



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 30 marca 2011 r.

Druk nr 1161

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Irena LIPOWICZ**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam „Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2010 roku”, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Irena Lipowicz

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
za rok 2010
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

1. Wprowadzenie	6
2. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji	14
3. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2010 r.	20
A. Współpraca z ombudsmanami państw Partnerstwa Wschodniego UE	20
B. Współpraca z ombudsmanami państw Unii Europejskiej	23
C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji	23
D. Wybrane wystąpienia generalne związane z zastosowaniem prawa Unii Europejskiej	24
4. Prawo do dobrej legislacji	27
5. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	31
A. Sądownictwo i prokuratura	31
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	33
C. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	39
D. Prawo do obrony	39
E. Koszty postępowania	41
F. Przewlekłość postępowań	42
G. Postępowanie mandatowe	47
H. Procedura sądowoadministracyjna	50
6. Wolność osobista	54
7. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych	58
8. Ochrona praw ofiar przestępstw	66

9. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli.....	72
A. Wolność słowa i prawo do informacji	72
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji	77
C. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	82
D. Prawa wyborcze.....	86
10. Rozbieżności w stosowaniu prawa.....	91
11. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną	102
12. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	103
A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia	103
B. Urlopy pracownicze	105
C. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy.....	107
D. Urzędnicy państwowi i samorządowi	111
E. Ochrona pracowników	112
F. Zatrudnianie cudzoziemców	114
13. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu	116
14. Zabezpieczenie społeczne	126
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości	126
B. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna.....	134
C. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatanów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne.....	138
15. Ochrona zdrowia	140
A. System ochrony zdrowia	140
B. Ochrona praw pacjentów	150
16. Ochrona praw rodziny	159
A. Świadczenia rodzinne.....	159
B. Alimenty	161
17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	163

18. Prawo do nauki	178
A. Realizacja obowiązku szkolnego.....	178
B. Bezpieczeństwo w szkołach	181
C. Edukacja szkolna	183
D. Szkolnictwo wyższe	185
19. Ochrona środowiska	189
20. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	192
A. Ochrona praw lokatorów	192
B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	195
C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych.....	201
D. Sprzedaż lokali mieszkalnych	207
E. Sprawy dostaw energii.....	211
21. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych	215
A. Gospodarka nieruchomościami	215
B. Ochrona praw majątkowych.....	217
C. Prawo budowlane	224
D. Reprywatyzacja i prywatyzacja	226
E. Egzekucja świadczeń.....	227
22. Ochrona praw konsumentów	229
A. Usługi bankowe	229
B. Usługi przewozowe	230
C. Inne.....	237
23. Problematyka danin publicznych	239
A. Podatek dochodowy od osób fizycznych.....	239
B. Cła	241
C. Opłata abonamentowa	243
24. Ruch drogowy	246
25. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	249
A. Wykonywanie kar i środków karnych.....	249

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	271
C. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności.....	279
26. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	282
A. Zawodowa służba wojskowa.....	282
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych.....	292
C. System emerytalny służb mundurowych	314
27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO	315
28. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.....	323
A. Tworzenie prawa	323
B. Prawo do obrony.....	325
C. Prawo do ochrony życia prywatnego	327
D. Wolność osobista	329
E. Prawa osób niepełnosprawnych.....	331
F. Dyskryminacja ze względu na wiek	333
G. Dyskryminacja ze względu na płeć	335
H. Sytuacja osób pozbawionych wolności.....	336
I. Przewlekłość postępowań (prokuratorskich, sądowych i administracyjnych).....	339
J. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE	342
Załączniki:	348
Dane informacyjno-statystyczne.....	348
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	363
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	396
Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO	399

Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	402
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne	404
Kasacje w sprawach karnych	406
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	409
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	412
Przystąpienie do postępowania sądowego	413
Wystąpienia legislacyjne	414
Pozostałe wystąpienia	415
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich	417

1. Wprowadzenie

Rok 2010 był trudnym rokiem z punktu widzenia funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. W dniu 10 kwietnia 2010 r. tragicznie została przerwana kadencja Rzecznika Janusza Kochanowskiego, który zginął w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem. W okresie od 11 kwietnia 2010 r. do 20 lipca 2010 r. po śmierci Janusza Kochanowskiego obowiązki Rzecznika wykonywał Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk.

W związku z tragiczną śmiercią Rzecznika J. Kochanowskiego Sejm za zgodą Senatu powołał prof. Irenę Lipowicz na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Prof. Irena Lipowicz objęła urząd po złożeniu ślubowania w dniu 21 lipca 2010 r. W centrum zainteresowania obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich znajdują się sprawy osób starszych oraz osób niepełnosprawnych, a także sprawy cudzoziemców przebywających w Polsce. Rzecznik w trakcie trwania swojej kadencji zamierza podejmować działania na rzecz zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw wymienionych kategorii podmiotów, w tym działając także z urzędu. W związku z tym Rzecznik powołał komisje eksperckie, których zadaniem będzie analizowanie sytuacji prawnej osób starszych, niepełnosprawnych oraz cudzoziemców.

Należy jednak mieć na uwadze to, że Rzecznik prowadzi działalność przede wszystkim na podstawie wpływających do niego wniosków. Wniosek kierowany do Rzecznika jest bowiem jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek taki jest wolny od opłat i nie wymaga szczególnej formy. Korzystając z tego środka obywatele i cudzoziemcy zwrócili się w 2010 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich w 56 641 sprawach, w tym w 26 575 nowych sprawach. W okresie objętym Informacją pracownicy przyjęli także 6217 osób, które zgłosiły się do Biura Rzecznika oraz udzielili 20 763 porad i wyjaśnień w trakcie rozmów telefonicznych.

Jak już wskazano ustawa upoważnia ponadto Rzecznika do podejmowania czynności z urzędu. W 2010 r. zostało w tym trybie podjętych 779 spraw. Impuls do podjęcia sprawy z urzędu stanowiły informacje pozyskiwane z publikacji prasowych, radiowych i telewizyjnych. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z przeprowadzanymi planowanymi, prewencyjnymi

wizytacjami w zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, jednostkach wojskowych, itp.

Wykonując swoje konstytucyjne obowiązki Rzecznik bada czy na skutek działania organów, organizacji lub instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. W okresie objętym Informacją roczną zbadano 34 248 spraw nowych. W wyniku analizy tych spraw 11 810 zostało podjętych do prowadzenia przez Rzecznika, w 20 360 przestano zaś na udzieleniu wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania. Ponadto w 550 sprawach zwrócono się do wnioskodawców o uzupełnienie złożonego wniosku, a 545 spraw zostało przekazanych według właściwości do odpowiednich organów. W 983 sprawach nie podjęto działań. Duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących środkach działania wskazuje z jednej strony na niski stan świadomości prawnej osób zwracających się do Rzecznika, z drugiej zaś na to, że w dalszym ciągu nie został zbudowany powszechny system pomocy prawnej. W związku z tym zainteresowane osoby swój deficyt informacji prawnej usiłują zaspokoić zwracając się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wśród spraw, które zostały podjęte przez Rzecznika do prowadzenia w celu zbadania czy doszło do naruszenia praw lub wolności jednostki pozytywne dla wnioskodawcy rozwiązanie udało się uzyskać w ponad 17% spraw, w 73% spraw nie uzyskano pozytywnego rezultatu przede wszystkim ze względu na to, iż w toku prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego nie znalazł potwierdzenia zarzut naruszenia praw lub wolności. Natomiast w ponad 9% spraw podjętych do prowadzenia Rzecznik odstąpił od ich dalszego prowadzenia z uwagi na obiektywne przeszkody, w tym stwierdzenie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, iż Rzecznik nie dysponuje środkami działania, za pomocą których mógłby doprowadzić do usunięcia stwierdzonego naruszenia prawa (np. upływ terminu do złożenia środka zaskarżenia).

W roku 2010 Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do właściwych organów 293 wystąpienia problemowe. Wystąpienia te były kierowane wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza prawa lub wolności, a także wówczas, gdy rozpoznawane przez Rzecznika

sprawy wskazywały, iż źródłem naruszeń praw jednostki nie jest wadliwe stosowanie prawa przez właściwy organ, lecz wadliwość samego prawa. W tym ostatnim zakresie Rzecznik w 2010 r. skierował 95 wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej. Trzeba mieć na uwadze to, że organ, do którego skierował swoje wystąpienie Rzecznik jest zobowiązany ustosunkować się do ocen, uwag i opinii Rzecznika. Jeśli organ ten nie podziela jednak owych ocen, uwag i opinii, poprzestaje na przekazaniu swojego stanowiska Rzecznikowi, gdyż nie jest związany stanowiskiem Rzecznika w zakresie konieczności podjęcia inicjatywy prawodawczej. Musi się jednak wówczas liczyć z tym, iż w razie nieuwzględnienia stanowiska Rzecznika zawartego w wystąpieniu, w sytuacji gdy przedmiotem zarzutów jest niezgodność danego aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym lub Konstytucją, Rzecznik może zastosować środek o charakterze procesowym w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W 2010 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego 10 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub Konstytucją, przystąpił również w 10 sprawach do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

Źródłem naruszeń praw jednostki jest także działalność wymiaru sprawiedliwości. Niejednolita wykładnia prawa przez sądy prowadzi w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa, skoro w tożsamyh stanach faktycznych i prawnych są wydawane odmienne rozstrzygnięcia sądowe. Dlatego też mając na uwadze właśnie zasadę równości wobec prawa Rzecznik podejmuje także działania, których celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowego. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych Rzecznik skierował w 2010 r. 6 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. W sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne Rzecznik skierował zaś 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W 2010 r. Rzecznik wniósł także 64 skargi kasacyjne od prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji do Sądu Najwyższego (w tym 61 skarg kasacyjnych w sprawach karnych) stawiając w nich zarzut naruszenia przepisów proceduralnych lub przepisów prawa materialnego, którego bezpośrednim skutkiem było naruszenie praw jednostki. Ponadto Rzecznik wniósł 1 skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 9 skarg do

wojewódzkich sądów administracyjnych, zaś w 7 sprawach przystąpił do postępowania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

Nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zobowiązała Rzecznika do współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi społecznymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. Rzecznik aktywnie uczestniczy również w organizowanych konferencjach, seminariach, debatach czy też wykładach, których przedmiotem jest podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu przestrzegania praw i wolności człowieka w Polsce i na świecie.

W ramach obchodzonego w 2010 r., Dnia Ofiar Przestępstw odbyła się w Warszawie Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Przeciw przemocy domowej. Ręce są do przytulania”. Zaznaczyć należy, iż fundamentalnym problemem wskazywanym Rzecznikowi przez obywateli jest problem pozbawiania pokrzywdzonego statusu strony w postępowaniu go dotyczącym, problem ograniczenia dostępności większości pokrzywdzonych do państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw, czy też kwestia mało przyjaznego traktowania pokrzywdzonego, w tym szczególnie pokrzywdzonych dzieci. Dokładniejsze informacje dotyczące działalności Rzecznika na rzecz ofiar przestępstw można znaleźć na stronie internetowej www.rpo.gov.pl oraz www.pomoc.rpo.gov.pl.

Ruch na Rzecz Bezradności Społecznej od dziesięciu lat stanowi jedną z najważniejszych form współdziałania z dobrowolnymi zrzeszeniami, stowarzyszeniami i fundacjami na „rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela”. Rok 2010 został uznany Europejskim Rokiem do Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, dzięki czemu walka z ubóstwem została uznana za priorytet we wszystkich krajach Wspólnoty.

Podkreślić należy, iż rok 2010 jest dla Ruchu rokiem szczególnym, bowiem w tym roku w ramach polskich obchodów XXIII Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem odbyła się jubileuszowa X Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, która była dobrą okazją do dokonania wnikliwej oceny problemu ubóstwa w naszym kraju i prowadzonej polityki socjalnej mającej na celu zwalczanie tej kwestii społecznej. Wzajemna wymiana doświadczeń uczestników spotkania pozwoli na opracowanie całościowego systemu zmian, który będzie można wykorzystać jako propozycje dla rządu i władz samorządowych dokonania przeobrażeń, mających na celu poprawę sytuacji

materialnej i społecznej osób ubogich, a w konsekwencji podniesienia poziomu życia społeczeństwa.

Rok 2010 r. był trzecim rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytacje 80 różnego rodzaju miejsc zatrzymań, położonych na terenie całego kraju. W porównaniu do 2009 r. liczba wizytacji zmniejszyła się o 26. Przyczyną takiego stanu rzeczy było uszczuplenie w toku prac nad budżetem państwa na rok 2010 budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich o 1,3 mln zł, czyli niemal o całą sumę jaka była przyznana na działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2009 r. Wskazać należy, iż powierzenie przez polski rząd Rzecznikowi funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, to jest nałożenie na niego dodatkowych kompetencji nie zostało zabezpieczone dodatkowymi funduszami. Biuro Rzecznika nie otrzymało żadnych środków do wykonywania zadań Mechanizmu, zaś jego działalność była finansowana ze środków własnych Biura. Ograniczenia finansowe na działalność Rzecznika powodują niestety zaburzenie wieloletniego planowania w zakresie wizytacji prewencyjnych każdej z 1000 jednostek – miejsc pozbawienia wolności.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. W związku z rozpoczęciem realizacji projektu współpracy krajowych mechanizmów prewencji, funkcjonujących w ramach Rady Europy, w 2010 r. odbyły się trzy konferencje w formie warsztatów tematycznych dla przedstawicieli europejskich krajowych mechanizmów (w Albanii, we Włoszech oraz w Armenii). Ponadto, funkcjonujący w Polsce od 2008 r., KMP jako pierwszy został objęty programem *On-site visit & Exchange of experiences*, czyli specjalistycznym warsztatem szkoleniowym. Eksperci Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (CPT), podkomitetu ONZ do Spraw Prewencji Tortur (SPT) oraz Rady Europy omówili z pracownikami wykonującymi zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji szczegóły dotyczące jego działalności oraz wizytacji różnego rodzaju miejsc zatrzymań.

Wyjątkowe znaczenie dla upowszechnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzynarodowych standardów praw człowieka miała realizacja w roku 2010 projektu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska - Gruzja -

Mołdowa” w ramach szerokiego Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013.

Projekt „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska - Gruzja - Mołdowa” realizowany był w dwóch etapach. W ramach pierwszego etapu projektu zorganizowano międzynarodowe seminaria eksperckie w Gruzji oraz Mołdowie. W dniach 9-15 maja 2010 r. odbyło się międzynarodowe seminarium w Kiszyniowie. Natomiast w dniach 10-16 października 2010 r. w Tbilisi zorganizowane zostało międzynarodowe seminarium z udziałem ombudsmana Gruzji, Adwokatów Parlamentarnych Mołdowy, Mediatora Republiki Francuskiej oraz polskich ekspertów z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Spotkania te miały na celu wymianę doświadczeń na polu ochrony praw człowieka w poszczególnych obszarach tematycznych, stanowiących przedmiot programu.

W drugim etapie projektu - w dniach 15-19 listopada 2010 r. w Krakowie i Warszawie Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował międzynarodowe seminarium podsumowujące realizację projektu w roku 2010. W seminarium wzięły udział urzędy ombudsmanów Gruzji, Mołdowy, Francji oraz Polski. Podczas seminarium miała również miejsce prezentacja rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej oraz wymiana doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych przez krajowe instytucje ochrony praw jednostki.

Realizacja projektu w efektywny sposób nie tylko doprowadziła do wymiany wiedzy i doświadczeń ekspertów poszczególnych urzędów działających na rzecz ochrony praw człowieka, ale i przyczyniła się do budowania wizerunku Polski jako kraju, który jest przyjazny swoim sąsiadom i chce się dzielić wartościami demokratycznymi oraz działa na rzecz wzmocnienia ochrony praw podstawowych w Europie.

Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji postanowił kontynuować realizację Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE. W związku z tym w grudniu 2010 r. Rzecznik złożył wniosek o przyznanie środków finansowych na projekt współpracy „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Armenia – Azerbejdżan” na rok 2011, który stanowić będzie kolejny etap we współpracy z instytucjami ochrony praw jednostki krajów położonych na wschód od Unii Europejskiej.

W dniu 3 grudnia 2010 r. uchwalona została ustawa *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*¹, która zamknęła kilkuletni okres prac mających na celu zapewnienie właściwego poziomu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem, w tym także poprzez implementację odpowiednich regulacji wspólnotowych. Przyjęta ostatecznie ustawa obejmuje węższy zakres normowania niż przewidywano to pierwotnie. Zrezygnowano bowiem z ustawy tzw. horyzontalnej na rzecz aktu prawnego zapewniającego minimalne, wymagane przez Unię Europejską, standardy. Zróżnicowany zakres ochrony w zależności od przesłanki – cechy osoby, która stała się przyczyną nierównego traktowania i obszaru wystąpienia dyskryminującego zdarzenia, wywoływał wątpliwości już na etapie prac parlamentarnych. Oczekiwano bowiem aktu prawnego zapewniającego równą ochronę przed jakąkolwiek dyskryminacją w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

Ustawa stawia przed Rzecznikiem nowe zadania. Obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Rzecznik z dniem 1 stycznia 2011 r. stał się bowiem niezależnym organem ds. równości w rozumieniu dyrektyw Unii Europejskiej. W związku z powyższym, obok realizowanych dotychczas zadań, przy zachowaniu dotychczasowych kompetencji, Rzecznik został zobowiązany do:

1. analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób,
2. prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
3. opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją,
4. systematycznej współpracy ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami także w zakresie równego traktowania,
5. wykonywania dodatkowych obowiązków informacyjnych, polegających na corocznym informowaniu Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazywania:

¹ Dz.U. Nr 254, poz. 1700.

- informacji o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach,
- informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanej w szczególności na podstawie prowadzonych przez Rzecznika niezależnych badań,
- wniosków oraz rekomendacji dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Niestety, w ustawie budżetowej na 2011 r. nie przewidziano dodatkowych środków na tę działalność Rzecznika (dotyczy to m.in. środków na wydatki osobowe), co bez wątpienia będzie wpływać negatywnie na możliwość i zakres podjęcia nowych ustawowych zadań. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie m.in. do Marszałka Sejmu podnosząc, że nałożenie na Rzecznika nowych zadań bez wyposażenia w odpowiednie środki finansowe może przesądzić o niepełnej implementacji obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, co w konsekwencji grozi Polsce wysokimi karami finansowymi ze strony organów UE. Niezależnie od tego trzeba podkreślić, iż brak możliwości efektywnego wykonywania nowych zadań ustawowych wpłynie negatywnie na perspektywę poprawy ochrony praw jednostek w obszarze równego traktowania.

Niezależność finansowa Rzecznika, która co jest oczywiste, stoi pod znakiem zapytania w sytuacji powierzenia Rzecznikowi nowych zadań bez równoczesnego zabezpieczenia środków finansowych, jest tylko jednym z elementów składowych konstytucyjnej zasady niezależności Rzecznika. Wymiarem instytucjonalnym owej zasady niezależności Rzecznika zajmował się Trybunał Konstytucyjny. W zakresie, w jakim upoważnia Marszałka Sejmu do nadania statutu Biura Rzecznika jest niezgodny z zasadą niezależności. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że niezależność Rzecznika ma zasadnicze znaczenia ustrojowe. Skoro Rzecznik jest organem niezależnym, a na należyte wykonywanie obowiązków zasadniczy wpływ ma istnienie i właściwa organizacja fachowego zaplecza, to trzeba uznać, że to właśnie sam Rzecznik winien dysponować szeroką swobodą ukształtowania struktury oraz trybu prac podległego mu aparatu urzędniczego. Konstytucyjnie zadeklarowana niezależność Rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić Rzecznika od innych organów władzy publicznej.

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

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 57 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania² (zwany dalej OPCAT lub Protokołem), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Jest również jednym z 34 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji³.

Celem Protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizytacji, przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy, w miejscach gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Intencją podejmowanych działań jest zapobieganie torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Rok 2010 r. był trzecim rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (zwanego dalej Mechanizmem lub KMP). Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytacje 80 różnego rodzaju miejsc zatrzymań, położonych na terenie całego kraju. W porównaniu do 2009 r. liczba wizytacji zmniejszyła się o 26. Spowodowane było to uszczupleniem w toku prac nad budżetem państwa na rok 2010, budżetu Biura RPO o 1,3 mln zł, czyli niemal o całą sumę jaka była przyznana na działalność KMP w 2009 roku. Biuro Rzecznika nie otrzymało żadnych środków do wykonywania zadań Mechanizmu. Jego działalność była finansowana ze środków własnych Biura. Tym samym doszło do naruszenia art. 18 ust. 3 Protokołu. Postanowienia OPCAT zobowiązują Polskę do przeznaczenia niezbędnych środków na działalność KMP.

² Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

³ Dane na dzień 11 stycznia 2011 r. – www.apr.ch/opcat

Zgodnie z definicją miejsc zatrzymań oraz osób pozbawionych wolności zawartą w art. 4 OPCAT⁴, liczba jednostek, które mogą być objęte wizytacjami Mechanizmu, kształtuje się na poziomie 1000. W 2010 r. przeprowadzono wizytacje następujących jednostkach: zakłady karne (5), areszty śledcze (9), pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (15), policyjne izby dziecka (4), izby wytrzeźwień (14), młodzieżowe ośrodki wychowawcze (12), młodzieżowe ośrodki socjoterapii (1), zakłady poprawcze (2), zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich (4), szpitale psychiatryczne (9), ośrodki strzeżone dla cudzoziemców (1), pomieszczenia do wykonywania aresztu w celu wydalenia (2), domy pomocy społecznej (6).

W związku ze zróżnicowaniem typów wizytowanych placówek, zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji wykonywane były przez trzy zespoły merytoryczne w Biurze RPO: Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, Zespół Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców, Zespół Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Koordynacją działalności Mechanizmu zajmował się Zespół Prawa Karnego Wykonawczego. Działalność KMP była wspierana przez Zespoły Terenowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu. Oszczędności środków finansowych w Biurze RPO, pozwoliły na przeznaczenie części funduszy na udział w wizytacjach ekspertów zewnętrznych, w tym psychologów i lekarzy. Uczestniczyli oni w wizytacjach 11 miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności.

Wizytacje przeprowadzone w 2010 r. nie potwierdziły, iż mamy do czynienia z najsurowszą formą złego traktowania osób pozbawionych wolności

⁴ Zgodnie z art. 4 OPCAT przez miejsce zatrzymań rozumie się jakiegokolwiek miejsce pozostające pod jurysdykcją i kontrolą danego państwa, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Pozbawienie wolności oznacza zaś jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej.

jaką są tortury⁵. Niemniej jednak w wizytowanych placówkach stwierdzono różnego rodzaju niedozwolone formy traktowania osób pozbawionych wolności.

Najczęściej były to przypadki agresji bądź poniżania słownego w jednostkach penitencjarnych oraz izbach wytrzeźwień. W placówkach dla nieletnich niepokojące były sygnały odebrane od wychowanków o skierowanej przeciwko nim przez wychowawców i personel placówek agresji fizycznej. Wielokrotnie też wizytujący stwierdzali stosowanie w nich nieregulaminowych kar, w tym odpowiedzialności zbiorowej.

Ponadto, liczne rekomendacje Krajowego Mechanizmu Prewencji wskazywały na konieczność przeprowadzenia zarówno generalnych, jak i doraźnych prac remontowych (jednostki penitencjarne, placówki dla nieletnich, pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia jednostek organizacyjnych Policji). Już w roku 2009 w wystąpieniu generalnym Rzecznik wskazywał⁶ na potrzebę uregulowania w aktach prawnych warunków bytowych, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka. W dalszym ciągu trwają prace nad uregulowaniem tej materii w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Istotnym problemem spotykanym w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych, ściśle związanym z likwidowaniem zjawiska przeludnienia jest ograniczenie oferty zajęć kulturalno-oświatowych. Spowodowane jest ono zamykaniem świetlic i przekształcaniem ich w cele mieszkalne. Działania te mają na celu zapewnienie osadzonym odpowiedniej powierzchni w celi mieszkalnej, niemniej jednak uniemożliwiają skazanym podejmowanie jakiegokolwiek aktywności poza celą. Rzecznik w wystąpieniu generalnym zwrócił się⁷ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie realizacji przez resort sprawiedliwości zadań związanych z eliminowaniem zjawiska przeludnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych. Rzecznik wskazał, iż w nowych aktach

⁵ Zgodnie z art. 1 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur przez tortury rozumie się każde działanie, którym jakiegokolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobą trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą.

⁶ RPO-605914-VII/09 z 13 lutego 2009 r.

⁷ RPO-515967-VII/10 z 1 kwietnia 2010 r.

prawnych⁸, wprowadzono procedury mające zapobiegać przeludnieniu jednostek penitencjarnych, jednakże realizacja tego zadania napotyka na znaczne trudności. Dla poprawy sytuacji w więziennictwie potrzebne są stałe i wysokie nakłady finansowe na jego funkcjonowanie. W trakcie wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji, osoby pozbawione wolności w rozmowach indywidualnych informowały przedstawicieli Rzecznika, iż organizowane są liczne przeniesienia pomiędzy jednostkami penitencjarnymi, które utrudniają im utrzymywanie kontaktów z osobami bliskimi. Spowodowane jest to wykonywaniem przepisów określających okres 14 dni jako maksymalny czas trwania pobytu osadzonego w przeludnionej celi. W odpowiedzi z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej poinformował, że kontrola przeprowadzona w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, iż w wyniku realizacji *Programu pozyskiwania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009* poprawiły się warunki odbywania kary przez osadzonych, zarówno pod względem spełnienia normy powierzchni mieszkalnej w celach, jak i odpowiedniej obsady funkcjonariuszy w relacji do liczby osadzonych. Ponadto, Centralny Zarząd Służby Więziennej przedłożył propozycje działań inwestycyjnych w zakresie dalszej realizacji *Programu*, a także kolejnych działań inwestycyjnych wynikających z aktualnego stanu jednostek organizacyjnych więziennictwa oraz czynności związanych z prawidłowym rozmieszczeniem i zabezpieczeniem osadzonych.

W izbach wytrzeźwień oraz szpitalach psychiatrycznych pracownicy wykonujący zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdzili – podobnie jak w 2009 r. - przypadki niezgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym np. braku kontroli przez personel stanu zdrowia unieruchomionych pacjentów.

W placówkach dla nieletnich w dalszym ciągu zwracano uwagę na konieczność wyeliminowania przypadków umieszczenia wychowanków w izbie przejściowej na podstawie przesłanek niezgodnych z przepisami prawa (np. na

⁸ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1475) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przekroczy skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1564).

własną prośbę albo ze względu na złe samopoczucie lub stosowanie jej jako kary).

Szereg opisanych powyżej rekomendacji KMP zostało uwzględnionych przez poszczególne placówki niezwłocznie w następstwie wizytacji. Inne wymagają odpowiednich nakładów finansowych, niemniej jednak ich wdrożenie będzie monitorowane przez pracowników Mechanizmu.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. W związku z rozpoczęciem realizacji projektu współpracy krajowych mechanizmów prewencji, funkcjonujących w ramach Rady Europy, w 2010 roku odbyły się trzy konferencje w formie warsztatów tematycznych dla przedstawicieli europejskich krajowych mechanizmów (w Albanii, we Włoszech oraz w Armenii). Ponadto, funkcjonujący w Polsce od 2008 r. KMP jako pierwszy został objęty programem *On-site visit & Exchange of experiences*, czyli specjalistycznym warsztatem szkoleniowym. Eksperci Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT), Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT), Podkomitetu ONZ do Spraw Prewencji Tortur (SPT) oraz Rady Europy, omówili z pracownikami wykonującymi zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji szczegóły dotyczące jego działalności oraz wizytacji różnego rodzaju miejsc zatrzymań. Podczas przeprowadzonego w Polsce w maju 2010 r. szkolenia zostały poruszone szczególnie istotne kwestie, dotyczące między innymi metodologii przeprowadzania wizytacji, istoty wizytacji prewencyjnych, roli ekspertów medycznych, sposobu prowadzenia rozmów z osobami pozbawionymi wolności, czy też formułowania zaleceń. Wszelkie uwagi i rekomendacje dotyczące funkcjonowania KMP w Polsce zawarte zostały w raporcie, który po zakończeniu szkolenia eksperci zagraniczni przekazali pracownikom Mechanizmu. Jednak realizacja przekazanych Mechanizmowi niektórych zaleceń jest bardzo utrudniona z powodu braku zapewnienia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednich środków finansowych na jego działalność.

W dniu 14 października 2010 r. poprzez nadanie przez Marszałka Sejmu nowego statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, doszło do wyodrębnienia Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji”. Od 2011 r. działalność Mechanizmu będzie realizowana przez jeden Zespół, wizytujący wszelkiego rodzaju miejsca zatrzymań, o których mowa w art. 4 OPCAT.

Dogłębna analiza wykonywania przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji zostanie zaprezentowana w odrębnym raporcie rocznym Mechanizmu za rok 2010, do którego opublikowania Państwa Strony Protokołu są zobowiązane na podstawie art. 23 OPCAT. Szczegółowe raporty z działalności KMP w Polsce za 2008 i 2009 r. oraz raporty kwartalne z ostatnich dwóch lat są systematycznie zamieszczane na stronie internetowej Rzecznika (www.rpo.gov.pl).

3. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2010 r.

A. Współpraca z ombudsmanami państw Partnerstwa Wschodniego UE

Wyjątkowe znaczenie dla upowszechnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzynarodowych standardów praw człowieka miała realizacja w roku 2010 projektu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska - Gruzja - Mołdowa” w ramach szerokiego Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009 - 2013.

Założenia i cele projektu Partnerstwa Wschodniego UE zostały przedstawione m.in. w Komunikacie Komisji Europejskiej {COM(2008) 823} w ramach platformy tematycznej: „Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność”. Jednym z priorytetów programu Partnerstwa Wschodniego jest wsparcie dla państw Europy Wschodniej w ich wysiłkach zmierzających do zbudowania i umocnienia demokratycznego państwa prawa, a także wspieranie demokratycznych przemian i promocja idei praw człowieka w krajach leżących za wschodnią granicą Unii Europejskiej. Projekt „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Gruzja - Mołdowa” realizowany był w 2010 r. wraz z przedstawicielami instytucji Ombudsmana Gruzji i Mołdowy oraz we współpracy z Mediatorem Republiki Francuskiej.

Celem współpracy w ramach projektu było wsparcie instytucjonalne urzędów ombudsmana Gruzji i Mołdowy. Środkiem do osiągnięcia tego celu było zaprezentowanie czterech specyficznych mechanizmów ochrony praw człowieka, zainicjowanych w Polsce przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a poprzez to zachęcenie urzędów ombudsmana Gruzji oraz Mołdawii do zainicjowania lub wzmocnienia funkcjonowania podobnych mechanizmów w swoich instytucjach.

Na podstawie konkluzji płynących z warsztatów przeprowadzonych w Kolegium Europejskim w Natolinie w październiku 2009 r. wyróżniono następujące obszary wspólnej wymiany doświadczeń: model instytucji Ombudsmana, Krajowy Mechanizm Prewencji, pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Projekt „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska - Gruzja - Mołdowa” realizowany był w dwóch etapach. W ramach pierwszego etapu projektu zorganizowano międzynarodowe seminaria eksperckie w Gruzji oraz Mołdowie. W dniach 9 - 15 maja 2010 r. odbyło się międzynarodowe seminarium w Kiszyniowie. Natomiast w dniach 10 - 16 października 2010 r. w Tbilisi zorganizowane zostało międzynarodowe seminarium z udziałem ombudsmana Gruzji, Adwokatów Parlamentarnych Mołdowy, Mediatora Republiki Francuskiej oraz polskich ekspertów z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Spotkania te miały na celu wymianę doświadczeń na polu ochrony praw człowieka w poszczególnych obszarach tematycznych, stanowiących przedmiot programu. Poza pracownikami biur ombudsmanów w seminariach udział wzięli przedstawiciele organów administracji rządowej poszczególnych państw, reprezentanci organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony praw jednostki, przedstawiciele świata nauki.

W ramach działań podejmowanych w związku z Krajowym Mechanizmem Prewencji, przeprowadzono wizytacje w ośrodkach detencji w Gruzji, Mołdowie oraz Polsce. Uczestnicy seminarium mieli również okazję do zapoznania się w tych krajach z funkcjonowaniem placówek, do których zadań należy udzielanie pomocy prawnej, medycznej i psychologicznej osobom, które zostały pokrzywdzone przestępstwem.

W drugim etapie projektu - w dniach 15-19 listopada 2010 r. w Krakowie i Warszawie Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował międzynarodowe seminarium podsumowujące realizację projektu w roku 2010. W seminarium wzięły udział urzędy ombudsmanów Gruzji, Mołdowy, Francji oraz Polski. Podczas seminarium miała również miejsce prezentacja rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej oraz wymiana doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych przez krajowe instytucje ochrony praw jednostki. Ponadto, przedstawiciele biur ombudsmana z Gruzji, Mołdowy i Francji wzięły również udział w wizytacji ośrodków penitencjarnych w Polsce, tj. zakładu karnego w Krakowie - Nowej Hucie oraz aresztu deportacyjnego działającego przy Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej w Warszawie. Celem wizytacji było zapoznanie uczestników projektu z panującymi w ośrodkach warunkami bytowymi oraz ze stanem przestrzegania praw osadzanych w nich osób, zaś celem metodologicznym była wymiana doświadczeń związanych ze sposobem realizacji zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. W ramach projektu jego

uczestnicy odwiedzili także lokalny ośrodek udzielający pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem – Centrum Pomocy Dzieciom „Mazowiecka”. Uczestnicy zapoznali się z działalnością organizacji prowadzącej ośrodek – Fundacją Dzieci Niczyje i procedurą udzielanej przez nią pomocy zarówno pokrzywdzonym dzieciom, jak i ich rodzinom.

Należy uznać, iż główny cel projektu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska - Gruzja - Mołdowa”, jakim było wzmocnienie zdolności urzędów ombudsmanów do partycypacji w budowie demokratycznego państwa prawnego został osiągnięty. Realizacja projektu doprowadziła do wymiany wiedzy i doświadczeń ekspertów poszczególnych urzędów działających na rzecz ochrony praw człowieka i przyczyniła się do budowania wizerunku Polski jako kraju, który jest przyjazny swoim sąsiadom i chce się dzielić wartościami demokratycznymi oraz działa na rzecz wzmocnienia ochrony praw podstawowych w Europie. Projekt realizowany był z dotacji celowej uzyskanej ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w wyniku wygranego konkursu „Pomoc zagraniczna 2010”.

Program Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE stanowił główny trzon współpracy międzynarodowej Rzecznika w roku 2010. Program RPO uzyskał wysokie uznanie i poparcie Ministra Spraw Zagranicznych, a także posłów wszystkich klubów parlamentarnych podczas debaty na temat Informacji Rocznej Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009. Został on również oceniony przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz państw członkowskich UE podczas spotkania Sekcji Europejskiej Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana w dniach 4 - 5 października 2010 r. w Barcelonie.

Warto wspomnieć, iż w ramach współpracy z Ombudsmanem Gruzji, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wziął udział w międzynarodowej konferencji zorganizowanej w Tbilisi w dniach 23-24 września 2010 r. przez Publicznego obrońcę Gruzji nt. „Rola i wpływ Ombudsmana na poprawę stanu ochrony praw człowieka”. Konferencja ta została poświęcona pamięci tragicznie zmarłego Rzecznika V kadencji, dr Janusza Kochanowskiego.

Podejmowanie wspólnych działań i współpraca ze wschodnimi partnerami pozwala na wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz wzmocnienie zdolności urzędów ombudsmana do skutecznego działania na rzecz ochrony praw człowieka, a co za tym idzie przyczynia się do doskonalenia krajowych

mechanizmów ochrony praw podstawowych na obszarze działania Partnerstwa Wschodniego UE.

Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji postanowił kontynuować realizację Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE. W związku z tym w grudniu 2010 r. Rzecznik złożył wniosek o przyznanie środków finansowych na projekt współpracy „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Armenia – Azerbejdżan” na rok 2011, który stanowić będzie kolejny etap we współpracy z instytucjami ochrony praw jednostki krajów położonych na wschód od granic Unii Europejskiej.

B. Współpraca z ombudsmanami państw Unii Europejskiej

Istotne znaczenie dla wzajemnej wymiany doświadczeń ombudsmanów na forum międzynarodowym miał udział Rzecznika w zorganizowanej w Barcelonie w dniach 4-5 października 2010 r. przez Międzynarodowy Instytut Ombudsmana konferencji poświęconej prawom imigrantów i budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Wzmocnieniu ochrony prawnej obywateli polskich przebywających za granicą służyła również wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Centrum Informacji Społecznej i Prawnej w Dublinie oraz spotkania z przedstawicielami placówki dyplomatycznej, Polskiej Misji Katolickiej i Ombudsmanem Irlandii dotyczące sytuacji polskich obywateli w Irlandii, które miały miejsce w dniach 20-24 stycznia 2010 r.

C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji

W roku 2010 przedstawiciele Biura RPO z Zespołu „Krajowy Mechanizm Prewencji” oraz z Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego uczestniczyli w licznych spotkaniach międzynarodowych mających na celu wymianę doświadczeń związanych z realizacją przez Biuro RPO zadań wynikających z Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Za niezwykle owocne uznać należy spotkanie osób kontaktowych Krajowych Mechanizmów Prewencji działających w państwach członkowskich Rady Europy w ramach projektu „The European NPM Project”, który odbył się w Padwie w dniach 27-28 stycznia 2010 r. Znakomitą okazją dla Rzecznika na przedstawienie funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce

stanowiło szkolenie "On site visit & exchange of experiences", zorganizowane w ramach projektu współpracy europejskich krajowych mechanizmów prewencji, przeprowadzone przez ekspertów Podkomitetu do Spraw Prewencji (SPT), Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT), Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT) oraz Rady Europy w Warszawie w dniach 4-7 maja 2010 r. Istotne znaczenie miały również warsztaty tematyczne zorganizowane w ramach projektu *European NPM Project* „Rola krajowych mechanizmów prewencji w zapobieganiu złemu traktowaniu w instytucjach psychiatrycznych” w Padwie w dniach 24-25 marca 2010 r., „Rola Krajowych Mechanizmów Prewencji w ochronie podstawowych praw osób pozbawionych wolności przez Policję” w Tiranie w dniach 9-10 czerwca 2010 r. oraz warsztaty w Erewaniu nt. „Metodologia: przeprowadzanie i planowanie strategii wizytacji KMP, które odbyły się w dniach 13-14 października 2010 r.

D. Wybrane wystąpienia generalne związane z zastosowaniem prawa Unii Europejskiej

1. Restrukturyzacja polskiego rolnictwa i pomoc finansowa dla rolnictwa ze środków Unii Europejskiej

W 2010 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg rolników w przedmiocie częstych i arbitralnych zmian rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁹, naruszających interesy rolników, którzy przystąpili do programu przed ich wejściem w życie. Zdaniem Rzecznika, wprowadzane w dotychczasowy sposób zmiany naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Rozporządzenie zmieniające z 2009 r. nałożyło zarówno na rolników przystępujących do programu, jak i na rolników już uczestniczących w programie obowiązek dostosowania upraw do wymogów minimalnej obsady drzew i krzewów. Potrzeba uregulowania tej kwestii, jako niezbędnej w celu właściwego i rzetelnego dysponowania środkami Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, jest zrozumiała. Wprowadzenia jednak tego wymogu, bez odpowiedniego zabezpieczenia interesów rolników, którzy już rozpoczęli realizację planów

⁹ Rozporządzenie z 20 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.).

rolnośrodowiskowych, nie można ocenić pozytywnie. Zmiany te bowiem, zastosowane przede wszystkim do rolników realizujących już plany rolnośrodowiskowe, naraziły wielu z nich na straty finansowe. Rozporządzenie zostało następnie znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. Zmieniono m.in. ustalone poprzednio wymogi obsady minimalnej drzew i krzewów. Nie byłoby w tym nic niewłaściwego, gdyby nie to, że większość z tych rolników zaczęła już dostosowywać swoje uprawy do wymogów z rozporządzenia z 2009 r. Rzecznik zwrócił się¹⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podzielił¹¹ stanowiska zawartego w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, dotycząca nowej minimalnej obsady drzew i krzewów, była korzystna dla beneficjentów programu rolnośrodowiskowego. Jednocześnie podkreślił, że beneficjenci byli informowani na bieżąco o planowanych zmianach legislacyjnych. W związku z powyższym zmiana ta nie miała wpływu na dodatkowe nakłady finansowe ponoszone przez rolników.

2. Nierówne traktowanie polskich obywateli w konkursach na urzędników Unii Europejskiej

Z artykułu prasowego¹² Rzecznik powziął wiadomość o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych mających na celu zwiększenie reprezentacji Polaków w dotychczasowych przedstawicielstwach Komisji Europejskiej. Sprawą nierównego traktowania Polaków w konkursach na unijnych urzędników Rzecznik interesował się¹³ już w 2008 r. Poinformowano wówczas Rzecznika o planowanych nowych inicjatywach, które miałyby na celu wsparcie polskich kandydatów w postępowaniach konkursowych. W tej sprawie Rzecznik występował wówczas m.in. do Europejskiego Rzecznika Praw

¹⁰ RPO-607834-I/10 z 20 września 2010 r.

¹¹ Pismo z 18 listopada 2010 r.

¹² „Gazeta Wyborcza” z 18 grudnia 2009 r., *Kremer: zarzuty o braku Polaków w Europejskiej Służbie – nieuzasadnione*.

¹³ Informacja RPO za 2008 r., str. 33.

Obywatelskich. Rzecznik zwrócił się¹⁴ do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁵ Rzecznika, że w sprawie zwiększenia zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach UE podejmowane są działania mające na celu organizację kolejnych konkursów dla administratorów oraz szefów wydziałów. Kwestia ta jest poruszana każdorazowo podczas spotkań przedstawicieli MSZ z KE i EPSO w trakcie spotkań zarówno oficjalnych, jak również roboczych. MSZ stara się również promować i wspierać polskich kandydatów, w szczególności na stanowiska kierownicze wysokiego szczebla (dyrektora generalnego, dyrektora, głównego doradcy, dyrektora agencji). W przypadku ubiegania się o takie stanowiska kierownicze w instytucjach i agencjach UE, istnieje możliwość uzyskania przez kandydata oficjalnego poparcia ze strony Rządu RP.

¹⁴ RPO-637104-I/09 z 29 stycznia 2010 r.

¹⁵ Pismo z 11 marca 2010 r.

4. Prawo do dobrej legislacji

1. Stan realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw

W 2010 r. w kręgu zainteresowań Rzecznika pozostawał problem realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Z informacji otrzymanej¹⁶ od Prezesa Rządowego Centrum Legislacji wynikało, że na dzień 25 sierpnia 2010 r. pozostawało 185 niezrealizowanych upoważnień do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Istotnym problemem, na który zwrócił uwagę Rzecznik, było pomijanie niektórych zasad techniki prawodawczej, jak też wymogów sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wydawania aktów wykonawczych. Projekty tych aktów winny być przygotowane już na etapie opracowywania projektu ustawy. Opóźnienia w tym zakresie nie pozwalają na prawidłowe stosowanie przepisów ustawy, a co się z tym wiąże, nie dają obywatelom poczucia pewności prawa. Szczególnie niepokojące są przypadki niezrealizowanych upoważnień ustawowych, które na skutek planowanych nowelizacji ustaw mają zostać w przyszłości uchylone. Prowadzi to do osłabienia zaufania obywateli do stanowionego prawa, może również powodować wymierne szkody, gdy brak przepisów wykonawczych uniemożliwia realizację ich uprawnień ustawowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁷ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie informacji o działaniach mających na celu wyeliminowanie przypadków niewykonywania upoważnień ustawowych.

2. Potrzeba zmiany obowiązującego stanu prawnego, w którym nietrzeźwi kierowcy pojazdów niemechanicznych obligatoryjnie poddawani są surowszym środkom karnym niż nietrzeźwi kierowcy pojazdów mechanicznych

Do Rzecznika zwracali się obywatele zarzucający naruszenie swych praw obywatelskich poprzez wymierzenie im zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych za czyn polegający na kierowaniu rowerem na drodze publicznej w stanie nietrzeźwości, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny zalecił Sejmowi

¹⁶ Pismo z 27 sierpnia 2010 r.

¹⁷ RPO-583307-I/08 z 15 listopada 2010 r.

odpowiednią zmianę przepisów w tym zakresie. Postanowieniem z dnia 5 maja 2009 r. Trybunał zasygnalizował¹⁸ Sejmowi, w celu zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej konieczność podjęcia działań prawodawczych zmierzających do nowelizacji art. 42 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny tak aby nietrzeźwi kierowcy pojazdów niemechanicznych nie byli poddawani obligatoryjnie surowszym środkom karnym niż nietrzeźwi kierowcy pojazdów mechanicznych. Rzecznik zwrócił się¹⁹ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu z prośbą o informację, czy zostały podjęte działania mające na celu odpowiednią zmianę przepisów w kierunku zaproponowanym przez Trybunał Konstytucyjny.

W odpowiedzi poinformowano²⁰ Rzecznika, że w Senacie zostały podjęte działania legislacyjne zmierzające do zmiany art. 42 § 2 Kodeksu karnego, w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 25 marca 2010 r. Komisja Ustawodawcza Senatu wniosła do Marszałka Senatu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy Kodeks karny w zakresie wykonania wspomnianego postanowienia sygnalizacyjnego, załączając stosowny projekt²¹ ustawy. Następnie projekt ten został skierowany przez Marszałka Senatu do Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu, gdzie na wspólnym posiedzeniu w dniu 11 maja 2010 r., Komisje rozpatrzyły projekt i wniosły²² o jego przyjęcie bez poprawek. W związku z toczącymi się w Senacie pracami nad zmianą art. 42 § 2 Kodeksu karnego, Komisja Ustawodawcza Sejmu nie wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

Sejm RP, po rozpatrzeniu Senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, uchwalił w dniu 25 listopada 2010 r. ustawę o zmianie ustawy Kodeks karny²³ nowelizującą art. 42 § 2 k.k. Senat nie wniósł poprawek, a Prezydent podpisał ustawę. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 42 § 2 k.k., sąd orzeka zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów albo pojazdów określonego rodzaju, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka

¹⁸ Sygn. akt S 2/09.

¹⁹ RPO-637528-II/09 z 12 maja 2010 r.

²⁰ Pismo z 24 maja 2010 r.

²¹ Druk nr 837.

²² Druk nr 837 S.

²³ Dz.U. z 2011 r. Nr 17, poz. 78.

odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, 174 lub 177 k.k. Ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania prawa do powyższego postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego.

3. Konieczność wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych

Rzecznik, w toku realizacji ustawowych kompetencji, badał tryb i sposób oraz warunki normatywne funkcjonowania patroli rozminowania w szczególności w zakresie trybu zabezpieczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych. Przepis art. 25c ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym²⁴, zawiera delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, które ma określić szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych, a w szczególności tryb zgłaszania i zabezpieczenia tych materiałów oraz warunki wyznaczania miejsc przeznaczonych do niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych. Obecnie kwestie oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych są regulowane w drodze wytycznych, instrukcji czy rozkazów. Materia ta nie jest uregulowana jednak w akcie o mocy powszechnie obowiązującej. Wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 25c powyższej ustawy jest niezbędne dla zapewnienia ochrony tak podstawowych wartości jak życie i zdrowie obywateli. Wcześniejsze wystąpienie²⁵ w tej sprawie Rzecznik skierował do Ministra Obrony Narodowej, jednak otrzymał odpowiedź, iż w wyniku rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, organem właściwym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z

²⁴ Ustawa z 22 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 679, z późn. zm.).

²⁵ RPO-590552-XVIII/09 z 1 października 2010 r.

²⁶ RPO-590552-XVIII/09 z 1 grudnia 2010 r.

prośbą o podjęcie działań w celu doprowadzenia do wykonania omawianego upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi poinformowano²⁷ Rzecznika, że projekt rozporządzenia znajduje się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych.

²⁷ Pismo z 23 grudnia 2010 r.

5. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Projekt ustawy o mediatorach i zasadach prowadzenia mediacji w sprawach skierowanych przez organy procesowe

Od 2003 r. Rzecznik zabiegał o upowszechnienie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, zwłaszcza mediacji, proponując w wystąpieniach konkretne rozwiązania w tym zakresie. Jednym z postulatów było skierowanie sprawy do mediacji przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Nie został on jednak spełniony. Mediacja jest postępowaniem odrębnym od postępowania karnego, dlatego też przesłanki dla jej prowadzenia nie powinna stanowić okoliczność przedstawienia zarzutów. Rzecznik spotyka się z wieloma sprawami, które mogłyby być rozwiązane w drodze mediacji bez konieczności prowadzenia postępowania przygotowawczego, a następnie sądowego. Podobnie nie zyskał akceptacji Ministra Sprawiedliwości postulat wprowadzenia mediacji do postępowania w sprawach o wykroczenia, ze względu na zagrożenie przedłużenia postępowania. Rzecznik postulował zainicjowanie prac legislacyjnych nad ustawą o zawodzie mediatora, analogiczną do ustawy o zawodzie kuratora. Projekt ustawy o mediatorach i zasadach prowadzenia mediacji w sprawach skierowanych przez organy procesowe, tylko częściowo spełnia te postulaty. W ocenie Rzecznika, wymogi stawiane mediatorom są zbyt niskie, co więcej nie są one czytelne, dlatego też należałoby rozważyć wprowadzenie kryteriów analogicznych do tych, które dotyczą kuratorów zawodowych. W projekcie nie określono też standardów pomieszczeń mediacyjnych (wymogi lokalowe i techniczne, odpowiednie urządzenie) i nie nałożono na organizacje pozarządowe wymogu zapewnienia stosownych warunków. Rzecznik zwrócił się²⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie uwzględnienia powyższych uwag i postulatów.

Minister zapewnił²⁹ Rzecznika, że problematyka alternatywnych metod rozwiązywania sporów i konfliktów, mediacja, znajdują się w stałym zainteresowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości. Od 2009 roku w Społecznej

²⁸ RPO-458685-II/03 z 5 lutego 2010 r.

²⁹ Pismo z 15 lipca 2010 r.

Radzie ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości prowadzone są prace nad opracowaniem zmian przepisów o postępowaniu mediacyjnym, koncepcji uregulowania alternatywnych metod rozwiązania sporów i konfliktów bądź uregulowania rozwiązań dotyczących tylko instytucji mediacji w odrębnym akcie prawnym lub uzupełnienia istniejących już regulacji. Rada podjęła także prace nad opracowaniem "Zielonej Księgi Polskiej Mediacji", która zainicjuje szerokie konsultacje społeczne dotyczące stanu polskiej mediacji oraz potrzeb jej usprawnienia. Ponadto w dniu 30 listopada 2009 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości został utworzony Departament Praw Człowieka do którego kompetencji z dniem 31 marca 2010 r. należy realizacja zadania w postaci podejmowania działań na rzecz upowszechniania i rozwoju alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji.

2. Zmiana Regulaminu urzędowania sądów powszechnych w zakresie uwzględnienia wśród informacji telefonicznych, udzielanych przez sekretariaty sądów, treści orzeczeń

W toku badania spraw indywidualnych wątpliwości Rzecznika wzbudziła regulacja zawarta w § 31 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości - Regulamin urzędowania sądów powszechnych³⁰. Przepis ten wskazuje, co w szczególności może być przedmiotem udzielonych telefonicznie informacji przez kierownika sekretariatu wydziału lub upoważnionego przez niego pracownika sekretariatu wydziału. Przedmiotowy zapis nie wskazuje jednoznacznie na możliwość udzielenia telefonicznie informacji o treści orzeczenia. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, iż praktyka sądów w tym zakresie jest różnorodna, w szczególności bywa tak, iż strony lub uczestnicy postępowań sądowych spotykają się z odmową udzielenia informacji o treści orzeczenia. Głównym przeciwwskazaniem do udzielania szczegółowych informacji telefonicznie może być anonimowość rozmówcy. Pracownik sekretariatu sądowego nie może być bowiem pewien, czy udziela informacji stronie postępowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że treść orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie jest publicznie udostępniana w każdej sytuacji, także wówczas gdy posiedzenie sądu (rozprawa) odbywa się z wyłączeniem jawności

³⁰ Rozporządzenie z 23 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.).

(art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości zmiany treści § 31 ust. 3 powyższego rozporządzenia w taki sposób, aby nie budziło żadnych wątpliwości to, że przedmiotem informacji udzielanych telefonicznie może być również treść orzeczenia sądowego.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³², że z uwagi na fakt, iż aktualne brzmienie § 31 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych spowodowało stosowanie przez sądy niejednolitej praktyki w kwestii zakresu informacji udzielanych przez sądy telefonicznie, podjęto decyzję dotyczącą nowelizacji ww. przepisu. Zgodnie z proponowanym w projekcie brzmieniem tego przepisu, kierownik sekretariatu lub upoważniony przez niego pracownik będzie mógł udzielić telefonicznej informacji także w zakresie treści orzeczenia sądowego. Projekt rozporządzenia znajduje się na etapie konsultacji społecznych.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Postępowania dyscyplinarne adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów

Rzecznik wniósł³³ do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie, iż art. 91a ust. 1 i art. 91b ustawy Prawo o adwokaturze³⁴, art. 62² ust. 1 i art. 62³ ustawy o radcach prawnych³⁵, art. 63a § 1 i art. 63b ustawy Prawo o notariacie³⁶, art. 83 ust. 2 i art. 83 ust. 3 ustawy o prokuraturze³⁷, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo do sądu, jak podkreślił w złożonym wniosku Rzecznik, nie może być traktowane jedynie formalnie (jako dostępność drogi sądowej w ogóle), lecz musi stwarzać możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. W świetle tak rozumianego prawa do sądu, Rzecznik doszedł do przekonania, że na gruncie obecnie obowiązujących postępowań dyscyplinarnych adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz prokuratorów, nie jest zapewniona pełna

³¹ RPO-640807-XIX/10 z 21 maja 2010 r.

³² Pismo z 30 czerwca 2010 r.

³³ RPO-641848-I/10 z 4 marca 2010 r., sygn. akt K 9/10.

³⁴ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

³⁵ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

³⁶ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.).

³⁷ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.).

kontrola sądowa nad orzeczeniami sądów dyscyplinarnych, zwłaszcza zapadłymi w drugiej instancji. Rzecznik zauważył, iż tam gdzie dopuszczono orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe, tam też odstąpiono od stosowania w tych postępowaniach standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricte*. To właśnie w postępowaniu dyscyplinarnym, jako posiadającym represyjny charakter, prawo do sądu pełni rolę szczególną gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Miarą zaś konstytucyjności rozwiązań legislacyjnych, zdaniem Rzecznika, zastosowanych w unormowaniu konkretnej procedury dyscyplinarnej powinien być zakres kontroli sądu nad orzeczeniami sądów dyscyplinarnych. W ocenie Rzecznika, zakres tej kontroli powinien być pełny. Przyjęte regulacje nie gwarantują bowiem ukaranym członkom wymienionych grup zawodowych prawa dochodzenia przed sądem zarówno faktu niepopelnienia przewinienia dyscyplinarnego, jak i też bezpodstawności wszczęcia przeciwko nim takiego postępowania, natomiast w przypadku pokrzywdzonego dochodzenia przed sądem faktu ewentualnego popełnienia przez obwinionego określonego przewinienia dyscyplinarnego, bądź bezpodstawności odmowy wszczęcia lub umorzenia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem Rzecznika, takie unormowania w sposób wyraźny ograniczają zakres drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych wobec przedstawicieli tych czterech zawodów. Istnienie takiego stanu prawnego oznacza naruszenie prawa do sądu, statutowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zawiadomił Rzecznika, że na skutek ww. wniosku zostało wszczęte postępowanie. Termin rozprawy nie został jeszcze wyznaczony.

2. Tryb postępowania dyscyplinarnego w sprawach łowieckich

Do Rzecznika wpłynęła skarga w przedmiocie ukształtowania trybu postępowania dyscyplinarnego w sprawach łowieckich, dotycząca braku możliwości odwołania się do sądu powszechnego w przypadku orzeczenia przez sąd łowiecki kary dyscyplinarnej nagany, bądź zawieszenia w prawach członka Zrzeszenia. Ustawa Prawo łowieckie³⁸ określa jedynie, że prawo dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym jest dopuszczalne w sytuacji utraty członkostwa, w tym na skutek orzeczenia najsurowszej kary dyscyplinarnej -

³⁸ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

wykluczenia, a także w sprawach dotyczących nabycia członkostwa, po wyczerpaniu drogi wewnątrzorganizacyjnej. W ocenie Rzecznika, orzeczenie innych kar dyscyplinarnych, a zwłaszcza kary zawieszenia w prawach członka, bez możliwości odwołania się do sądu powszechnego narusza konstytucyjną zasadę prawa do sądu. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wszystkie prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję, w tym odnoszące się do tak istotnej zasady jaką jest prawo do sądu, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Rzecznik zwrócił się³⁹ do Ministra Środowiska z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej we wskazanym powyżej zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰ Rzecznika, że zgłoszone wątpliwości będą przedmiotem rozważań resortu i o ile potwierdzi się konieczność wprowadzenia zmian regulacji ustawowych w tym zakresie, to uwagi te zostaną uwzględnione przy nowelizacji ustawy Prawo łowieckie.

3. Brak możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia

Rzecznik wniósł⁴¹ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 55 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego⁴² w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jako terminu zawitego z art. 45 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji.

Na tle badanych przez Rzecznika spraw dotyczących uprawnień pokrzywdzonego do uzyskania statusu oskarżyciela posiłkowego ujawnił się problem zgodności z Konstytucją art. 55 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Zgodnie z tym przepisem, w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, pokrzywdzony może w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o postanowieniu wnieść akt oskarżenia do sądu. Niemożność przywrócenia terminu w sytuacji, o której mowa w art. 55 § 1 k.p.k., jeżeli uchybienie nastąpiło bez winy pokrzywdzonego, godzi w zasadę prawa do sądu

³⁹ RPO-625338-I/09 z 23 kwietnia 2010 r.

⁴⁰ Pismo z 22 czerwca 2010 r.

⁴¹ RPO-628295-II/09 z 4 sierpnia 2010 r.

⁴² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

(art. 45 ust. 1 Konstytucji), w tym przypadku przybierającą postać prawa dostępu do sądu. Istotą zarzutu naruszenia prawa do sądu jest w niniejszej sprawie takie ukształtowanie przepisów proceduralnych dotyczących subsydiarnego aktu oskarżenia, które - przez stworzenie szczegółowego wymogu formalnego w postaci miesięcznego terminu prekluzyjnego i surową sankcją za jego niedopełnienie - w praktyce w określonych sytuacjach zamykają dostęp do organów ochrony prawnej, czyniąc prawo do sądu dla części wnioskodawców prawem pozornym. W rezultacie przepis art. 55 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia narusza także zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji.

Rzecznik zgłosił⁴³ również udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta G. dotyczącej braku możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: art. 55 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie określa wymienionego w nim terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jako terminu zawitego – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik stwierdził m.in., iż przedstawiciele doktryny od początku obowiązywania zaskarżonego przepisu wskazywali na wadliwość uregulowania w nim terminu miesięcznego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jako terminu prekluzyjnego, którego przekroczenie powoduje bezskuteczność czynności procesowej, bez możliwości przywrócenia terminu. Wysoki rygoryzm cechujący termin, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi wymogami prawa do sądu i może czynić to prawo iluzorycznym w sytuacji, gdy niedotrzymanie terminu nastąpi z przyczyn niezależnych od strony, lecz z winy organu procesowego.

Zarówno wniosek Rzecznika jak też skarga konstytucyjna, do której przystąpił Rzecznik oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁴³ RPO-628295-II/10 z 30 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 28/10.

4. Brak możliwości poddania kontroli sądowej aktu mianowania funkcjonariusza Służby Celnej

W związku z wpływającymi do Rzecznika skargami dotyczącymi mianowań funkcjonariuszy Służby Celnej na stanowiska służbowe w trybie art. 223 ustawy o Służbie Celnej⁴⁴ został ujawniony problem dotyczący możliwości poddania kontroli sądowej aktu mianowania. Brak było realnej możliwości odwołania się do sądu (powszechnego czy też administracyjnego) w celu sprawdzenia prawidłowości mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe w danym korpusie. Sąd Najwyższy uważał, bowiem, iż w tym zakresie kognicja należy do sądów administracyjnych, sądy administracyjne odrzucały zaś skargi na rozstrzygnięcia dotyczące tej materii. Sytuacja powyższa budziła wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia konstytucyjnych gwarancji dostępu do sądu. W istocie okazywało się, że w sprawie gwarantowanego przepisami ustawy o Służbie Celnej prawa do określenia odpowiedniego korpusu służbowego nie istniał żaden efektywny system kontroli zewnętrznej (w tym przypadku kontroli sądowej). Dodatkowo z analizy spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne wynikało, że tego typu sprawy nie są rozstrzygane przez organy Służby Celnej w formie decyzji administracyjnych. Mogłoby to oznaczać, iż obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantującym prawo dostępu do sądu w sytuacji, gdy istnieje potrzeba ochrony gwarantowanego ustawą prawa podmiotowego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁵ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi wyjaśniono⁴⁶, że kwestia charakteru prawnego mianowania funkcjonariuszy w oparciu o art. 223 ustawy o Służbie Celnej jest przedmiotem badania przez sądy administracyjne, które rozpatrują indywidualne skargi wnoszone przez funkcjonariuszy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyraził odmienne stanowisko od dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych, stwierdzając, że mianowanie na stopień służbowy funkcjonariusza celnego dokonane w oparciu o wskazywany przepis przejściowy ustawy o Służbie Celnej jest decyzją administracyjną. W okresie udzielania odpowiedzi wyroki te nie były jeszcze prawomocne, niemniej oznaczały one

⁴⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.).

⁴⁵ RPO-643009-IX/10 z 17 września 2010 r.

⁴⁶ Pismo z 19 października 2010 r.

zmianę dotychczasowego orzecznictwa, w efekcie, którego byłaby możliwa kontrola sądów administracyjnych w wyżej wymienionym zakresie.

Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii adresat wystąpienia uzależnił od stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dniu 3 listopada r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał postanowienie⁴⁷, w którym stwierdził, że analiza uregulowania art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej prowadzi do wniosku, iż mianowanie o którym mowa w przepisie w istocie stanowi decyzję administracyjną – rozstrzyga bowiem w sposób władczy o sytuacji funkcjonariusza, a konkretnie o tym jaki stopień służbowy i w jakim korpusie będzie posiadał. Reasumując Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpoznawana sprawa miała charakter sprawy administracyjnej rozstrzyganej decyzją i jako taka podlega kontroli sądów administracyjnych.

5. Brak możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania

Rzecznik zgłosił⁴⁸ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krystyny H. i przedstawił następujące stanowisko: art. 547 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego⁴⁹ w zakresie, w jakim pozbawia stronę prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała, iż jeżeli ustawodawca zdecydował się w art. 547 k.p.k. na rozwiązanie, że merytoryczne orzeczenie sądu okręgowego oddalające wniosek o wznowienie postępowania podlega kontroli na drodze sądowej, to konstytucyjna zasada równego traktowania podmiotów znajdujących się w identycznym położeniu prawnym (wspólną cechą podmiotów jest w tym przypadku oddalenie ich wniosku o wznowienie postępowania) nakazuje także taką drogę kontroli otworzyć dla skarżącej, której wniosek o wznowienie postępowania oddalił sąd apelacyjny. Popierając przedstawione powyżej argumenty Rzecznik podkreślił, iż ustawodawca decydując się na wprowadzenie do procedury karnej

⁴⁷ Sygn. akt I OSK 949/10.

⁴⁸ RPO-660700-II/10 z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 23/10.

⁴⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89 poz. 555, z późn. zm.).

nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest wznowienie postępowania, powinien ukształtować tę procedurę z poszanowaniem konstytucyjnie zagwarantowanych praw, w tym prawa wynikającego z art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

C. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Możliwość wnoszenia przez oskarżonego zażalenia jedynie na ustne uzasadnienie postanowienia wydanego na rozprawie

Do Rzecznika zwrócono się ze skargą dotyczącą zgodności z Konstytucją regulacji przewidującej 7-dniowy termin do wniesienia zażalenia na uzasadnienie postanowienia, wydanego na rozprawie i niedoręczanego stronom. W sprawie indywidualnej sąd wydał postanowienie o umorzeniu postępowania, uzasadniając to postanowienie ustnie na rozprawie. Oskarżony zwrócił się o wydanie postanowienia z pisemnym uzasadnieniem, które otrzymał po 3 tygodniach. Następnie wniósł zażalenie na uzasadnienie postanowienia, jednak sąd odmówił jego przyjęcia, z uwagi na to, że zostało złożone po terminie. Z przepisu art. 100 § 1 k.p.k. wynika reguła, że wyroki, postanowienia i zarządzenia wydane na rozprawie ogłaszane są ustnie. W konsekwencji - co do zasady - nie są one doręczane stronom z urzędu. Oskarżony posiada jedynie możliwość wnoszenia zażalenia na ustne uzasadnienie postanowienia wydanego na rozprawie. Rzecznik zwrócił się⁵⁰ o wyjaśnienie, czy obecna regulacja nie narusza prawa oskarżonego do informacji, a w konsekwencji do rzetelnego procesu oraz do dwuinstancyjnego postępowania.

D. Prawo do obrony

1. Zasady porozumiewania się tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy normujące zasady porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Oskarżony tymczasowo aresztowany może porozumiewać się ze swym obrońcą podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie. Swoboda porozumiewania się z obrońcą podlega ograniczeniu w stosunku do podejrzanego, wobec którego stosowany

⁵⁰ RPO-651515-II/10 z 19 listopada 2010 r.

jest areszt tymczasowy (art. 73 § 2 i 3 k.p.k.). Prokurator może zastrzec obecność swoją albo osoby trzeciej podczas widzenia podejrzanego z obrońcą, może także kontrolować korespondencję z obrońcą. Ograniczenia te mogą obowiązywać tylko przez 14 dni od dnia tymczasowego aresztowania, mimo to stanowią one niewątpliwą ingerencję w sferę konstytucyjnego prawa do obrony. Wątpliwości budzi przyjęte kryterium ograniczenia swobody kontaktu obrońcy z podejrzanym, może ono bowiem zostać wprowadzone „w szczególnie uzasadnionym wypadku”. Omawiana regulacja pozostawia prokuratorowi swobodę unormowania ostatecznego kształtu ograniczenia prawa do obrony, nie gwarantując w wystarczający sposób ochrony przed arbitralnością. Problem ten widać wyraźnie na tle art. 73 § 3 k.p.k., który daje prokuratorowi możliwość kontroli korespondencji podejrzanego z obrońcą. Istnieją więc uzasadnione wątpliwości, czy omawiane przepisy są zgodne z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

2. Zasady postępowania z materiałami kontroli operacyjnej

Rzecznik zgłosił⁵² udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad postępowania z materiałami kontroli operacyjnej. W piśmie z dnia 25 października 2010 r. Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: „Art. 19 ustawy o Policji⁵³ w zakresie, w jakim nie określa granic wkroczenia przez stosującego czynności operacyjno - rozpoznawcze w sferę kontaktów podejrzanego z jego obrońcą oraz gwarancji proceduralnych towarzyszących takiemu wkroczeniu, jak również sposobu postępowania z informacjami uzyskanymi odnośnie takich kontaktów, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 oraz z art. 51 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji.”

Przepis art. 19 ustawy o Policji w ramach kontroli operacyjnej dopuszcza możliwość zastosowania tzw. podsłuchu operacyjnego. Skarżący jako niezgodne z Konstytucją postrzegał to, że ustawodawca nie uwzględnił w regulacjach dotyczących kontroli operacyjnej specyficznej sfery kontaktów podejrzanego z obrońcą. Skoro ustawodawca słusznie przewidział w przepisach postępowania

⁵¹ RPO-662364-II/10 z 5 grudnia 2010 r.

⁵² RPO-596582-II/08 z 15 lipca 2010 r., sygn. akt SK 7/10.

⁵³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

karnego szereg gwarancji procesowych mających na celu ochronę skutecznego prawa do obrony, przede wszystkim poprzez zapewnienie poufności kontaktów podejrzanego (oskarżonego) z jego obrońcą, to dopuszczanie na gruncie art. 19 ustawy o Policji możliwości kontrolowania i nagrywania takich kontaktów, jawić się może jako obejście zakazu dowodowego wyrażonego w art. 178 pkt 1 k.p.k. oraz naruszenie zasad: poufności kontaktów tymczasowo aresztowanego z obrońcą (art. 73 § 1 k.p.k.) i ochrony tajemnicy pism lub innych dokumentów obejmujących okoliczności związane z wykonywaniem funkcji obrońcy (art. 225 § 3 k.p.k.). Gromadzenie przez Policję w ramach czynności operacyjnych informacji dotyczących rozmów podejrzanym z ich obrońcami następuje w sposób sprzeczny z Konstytucją oraz normami Kodeksu postępowania karnego i przy braku uregulowania obowiązku zniszczenia takich materiałów, jest niezgodne z art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

E. Koszty postępowania

1. Brak aktu wykonawczego do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, regulującego problematykę wynagrodzeń i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie

W związku z badaną przez Rzecznika sprawą ujawnił się problem natury ogólnej dotyczący braku aktów wykonawczych do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁵⁴. Moc obowiązującą zachowuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1982 r. w sprawie stawek, warunków przyznawania i wypłaty ryczałtu przysługującego sędziom i pracownikom sądowym za dokonanie oględzin oraz stawek należności kuratorów, wydane na podstawie art. 42 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia kuratorów będących adwokatami nie może przekraczać stawek zasadniczego wynagrodzenia przewidzianego tymi przepisami, a wysokość wynagrodzenia innych kuratorów - 50% tych stawek. Różnicowanie wysokości wynagrodzenia kuratorów w zależności od

⁵⁴ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.).

posiadanego przez osobę pełniącą tę funkcję tytułu zawodowego może zostać uznane za pozostające w kolizji z konstytucyjną zasadą równości. Czynnikiem decydującym o wysokości wynagrodzenia przysługującego kuratorowi powinien być przede wszystkim nakład pracy, a nie okoliczność, czy osoba ustanowiona kuratorem jest wpisana na listę adwokatów. Ponadto przepis ten został wydany z częściowym przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 42 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, gdyż Minister Sprawiedliwości upoważniony był do określenia wyłącznie materii należności kuratorów ustanowionych w poszczególnych sprawach. W powyższym przepisie nie ma mowy o zróżnicowaniu przyznawanego wynagrodzenia w zależności od tego, czy osoba ustanowiona kuratorem jest równocześnie adwokatem. Unormowanie zawarte w rozporządzeniu pozostaje także w kolizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się⁵⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań w niniejszej sprawie.

Minister podzielił⁵⁶ wątpliwości wyrażone w wystąpieniu Rzecznika. Jednocześnie poinformował, że zostaną podjęte prace legislacyjne zmierzające do wydania aktu wykonawczego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Rozporządzenie takie dotychczas jednak nie zostało wydane.

F. Przewlekłość postępowań

1. Praktyka zawieszania postępowań karnych z uwagi na oczekiwanie na opinie biegłych

Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynikało, że w 2005 r. dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej przekazał prokuratorom apelacyjnym wzorzec postępowania przed podjęciem decyzji o zawieszeniu oraz w sprawach zawieszonych, w którym jednoznacznie stwierdzono, że oczekiwanie na opinie biegłych nie uzasadnia zawieszenia postępowania. Stanowisko Prokuratury Krajowej dotyczące braku podstaw do zawieszania postępowania z uwagi na długotrwałe oczekiwanie na opracowanie opinii przez biegłych, było wielokrotnie wyrażane i przypominane również po wskazanej dacie. Mimo tego stanowiska, do Rzecznika wciąż wpływały wnioski świadczące o praktyce

⁵⁵ RPO-625610-XVIII/09 z 16 marca 2010 r.

⁵⁶ Pismo z 25 maja 2010 r.

zawieszania postępowań karnych z uwagi na oczekiwanie na opinie biegłych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁷ do Prokuratora Generalnego z prośbą o zbadanie tego zagadnienia i przedstawienie informacji, czy stanowisko Prokuratury Krajowej z 2005 r. zachowuje walor aktualności.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸, że trafny jest pogląd Rzecznika, iż oczekiwanie na opinie biegłych nie uzasadnia zawieszenia postępowania przygotowawczego. Stanowisko takie, przekazane wszystkim prokuratorom apelacyjnym, zawarte zostało m.in. w piśmie⁵⁹ Zastępcy Prokuratora Generalnego, gdzie stwierdzono, że oczekiwanie na zarządzoną i trwającą czynność procesową nie może być uznane za długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania, w rozumieniu art. 22 § 1 k.p.k.

2. Problem przewlekłości postępowania karnego spowodowanej długotrwałością oczekiwania na sporządzenie opinii przez biegłych

W swoich wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik niejednokrotnie podejmował problem przewlekłości postępowania karnego spowodowanej długotrwałością oczekiwania na sporządzenie opinii przez biegłych. W styczniu 2006 r. Rzecznik został poinformowany, iż usprawnieniu współpracy sądu i prokuratury z biegłymi służyć będzie ustawa o biegłych, której projekt opracowywany jest w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ustawa ta nie została jednak uchwalona. Z danych dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości nie wynika również, aby został przygotowany projekt takiej ustawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy obecnie prowadzone są prace legislacyjne mające na celu przygotowanie projektu ustawy o biegłych i ewentualnie, jaki jest stan tych prac.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹, iż jakkolwiek przeszkody natury finansowej utrudniają możliwość skutecznych działań legislacyjnych w zakresie usprawnienia funkcjonowania korpusu biegłych sądowych, resort sprawiedliwości dokłada wszelkich starań, by w ramach obecnie obowiązujących przepisów prawa oddziaływać na biegłych sądowych i ustanawiających ich

⁵⁷ RPO-579803-II/08 z 7 maja 2010 r.

⁵⁸ Pismo z 27 maja 2010 r.

⁵⁹ Pismo z 16 stycznia 2006 r., nr PR I 0760/11/05.

⁶⁰ RPO-516676-II/05 z 17 września 2010 r.

⁶¹ Pismo z 20 października 2010 r.

prezesów sądów okręgowych, w celu zwiększania jakości oraz sprawności opiniowania. Realizując wytyczne resortu sprawiedliwości, prezesi sądów okręgowych prowadzą cykliczne szkolenia biegłych, mające na celu uzupełnienie ich wiedzy na temat roli biegłego, jego uprawnień i obowiązków w procesie.

3. Odszkodowanie za przewlekłość postępowania

Rzecznik zgłosił⁶² udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty K. dotyczącej braku przesłanek przyznania lub odmowy zasądzenia na rzecz skarżącego odszkodowania za przewlekłość postępowania.

W piśmie z dnia 2 listopada 2010 r. Rzecznik sprecyzował stanowisko przedstawione w dniu 26 sierpnia 2010 r.: „Art. 12 ust. 4 zd. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶³ w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶⁴ w zakresie, w jakim dotyczy przewlekłości postępowania sądowego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.”

Zarzuty skarżącej dotyczące niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki koncentrują się na tym, iż przepis ten w swoim pierwszym brzmieniu przewidywał jedynie fakultatywność zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania. Ponadto regulacja ta nie określała żadnych przesłanek, którymi powinien kierować się sąd zasądzając odpowiednią sumę pieniężną, co daje sądowi całkowitą dowolność orzekania w tym zakresie. W rezultacie zmian dokonanych ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki aktualnie na żądanie skarżącego, sąd uwzględniając skargę obligatoryjnie przyznaje od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości od 2000 złotych do 20 000 złotych.

⁶² RPO-650338-II/10 z 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt SK 12/10.

⁶³ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

⁶⁴ Ustawa z 20 lutego 2009 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 498).

4. Długotrwałe rozpatrywanie przez sądy wniosków osób pozbawionych wolności o udzielenie przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności lub warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary

W 2010 r. do Rzecznika wpływały skargi od osób pozbawionych wolności na długotrwałe rozpatrywanie przez sądy ich wniosków złożonych w toku postępowania wykonawczego, dotyczących udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności lub warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary. W znacznej liczbie przypadków przyczyną długotrwałości postępowań było wielokrotne transportowanie skazanych do jednostek penitencjarnych położonych w różnych okręgach, czego skutkiem była zmiana właściwości miejscowej sądu i konieczność przekazania wniosku do rozpatrzenia sądowi miejscowo właściwemu. Zdaniem Rzecznika niezbędnym wydaje się uregulowanie kwestii dotyczących transportowania skazanych, wobec których toczy się postępowanie w przedmiocie przerwy lub warunkowego zwolnienia, w akcie prawa o charakterze ogólnie obowiązującym. Na przykładzie sprawy Rokosz przeciwko Polsce, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka nakazał państwu polskiemu wypłatę odszkodowania, uznając, że pobyt skazanego w warunkach zakładu karnego w jego stanie zdrowia, stanowił naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyraźnie widać potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych, które umożliwią sprawne procedowanie sądów w postępowaniu wykonawczym. Szczególnie w przypadku skazanych ubiegających się o udzielenie przerwy w odbywaniu kary, powinny mieć priorytet względy humanitarne i dobro jednostki oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, a nie wyłącznie interes wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie w tym celu stosownych działań.

W odpowiedzi⁶⁶ poinformowano Rzecznika, że Sąd Apelacyjny w G. uznał, iż w przedstawionym przez Rzecznika przypadku blisko półroczny okres oczekiwania na podjęcie decyzji w przedmiocie dopuszczenia dowodu z opinii biegłego jest okresem niewątpliwie wypełniającym dyspozycję art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej

⁶⁵ RPO-563445-VII/07 z 2 grudnia 2010 r.

⁶⁶ Pismo z 28 grudnia 2010 r.

zwłoki⁶⁷. Zwłaszcza, iż wniosek skazanego o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności, z uwagi na dolegliwości zdrowotne, wymagał podjęcia pilnych działań, mających na celu jak najszybsze sprawdzenie okoliczności, czy stan zdrowia skazanego pozwala na odbywanie przez niego kary pozbawienia wolności.

Minister stwierdził, że dokonywanie zmian legislacyjnych na podstawie przypadku jednej sprawy, wydaje się przedwczesne. Podzielił jednak pogląd, iż decyzja o przetransportowaniu skazanych, wobec których toczy się postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności lub udzielenia warunkowego zwolnienia z pozostałej do odbycia reszty kary pozbawienia wolności, winna być racjonalnie uzasadniona i dążyć do osiągnięcia kompromisu między różnymi, konkurującymi ze sobą dobrami chronionymi prawem (prawo jednostki do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz ustawowe cele wykonania kary określone w k.k.w.). Jednocześnie przyznał, że przykład sprawy Rokosza, wskazuje na potrzebę przeprowadzenia szerszej analizy sprawności postępowań przed sądem, w zakresie zastosowania instytucji z art. 153 k.k.w. oraz z art. 155 k.k.w. z uwagi na stan zdrowia skazanego. Pozwoli to na zajęcie stanowiska, odnośnie tego czy obecnie istniejące rozwiązania prawne, umożliwiają sądom sprawne procedowanie na etapie postępowania wykonawczego, w kwestiach związanych z rozpoznaniem wniosków o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności lub udzielenia warunkowego zwolnienia z pozostałej do odbycia reszty kary pozbawienia wolności. Resort sprawiedliwości zwrócił się do wszystkich prezesów sądów okręgowych, o przeprowadzenie kontroli sprawności postępowań sądowych, dotyczących rozpoznania wniosków o udzielenie przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności oraz o udzielenie warunkowego zwolnienia z pozostałej do odbycia reszty kary pozbawienia wolności, z uwagi na stan zdrowia skazanego, za okres 2009 r. – 2010 r.

Minister zapewnił Rzecznika, że po uzyskaniu stosownych informacji z sądów, zostaną one wnikliwie przeanalizowane, również pod kątem ewentualnej potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie aktualnych rozwiązań prawnych, celem wzmocnienia sprawności procedowania w tych sprawach.

⁶⁷ Dz.U. Nr 179, poz. 1843.

G. Postępowanie mandatowe

1. Możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego

W 2010 r. do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące bardzo ograniczonych możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Charakterystyczną cechą postępowania mandatowego jest określenie momentu, w którym nałożony mandat staje się prawomocny. W postępowaniu tym przyjmuje się szczególną fikcję, że przyjęcie mandatu (uiszczenie grzywny nałożonej mandatem zaocznym) oznacza przyznanie się do winy i prawomocne zakończenie postępowania. Przyjęcie mandatu (opłacenie grzywny nałożonej mandatem zaocznym) nie jest obowiązkiem sprawcy wykroczenia - może on podjąć decyzję, czy poddać się nałożonej grzywnie, czy skorzystać z prawa do rozpoznania kwestii odpowiedzialności na drodze postępowania sądowego.

Skarżący podnosili w szczególności, że art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zbyt wąsko określa przesłanki ewentualnego uchylenia prawomocnego mandatu karnego, co powoduje, że niekiedy w obrocie prawnym pozostają mandaty obarczone poważnymi wadami. Stosownie do tego przepisu, sąd - na wniosek ukaranego lub z urzędu - uchyla prawomocny mandat karny, jeśli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. W nadsyłanych do Rzecznika skargach osoby, które przyjęły mandat karny podnosiły także, że uległy naciskom funkcjonariusza, tłumaczącego w sposób nie do końca zrozumiały, że wina danej osoby jest oczywista, zaś w razie skierowania sprawy do sądu poniesie ona surowsze konsekwencje (choćby poprzez obciążenie kosztami postępowania) i będzie narażona na dodatkowe niedogodności (np. stawiennictwo w sądzie). Rzecznik zwrócił się⁶⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych mających na celu poszerzenie możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹, że zagadnienie zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika zostanie przedstawione Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, w celu dokonania pogłębionej analizy problemu i wypracowania stanowiska Komisji co do

⁶⁸ RPO-631655-II/09 z 18 marca 2010 r.

⁶⁹ Pismo z 12 maja 2010 r.

celowości i ewentualnego zakresu nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

2. Postępowania mandatowe prowadzone wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz

Rzecznikowi przedstawiono problem dotyczący postępowania mandatowego prowadzonego wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz. Gdy sprawca takiego wykroczenia korzysta z możliwości pisemnego złożenia wyjaśnień, na przykład wypełniając nadesłany przez organ prowadzący czynności druk oświadczenia, funkcjonariusz może nałożyć na niego mandat karny zaoczny i wysłać przesyłką poleconą. Od daty wystawienia takiego mandatu (nie zaś otrzymania) biegnie 7 - dniowy termin do uiszczenia grzywny, o którym mowa w art. 98 § 5 k.p.s.w. Często jednak, na przykład na skutek opóźnień na poczcie, lub chociażby kilkudniowej zwłoki w odbiorze przesyłki poleconej zawierającej mandat zaoczny, sprawca wykroczenia, który przyznaje się do jego popełnienia i chce uiścić nałożoną grzywnę, nie ma możliwości dokonania tego w terminie. W konsekwencji, biorąc pod uwagę treść art. 99 k.p.s.w. organ prowadzący czynności jest zobowiązany do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie, w wyniku czego dochodzi do niepotrzebnego zaangażowania sądu, zwiększenia kosztów postępowania, ale także obniżenia prestiżu organów prowadzących czynności, które spotykają się z uzasadnionymi skargami sprawców wykroczeń. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec opisanego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹ Rzecznika, że praktyka wysyłania mandatów karnych zaocznych za pośrednictwem poczty jest nieprawidłowa i wynika z błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących postępowania mandatowego. Jednakże, jak wskazano w wystąpieniu Rzecznika, w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁷² § 7 poświęcony jest nakładaniu grzywien w drodze

⁷⁰ RPO-641494-II/10 z 25 marca 2010 r.

⁷¹ Pismo z 23 kwietnia 2010 r.

⁷² Rozporządzenie z 22 lutego 2002 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 201, z późn. zm.).

mandatu karnego zaocznego. W przepisie tym uregulowano między innymi sposób doręczania sprawcy wykroczenia mandatu karnego zaocznego lub zawiadomienia o jego wystawieniu. W szczególności przepis § 7 ust. 6 stanowi, iż „W przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, rejestrującego obraz, funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny zaoczny, może wysłać mu przesyłką poleconą odcinki „A”, „B” i „C” formularza, wraz z zarejestrowanym obrazem, po usunięciu z niego wizerunków innych osób niż sprawca zarejestrowanego wykroczenia.” Przepis ten w sposób jednoznaczny zatem dopuszcza przesłanie sprawcy wykroczenia, stwierdzonego fotoradarem, mandatu karnego zaocznego. W takim razie powstaje wątpliwość, czy wskazany przepis rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest zgodny z uregulowaniami zawartymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ponowne przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

Minister przyznał⁷⁴, iż możliwym wydaje się stwierdzenie o braku spójności regulacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego z postanowieniami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepis § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia zdaje się opierać na niezgodnym z przepisami k.p.s.w. założeniu, że funkcjonariusz, wypełniając dane na odcinkach formularza mandatu karnego zaocznego, może nie wiedzieć, kto jest sprawcą wykroczenia, podczas gdy z art. 98 § 4 k.p.s.w. jednoznacznie wynika, że przesłanką nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego zaocznego jest okoliczność, iż nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu. Natomiast § 7 ust. 6 rozporządzenia zdaje się nie być spójny z unormowaniem zawartym w art. 98 § 4 k.p.s.w., którego treść wydaje się wyłączać możliwość wysyłania zarówno właścicielom pojazdów, jak i ustalonym już sprawcom wykroczeń mandatów karnych zaocznych za pośrednictwem poczty. Kwestia zasadności ewentualnej nowelizacji rozporządzenia celem dostosowania jego postanowień do treści przepisów

⁷³ RPO-641494-II/10 z 6 lipca 2010 r.

⁷⁴ Pismo z 2 sierpnia 2010 r.

Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia jest przedmiotem analizy prowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rzecznik będzie monitorował przebieg procesu legislacyjnego.

H. Procedura sądownoadministracyjna

1. Nieprzekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu

Rzecznik zwrócił się⁷⁵ do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z prośbą o podjęcie działań, które - po wniesieniu odwołania od decyzji Prezesa UKE na podstawie art. 479⁵⁹ § 1 k.p.c. - uwzględnią stanowisko przedstawione w uzasadnieniu uchwały⁷⁶ Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieuzasadnione wstrzymanie się Prezesa UKE z przesłaniem odwołania sądowi powszechnemu godzi w interes prawny i faktyczny stron postępowania, zwłaszcza w sytuacji zaopatrzenia decyzji w rygor natychmiastowej wykonalności. Niedopełnienie przez Prezesa UKE omawianej czynności może naruszać także konstytucyjną zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności art. 78 Konstytucji, zapewniający stronom prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny interpretując postanowienia art. 479⁵⁹ k.p.c. uznał, iż od obowiązku niezwłocznego nadania biegu odwołaniu Prezes UKE może zwolnić się jedynie w sytuacji, gdy uchyli albo zmieni swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie winien powiadomić stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie.

W odpowiedzi Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wyjaśnił⁷⁷, że w art. 479⁵⁹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca nie określił wyraźnego terminu przekazania odwołania do sądu, w przepisie tym użyty jest bowiem niedookreślony zwrot "niezwłocznie". Pod tym pojęciem należy rozumieć działanie bez zbędnej zwłoki, a zatem działanie możliwie szybkie, z zastrzeżeniem jednak uwzględnienia obiektywnych możliwości w danych okolicznościach sprawy. Prezes UKE po otrzymaniu odwołania lub zażalenia od

⁷⁵ RPO-477500-VI/04 z 19 sierpnia 2010 r.

⁷⁶ Uchwała z 23 lutego 2010 r., sygn. akt II GPS 6/09.

⁷⁷ Pismo z 8 września 2010 r.

strony nie przesyła ich niejako "automatycznie" do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ale każdorazowo przed przekazaniem tych środków zaskarżenia wraz z aktami sprawy do sądu obowiązany jest do dogłębnej analizy odwołań i zażaleń wraz z załącznikami, w celu podjęcia decyzji w przedmiocie zastosowania instytucji tzw. samokontroli. Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono, że wszystkie odwołania wpływające do Prezesa UKE przekazywane były i są bez zbędnej zwłoki.

2. Uznanie terminu za zachowany w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, gdy pismo zostało nadane w zagranicznej placówce pocztowej

W związku z badanymi przez Rzecznika sprawami ujawnił się problem dotyczący uznania terminu za zachowany w procedurze administracyjnej ogólnej uregulowanej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wątpliwości Rzecznika budzi możliwość uznania terminu za zachowany wówczas, gdy pismo przed upływem terminu zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego. Zachowanie terminu nie będzie możliwe, gdy przed jego upływem pismo nadano w zagranicznej placówce pocztowej. We wcześniejszych orzeczeniach sądy administracyjne podkreślały, że nadanie pisma w placówce pocztowej zagranicznego operatora lub w placówce polskiego operatora, ale nie mającego statusu operatora publicznego, przed dniem upływu terminu, nie prowadzi do zachowania terminu. Ostatnio w orzecznictwie sądownoadministracyjnym spotkać można stanowisko, zgodnie z którym w przypadku, gdy pismo zostało nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, termin do jego wniesienia należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo to zostało przekazane polskiej placówce pocztowej operatora publicznego⁷⁸. W opinii Rzecznika rozszerzająca wykładnia zaproponowana przez Naczelną Sąd Administracyjny nie jest jednak wystarczająca. Przepis art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a. wymaga nowelizacji. Ograniczenia przewidziane w tym przepisie uznać można za stojące w sprzeczności z ogólnymi fundamentami Wspólnoty Europejskiej. Podobne postulaty pojawiły się w najnowszej literaturze z zakresu nauki postępowania administracyjnego.

⁷⁸ Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 1101/07, OSP 2009 Nr 6, poz. 64.

Rzecznik zwrócił się⁷⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰, że przyjęcie rozwiązania zaproponowanego przez Rzecznika mogłoby spowodować znaczne wydłużenie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji ograniczyć pewność obrotu prawnego. Opracowany w MSWiA projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje zmianę art. 40 k.p.a., poprzez dodanie § 4 i § 5 o następującym brzmieniu: „§ 4. Strona zamieszkała za granicą, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Polsce, obowiązana jest wskazać w Polsce pełnomocnika do doręczeń. § 5. W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń, przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem”. Osoby obowiązane do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń mają również prawo do ustanowienia pełnomocnika do reprezentowania ich w danej sprawie. Analogiczne regulacje zawarte są w Kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie Ordynacja podatkowa.

3. Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2010 r. znalazła finał sprawa, w której Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania ze skargi konstytucyjnej, dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸¹ określających podstawy skargi kasacyjnej i granice związania sądu skargą

⁷⁹ RPO-638794-XVIII/10 z 28 stycznia 2010 r.

⁸⁰ Pismo z 25 lutego 2010 r.

⁸¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.)

kasacyjną⁸² Trybunał Konstytucyjny, przychylając się do stanowiska Rzecznika, iż będące źródłem niekonstytucyjnej wykładni przepisów rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych zostały usunięte uchwałą pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r.⁸³ umorzył postępowanie w sprawie⁸⁴.

⁸² Informacja RPO za 2009, s. 75-77.

⁸³ Sygn. akt I OPS 10/09.

⁸⁴ Postanowienie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09.

6. Wolność osobista

1. Konieczność uregulowania zasad użycia środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionych funkcjonariuszy odpowiednich służb w przepisach rangi ustawowej w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 41 ust. 1 Konstytucji

W wyroku⁸⁵ wydanym w sprawie z wniosku⁸⁶ Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁸⁷ jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁸⁸ oraz z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał zapowiedział, że wystąpi do Sejmu z sygnalizacją, aby regulowana przez rozporządzenie materia należąca, w myśl art. 41 ust. 1 Konstytucji, do materii ustawowej, została zamieszczona w ustawie, a art. 15 ust. 3 ustawy o CBA upoważniający do wydania rozporządzenia został dostosowany do wymogów konstytucyjnych, wynikających z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Sygnalizacja ma dotyczyć również: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie określenia warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, a także zasad użycia broni palnej przez pododdziały odwodowe Straży Granicznej. Do końca maja 2010 r. Trybunał nie wydał wspomnianego postanowienia sygnalizacyjnego, jednak stanowisko Trybunału przedstawione w uzasadnieniu wyroku z 10 marca 2010 r. było zgodne ze stanowiskiem Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak Rzecznik, wywodzi potrzebę ustawowego uregulowania użycia środków przymusu bezpośredniego z

⁸⁵ Wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07.

⁸⁶ Informacja RPO za 2007 r., str. 54.

⁸⁷ Rozporządzenie z 17 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 214, poz. 1575).

⁸⁸ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

konieczności zapewnienia zgodności przepisów regulujących użycie środków przymusu bezpośredniego z Konstytucją. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁸⁹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, a także o informację co do stanu zaawansowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zasadach stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz planowanym terminie przedłożenia tego projektu Sejmowi RP.

Odpowiedzi udzielił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i poinformował⁹⁰, że w celu przeprowadzenia zmian systemowych poprzez ujednoczenie regulacji dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez wszystkich uprawnionych funkcjonariuszy, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem⁹¹ w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Ujednoczenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy, powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Ujednoczenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy. Decyzja o powołaniu Zespołu była m. in. wynikiem wystąpienia Rzecznika. Zadanie kierowania pracami Zespołu zostało powierzone Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. W dniu 17 czerwca 2010 r. w Ministerstwie odbyło się spotkanie organizacyjne, na którym postanowiono o opracowaniu projektu założeń do projektu ustawy o zasadach użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

W dniu 30 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne⁹² w związku z wyrokiem z dnia 10 marca 2010 r. wydanym w sprawie z wniosku Rzecznika. Zdaniem Trybunału niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest podjęcie stosownych działań legislacyjnych, celem usunięcia uchybień dotyczących rozporządzeń regulujących rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposoby ich użycia przez funkcjonariuszy CBA, ABW, Policji i Straży Granicznej. Kwestie te powinny być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Jest to szczególnie istotne w sytuacjach, w których władza publiczna dysponuje oczywistą przewagą wobec jednostki, z racji nieodzownej w pewnych sferach

⁸⁹ RPO-551675-II/07 z 27 maja 2010 r.

⁹⁰ Pismo z 7 lipca 2010 r.

⁹¹ Zarządzenie nr 138 z dnia 9 grudnia 2008 r.

⁹² Sygn. akt S 5/10.

potrzeby szybkości działania, jego niejawności, przy jednoczesnym zagrożeniu dla dóbr o bardzo wysokiej randze konstytucyjnej, takich jak wolność czy prywatność jednostki. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o przebiegu prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Pismem z dnia 3 stycznia 2011 r. Minister poinformował, iż projekt założeń do projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej został 22 grudnia 2010 r. skierowany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyrażenie opinii, co do zakresu oceny skutków regulacji projektu. Projekt założeń został zgłoszony Kancelarii Premiera do wykazu projektów nad którymi prowadzone będą prace w poszczególnych resortach w 2011 roku.

2. Wyegzekwowanie od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom poprzez zastosowanie wobec niego środków przymusu bezpośredniego

Na tle badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw, ujawnił się ogólny problem dotyczący możliwości wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom poprzez zastosowanie wobec niego środków przymusu bezpośredniego. Z art. 74 § 2 k.p.k. wynika, że oskarżony jest obowiązany poddać się oględzinom zewnętrznym ciała oraz innym badaniom nie połączonym z naruszeniem integralności ciała. W myśl § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddania badaniom lub czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej⁹⁴ organ postępowania zapewnia w czasie badania oraz wykonywania czynności asystę, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia badania lub wykonania czynności, gdy zachodzi potrzeba zastosowania wobec osoby przymusu bezpośredniego, albo na wniosek przeprowadzającego badanie lub wykonującego czynność. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 74 § 4 k.p.k. Tymczasem żaden przepis k.p.k. nie reguluje zagadnienia zastosowania wobec oskarżonego (podejzranego) środków przymusu bezpośredniego w przypadku odmowy wykonania omawianego obowiązku. W ocenie Rzecznika, przepis rozporządzenia został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Jest on również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, iż

⁹³ RPO-551675-II/07 z 17 grudnia 2010 r.

⁹⁴ Rozporządzenie z 23 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 299).

rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Kwestionowany przepis jest niezgodny także z art. 41 ust. 1 Konstytucji, gdyż reguluje materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustawy tj. materię zasad i trybu ograniczenia wolności i nietykalności osobistej. Rzecznik zwrócił się⁹⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie i ewentualne podjęcie działań w celu dostosowania obecnego stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

⁹⁵ RPO-651625-II/10 z 28 lipca 2010 r.

7. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Uregulowania prawne przewidujące związanie sądu polskiego wymiarem kary orzeczonej przez sąd państwa wydania europejskiego nakazu aresztowania, nawet jeśli kara przekracza ustawowe zagrożenie określone w polskim porządku prawnym

Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu, iż w praktyce związanej ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania (ENA) pojawiła się wątpliwość, czy w przypadku zwrotnego przekazania do Polski osoby skazanej w państwie wydania europejskiego nakazu aresztowania, polski sąd związany jest wysokością kary orzeczonej za granicą, nawet jeśli kara ta przekracza ustawowe zagrożenie przewidziane w polskim Kodeksie karnym. W doktrynie prawa karnego przeważa pogląd o związaniu sądu polskiego w takiej sytuacji wymiarem kary orzeczonej przez sąd państwa wydania ENA. Implementacja instytucji ENA do polskiego porządku krajowego nastąpiła wskutek podjęcia w dniu 13 czerwca 2002 r. przez Radę UE decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Rzecznik podkreślił, że wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego odmiennej procedury wykonania kary wobec osoby skazanej i przekazanej w trybie ENA, określonej w art. 607s § 4 i art. 607t § 2 k.p.k. (tj. wykonywania kary w dalszym ciągu) od tej określonej w art. 611c § 2 k.p.k. w związku z art. 114 § 4 k.k. (tj. przekształcania skazania na gruncie prawa krajowego) nie było podyktowane postanowieniami wspomnianej decyzji ramowej, która nie zawiera nakazu związania państwa, w którym odbywa karę przekazany w trybie ENA, wysokością orzeczonej kary przez inne państwo członkowskie UE. Rzecznik zwrócił się⁹⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia zmian art. 607s § 4 i art. 607t § 2 k.p.k. w zakresie możliwości dostosowania przez sąd krajowy kary przyjętej do wykonania w trybie ENA do zagrożenia ustawowego przewidzianego w polskim Kodeksie karnym.

Minister w pełni podzielił argumenty zawarte w wystąpieniu Rzecznika i poinformował⁹⁷, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowany został projekt

⁹⁶ RPO-553258-II/07 z 6 sierpnia 2010 r.

⁹⁷ Pismo z 3 września 2010 r.

ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, mający umożliwić polskim sądom uwzględnienie w postępowaniu karnym orzeczeń skazujących wydanych w państwach UE w związku z popełnieniem przez sprawcę przestępstwa. Zgodnie z projektowanymi zmianami art. 607s § 4 k.p.k., sąd polski, orzekający w kwestii uznania i wykonania ENA, nie byłby bezwzględnie związany wymiarem kary orzeczonej przez sąd zagraniczny. W wypadkach, w których wymierzona kara zagraniczna przekraczałaby ustawowy pułap odpowiedzialności za określony czyn, przewidziany w polskiej ustawie karnej, sąd polski obligatoryjnie adaptowałby tę karę, poprzez określenie jej wymiaru w granicach prawa polskiego i z uwzględnieniem całokształtu polskich unormowań materialnoprawnych. Projekt nie przewiduje zmiany art. 607t § 2 k.p.k. Przepis ten w zakresie dostosowania wymiaru orzeczonej kary zawiera odwołanie do treści art. 607s § 3-5 k.p.k., a tym samym wystarczająca będzie postulowana przez Rzecznika zmiana art. 607s § 4 k.p.k.

2. Implementacja do polskiego porządku prawnego postanowień Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do tej Konwencji

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w związku z koniecznością pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do tej Konwencji. W piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 24 września 2008 r., Rzecznik otrzymał informację, że Ministerstwo podejmuje działania mające na celu przystosowanie art. 202 k.k. do wymogów Konwencji. Podzielając przedstawioną w piśmie opinię, że w związku ze zobowiązaniami międzynarodowymi niezbędne jest podniesienie przynajmniej do lat 16 wieku osoby małoletniej, z której udziałem treści pornograficzne są utrwalane, sprowadzane, przechowywane lub posiadane (art. 202 § 4 i § 4a k.k.), Rzecznik zwrócił się⁹⁸ z prośbą o przedstawienie działań podejmowanych w celu pełnej implementacji postanowień Konwencji o cyberprzestępczości.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁹ Rzecznika, że pomimo tego, iż Polska nie jest stroną Konwencji o cyberprzestępczości, a zatem nie istnieje prawny

⁹⁸ RPO-595750-II/08 z 26 stycznia 2010 r.

⁹⁹ Pismo z 26 lutego 2010 r.

obowiązek dostosowania prawa polskiego do jej wymogów, to jednak podjęto szereg działań zmierzających do zapewnienia zgodności prawa polskiego z jej postanowieniami. Zakresem dostosowania objęto przepisy dotyczące przestępstw komputerowych, a także przepisy postępowania karnego w odniesieniu do przeszukania i zajęcia przechowywanych danych informatycznych oraz kontroli i utrwalania określonych przekazów, w tym korespondencji przesyłanej drogą elektroniczną. Zmieniono również przepisy ustawy o Policji oraz ustawy Prawo telekomunikacyjne w zakresie dotyczącym gromadzenia i rejestrowania określonych danych. Pozostała do wprowadzenia zmiana odnosi się do przestępstw pornografii dziecięcej. W celu związania się postanowieniami Konwencji konieczne jest podniesienie granicy wiekowej małoletniego (przynajmniej do 16 lat) w odniesieniu do utrwalania oraz sprowadzania, posiadania i przechowywania na użytek prywatny treści pornograficznych z udziałem małoletniego (art. 202 § 4 i 4a k.k.). W wyniku przeprowadzonej analizy przepisów opracowany został projekt ustawy, który obejmuje zmiany do art. 101 § 4, art. 202, art. 205 k.k., a także art. 90, art. 91, art. 185a k.p.k. Projekt ten zostanie przedłożony do dalszych prac wewnątrzresortowych i poddany następnie konsultacjom międzyresortowym. Rzecznik będzie monitorował prace legislacyjne.

3. Działania związane z przygotowaniem służb oraz infrastruktury granicznej do szczególnych wyzwań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej na terenie Polski i Ukrainy

Skargi wpływające do Rzecznika, a także prowadzone wizytacje przejść granicznych, wskazywały na występowanie licznych niedogodności, na jakie napotykali podróżni przy przekraczaniu wschodniej granicy Polski. Podróżni narażeni byli na długie, często wielogodzinne oczekiwanie na odprawę graniczną, w warunkach naruszających ich godność. O występowaniu tych zjawisk zdają się przesądzać takie czynniki, jak tempo wykonywania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy poszczególnych służb po obu stronach granicy, braki kadrowe w polskich służbach granicznych, a także niedostosowana do potrzeb infrastruktura przejść granicznych.

Rzecznik dostrzega wysiłki podejmowane zarówno przez Straż Graniczną, jak i Służbę Celną, zmierzające do usprawnienia odprawy granicznej i celnej oraz podnoszenia przepustowości przejść granicznych. Jednakże działania te nie

przynoszą jak dotąd wyników w postaci radykalnej poprawy sytuacji. W perspektywie wspólnej organizacji przez Polskę i Ukrainę Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r., zaniepokojenie musi budzić sytuacja na przejściach granicznych między Polską i Ukrainą. Z tym niezwykle ważnym dla obu krajów wydarzeniem sportowym wiązać się będzie zwiększenie natężenia ruchu granicznego. Na służbach granicznych ciążyć będzie obowiązek zapewnienia sprawnej obsługi tego ruchu, z poszanowaniem praw i godności podróżnych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie informacji o podjętych i planowanych działaniach związanych z przygotowaniem służb oraz infrastruktury granicznej do szczególnych wyzwań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej na terenie Polski i Ukrainy.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰¹ Rzecznika, że w Komendzie Głównej Straży Granicznej powołany został w 2008 roku Zespół ds. koordynacji działań Straży Granicznej w związku z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Powołano także polsko-ukraińską międzyrządową Grupę roboczą ds. koordynacji bezpieczeństwa podczas EURO 2012. W styczniu 2010 r. Rada Ministrów ustanowiła Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko - ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013. Nadrzędnym celem Programu jest usprawnienie funkcjonowania granicy polsko - ukraińskiej. Program zakłada ponadto wyposażenie służb granicznych w najnowocześniejszy sprzęt do kontroli, co wpłynie na znaczne przyspieszenie tempa odpraw. Priorytetowym działaniem jest budowa nowych przejść granicznych. Zostaną również zmodernizowane istniejące przejścia graniczne. W celu zwiększenia sprawności realizacji zadań dotyczących obsługi zwiększonego ruchu granicznego, jak też zapewnienia bezpieczeństwa granic w czasie mistrzostw, Straż Graniczna planuje wystąpienie do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej - FRONTEX, z wnioskiem o wsparcie ze strony funkcjonariuszy służb granicznych Unii Europejskiej.

¹⁰⁰ RPO-640682-X/10 z 24 lutego 2010 r.

¹⁰¹ Pismo z 26 marca 2010 r.

4. Działania Policji podejmowane w celu realizacji postanowień ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w szczególności w odniesieniu do meczów piłki nożnej

Pismem z dnia 21 grudnia 2009 r. Rzecznik zwrócił się¹⁰² do Komendanta Głównego Policji z prośbą o udzielenie informacji, jak przebiega realizacja w praktyce postanowień ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁰³, w szczególności w odniesieniu do meczów piłki nożnej. Podstawą do wystąpienia były relacjonowane przez media agresywne, noszące znamiona czynów zabronionych, zachowania się kibiców piłkarskich oraz niepodejmowanie stosownych działań przez władze klubów piłkarskich i Polski Związek Piłki Nożnej. W związku z powyższymi informacjami Rzecznik powziął wątpliwość, czy uregulowania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w sposób wystarczający zabezpieczają społeczeństwo przed agresywnymi zachowaniami kibiców, jak również czy uregulowania te są odpowiednio stosowane w praktyce przez powołane do tego służby. Komendant Główny Policji udzielając informacji zwrócił uwagę, iż dokonanie szczegółowej oceny uregulowań ustawowych będzie możliwe dopiero po wejściu w życie wszystkich aktów wykonawczych do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o przyczynach przedstawionej sytuacji oraz obecnym stanie procesu legislacyjnego dotyczącego brakujących rozporządzeń wykonawczych do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

W odpowiedzi Minister przedstawił¹⁰⁵ wykaz pięciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, które zostały wydane i weszły w życie. Jednocześnie poinformował, iż trwają prace legislacyjne nad projektami dwóch rozporządzeń do wymienionej wyżej ustawy, pozostających w zakresie właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Prace nad projektem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej zostały zakończone. Ponadto zakończone zostały konsultacje międzyresortowe oraz konsultacje społeczne projektu rozporządzenia Ministra Spraw

¹⁰² Informacja RPO za 2009 r., str. 93.

¹⁰³ Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504).

¹⁰⁴ RPO-635818-II/09 z 7 kwietnia 2010 r.

¹⁰⁵ Pismo z 29 kwietnia 2010 r.

Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej. Prace nad projektem uległy wydłużeniu ze względu na ściśle techniczny charakter przedmiotu regulacji oraz uwagi i postulaty zgłoszone przez partnerów społecznych zaproszonych do konsultacji społecznych.

5. Udzielanie przez prokuraturę informacji o postępowaniu przygotowawczym dotyczącym katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem

W związku z katastrofą lotniczą, jaka miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem, Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Warszawie prowadzi śledztwo w sprawie nieumyślnego spowodowania katastrofy w ruchu powietrznym, w wyniku której śmierć ponieśli wszyscy pasażerowie samolotu Tu-154M, w tym Prezydent RP Lech Kaczyński oraz członkowie załogi samolotu. Sprawa ta, z uwagi na fakt, że w katastrofie lotniczej zginęło szereg osób pełniących ważne funkcje publiczne, włącznie z Prezydentem RP będącym najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego, budzi zrozumiałe zainteresowanie opinii publicznej i jest przedmiotem licznych publikacji prasowych, radiowych i telewizyjnych. Ze względu na niewielki zakres informacji przekazywanych przez prokuraturę, publikacje te w dużej części oparte są na spekulacjach i domysłach. Z uwagi na rangę zdarzenia, prokuratura powinna szeroko przedstawiać obywatelom informację o czynnościach podejmowanych w sprawie, nawet wówczas, gdy ze względu na zasadę tajności nie jest możliwe ujawnienie treści tych czynności. W myśl bowiem art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Stosownie zaś do art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji o działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne określają ustawy. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁰⁶, nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym ze względu na ochroną interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji. Postępowanie przygotowawcze prowadzone przez Wojskową

¹⁰⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

Prokuraturę Okręgową w Warszawie mieści się w granicach określonych omawianym przepisem. Rzecznik dwukrotnie zwracał się¹⁰⁷ do Prokuratora Generalnego z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Prokurator nie podzielił¹⁰⁸ wątpliwości zawartych w wystąpieniach Rzecznika. Choć istotnie art. 61 Konstytucji i zapisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej gwarantują prawo do informacji, w szczególności o działalności organów władzy publicznej, do których zaliczyć należy prokuraturę, to jednak z treści obu powołanych aktów prawnych wynikają też określone ograniczenia w dostępie obywateli do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej. Udzielając obywatelom informacji o biegu postępowania w sprawie katastrofy lotniczej mającej miejsce w dniu 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem, prokuratura stara się przekazywać obszerne wiadomości o biegu śledztwa, z tym wszakże ograniczeniem, by ich rozpowszechnienie nie przyniosło szkody dobru śledztwa oraz prawom innych osób. W zakresie ustaleń śledztwa dotyczącego katastrofy pod Smoleńskiem Prokurator Generalny przekazał szeroką informację na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 29 kwietnia 2010 r. Również na stronie internetowej Prokuratury Generalnej ukazało się szereg wiadomości o postępach śledztwa w sprawie katastrofy samolotu Tu-154 M101.

6. Odpowiedzialność karna sprawców fałszywych alarmów o podłożeniu ładunków wybuchowych w okolicach obiektów użyteczności publicznej

W nawiązaniu do prowadzonej korespondencji w sprawie następstw prawno-karnych związanych z fałszywymi alarmami o podłożeniu ładunków wybuchowych w okolicach dworców, sądów, hal widowiskowych, czy innych obiektów użyteczności publicznej, Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt nowelizacji przepisów ustawy Kodeks karny¹⁰⁹ oraz ustawy Kodeks wykroczeń¹¹⁰. Proponowana treść nowego przepisu art. 224 a k.k. może w praktyce rodzić szereg wątpliwości dotyczących zakresu normowania. W obecnym stanie prawnym odpowiedzialności za wykroczenie z art. 66 § 1 k.w. podlega sprawca niezależnie o tego, czy czynności sprawdzające wiadomość

¹⁰⁷ RPO-646712-II/10 z 6 maja 2010 r. oraz 27 maja 2010 r.

¹⁰⁸ Pismo z 18 maja 2010 r. i 2 czerwca 2010 r.

¹⁰⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

¹¹⁰ Ustawa z 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275).

zostały podjęte, czy też zlekceważone. Następstwem proponowanego brzmienia wymienionych przepisów będzie to, iż sytuacje, w których fałszywy alarm nie skutkuje podjęciem czynności sprawdzających, znajdą się poza zakresem penalizacji, w szczególności nie będą one stanowić wykroczenia. Zdaniem Rzecznika bardziej precyzyjne i rodzące mniej wątpliwości w procesie sądowego stosowania prawa może okazać się drugie rozwiązanie zasygnalizowane w piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości, a mianowicie wprowadzenie typu podstawowego przestępstwa w postaci występku o charakterze formalnym, penalizującym sam fałszywy alarm oraz typu kwalifikowanego w postaci podjęcia określonych czynności przez określony organ.

Zmiany w tym zakresie nie zostały dotychczas wprowadzone.

8. Ochrona praw ofiar przestępstw

1. Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw

Od kilku już lat Rzecznik podejmuje działania zmierzające do uchwalenia Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, którego pierwszy projekt został opracowany w Biurze Rzecznika w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym. Kierując się potrzebą zapewnienia wszechstronnej pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, Rzecznik wyraził nadzieję, iż Program, zawierający rozwiązania systemowe, zostanie wkrótce przyjęty i uzyska walor aktu normatywnego w formie ustawy. W związku z powyższym w 2009 r. Rzecznik skierował¹¹¹ do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie dotyczące konieczności uchwalenia rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. W ocenie Rzecznika powyższy Program powinien mieć ustawowe umocowanie, co pozwoliłoby na niesienie skuteczniejszej i pełniejszej niż dotychczas pomocy materialnej i prawnej ofiarom przestępstw, a także jej egzekwowanie od instytucji i organów zobowiązanych do podejmowania działań w tej materii. W odpowiedzi udzielonej przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego poinformowano, że opracowany został projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, który w dniu 20 kwietnia 2009 r. przesłano wszystkim członkom Rady Ministrów do konsultacji. W związku z powyższym Rzecznik, wobec braku informacji o uchwaleniu Programu, zwrócił się¹¹² do Prezesa Rady Ministrów z ponowną prośbą o rozważenie nadania mu waloru aktu normatywnego i spowodowanie przyspieszenia prac legislacyjnych.

Odpowiedzi udzielił Minister Sprawiedliwości i wyjaśnił¹¹³, że projekt "Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw" nadal znajduje się w Zespole do Spraw Programowania Prac Rządu, który będzie podejmował decyzje co do dalszej ścieżki procedowania.

¹¹¹ Informacja RPO za 2009 r., str. 95.

¹¹² RPO-445687-II/03 z 22 lutego 2010 r.

¹¹³ Pismo z 21 lipca 2010 r.

2. Umocnienie pozycji pokrzywdzonego

a) Podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do skutecznego zagwarantowania uprawnień dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we własnych sprawach oraz do pełnej ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym

Zgodnie z art. 12 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Prawach Dziecka ONZ¹¹⁴ dziecko ma prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich dotyczących go sprawach. Nadto przepis art. 13 ust. 2 Konwencji stanowi, iż wykonywanie prawa dziecka do swobodnej wypowiedzi we własnej sprawie może być ograniczone jedynie koniecznością poszanowania praw lub reputacji innych osób albo potrzebą ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, bądź zdrowia albo moralności społecznej. Tymczasem obowiązujące brzmienie art. 51 Kodeksu postępowania karnego i art. 205 Kodeksu karnego nie pozwala na wyrażenie przez dziecko, które ukończyło 15 rok życia, woli podjęcia przez organy ścigania postępowania w sprawie zgwałcenia go. W ocenie Rzecznika, takie ukształtowanie przepisów narusza uprawnienia dzieci do wyrażania poglądów we własnej sprawie. W konsekwencji, w wielu przypadkach zgwałcenia dziecka przez przedstawiciela ustawowego lub osobę pod której pieczęą pozostaje, może nie dochodzić do wszczęcia postępowania karnego i dzieci mogą być nadal krzywdzone. Zgwałcenie małoletniego powyżej lat 15, w przeciwieństwie do czynu opisanego w art. 200 Kodeksu karnego, nie podlega bowiem ściganiu z urzędu, ale jest czynem opisanym w art. 197 Kodeksu karnego, ściganym dopiero po złożeniu wniosku przez ustawowego przedstawiciela pokrzywdzonego. Rzecznik zwrócił się¹¹⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do skutecznego zagwarantowania uprawnień dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we własnych sprawach i zmierzającej do pełnej ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁶ o spełnieniu postulatu Rzecznika poprzez wniesienie projektu nowelizacji art. 205 k.k. powodującej, iż przestępstwa wymienione w tym przepisie, popełnione wobec małoletnich, będą ścigane z urzędu.

¹¹⁴ Umowa z 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

¹¹⁵ RPO-634394-II/09 z 5 lutego 2010 r.

¹¹⁶ Pismo z 19 marca 2010 r. i 23 sierpnia 2010 r.

Nie rozwiązuje to jednak problemu trudności z wszczęciem postępowania karnego w przypadku innych czynów, również ściganych dopiero po złożeniu stosownego wniosku. Na wniosek pokrzywdzonego, podejmowane są działania w przypadku znacznej części czynów popełnionych na szkodę osoby najbliższej, takich jak uszkodzenia ciała określonego w art. 157 § 5 k.k. czy przeciwko mieniu, m.in. art. 278 § 4, 284 § 4 k.k. W przypadku tych przestępstw, niemożność złożenia wniosku przez pokrzywdzone dziecko może być skuteczną barierą przed zainicjowaniem postępowania karnego w sytuacji, gdy sprawcą czynu jest przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczęą pozostaje dziecko. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹¹⁷ do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie stanowiska w sprawie poszerzenia uprawnień procesowych małoletnich poprzez przyznanie im możliwości złożenia wniosku o ściganie wymienionej kategorii przestępstw. Alternatywą dla tej propozycji może być ściganie z urzędu wszystkich przestępstw popełnionych wobec małoletnich.

b) Brak wystarczających gwarancji ustawowych dotyczących prawa pokrzywdzonego do pełnej informacji procesowej

Rzecznik zasygnalizował w wystąpieniu zróżnicowanie sytuacji podejrzanego i pokrzywdzonego w zakresie ustawowych gwarancji informowania przez organy ścigania o uprawnieniach i obowiązkach. Mimo, iż w postępowaniu przygotowawczym pokrzywdzony i podejrzany są stronami, tylko podejrzany ma zagwarantowane generalne prawo do uzyskania przed pierwszym przesłuchaniem pełnej informacji o uprawnieniach i obowiązkach (art. 300 k.p.k.). Wprawdzie na organy postępowania nałożony jest obowiązek udzielenia pouczenia pokrzywdzonemu w konkretnej sytuacji procesowej, jednak nie zaspokaja to niedosytu ustawowej gwarancji w zakresie pełnej informacji procesowej dla pokrzywdzonego. Obowiązek wręczenia formularza pt. „Pouczenie pokrzywdzonego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach” i odebrania oświadczenia pokrzywdzonego, iż zapoznał się z jego treścią, jest wciąż mylnie traktowany jako spełnienie obowiązku prawidłowego pouczenia pokrzywdzonego o przysługujących mu uprawnieniach. Ze względu na sposób pouczenia, pokrzywdzeni często pozostają bierni i bezradni w procesie karnym, o czym świadczą napływające do Rzecznika wnioski. Zgodnie z wytycznymi

¹¹⁷ RPO-634394-II/09 z 28 września 2010 r.

Prokuratora Generalnego z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie działań na rzecz pokrzywdzonego, niezależnie od pisemnego pouczenia o uprawnieniach, wszyscy pokrzywdzeni powinni otrzymywać dodatkowe ustne informacje, w praktyce nie jest to jednak regułą. W związku w powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy zmierzającej do nowelizacji art. 300 k.p.k. w celu nałożenia na organy postępowania przygotowawczego obowiązku pouczenia pokrzywdzonego o jego uprawnieniach, obejmującego pełne i zrozumiałe dla niego informacje. Poprosił też o rozważenie zmiany treści obowiązujących pouczeń tak, aby były wyczerpujące i zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy.

c) Zobowiązanie sądu do przesłuchania dziecka po zgłoszeniu przez oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego, żądania ponownego przesłuchania

Omówienie w rozdziale „Rozbieżności w stosowaniu prawa”.

3. Ochrona pokrzywdzonych i świadków w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej

Do wiadomości Rzecznika wpłynął wniosek Fundacji Przeciwno Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu - La Strada, skierowany do Ministra Sprawiedliwości. Wniosek dotyczył podjęcia inicjatywy legislacyjnej w związku z treścią Zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form ochrony udzielanej przez Policję osobom zagrożonym¹¹⁹. Fundacja podniosła zarzut niejawności uregulowań zarządzenia, która uniemożliwia kontrolę przyznawania ochrony i przestrzegania praw osób zagrożonych. W ocenie Rzecznika, obowiązujące unormowania określające środki ochrony pokrzywdzonych i świadków w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej są niewystarczające. Dotyczy to instytucji świadka anonimowego (art. 184 k.p.k.), pozwalającej jedynie na zachowanie w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka. W wymienionej kategorii spraw jest to ochrona iluzoryczna, zważywszy, iż świadek może zostać zidentyfikowany na podstawie treści złożonych zeznań. Wątpliwości budzi nadto, iż jest to akt niestanowiący źródła powszechnie obowiązującego prawa i mający charakter niejawni.

¹¹⁸ RPO-513323-II/05 z 9 sierpnia 2010 r.

¹¹⁹ Zarządzenie z 15 lipca 2005 r. Nr 810 pf/2005.

Rozważenia wymaga, czy zakres ochrony świadka (pokrzywdzonego) lub osób mu bliskich, w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej, w których istnieje realne zagrożenie dla ich życia, zdrowia i wolności, nie powinien być tożsamy z określonym w ustawie o świadku koronnym¹²⁰. Ponadto, decyzja o ochronie uczestników postępowania karnego oraz niektórych innych osób powinna też być podejmowana z urzędu i uwzględniać fakt, że zagrożenie może nie być stanem przejściowym. Rzecznik zwrócił się¹²¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

4. Ochrona dzieci przed skrzywdzeniem przez osoby podejrzane lub skazane za niektóre przestępstwa, a zatrudniane na stanowiskach związanych z wychowaniem, leczeniem, edukacją lub opieką nad dziećmi

Rzecznik wyraził pogląd, iż Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej¹²² wymaga od krajów członkowskich podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby osoba fizyczna skazana za jedno z przestępstw określonych w decyzji (przestępstw związanych z seksualnym wykorzystaniem dzieci i pornografią dziecięcą nie wyłączając podżegania, pomocnictwa oraz usiłowania ich popełnienia) mogła, jeśli zachodzi taka konieczność, zostać czasowo lub stale pozbawiona prawa do prowadzenia działalności zawodowej związanej z nadzorem nad dziećmi. W dniu 5 listopada 2008 r. do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP skierowany został poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.¹²³ Projekt zawiera rozwiązanie wskazanego problemu, w postaci uniemożliwienia zatrudnienia, polegającego na bezpośrednim kontakcie z dziećmi osób skazanych za przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, przestępstwa z użyciem przemocy, jak również przestępstwa określone w

¹²⁰ Ustawa z 25 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 232, z późn. zm.).

¹²¹ RPO-652728-II/10 z 8 października 2010 r.

¹²² Decyzja z dnia 22 grudnia 2003 r. 2004/68/WSiSW.

¹²³ Druk nr 1280.

rozdziale 7 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹²⁴. Rzecznik zwrócił się¹²⁵ do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP z prośbą o poinformowanie o planowanych przez Komisję pracach legislacyjnych.

¹²⁴ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.).

¹²⁵ RPO-562403-II/07 z 27 września 2010 r.

9. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Realizacja obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych

Po analizie obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności ustawy o dostępie do informacji publicznej¹²⁶, a także praktyki ich stosowania przez podmioty zobowiązane i orzecznictwa sądów, Rzecznik zwrócił się¹²⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań – o charakterze legislacyjnym i pozalegisacyjnym – mających na celu zapewnienie skutecznego korzystania przez wszystkich zainteresowanych obywateli z zagwarantowanego im przez Konstytucję prawa do informacji.

W ocenie Rzecznika wątpliwości interpretacyjne budzą niektóre terminy ustawowe, w tym samo pojęcie „informacja publiczna”. Istotne jest również rozgraniczenie pomiędzy dostępem, a ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego i ustanowienie w tym zakresie czytelnych regulacji. Niepokój wywołuje praktyka przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Ponadto wskazane byłoby wyznaczenie jednolitych zasad pobierania opłat za udostępnianie informacji. Trudności interpretacyjne wynikają też z podziału kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej pomiędzy sądy administracyjne i sądy powszechne. Rzecznik wskazał również na konieczność rozwoju bezwnioskowej formy udzielania informacji publicznej, jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej oraz zwrócił się z prośbą o powiadomienie, na jakim etapie znajdują się prace nad aplikacjami do tworzenia stron podmiotowych dla podmiotów zobowiązanych do publikowania informacji publicznych.

Minister poinformował¹²⁸, że ze względu na dużą liczbę uwag do projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, zgłaszanych podczas konsultacji międzyresortowych, MSWiA prowadzi prace mające na celu zmianę treści tego projektu. Po zakończeniu prac projekt założeń zostanie skierowany do

¹²⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

¹²⁷ RPO-548554-I/07 z 18 października 2010 r.

¹²⁸ Pismo z 18 listopada 2010 r.

rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Projektowane zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej mają jedynie uzupełnić lukę w zakresie wyznaczenia zasad ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Zmianie nie ulegnie definicja „informacji publicznej”, zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie w rozdziale dotyczącym ponownego wykorzystania informacji publicznej zostanie implementowane pojęcie „dokumentu” zawarte w dyrektywie 2003/98/WE. Wprowadzenie instytucji ponownego wykorzystania informacji publicznej wiąże się z potrzebą ujednoczenia kontroli sądowej i objęcia wszystkich spraw indywidualnych kognicją sądu administracyjnego. Po zakończeniu niezbędnych procedur, wszystkim podmiotom zobowiązanym na mocy art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej do prowadzenia stron podmiotowych BIP, a więc również organizacjom pozarządowym, zostanie udostępniony Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej obejmujący udostępnienie aplikacji oraz zapewnienie przestrzeni dyskowej na potrzeby tej aplikacji, co umożliwi prowadzenie stron BIP bez ponoszenia dodatkowych opłat. Sprawa pozostaje obecnie w zainteresowaniu Rzecznika.

2. Zasady udostępniania informacji publicznej przez dyrektorów szkół

W 2010 r. Rzecznik otrzymywał liczne skargi dotyczące zasad udostępniania informacji przez dyrektorów szkół publicznych w trybie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej, a także zakresu przedmiotowego tzw. tajemnicy rady pedagogicznej. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej bywają odsyłane do organów prowadzących szkołę, a nawet do kuratorów oświaty lub są ignorowane, ponieważ dyrektorzy szkół publicznych uznają się za podmioty nieobjęte dyspozycją art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kolejną przyczyną odmów udostępnienia informacji jest teza, zgodnie z którą informacje będące w posiadaniu szkoły nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem sądowym, udostępnianie informacji publicznej winno być regułą, zaś przypadki odmowy jej udostępnienia wyjątkami interpretowanymi ściśle. Rzecznik otrzymywał także sygnały o przypadkach uzależniania zgody na udostępnienie informacji publicznej od wykazania przez wnioskodawcę interesu faktycznego lub prawnego, a także o

rażąco wysokich opłatach pobieranych przez niektórych dyrektorów szkół za wykonanie kserokopii żądanych dokumentów. Ponadto odmawiając udostępniania informacji publicznej dyrektorzy szkół powoływali się na art. 43 ust. 3 ustawy o systemie oświaty¹²⁹, który ustanawia tzw. tajemnicę rady pedagogicznej. Tajemnicy tej podlegają wyłącznie sprawy, których ujawnienie może naruszyć dobro osobiste ucznia oraz innych osób wymienionych w treści przepisu. Odmowa nie może mieć miejsca w przypadku udostępniania wnioskodawcy informacji dotyczących wyłącznie jego osoby. Zdaniem Rzecznika realizacja prawa obywateli dostępu do informacji publicznej podlega na gruncie systemu oświaty licznym i nieuzasadnionym ograniczeniom. Wydaje się, że główną przyczyną zasygnalizowanych nieprawidłowości jest niewystarczająca wiedza dyrektorów szkół i placówek oświatowych o zasadach udostępniania informacji publicznej. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹³⁰ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹³¹ Rzecznika, że działania zmierzające do ograniczenia i wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie udzielania informacji przez dyrektorów szkół publicznych wiążą się z jednej strony z postępującą informatyzacją szkół, z drugiej zaś ze wzrostem świadomości i odpowiedzialności za udostępnianie informacji publicznej. W związku z tym, obok działań wspierających zapewnienie szkołom dostępu do nowoczesnej technologii informacyjnej, Minister Edukacji Narodowej zobowiąże kuratorów oświaty do omówienia z dyrektorami szkół tematyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej oraz do bieżącej kontroli działań dyrektorów szkół w tym zakresie.

3. Niestosowanie przez oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustawy o dostępie do informacji publicznej

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli na niestosowanie przez Oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustawy o dostępie do informacji publicznej¹³² (np. sprawa osób posiadających tytuł własności do

¹²⁹ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

¹³⁰ RPO-632380-I/09 z 2 lipca 2010 r.

¹³¹ Pismo z 19 lipca 2010 r.

¹³² Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

nieruchomości, którym Oddziały Agencji odmówiły udostępnienia informacji publicznej dotyczącej podmiotów otrzymujących dopłaty unijne). Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane każdemu przez art. 61 Konstytucji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga wykazania się ani interesem prawnym, ani koniecznością bycia stroną w postępowaniu administracyjnym, do tego by uzyskać informację publiczną. Przyznanie konkretnym beneficjentom pomocy unijnej w określonej wysokości jest informacją publiczną z uwagi na dysponowanie przez Agencję w tym zakresie środkami publicznymi. Oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako organy wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W związku z tym, powinny rozpatrywać wnioski konkretnych obywateli o udostępnienie informacji publicznej w trybie powołanej ustawy. W sytuacji, w której organ administracji publicznej ma do czynienia z informacją publiczną, ale uważa, że nie powinna ona zostać udostępniona wnioskodawcy z uwagi na np. ochronę danych osobowych, powinien wydać decyzję administracyjną odmawiającą wydania informacji publicznej, z powołaniem się na ochronę danych osobowych beneficjenta. Nie wydając decyzji administracyjnej, Agencja zamknęła wnioskodawcom możliwość weryfikacji własnych rozstrzygnięć. Rzecznik zwrócił się¹³³ do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z prośbą o poinformowanie o czynnościach podjętych w sprawie opisanych naruszeń.

Pełnomocnik ds. Ochrony Danych Osobowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyjaśnił¹³⁴, że w Agencji zostały opracowane i są wdrożone procedury, które regulują sposób wykonywania obowiązku udzielania informacji z zasobów Agencji. Określają one zasady udostępniania informacji prawnie chronionych, jak też informacji publicznej. W ocenie ARiMR wnioski osób, które złożyły skargi do Rzecznika zostały rozpatrzone w sposób zgodny z ich treścią i we właściwym trybie.

¹³³ RPO-630663-I/09 z 6 maja 2010 r.

¹³⁴ Pismo z 10 czerwca 2010 r.

4. Ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie dokumentów wytworzonych w ramach audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące nadmiernego ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie dokumentów wytworzonych w ramach audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych, które ustanawia art. 284 ustawy o finansach publicznych¹³⁵. Zgodnie tym przepisem, informację publiczną stanowią tylko plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu audytu. Zdaniem Rzecznika art. 284 ustawy o finansach publicznych ogranicza prawo dostępu do informacji publicznej w sposób niezgodny z art. 61 Konstytucji, przez to, że umożliwia dostęp tylko do niektórych dokumentów wytworzonych w toku audytu wewnętrznego, wyłączając tym samym - bez należytego uzasadnienia - dostęp do szeregu istotnych dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla świadomej i rzetelnej oceny działania danej jednostki przez obywatela. Dokumenty wytworzone w toku audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych, co do zasady, powinny być udostępniane bez ograniczeń. Nie ma przy tym znaczenia, czy dokumenty te zostały wytworzone przez pracownika danej jednostki - audytora wewnętrznego, czy przez podmiot zewnętrzny - usługodawcę w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Odstępstwa od możliwości pełnego dostępu powinny stanowić wyjątek i być należycie uzasadnione względami konstytucyjnymi. Rzecznik zwrócił się¹³⁶ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i poinformowanie o przyczynach wprowadzenia ograniczenia przewidzianego w art. 284 ustawy o finansach publicznych oraz zasadności dalszego utrzymania tego przepisu.

5. Udzielanie przez sądy zabezpieczenia powództwa polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych z udziałem prasy

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2007 r. wniosek¹³⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 755 § 2 ustawy Kodeks postępowania cywilnego z art. 14 oraz 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

¹³⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

¹³⁶ RPO-640098-I/10 z 22 grudnia 2010 r.

¹³⁷ Informacja RPO za 2007 r., str.87.

W ocenie Rzecznika ustawodawca nie wziął w powyższej sprawie pod uwagę, że podstawową rolą prasy jest działanie w szeroko rozumianym interesie publicznym i polega ona na informowaniu opinii publicznej o aktualnych sprawach, doniosłych z punktu widzenia obywatela i społeczeństwa obywatelskiego. Zasadą powinno być domniemanie, że każdej publikacji prasowej przyświeca działanie właśnie w interesie publicznym, zaś orzeczenie sądowe w przedmiocie zakazu publikacji winno być stosowane powściągliwie i tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Wyrokiem¹³⁸ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją. Utraci on moc obowiązującą, z upływem piętnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

B. Przeciwdziałanie dyskryminacji

1. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

a) Zasady postępowania Policji w stosunku do osób LGBT oraz szkolenia funkcjonariuszy w zakresie rozpoznawania i skutecznego ścigania tzw. przestępstw z nienawiści

W dniu 13 sierpnia 2010 r. odbyło się spotkanie Rzecznika z reprezentantami organizacji pozarządowych zrzeszających osoby LGBT. Miało ono na celu zainauguowanie stałej współpracy Rzecznika ze środowiskami LGBT. Jednym z tematów, który został podjęty w trakcie spotkania, była kwestia ochrony praw osób transseksualnych w Polsce. Z wcześniejszej korespondencji¹³⁹ prowadzonej przez Rzecznika z Komendantem Głównym Policji wynikało, iż będą podjęte działania zmierzające do wypracowania wytycznych dotyczących zasad postępowania Policji w stosunku do osób LGBT przy uwzględnieniu charakterystycznych dla nich problemów. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁰ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o poinformowanie o efektach tych prac, a także o przekazanie informacji na temat planowanych szkoleń funkcjonariuszy Policji w zakresie rozpoznawania i skutecznego ścigania tzw. przestępstw z nienawiści.

¹³⁸ Wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07 (Dz.U. Nr 217, poz. 1435).

¹³⁹ Informacja RPO za 2009 r., str. 115.

¹⁴⁰ RPO-620144-I/09 z 2 września 2010 r.

W odpowiedzi poinformowano¹⁴¹ Rzecznika, że tematyka związana z przeciwdziałaniem przestępstwom motywowanym homofobią omawiana jest w trakcie szkoleń z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Podczas szkoleń uwzględniana jest również tematyka przeciwdziałania przestępstwom motywowanym nienawiścią w stosunku do osób o odmiennej orientacji seksualnej bądź identyfikacji płciowej (LGBT). Ponadto realizowany jest program Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE w zakresie szkoleń z rozpoznawania i skutecznego ścigania sprawców tzw. przestępstw z nienawiści. Na wszelkich szkoleniach policjanci informowani są o obowiązku traktowania każdego człowieka w ten sam sposób, nie faworyzując i nie dyskryminując żadnej osoby. Z punktu widzenia praktyki policyjnej, dopóki w kodeksie karnym nie zostaną spenalizowane zamachy na osoby, gdzie ustawowym znamieniem będzie motywacja homofobiczna, trudno jest przygotować szczegółowe wytyczne, gdyż to one w istocie mogą podkreślić odmienność LGBT, niwecząc trud edukacyjny w obszarze równego traktowania wszystkich obywateli i kształtowania profesjonalnych postaw policjantów.

2. Dyskryminacja ze względu na płeć

a) Treści dyskryminujące kobiety, zawarte w reklamach

W napływających do Rzecznika wnioskach pojawił się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach telewizyjnych. Wizerunek kobiet jest w tym kontekście niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Problem ten został dostrzeżony m.in. w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 3 września 2008 r. w sprawie wpływu marketingu i reklamy na równość kobiet i mężczyzn¹⁴². W dokumencie tym zawarto tezę, zgodnie z którą reklama przekazująca treści dyskryminujące lub poniżające oparte na płci i wszelkie stereotypy płciowe, stanowi przeszkodę dla stworzenia nowoczesnego i egalitarnego społeczeństwa. Parlament Europejski wezwał państwa członkowskie do opracowania i realizacji projektów edukacyjnych przygotowanych w celu propagowania kultury równości płci, jak również wezwał do zagwarantowania za pomocą odpowiednich środków, że marketing i reklama będą zapewniać poszanowanie godności i integralności człowieka, nie będą bezpośrednio lub

¹⁴¹ Pismo z 28 września 2010 r.

¹⁴² 2008/2038(INI).

pośrednio dyskryminujące, nie będą przekazywać treści podburzających do nienawiści ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną i nie będą zawierać materiałów, które oceniane w danym kontekście aprobuja, propagują lub gloryfikują przemoc wobec kobiet. Podobne stanowisko zawiera rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy z dnia 16 czerwca 2007 r. „Obraz kobiet w reklamie”¹⁴³. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁴ do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn z prośbą o poinformowanie o stanowisku w przedstawionych kwestiach oraz, czy Rada Ministrów podjęła lub zamierza podjąć działania zmierzające do zapobiegania negatywnej tendencji rozpowszechniania, w szczególności w reklamach, treści mogących obrażać i poniżać kobiety oraz utrwaląc stereotypy dotyczące ich społecznej roli.

W odpowiedzi zapewniono¹⁴⁵, że opisane przez Rzecznika zjawisko pozostaje w sferze zainteresowania zarówno Biura Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania, jak i całego rządu. Podejmowane są wieloetapowe działania, których celem jest współpraca ze środowiskiem reklamodawców oraz wyeliminowanie z przekazów reklamowych i marketingowych wszelkich treści dyskryminujących i naruszających godność człowieka.

b) Dyskryminacyjne traktowanie ze względu na płeć lub niepełnosprawność podczas niektórych zawodów sportowych

W kierowanych do Rzecznika skargach podnoszony był problem odmiennego traktowania kobiet i mężczyzn podczas niektórych zawodów sportowych organizowanych przez różne podmioty, w tym z udziałem lub pod patronatem władz publicznych różnego szczebla. Przejawiało się to przede wszystkim w sposobie ukształtowania nagród za zajęcie poszczególnych miejsc w zależności od płci osoby, przy zachowaniu jednolitych warunków uczestnictwa w pozostałym zakresie. Zdarzały się też przypadki odmiennego traktowania osób ze względu na ich niepełnosprawność.

W ocenie Rzecznika uzasadnione wydają się być wątpliwości dotyczące zgodności tego rodzaju praktyk z Konstytucją, a także przepisami ustawy o

¹⁴³ 1557 (2007).

¹⁴⁴ RPO-628976-I/09 z 3 lutego 2010 r.

¹⁴⁵ Pismo z 23 lutego 2010 r.

kulturze fizycznej¹⁴⁶. Konstytucja w art. 68 ust. 5 nakłada bowiem na władze publiczne obowiązek popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Działania te powinny dotyczyć również osób niepełnosprawnych. Z kolei w art. 32 ust. 2 Konstytucji wyrażony został zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Choć przepis ten dotyczy także zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, to ze względu na wagę problemu, wyraźna norma stanowiąca o równych prawach kobiet i mężczyzn zawarta została w art. 33 Konstytucji. Wskazane normy konstytucyjne znajdują swoje rozwinięcie w przepisach ustawy o kulturze fizycznej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹⁴⁷ do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁴⁸, że zakres nadzoru sprawowany przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej jest ograniczony do zagadnień objętych ustawą o sporcie¹⁴⁹ i dotyczy wyłącznie polskich związków sportowych. Tym samym brak jest prawnych środków oddziaływania na zachowania, które mogą być uznane za dyskryminujące w obszarze sportu, w zakresie wyłączonym spod nadzoru ministra.

3. Dyskryminacja ze względu na wiek

a) Nakaz odwołania przez Ministra Sprawiedliwości notariusza, który ukończył 70 lat

Do Rzecznika wpłynęły skargi notariuszy, w których stwierdzono, iż obowiązujący obecnie przepis art. 16 § 1 pkt 2a ustawy Prawo o notariacie¹⁵⁰, nakazujący Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie notariusza, jeżeli ten ukończył 70 lat, stanowi przejaw sprzecznej z prawem dyskryminacji ze względu na wiek. Ponadto zarzuca się, że restrykcyjne ograniczenie wiekowe dotyczy wyłącznie notariuszy, pozostawiając przedstawicielom innych zawodów prawniczych - adwokatom czy radcom prawnym - swobodną decyzję co do dalszego świadczenia usług po osiągnięciu przez nich wieku uprawniającego do uzyskania świadczeń emerytalnych. Wydaje się, że obowiązujące w latach 2005-2007 uregulowanie dopuszczające podejmowanie przez Ministra

¹⁴⁶ Ustawa z 18 stycznia 1996 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.).

¹⁴⁷ RPO-654566-I/10 z 7 października 2010 r.

¹⁴⁸ Pismo z 8 listopada 2010 r.

¹⁴⁹ Ustawa z 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.).

¹⁵⁰ Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.).

Sprawiedliwości decyzji w warunkach uznania administracyjnego - a więc mające cechy pewnej elastyczności - stwarzało podstawy do wydawania decyzji uwzględniających zarówno interes społeczny, jak i jednostkowy. Trudno uznać za właściwe niejako automatyczne przyjmowanie oceny, że osoba po osiągnięciu określonego wieku nie jest w stanie prawidłowo wykonywać powierzonych jej czynności. Należałoby zatem ponownie rozważyć katalog przesłanek odwołania notariusza, w tym w szczególności odpowiedzieć na pytanie, czy zasadne jest utrzymanie regulacji, zgodnie z którą osoba zostaje pozbawiona możliwości wykonywania zawodu, i to bez względu na swoją kondycję umysłową czy fizyczną, w momencie osiągnięcia określonego wieku. Rzecznik zwrócił się¹⁵¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia.

W odpowiedzi Minister stwierdził¹⁵², iż brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, aby odwołanie notariusza, który ukończył 70 lat, stanowiło przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Notariusz zajmuje pozycję osoby zaufania publicznego, której powierzone zostały przez Państwo zadania publiczne, a także ponosi odpowiedzialność, tak jak funkcjonariusz publiczny, piastując funkcję strażnika obowiązującego porządku prawnego na mocy art. 2 § 1 i 2 ustawy Prawo o notariacie. W odróżnieniu od adwokata, który reprezentując swojego klienta występuje w jego imieniu, notariusz występuje w imieniu Państwa. Pozycja notariusza w polskim systemie prawnym jest zatem bliższa statusowi sędziego niż wolnym zawodom. Notariusz emerytowany może, w określonych przypadkach, pełnić obowiązki notariusza (art. 21 § 4 ustawy Prawo o notariacie). Może również, na polecenie Prezesa danej Izby, wykonywać obowiązki wizytatora. Swoją wiedzą i doświadczeniem może również dzielić się jako wykładowca na szkoleniach dla notariuszy, czy aplikantów notarialnych.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Krajowej Rady Notarialnej. Zagadnienie pozostaje w obszarze jego zainteresowania.

b) Stosowanie przez instytucje finansowe praktyk ograniczających możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek

Omówienie w rozdziale: „Ochrona praw konsumentów – Usługi bankowe”.

¹⁵¹ RPO-625317-I/09 z 19 lipca 2010 r.

¹⁵² Pismo z 30 lipca 2010 r.

C. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Inicjatywy legislacyjne członków Rady Ministrów w zakresie regulacji poszczególnych aspektów aktywności obywateli w przestrzeni Internetu

Do Rzecznika zwróciła się Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji wskazując m.in. na możliwość naruszania prawa do prywatności obywateli poprzez kształt przepisów wydanego na podstawie art. 180c ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne¹⁵³ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego wykazu danych oraz rodzajów operatorów publicznej sieci telekomunikacyjnej lub dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych obowiązanych do ich zatrzymywania i przechowywania¹⁵⁴, wskazujący na konieczność gromadzenia przez operatorów danych o połączeniu we wszystkich komórkach sieci, które obsługują połączenie w trakcie jego trwania.

W związku z powyższym oraz nawiązując do licznych inicjatyw legislacyjnych członków Rady Ministrów w zakresie regulacji poszczególnych aspektów aktywności obywateli w przestrzeni Internetu, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do jego wątpliwości związanych z próbami dostosowania polskiego systemu prawnego wyzwaniom jakie niesie ze sobą rozwój społeczeństwa informacyjnego. Do poszczególnych problemów poruszanych przez Rzecznika we wzmiankowanym wystąpieniu należy między innymi problem zbytniego aktywizmu ustawodawcy przy implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/24/WE z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE¹⁵⁵. Została poruszona kwestia konieczności analizy ogólnych granic dopuszczalności wprowadzenia prewencyjnego, pozbawionego konkretnego powodu przechowywania danych telekomunikacyjnych, przez prywatne podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne, w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik zwrócił uwagę na poszczególne aspekty procedury pozyskiwania, przechowywania oraz udostępniania tych danych pod kątem spełnienia przesłanek wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z

¹⁵³ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.).

¹⁵⁴ Rozporządzenie z 28 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 226, poz. 1828).

¹⁵⁵ Dz.U. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r.

konstytucyjnych wolności i praw z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kształt uregulowania opisywanych kwestii w ustawie Prawo telekomunikacyjne wzbudził dodatkowo wątpliwości Rzecznika co do zachowania zasady określoności, zgodnie z którą przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. W dalszej części wystąpienia została również poruszona tematyka prób wprowadzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych zawartego w przygotowanym przez Ministerstwo Finansów projekcie nowelizacji ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁵⁶ oraz wypowiedzi Podsekretarza Stanu w MSWiA dotyczących planowanych zmian regulacji ochrony praw autorskich w Internecie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁵⁷ Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego wykazu danych oraz rodzajów operatorów publicznej sieci telekomunikacyjnej lub dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych obowiązanych do ich zatrzymywania i przechowywania, stanowi implementację prawa unijnego. Projekt był szeroko konsultowany zarówno międzyresortowo, jak również ze środowiskiem i branżą telekomunikacyjną. Nie wzbudził także zastrzeżeń Rządowego Centrum Legislacji. Obowiązkiem retencji objęte są dane lokalizacyjne, które dopiero na żądanie uprawnionych organów mogą zostać przetworzone w taki sposób, aby możliwe było uzyskanie przybliżonego położenia urządzenia, z którego wykonano połączenie. Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o wyłączeniu z projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw przepisów dotyczących Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych. Niezależnie od powyższego, podjęte zostały prace mające na celu wypracowanie alternatywnych wobec RSiUN rozwiązań umożliwiających skuteczne zapobieganie przestępczości w Internecie. Opracowanie propozycji zmierzających do zapewnienia efektywniejszej ochrony praw autorskich i praw pokrewnych, także w środowisku Internetu, zostało powierzone tzw. Grupie Internet, która działa w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych pod przewodnictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁵⁶ Ustawa z 19 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1540).

¹⁵⁷ Pismo z 18 marca 2010 r.

2. Przetwarzanie przez Policję danych osobowych sprawców wykroczeń

W pismach do Rzecznika wnioskodawcy poruszali problem dołączania do materiałów postępowania w sprawie o wykroczenia wydruku z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, zawierającego informacje o skazaniach za wykroczenia, które uległy zatarciu z mocy prawa. Rzecznik podkreślił, że praktyka polegająca na gromadzeniu, przechowywaniu i przetwarzaniu danych o uprzedniej karalności za wykroczenia, które uległy już zatarciu, nie znajduje podstawy prawnej. Krytycznie należy również ocenić przetwarzanie danych o zatartych ukaraniach dla celów prowadzonych postępowań karnych i traktowanie osób, których te ukarania dotyczą, jako uprzednio karanych. Za niedopuszczalne należy uznać mechaniczne dołączanie do wniosków o ukaranie (ale także do akt postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa) informacji o ukaraniach za wykroczenia, które uległy zatarciu. Zdaniem Rzecznika, policjant wykonujący tego rodzaju czynności powinien przeanalizować dane zawarte w KSIP, a w razie stwierdzenia występowania w nich informacji o zatartych ukaraniach, podjąć działania zmierzające do usunięcia tych danych z Systemu. Dane tego rodzaju nie mogą także być dołączane do wniosków o ukaranie ani do akt sprawy karnej. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁸ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu, także pod kątem zasięgu występowania opisanej wadliwej praktyki oraz poinformowanie o poczynionych ustaleniach i ewentualnie podjętych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano¹⁵⁹ Rzecznika, że dokonano zmiany w treści § 123 instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji. W związku z nowym brzmieniem § 123 instrukcji, wypracowany został w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji mechanizm zmieniający strukturę programu, usuwający automatycznie informacje nie spełniające nowych wymogów. Niezależnie od powyższego, Komendant Główny Policji zdecydował przekazać do podległych jednostek Policji pismo przypominające o konieczności zwracania uwagi na prawidłowość wykorzystywania wydruków z KSIP przez policjantów.

¹⁵⁸ RPO-644453-II/10 z 27 kwietnia 2010 r.

¹⁵⁹ Pismo z 28 maja 2010 r.

3. Wykorzystywanie i upublicznianie przez organy ścigania materiałów pochodzących z monitoringu

W 2010 r. w zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dotycząca uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu. W ocenie Rzecznika, w polskim systemie prawnym brak jest rozwiązań legislacyjnych, które stanowiłyby podstawę prawną uprawniającą organy ścigania do przetwarzania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu, które zawierają dane osobowe obywateli. Czynności organów ścigania polegające na wykorzystywaniu i upublicznianiu materiałów uzyskanych za pomocą monitoringu, wkraczają dalece w konstytucyjnie chronione prawa obywateli, w tym prawo do prywatności i ochrony wizerunku. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁰ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o zbadanie przedmiotowej problematyki, a w szczególności o rozważenie, czy nie zachodzi potrzeba podjęcia, przez uprawnione podmioty, działań związanych z opracowaniem ustawy, która w sposób kompleksowy określałaby zasady wykorzystywania przez organy państwowe danych pochodzących z monitoringu.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podzielił¹⁶¹ poglądy prawne Rzecznika, dostrzegając także potrzebę zainicjowania postulowanych prac legislacyjnych.

4. Uzależnianie zawarcia umowy kompleksowej o dostawę gazu od uzupełnienia w umowie szeregu danych osobowych

Omówienie w rozdziale „Sprawy mieszkaniowe” – Sprawy dostaw energii.

5. Wykorzystywanie i upublicznianie przez organy ścigania materiałów pochodzących z monitoringu

Omówienie w rozdziale „Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych”.

¹⁶⁰ RPO-620459-II/09 z 1 grudnia 2010 r.

¹⁶¹ Pismo z 13 stycznia 2011 r.

D. Prawa wyborcze

1. Wprowadzenie do Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy o referendum lokalnym instytucji tzw. alternatywnych form głosowania

Wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawą - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁶² instytucja pełnomocnika - jako alternatywna forma głosowania przewidziana dla osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku - jest odpowiedzią na wieloletnie oczekiwania środowiska osób z niepełnosprawnością oraz postulaty kolejnych Rzeczników. Zmiany wprowadzone tą ustawą, a także zeszłoroczna nowelizacja ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, pozwolą osobom z niepełnosprawnością współdecydować - na równi z innymi obywatelami - o kształcie władz samorządowych, reprezentacji Polski w Parlamencie Europejskim oraz o tym, kto sprawować będzie urząd Prezydenta RP. Pilnej nowelizacji wymagają pozostałe ustawy regulujące prawo wyborcze w Polsce tj. ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶³, ustawa o referendum ogólnokrajowym¹⁶⁴ oraz ustawa o referendum lokalnym¹⁶⁵. nierozwiązanym problemem pozostała sytuacja osób przebywających w dniu wyborów poza granicami kraju lub osób, które z innych przyczyn nie mogą stawić się w lokalu komisji wyborczej. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie instytucji tzw. głosowania korespondencyjnego. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁶ do Marszałka Sejmu z prośbą o poinformowanie, czy prowadzone są prace nad nowelizacją ustaw w zakresie wprowadzenia tzw. alternatywnych form głosowania.

2. Możliwość głosowania w wyborach przez pełnomocnika

Wybory Prezydenta RP w 2010 r. były pierwszymi wyborami, w których część wyborców mogła ustanowić pełnomocnika do głosowania. Zgodnie z art.

¹⁶² Ustawa z 19 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1651).

¹⁶³ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.).

¹⁶⁴ Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.).

¹⁶⁵ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.).

¹⁶⁶ RPO-572441-I/07 z 27 stycznia 2010 r.

49 a ustawy o wyborze Prezydenta RP¹⁶⁷, osobami upoważnionymi do sporządzenia aktu pełnomocnictwa są wyborcy posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osoby, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły 75 lat. Z obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta RP wynika, że z możliwości takiej skorzystało 11 613 osób. Doświadczenia tych wyborów mogą się okazać niezwykle istotne dla dalszego rozwoju polskiego prawa wyborczego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁶⁸ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie opinii na temat funkcjonowania instytucji pełnomocnika w praktyce, w tym informacji o najczęściej zgłaszanych problemach. Poprosił także o ustosunkowanie się do problemu - sygnalizowanego w skargach do Rzecznika - braku możliwości uzyskania przez pełnomocnika zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania (art. 33 ustawy o wyborze Prezydenta RP).

W odpowiedzi poinformowano¹⁶⁹ Rzecznika, że wprowadzona w 2010 roku do polskiego prawa wyborczego instytucja głosowania przez pełnomocnika, pierwszy raz zastosowana w wyborach Prezydenta RP, generalnie - od strony regulacji prawnej - spełniła swoją rolę. Nieliczne przypadki wątpliwości, czy sugestii zgłaszane przez osoby zainteresowane dotyczyły m.in. skrócenia terminu złożenia wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa. Państwowa Komisja Wyborcza nie widzi możliwości dokonania zmian w tym zakresie. Organy wykonawcze gmin muszą mieć czas na weryfikację wniosku, przygotowanie aktu pełnomocnictwa i złożenie wizyty u wyborcy w celu udzielenia pełnomocnictwa. Wyborcy zgłaszali także uwagi dotyczące braku możliwości udzielenia pełnomocnictwa do głosowania, chociaż ich stan zdrowia krótkotrwale uniemożliwiał im poruszanie się (np. po pobycie w szpitalu, czy ciężkiej chorobie), a przez to wzięcie udziału w wyborach. Postulowano też zniesienie wymogu posiadania orzeczenia o niepełnosprawności, aby móc ustanowić pełnomocnika. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej decyzje w tych sprawach powinny być podejmowane po pewnym czasie od wdrożenia istniejącej instytucji głosowania przez pełnomocnika.

¹⁶⁷ Ustawa 27 września 1990 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 72 poz. 467).

¹⁶⁸ RPO-572441-I/07 z 28 lipca 2010 r.

¹⁶⁹ Pismo z 2 sierpnia 2010 r.

3. Instytucja ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym

W państwach demokratycznych problemy prawa wyborczego nigdy nie tracą na znaczeniu, prawo do głosowania jest bowiem, obok innych praw i wolności obywatelskich, jedną z podstaw rządów pluralistycznych. W obecnym stanie prawnym wśród osób nie posiadających prawa wybierania, znajdują się osoby ubezwłasnowolnione. W art. 62 ust. 2 Konstytucji mowa jest o ubezwłasnowolnieniu bez bliższego sprecyzowania tego terminu, należy zatem przyjąć, że przesłanka ta obejmuje zarówno ubezwłasnowolnienie całkowite, jak i częściowe. Prawodawca nie wprowadził także zróżnicowania z uwagi na materialnoprawne przesłanki ubezwłasnowolnienia, co oznacza pozbawienie prawa wybierania wszystkich osób ubezwłasnowolnionych, niezależnie od tego, co stanowiło przyczynę ubezwłasnowolnienia. Tymczasem automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych został dostrzeżony także przez Trybunał Konstytucyjny, który zasugerował potrzebę dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim i zaznaczył, że w większości państw odchodzi się obecnie od sztywnego ograniczania praw i wolności osób chorych psychicznie, upośledzonych lub uzależnionych, na rzecz regulacji bardziej elastycznych, dopasowanych do konkretnych sytuacji przez sąd orzekający w danej sprawie. Funkcjonujące obecnie rozwiązania prawne są także coraz częściej krytykowane przez środowiska organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw osób niepełnosprawnych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do powyższych kwestii oraz poinformowanie o zajętych w sprawie stanowisku.

W odpowiedzi Minister zapewnił¹⁷¹ Rzecznika, że w polskim systemie prawa cywilnego istnieją szerokie gwarancje o charakterze materialnoprawnym i procesowym, które w wydatny sposób ograniczają zakres stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia i wykluczają jakąkolwiek uznaniowość w tym zakresie. Jednocześnie potwierdził, że osoby ubezwłasnowolnione zostały pozbawione

¹⁷⁰ RPO-647849-I/10 z 1 czerwca 2010 r.

¹⁷¹ Pismo z 19 lipca 2010 r.

prawa udziału w referendum oraz prawa wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, na mocy ustawy zasadniczej. Ewentualna zmiana obowiązujących rozwiązań w omawianym zakresie wiązałyby się z koniecznością zmiany art. 62 Konstytucji, a także szeregu ustaw regulujących procedury wyborcze do różnych organów władzy publicznej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego prowadzi prace nad nowym kodeksem cywilnym, w tym również w zakresie przepisów odnoszących się do instytucji ubezwłasnowolnienia. Komisja Kodyfikacyjna nie zdecydowała się na usunięcie ubezwłasnowolnienia z systemu prawnego, ale zaproponowała utrzymanie wyłącznie jednej postaci ubezwłasnowolnienia, odpowiadającej przewidzianemu w kodeksie cywilnym z 1964 r. ubezwłasnowolnieniu całkowitemu. Rezygnację z ubezwłasnowolnienia częściowego uzasadnia się tym, że osób, które potrzebują jedynie pomocy do prowadzenia swych spraw, nie należy dyskryminować poprzez uszczuplenie zdolności do czynności prawnych. Planowane zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego, a tym samym ograniczenie przypadków, w których ubezwłasnowolnienie będzie mogło być orzekane, spowoduje znaczne poszerzenie kręgu osób, które będą mogły korzystać z praw wyborczych w stosunku do obecnej regulacji i przyczyni się do zwiększenia upodmiotowienia osób niepełnosprawnych i minimalizacji ograniczeń ich udziału w życiu publicznym.

4. Korzystanie z czynnego prawa wyborczego przez osoby przebywające w okresie wyborów w szpitalu i opuszczające te placówki

Na tle skarg, jakie Rzecznik otrzymał po wyborach Prezydenta RP, ujawniły się wątpliwości co do sposobu korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby przebywające w okresie wyborów w szpitalu i opuszczające te placówki. W świetle przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie spisu wyborców oraz wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania w wyborach Prezydenta RP¹⁷², osoba, która przed dniem wyborów opuszcza szpital, aby głosować w obwodzie głosowania właściwym ze względu na swoje miejsce zamieszkania, powinna uzyskać

¹⁷² Rozporządzenie z 28 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 849, z późn. zm.).

stosowne zaświadczenie z urzędu gminy, na terenie której położony jest szpital. Natomiast zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej wystarczy, że osoby takie udokumentują obwodowej komisji wyborczej fakt opuszczenia szpitala przed dniem ponownego głosowania. W ocenie Rzecznika wskazana jest w opisanej sytuacji zmiana przepisów rozporządzeń MSWiA w sprawie spisu wyborców oraz wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania w wyborach Prezydenta RP, w sprawie spisu wyborców w wyborach do Sejmu i do Senatu, w sprawie spisu wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w sprawie spisu wyborców w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, uwzględniająca zasadę dopisywania do spisu wyborców w obwodzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania w wyniku udokumentowania opuszczenia szpitala przed dniem wyborów, bez potrzeby uprzedniego uzyskania zaświadczenia o prawie do głosowania z urzędu gminy, na terenie której położony jest szpital. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁷³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁷⁴, że organem właściwym w kwestii będącej przedmiotem wystąpienia Rzecznika jest Państwowa Komisja Wyborcza.

¹⁷³ RPO-649614-I/10 z 8 października 2010 r.

¹⁷⁴ Pismo z 5 listopada 2010 r.

10. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Uchylenie postanowienia sądu meriti o uwzględnieniu wniosku prokuratora o przedłużenie tymczasowego aresztowania

Rzecznik wniósł¹⁷⁵ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego, w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym: „Czy uchylenie postanowienia sądu meriti o uwzględnieniu wniosku prokuratora o przedłużenie tymczasowego aresztowania przez sąd ad quem i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji, w dacie przypadającej po upływie okresu, na który ten środek zapobiegawczy zastosowano, powoduje konieczność zarządzenia natychmiastowego zwolnienia tymczasowo aresztowanego z aresztu śledczego, jeżeli nie jest pozbawiony wolności w innej sprawie, czy też mimo upływu tego terminu środek ten nadal powinien być stosowany aż do dnia prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku prokuratora?”

Zdaniem Rzecznika należy opowiedzieć się za poglądem, że skoro uchylono zaskarżone postanowienie o dalszym stosowaniu aresztu, to znaczy, że poddano je kontroli merytorycznej, gdyż jedynym powodem jego uchylenia musiało być to, że uznano je za wadliwe. To zaś oznacza, że przestaje istnieć decyzja o dalszym stosowaniu aresztu, a tym samym nie ma podstawy do dalszego pobytu danej osoby w areszcie, jeżeli upłynął poprzedni okres stosowania aresztu. Nie zmienia tego okoliczność, że kwestię dalszego stosowania aresztu przekazano Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Uchylenie zaskarżonego postanowienia o dalszym stosowaniu aresztu oznacza, że przestaje istnieć decyzja o dalszym stosowaniu aresztu. W ocenie Rzecznika, podejrzany (oskarżony) podlega wówczas zwolnieniu, jeżeli nie jest pozbawiony wolności w innej sprawie. W tej sytuacji procesowej, dalsze pozbawienie podejrzanego (oskarżonego) wolności nie ma umocowania prawnego.

Sąd Najwyższy rozpoznał¹⁷⁶ wniosek Rzecznika i podjął następującą uchwałę: „Uchylenie - w trybie kontroli instancyjnej - postanowienia o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania, niezależnie od tego, jakiej

¹⁷⁵ RPO-624591-II/09 z 27 sierpnia 2010 r.

¹⁷⁶ Uchwała z 24 listopada 2010 r., sygn. akt I KZP 20/10.

treści orzeczenie następcze wydano, rodzi obowiązek natychmiastowego zwolnienia oskarżonego, jeżeli upłynął termin, na który uprzednio zastosowano lub przedłużono stosowanie tego środka, a oskarżony nie podlega pozbawieniu wolności w innej sprawie.”

2. Zobowiązanie sądu do przesłuchania dziecka po zgłoszeniu przez oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego, żądania ponownego przesłuchania

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym, Rzecznik wniósł¹⁷⁷ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy samo zgłoszenie przez oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego, żądania ponownego przesłuchania, także bez podania powodów takiego wniosku, zobowiązuje sąd do przesłuchania dziecka (art. 185 a § 1 k.p.k.)?”

Zgodnie z treścią tego przepisu, w sprawach o przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, pokrzywdzonego, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, przesłuchuje się w charakterze świadka tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania, lub zażąda tego oskarżony, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy sąd powszechny, automatycznie, w efekcie samego zgłoszenia żądania przez podejrzanego (oskarżonego) lub jego pełnomocnika, powinien zarządzać kolejne przesłuchanie dziecka, które powinno być w zasadzie przesłuchane w charakterze świadka tylko raz w toku postępowania karnego. Rzecznik, przedstawiając to zagadnienie do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, zauważył w uzasadnieniu wniosku, iż pełna realizacja zasady kontrydiktoryjności, zapewniona przez powtórne przesłuchanie, w przedmiotowym przypadku może godzić w zasługujące na ochronę interesy pokrzywdzonego (ochronę małoletnich pokrzywdzonych przed ich wtórną wiktyimizacją).

Sąd Najwyższy postanowił¹⁷⁸ odmówić podjęcia uchwały.

177 RPO-494684-II/05 z 8 września 2010 r., sygn. akt I KZP 21/10.

178 Postanowienia z 24 listopada 2010 r., sygn. akt I KZP 21/10.

Wyrażając w uzasadnieniu postanowienia pogląd, iż w art. 185a k.p.k. ustawodawca jednoznacznie określił zarówno zasady ochrony świadka pokrzywdzonego przestępstwami wymienionymi w tym przepisie, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat – przed powtórą wiktylizacją, jak i jej granice, uwzględniając przy tym obowiązek dotarcia do prawdy oraz konieczność zapewnienia podstawowych uprawnień do realizowania obrony przez oskarżonego. Temu ostatniemu stworzono możliwość skutecznego domagania się ponownego przesłuchania pokrzywdzonego o jakim mowa w powołanym przepisie – i to bez dodatkowych warunków – o ile nie miał obrońcy w czasie, gdy przeprowadzano pierwsze przesłuchanie takiego pokrzywdzonego.

3. Kompetencje sądu w postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie tymczasowego aresztowania do dokonania oceny zasadności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu

Rzecznik wniósł¹⁷⁹ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd orzekając na etapie postępowania przygotowawczego w przedmiocie tymczasowego aresztowania (przedłużenia jego stosowania) jest uprawniony do badania i oceny trafności kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu przyjętej przez oskarżyciela publicznego, a w szczególności, czy badając przesłanki stosowania tego środka jest nią związany?”

W orzecznictwie sądów powszechnych, ale także starszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym elementem podlegającym ocenie w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania są wyłącznie okoliczności związane z przedstawionym w opisie czynu zachowaniem, nie zaś elementy normatywne składające się na podstawę prawnego kwalifikacji. W myśl tego stanowiska, sąd w postępowaniu incydentalnym nie posiada kompetencji do dokonywania oceny zasadności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu. Rzecznik przychyliła się jednak do odmiennego stanowiska reprezentowanego w orzecznictwie, zgodnie z którym sąd orzekając na etapie postępowania przygotowawczego w przedmiocie tymczasowego aresztowania (przedłużenia jego stosowania) jest uprawniony do badania i oceny trafności kwalifikacji

¹⁷⁹ RPO-647922-II/09 z 12 października 2010 r.

prawnej zarzucanego czynu przyjętej przez oskarżyciela publicznego, a w szczególności badając przesłanki stosowania tego środka nie jest nią związany.

Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w dniu 27 stycznia 2011 r., podzielił¹⁸⁰ pogląd Rzecznika uznając, iż sąd orzekając, na etapie postępowania przygotowawczego, w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, jest zobowiązany do oceny trafności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego podejrzanemu.

4. Posiadanie przez ławników poświadczenia bezpieczeństwa

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek¹⁸¹ Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁸²) ?”

Sąd Najwyższy podjął¹⁸³ następującą uchwałę: „Przepisy art. 27 ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie mają zastosowania do ławników sądów powszechnych i sądów wojskowych.”

5. Przepisy określające relacje między postępowaniem przed Komisją Prawa Autorskiego a postępowaniem sądowym i zakres kognicji sądu w tym postępowaniu

Rzecznik wniósł¹⁸⁴ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni art. 108 ust. 5 i 7 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁸⁵, a zawierającej odpowiedź na pytania: „Czy kognicją sądu w postępowaniu określonym w art. 108 ust. 7 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych objęte są spory co do warunków, na jakich ma być zawarta umowa, o której mowa w art. 21¹ ust. 1 tej ustawy oraz czy dopuszczalność tego

¹⁸⁰ Sygn. akt I KZP 23/10.

¹⁸¹ Informacja RPO za 2009 r., str. 142.

¹⁸² Ustawa z 22 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.).

¹⁸³ Uchwała z 24 lutego 2010 r., sygn. akt I KZP 34/09.

¹⁸⁴ RPO-632426-IV/09 z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt III CZP 1/10.

¹⁸⁵ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

postępowania uzależniona jest od uprzedniego wyczerpania wskazanego w art. 108 ust. 5 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych postępowania przed Komisją Prawa Autorskiego?”

Zgodnie z art. 21¹ ust. 1 powyższej ustawy operatorom sieci kablowych wolno reemitować w sieciach kablowych utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Początkowo w orzecznictwie jednolicie wyrażano pogląd, iż art. 108 ust. 5 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wprowadza wobec sporów związanych z zawarciem umowy licencyjnej czasową (przejściową) niedopuszczalność drogi sądowej, która wyłącza możliwość wniesienia sprawy do sądu do czasu merytorycznego zakończenia szczególnego postępowania przed Komisją Prawa Autorskiego. Powyższa linia orzecznicza została zakwestionowana w wyroku¹⁸⁶, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że zakresem kognicji Komisji Prawa Autorskiego objęte są również spory dotyczące warunków umowy pomiędzy operatorem sieci kablowej a organizacją zbiorowego zarządzania.

Zdaniem Rzecznika, w postępowaniu prowadzonym na skutek powództwa na podstawie art. 108 ust. 7 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, sąd rozstrzyga spory co do obowiązku zawarcia lub treści umowy, o której mowa w art. 21¹ ust. 1 tej ustawy. Droga sądowa w tych sprawach otwiera się po wyczerpaniu postępowania przed Komisją Prawa Autorskiego określonego w art. 108 ust. 5 tej ustawy.

Sąd Najwyższy rozpoznał¹⁸⁷ wniosek Rzecznika i podjął następującą uchwałę: „Sporem związanym z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, jest także spór dotyczący treści umowy. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z zawarciem takiej umowy uzależniona jest od wyczerpania postępowania przed Komisją Prawa Autorskiego, określonego w art. 108 ust. 5 ustawy”.

¹⁸⁶ Wyrok z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 303/06.

¹⁸⁷ Uchwała z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 1/10.

6. Znaczenie procesowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzającego naruszenie w krajowym postępowaniu cywilnym prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd

Rzecznik wniósł¹⁸⁸ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowi podstawę do żądania wznowienia postępowania z powodu jego nieważności (art. 401 pkt 2 k.p.c.) czy też stanowi on stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c.) uzasadniające żądanie naprawienia szkody?”

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, jakie znaczenie procesowe ma wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie w krajowym postępowaniu cywilnym prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Według jednego z prezentowanych poglądów, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania cywilnego. W opozycji do tego poglądu pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego, według którego wskazane rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału stanowi okoliczność uzasadniającą wznowienie postępowania z powodu jego nieważności. Według zaś kolejnego stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy, wyrok Europejskiego Trybunału należy traktować za równoznaczny ze stwierdzeniem materialnoprawnej przesłanki bezprawności, co w konsekwencji może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej.

Zdaniem Rzecznika należy przychylić się do poglądu, według którego wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd nie może stanowić podstawy do wznowienia postępowania z powodu jego nieważności. Za takim stanowiskiem przemawia wzgląd na potrzebę ochrony praw osób trzecich, które nie były uczestnikami postępowania przed Europejskim Trybunałem, jak również wzgląd na potrzebę ochrony konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Pogląd ten nie oznacza natomiast zezwolenia na uchylene się przez Państwo

¹⁸⁸ RPO-639565-IV/10 z 1 lutego 2010 r.

Polskie od przestrzegania ostatecznego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Państwo ma bowiem obowiązek usunięcia konsekwencji naruszenia Konwencji. W ocenie Rzecznika należy uznać, że obowiązek ten realizuje się poprzez przyjęcie na gruncie prawa cywilnego, iż wyrok Europejskiego Trybunału stwierdzający naruszenie Konwencji jest równoznaczny ze stwierdzeniem materialnoprawnej przesłanki bezprawności uzasadniającej żądanie naprawienia szkody.

Sąd Najwyższy rozpoznał¹⁸⁹ wniosek Rzecznika i podjął następującą uchwałę:

„Ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego”.

Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

7. Rozbieżności w wykładni prawa dotyczące podejmowania uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowych

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w wykładni prawa, Rzecznik skierował¹⁹⁰ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy poddanie uchwały pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia (art. 8³ ust. 9 zd. pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁹¹) oznacza obowiązek wyrażenia stanowiska przez każdą część walnego zgromadzenia w drodze aktu głosowania nad projektem treści uchwały, czy też warunek ten spełnia już samo głosowanie nad porządkiem obrad, w rezultacie którego doszło do skreślenia z porządku obrad którejkolwiek części walnego zgromadzenia głosowania nad projektem uchwały ?”

Rozbieżność rysująca się na tle orzecznictwa sądów powszechnych dotyczy tego, w jaki sposób należy interpretować pojęcie „uchwałę uważa się za podjętą jeżeli była poddana pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia” - czy w sposób literalny jako obowiązek wyrażenia stanowiska przez członków spółdzielni w drodze formalnego aktu głosowania nad uchwałą walnego

¹⁸⁹ Uchwała z 30 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 16/10.

¹⁹⁰ RPO-635263-V/09 z 27 października 2010 r.

¹⁹¹ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

zgromadzenia, wyrażającego się w oddaniu głosu „za” lub „przeciw” uchwale, czy w sposób funkcjonalny i logiczny jako stworzenie członkom spółdzielni samej możliwości głosowania w sprawie podjęcia uchwały, niezależnie od tego czy z prawa tego faktycznie skorzystali, czy nie.

W ocenie Rzecznika przy wykładni przepisu art. 8³ ust. 9 zd. pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie można poprzestać jedynie na literalnym brzmieniu tego przepisu, ponieważ prowadziłoby to do wniosków nie tylko sprzecznych z celem ustawodawcy, ale i niekorzystnych dla członków spółdzielni mieszkaniowych.

Sprawa została zarejestrowana¹⁹² w Sądzie Najwyższym.

8. Odpowiedzialność likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek¹⁹³ Rzecznika o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 299 ustawy Kodeks spółek handlowych¹⁹⁴?”

Sąd Najwyższy podjął¹⁹⁵ następującą uchwałę: „Odpowiedzialność przewidzianą w art. 299 k.s.h. ponosi także likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.”

9. Granice kognicji sądu w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek¹⁹⁶ Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy w sprawie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd jest związany żądaniem pozwu?”

Sąd Najwyższy podjął¹⁹⁷ następującą uchwałę: „W sprawie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze

¹⁹² Sygn. akt III CZP 111/10.

¹⁹³ Informacja RPO za 2009 r., str. 140.

¹⁹⁴ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

¹⁹⁵ Uchwała z 25 lutego 2009 r., sygn. akt I KZP 32/08.

¹⁹⁶ Informacja RPO za 2009 r., str. 144.

¹⁹⁷ Uchwała z 18 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 134/09.

wieczyste] a rzeczywistym stanem prawnym sąd jest związany żądaniem pozwu.”

10. Dostęp do sądu w przypadku, wymierzenia funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej kary dyscyplinarnej upomnienia

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, Rzecznik wniósł¹⁹⁸ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioszek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „ Czy postępowanie wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁹⁹ jest postępowaniem dyscyplinarnym, a w konsekwencji czy na orzeczenie kończące to postępowanie służy skarga do sądu administracyjnego (art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej)?”

Przepis art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stanowi, że od kary upomnienia wymierzonej przez przełożonego dyscyplinarnego przysługuje ukaranemu odwołanie do właściwej komisji dyscyplinarnej. Z kolei w myśl art. 118 ust. 1 tej ustawy za przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, nieuzasadniające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przełożony dyscyplinarny może wymierzyć karę upomnienia na piśmie. Z okoliczności, iż w tym przypadku kara dyscyplinarna upomnienia jest wymierzana bez potrzeby wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyprowadzony został przez niektóre sądy administracyjne wnioszek, że również postępowanie prowadzone przed właściwą komisją odwoławczą w wyniku odwołania strażaka od kary upomnienia nie jest postępowaniem dyscyplinarnym. Postępowanie dyscyplinarne może być bowiem wszczęte wyłącznie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 124 ust. 1 ustawy o PSP). A skoro tak, to orzeczenie kończące postępowanie w tej sprawie nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie dyscyplinarne i w rezultacie nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego.

Odmienne stanowisko zaprezentował Rzecznik stwierdzając, iż przyjęcie powyższego poglądu oznaczałoby, że komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenia w sprawie przewinień dyscyplinarnych poza postępowaniem dyscyplinarnym. Z

¹⁹⁸ RPO-648300-IX/10 z 1 września 2010 r., sygn. akt I OPS 4/10.

¹⁹⁹ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 68, z późn. zm.).

kolei, w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego nie powinno budzić wątpliwości to, że każda forma ukarania w postępowaniu dyscyplinarnym powinna być poddana kontroli sądowej. Za powyżej proponowaną wykładnią przemawia również wzgląd na zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). W postępowaniu dyscyplinarnym wszczynanym w trybie art. 124 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, komisja dyscyplinarna może również wymierzyć karę upomnienia uznając, że przewinienie miało mniejszą wagę. W tym przypadku ukaranemu strażakowi w sposób nie budzący wątpliwości służby sądowa droga w celu kontroli legalności wydanego w jego sprawie rozstrzygnięcia.

W dniu 10 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił poglądy Rzecznika i podjął uchwałę²⁰⁰ w której stwierdził, iż postępowanie wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej jest postępowaniem dyscyplinarnym i na orzeczenie kończące postępowanie w drugiej instancji służy stronie skarga do sądu administracyjnego zgodnie z art. 124j tej ustawy.

11. Możliwość podpisania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez pełnomocnika strony

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył²⁰¹ wniosek Rzecznika o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych: „Czy do podpisania urzędowego formularza, o jakim mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy²⁰² uprawniony jest również pełnomocnik strony?”

Naczelny Sąd Administracyjny podjął²⁰³ następującą uchwałę: „Wniosek o przyznanie prawa pomocy składany na urzędowym formularzu, o jakim mowa w

²⁰⁰ Sygn. akt I OPS 4/10.

²⁰¹ Informacja RPO za 2009 r., str. 552.

²⁰² Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 2245).

²⁰³ Uchwała z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 11/09.

§ 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy, może być podpisany także przez pełnomocnika strony”.

11. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Brak prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy

We wnioskach kierowanych do Rzecznika w 2010 r. pojawił się ponownie²⁰⁴ problem braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy. Z wniosków tych wynika rosnące zainteresowanie społeczne tym problemem. Taka forma pochówku stanowi bowiem często wyraz ostatniej woli zmarłego, która nie może być przez jego bliskich zrealizowana w sposób zgodny z prawem, bo nie przewiduje jej wielokrotnie nowelizowana ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁰⁵. Z odpowiedzi Ministra Infrastruktury na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika w tej sprawie wynika, iż trwają konsultacje międzyresortowe nad powołaniem zespołu ds. opracowania projektu nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zaś merytoryczną i organizacyjną stroną nowelizacji ustawy zajmuje się Ministerstwo Zdrowia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie, czy i na kiedy przewidywane jest powołanie przedmiotowego zespołu i rozpoczęcie prac nad projektem ustawy o cmentarzach.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował²⁰⁷, że Minister Zdrowia prowadzi prace nad projektem zarządzenia w sprawie powołania przedmiotowego zespołu.

²⁰⁴ Informacja RPO za 2007 r., str. 155, Informacja RPO za 2008 r., str. 169, Informacja RPO za 2009 r., str. 146.

²⁰⁵ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, z późn. zm.).

²⁰⁶ RPO-569428-X/07 z 14 września 2010 r.

²⁰⁷ Pismo z 30 września 2010 r.

12. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

1. Status zawodowy asystentów sędziów i zasady ich wynagradzania

W 2010 r. do Rzecznika nadal kierowane były skargi asystentów sędziów, zatrudnionych w sądach przed wejściem w życie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury²⁰⁸. Przedmiotem skarg były regulacje prawne określające ich status i zasady wynagradzania. Problem ten był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca i 11 września 2009 r. W skierowanych do Rzecznika odpowiedziach podzielono pogląd o konieczności dostosowania brzmienia art. 155 § 6 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁰⁹ do standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zapowiedziano również rezygnację z rozwiązania dotyczącego zróżnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od rodzaju sądu, w którym są zatrudnieni. Obie te kwestie miały zostać uwzględnione w opracowywanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Rzecznik zwrócił się²¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, na jakim etapie postępowania legislacyjnego znajduje się projekt nowelizacji ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i jak została w nim unormowana problematyka dotycząca statusu zawodowego asystentów sędziów i zasad ich wynagradzania.

W odpowiedzi poinformowano²¹¹ Rzecznika, że projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw znajduje się nadal na etapie uzgodnień międzyresortowych. W aktualnej wersji projektu proponuje się w art. 156 § 6 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, by Minister Sprawiedliwości określając wysokość wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów, miał na uwadze rodzaj i charakter wykonywanych przez nich czynności, a także zaszeregowanie w poszczególnych stawkach przy uwzględnieniu okresu zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego. Proponowana zmiana treści art. 156 § 6 ustawy - Prawo o

²⁰⁸ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 157, z późn. zm.).

²⁰⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

²¹⁰ RPO-620748-III/09 z 19 marca 2010 r.

²¹¹ Pismo z 20 kwietnia 2010 r.

ustroju sądów powszechnych realizuje ponadto zapowiadaną rezygnację z różnicowania wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów w zależności od szczebla sądu, w którym są zatrudnieni.

2. Stosowanie § 8a ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju

Na tle jednej ze spraw, badanych przez Rzecznika, ujawnił się problem stosowania § 8a ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju²¹². Stosownie do brzmienia tego przepisu do rozliczenia kosztów podróży pracownik załącza dokumenty (rachunki) potwierdzające poszczególne wydatki; nie dotyczy to diet oraz wydatków objętych ryczałtami. Jeżeli uzyskanie dokumentu (rachunku) nie było możliwe, pracownik składa pisemne oświadczenie o dokonany wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania. W zapadłych w tej sprawie orzeczeniach sądy pierwszej i drugiej instancji stanęły na stanowisku, że literalna wykładnia tego przepisu nie daje podstaw do uznania oświadczenia pracownika o zagubieniu biletów jako dokumentu potwierdzającego poniesiony wydatek i uzasadniającego zwrot kosztów. Sądy nie podzieliły proponowanej przez Ministra interpretacji tego przepisu, przedstawionej w odpowiedzi na zapytanie poselskie²¹³, że przepis ten może mieć odpowiednie zastosowanie np. w przypadku zagubienia biletu, okradzenia pracownika itp. Na tle stosowanej przez sądy wykładni tego przepisu niezbędna wydaje się korekta obowiązujących zasad dokumentowania wydatków przy ubieganiu się o zwrot kosztów podróży służbowej. Rzecznik zwrócił się²¹⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²¹⁵, że w Ministerstwie został opracowany projekt rozporządzenia w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej

²¹² Rozporządzenie z 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 236, poz. 1990, z późn. zm.).

²¹³ Zapytanie nr 178 z 10 stycznia 2008 r.

²¹⁴ RPO-653423-III/10 z 6 września 2010 r.

²¹⁵ Pismo z 12 października 2010 r.

jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Projektowane regulacje dotyczące rozliczenia kosztów podróży przez pracownika zakładają, że jeżeli przedstawienie dokumentu nie jest możliwe, pracownik składa pisemne oświadczenie o dokonanym wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania (§ 9 ust. 3 i § 19 ust. 4). Skorygowana wersja projektu rozporządzenia zostanie wkrótce przesłana do ponownych uzgodnień międzyresortowych.

B. Urlopy pracownicze

1. Trudności w uzyskaniu przez ojca przysposabiającego dziecko urlopu ojcowskiego

Do Rzecznika zwracali się rodzice wskazując na problem w uzyskaniu przez ojca przysposabiającego dziecko urlopu ojcowskiego. Zgodnie z treścią art. 182³ Kodeksu pracy pracownik-ojciec wychowujący dziecko ma prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze 1 tygodnia, a od 2012 r. w wymiarze 2 tygodni, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 12 miesiąca życia. Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy z urlopu ojcowskiego rodzic może skorzystać tylko w ciągu pierwszego roku życia dziecka, co powoduje, że w sytuacji rodzica adopcyjnego wykorzystanie tego urlopu jest praktycznie niemożliwe. Warunkiem koniecznym do zainicjowania postępowania o przysposobienie dziecka jest uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, zaś długotrwałość postępowań opiekuńczych o pozbawienie władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych i procedur preadopcyjnych powodują, że orzeczenie przysposobienia następuje często po ukończeniu przez dziecko 1 roku życia. Koniecznym w opinii Rzecznika jest dostosowanie regulacji w zakresie uprawnienia do urlopu ojcowskiego do specyfiki instytucji przysposobienia, w taki sposób, aby cel i treść, jakim ma służyć przepis wprowadzający to uprawnienie, był realizowany. Konstytucja traktując o rodzinie określa obowiązki państwa w tym zakresie. W szczególności art. 18 Konstytucji nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi między rodzicami i dziećmi. Rzecznik zwrócił się²¹⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań

²¹⁶ RPO-644367-III/10 z 6 kwietnia 2010 r.

zmierzających do wzmocnienia uprawnień ojców adopcyjnych w zakresie korzystania z urlopów ojcowskich.

W odpowiedzi poinformowano²¹⁷ Rzecznika, że po przeprowadzeniu analizy różnych wariantów ewentualnych zmian w przepisach Kodeksu pracy, zmierzających do zapewnienia pracownikom - ojcom adopcyjnym dziecka możliwości skorzystania z urlopu ojcowskiego także po ukończeniu przez dziecko pierwszego roku życia, Minister rozważa wystąpienie z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

Postulowane przez Rzecznika zmiany zostały wprowadzone do Kodeksu pracy ustaw z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy²¹⁸ i weszły w życie 1 stycznia 2011 r. Na mocy znowelizowanych przepisów ojciec adoptujący dziecko może skorzystać z urlopu ojcowskiego do upływu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia.

2. Prawo do urlopu wypoczynkowego lekarzy dentyistów odbywających staż podyplomowy

Do Rzecznika zwracali się lekarze dentyści ze skargą na regulację prawną w zakresie odbywania stażu podyplomowego, która uniemożliwia im korzystanie z prawa do urlopu wypoczynkowego w naturze, w przysługującym wymiarze. Jak wynika z przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyisty²¹⁹, lekarz i lekarz dentyista odbywa staż podyplomowy na podstawie umowy o pracę, zawartej na czas określony, w celu przygotowania zawodowego obejmującego realizację programu stażu podyplomowego. Ustawa określa sztywny okres stażu podyplomowego dla lekarzy dentyistów, który wynosi 12 miesięcy. W stosunku zaś do lekarzy stanowi jedynie, że okres stażu podyplomowego nie może być krótszy niż 12 miesięcy. Okres ten doprecyzowuje rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza stomatologa.²²⁰ W myśl § 2 ust. 1 powyższego rozporządzenia staż lekarza trwa 13 miesięcy.

²¹⁷ Pismo z 12 maja 2010 r.

²¹⁸ Dz.U. Nr 249, poz. 1655

²¹⁹ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857, z późn. zm.).

²²⁰ Rozporządzenie z 24 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 553, z późn. zm.).

Jednocześnie przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia zawiera katalog o charakterze enumeratywnym, wskazujący przypadki przedłużenia czasu trwania stażu lekarza i lekarza stomatologa. Nie uwzględnia on jednak okresu korzystania z urlopu wypoczynkowego. Prawo pracownika do corocznego urlopu wypoczynkowego jest jednym z jego podstawowych uprawnień. Zróżnicowanie okresu stażu podyplomowego dla lekarzy i lekarzy dentyistów w sposób, który w praktyce uniemożliwia lekarzowi dentyście skorzystanie w naturze z urlopu wypoczynkowego w przysługującym wymiarze w okresie trwania stażu, powoduje jednocześnie naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18^{3b} § 1 pkt 2 Kodeksu pracy) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik zwrócił się²²¹ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości zmiany regulacji obowiązujących w omawianym zakresie.

Minister podzielił²²² stanowisko przedstawione w wystąpieniu Rzecznika. Powyższa kwestia będzie wymagać odpowiedniego uregulowania uwzględniającego istniejące przepisy w tym obszarze (w szczególności Kodeksu pracy) na etapie prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentyisty.

C. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

1. Brak prawa do odpraw pieniężnych w związku ze zmianami struktury i liczebności wojskowych komend uzupełnień

Do Rzecznika wpływały skargi pracowników korpusu służby cywilnej dotyczące braku prawa do odpraw pieniężnych w związku ze znoszeniem i tworzeniem wojskowych komend uzupełnień na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień²²³. Z uzasadnienia projektu rozporządzenia wynika, że odstąpienie od 1 stycznia 2009 r. od obowiązkowego odbywania zasadniczej służby wojskowej spowodowało zmiany charakteru zadań wojskowych komend uzupełnień. W związku z tym zaistniała potrzeba dokonania transformacji WKU dostosowującej strukturę oraz liczebność tego organu do nowych warunków działania. W projekcie założono zmniejszenie

²²¹ RPO-646849-III/10 z 19 maja 2010 r.

²²² Pismo z 16 czerwca 2010 r.

²²³ Rozporządzenie z 4 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 242).

liczby WKU. Oceniając wpływ tej regulacji na rynek pracy w uzasadnieniu projektu stwierdzono, że nie przewiduje się możliwości zatrudnienia dla większości pracowników wojska. Z uwagi na liczbę zatrudnionych pracowników w poszczególnych WKU, ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników nie znajduje zastosowania²²⁴. Zdaniem skarżących w tej sytuacji stworzenie stosownej osłony socjalnej zwalnianym pracownikom powinno zostać uwzględnione w ramach regulacji przekształceń organów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej. Jednocześnie Rzecznik zasygnalizował, iż na gruncie wymogów konstytucyjnych, wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wątpliwości budzi brzmienie upoważnienia do określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień. Rzecznik zwrócił się²²⁵ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec poruszonych kwestii.

W odpowiedzi poinformowano²²⁶ Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, kształtujące nowy terytorialny zasięg działania tych organów poddawane było procedurze uzgodnień w toku prowadzonych prac legislacyjnych. Przedmiotowe rozporządzenie oceniane było również przez Rządowe Centrum Legislacji, które nie zgłosiło żadnych wątpliwości w zakresie wskazanym w wystąpieniu. Ponadto poinformowano, że w związku z koniecznością reorganizacji w resorcie obrony narodowej wielu jednostek, w tym likwidacji niektórych WKU, oraz wiążącym się z tym procesem zmniejszenia zatrudnienia, została wydana decyzja²²⁷ w sprawie zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń pracowników resortu obrony narodowej. Zgodnie z § 27 i 28 powyższej decyzji, Minister Obrony Narodowej zobowiązał pracodawców do udzielenia zwalnianym pracownikom pomocy w znalezieniu nowego miejsca pracy przez nawiązanie współpracy z funkcjonującymi na danym terenie pracodawcami wojskowymi i cywilnymi oraz nawiązania współpracy z właściwymi terytorialnie urzędami pracy w celu uzgodnienia (zawarcia

²²⁴ Ustawa z 13 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.).

²²⁵ RPO-647562-III/10 z 7 czerwca 2010 r.

²²⁶ Pismo z 8 lipca 2010 r.

²²⁷ Decyzja z dnia 24 marca 2010 r. Nr 88/MON.

porozumienia) w sprawie możliwości dalszej aktywizacji zawodowej pracowników, w tym zakresu i form świadczonej pomocy.

2. Zwolnienia asesorów prokuratury

Na podstawie artykułu prasowego²²⁸ Rzecznik podjął sprawę zwolnień asesorów prokuratury. Autor artykułu, powołując się na wypowiedź prokuratora z Komitetu Obrony Prokuratorów podkreślał, że w świetle wcześniej obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej asesorów prokuratury, po trzech latach asesury byli oni mianowani na prokuratora prokuratury rejonowej i otrzymywali umowę o pracę na czas nieokreślony. Na skutek zmiany przepisów ustawy o prokuraturze²²⁹ wprowadzono konkursy na stanowisko prokuratora. Przystąpienie do konkursu musi być poprzedzone zaprzestaniem pracy w prokuraturze. Autor artykułu podkreślał, że nie wprowadzono przepisów przejściowych dla tych, którzy asesurę zaczęli pod rządami starej ustawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²³⁰ do Prokuratora Generalnego z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

W odpowiedzi poinformowano²³¹ Rzecznika, że w celu uniknięcia konieczności zwalniania z pracy asesorów, którym upływa okres trzyletniego powierzenia czynności prokuratorskich, wypracowano pogląd, zgodnie z którym podjęcie decyzji o przekształceniu stanowiska asesorskiego w prokuratorskie może nastąpić z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem przed upływem votum, przyznanego urzędującemu asesorowi prokuratorskiemu. Datą utworzenia nowego stanowiska będzie wówczas następny dzień po upływie przyznanego asesorowi votum. Obwieszczenie o utworzonym stanowisku prokuratorskim może być dokonane również przed datą określającą powstanie takiego stanowiska. W okresie wyczekiwania na skutki decyzji o przekształceniu etatu asesorskiego w prokuratorski, asesor nadal może wykonywać czynności w ramach niewygasłego votum z jednoczesnym ubieganiem się o powołanie na tak utworzone stanowisko prokuratorskie. Powyższe stanowisko przekazane zostało wszystkim prokuratorom apelacyjnym, z prośbą o nadsyłanie ze stosownym

²²⁸ „Dziennik - Gazeta Prawna” z 7 lipca 2010 r., *Asesorzy po trzech latach pracy zostali na lodzie*.

²²⁹ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.).

²³⁰ RPO-650909-III/10 z 21 lipca 2010 r.

²³¹ Pismo z 5 sierpnia 2010 r.

wyprzedzeniem wniosków o przekształcenie etatów asesorskich w etaty prokuratorskie.

3. Rozbieżności w wykładni prawa powstałej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym rozwiązania stosunku pracy z radnym

W wyniku badania wpływających spraw Rzecznik zwrócił uwagę na rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, związaną z wykładnią art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym²³². Przepis ten stanowi, że „rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.” W orzecznictwie Sądu Najwyższego przedstawiono pogląd, zgodnie z którym omawiany przepis nie zobowiązuje rady gminy do uzasadnienia swojego stanowiska. W orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się natomiast, że wprawdzie żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie określa warunków czy kryteriów, jakimi miałyby się kierować rada gminy przy podejmowaniu uchwały o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub jej odmowy, to jednak motywy zajętego przez radę stanowiska muszą wynikać z treści uzasadnienia uchwały. Rzecznik zwrócił się²³³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie potrzeby uzupełnienia przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym o zapis nakładający na radę gminy obowiązek uzasadnienia uchwały odmawiającej zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, będącym jej członkiem. Przyjęcie takiego rozwiązania wyeliminowałoby na przyszłość sygnalizowaną rozbieżność w orzecznictwie i odciążałoby sądy administracyjne od konieczności rozpatrywania skarg na uchwały rad gmin w tym zakresie. Podobnej korekty wymagałyby przepisy art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym²³⁴ oraz art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²³⁵.

²³² Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

²³³ RPO-654804-III/10 z 28 października 2010 r.

²³⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

²³⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

W odpowiedzi poinformowano²³⁶ Rzecznika, iż w ocenie MSWiA, zmiana przepisów ustaw samorządowych, w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika, nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie dodał, że chociaż z literalnego brzmienia art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika obowiązek uzasadnienia uchwał rady w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, obowiązek ten można wywieść z ogólnych zasad funkcjonowania organów władzy publicznej, tj. z zasady działania na podstawie przepisów prawa, zasady zaufania do organów władzy publicznej, a także zasady jawności działania organów władzy publicznej, do której elementów należy zaliczyć obowiązek motywowania swoich rozstrzygnięć.

D. Urzędnicy państwowi i samorządowi

1. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o służbie cywilnej

Do Rzecznika zwróciła się urzędniczka mianowana służby cywilnej podnosząc problem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o służbie cywilnej²³⁷. Przewidują one przywiązanie przywilejów urzędnika do pracodawcy, a nie samego urzędnika. Również zdaniem urzędniczki niezrozumiała jest przyjęta przez ustawodawcę regulacja prawna, która poprzez brak odpowiednich, systemowych rozwiązań prawnych, pozbawia urzędnika uprawnień w przypadku czasowej zmiany pracodawcy, pomimo iż wciąż wykorzystuje on swoją wiedzę i kompetencje w służbie państwu w ramach jednostek administracji rządowej i na stanowiskach wchodzących w zakres korpusu służby cywilnej. Wnioskodawczyni zaproponowała wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie o służbie cywilnej, zgodnie z którymi zatrudnienie urzędnika w ramach korpusu służby cywilnej zawsze następowałoby na podstawie mianowania, bez względu na to, czy jest to kolejny pracodawca, albo istniałby obowiązek przeniesienia służbowego urzędnika - na jego wniosek - do pracy w innym urzędzie administracji rządowej, w tym w polskiej placówce za granicą, w której działa korpus służby cywilnej, z zachowaniem wszystkich związanych z mianowaniem uprawnień. Rzecznik zwrócił się²³⁸ do Szefa Służby Cywilnej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

²³⁶ Pismo z 29 listopada 2010 r.

²³⁷ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

²³⁸ RPO-655840-III/10 z 25 października 2010 r.

Szef Służby Cywilnej nie podzielił²³⁹ stanowiska Rzecznika. W udzielonej odpowiedzi stwierdził, że rozwiązania systemowe zawarte w ustawie o służbie cywilnej umożliwiają dokonywanie czasowych przeniesień urzędników służby cywilnej i nie ma potrzeby wprowadzania zmian w tym zakresie.

E. Ochrona pracowników

1. Brak możliwości wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na własny rachunek

Do Rzecznika wpływały listy, w których wyrażane było niezadowolenie z braku powszechnie obowiązującej regulacji prawnej, umożliwiającej wliczanie do okresu zatrudnienia, od którego zależą różnego rodzaju uprawnienia pracownicze (np. dodatek za wysługę lat, nagroda jubileuszowa) okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na własny rachunek. Niezadowolenie to rodziło się przede wszystkim w związku z istnieniem nieomal od 20 lat ustawy o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu pracy²⁴⁰, która umożliwia wliczanie do stażu pracy warunkującego uprawnienia pracownicze m.in. okresu prowadzenia indywidualnego gospodarstwa rolnego (art. 1 ust. 1 pkt 1). Zdaniem obywateli takie wybiórcze regulacje prawne, stwarzające przywileje tylko jednej grupie podmiotów podobnych, pozostają w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości wobec prawa i niedyskryminacji, wynikającą z art. 32 ustawy zasadniczej.

Osoby fizyczne podejmujące pracę na własny rachunek w warunkach samodzielnej działalności gospodarczej przyjmują na siebie odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo socjalne. W ramach tej odpowiedzialności ustawodawstwo nakłada na samozatrudnionych wiele obowiązków o charakterze publicznoprawnym, wśród których istotną rolę odgrywają powinności wynikające z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, dotyczących finansowania z własnych środków składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, wypadkowe, zdrowotne a fakultatywnie - również chorobowe. Ponadto osoby samozatrudnione prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą są objęte

²³⁹ Pismo z 8 grudnia 2010 r.

²⁴⁰ Ustawa z 20 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 310).

obciążeniami podatkowymi uregulowanymi w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zdaniem Rzecznika brak jest racjonalnych przesłanek usprawiedliwiających brak powszechnej regulacji prawnej, pozwalającej na wliczanie okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej do stażu pracy. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁴¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia proponowanej regulacji prawnej.

W odpowiedzi poinformowano²⁴² Rzecznika, że nie ma podstaw do zmiany obowiązujących przepisów prawa pracy, polegającej de facto na zrównaniu statusu pracownika i osoby prowadzącej działalność gospodarczą. Zestawienie cech charakteryzujących działalność gospodarczą oraz zatrudnienia na podstawie stosunku pracy prowadzi do wniosku, iż przedsiębiorcy i pracownicy nie należą do tej samej lub podobnej kategorii podmiotów, które konstytucyjna zasada równości podmiotów wobec prawa nakazuje traktować jednakowo.

2. Regulacje dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych pracowników służby zagranicznej

W związku z badaną sprawą indywidualną Rzecznik zwrócił uwagę na przepis art. 32 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej²⁴³, w myśl którego, jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w wyjątkowych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. Pragmatyka pracownicza, do których należy również ustawa o służbie zagranicznej może regulować kwestie czasu pracy w sposób odbiegający od zasad powszechnie obowiązujących, określonych w Kodeksie pracy, musi być jednak zgodna z Konstytucją oraz Europejską Kartą Społeczną sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r. Komitet Niezależnych Ekspertów, kontrolując obowiązujące w Polsce pragmatyki pracownicze stwierdził, że ich przepisy są niezgodne z art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej, ponieważ nie rekompensują godzin przepracowanych nadliczbowo ani wynagrodzeniem, ani

²⁴¹ RPO-640635-III/10 z 23 lutego 2010 r.

²⁴² Pismo z 8 marca 2010 r.

²⁴³ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.).

czasem wolnym w zwiększonym wymiarze. Odstąpienie od obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej - w ocenie Komitetu Niezależnych Ekspertów - może nastąpić jedynie w odniesieniu do „wysokich funkcjonariuszy państwowych”, nie zaś wszystkich osób pełniących funkcje publiczne. Rzecznik zwrócił się ²⁴⁴ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o rozważenie zmiany rozwiązania przyjętego obecnie w art. 32 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej.

W odpowiedzi²⁴⁵ poinformowano, że restrykcyjny zapis obecnego art. 32 ustawy o służbie zagranicznej w praktyce nie prowadzi do naruszenia praw pracowniczych w zakresie czasu pracy, ponieważ MSZ wprowadziło w ostatnich latach wytyczne dotyczące sposobu stosowania obowiązujących członków służby zagranicznej przepisów o czasie pracy oraz właściwego ewidencjonowania czasu pracy, ze szczególnym uwzględnieniem placówek zagranicznych. Niezależnie jednak od tego podzielono opinię Rzecznika o konieczności zmiany regulacji zawartej w art. 32 ustawy o służbie zagranicznej, gdyż de facto pozostaje ona w sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie stanem prawnym.

F. Zatrudnianie cudzoziemców

1. Utrudnienia w naborze cudzoziemców do służby cywilnej

Na podstawie artykułów prasowych²⁴⁶ Rzecznik powziął wątpliwości co do faktycznej możliwości zatrudniania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w służbie cywilnej. Obowiązujące w Polsce przepisy dają formalną możliwość podjęcia zatrudnienia w służbie cywilnej osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, jednak nie określają wprost dostępnych dla osób nieposiadających obywatelstwa polskiego stanowisk pracy w służbie cywilnej. Wątpliwości budzą nieostre sformułowania w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej²⁴⁷ wskazujące, jakiego rodzaju miałyby to być stanowiska pracy, a także pozostawienie zbyt dużej swobody uznaniowej dyrektorom generalnym urzędów oraz Szefowi Służby Cywilnej we wskazywaniu stanowisk pracy, na których mogłyby być zatrudnione osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Mając na uwadze jedynie literalne

²⁴⁴ RPO-657446-III/10 z 12 listopada 2010 r.

²⁴⁵ Pismo z 20 stycznia 2011 r.

²⁴⁶ „Gazeta Wyborcza” z 26 października 2009 r., *Czy Włoch może być polskim urzędnikiem? i Ciężki los Włocha.*

²⁴⁷ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

brzmienie przepisów ustawy o służbie cywilnej, można odnieść wrażenie, że proces udostępnienia obcokrajowcom stanowisk pracy w służbie cywilnej jest praktycznie niekontrolowany, a brak jednoznacznych reguł może budzić poczucie dyskryminacji u osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Za objaw dyskryminacji mogą zostać uznane także praktyki polegające na odmowie przyjęcia osób nieposiadających obywatelstwa polskiego w poczet słuchaczy KSAP, nie znajdujące umocowania w obowiązujących przepisach. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁴⁸ do Szefa Służby Cywilnej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁴⁹ Rzecznika, że z ustawy o służbie cywilnej wynika wprost, że w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego, po spełnieniu określonych ustawą warunków. Obowiązujące przepisy ustawowe pozostają w zgodzie z wyrażoną w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej swobodą przepływu pracowników. Ponadto z informacji uzyskanych w Krajowej Szkole Administracji Publicznej wynika, że nie było przypadków odmowy przyjęcia w poczet słuchaczy Szkoły z powodu nieposiadania przez kandydata polskiego obywatelstwa. Podstawą odmowy dopuszczenia do postępowania rekrutacyjnego w opisywanym w artykułach prasowych przypadku, było przedstawienie nienostryfikowanego zgodnie z obowiązującymi w tym względzie przepisami, dyplomu uczelni zagranicznej potwierdzającej posiadanie przez kandydata ukończonych studiów wyższych z tytułem magistra lub równorzędnym. Zasada ta obowiązuje bez względu na obywatelstwo kandydata i dotyczy zarówno obywateli polskich, jak i obcokrajowców.

²⁴⁸ RPO-632267-III/09 z 8 stycznia 2010 r.

²⁴⁹ Pismo z 8 lutego 2010 r.

13. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu

1. Zakaz podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy

W 2010 r. do Rzecznika wpływały wnioski wyrażające wątpliwości i zastrzeżenia odnośnie zakazu podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. Wątpliwości i zastrzeżenia wnioskodawców, które Rzecznik podziela, odnoszą się do faktu, że zakaz podejmowania zajęć zarobkowych (art. 48 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy²⁵⁰) dotyczy nie tylko pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, lecz wszystkich bez wyjątku pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. W ocenie Rzecznika, o ile wprowadzenie takiego zakazu i obowiązku uzyskiwania zgody na podejmowanie zajęć zarobkowych przez pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne można uznać za uzasadnione dla uniknięcia sytuacji, w których inspektor pracy byłby zainteresowany określonym wynikiem kontroli u pracodawcy, u którego np. przeprowadzał na zlecenie kontrole, o tyle dyskusyjne jest uzależnienie od zgody Głównego Inspektora Pracy podejmowania zajęć zarobkowych przez pozostałych pracowników, np. pracowników administracyjnych, gospodarczych. W związku z pojawiającymi się informacjami prasowymi o przygotowywanych w Głównym Inspektoracie Pracy założeniach do projektu nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznik zwrócił się²⁵¹ do Głównego Inspektora Pracy z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia stosownej zmiany art. 48 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

W odpowiedzi poinformowano²⁵² Rzecznika, że w Sejmie trwają prace nad ustawą o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy²⁵³. Nowelizacja dotyczy wyłącznie przekształcenia Ośrodka Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy w jednostkę organizacyjną Państwowej Inspekcji Pracy, niemożliwe jest zatem objęcie zakresem przedmiotowym ustawy innych, nie związanych z tą problematyką spraw. W przypadku podjęcia przez Sejm dalszych prac nad

²⁵⁰ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 589, z późn. zm.).

²⁵¹ RPO-641654-III/10 z 6 kwietnia 2010 r.

²⁵² Pismo z 27 kwietnia 2010 r.

²⁵³ Druk sejmowy nr 2903.

zmianą ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, temat działalności zarobkowej pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, sygnalizowany przez Rzecznika, zapewne również stanie się przedmiotem dyskusji.

2. Zastępstwo procesowe ze strony aplikantów adwokackich i radcowskich

W prasie ukazał się artykuł²⁵⁴ dotyczący kwestii zastępstwa procesowego ze strony aplikantów adwokackich i radcowskich. Zgodnie z art. 77 ustawy Prawo o adwokaturze²⁵⁵ oraz art. 35¹ ustawy o radcach prawnych²⁵⁶, odpowiednio, aplikant adwokacki i radcowski może - po spełnieniu pewnych przesłanek - zastępować adwokata lub radcę prawnego przed sądami, organami ścigania oraz organami administracji publicznej. Uprawnienie to związane jest jednak immanentnie ze statusem aplikanta, co powoduje, że są pozbawione prawa reprezentowania stron przed sądem osoby, które ukończyły szkolenie, ale nie zdały jeszcze egzaminu zawodowego oraz osoby, które zdały egzamin, ale nie uzyskały jeszcze wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych. Sytuacja ta może prowadzić do naruszenia określonej w art. 65 Konstytucji wolności wykonywania zawodu. Co więcej, brak unormowania w tym względzie, przy jednoczesnym nieokreśleniu przez ustawodawcę terminu, w którym aplikant po ukończonym szkoleniu ma przystąpić do egzaminu zawodowego powoduje, że przez długi czas status tych osób w zakresie zastępstwa procesowego może być niejasny. Wyrażane są ponadto wątpliwości, czy osoby takie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, co może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego jednostek korzystających z ich usług. Rzecznik zwrócił się²⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, a także o podjęcie działań, które umożliwiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister stwierdził²⁵⁸, że brak jest potrzeby wprowadzenia regulacji w zakresie możliwości zastępowania adwokata, czy radcy prawnego przez osoby, które ukończyły aplikację, a nie przystąpiły do egzaminu zawodowego albo nie uzyskały jeszcze wpisu na listę adwokatów lub radców

²⁵⁴ „Dziennik Gazeta Prawna” z 15 stycznia 2010 r., *Tysiące aplikantów zostały pozbawione pracy*.

²⁵⁵ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

²⁵⁶ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.).

²⁵⁷ RPO-638656-I/10 z 16 lutego 2010 r.

²⁵⁸ Pismo z 18 marca 2010 r.

prawnych. Przyjęte obecnie rozwiązania prawne nie naruszają prawa, w tym zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji wolności swobodnego wyboru zawodu.

3. Wysokość opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych

W 2010 r. do Rzecznika wpływały skargi osób ubiegających się o wpis na listę radców prawnych w oparciu o art. 25 ustawy o radcach prawnych²⁵⁹, podnoszące problem dowolności w ustalaniu przez Krajową Radę Radców Prawnych wysokości opłat związanych z postępowaniem o wydanie decyzji w sprawie tego wpisu. Opłaty te, zdaniem skarżących, ustalane są w sposób nieadekwatny do nakładu pracy i środków oraz stanowią wykorzystywanie uprawnień KRRP do blokowania dostępu do zawodu radcy prawnego. Ustawodawca przyznał w art. 60 pkt 11 ustawy o radcach prawnych wyłączną kompetencję do określania wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz opłat manipulacyjnych Krajowej Radzie Radców Prawnych, nie wskazał jednak kryteriów, jakimi winna kierować się KRRP podejmując uchwałę w tym przedmiocie. Opłaty powinny odpowiadać rzeczywistym kosztom związanym z decyzją w sprawie wpisu, a tym samym przyjęciem do zawodu, w żadnym jednak wypadku nie powinny one stwarzać bariery w dostępie do wykonywania zawodu radcy prawnego. Rzecznik zwrócił się²⁶⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania zmian legislacyjnych polegających na wprowadzeniu czytelnych kryteriów do ustawy o radcach prawnych, którymi KRRP powinna się kierować, ustalając wysokość opłat za wpis na listę radców prawnych, prawników zagranicznych i aplikantów radcowskich.

W odpowiedzi Minister podzielił²⁶¹, pogląd wyrażony w wystąpieniu Rzecznika, iż Krajowa Rada Radców Prawnych przy ustalaniu wysokości opłat dla kandydatów ubiegających się o wpis na listę radców prawnych winna kierować się czytelnymi kryteriami określonymi w ustawie. Dlatego też Minister Sprawiedliwości wystąpił do Krajowej Rady Radców Prawnych o zajęcie

²⁵⁹ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 z późn. zm.).

²⁶⁰ RPO-584977-I/08 z 9 lipca 2010 r.

²⁶¹ Pismo z 6 sierpnia 2010 r.

stanowiska w przedmiotowej kwestii oraz przedstawienie propozycji ewentualnych zmian legislacyjnych.

W dniu 17 września 2010 r. KRRP podjęła uchwałę²⁶², w której na podstawie art. 60 pkt 11 ustawy o radcach prawnych, w odmienny niż dotychczas sposób, określono wysokość opłat za wpis na listę radców prawnych rozróżniając je w zależności od sytuacji prawnej osoby ubiegającej się o wpis. Uchwała ta wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

4. Nakaz odwołania przez Ministra Sprawiedliwości notariusza, który ukończył 70 lat

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli” – Przeciwdziałanie dyskryminacji.

5. Obowiązek okresowego sprawdzania kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych

W 2010 r. w sferze zainteresowań Rzecznika znajdowały się problemy związane z obowiązkiem okresowego sprawdzania posiadanych kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych (54 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo energetyczne²⁶³). Zaproponowane w projekcie poselskim²⁶⁴ ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne zmiany art. 54 Prawa energetycznego nie rozwiązały wszystkich problemów w omawianym zakresie. Wątpliwości budzi projekt art. 54 ust. 1c lit. c przewidujący obowiązek sprawdzania kwalifikacji co 5 lat w stosunku do osób zajmujących się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, działających samodzielnie poza strukturami przedsiębiorstw energetycznych. Różnicuje to sytuację osób posiadających przedmiotowe kwalifikacje i uzależnia konieczność ich okresowego potwierdzania od rodzaju podmiotu, w którym będą te osoby zatrudnione. Nadal wykluczone zostało stosowanie przepisów w zakresie obowiązku sprawdzania wymagań kwalifikacyjnych w przypadkach określonych w ust. 1b i ust. 1c w stosunku do osób będących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) -

²⁶² Uchwała Nr 144/VI/2010 z 17 września 2010 r.

²⁶³ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.).

²⁶⁴ Druk sejmowy nr 3237.

strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które nabyły w tych państwach wymagane kwalifikacje w zakresie eksploatacji urządzeń, instalacji i sieci i uzyskały ich potwierdzenie zgodnie z przepisami o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych. Nadal zatem obywatele polscy będą się znajdować w mniej korzystnej sytuacji od obcokrajowców zatrudnionych w Polsce. Rzecznik zwrócił się²⁶⁵ do Ministra Gospodarki z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych sprawach i poinformowanie, czy Ministerstwo prowadzi prace legislacyjne w tym zakresie.

W odpowiedzi wyjaśniono²⁶⁶, że stanowisko Rządu do poselskiego projektu zmiany art. 54 ustawy Prawo energetyczne, zawiera propozycję stosowania przepisów ust. 1b i 1c z art. 54 ustawy Prawo energetyczne względem osób będących obywatelami państwa członkowskiego UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które nabyły w tych państwach wymagane kwalifikacje w zakresie eksploatacji urządzeń, instalacji i sieci i uzyskały ich potwierdzenie zgodnie z przepisami o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych. Tym samym wyłączone byłoby wobec tych osób tylko stosowanie ust. 1 i 2 art. 54 ustawy Prawo energetyczne. Odnosząc się do art. 54 ust. 1c pkt c, dotyczącego wyłączenia obowiązku potwierdzania co 5 lat posiadanych kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, świadczące usługi na rzecz tzw. "dużych przedsiębiorców", stwierdzono w odpowiedzi, że konstytucyjna zasada równości nie zezwala na różnicowanie podmiotów jedynie z powodów nieistotnych, co oznacza, że istotne powody mogą być podstawą objęcia konkretnych podmiotów odmienną regulacją prawną.

6. Przepisy ograniczające możliwości przystąpienia do egzaminu radcowskiego

W 2010 r. do Rzecznika zwracały się osoby, które prosiły o analizę konstytucyjności przepisu art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych²⁶⁷. Regulacja ta umożliwiła przystępowanie do egzaminu radcowskiego - bez

²⁶⁵ RPO-582911-V/10 z 24 września 2010 r.

²⁶⁶ Pismo z 2 listopada 2010 r.

²⁶⁷ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

konieczności odbywania aplikacji - przez osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez radcę prawnego lub adwokata w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, lub kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze²⁶⁸, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. Skarżący wskazywali, że wadą tej regulacji jest to, iż nie pozwala ona na przystąpienie do egzaminu radcowskiego osobom, które uzyskały odpowiednią praktykę prawniczą pracując pod nadzorem radcy prawnego w innych podmiotach, w szczególności spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkach akcyjnych. W tym zakresie skarżący dopatrywali się naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik zwrócił się²⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ocenę powyższej regulacji oraz o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Minister nie zgodził się²⁷⁰ ze stanowiskiem Rzecznika o naruszeniu przez przepis art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Ponadto w odpowiedzi podkreślono, że powyższy przepis stanowi odzwierciedlenie określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych form wykonywania zawodu radcy prawnego.

7. Planowane zmiany w dostępie do zawodu sędziego

Do Rzecznika wpływały skargi indywidualne, a także doniesienia prasowe²⁷¹ o planowanych zmianach legislacyjnych, zmierzających do zamknięcia dostępu do zawodu sędziego dla osób, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przez Sądy Apelacyjne oraz zdały egzamin sędziowski lub zdały ten egzamin po przepracowaniu odpowiedniego stażu na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. Kwestia ta wzbudziła zastrzeżenia

²⁶⁸ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

²⁶⁹ RPO-636359-I/09 z 5 października 2010 r.

²⁷⁰ Pismo z 10 listopada 2010 r.

²⁷¹ „Dziennik Gazeta Prawna” z 14 października 2010 r., *Aplikanci z trzech lat nie zostaną sędziami*.

Rzecznika z punktu widzenia naruszenia zasady ochrony praw nabytych, konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji. Planowane skreślenie przepisów art. 65 ust. 3-7 oraz art. 67 ust. 3 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury²⁷² pozbawiłoby osoby, które egzamin sędziowski zdały na tzw. starych zasadach (tj. po odbyciu aplikacji poza Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury lub bez jej odbywania) możliwości ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Zgodnie bowiem z art. 61 § 1, 3 i 4 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych wymogiem ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego jest ukończenie aplikacji sędziowskiej lub aplikacji ogólnej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Rzecznik zwrócił się²⁷³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁷⁴ Rzecznika, że Ministerstwo wycofało się z planowanych zmian legislacyjnych. Przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 19 października 2010 r. projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw nie zawiera już przepisu uchylającego art. 65 ust. 3-7 oraz art. 67 ust. 3 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

8. Nabycie uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące nabycia uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego przez osoby, które w ostatnich latach ukończyły studia wyższe przygotowujące do zawodu pracownika socjalnego. Na podstawie art. 49 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej²⁷⁵ pracownikiem socjalnym mogła być osoba, która posiadała dyplom pracownika socjalnego, dyplom ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności praca socjalna lub ukończyła studia wyższe na kierunkach: pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia, socjologia. Przepis ten obowiązywał do wejścia w życie w maju 2004 r. nowej ustawy o pomocy społecznej, która obowiązywała uczelnie zainteresowane kształceniem pracowników socjalnych do wprowadzenia od roku akademickiego 2004/2005 samodzielnej specjalności praca socjalna na studiach licencjackich i

²⁷² Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 26 poz. 157, z późn. zm.).

²⁷³ RPO-657569-I/10 z 14 października 2010 r.

²⁷⁴ Pismo z 17 listopada 2010 r.

²⁷⁵ Ustawa z 29 listopada 1990 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.).

magisterskich. Przepisy wykonawcze wyznaczające standardy kształcenia na kierunku praca socjalna zaczęły obowiązywać jednak dopiero od 1 października 2008 r. Przed tą datą trudno oceniać, a tym bardziej negować realizowane w tym zakresie programy nauczania. W ocenie Rzecznika konieczna jest zatem taka interpretacja przepisów, która zapewni uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego wszystkim osobom, które w ostatnich latach podejmowały naukę i kończyły studia w przekonaniu (były często o tym zapewniane przez władze uczelni), że nabędą uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Rzecznik zwrócił się²⁷⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister zapewnił²⁷⁷, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej biorąc pod uwagę wynikające ze strony uczelni, a niezawinione przez studentów nieprawidłowości w zakresie realizacji studiów dodatkowo przygotowujących do zawodu pracownika socjalnego, pozytywnie interpretuje uprawnienia osób posiadających dyplom ukończenia studiów o specjalności praca socjalna, które teoretycznie z dniem 1 października 2008 r. powinny były już rozpocząć kształcenie na specjalności przygotowującej do wykonywania zawodu pracownika socjalnego w oparciu o minimum programowe. Osoby takie, jeżeli tylko rozpoczęły realizację specjalności praca socjalna przed dniem 1 października 2008 roku mają prawo do uznania uprawnienia do wykonywania zawodu i otrzymania potwierdzenia tego prawa dla celów uznawalności za granicą.

9. Niepełna regulacja prawna kwestii przedawnienia w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości, a także architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów

Regulacje prawne przewidujące odpowiedzialność zawodową (dyscyplinarną) w zakresie zawodów regulowanych co do zasady rozróżniają dwa okresy przedawnienia, limitując czasowo zarówno możliwość wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) jak i możliwość orzekania w zakresie tej odpowiedzialności. Tak ujęty model przedawnienia sprzyja zarówno ochronie słusznych praw osób podlegających odpowiedzialności zawodowej, jak i służy samym celom dyscyplinarnego karania. Brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w ustawie o

²⁷⁶ RPO-652811-III/10 z 23 listopada 2010 r.

²⁷⁷ Pismo z 1 grudnia 2010 r.

samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów czasowego ograniczenia w możliwości kontynuowania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej może niekorzystnie wpływać na sytuację prawną podmiotów uczestniczących w danym postępowaniu w charakterze obwinionych. Za odbiegające od standardów państwa prawnego należy uznać sytuacje, w ramach których podmiot prawny pozostaje przez długi okres w niepewności co do treści zapadłego ostatecznie rozstrzygnięcia w zakresie postawionych mu zarzutów. Rzecznik zwrócił się²⁷⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych uzasadniających istnienie w systemie prawa instytucji przedawnienia w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości jak i w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, poprzez wprowadzenie adekwatnych ustawowych terminów, limitujących karalność przewinień zawodowych.

Minister Infrastruktury poinformował²⁷⁹ Rzecznika, iż własne stanowisko w tej sprawie przedstawi po zasięgnięciu opinii Krajowej Izby Urbanistów do której skierował stosowne wystąpienie. Sprawa w toku.

10. Przepisy przewidujące obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych

We wniosku²⁸⁰ skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w styczniu 2009 r. Rzecznik zakwestionował prawny obowiązek przynależności do kilkunastu samorządów zawodowych (adwokaci, radcowie prawni, notariusze, rzecznicy patentowi, biegli rewidenci, pielęgniarki, położne, lekarze, lekarze weterynarii, farmaceuci, diagnosty laboratoryjni, psychologzy, doradcy podatkowi, architekci, inżynierowie budownictwa, urbaniści, kuratorzy sądowi). Ponadto Rzecznik podniósł zarzuty dotyczące niekonstytucyjności przewidzianej w ustawach normujących wykonywanie niektórych zawodów kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, która ma charakter dożywotni.

²⁷⁸ RPO-621132-IV/09 z 23 grudnia 2010 r.

²⁷⁹ Pismo z 25 stycznia 2011 r.

²⁸⁰ Informacja RPO za 2009 r., str. 175.

Na rozprawie przed Trybunałem w dniu 18 października 2010 r. Rzecznik częściowo wycofał wniosek, odstępując od zarzutów co do niekonstytucyjności wskazanych przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, w którym Trybunał podkreślał, że wykonywanie zawodu zaufania publicznego łączy się z obowiązkową przynależnością do samorządu zawodowego, Rzecznik wskazał, że nie znajduje argumentów na podtrzymanie pierwotnego wniosku w pełnym zakresie. Niezależnie od powyższego zauważył on, że w związku z utratą mocy obowiązującej przez art. 18 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie²⁸¹ oraz art. 12 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich²⁸² wniosek co do zbadania konstytucyjności tych przepisów „utracił swoją aktualność na skutek zmiany stanu prawnego”.

Równocześnie Rzecznik podtrzymał wniosek w pozostałym zakresie, co do przepisów przewidujących dożywotni skutek kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Na skutek tego wniosku Trybunał uznał w wydanym w tej sprawie wyroku, że część przepisów ustaw o samorządach zawodowych, które z powodów dyscyplinarnych przewidują dożywotnie usunięcie z samorządu bez prawa do ubiegania się o ponowny wpis na listę, są niezgodne z Konstytucją. Dotyczyło to samorządów zawodowych: radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, pielęgniarek, lekarzy weterynarii, a także w zakresie, w jakim przepis pomijał zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby - architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

²⁸¹ Ustawa z 13 października 1994 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, z późn. zm.).

²⁸² Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 158, z późn. zm.).

14. Zabezpieczenie społeczne

A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości

1. Konstytucyjność zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpatrzył wniosek²⁸³ Rzecznika w sprawie zróżnicowania powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn²⁸⁴. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁸⁵ w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji. Orzeczenie o zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją zapadło niejednomyślnie, a zdania odrębne zgłosiło trzech sędziów Trybunału. W odniesieniu do podstawowego zarzutu Rzecznika, że zróżnicowany wiek emerytalny powoduje niższy przeciętny poziom świadczeń emerytalnych kobiet, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie może się opierać wyłącznie na tym pojedynczym czynniku. Zdaniem Trybunału różnica wysokości świadczeń emerytalnych wynika z wielu okoliczności, w pierwszym rzędzie z niższego przeciętnego wynagrodzenia kobiet, w porównaniu z mężczyznami; ta zaś znajduje się poza zakresem niniejszej sprawy. W świetle znowelizowanego kodeksu pracy, jak również jego wykładni przyjętej w uchwałach składów siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w ostatnich latach, nabycie uprawnień emerytalnych nie może być wyłączną przyczyną wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę, a dalsze zatrudnienie nie powoduje zawieszenia wypłaty świadczenia emerytalnego. Tym samym kobiety, które nabyły uprawnienia emerytalne, mają możliwość kontynuowania aktywności zawodowej, opłacania składek na wyższe świadczenie emerytalne w przyszłości. Kobiety mogą także zdecydować o zakończeniu aktywności zawodowej, chociaż wiąże się to z

²⁸³ RPO-565564-III/07 z 27 listopada 2007 r.

²⁸⁴ Wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK ZU 2010/6A/60.

²⁸⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

otrzymywaniem niższych świadczeń emerytalnych, lecz jest rekompensowane innymi korzyściami osobistymi lub rodzinnymi. Ponadto, w systemie emerytalnym ustawodawca wprowadził pewne mechanizmy finansowe, które pozwalają zmniejszyć różnice między wysokością emerytur kobiet i mężczyzn związane z krótszym okresem opłacania składki. Oceniając zaskarżoną regulację ustawy emerytalnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Trybunał wskazał, że mimo zachodzących przemian społecznych oddziałujących na zrównywanie ról obu płci w społeczeństwie, również obecnie można mówić o występowaniu różnic wynikających z pełnienia przez kobiety szczególnej roli w społeczeństwie i rodzinach. Dotyczy to zwłaszcza pełnionych przez kobiety funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, a także równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi. Powszechny system emerytalny ma szeroki zasięg i obejmuje zarówno zawody, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio wpływają na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety, jak i zawody, których wykonywanie nie daje powodów do zróżnicowanego traktowania kobiet i mężczyzn. Nie ma jednak podstaw do przyjęcia, że różnice biologiczne, w powiązaniu z omówionymi wyżej różnicami społecznymi, straciły całkiem na znaczeniu przy ocenie wieku zakończenia aktywności zawodowej osób poszczególnych płci. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że chociaż regulacje dotyczące zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją, jednak nie można ich uznać za optymalne. Można bowiem zauważyć zmniejszanie się znaczenia wskazanych wyżej różnic uwarunkowanych społecznie i biologicznie. Trybunał zwrócił uwagę, że rozłożone z reguły na wiele lat reformy polegające na zrównywaniu wieku emerytalnego są planowane, realizowane albo zakończone w wielu państwach europejskich. Zmiany w tym kierunku są także traktowane jako cel do osiągnięcia w przyszłości w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. W tej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny postanowił o skierowaniu do Sejmu sygnalizacji dotyczącej celowości podjęcia działań

ustawodawczych, zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn²⁸⁶.

2. Zawieszanie prawa do emerytury wobec osób pracujących, pobierających emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący oraz uzależnienie nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący od rozwiązania stosunku pracy

W wystąpieniu Rzecznik zauważył, iż od dnia 8 sierpnia 2009 r. na mocy art. 37 pkt 5 lit. b ustawy o emeryturach kapitałowych²⁸⁷ uchylony został ust. 2a w art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uzależniającego pobieranie świadczenia, bez względu na wysokość osiąganego przychodu, od uprzedniego spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego emeryt wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Obecnie zatem całkowicie wyeliminowano instytucję zawieszalności świadczeń emerytalnych w sytuacji, gdy ubezpieczony osiąga powszechny wiek emerytalny, ustala uprawnienie emerytalne i rozpoczyna pobieranie emerytury w połączeniu z kontynuacją zatrudnienia. Oznacza to, że pobieranie świadczenia i wynagrodzenia z pracy prowadzi obecnie do zawieszalności prawa do emerytury jedynie wobec świadczeniobiorców, pobierających emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący. W przekonaniu Rzecznika utrzymanie takiego zróżnicowania w grupie świadczeniobiorców pobierających emeryturę jest wątpliwe z punktu widzenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza wobec konieczności dalszej rozbudowy działań promujących zatrudnianie osób starszych w wieku ponad 50 lat. W tym kontekście wątpliwości budzi również utrzymanie w art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wymogu uzależniającego nabycie prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący od rozwiązania stosunku pracy. Rzecznik zwrócił się²⁸⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionego problemu.

W odpowiedzi poinformowano²⁸⁹ Rzecznika, że reforma ubezpieczeń społecznych generalnie zmieniła dla osób urodzonych po 1948 roku filozofię

²⁸⁶ Sygnalizacja w sprawie [K 63/07](#) z dnia 15.07.2010, sygn. akt S 2/10 OTK ZU 2010/6A/65.

²⁸⁷ Ustawa 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 1507).

²⁸⁸ RPO-639535-III/10 z 26 marca 2010 r.

²⁸⁹ Pismo z 12 maja 2010 r.

systemu emerytalnego obowiązującego w Polsce. Podczas gdy poprzednio emerytura stanowiła ekwiwalent utraconych zarobków, to obecnie emerytura jest traktowana jak oszczędności ubezpieczonego przeznaczone na starość. Jeżeli zatem emerytura jest korzystaniem z własnych oszczędności, to powinna ona być wypłacana bez żadnych ograniczeń, w szczególności bez względu na kontynuowanie dotychczasowego zatrudnienia. Jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury i jej wypłaty jest tylko osiągnięcie ustawowego, pełnego wieku emerytalnego. Równocześnie jednak, w okresie przejściowym, funkcjonują jeszcze emerytury wcześniejsze, przyznawane na mocy dotychczasowego, "starego" systemu emerytalnego, z tytułu: płci, niezdolności do pracy, stażu pracy, pracy w szczególnych warunkach. Przyznanie takiej emerytury pozwala osobom uprawnionym na korzystanie z funduszu emerytalnego o co najmniej 5 lat dłużej, mimo że ich udział w gromadzeniu środków na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych był znacznie mniejszy niż osób, które uzyskały emerytury w pełnym wieku emerytalnym. Całkowicie odmienny charakter wcześniejszych emerytur, będących ekwiwalentem utraconych zarobków nakazuje stosować ograniczenia w przypadku, gdy osoba pobierająca taką emeryturę jest aktywna zawodowo. Mając na względzie istotne różnice między emeryturą wcześniejszą a emeryturą przyznaną w pełnym wieku emerytalnym, zróżnicowanie zasad dotyczących wypłaty obu rodzajów tych świadczeń jest w pełni uzasadnione.

3. Zasady ustalania podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy

Do Rzecznika zwrócił się Rzecznik Praw Dziecka z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 17 ust. 1 oraz/lub art. 17 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁹⁰. Przepisy te odrębnie regulują zasady ustalania podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla określonych kategorii osób, a mianowicie takich, które nie ukończyły 30 lat życia przed powstaniem niezdolności do pracy i z tej racji nie mają dostatecznie długiego okresu ubezpieczenia (art. 17 ust. 1) oraz osób, które stały się niezdolne do pracy w wieku powyżej 30 roku życia, lecz nie przebyły 10 lat w ubezpieczeniu z powodu pełnienia zastępczej służby wojskowej, odbywania czynnej służby wojskowej albo korzystania z urlopu wychowawczego (art. 17

²⁹⁰ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

ust. 3). W stosunku do wyżej wymienionych kategorii osób ustalenie podstawy wymiaru renty następuje z uwzględnieniem okresu faktycznego podlegania ubezpieczeniu (pomija się zatem lata puste). W tej grupie nie zostały jednak wymienione osoby, które ukończyły 30 lat życia, lecz nie pozostawały w ubezpieczeniu 10 lat wyłącznie z powodu odbywania nauki w szkole wyższej. W przekonaniu Rzecznika, zawarta w art. 17 ust. 3 ustawy regulacja katalogu przyczyn uzasadniających ustalenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy jest krzywdząca dla osób, które z racji wieku (powyżej 30 roku życia) oraz z powodu nauki w szkole wyższej nie mają długiego okresu pracy i ubezpieczenia (10 lat). Wydaje się, że w przypadku osób, które nie legitymują się wymaganym stażem ubezpieczenia wyłącznie z powodu odbywania nauki w szkole wyższej, sposób ustalania podstawy wymiaru renty powinien być taki sam jak w przypadku osób, które stały się niezdolne do pracy w wieku powyżej 30 roku życia, lecz nie przebyły 10 lat w ubezpieczeniu z powodu pełnienia zastępczej służby wojskowej, odbywania czynnej służby wojskowej albo korzystania z urlopu wychowawczego (art. 17 ust. 3). Rzecznik zwrócił się²⁹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w podniesionej kwestii.

Minister nie zgodził się²⁹² ze stanowiskiem Rzecznika, iż okolicznością uzasadniającą obliczenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy z faktycznego okresu podlegania ubezpieczeniu społecznego, powinna być - poza sytuacjami wymienionymi w art. 17 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - również nauka w szkole wyższej. Poszerzenie kręgu osób, które według obecnie obowiązującego stanu prawnego mogą mieć podstawę wymiaru renty ustaloną z faktycznego okresu ubezpieczenia, nie byłoby właściwe również ze względu na planowaną zmianę zasad wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 1948 r., objętych zreformowanym systemem emerytalnym.

4. Zasady przyznawania prawa do emerytur pomostowych

Od dnia 1 stycznia 2010 r., na mocy przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych²⁹³, pracodawcy mają obowiązek opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych za pracownika, który urodził się po dniu 31

²⁹¹ RPO-630921-III/09 z 4 marca 2010 r.

²⁹² Pismo z 24 marca 2010 r.

²⁹³ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1656).

grudnia 1948 r. i wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Z informacji udzielanych przez ZUS wynikało, że obowiązki składkowe określone w rozdziale 6 ustawy o emeryturach pomostowych dotyczą wszystkich pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, bez względu na wymiar czasu ich pracy. Uzasadnieniem takiej interpretacji ma być brak zapisów o wymiarze czasu pracy w art. 35 ustawy o emeryturach pomostowych. Konsekwencja takiej interpretacji nie została jednak zachowana przy przepisach rozdziału 2 ustawy, które określają warunki nabywania prawa do emerytury pomostowej. Przepisy art. 4 i n. również nie zawierają postanowień dotyczących wymiaru czasu pracy pracowników uprawnionych do emerytury pomostowej, jednak ZUS informuje, iż prawo do tych emerytur mają wyłącznie pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub wykonujący prace o szczególnym charakterze w pełnym wymiarze czasu pracy, odwołując się do definicji z art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych. Przyjęcie takiej interpretacji powoduje, że składki na Fundusz Emerytur Pomostowych są opłacane za wszystkich pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub wykonujących prace o szczególnym charakterze, natomiast emerytury uzyskają wyłącznie osoby wykonujące te prace w pełnym wymiarze czasu pracy. Prawo do emerytur pomostowych, jak również obowiązek opłacania składek powinny wynikać z przepisów ustawy, a nie z interpretacji tych przepisów. Rzecznik zwrócił się²⁹⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁹⁵ Rzecznika, że intencją ustawodawcy było uregulowanie obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych w oderwaniu od warunków, które muszą spełnić ubezpieczeni, aby uzyskać prawo do emerytury pomostowej. Występujące w przepisie art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych wyraźne odesłanie jedynie do przepisów art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych winno być interpretowane w ten sposób, że w przepisie tym została zawarta autonomiczna (odrębna w stosunku do tej, która występuje w przepisach art. 3 ust. 4 i 5 ustawy

²⁹⁴ RPO-637386-III/10 z 8 kwietnia 2010 r.

²⁹⁵ Pismo z 29 kwietnia 2010 r.

o emeryturach pomostowych) definicja „pracownika wykonującego prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze”, która swym zasięgiem obejmuje zarówno wykonywanie tego rodzaju prac w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy. Definicja ta powinna być stosowana jedynie na potrzeby dookreślenia kręgu podmiotowego osób, za które winna być odprowadzana składka na Fundusz Emerytur Pomostowych. Podkreślono również, że gdyby ustawodawca wprowadził obowiązek odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych jedynie za pracowników, którzy wykonują prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w pełnym wymiarze czasu pracy, pracodawcy mogliby uchylać się od tego obowiązku, zatrudniając takich pracowników na niepełny etat.

5. Odmowa przyznania, osobom ubiegającym się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, prawa do świadczenia ze względu na niewykazanie 5-letniego okresu ubezpieczenia przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie²⁹⁶ Rzecznika, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował o trwających analizach dotyczących zasadności nowelizacji przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w kierunku odstąpienia od stosowania art. 58 ust. 2 wobec osób całkowicie niezdolnych do pracy, legitymujących się odpowiednio długim okresem ubezpieczenia. Nie uznano jednak za uzasadnione zalecenie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych stosowania przepisów omawianej ustawy zgodnie ze stanowiskiem zawartym w uchwale²⁹⁷ Sądu Najwyższego, że renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który udowodnił okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety lub 25 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy (art. 57 ust. 2 powołanej ustawy), bez potrzeby wykazywania przewidzianego w art. 58 ust. 2 tej ustawy pięcioletniego okresu składkowego i nieskładkowego przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Utrzymuje się zatem sytuacja, w której wykładnia określonych przepisów przyjęta powszechnie w orzecznictwie sądowym odbiega

²⁹⁶ Informacja RPO za 2009 r., str. 197.

²⁹⁷ Uchwała SN z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt I UZP 5/05).

od zakładanych przez prawodawcę znaczeń normatywnych. Prawidłowe rozwiązanie tej sytuacji może nastąpić jedynie poprzez zgodną ze standardami konstytucyjnymi zmianę przepisów ustawy emerytalnej. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano²⁹⁹, że postulaty Rzecznika dotyczące zmiany zapisów ustawowych, regulujących statut osób całkowicie niezdolnych do pracy, legitymujących się odpowiednio długim okresem ubezpieczenia, zostały uwzględnione w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

6. Uprawnienia do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dzieckiem wymagającym stałej opieki

W dniu 15 września 2009 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Moskal v. Polska³⁰⁰ dotyczącej wykładni art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰¹ na tle decyzji uchylającej decyzję przyznającą prawo do wcześniejszej emerytury pracownikowi opiekującemu się dzieckiem wymagającym stałej opieki. Podstawą do przyznania tego świadczenia były przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki³⁰². Trybunał uznał, że wydając tę decyzję oraz nie uchylając jej w toku postępowania sądowego, organy władzy publicznej naruszyły art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, pozbawiając skarżącą przysługującego jej „mienia” w postaci wcześniejszej emerytury. Problem dotyczy niezwykle kontrowersyjnej - zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie - kwestii wzruszalności decyzji rentowej. W świetle kryteriów sformułowanych w wyroku Trybunału decydujące znaczenie powinna mieć ocena proporcjonalności skutków ewentualnej zmiany uprawnień emerytalnych. W ocenie Rzecznika stanowisko to nie może pozostać bez wpływu na praktykę wzruszania decyzji rentowych na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W

²⁹⁸ RPO-606048-III/09 z 1 lipca 2010 r.

²⁹⁹ Pismo z 13 września 2010 r.

³⁰⁰ Skarga nr 10373/05.

³⁰¹ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

³⁰² Rozporządzenie z 15 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 149, z późn. zm.).

związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁰³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej kwestii.

Wobec braku odpowiedzi, 10 stycznia 2011 r., do Ministra Pracy i Polityki Społecznej zostało skierowane pismo ponagląjące.

B. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. Kierowanie osób do domów pomocy społecznej i finansowanie ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego

Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedłożył Rzecznikowi informację o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego. Z informacji wynikała generalnie pozytywna ocena działań organów samorządu w wymienionym zakresie. Stwierdzono jednak nieprawidłowości przy ustalaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca oraz braki dostosowania stanu zatrudnienia pracowników socjalnych w gminach do wskaźników określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej³⁰⁴. Z negatywną oceną NIK spotkała się także działalność gmin na rzecz rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych oraz działalność powiatów w zakresie rozwoju bazy domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym. Zdaniem NIK obecny system finansowania pobytu osób w domach pomocy społecznej nie motywuje gmin do tworzenia własnego systemu usług opiekuńczych, świadczonych w miejscu zamieszkania, natomiast powiaty ograniczają swoją działalność do administrowania już istniejącymi zasobami miejsc w domach pomocy społecznej. Zdarzają się także przypadki likwidacji placówek oraz zmniejszania liczby miejsc w domach pomocy społecznej. W konkluzji Najwyższa Izba Kontroli postuluje opracowanie i wdrożenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej rządowego programu ustalającego zasady finansowania budowy nowych placówek. Powyższy postulat wydaje się uzasadniony w świetle ustaleń zawartych w powołanej wyżej informacji. W związku z powyższym Rzecznik

³⁰³ RPO-413442-III/02 z 14 września 2010 r.

³⁰⁴ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

zwrócił się³⁰⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że obecnie nie ma pilnej potrzeby podejmowania działań zmierzających do powstawania nowych domów pomocy społecznej, za wyjątkiem DPS dla osób przewlekle psychicznie chorych, w których jest mniej miejsc niż mieszkańców. Rozwiązanie ewentualnego problemu związanego z niewystarczającą liczbą DPS powinno odbyć się na poziomie samorządowym, a nie rządowym, np. przy pomocy rządowego programu, którego wprowadzenie postuluje Najwyższa Izba Kontroli. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że rozpoczęto prace nad założeniami do nowej ustawy o pomocy społecznej. Przewidują one m. in. zmianę sposobu finansowania domów pomocy społecznej, w tym pewną gwarancję wsparcia z budżetu państwa dla osób o najniższych dochodach.

2. Przyznawanie zasiłków osobom poszkodowanym w wyniku powodzi

Rzecznik z niepokojem przyjął pojawiające się w prasie³⁰⁶ informacje, że wiele osób, które utraciły majątki przez powódź, nie zgłasza się po zasiłki przysługujące z tego tytułu. Według „Dziennika Gazety Prawnej”, przyczyną takiej sytuacji mogą być różne zasady przyznawania tych świadczeń w zależności od regionu kraju. W ocenie Rzecznika szczegółowe zasady przyznawania zasiłku celowego, określone w art. 40 i art. 41 ustawy o pomocy społecznej³⁰⁷ wskazują wyraźnie, że zasiłek ten, w wyjątkowych przypadkach, mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe, jeśli poniosły one stratę w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Świadczenie to jest niezależne od dochodów poszkodowanych osób i rodzin i może być przyznane bezzwrotnie. Ponadto ocenę okoliczności uzasadniających przyznanie świadczenia, jak i samo jego przyznanie, a także określenie kwoty zasiłku oraz zastrzeżenie jego zwrotu (częściowego lub całkowitego) pozostawiono organowi pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się³⁰⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o pilne

³⁰⁵ RPO-646889-III/10 z 21 maja 2010 r.

³⁰⁶ „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 9 czerwca 2010 r. oraz „Gazeta Wyborcza” z dnia 10 czerwca 2010 r.

³⁰⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

³⁰⁸ RPO-648710-III/10 z 11 czerwca 2010 r.

podjęcie działań ukierunkowanych na wyeliminowanie powstałych rozbieżności przy stosowaniu przez organy pomocy społecznej zasad udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi.

W odpowiedzi poinformowano³⁰⁹ Rzecznika, że zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej zasiłek celowy, o którym mowa w ust. 1 i 2 art. 40 może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi. Sformułowanie "może" w tym przypadku nie oznacza obowiązku przyznawania pomocy niezależnie od dochodu. Gminy, które przyznają pomoc w zależności od dochodu konkretnej osoby bądź rodziny nie działają niezgodnie z prawem.

3. Brak prawa do świadczenia rehabilitacyjnego pracowników, którzy legitymują się ustalonym prawem do emerytury

Na podstawie artykułu prasowego³¹⁰ Rzecznik podjął analizę przepisów regulujących prawo do świadczenia rehabilitacyjnego dla pracowników mających ustalone prawo do emerytury. Z przeprowadzonej przez Rzecznika analizy wynika, iż na mocy art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 11 w związku z art. 9 ust 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³¹¹, pracownicy, w tym ci, którzy mają ustalone prawo do emerytury, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu. Natomiast na mocy art. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³¹², świadczenia wynikające z tej ustawy przysługują osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym. Do katalogu świadczeń wymienionych w art. 2 tej ustawy należą m. in. zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne. Zasiłek chorobowy przysługuje osobom uprawnionym w okresie trwania ubezpieczenia chorobowego, jak również wyjątkowo po ustaniu tytułu do tego ubezpieczenia, po spełnieniu określonych warunków dotyczących daty powstania niezdolności do pracy i czasu jej trwania. Pracownicy mający ustalone prawo do emerytury nie zachowują prawa do zasiłku chorobowego wyłącznie za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Tymczasem, do świadczenia rehabilitacyjnego nie mają prawa w ogóle, bez względu na to, czy tytuł do ubezpieczenia istnieje, czy też ustał. Zgodnie z art. 2 a ustawy o systemie

³⁰⁹ Pismo z 7 lipca 2010 r.

³¹⁰ „Rzeczpospolita” z 25 sierpnia 2010 r., *Emeryci dyskryminowani*.

³¹¹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

³¹² Ustawa z 25 czerwca 1999 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, z późn. zm.).

ubezpieczeń społecznych, wszystkim ubezpieczonym zapewnia się równe traktowanie. Wydaje się, że w przypadku braku prawa do świadczenia rehabilitacyjnego pracowników, tj. osób mających tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego, którzy legitymują się ustalonym prawem do emerytury, zasada ta nie została zachowana. Rzecznik zwrócił się³¹³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister nie podzielił³¹⁴ stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika. Zdaniem Ministra nie można stwierdzić, że pozbawienie prawa do świadczenia rehabilitacyjnego osoby, która ma prawo do emerytury, pozostaje w sprzeczności z celem, któremu służyć ma to świadczenie, polegającym na zabezpieczeniu bytu materialnego przez czas niezbędny do odzyskania zdolności do pracy. Ubezpieczony w takiej sytuacji ma bowiem zapewnione środki utrzymania w postaci wypłacanego świadczenia. Przepis ten służy wyeliminowaniu równoczesnego pobierania dwu świadczeń - emerytury i świadczenia rehabilitacyjnego związanego z wykonywanym zatrudnieniem.

4. Przedłużające się postępowanie w sprawie przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy

W 2010 r. Rzecznik był adresatem skarg na przedłużające się postępowanie w sprawie przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Sytuacja taka występuje w szczególności w przypadku podejmowania przez Prezesa ZUS czynności wynikających z art. 14 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, związanych z nadzorem nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy. Z analizy skarg z tego zakresu wynikało, że postępowanie w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania świadczenia rentowego toczy się w takich przypadkach przez kilka miesięcy. W świetle obowiązujących przepisów, za przewlekłość w działaniu organu należy uznać co do zasady niewydanie decyzji w ciągu 60 dni od rozpoczęcia postępowania. W okresie toczącego się postępowania o przyznanie świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy osoba zainteresowana, a także często pozostający na jej utrzymaniu członkowie rodziny, zostają

³¹³ RPO-653966-III/10 z 26 sierpnia 2010 r.

³¹⁴ Pismo z 21 września 2010 r.

przejściowo pozbawieni dochodu w postaci tego świadczenia, stanowiącego często podstawowe źródło utrzymania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹⁵ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³¹⁶ Rzecznika, że przepis art. 118 ust. 1 ustawy emerytalnej zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji w sprawie prawa do świadczenia lub jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji. Na czas rozpatrywania wniosków o świadczenia z ubezpieczeń społecznych, w których prawo uzależnione jest od niezdolności do pracy, w sposób istotny wpływa czas prowadzenia postępowania orzeczniczego. Wydane orzeczenie, po analizie zgromadzonej dokumentacji i na podstawie bezpośredniego badania osoby, która zgłosiła wniosek o świadczenie, stanowi podstawę do wydania decyzji w sprawie. Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono, że ZUS dokłada wszelkich starań, aby postępowanie orzecznicze przebiegało sprawnie i bez zbędnej zwłoki.

C. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne

1. Świadczenia pieniężne przysługujące osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR

Do Rzecznika wpływały skargi na decyzje Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiające przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich³¹⁷, po wejściu w życie wyroku³¹⁸ Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. z wniosku³¹⁹ Rzecznika Praw Obywatelskich. Trybunał orzekł, że art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wskazał także, iż

³¹⁵ RPO-651888-III/10 z 15 września 2010 r.

³¹⁶ Pismo z 12 października 2010 r.

³¹⁷ Ustawa z 31 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 395, z późn. zm.).

³¹⁸ Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07.

³¹⁹ Informacja RPO za 2007 r., str. 223.

ustawodawca powinien w możliwie najkrótszym terminie z uwagi na wiek i sytuację osobistą ofiar tej represji na nowo określić definicję wywiezienia do pracy przymusowej. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projekt nowelizacji ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich został skierowany pod obrady Komitetu Rady Ministrów. Ponadto w Sejmie znajdują się dwa projekty nowelizacji tej ustawy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³²⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie działań, których celem byłoby przyspieszenie prac legislacyjnych.

Minister poinformował³²¹, iż z uwagi na wyrok³²² Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. w Ministerstwie został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. W dniu 26 października 2010 r. projekt tej ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów, natomiast pierwsze czytanie tego projektu ustawy³²³ zostało wyznaczone w Sejmie na 2 grudnia 2010 r.

³²⁰ RPO-561928-III/ 10 z 15 listopada 2010 r.

³²¹ Pismo z 2 grudnia 2010 r.

³²² Sygn. akt K 49/07.

³²³ Druk nr 3599.

15. Ochrona zdrowia

A. System ochrony zdrowia

1. Składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek³²⁴ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 86 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³²⁵ w zakresie, w jakim przepis ten określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne – bez względu na wysokość osiąganych przychodów – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika nastąpiło tu odstępstwo od zasady równego traktowania, ponieważ niezależnie od osiąganych przychodów składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika finansowana jest z budżetu państwa. Rolnicy, z racji osiąganych dochodów z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego na gruntach rolnych, powinni być traktowani jak pozostała grupa podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu osób fizycznych osiągających dochody z tytułu działalności zarobkowej.

Omawiana regulacja nie znajduje uzasadnienia również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej. Nie można bowiem uznać za sprawiedliwe społecznie faworyzowanie przez ustawodawcę rolników (i ich domowników) niezależnie od ich statusu materialnego, a dyskryminowanie osób pozostających w stosunku pracy, prowadzących działalność gospodarczą czy pobierających emerytury i renty. Nie znajduje żadnego uzasadnienia finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, niejednokrotnie bardzo zamożnych, z tego tylko powodu, że są rolnikami.

Wyrokiem³²⁶ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

³²⁴ Informacja RPO za 2007 r., str. 229.

³²⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.)

³²⁶ Wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07.

2. Wyniki kontroli stanu technicznego obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz specjalistycznej aparatury medycznej wykorzystywanej w realizacji usług medycznych finansowanych ze środków publicznych

Według ustaleń NIK, w niemal wszystkich publicznych zakładach opieki zdrowotnej objętych kontrolą, użytkowane są budynki o nieodpowiednim stanie techniczno-użytkowym, który niejednokrotnie stwarza realne zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi. W odniesieniu do kwestii aparatury medycznej, wskazano na znaczną skalę stwierdzonych w toku badań nieprawidłowości, w tym także mających bezpośredni wpływ na jakość udzielanych świadczeń medycznych oraz ich dostępność, a nawet na bezpieczeństwo pacjentów i personelu medycznego przy badaniach rentgenodiagnostycznych, poprzez narażenie na działanie promieniowania jonizującego. Kontrole ujawniły także w znacznej części publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przypadki niegospodarności przy udostępnianiu innym podmiotom aparatury i pomieszczeń oraz przy udzielaniu podwykonawcom prywatnym zamówień na świadczenia zdrowotne, nieprawidłowości w zakresie realizacji zamówień publicznych na dostawy aparatury medycznej oraz materiałów i artykułów medycznych związanych z funkcjonowaniem tej aparatury, a także nierzetelności w ewidencji i dokumentacji księgowej. Rozwiązanie opisanych problemów nie jest możliwe na poziomie zakładów opieki zdrowotnej i ich organów założycielskich. Realna poprawa sytuacji oraz powstrzymanie dalszej degradacji obiektów budowlanych i stosowanej aparatury wymaga podjęcia działań o wymiarze systemowym. Dlatego też Rzecznik zwrócił się³²⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych problemów oraz poinformowanie o podejmowanych i przewidywanych działaniach na rzecz poprawy kondycji systemu ochrony zdrowia.

W odpowiedzi poinformowano³²⁸ Rzecznika, że wnioski pokontrolne NIK zostały poddane szczegółowej analizie w Ministerstwie Zdrowia. W związku z przekazaniem przez NIK informacji o wynikach kontroli m.in. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, organy te zobowiązane są podjąć czynności inspekcyjne i kontrolne. Ponadto w rozporządzeniu

³²⁷ RPO-639990-X/10 z 22 lutego 2010 r.

³²⁸ Pismo z 6 kwietnia 2010 r.

zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej³²⁹, Minister Zdrowia określił, że zakład opieki zdrowotnej nie spełniający wymagań określonych w jego przepisach, dostosuje pomieszczenia i urządzenia do tych wymagań do dnia 31 grudnia 2012 r. Zakłady skontrolowane przez NIK, realizujące świadczenia z zakresu rentgenodiagnostyki, nie stanowią reprezentatywnej próby pozwalającej na przedstawianie wyników dotyczących całej Polski. Prezes NFZ przekazał w lutym 2010 r. dyrektorom Oddziałów Wojewódzkich NFZ pisemne zalecenia przeprowadzenia kontroli u wszystkich ocenionych negatywnie świadczeniodawców. Minister Zdrowia przygotował projekt ustawy o wyrobach medycznych, zastępującej ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. Projektowane jest dodanie nowego rozdziału, w którym zamieszczone zostanie szereg przepisów dotyczących warunków używania wyrobów medycznych, w tym wymagań wobec świadczeniodawców. W przypadku występowania nieprawidłowości polegających na niegospodarności przy udostępnianiu innym podmiotom aparatury i pomieszczeń oraz przy udzielaniu podwykonawcom prywatnym zamówień na świadczenia zdrowotne, a także nieprawidłowości w zakresie realizacji zamówień publicznych na dostawy aparatury medycznej oraz materiałów i artykułów medycznych, przepisy prawa przewidują odpowiednie instrumenty prawne, z których powinien skorzystać podmiot, który utworzył dany zakład opieki zdrowotnej.

3. System dostępu do chemioterapii niestandardowej

Kwestie dostępności i jakości leczenia onkologicznego były już przedmiotem wcześniejszych wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia. Obecna próba wprowadzenia ograniczeń w zakresie finansowania leczenia onkologicznego z zastosowaniem chemioterapii niestandardowej zdaje się być skutkiem zamierzonego zmniejszenia wydatków przez NFZ, kosztem odebrania nadziei pacjentom dotkniętym śmiertelną chorobą. Rzecznik podkreślił, że opisane działania Narodowego Funduszu Zdrowia stanowią wymowną ilustrację postępującej zapaści systemu ochrony zdrowia. System ten jest niewydolny, staje się coraz mniej przychylny pacjentowi. Źródłem kryzysu upatrywać należy przede wszystkim w zbiurokratyzowanym systemie finansowania ochrony zdrowia oraz

³²⁹ Rozporządzenie z 15 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 187).

zróżnicowanych zasadach pozyskiwania środków finansowych z ubezpieczenia zdrowotnego, ale także w niewydolnej strukturze ochrony zdrowia oraz złym gospodarowaniu środkami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³³⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie zasadniczej weryfikacji polityki zdrowotnej państwa oraz potrzeby dokonania głębokich zmian, zmierzających do zdecydowanego usprawnienia finansowania oraz funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

W kolejnym wystąpieniu dotyczącym tej problematyki Rzecznik ponownie podkreślił, iż obowiązujący obecnie system dostępu do chemioterapii niestandardowej wymaga zmian w kierunku stworzenia precyzyjnych rozwiązań, określających kryteria i zasady uzyskiwania dostępu ubezpieczonych do terapii niestandardowych oraz stworzenia systemu monitorowania terapii, w tym określenia kryteriów i zasad ewentualnego przerywania i zakończenia kuracji. Konieczne jest zniesienie dotychczasowych nierówności w dostępie do chemioterapii niestandardowych oraz zapewnienie respektowania zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Rzecznik zwrócił się³³¹ do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań w kierunku rozwiązania omawianego problemu z poszanowaniem praw pacjentów.

Minister nie zgodził się³³² z zarzutami podniesionymi w wystąpieniu Rzecznika i podkreślił, że leki stosowane w chemioterapii niestandardowej to substancje bardzo kosztowne, często o ciężkich i poważnych działaniach niepożądanych, stosowane w znacznym zakresie niezgodnie ze wskazaniami rejestracyjnymi. Przeznaczanie funduszy publicznych na leki o znikomej skuteczności prowadzi do ograniczenia zasobów, uniemożliwiając ich wykorzystanie do leczenia innych schorzeń, gdzie osiągnięte efekty zdrowotne byłyby znacznie lepsze. Takie postępowanie może być uznane za nieetyczne względem pozostałych grup chorych. Obowiązujące przepisy prawa precyzyjnie określają zasady dostępu do świadczenia chemioterapii niestandardowej. Dodatkowo Minister Zdrowia opracował wytyczne interpretacji przepisów tak aby były one jednakowe we wszystkich oddziałach wojewódzkich NFZ. Nieprawdziwy jest zarzut, iż obecny system jest długotrwały i

³³⁰ RPO-586253-X/08 z 14 stycznia 2010 r.

³³¹ RPO-586253-X/08 z 31 marca 2010 r.

³³² Pismo z 24 kwietnia 2010 r.

nieskoordynowany, a także obarczony wysokim ryzykiem błędu. W podejmowanie decyzji zaangażowany jest bowiem m.in. konsultant wojewódzki, a także wydawana jest ona w oparciu o merytoryczną analizę skuteczności i kosztu leku wydaną przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych. W trakcie podejmowania decyzji nie występuje element uznaniowości.

4. Niewystarczające rozwiązania prawne w zakresie finansowania pomocy medycznej dla osób bezdomnych

W toku badania przez Rzecznika spraw ujawnił się problem niewystarczających rozwiązań prawnych w zakresie finansowania pomocy medycznej dla osób bezdomnych. Obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby bezdomne, wychodzące z bezdomności, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Składki na ubezpieczenia zdrowotne dla tych osób opłaca ośrodek pomocy społecznej. Pozostałe osoby bezdomne, które swoje prawo do korzystania ze świadczeń zdrowotnych wywodzą z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³³, aby otrzymać świadczenia zdrowotne powinny przedstawić dokument, o którym mowa w art. 54 ust. 1 tej ustawy. Dokumentem potwierdzającym prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcy jest decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy, potwierdzająca to prawo. W tym przypadku prawo obywatela polskiego mieszkającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do korzystania ze świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych zostało uzależnione od jego sytuacji materialnej. Prawo to bowiem uzyskuje zainteresowany tylko wówczas, gdy spełnia kryterium dochodowe określone w art. 8 ustawy o pomocy społecznej³³⁴, a ponadto nie posiada stosownych zasobów majątkowych. Powyższe rozwiązanie musi budzić wątpliwości, zwłaszcza w kontekście treści art. 68 ust. 2 Konstytucji. Gwarantuje on wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Z powyższego artykułu wynika, że jedynym kryterium równego dostępu do świadczeń opieki

³³³ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

³³⁴ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest kryterium obywatelstwa. Rzecznik zwrócił się³³⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister nie podzielił³³⁶ stanowiska Rzecznika i poinformował, że regulacje dotyczące zapewnienia każdemu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia są wystarczające. Zapewnienie prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zagwarantowane w Konstytucji, nie jest równoznaczne z gwarancją otrzymania wszystkich świadczeń i nie oznacza pełnej ich bezpłatności. Sprzeczne z zasadą równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należałoby uznać przyznanie na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określonej grupie osób szerszego zakresu bezpłatnych świadczeń niż pozostałym, zwłaszcza gdy nie jest to grupa wskazana w art. 68 Konstytucji, który upoważnia do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej: dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Szczególna pomoc osobom w trudnej sytuacji materialnej, także osobom bezdomnym, odbywa się na zasadach i w zakresie określonym w ustawie o pomocy społecznej. Zasadnym wydaje się podejmowanie takich działań, które włączą osoby bezdomne pozostające poza systemem pomocy społecznej, do tego systemu, zamiast wprowadzania doraźnych rozwiązań prawnych wyłącznie dla jednej grupy osób.

5. Przepisy dotyczące podziału między oddziały wojewódzkie NFZ środków Narodowego Funduszu Zdrowia na pokrycie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej

Po wejściu w życie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, część samorządów wojewódzkich kwestionowała zróżnicowanie środków finansowych w poszczególnych województwach ze względu na zróżnicowanie kosztów wytworzenia świadczeń w tych województwach. Sprawa ta była już przedmiotem wystąpień³³⁷ Rzecznika do Ministra Zdrowia. Z treści wniosków, jakie wpłynęły do Rzecznika z terenu województw warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego wynikało, że zmiany

³³⁵ RPO-630971-X/09 z 1 lutego 2010 r.

³³⁶ Pismo z 2 marca 2010 r.

³³⁷ Informacja RPO za 2008 r. str. 248. oraz Informacja RPO za 2009 r. str. 221.

wprowadzone na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³⁸, nie wyeliminowały różnicowania wysokości środków w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego w tych województwach, w stosunku do większości pozostałych województw. Jako przyczynę wskazywano na treść § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie NFZ z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych³³⁹, wprowadzającego wskaźnik udziału kosztów świadczeń specjalistycznych i wysokokosztowych, udzielonych ubezpieczonym zarejestrowanym w oddziale wojewódzkim NFZ, w łącznych kosztach świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych ubezpieczonym zarejestrowanym w tym oddziale („wskaźnik migracyjny”). Skarżący wyrażają wątpliwość, czy zakres regulacji objęty tym przepisem nie wykracza poza upoważnienie z art. 119 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a w konsekwencji - czy zgodny jest z art. 92 ust 1 Konstytucji. Wskazywano ponadto, że zróżnicowanie kosztów świadczeń zdrowotnych w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego w zależności od regionu, zdaje się pozostawać w kolizji z zasadą równego dostępu do świadczeń zdrowotnych niezależnie od sytuacji materialnej obywateli, wyrażoną w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się³⁴⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister nie podzielił³⁴¹ zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców i poinformował, że ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, spowodowała usunięcie z ustawy, a w konsekwencji również z rozporządzenia Ministra Zdrowia, jako jednego z kryteriów podziału środków, wskaźnika wynikającego ze zróżnicowania kosztu jednostkowego świadczenia opieki zdrowotnej. Wśród beneficjentów powyższej zmiany są m.in. oddziały wojewódzkie NFZ wymienione w wystąpieniu Rzecznika, których udział w ogólnej puli środków będących w dyspozycji NFZ, w wyniku tej zmiany, wzrósł. W ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego środki na świadczenia zdrowotne są dzielone uwzględniając więcej

³³⁸ Ustawa z 25 września 2009 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1374).

³³⁹ Rozporządzenie z 17 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 193, poz. 1495).

³⁴⁰ RPO-639919-X/10 z 2 marca 2010 r.

³⁴¹ Pismo z 22 marca 2010 r.

czynników niż jedynie liczbę ubezpieczonych w oddziałach wojewódzkich NFZ. Istotny wpływ na podział środków mają również ryzyka zdrowotne przypisane poszczególnym grupom ubezpieczonych. Odnosząc się do kwestii legalności wyodrębnienia w rozporządzeniu Ministra Zdrowia wskaźników świadczeń wysokospecjalistycznych poinformowano, iż rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 119 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który w zakresie wytycznych odsyła do art. 118 ustawy. Natomiast z art. 118 ust. 3 wynika wprost konieczność wyodrębnienia świadczeń wysokospecjalistycznych.

6. Niewłaściwa praktyka wydawania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego z 2-miesięcznym terminem ważności osobom uprawnionym do pobierania renty socjalnej przyznanej na stałe

Do Rzecznika wpłynęły wnioski osób otrzymujących rentę socjalną przyznaną na stałe, którym oddziały wojewódzkie NFZ wydały Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego z 2-miesięcznym terminem ważności. Zgodnie z § 1 zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia terminów ważności Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz Certyfikatu Tymczasowo Zastępującego Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego³⁴² Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego wydawana jest na okres obowiązywania uprawnień ubezpieczonego do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jednakże nie dłużej niż na okres 5 lat. W praktyce przyjmuje się, że grupą osób, którym wydawana jest Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego na okres 5 lat są np. emeryci. Osoby posiadające prawo do renty socjalnej orzeczonej na stałe również powinni otrzymywać Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego wydawaną z 5-letnim okresem ważności, bowiem podobnie jak w przypadku emerytów można uznać, że posiadają oni uprawnienia do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nieograniczone w czasie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁴³ do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o spowodowanie zbadania omawianej sprawy i zajęcie stanowiska w kwestii zmiany praktyki dotyczącej wydawania Europejskiej Karty

³⁴² Zarządzenie Nr 100/2005 Prezesa NFZ z dnia 23 listopada 2005 r.

³⁴³ RPO-648001-X/10 z 30 czerwca 2010 r.

Ubezpieczenia Zdrowotnego osobom uprawnionym do pobierania renty socjalnej przyznanej na stałe.

Prezes NFZ zajął³⁴⁴ negatywne stanowisko w przedmiotowej sprawie uznając, że „maksymalny okres na jaki karta EKUZ może zostać wydana osobie uzyskującej rentę socjalną będzie wynosił 3 miesiące”. Zdaniem Rzecznika, stanowisko przedstawione w odpowiedzi Prezesa NFZ może budzić wątpliwości. Z tego powodu Rzecznik zwrócił się³⁴⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości interwencji, mającej na celu zaprzestanie dyskryminacyjnej praktyki wobec osób pobierających rentę socjalną przyznaną na stałe, w zakresie terminu ważności wydawanej Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego.

Minister nie zgodził się³⁴⁶ z zarzutem dyskryminacyjnego traktowania przez NFZ osób pobierających rentę socjalną i poinformował, że aktualne zasady dotyczące wydawania przez oddziały wojewódzkie NFZ Europejskich Kart Ubezpieczenia Zdrowotnego odzwierciedlają obowiązujące regulacje prawne dotyczące możliwości ustania ubezpieczenia zdrowotnego i prawa do świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do poszczególnych grup ubezpieczonych, a tym samym zasługują na aprobatę ze strony Ministra Zdrowia.

7. Problemy aptekarzy związane z wysyłkową sprzedażą produktów leczniczych, w przypadku odstąpienia od umowy przez kupującego

Do Rzecznika wpływały skargi, w których prowadzący apteki ogólnodostępne zgłaszali zastrzeżenia do przepisów § 3 ust. 8 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych wydawanych bez przepisu lekarza³⁴⁷. Zdaniem skarżących, powołane przepisy są sprzeczne z aktami wyższego rzędu oraz w zakresie, w jakim nakazują konieczność zniszczenia produktu leczniczego zwróconego do apteki w przypadku odstąpienia od umowy przez kupującego, powodują ponoszenie wysokich kosztów przez podmiot prowadzący aptekę (tj. kosztów zakupu produktu i jego utylizacji, bez możliwości dalszej sprzedaży produktu leczniczego, pomimo, że apteka nie ponosi odpowiedzialności za

³⁴⁴ Pismo z 16 lipca 2010 r.

³⁴⁵ RPO-648001-X/10 z 7 września 2010 r.

³⁴⁶ Pismo z 28 września 2010 r.

³⁴⁷ Rozporządzenie z 14 marca 2008 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 374).

przyczyny zwrotu produktu). Po analizie obowiązujących w tej materii przepisów prawa, skarżącym trudno odmówić racji. Przepis § 3 ust. 8 powołanego rozporządzenia, zakładający możliwość odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od dnia dostawy produktu leczniczego, bez ponoszenia kosztów innych niż bezpośrednie koszty zwrotu, pozostaje w kolizji z art. 96 ust. 5 ustawy - Prawo farmaceutyczne³⁴⁸, w świetle którego, produkty lecznicze i wyroby medyczne wydane z apteki nie podlegają zwrotowi, z wyjątkiem produktu lub wyrobu zwracanego aptece z powodu wady jakościowej lub niewłaściwego ich wydania. Wątpliwości budzi również § 8 ust. 1 rozporządzenia, zakładający, że w przypadku zwrotu przez odbiorcę produktu leczniczego apteka (punkt apteczny) zapewnia unieszkodliwienie zwróconego produktu. Rzecznik zwrócił się³⁴⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości zmiany kwestionowanych przepisów rozporządzenia.

Minister nie zgodził się³⁵⁰ z argumentami przedstawionymi w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że w ocenie Ministerstwa Zdrowia nie ma podstaw do zmiany kwestionowanych przepisów § 3 ust. 8 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych wydawanych bez przepisu lekarza. Podkreślił także, iż przedmiotowe rozporządzenie zostało opracowane pod kątem jak najlepszego zapewnienia odpowiedniej jakości produktów leczniczych oraz bezpieczeństwa obrotu tymi produktami.

8. Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego

W 2008 r. do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego³⁵¹ wprowadzono przepisy dotyczące podstaw funkcjonowania Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego³⁵², obejmującego w szczególności realizację zadań w zakresie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnej dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, a zwłaszcza

³⁴⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

³⁴⁹ RPO-652100-X/10 z 6 sierpnia 2010 r.

³⁵⁰ Pismo z 20 września 2010 r.

³⁵¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

³⁵² Mocą ustawy z dnia 3 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 180, poz. 1108).

rozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji. Określenie Programu w drodze rozporządzenia ustawodawca powierzył Radzie Ministrów. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia³⁵³ o informacje dotyczące przewidywanego terminu zakończenia prac związanych z wydaniem rozporządzenia i wdrożenia Programu. Ostatecznie Program został wdrożony rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego³⁵⁴.

B. Ochrona praw pacjentów

1. Poszanowanie intymności i godności pacjentów w czasie udzielania im świadczeń zdrowotnych

Z raportów Fundacji „Rodzić po Ludzku”, doniesień prasowych oraz z innych informacji posiadanych przez Rzecznika wynikało, że w polskiej opiece zdrowotnej nagminnie naruszane jest prawo do poszanowania intymności i godności pacjenta. Dzieje się to m.in. poprzez rezygnację z uzyskania zgody pacjenta na uczestnictwo i obecność innych osób przy udzielaniu świadczenia zdrowotnego, w przypadku zbiorowego przyjmowania pacjentów, przygotowania się do badań i badania w pomieszczeniu umożliwiającym wejście osobom postronnym (przypadkowym), domniemania, że pacjent zgłaszający się do zakładu opieki zdrowotnej kształcącej personel medyczny godzi się na ograniczenie lub rezygnuje z prawa do intymności.

Rzecznik zwrócił uwagę na wątpliwości dotyczące zgodności z art. 47 Konstytucji, wyrażającym prawo do prywatności, przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry³⁵⁵. Stanowi on, iż do klinik i szpitali akademii medycznych, medycznych jednostek badawczo-rozwojowych i innych jednostek uprawnionych do kształcenia studentów nauk medycznych, lekarzy oraz innego personelu medycznego w zakresie niezbędnym do celów dydaktycznych nie stosuje się art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁵⁶ zakładającego, że uczestnictwo oraz obecność innych osób przy udzielaniu świadczenia zdrowotnego wymaga zgody pacjenta i osoby udzielającej świadczenia zdrowotnego. Rzecznik zwrócił się³⁵⁷ do Ministra

³⁵³ RPO-658072-X/10 z dnia 22 października 2010 r.

³⁵⁴ Rozporządzenie z 28 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

³⁵⁵ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857, z późn. zm.).

³⁵⁶ Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, z późn. zm.).

³⁵⁷ RPO-638300-X/10 z 15 stycznia 2010 r.

Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz przekazanie informacji na temat działań resortu zdrowia podejmowanych w celu zapewnienia respektowania obowiązujących praw człowieka i obywatela.

W odpowiedzi poinformowano³⁵⁸ Rzecznika, że Ministerstwo Zdrowia stoi na stanowisku priorytetowego znaczenia praw pacjenta i niezwyklej wagi społecznej kwestii poszanowania intymności i godności osobistej pacjenta. Przekonanie to leżało u podstaw podjęcia przez resort zdrowia prac legislacyjnych, które w konsekwencji zaowocowały wejściem w życie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Mając na względzie konieczność ochrony praw pacjenta, a zarazem stwarzania warunków do prawidłowego kształcenia nowych kadr medycznych, kwestia zmian w odpowiednich regulacjach prawnych normujących obszar będący przedmiotem wystąpienia Rzecznika zostanie wzięta pod uwagę w dalszym procesie prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Zdrowia.

2. Zaopatrzenie ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Od chwili wejścia w życie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (tj. od 1999 r.), kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich kierowali do urzędujących wówczas Ministrów Zdrowia wystąpienia w sprawie zwiększenia i uproszczenia dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Problem ten podjęto również w 2010 r., postulując zmianę przepisów w kierunku zapewnienia ich zgodności z ustawą i konstytucyjności oraz przejrzystości i równego dostępu ubezpieczonych do tego rodzaju świadczeń. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze³⁵⁹, nie usuwa sygnalizowanych przez Rzecznika nieprawidłowości (w tym regulacji dyskryminujących - m.in. w zakresie zaopatrzenia w aparaty słuchowe, wózki inwalidzkie) oraz nie zapewnia przejrzystości systemu dostępu. Rozporządzenie to nie spełnia również podstawowych postulatów środowiska osób niepełnosprawnych, dotyczących zwłaszcza asortymentu refundowanych przedmiotów i środków oraz ich jakości w ramach refundacji, częstotliwości ich

³⁵⁸ Pismo z 5 lipca 2010 r.

³⁵⁹ Rozporządzenie z 29 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1141).

przyznawania, limitów cen (wysokości dopłat ubezpieczonych), zapewnienia realnej możliwości naprawy i gwarancji, uproszczenia procedur zaopatrzenia. Z powyższego wynika, że kolejne zapewnienia resortu zdrowia o rychłym rozwiązaniu podnoszonych przez Rzecznika kwestii nie zostały zrealizowane. Dlatego też Rzecznik zwrócił się³⁶⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w kierunku wyeliminowania sygnalizowanych nieprawidłowości oraz zwiększenia i uproszczenia dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁶¹, że w ramach przysługujących mu kompetencji może usunąć dane świadczenie opieki zdrowotnej z wykazu świadczeń gwarantowanych albo dokonać zmiany poziomu lub sposobu finansowania lub warunków realizacji świadczenia gwarantowanego, działając z urzędu lub na wniosek, po uzyskaniu rekomendacji Prezesa Agencji Technologii Medycznych.

3. Opiniowanie projektów zarządzeń Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz nadzoru nad zarządzeniami Prezesa NFZ

W środkach masowego przekazu komentowane były zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wprowadzające m.in. zmiany w zakresie dostępu ubezpieczonych do chemioterapii niestandardowej (ograniczenie o połowę dotychczasowej liczby szpitali, w których można przeprowadzać chemioterapię niestandardową - do zakładów, gdzie zatrudnieni są konsultant krajowy bądź konsultanci wojewódzcy ds. onkologii) oraz do mammografii w ramach przesiewowego programu profilaktyki raka piersi (wykluczenie z programu profilaktyki kobiet, u których już wcześniej zdiagnozowano zmiany nowotworowe o charakterze złośliwym w piersi oraz kobiet, które wypełniając ankietę przed badaniem, zgłoszą występowanie dolegliwości w obrębie piersi). Regulacje te spotkały się z krytyką lekarzy specjalistów, w tym konsultantów w określonych dziedzinach medycyny, oraz uzasadnionym sprzeciwem i obawami pacjentów o dostęp do profilaktyki i leczenia. Powtarzające się niedociągnięcia merytoryczne w treści wydawanych zarządzeń Prezesa NFZ pozwoliły na

³⁶⁰ RPO-563259-X/07 z 15 stycznia 2010 r.

³⁶¹ Pismo z 22 lutego 2010 r.

postawienie pytania o skuteczność instytucji opiniowania projektów tych zarządzeń przewidzianej w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁶² oraz sprawność systemu kontroli zarządzeń przez Ministra Zdrowia. Rzecznik zwrócił się³⁶³ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sygnalizowanych kwestiach, a także przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w kierunku rozwiązania wspomnianych problemów z poszanowaniem praw ubezpieczonych.

W odpowiedzi poinformowano³⁶⁴ Rzecznika, że Minister Zdrowia zobowiązał Prezesa NFZ do usunięcia z zarządzenia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie terapeutyczne programy zdrowotne, warunków wymaganych od świadczeniodawców, które wskazują, iż realizacja „Programu leczenia w ramach świadczenia chemioterapii niestandardowej” może odbywać się w miejscu pracy konsultanta krajowego lub wojewódzkiego w dziedzinie onkologii klinicznej, hematologii, hematoonkologii dziecięcej, ginekologii onkologicznej – zgodnie ze specyfikacją nowotworu. W dniu 8 stycznia 2010 r. Prezes NFZ wydał zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie terapeutyczne programy zdrowotne, które wyeliminowało kwestionowany zapis.

Podobnie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne, zgodnie z którym programem nie mogą być objęte kobiety, które wypełniając ankietę przed badaniem zgłoszą występowanie dolegliwości w obrębie piersi, wyeliminowano przedmiotowy zapis.

4. Postępowanie pogotowia ratunkowego wobec osób wymagających wyspecjalizowanej pomocy medycznej

W prasie ukazał się³⁶⁵ cykl artykułów, w których na przykładzie pacjentów z zawałem serca i udarem mózgu, opisano postępowanie pogotowia ratunkowego z osobami w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, wymagającymi wyspecjalizowanej pomocy medycznej. Z artykułów tych wynikało, że

³⁶² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

³⁶³ RPO-638516-X/10 z 22 stycznia 2010 r.

³⁶⁴ Pismo z 23 lutego 2010 r.

³⁶⁵ „Gazeta Wyborcza” z 22 lutego 2010 r., *Zawał po polsku*.

pogotowie zamiast transportować pacjenta z zawałem serca lub udarem mózgu do wyspecjalizowanego ośrodka, przewoziło go do najbliższego szpitala, gdzie oczywistym jest, że pacjent nie mógł uzyskać właściwej pomocy medycznej. Następnie szpital ten wzywał pogotowie ratunkowe w celu przetransportowania pacjenta do specjalistycznego ośrodka. Według dziennika, postępowanie pogotowia ratunkowego w tej sprawie było celowe i zmierzało do uzyskania dodatkowych środków finansowych z tytułu transportu pacjenta do specjalistycznego ośrodka. Powyższe postępowanie pogotowia ratunkowego opóźnia, a nawet uniemożliwia udzielenie pacjentowi właściwej i zgodnej z obowiązującymi standardami pomocy medycznej przez wyspecjalizowany szpital, narażając go na utratę zdrowia, kalectwo, a niekiedy utratę życia. Jak pokazuje praktyka, obowiązujące przepisy ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym³⁶⁶ w zderzeniu z zasadami finansowania świadczeń pogotowia ratunkowego, nie chronią przed przedmiotowym traktowaniem pacjenta i nieprzestrzeganiem obowiązujących standardów postępowania z osobami w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Problemu tego nie rozwiązują doraźne kontrole funkcjonowania pogotowia ratunkowego. Rzecznik zwrócił się³⁶⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o zbadanie przedstawionej sprawy oraz poinformowanie o wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w tej sprawie, a także przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w kierunku rozwiązania sygnalizowanych problemów z poszanowaniem praw pacjenta.

W odpowiedzi poinformowano³⁶⁸ Rzecznika, że osoba w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w zależności od rodzaju i stopnia ciężkości schorzenia (lub urazu) może być transportowana w zasadzie do każdego szpitala udzielającego świadczeń w odpowiednim zakresie i żaden z obowiązujących przepisów ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym nie ogranicza możliwości podjęcia właściwej decyzji w tym zakresie. Pismem z dnia 8 marca 2010 r. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia poinformował Ministra Zdrowia o tym, że zobowiązał dyrektorów właściwych oddziałów wojewódzkich NFZ do przeprowadzenia kontroli u świadczeniodawców, których dotyczyły publikacje prasowe wymienione w wystąpieniu Rzecznika. Informacje dotyczące ustaleń

³⁶⁶ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1410, z późn. zm.).

³⁶⁷ RPO-641843-X/10 z 5 marca 2010 r.

³⁶⁸ Pismo z 18 marca 2010 r.

poczynionych podczas kontroli świadczeniodawców zostaną niezwłocznie przekazane Rzecznikowi. Ponadto poinformowano, że Minister Zdrowia na bieżąco monitoruje stan funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego i w przypadku pojawienia się nieprawidłowości podejmuje wszelkie działania w celu ich wyeliminowania.

5. Funkcjonowanie opieki długoterminowej

Rzecznik wyraził zaniepokojenie sygnałami w sprawie funkcjonowania opieki długoterminowej oraz dostępu obywateli do świadczeń wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej³⁶⁹.

Z posiadanych informacji wynikało, że na dotychczasowe niedomagania opieki długoterminowej nałożyły się ograniczenia związane z koniecznością zachowania bezpieczeństwa planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w obecnej sytuacji gospodarczej kraju. Zdaniem kierowników zakładów opiekuńczych, stawki za opiekę nad pacjentami są stanowczo za niskie, a wprowadzona przez NFZ zasada finansowania świadczeń zdrowotnych z uwagi na formę karmienia pacjenta, jest nieracjonalna i nie znajduje należytego uzasadnienia w ponoszonych kosztach. Od 1 marca 2010 r. nastąpiła zmiana sposobu finansowania świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych realizowanych w warunkach domowych. NFZ zrezygnował z finansowania świadczeń pielęgniarstwa podstawowej opieki zdrowotnej według metody zadaniowej (za wykonanie poszczególnych czynności) na rzecz pielęgniarstwa opieki długoterminowej w domu pacjenta, finansowanej według osobodnia. Pielęgniarstwem opieki długoterminowej zostanie objęta tylko część pacjentów spośród tych, którym gwarantowano dotychczas taką opiekę. W opinii specjalistów stosowanie w opiece długoterminowej wyłącznie skali Barthel nie pozwala rzetelnie oszacować potrzeb pacjenta i nakładu pracy, jaką należy przy nim wykonać. Określa on jedynie poziom zapotrzebowania na opiekę osób trzecich i nie uwzględnia wielu problemów, których rozwiązanie wymaga nakładów finansowych. Mimo licznych deklaracji odnośnie zrozumienia i rozwiązania problemu opieki długoterminowej, nadal brakuje odpowiednich

³⁶⁹ Rozporządzenie z 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 140, poz. 1147, z późn. zm.).

regulacji prawnych w tym zakresie, dotyczących m.in. standardów opieki, nadzoru. Rzecznik zwrócił się³⁷⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³⁷¹ Rzecznika, że Minister dostrzega potrzebę wdrożenia nowych rozwiązań w obszarze organizacji opieki długoterminowej. W najbliższym czasie planowane jest powołanie zespołu do spraw opracowania standardów w opiece długoterminowej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, iż celem wprowadzonych zmian w warunkach realizacji pielęgniarstwa opieki długoterminowej domowej jest objęcie pielęgniarstwą opieką długoterminową domową większej liczby świadczeniobiorców, w tym części pacjentów, dla których były realizowane świadczenia w ramach pielęgniarstwa opieki domowej w POZ. Świadczeniobiorcy, którzy nie zostaną zakwalifikowani do świadczeń w ramach pielęgniarstwa opieki długoterminowej domowej, mają prawo do świadczeń zdrowotnych pielęgniarstwa POZ, do której złożyli deklarację wyboru, realizowanych zarówno w warunkach ambulatoryjnych, jak i w warunkach domowych.

6. Trudności w uzyskiwaniu przez partnerów pozostających w związkach nieformalnych informacji o stanie zdrowia pacjenta oraz utrudnienia przy załatwianiu formalności związanych z organizacją pochówku

Podczas spotkania Rzecznika z Grupą Inicjatywną ds. związków partnerskich, uczestnicy wskazywali na niewłaściwą praktykę stosowania przepisów prawa, wynikającą z niewystarczającej znajomości ich przez personel medyczny oraz pacjentów. Jednym z podjętych problemów była sprawa udostępniania informacji o stanie zdrowia pacjenta. Uczestnicy spotkania sygnalizowali istnienie w praktyce utrudnień w uzyskaniu dostępu do informacji o stanie zdrowia partnera, na jakie nie napotykają współmałżonkowie i rodziny innych chorych. Podjęto także kwestię prawa do pochówku zmarłego partnera. O osobie uprawnionej do pochowania zmarłego, miejscu pochówku oraz jego sposobie decyduje w pierwszej kolejności wola zmarłego. W przypadku pozostawienia przez zmarłego dyspozycji co do pochowania go przez określoną osobę, przepisy ustawowe znajdują zastosowanie jedynie w zakresie

³⁷⁰ RPO-643835-X/10 z 23 marca 2010 r.

³⁷¹ Pismo z 21 kwietnia 2010 r.

nieuregulowanym w tej dyspozycji. Jeśli natomiast dyspozycja taka nie została wyrażona, prawo do pochowania zwłok lub szczątków ludzkich służy w kolejności - pozostałemu małżonkowi, krewnym zstępnym, krewnym wstępnym, krewnym bocznym do 4 stopnia oraz powinowatym w linii prostej do 1 stopnia pokrewieństwa. W następnej kolejności prawo to przysługuje osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą, co dotyczyć może nieformalnego partnera zmarłego. W tej kwestii wskazywano na zdarzające się utrudnienia ze strony zakładów opieki zdrowotnej, przy załatwianiu formalności związanych z organizacją pochówku przez partnera nieformalnego, który zobowiązał się do dokonania pochówku zmarłego. Rzecznik zwrócił się³⁷² do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości działań na rzecz eliminowania z praktyki zakładów opieki zdrowotnej zdarzających się nieprawidłowości.

W odpowiedzi poinformowano³⁷³ Rzecznika, że ustawa o zakładach opieki zdrowotnej³⁷⁴ stanowi w art. 20 ust. 2, iż w razie pogorszenia się stanu zdrowia pacjenta powodującego zagrożenie życia lub w razie jego śmierci, szpital jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić wskazaną przez pacjenta osobę lub instytucję, przedstawiciela ustawowego albo opiekuna faktycznego. Obowiązkiem szpitala w razie śmierci pacjenta jest zatem powiadomienie o tym osoby przez niego wskazanej, którą może być także partner nieformalny. Z kolei ustawa o cmentarzach³⁷⁵ i chowaniu zmarłych wskazuje krąg podmiotów uprawnionych do pochowania osoby zmarłej, obejmujący zarówno najbliższą pozostałą rodzinę, jak i osobę, która się do tego dobrowolnie zobowiąże.

7. Wyrażanie przez osoby małoletnie zgody na leczenie

Rzecznik skierował³⁷⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie.

W toku analizy przepisów prawa dotyczących autonomii pacjentów w zakresie leczenia ujawniły się istotne wątpliwości dotyczące wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie. W przypadku leczenia pacjenta małoletniego, który ukończył 16 lat, wymagane jest uzyskanie zgody podwójnej, tj. zgody małoletniego pacjenta oraz zgody jego przedstawiciela ustawowego.

³⁷² RPO-644085-X/10 z 2 kwietnia 2010 r.

³⁷³ Pismo z 5 maja 2010 r.

³⁷⁴ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.).

³⁷⁵ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, z późn. zm.).

³⁷⁶ RPO-634333-X/09 z 28 lipca 2010 r., sygn. akt K 16/10.

Natomiast zdanie małoletniego, który nie ukończył jeszcze 16 lat nie ma żadnego znaczenia prawnego, chociaż zgodnie z obowiązującym prawem (art. 15 k.c.) osoby, które ukończyły lat 13 mają już ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Osoby małoletnie, które nie ukończyły 16 lat dysponują też z reguły dostatecznym rozeznanie pozwalającym na świadome podejmowanie aktów woli poddania się zabiegowi lekarskiemu.

Zakwestionowane przez Rzecznika niektóre przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta posługują się sztywnym kryterium wieku dla określania prawa osób małoletnich do decydowania lub współdecydowania o przeprowadzeniu badania lub udzielenia innych świadczeń zdrowotnych. Decydowanie przez pacjenta o sobie samym jest przejawem realizacji wolności osobistej i nietykalności osobistej. Zdaniem Rzecznika ustawodawca posłużył się niewłaściwym kryterium wprowadzając ograniczenia w korzystaniu przez osoby małoletnie z tej konstytucyjnej wolności (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Artykuł 47 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Ustawodawca, określając granicę autonomii woli małoletniego pacjenta posłużył się niewłaściwym kryterium. Wyzaczył tę granicę posługując się wyłącznie sztywnym kryterium wieku, podczas gdy postępując zgodnie z Konstytucją powinien przede wszystkim odwołać się do stopnia jego dojrzałości oraz zdolności do kształtowania własnych poglądów.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w toku.

16. Ochrona praw rodziny

A. Świadczenia rodzinne

1. Brak prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób, które zrezygnowały z pracy zawodowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin

Do Rzecznika wpływały skargi na brak prawa niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego, przewidzianego w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych³⁷⁷. Dotyczy to osób, które zmuszone do rezygnacji z pracy zawodowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin nie nabyły prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na niespełnienie kryterium ustawy wynikającego z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł³⁷⁸, iż należy przedstawić Sejmowi, w celu zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych zmierzających do nowelizacji art. 17 ust. 5 pkt 2 lit a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego nie znalazło jednak odpowiedniego odzwierciedlenia w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, który w dalszym ciągu jako negatywną przesłankę przyznania tego wsparcia wymienia pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim. Trybunał Konstytucyjny uznał, „że z punktu widzenia zapewnienia spójności systemu prawnego pożądane byłoby podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach do nowego brzmienia art. 17 ust. 1 tej ustawy.” Nadto wskazał, iż postanowienie sygnalizacyjne powinno być brane pod uwagę w toku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych³⁷⁹, w którym proponowane jest uchycenie m.in. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Rzecznik zwrócił się³⁸⁰ do Przewodniczącego

³⁷⁷ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

³⁷⁸ Sygn. akt S 1/10.

³⁷⁹ Druk sejmowy nr 2021.

³⁸⁰ RPO-607984-III/09 z 21 czerwca 2010 r.

Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku zaproponowanym w postanowieniu sygnalizacyjnym.

Rzecznik nie monitował Przewodniczącego Komisji Społecznej i Rodziny Sejmu RPO, gdyż prace nad wykonaniem postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego podjął Senat RP. Na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2010 r. Senat przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy. Senatorowie zaproponowali, aby nowelizacja ustawy polegała na całkowitym wyeliminowaniu przesłanki objętej treścią art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a³⁸¹.

2. Brak uprawnień niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku uprawnień niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w świetle którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. W takich sytuacjach zapadają decyzje organów pomocy społecznej odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego małżonkowi osoby niepełnosprawnej oraz dziecku z tytułu opieki nad matką lub ojcem w sytuacji, gdy oboje rodzice są osobami niepełnosprawnymi. W dniu 23 marca 2009 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych³⁸², w którym proponowane było uchylenie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a, jednakże Komisja Polityki Społecznej i Rodziny rekomendowała jego odrzucenie. Projekt uzyskał też negatywną opinię Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny w dniu 1 czerwca 2010 r. postanowił natomiast, że należy przedstawić Sejmowi RP uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego³⁸³. Przyczyną wydania tego postanowienia sygnalizacyjnego było wydanie postanowienia³⁸⁴ z dnia 1 czerwca 2010 r., w którym Trybunał Konstytucyjny umorzył ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim świadczenie

³⁸¹ Druk sejmowy nr 3795

³⁸² Druk sejmowy nr 2021/VI).

³⁸³ Sygn. akt S 1/10, OTK ZU 2010/5A/54.

³⁸⁴ Sygn. akt P 38/09, OTK ZU 2010/5A/53.

pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) i art. 71 ust. 1 Konstytucji (zasada ochrony rodziny). Rzecznik zwrócił się³⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie uchylenia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W odpowiedzi poinformowano³⁸⁶ Rzecznika, że ze względu na kondycję finansów państwa nie jest planowane w najbliższym czasie kolejne rozszerzenie kręgu osób, które mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, w szczególności nie są prowadzone prace zmierzające do zniesienia ograniczenia polegającego na braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim.

B. Alimenty

1. Odmowa przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego z powodu posiadania przez osobę uprawnioną dziecka

Rzecznik wniósł³⁸⁷ do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁸⁸ z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom niepełnym określoną w art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Do Rzecznika kierowane były skargi przez osoby, które po osiągnięciu pełnoletniości utraciły prawo do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego z powodu posiadania własnego dziecka. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 roku życia lub w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. Świadczenia te

³⁸⁵ RPO-652750-III/10 z 12 sierpnia 2010 r.

³⁸⁶ Pismo z 23 sierpnia 2010 r.

³⁸⁷ RPO-631290-III/09 z 1 lutego 2010 r., sygn. akt K 5/10.

³⁸⁸ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, z późn. zm.).

przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł.

Wprowadzona przepisami art. 10 ust. 1 i 2 regulacja ograniczyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobom, które spełniają wymagane prawem przesłanki pozytywne, ale w ich przypadku pojawiła się jedna z przesłanek negatywnych. Wątpliwości konstytucyjne budzi przesłanka określona w art. 10 ust. 2 pkt 2, zgodnie z którą świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko. Celem ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego osób, które posiadają własne dziecko może prowadzić do pozbawienia ich możliwości kontynuowania nauki i znacznego ograniczenia szans usamodzielnienia ekonomicznego.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i orzekł,³⁸⁹ że art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na skutek cofnięcia wniosku.

³⁸⁹ Wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10.

17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Ratyfikowanie Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych

W dniu 13 grudnia 2009 r. upłynęła trzecia rocznica przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W marcu 2010 r. upłynął natomiast trzeci rok od podpisania tej Konwencji przez Polskę. Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych jest symbolem nowego podejścia do problemu włączania osób z niepełnosprawnością do życia publicznego, społecznego i kulturalnego - stanowi przejście od modelu opiekuńczego do modelu społeczeństwa otwartego, opierającego się na zasadzie równości oraz poszanowania godności każdego człowieka. Tymczasem z trafiających do Rzecznika listów wynika, że obowiązujące w Polsce przepisy nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji, zauważalnej przy edukacji osób niepełnosprawnych, ich zatrudnianiu, zabezpieczaniu ich konkurencyjności na rynku pracy, a także korzystaniu z podstawowych praw i wolności obywatelskich, takich jak np. prawa wyborcze. Osoby niepełnosprawne mają zasadnicze trudności w uczestniczeniu w życiu publicznym, w korzystaniu z dóbr kultury, w dostępie do komunikacji. Pomimo licznych deklaracji, polski rząd nie skierował do Sejmu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie podpisanej 30 marca 2007 r. Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Z uzyskanych informacji wynikało natomiast, że trwa przegląd ustawodawstwa krajowego oraz analiza skutków ekonomicznych związanych z koniecznością przyjęcia nowych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnością.

Rzecznik zwrócił się³⁹⁰ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o poinformowanie o wynikach analiz oraz spodziewanym terminie ratyfikowania przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, a także poinformowanie o stanowisku w zakresie możliwości podpisania oraz ratyfikowania przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Odpowiedzi udzielił Minister Pracy i Polityki Społecznej, który poinformował³⁹¹, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wznowione

³⁹⁰ RPO-638035-I/09 z 3 lutego 2010 r.

³⁹¹ Pismo z 17 lutego 2010 r.

zostaną prace nad projektem decyzji w sprawie możliwości ratyfikowania przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Przewiduje się, że wstępny projekt decyzji, oparty na wnioskach wynikających z raportu o zakresie zgodności ustawodawstwa polskiego z postanowieniami Konwencji, będzie gotowy w IV kwartale 2010 r. Projekt ten zostanie przedłożony do uzgodnień międzyresortowych oraz będzie konsultowany z organizacjami pozarządowymi. Przeprowadzone badanie ustawodawstwa polskiego pozwoliło stwierdzić, że choć większość postanowień Konwencji znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym, to jest wiele przepisów nie spełniających jej wymogów, bądź też niezbędne jest podjęcie działań praktycznych celem ich pełnego wdrożenia. Decyzja o ratyfikacji podjęta zostanie w momencie uzyskania pewności, że Polska będzie w stanie wywiązywać się z podjętych zobowiązań. W toku konsultacji międzyresortowych dotyczących stanowiska w sprawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji, podzielone zostało stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazujące problemy stosowania Protokołu. W efekcie podjęto decyzję o powstrzymaniu się od podpisania Protokołu.

Sprawa jest monitorowana przez RPO.

2. Praktyka uzależniania dofinansowania ze środków PFRON dla osób niepełnosprawnych z upośledzeniem intelektualnym od podjęcia działań zmierzających do ubezwłasnowolnienia tych osób

Rzecznik przeprowadził postępowanie wyjaśniające w przedmiocie negatywnego rozpatrzenia przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie wniosku o dofinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zakupu łóżka pielęgnacyjnego dla osoby niepełnosprawnej ruchowo, dotkniętej równocześnie niepełnosprawnością intelektualną, złożonego przez opiekuna faktycznego tej osoby. Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziło badanie kwestii konieczności czy celowości ubezwłasnowolnienia osób o ograniczonej sprawności umysłowej przy ocenie zasadności wniosku o dofinansowanie zadań ze środków PFRON, a także uzależnienie pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku wyłącznie od ubezwłasnowolnienia osoby niepełnosprawnej. Ubezwłasnowolnienie jest poważną ingerencją w prawa podmiotowe jednostki, zaś instytucja ta jest powołana w wyłącznym interesie osoby chorej. W żadnym wypadku, użycia tego instrumentu nie może uzasadniać

wygoda urzędników, obowiązanych do organizowania i dystrybuowania różnych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych na rzecz niepełnosprawnych. Pogląd taki podzielił³⁹² również Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik zwrócił się³⁹³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu oraz rozważenie zmiany § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁹⁴, poprzez umieszczenie podmiotu „opiekun faktyczny osoby niepełnosprawnej” w katalogu podmiotów uprawnionych do zawierania umów w sprawie dofinansowania zadań ze środków PFRON.

Minister nie podzielił³⁹⁵ stanowiska Rzecznika i poinformował, że w przypadku osoby, z którą nie można nawiązać żadnego kontaktu, nie potrafiącej pisać ani czytać, wniosek oraz umowę powinien podpisać opiekun prawny tej osoby. Na gruncie obowiązujących przepisów, pomimo faktu, iż ubezwłasnowolnienie może nieść za sobą silny ładunek emocjonalny, najbardziej optymalne wydaje się zastosowanie tej instytucji, która ma na celu ochronę osoby w tak ciężkim stanie psychofizycznym.

Dokonanie postulowanej zmiany § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, nie jest możliwe. Jedyna definicja określenia „opiekun faktyczny” znajduje się w ustawie o świadczeniach rodzinnych³⁹⁶. Zgodnie z art. 3 pkt 14 ww. ustawy opiekunem faktycznym dziecka jest osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Definicji tej nie można jednak zastosować w przypadku osoby dorosłej, która ukończyła 18 rok życia. W związku z tym trudno byłoby określić, kto dla danej osoby niepełnosprawnej jest opiekunem faktycznym. Istnieje ryzyko, że przepis taki powodowałby wykorzystywanie osób niepełnosprawnych dla własnych celów opiekuna, natomiast zweryfikowanie

³⁹² Wyrok TK z 6 listopada 2007 r., U 8/05, OTK z 2007 r. Nr 10A poz. 121).

³⁹³ RPO-632522-X/09 z 22 lutego 2010 r.

³⁹⁴ Rozporządzenie z 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 861, z późn. zm.).

³⁹⁵ Pismo z 9 marca 2010 r.

³⁹⁶ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

informacji o tym, kto jest rzeczywiście opiekunem osoby niepełnosprawnej, jest praktycznie niemożliwe.

3. Praktyka orzekania o czasowej niepełnosprawności małoletnich dotkniętych nieuleczalną chorobą lub wadą wrodzoną

Rzecznik otrzymywał listy od rodziców i opiekunów niepełnosprawnych dzieci, w których kwestionowana była praktyka orzekania o czasowej (na okres 2 - 3 lat) niepełnosprawności w wypadku małoletnich dotkniętych nieuleczalną chorobą lub wadą wrodzoną. Zdaniem skarżących, praktyka taka w wypadku długotrwałej i nierokującej poprawy choroby lub wady, zmuszająca do okresowego (kilkukrotnego) ubiegania się o zaliczenie dziecka do osób niepełnosprawnych, jest nieuzasadniona i kłopotliwa dla dzieci i ich rodziców. Z treści przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁹⁷ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia³⁹⁸ wynika, że przewidywany okres trwania naruszenia sprawności fizycznej lub psychicznej winien być przedmiotem oceny przy orzekaniu o niepełnosprawności małoletniego. Równocześnie brak jest jakichkolwiek ograniczeń formalnoprawnych, uniemożliwiających wydanie orzeczenia o niepełnosprawności na okres do ukończenia 16 roku życia, jeżeli stwierdzone naruszenie sprawności fizycznej lub psychicznej ma charakter trwały i nieodwracalny. Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwrócił się³⁹⁹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o podjęcie działań zmierzających do rozwiązania przedstawionego problemu, z korzyścią dla niepełnosprawnych dzieci oraz ich rodziców i opiekunów.

Pełnomocnik nie zgodził się⁴⁰⁰ z zaprezentowaną w wystąpieniu Rzecznika wykładnią przepisów w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, w myśl której rozpoznanie wady wrodzonej skutkować winno wydaniem orzeczenia o niepełnosprawności na okres do ukończenia przez dziecko 16 roku życia, a ustalenie rokowań uwzględniałoby wyłącznie możliwość „skorygowania” zaistniałego defektu. Trudno jednoznacznie

³⁹⁷ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.).

³⁹⁸ Rozporządzenie z 1 lutego 2002 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 162, z późn. zm.).

³⁹⁹ RPO-643300-X/10 z 1 kwietnia 2010 r.

⁴⁰⁰ Pismo z 7 maja 2010 r.

przewidzieć, w szczególności w stosunku do małego dziecka, jakie efekty uzyskane zostaną w przebiegu kompleksowych oddziaływań leczniczych, rehabilitacyjnych, korekcyjnych i edukacyjnych. W konsekwencji, za prawidłowe uznać należy, w większości przypadków orzekanych dzieci, ustalanie rokowań odnośnie możliwości poprawy stanu zdrowia na okresy kilkuletnie. Po tym okresie stan zdrowia dziecka może, na wniosek opiekuna ustawowego, zostać poddany kontroli orzeczniczej i w przypadku wystąpienia regresu lub braku poprawy, wydane zostanie kolejne orzeczenie o niepełnosprawności. W przypadku natomiast dzieci, których stan zdrowia, nawet przy uwzględnieniu stosowania różnorodnych oddziaływań terapeutycznych, nie rokuje poprawy, orzeka się o niepełnosprawności na okres do ukończenia przez dziecko 16 roku życia.

4. Brak napisów w języku polskim w filmach produkcji polskiej dystrybuowanych w kinach i wydawanych na płytach DVD

Do Rzecznika wpłynęła skarga, której przedmiotem był brak ścieżek dialogowych (napisów) w języku polskim w filmach produkcji polskiej dystrybuowanych w kinach oraz wydawanych na płytach DVD. Ogranicza to prawo osób niesłyszących do uczestnictwa w życiu kulturalnym, zagwarantowane w art. 73 Konstytucji. Zgodnie z zapowiedzią Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wyrażoną m.in. w artykule prasowym⁴⁰¹, w ustawie o języku migowym miał znaleźć się zapis wprowadzający obowiązek umieszczania w filmach produkcji polskiej napisów w języku ojczystym. W założeniach do ustawy przewiduje się wymóg zapewnienia przez nadawców telewizji publicznej minimum programowego dostosowanego do potrzeb osób niesłyszących. Brak w nich jednak postanowień odnoszących się do zapowiedzi Pełnomocnika. W ocenie Rzecznika wprowadzenie wymogu umieszczania napisów w polskich produkcjach filmowych stanowić będzie cenny wkład w dostosowywanie polskiego porządku prawnego do postanowień podpisanej przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się⁴⁰² do Pełnomocnika Rządu do Spraw

⁴⁰¹ „Polska The Times” z dnia 1 lutego 2009 r., *Głusi widzowie chcą oglądać polskie filmy*.

⁴⁰² RPO-639666-I/10 z 8 marca 2010 r.

Osób Niepełnosprawnych z prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych nad założeniami ustawy o języku migowym, a także, czy znalazł się w nich zapis o tym, iż wszystkie filmy produkcji polskiej będą obowiązkowo posiadały napisy w języku polskim.

W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił⁴⁰³, iż trwają intensywne prace w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych nad projektem założeń do ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się. Prace nad projektem założeń nie zostały jeszcze ukończone, dlatego niewykluczona jest możliwość ujęcia w nim poruszonej przez Rzecznika kwestii umieszczania ścieżek dialogowych (napisów) w języku polskim w filmach produkcji polskiej dystrybuowanych w kinach oraz wydawanych na płytach DVD.

5. Zmniejszenie liczby audycji TVP dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy

W 2010 r. Rzecznik otrzymywał liczne skargi przedstawicieli środowiska osób głuchych w sprawie decyzji Zarządu Spółki Telewizja Polska S.A. o zmniejszeniu liczby audycji dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy. Szeroka dostępność usług audiowizualnych jest warunkiem wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz zapewnienia tej grupie obywateli pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym i kulturalnym. Stwarzanie warunków dla nieograniczonego korzystania przez osoby niepełnosprawne z wszystkich fundamentalnych praw i wolności człowieka, w tym prawa do informacji oraz dostępu do dóbr kultury, jest konsekwencją demokratycznego ustroju państwa oraz przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych. Zakaz dyskryminacji osób niepełnosprawnych w dostępie do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym oraz obowiązek pomocy władz publicznych na rzecz osób z niepełnosprawnością został ponadto podkreślony w art. 69 Konstytucji oraz w uchwale Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁴ do Prezesa Zarządu TVP S.A. z prośbą o udzielenie informacji na temat

⁴⁰³ Pismo z 31 marca 2010 r.

⁴⁰⁴ RPO-642120-I/10 z 8 marca 2010 r.

planowanych przez Zarząd TVP S.A. zmian w zakresie dostępności programów telewizyjnych dla osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰⁵ Rzecznika, że wyłącznym powodem zmniejszenia liczby audycji dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy jest trudna sytuacja finansowa Spółki. Jednocześnie TP S.A. podjęła działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków finansowych na rozszerzenie oferty programowej dla osób niesłyszących i niedosłyszących oraz planuje rozpocząć badania potrzeb niesłyszącego odbiorcy.

6. Dostępność stron internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych i niedowidzących

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji⁴⁰⁶ w sprawie zasady tzw. eDostępności stron internetowych instytucji publicznych, Rzecznik przesłał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany w Biurze Rzecznika raport pn. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych”. W ramach przeprowadzonej analizy, osoba niewidoma przebadła funkcjonalność 93 stron internetowych. Wyniki badań wskazały, jak znikomy procent publicznych serwisów internetowych jest rzeczywiście dostępny dla użytkowników z dysfunkcją wzroku. Tymczasem likwidacja barier pomiędzy niepełnosprawnymi a pełnosprawnymi obywatelami należy do szczególnych obowiązków demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o uwzględnienie wniosków zawartych w raporcie, podczas prac nad wdrożeniem zasady eDostępności. Ponadto poprosił o przedstawienie postępów prac nad dostosowaniem publicznych serwisów internetowych do standardów opracowanych przez konsorcjum W3C, a także o udzielenie informacji na temat wyników zapowiedzianego audytu dotyczącego tego zagadnienia.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰⁸ Rzecznika, że opracowana w MSWiA "Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013", która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2008 r., wskazuje

⁴⁰⁵ Pismo z dnia 29 kwietnia 2010 r., sprawa 627111/09

⁴⁰⁶ Informacja RPO za 2008 r., str. 306.

⁴⁰⁷ RPO-586132-I/08 z 22 marca 2010 r.

⁴⁰⁸ Pismo z 23 kwietnia 2010 r.

"dostosowanie wszystkich publicznych serwisów on-line do wymagań W3C w zakresie projektowania i funkcjonalności stron WWW" jako jedno z kluczowych zadań i inicjatyw służących realizacji celów "Strategii". Ministerstwo podejmuje działania na rzecz poprawy dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych m.in. poprzez prezentowanie i propagowanie tego zagadnienia na konferencjach, warsztatach i spotkaniach roboczych, w których uczestniczy i jakie inicjuje. W kwietniu 2008 r. MSWiA zleciło przeprowadzenie audytu strony WWW Ministerstwa oraz strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej do wymogów e-dostępności, a następnie wdrożyło rozwiązania dostosowawcze, czego efektem było uzyskanie certyfikatu konsorcjum W3C. W kontekście badań prowadzonych przez Komisję Europejską, należy zauważyć, że niski odsetek stron publicznych spełniających wymagania WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) nie jest jedynie polskim problemem. Istotnym elementem sprzyjającym wzrostowi e-dostępności jest zatem propagowanie wiedzy na temat potrzeby tworzenia funkcjonalnych i dostępnych usług internetowych wśród przedstawicieli administracji publicznej i w społeczeństwie, która nadal pozostaje niewystarczająca. Dlatego też warto, aby przygotowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich materiał był szeroko rozpowszechniony i został przekazany do wszystkich instytucji publicznych objętych badaniem.

7. Dostosowanie sposobu przeprowadzania egzaminu na tłumacza przysięgłego do potrzeb osób niepełnosprawnych

Z trafiających do Rzecznika listów wynikało, że zarówno obowiązujące przepisy ustawowe, jak i wykonawcze, nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji, zauważalnej przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zabezpieczaniu ich konkurencyjności na rynku pracy. Pomimo różnych instrumentów działania i podejmowanych kroków, osoby z niepełnosprawnością nadal spotykają się z barierami w dostępie do zawodów atrakcyjnych społecznie. Przykładem takich barier są zasady i tryb przeprowadzania egzaminów na tłumacza przysięgłego, regulowane w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania egzaminu na tłumacza przysięgłego⁴⁰⁹. Zawód tłumacza przysięgłego jest szczególnie

⁴⁰⁹ Rozporządzenie z 24 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 129).

atrakcyjny dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Charakter i sposób świadczenia pracy pozwalają na wykonywanie znacznej części zadań w domu lub w biurze dostosowanym do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Tymczasem przywołane powyżej rozporządzenie nie przewiduje żadnych środków dostosowania egzaminu na tłumacza przysięgłego do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Na obowiązek wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do zawodu wskazuje podpisana przez Polskę Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. W art. 27 Konwencji podkreśla się potrzebę promowania szans zatrudnienia oraz awansu zawodowego osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości takiej zmiany przepisów przywołanego rozporządzenia, która bez obniżania stawianych wymagań, pozwoliłaby dostosować warunki i formę egzaminu na tłumacza przysięgłego do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹¹ Rzecznika, że obowiązujące przepisy dotyczące sposobu przeprowadzania egzaminu na tłumacza przysięgłego dają możliwość uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych i ułatwiania im zdawania egzaminu, a co za tym idzie nie ma potrzeby ich nowelizacji w tym zakresie. Wychodząc naprzeciw potrzebom osób niepełnosprawnych, Państwowa Komisja Egzaminacyjna zorganizowała już egzamin, do którego przystąpiły dwie osoby niepełnosprawne.

8. Niedostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych

W dniach 7-11 czerwca 2010 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze 18 miejscowości. Łącznie kontroli poddano 97 lokali wyborczych. W wyniku zrealizowanych wizytacji stwierdzono, iż ponad jedna trzecia skontrolowanych lokali wyborczych nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych⁴¹² albo z innych przyczyn jest niedostępna dla niepełnosprawnych wyborców. Biorąc pod uwagę, że liczba lokali wpisanych na

⁴¹⁰ RPO-640371-I/10 z 26 marca 2010 r.

⁴¹¹ Pismo z 7 maja 2010 r.

⁴¹² Rozporządzenie z 31 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

listę dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych jest i tak niewielka, ilość stwierdzonych nieprawidłowości musi budzić uzasadniony niepokój. Osobom niepełnosprawnym przysługują takie same prawa i wolności jak innym obywatelom, w tym czynne prawo wyborcze. Państwo polskie jest zobowiązane, zarówno Konstytucją jak i międzynarodowymi aktami praw człowieka, do ułatwiania niepełnosprawnym wyborcom udziału w głosowaniu. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁴¹³ m.in. do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań - w zakresie przysługujących im kompetencji - zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw osób niepełnosprawnych.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował⁴¹⁴, że zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o pilne przeprowadzenie ogólnokrajowego przeglądu lokali wyborczych pod kątem rzeczywistego ich przystosowania do potrzeb niepełnosprawnych wyborców oraz podjęcie stosownych działań w celu likwidacji istniejących barier utrudniających lub uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym korzystanie z przysługującego im prawa do głosowania.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował⁴¹⁵, że Państwowa Komisja Wyborcza wystąpiła do komisarzy wyborczych z zaleceniem, aby działając w trybie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików Województw⁴¹⁶, dokonali na obszarze swojej właściwości kontroli nieruchomości, w których organizowane są lokale wyborcze przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Komisarze zobowiązani zostali do wskazania w informacji skierowanej do wójtów stwierdzonych nieprawidłowości oraz zwrócenia uwagi na bezwzględną konieczność przestrzegania wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, a także, ewentualnie, wskazania możliwości zmiany usytuowania dotychczasowych

⁴¹³ RPO-572441-I/07 z 16 czerwca 2010 r.

⁴¹⁴ Pismo z 23 czerwca 2010 r.

⁴¹⁵ Pismo z 24 czerwca 2010 r.

⁴¹⁶ Ustawa z 16 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.).

lokali wyborczych na inną lokalizację, w budynkach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁴¹⁷, że minister właściwy do spraw administracji publicznej, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw polityki społecznej oraz z Państwową Komisją Wyborczą został zobowiązany do określenia warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, tak aby został dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Realizację delegacji ustawowej zawartej w art. 53 ust. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP stanowi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z uwagi na brak właściwości w zakresie problematyki wyborczej nie dysponuje kompetencjami umożliwiającymi egzekwowanie przepisów prawnych w tej materii. Uprawnienia w przedmiotowym zakresie zostały przyznane organom wyborczym.

W dniu 20 listopada 2010 r. (na dzień przed pierwszą turą wyborów samorządowych) przedstawiciele Rzecznika dokonali ponownej kontroli lokali wyborczych. Niestety 88% kontrolowanych lokali wyborczych nie była dostępna dla osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁴¹⁸ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw osób niepełnosprawnych.

Sprawa jest kontynuowana przez RPO.

9. Prace nad nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, mające na celu dostosowanie prawa polskiego do wymogów europejskich w zakresie praw osób niepełnosprawnych oraz osób starszych podróżujących drogą lotniczą

Rzecznik od ponad trzech lat prowadzi korespondencję z Urzędem Lotnictwa Cywilnego dotyczącą konieczności stosowania w Polsce rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej

⁴¹⁷ Pismo z 14 lipca 2010 r.

⁴¹⁸ RPO-572441-I/07 z 13 grudnia 2010 r.

podróżujących drogą lotniczą⁴¹⁹. Z udzielonych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego informacji wynika, że ustawa Prawo lotnicze⁴²⁰ nadal nie została znowelizowana pod kątem umożliwienia Prezesowi tego Urzędu sprawowania efektywnego nadzoru nad implementacją ww. rozporządzenia. Tymczasem dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do wymogów prawa unijnego jest niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony praw osób niepełnosprawnych i starszych. Brak omawianej nowelizacji w zakresie uprawnień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawia zaś, iż prawa tych osób nie są chronione w stopniu, w jakim wymaga tego standard europejski. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴²¹ do Przewodniczącego Komisji Infrastruktury Sejmu RP z prośbą o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze. Na przedmiotowe zapytanie nie uzyskał odpowiedzi.

Następnie Rzecznik zapytał⁴²² Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o wyniki kontroli wszystkich funkcjonujących portów lotniczych w Polsce pod kątem wypełniania wymogów prawa unijnego, w tym stosowania wymienionego wyżej rozporządzenia, a także sformułowanych zaleceń i rekomendacjach. W odpowiedzi Prezes ULC poinformował⁴²³, że w latach 2009 i 2010 przedstawiciele Urzędu przeprowadzili przegląd stosowania rozporządzenia. Stwierdzili między innymi, że osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mają zagwarantowane prawo do udzielenia pomocy przez zarządzających portami lotniczymi w taki sposób, by osoby te mogły skorzystać z lotu, na który mają rezerwację zarówno w przypadku zgłoszenia przez te osoby szczególnych potrzeb danemu przewoźnikowi lub organizatorowi wycieczek z 48 godzinnym wyprzedzeniem w stosunku do publikowanej godziny odlotu, jak i bez dokonania żadnego zgłoszenia.

10. Sytuacja prawna osób głuchoniewidomych w Polsce

Rzecznik z uwagą zapoznał się z sytuacją prawną osób głuchoniewidomych w Polsce. Obowiązujące przepisy, tj. rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy

⁴¹⁹ Rozporządzenie Nr 1107/2006 z 5 lipca 2006 r. (Dz.U. UE L 204 z 26 lipca 2006 r.).

⁴²⁰ Ustawa z 3 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.).

⁴²¹ RPO-564712-I/07 z 4 sierpnia 2010 r.

⁴²² Pismo z 19 sierpnia 2010 r.

⁴²³ Pismo z 3 września 2010 r.

i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴²⁴, nie uwzględniają głuchoślepoty jako unikalnej i specyficznej niepełnosprawności, zrównując ją z jednoczesnym występowaniem dwóch odrębnych niepełnosprawności. W konsekwencji, zgodnie z § 32 przywołanego rozporządzenia, w orzeczeniach o niepełnosprawności wpisywany jest jeden kod - uszkodzenia dominującego (dysfunkcja wzroku albo słuchu), albo dwa kody (głuchota i ślepotą). Osoba, która spełnia warunki uznania za osobę głuchą w stopniu umiarkowanym i jednocześnie niewidomą w stopniu umiarkowanym, otrzymuje orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, pomimo że na skutek równoczesnego uszkodzenia wzroku i słuchu napotyka na znaczne trudności w wykonywaniu czynności życiowych. Efektem zaistniałej luki prawnej są trudności w uzyskaniu przez osoby głuchoniewidome właściwych instrumentów wsparcia. Osoby z głuchoślepotą korzystają bowiem z innych środków pomocniczych niż osoby głuche lub niewidome. Problematyka sytuacji prawnej osób głuchoniewidomych została dostrzeżona także przez Sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny, która w dniu 4 sierpnia 2010 r. wystosowała dezyderat nr 8 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawnego uznania głuchoślepoty jako odrębnej niepełnosprawności. Rzecznik zwrócił się⁴²⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości stosownej nowelizacji rozporządzenia. Celowym wydaje się także uznanie za osoby głuchoniewidome tych osób, u których występuje jednocześnie uszkodzenie wzroku i słuchu, co skutkuje ograniczeniem lub uniemożliwieniem wzajemnej kompensacji tych zmysłów, bez względu na stopień uszkodzenia danego zmysłu.

W odpowiedzi poinformowano⁴²⁶ Rzecznika, że prowadzone są prace nad nowelizacją przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia⁴²⁷ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, zmierzające do określenia kryteriów w zakresie autonomicznego kwalifikowania osób głuchoniewidomych do osób niepełnosprawnych lub stopnia niepełnosprawności.

⁴²⁴ Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1328, z późn. zm.).

⁴²⁵ RPO-650538-I/10 z 11 sierpnia 2010 r.

⁴²⁶ Pismo z 7 września 2010 r.

⁴²⁷ Rozporządzenie z 1 lutego 2002 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 162, z późn. zm.).

Jednocześnie stwierdził, iż przepisy prawa powszechnego określające ulgi i uprawnienia skierowane do osób niepełnosprawnych w żadnym przypadku nie ustalają jako warunku skorzystania z nich łącznego wystąpienia głuchoty i dysfunkcji narządu wzroku.

Sprawa jest kontynuowana przez Rzecznika.

11. Uniemożliwienie osobom niepełnosprawnym dofinansowania nauki w ramach Programu PFRON „Student II – kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych”

W 2010 r. Rzecznik sygnalizował problem, iż osoby niepełnosprawne odbywające aplikacje przygotowujące do samodzielnego wykonywania zawodu, m.in. zawodów prawniczych, nie mogą ubiegać się o dofinansowanie przez PFRON nauki w ramach Programu „Student II – kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych”. Celem tego programu jest wyrównanie szans w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne oraz przygotowanie osób niepełnosprawnych, poprzez stałe podwyższanie kwalifikacji, do rywalizacji o zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Program ma również stworzyć warunki mobilizujące osoby niepełnosprawne do kształcenia ustawicznego. Adresatami programu są osoby z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną stopniem niepełnosprawności, które są uczniami szkół policealnych, studentami, osobami kształcącymi się na studiach podyplomowych, uczestnikami studiów doktoranckich. Możliwość uzyskania wsparcia finansowego na pokrycie kosztów aplikacji uprawniającej do samodzielnego wykonywania zawodu stanowiłaby ważny element w procesie podwyższania kwalifikacji zawodowych osób niepełnosprawnych, a tym samym przyczyniłaby się do wzmocnienia szans tych osób na rynku pracy. Obecnie przyjęte rozwiązanie nie znajduje należytego uzasadnienia merytorycznego oraz stawia problem naruszenia zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się⁴²⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia zmian w katalogu adresatów Programu „Student II”, mających na celu objęcie dofinansowaniem także innych form kształcenia ustawicznego.

Do chwili obecnej Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi.

⁴²⁸ RPO-649010-X/10 z 11 października 2010 r.

12. Wprowadzenie terminu do występowania z ponownym wnioskiem o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności

Z treści skarg wpływających do Rzecznika w 2010 r. wynikało, iż wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴²⁹, ograniczenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności spowodowało, że przez okres pomiędzy utratą ważności posiadanego orzeczenia a terminem wydania nowego orzeczenia, wnioskodawcy niejednokrotnie pozbawieni są dokumentu poświadczającego niepełnosprawność. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, osoba niepełnosprawna posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydane na czas określony, może wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, nie wcześniej niż 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia. Rzecznik, podkreślając, że przed dniem 1 stycznia 2010 r. wspomniane powyżej rozporządzenie nie zawierało takiego ograniczenia, zwrócił się⁴³⁰ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o wyrażenie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił⁴³¹ w odpowiedzi, że intencją ograniczenia terminu złożenia wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności do 30 dni przed upływem terminu ważności posiadanego orzeczenia, było określenie czytelnych zasad postępowania, a tym samym zapobieganie powstawaniu sporów w przedmiocie terminu na złożenie wniosku. Ponadto, rozwiązanie powyższe zapewniać ma aktualność dokumentów, w tym zaświadczeń lekarskich, mających wpływ na ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

⁴²⁹ Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1328, z późn. zm.).

⁴³⁰ RPO-661550-X/10 z 30 listopada 2010 r.

⁴³¹ Pismo z dnia 23 grudnia 2010 r.

18. Prawo do nauki

A. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim w szkołach ogólnodostępnych

W 2010 r. Rzecznik otrzymywał skargi nauczycieli ze specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dotyczące projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach, zgodnie z którym wychowankami specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych nie będą dzieci i młodzież z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim. Z uzasadnienia do tego projektu wynika, że dzieci i młodzież z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim mogą realizować obowiązek szkolny w szkołach ogólnodostępnych. Nauczyciele specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych podkreślają, że uczniowie z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim łatwiej integrują się w grupach rówieśniczych, mając podobne problemy wynikające z dysfunkcji intelektualnych co ich koledzy. Ponadto, częstsze niepowodzenia szkolne uczniów z upośledzeniem umysłowym w szkołach ogólnodostępnych skutkują spychaniem tych dzieci na margines społeczności szkolnej, czego wynikiem są zaburzenia zachowania, konflikty z prawem i brak motywacji do nauki. Zdaniem nauczycieli, realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim w szkołach ogólnodostępnych będzie możliwa tylko po gruntownej reformie zasad wychowania i opieki nad uczniami w takich placówkach. Rzecznik zwrócił się⁴³² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad rozporządzeniem oraz o wyjaśnienia dotyczące możliwości kształcenia dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim w szkołach ogólnodostępnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴³³ Rzecznika, że projektując zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 kwietnia 2010 r.,

⁴³² RPO-647783-I/10 z 28 czerwca 2010 r.

⁴³³ Pismo z 8 lipca 2010 r.

Ministerstwo nie ograniczało możliwości korzystania przez uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim z edukacji w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. W wyniku spotkania z dyrektorami specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, Minister Edukacji Narodowej podjął decyzję o uszczegółowieniu zapisu dotyczącego kształcenia dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych tak, by nie budził on żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Projekt rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2010 r. zamieszczony został na stronie MEN. Projektowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmiany stanowią kontynuację działań wpisanych w nową podstawę programową wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego, pozwalających na zapewnienie każdemu uczniowi wsparcia i zindywidualizowanej pomocy podczas obowiązkowych i dodatkowych zajęć edukacyjnych. W odpowiedzi wyjaśniono ponadto, że uczniowie z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim mogą realizować obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w szkołach specjalnych, w szkołach z oddziałami specjalnymi, w szkołach integracyjnych, w szkołach z oddziałami integracyjnym, a także w szkołach ogólnodostępnych. Decyzję w sprawie wyboru szkoły zawsze podejmują rodzice (opiekunowie prawni) ucznia.

2. Dostępność lekcji etyki dla uczniów szkół publicznych

W dniu 16 czerwca 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał wyrok w sprawie Grzelak przeciwko Polsce⁴³⁴. W wyroku tym Trybunał stwierdził naruszenie artykułu 14 (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zarzuty podniesione w skardze dotyczyły praktycznej niemożliwości uczestniczenia w lekcjach etyki (zamiast religii), co gwarantują obowiązujące przepisy prawne, a także formy świadectwa szkolnego, poprzez umieszczanie na nim w rubryce religia/etyka kreski wskazującej, iż uczeń nie uczestniczył ani w lekcjach religii ani w lekcjach etyki. Sprawa Grzelak przeciwko Polsce, chociaż dotyczy tej jednostkowej sprawy, ma fundamentalne znaczenie dla praktyki oświatowej w Polsce. Rzecznik w dotychczasowych wystąpieniach wielokrotnie zwracał uwagę na kwestię braku

⁴³⁴ Skarga nr 7710/02.

realnej możliwości uczęszczania przez zainteresowanych uczniów na lekcje etyki. Problem stanowi nie tylko kwestia dostępności lekcji etyki, ale także brak właściwego przygotowania nauczycieli wykładających etykę. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴³⁵ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie informacji na temat planowanych działań zmierzających do realizacji ustaleń zawartych w wymienionym wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W odpowiedzi Minister podkreślił⁴³⁶, że w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grzelak przeciwko Polsce racje skarżących zostały uznane tylko częściowo. Trybunał krytycznie ocenił jedynie realizację prawa skarżącego do zapewnienia mu lekcji etyki przez władze szkolne. Stwierdzone naruszenie ma zatem przyczynę w złej praktyce realizacji przepisów w szkołach, w których naukę pobierał skarżący, a nie w obowiązujących regulacjach prawnych. W 2008 r. Minister Edukacji Narodowej określił nową podstawę programową, obejmującą m.in. przedmiot "etyka". W odniesieniu do tego przedmiotu zostały przedstawione zalecenia, aby w przypadku niewielkiej liczby uczniów wybierających etykę stosować rozwiązania organizacyjne umożliwiające prowadzenie zajęć w grupach różnowiekowych, łączących uczniów z całego etapu edukacyjnego. Od kilku lat można zaobserwować wzrost zainteresowania udziałem w zajęciach z etyki, co powoduje, że stopniowo zwiększa się liczba szkół, w których zajęcia takie są organizowane.

MEN nie przedstawił jednak propozycji rozwiązania problemu w skali kraju. Innym problemem jest także brak podręcznika do nauki etyki. Być może zmianę przyniesie rozstrzygnięcie konkursu Ośrodka Rozwoju Edukacji na opracowaniu programu nauki – etyki.

Rzecznik podejmuje wielokierunkowe działania związane z dążeniem do zapewnienia faktycznej realizacji nauczania etyki w szkołach jako spełnieniem prawa do wyboru światopoglądu i realizacją konstytucyjnego prawa do wychowania dzieci zgodnie z posiadanymi przekonaniami.

Poza działaniami przedstawionymi wyżej wskazać należy tu także zorganizowanie w dniu 21 października 2010 r. debaty „Prawo ucznia do lekcji

⁴³⁵ RPO-601727-I/10 z 9 lipca 2010 r.

⁴³⁶ Pismo z 22 lipca 2010 r.

etyki”. Wzięli w niej udział Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej, dyrektorzy szkół, przedstawiciele świata nauki, pracownicy Biura RPO.

Rzecznik jako główne problemy związane z niedostępnością lekcji religii wymienił: limit siedmiu uczniów koniecznych do zorganizowania w szkole lekcji etyki, brak nauczycieli i podręczników do nauczania tego przedmiotu oraz zaniżanie średniej ocen w przypadku braku oceny z etyki. Podkreślił, że wyrok Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Grzelak przeciwko Polsce,, głosi, że praktyka polskiej szkoły w sprawie etyki narusza normy europejskie, ale jednocześnie Trybunał nie podważył polskich rozwiązań prawnych. Fakt, że rząd nie odwołał się od wyroku, świadczy, że podziela ocenę niedoskonałości rozwiązań.

W trakcie debaty wypracowano m.in. następujące wnioski dotyczące rozwiązań, które pomogłyby w zwiększeniu dostępności lekcji etyki:

- zmniejszenie lub zniesienie limitu chętnych uczniów na lekcje etyki (dziś musi się ich w szkole zgłosić co najmniej siedmiu) – rozwiązanie popierane m.in. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka,
- nauka przez Internet poprzez interaktywne nauczanie (nauczanie etyki musi obejmować również dyskusje i bezpośrednią wymianę poglądów),
- wprowadzenie etyki jako przedmiotu obowiązkowego, a nie fakultatywnego,
- zwiększenie liczby nauczycieli przygotowanych do nauczania etyki,
- promowanie dorobku polskich etyków: ks. Józefa Tischnera, Marii Ossowskiej, Jerzego Kotarbińskiego i Jacka Hołównki.

B. Bezpieczeństwo w szkołach

1. Sieć monitoringu wizyjnego szkół i placówek oświatowych

Zasady finansowania na terenie szkoły kamer monitorujących zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach⁴³⁷, wydanym na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty⁴³⁸. Rozporządzenie, w sposób pośredni upoważniające organy prowadzące do

⁴³⁷ Rozporządzenie z 6 września 2007 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1155, z późn. zm.).

⁴³⁸ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

instalowania w szkołach i placówkach sieci monitoringu wizyjnego, opiera się na wykładni celowościowej i domniemaniu woli ustawodawcy w zakresie zgody na tego rodzaju praktykę. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kompetencji do wydania aktu wykonawczego nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również „odkodowywać” w drodze wykładni celowościowej. Konsekwencją tak ukształtowanych przepisów dotyczących zasad monitorowania szkół i placówek oświatowych jest z jednej strony - duża swoboda organów władzy wykonawczej w decydowaniu o formach i zakresie ingerencji w sferę życia prywatnego uczniów, z drugiej - pełna dowolność organów prowadzących w posługiwaniu się nowoczesną technologią w celu kontrolowania życia szkoły i znajdujących się na jej terenie osób. Zasadna wydaje się więc taka zmiana obowiązujących regulacji, aby ograniczyć możliwość instalowania kamer monitorujących w szkołach i placówkach oświatowych do miejsc wyraźnie wskazanych w przepisach prawa. Możliwość instalowania na terenie szkół sieci monitoringu wizyjnego powinna wynikać z przepisów rangi ustawowej, a ewentualne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi być zgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴³⁹ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴⁰, że realizacja rządowego programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”, przewidziana na lata 2007-2009, została zakończona. Rządowy program spotkał się z bardzo dobrym przyjęciem ze strony organów prowadzących, dyrektorów szkół, rodziców i uczniów. Kamery monitoringu działają prewencyjnie na dilerów narkotyków, zmniejszyła się skala zdarzeń związanych z przemocą rówieśniczą na terenie szkół. Po przeanalizowaniu końcowego sprawozdania z realizacji programu rządowego „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”, Minister Edukacji Narodowej rozważy zasadność wprowadzenia pewnych podstawowych zasad stosowania monitoringu w szkołach i placówkach oświatowych do przepisów ustawy o systemie oświaty.

⁴³⁹ RPO-570717-I/07 z 15 lutego 2010 r.

⁴⁴⁰ Pismo z 10 marca 2010 r.

C. Edukacja szkolna

1. Włączenie do szkolnych programów nauczania obowiązkowych wizyt dzieci i młodzieży na cmentarzu wojskowym w Katyniu

Rzecznik zaapelował⁴⁴¹ do Ministra Edukacji Narodowej o włączenie do szkolnych programów nauczania obowiązkowych wizyt dzieci i młodzieży na cmentarzu wojskowym w Katyniu. Zgodnie z preambułą do ustawy o systemie oświaty, kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Misją szkół i placówek oświatowych jest więc nie tylko przekazywanie wiedzy, ale także wychowanie w duchu patriotyzmu i szacunku dla polskiej historii. Fakty dotyczące najnowszej historii Polski powinny być przedmiotem otwartej i powszechnej debaty wśród młodzieży szkolnej. Rzecznik podkreślił, iż zachowanie świadectwa o skutkach ideologii faszystowskiej i stalinowskiej jest najlepszą gwarancją uchronienia przyszłych pokoleń od okrucieństwa wojny oraz dyktatury.

Minister Edukacji Narodowej poinformował⁴⁴², iż rok 2010 ogłoszony został Rokiem Historii Najnowszej w edukacji. Ministerstwo stworzyło portal internetowy www.rokhistorii.men.gov.pl, z którego można pobrać materiały edukacyjne, zapoznać się z projektami edukacyjnymi, organizowanymi konkursami, konferencjami tematycznymi oraz śledzić kalendarz ważnych wydarzeń. Wyszczególnione zostały materiały związane ze zbrodnią katyńską, m.in. dotyczące projektu pod honorowym patronatem Prezydenta RP „Katyń...ocalić od zapomnienia”, który realizowany jest przez szkoły w całej Polsce, a także kampanii społeczno-edukacyjnej „Pamiętam. Katyń 1940”. Jednocześnie poinformowano, że organizowanie wizyt dzieci i młodzieży w konkretnym miejscu pamięci może być trudne dla szkół ze względów organizacyjnych.

Szef Kancelarii Prezydenta RP w piśmie do Ministra Edukacji Narodowej, skierowanym do wiadomości Rzecznika, poinformował⁴⁴³, iż w ocenie Prezydenta RP, inicjatywa Rzecznika dotycząca włączenia do szkolnych

⁴⁴¹ RPO-642506-I/10 z 5 marca 2010 r.

⁴⁴² Pismo z 19 marca 2010 r.

⁴⁴³ Pismo z 26 marca 2010 r.

programów nauczania obowiązkowych wizyt dzieci i młodzieży na Polskim Cmentarzu Wojskowym w Katyniu, zasługuje na realizację.

2. Poprawa poziomu kwalifikacji nauczycieli szkół podstawowych znajdujących się na terenach wiejskich

W prasie ukazał się artykuł⁴⁴⁴, który poruszał problem braku odpowiednich kwalifikacji wśród nauczycieli szkół podstawowych. Publikacja przedstawiła sytuację szkół podstawowych w szczególności na obszarach wiejskich, gdzie brakuje nauczycieli o odpowiednich wymaganiach kwalifikacyjnych, co prowadzi do tego, iż obowiązki nauczycieli z przedmiotów takich jak plastyka, informatyka, przyroda czy muzyka wykonują osoby bez właściwego przygotowania merytorycznego. W myśl art. 10 ustawy Karta Nauczyciela⁴⁴⁵, zatrudnienie nauczyciela nie posiadającego wymaganych kwalifikacji może nastąpić po spełnieniu określonych przesłanek. Warunki zatrudnienia takiej osoby są ściśle określone przez ustawę, uzależniając podjęcie tego rodzaju pracy na czas określony jedynie za zgodą właściwego kuratora oświaty. Z otrzymanych przez Rzecznika danych wynika, że dyrektorzy placówek oświatowych najczęściej występowali do kuratorów o wyrażenie zgody na zatrudnianie nauczycieli przedmiotów takich jak muzyka, plastyka, technika, język angielski, język niemiecki oraz informatyka i przyroda. Art. 70 ust. 4 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do nauki oraz prawo równego dostępu do wykształcenia bez względu na miejsce zamieszkania. W ramach konstytucyjnego prawa do nauki dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, przez co rozumie się m.in. właściwą organizację oraz efektywne wykorzystywanie zajęć lekcyjnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁶ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie o działaniach Ministerstwa w celu poprawy poziomu kwalifikacji nauczycieli szkół podstawowych na terenach wiejskich.

Minister wyjaśnił⁴⁴⁷, że sygnalizowane zjawisko dotyczące braku wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej obserwowane jest w szkołach w małych

⁴⁴⁴ „Rzeczpospolita” z dnia 16 września 2009 r., *Muzyka z panią od polskiego*.

⁴⁴⁵ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

⁴⁴⁶ RPO-629945-I/10 z 8 czerwca 2010 r.

⁴⁴⁷ Pismo z 30 czerwca 2010 r.

miejscowościach, gdzie niewielka liczba godzin nauczania danego przedmiotu utrudnia zatrudnienie nauczyciela w pełnym wymiarze czasu pracy. W takich sytuacjach - za zgodą organu sprawującego nadzór pedagogiczny - dyrektor szkoły może powierzyć prowadzenie zajęć nauczycielom innych specjalności. Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje działania służące ograniczeniu tego zjawiska poprzez stworzenie warunków do kształcenia nauczycieli w zakresie więcej niż jednej specjalności, a także uzyskiwania przez czynnych nauczycieli dodatkowych kwalifikacji do nauczania drugiego przedmiotu.

D. Szkolnictwo wyższe

1. Sposób i tryb rekrutacji absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe

Analiza skarg, które wpłynęły do Rzecznika wskazała na problemy podczas naboru absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe, takie jak: niewłaściwa koordynacja zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych z procedurą rekrutacyjną, system tzw. przeliczników dyskryminujący niektóre grupy maturzystów, błędy formalne w procedurze naborowej oraz nieuzasadnione zawężenie podstawy odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej. Zasadniczy problem wiąże się z rozdzieleniem poziomów egzaminów maturalnych i zasadą swobody w ustalaniu warunków rekrutacji przez uczelnie wyższe. Przykładowo, w sytuacji gdy uczelnia rezygnuje z wymaganego wcześniej egzaminu na poziomie rozszerzonym na rzecz poziomu podstawowego, maturzysta legitymujący się egzaminem na poziomie rozszerzonym będzie miał zamkniętą drogę na tę uczelnię. Konieczna wydaje się zmiana przepisów, która umożliwi maturzystom aplikowanie na wybraną uczelnię wyższą, pomimo zmienionych kryteriów rekrutacyjnych. Do Rzecznika wpływały także skargi maturzystów z tzw. starą maturą, którym nie zapewniono równego dostępu do nauki na uczelniach wyższych. Wydaje się, że przypadkom dyskryminujących praktyk można przeciwdziałać w drodze kontroli przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Znaczna część decyzji o odmowie przyjęcia na studia, kontrolowanych przez Rzecznika, zawiera rażące błędy formalne. Wątpliwości budzi także zawężenie podstawy odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej. Zgodnie z art. 169 ust. 8 ustawy o szkolnictwie wyższym⁴⁴⁸, podstawą odwołania może być jedynie wskazanie naruszenia warunków i trybu rekrutacji na studia

⁴⁴⁸ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

określonych w drodze uchwały senatu uczelni wyższej. Ustawodawca wyłączył więc możliwość powołania się w postępowaniu przed organem drugiej instancji na naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁹ do Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Minister Edukacji Narodowej poinformował⁴⁵⁰, że w związku z wprowadzeniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego⁴⁵¹ w poszczególnych typach szkół, przewiduje się zmianę zasad przeprowadzania egzaminu maturalnego, dostosowanych do nowej podstawy programowej. Projektuje się, że w 2015 r. absolwenci szkół ponadgimnazjalnych będą przystępowali do egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych tylko na poziomie podstawowym, a z przedmiotów dodatkowych tylko na poziomie rozszerzonym.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował⁴⁵², że dokonywanie jakichkolwiek zmian w zasadach rekrutacji na dany rok akademicki, podjętych i podanych do publicznej wiadomości przez senat uczelni w trybie art. 169, jest niedopuszczalne. W przypadkach otrzymywania zmienionych zasad rekrutacji na dany rok akademicki, Minister zwraca uwagę uczelni, iż przyjęte zmiany uchwał stanowią rażące naruszenie art. 169 ustawy i nie mają mocy prawnej. Przed wejściem w życie art. 169 ust. 8 ustawy, składane przez kandydatów odwołania dotyczyły w mniejszym stopniu warunków i trybu rekrutacji, w większym zaś de facto stanowiły prośbę o przyjęcie na studia, a ich uzasadnienia opisywały głównie komplikacje życiowe kandydatów. Zapis art. 169 ust. 8 stanowiący, iż podstawą odwołania może być jedynie wskazanie warunków i trybu rekrutacji na studia określonych w uchwale senatu, uporządkował tryb składania odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych, nie wykluczając przy tym drogi wniesienia odwołania na podstawie przepisów k.p.a. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zwrócił się, za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa, do rektorów szkół wyższych z apelem o wykorzystanie uwag Rzecznika w procesie

⁴⁴⁹ RPO-556183-I/08 z 24 lutego 2010 r.

⁴⁵⁰ Pismo z 10 marca 2010 r.

⁴⁵¹ Rozporządzenie z 23 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

⁴⁵² Pismo z 15 marca 2010 r.

podejmowania przez organy uczelni uchwał rekrutacyjnych na rok akademicki 2011/2012 i lata następne. Jednocześnie, dla podkreślenia wagi problemu, wystąpienie Rzecznika zostało przekazane Przewodniczącej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich do wykorzystania w pracach Konferencji. Sprawa jest kontynuowana przez RPO.

2. Zasady rekrutacji prowadzonej przez uniwersytety medyczne na studia w języku angielskim

W 2010 r. zwrócono uwagę Rzecznika na zasady rekrutacji prowadzonej przez uniwersytety medyczne na odpłatne studia w języku angielskim. Istotne wątpliwości wywołuje fakt, iż niektóre uczelnie włączają do regulaminów przyjęć wymóg posiadania obywatelstwa innego niż polskie. Tego rodzaju postanowienia wykluczają kandydatów legitymujących się obywatelstwem polskim i jako takie – w ocenie Rzecznika – stanowią dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Nie wszystkie uczelnie medyczne w Polsce stosują taką dyskryminującą praktykę, np. Łódzki Uniwersytet Medyczny dopuszcza możliwość podjęcia odpłatnych studiów medycznych w języku angielskim przez obywateli polskich.

Prawo do nauki jest jednym z fundamentów każdego demokratycznego systemu prawnego. Zostało ono zagwarantowane w art. 70 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁵³ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz ewentualne podjęcie odpowiednich czynności w ramach sprawowanego nadzoru nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa.

W odpowiedzi Minister podzielił⁴⁵⁴ pogląd Rzecznika i poinformował, iż w jego ocenie przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie dają podstaw do warunkowania możliwości ubiegania się o przyjęcie na studia w języku angielskim od posiadania innego obywatelstwa niż polskie.

Jednocześnie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazał sprawę Ministrowi Zdrowia, sprawującemu nadzór nad uczniami medycyny.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁵ następnie do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie odpowiednich

⁴⁵³ RPO-646583-I/10 z 20 maja 2010 r.

⁴⁵⁴ Pismo z 31 maja 2010 r.

⁴⁵⁵ RPO-646583-I/10 z 5 sierpnia 2010 r.

czynności w ramach nadzoru nad zgodnością działań uczelni medycznych z przepisami prawa.

Minister Zdrowia⁴⁵⁶ również podzielił zdanie Rzecznika. Po zbadaniu sprawy braku możliwości podejmowania odpłatnych studiów medycznych prowadzonych w języku angielskim na niektórych uczelniach medycznych przez obywateli polskich, rektorzy podległych resortowi zdrowia uczelni zostali poinformowani o niezgodności takiego działania z przepisami prawa oraz poproszeni o usunięcie zapisów tego rodzaju z wewnętrznych przepisów regulujących zasady rekrutacji.

⁴⁵⁶ Pismo z 16 sierpnia 2010 r.

19. Ochrona środowiska

1. Odszkodowania z tytułu strat wyrządzonych w gospodarstwach rolnych i stawach hodowlanych przez niektóre zwierzęta żyjące na wolności

Do Rzecznika wpływały listy od obywateli, którzy skarżyli się na brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu strat wyrządzonych przez żurawie, wydry, łasice oraz gronostaje w gospodarstwach rolnych. Sygnalizowany problem dotyczył przede wszystkim licznych przypadków szkód powodowanych przez te drapieżniki w ptactwie gospodarskim, natomiast w przypadku żurawi - upraw rolnych, a wydr - szkód w stawach hodowlanych. Zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody⁴⁵⁷, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez żubry, wilki i rysie, niedźwiedzie oraz bobry. Art. 49 tej ustawy zawiera upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozporządzenia określającego gatunki dziko żyjących zwierząt objętych ochroną. Minister wydał rozporządzenie w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną⁴⁵⁸. Na jego podstawie ochroną objęte zostały m.in.: wydry, żurawie, gronostaje i łasice. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak możliwości wypłacenia przez Skarb Państwa odszkodowania za wyrządzone przez nie szkody. Zgodnie z art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne niż wymienione w ust. 1 gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. Zachodzi więc konieczność dokonania zmian w obowiązującym porządku prawnym, które spowodowałyby możliwość uzyskania stosownego odszkodowania przez poszkodowanych obywateli. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁹ do Ministra Środowiska z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody.

W odpowiedzi Generalny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował⁴⁶⁰, że postulowana zmiana przepisów nie jest obecnie możliwa, z uwagi na trudności w szacowaniu szkód powodowanych przez żurawie, wydry, łasice i gronostaje.

⁴⁵⁷ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.).

⁴⁵⁸ Rozporządzenie z 28 września 2004 r. (Dz.U. Nr 220, poz. 2237).

⁴⁵⁹ RPO-621752-X/10 z 24 czerwca 2010 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 5 sierpnia 2010 r.

2. Hałas spowodowany ruchem pojazdów samochodowych

Do Rzecznika zwróciły się osoby zamieszkujące przy drogach powiatowych, sygnalizując problem związany z emisjami powodującymi nadmierny hałas, którego źródłem jest ruch pojazdów samochodowych. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem⁴⁶¹ nie wymienia dróg powiatowych w katalogu obiektów budowlanych infrastruktury komunikacyjnej, których zarządcy zobowiązani są do dokonywania okresowych pomiarów poziomu hałasu. Powoduje to, iż możliwość stosowania art. 173 pkt 1 lit. a ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶² (stosowne zabezpieczenia akustyczne) jest ograniczona, co nie tylko ma niekorzystny wpływ na zdrowie ludzi, ale również na środowisko. Opisana sytuacja może budzić wątpliwości w świetle art. 5 oraz 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się⁴⁶³ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Minister nie podzielił⁴⁶⁴ wątpliwości Rzecznika i poinformował, iż przepis art. 174 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowiący, że eksploatacja dróg nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, a więc także dopuszczalnego poziomu hałasu, odnosi się do wszystkich dróg publicznych. W ocenie ustawodawcy kontrola akustycznego oddziaływania na środowisko dróg powiatowych powinna być prowadzona w trybie planowych kontroli realizowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, bądź w trybie kontroli realizowanych w związku ze skargami mieszkańców na uciążliwość akustyczne wynikające z eksploatacji tych dróg. W sytuacji, gdy kontrola wykaże przekroczenie, w wyniku eksploatacji drogi, dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku, zarządzający drogą powinien podjąć działania na rzecz ograniczenia ponadnormatywnych oddziaływań akustycznych na środowisko.

⁴⁶¹ Rozporządzenie z 2 października 2007 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1392).

⁴⁶² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

⁴⁶³ RPO-654179-X/10 z 1 października 2010 r.

⁴⁶⁴ Pismo z 27 października 2010 r.

3. Problem finansowania utrzymania psów rasy chart lub ich mieszańców odebranych właścicielom na mocy wyroku sądowego

W związku ze sprawą badaną przez Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach ujawnił się problem finansowania utrzymania psów rasy chart lub ich mieszańców odebranych właścicielom na mocy wyroku sądowego w trybie art. 54 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie⁴⁶⁵. Przepisy powyższej ustawy nie regulują problematyki utrzymania tych psów po ich odebraniu właścicielom. Zgodnie z odpowiedzią⁴⁶⁶ udzieloną przez Departament Leśnictwa Ministerstwa Środowiska, kwestia dotycząca finansowania utrzymywania tych zwierząt nie może być przedmiotem regulacji Prawa łowieckiego. Z pisma Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika natomiast, iż Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest właściwy w zakresie składania wyjaśnień w sprawie finansowania utrzymania psów rasy chart lub ich mieszańców odebranych właścicielom na mocy wyroku sądowego w trybie art. 54 ust. 1 Prawa łowieckiego. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ewentualna regulacja w zakresie finansowania utrzymania psów, wobec których orzeczono przepadek, powinna zostać zamieszczona w Prawie łowieckim. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁷ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie właściwości resortu środowiska w tej sprawie, a w przypadku uznania swej właściwości, o stanowisko w zakresie potrzeby zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Minister poinformował⁴⁶⁸ Rzecznika, że nie ma potrzeby rozpoczęcia prac legislacyjnych w celu uregulowania problemu finansowania utrzymania chartów rasowych lub ich mieszańców odebranych właścicielom w wyniku orzeczenia ich przypadku przez sąd. Z mających zastosowanie w tej kwestii przepisów ustawy Kodeks karny wykonawczy (art. 187 i 188 k.k.w.) oraz ustawy o ochronie zwierząt wynika, że koszty utrzymania tych zwierząt spoczywają na urzędzie skarbowym, w związku z przejściem w posiadanie składników mienia objętego przypadkiem.

⁴⁶⁵ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

⁴⁶⁶ Pismo z 14 czerwca 2010 r.

⁴⁶⁷ RPO-643483-XVIII/10 z 25 października 2010 r.

⁴⁶⁸ Pismo z 7 grudnia 2010 r.

20. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów

1. Eksmisja osób znęcających się nad rodziną

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2006 r. wniosek⁴⁶⁹ o stwierdzenie niezgodności art. 1046 § 4 ustawy Kodeks postępowania cywilnego⁴⁷⁰ z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁷¹, a w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W art. 1046 § 4 k.p.c. ustawodawca wstrzymał możliwość wykonania wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do innego lokalu, do momentu dostarczenia mu pomieszczenia tymczasowego. Jednocześnie ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, na jakim podmiocie spoczywa obowiązek dostarczenia takiego pomieszczenia. Gminy nie dysponują pomieszczeniami tymczasowymi. Pomieszczeń takich nie mają również ani wierzyciele, ani sami dłużnicy. Wskazany przepis, aczkolwiek słuszny w założeniu, jest w praktyce niemożliwy do zrealizowania, gdyż w większości wypadków dłużnikowi nie zostanie dostarczone pomieszczenie tymczasowe, a zatem wyrok sądowy nie zostanie zrealizowany. Taka sytuacja może trwać przez czas praktycznie nieograniczony. Dotyczy to również wypadków, w których powodem eksmisji było znęcanie się nad członkami rodziny.

Wyrokiem⁴⁷² Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją.

Jednocześnie Trybunał odroczył wejście w życie wyroku o 12 miesięcy, dając tym samym Parlamentowi czas na prawidłowe uregulowanie kwestii eksmisji z mieszkania.

⁴⁶⁹ Informacja RPO za 2006 r., str. 248.

⁴⁷⁰ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz.296, z późn. zm.).

⁴⁷¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

⁴⁷² Wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06.

2. Konieczność stworzenia odpowiednich regulacji prawnych umożliwiających gminom wywiązywanie się z obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych

W 2010 r. Rzecznik po raz kolejny dokonał analizy wywiązywania się przez Państwo z konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Niestety, pomimo, iż od ostatniego wystąpienia Rzecznika w tej kwestii⁴⁷³ upłynęło prawie 6 lat, sytuacja nie uległa znaczącej poprawie.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁷⁴ zobowiązuje gminy do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Zadania w tym zakresie gminy wykonują jako zadania własne, przy czym na ich realizację mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Konstytucja w art. 75 nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Napływające skargi, wyniki kontroli NIK oraz badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika wskazują, że ze względu na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz brak środków finansowych na budowę czy też pozyskanie nowych lokali, gminy nie są w stanie doprowadzić do poprawy sytuacji w tym zakresie. Średni czas oczekiwania na najem lokalu komunalnego wynosi ponad 2 lata, choć zdarzają się przypadki oczekiwania na przydział lokalu od 7 do 11 lat. Bardzo zła sytuacja mieszkaniowa budownictwa komunalnego może ulec poprawie jedynie poprzez aktywne finansowe wsparcie gmin ze strony budżetu państwa, dokonanie stosownych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz wykazanie dobrej woli i zaangażowania organów gmin w prowadzenie odpowiedniej polityki mieszkaniowej. Niezbędne jest także opracowanie i wdrożenie rządowego długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, określającego w szczególności zasady wsparcia finansowego dla gmin. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁵ do Prezesa Rady Ministrów z

⁴⁷³ Informacja RPO za 2004 r. s. 184.

⁴⁷⁴ Ustawa z 10 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

⁴⁷⁵ RPO-617969-V/09 z 8 marca 2010 r.

prośbą o podjęcie odpowiednich działań umożliwiających gminom właściwe wywiązywanie się z ciążących na nich obowiązków.

Odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika udzielił Minister Infrastruktury, który podzielił⁴⁷⁶ pogląd, że aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce, rozumianego jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i zwiększenie dostępności do mieszkań dla wszystkich grup społeczeństwa, nie może być oceniony jako zadowolający. Jednak aktualne wskaźniki obrazujące tę sytuację, są rezultatem wieloletnich procesów rozwojowych, a także zaniedbań w prowadzeniu polityki mieszkaniowej, mających swoje źródło w poprzednim ustroju politycznym i gospodarczym. W Ministerstwie Infrastruktury trwają obecnie prace nad przygotowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach. Propozycja Ministerstwa Infrastruktury będzie zawierała m. in. kontynuowanie i rozwijanie programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz programu termomodernizacji i remontów; zmiany w programie Rodzina na Swoim, umożliwiające lepsze adresowanie programu; nowy program wsparcia budownictwa społecznego. Ministerstwo Infrastruktury przygotowało już projekt założeń do nowego programu budownictwa społecznego. W ramach projektowanych rozwiązań szczególna rola zostanie przypisana samorządom gminnym, które uzyskają szersze oprzyrządowanie prawne i finansowe pozwalające na aktywniejszą i racjonalniejszą realizację lokalnych polityk mieszkaniowych.

Niestety dotychczas nie zostały uchwalone proponowane w projekcie konkretne rozwiązania prawne. Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika w 2011 r.

3. Działalność uchwałodawcza gmin

Niestety nadal konieczna jest aktywność Rzecznika w zakresie kontrolowania zgodności z prawem regulacji uchwalanych przez poszczególne gminy w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z uwagi na brak wystarczającej w stosunku do potrzeb liczby mieszkań komunalnych, gminy nadal w sposób niezgodny z prawem ograniczają uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do uzyskania pomocy

⁴⁷⁶ Pismo z 15 kwietnia 2010 r.

mieszkaniowej, np. z uwagi na brak zameldowania⁴⁷⁷, zadłużenie czynszowe⁴⁷⁸ lub inne, nieprzewidziane ustawą przesłanki⁴⁷⁹. Po rozpoznaniu skarg wniesionych przez Rzecznika sądy administracyjne uznawały stosowanie tego typu ograniczeń z wyłączeń w uchwałach za niezgodne z prawem.

B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Konieczność nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

W związku z uchwaleniem przez Sejm RP w dniu 14 czerwca 2007 r. ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁸⁰, Rzecznik prowadził od połowy 2007 r. korespondencję z Ministrem Infrastruktury dotyczącą problemów, jakie w praktyce rodzą uregulowania zawarte w tej ustawie. Minister Infrastruktury podzielił szereg z sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości, wskazując jednak, że kolejna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych będzie możliwa dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny znajdujących się w nim wniosków i pytań prawnych dotyczących materii objętej ostatnią nowelizacją. Zdaniem Rzecznika zarówno ilość, jak i waga problemów będących konsekwencją braku jednoznacznych regulacji prawnych uzasadnia pilne podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zmiany aktualnego stanu prawnego w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej. Przykładowo nierozstrzygnięty pozostaje problem, czy na mocy art. 9 ust. 2 z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zebrania przedstawicieli członków w spółdzielniach mieszkaniowych mogą nadal funkcjonować przez czas nieokreślony, aż do momentu zarejestrowania zmian w statucie spółdzielni. Kwestią wymagającą pilnego uregulowania jest też określenie w ustawie warunków finansowych, na jakich najemca lokalu, przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej może zrealizować przyznane mu w art. 48 ust. 1 ustawy roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności lokalu. Dlatego dużym zaskoczeniem jest wypowiedź⁴⁸¹ przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury dla

⁴⁷⁷ RPO-623658-C/09 z 19 lipca 2010 r.

⁴⁷⁸ RPO-599813-V/08 z 27 września 2010 r.

⁴⁷⁹ RPO-620546-V/09 z 22 kwietnia 2010 r.

⁴⁸⁰ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

⁴⁸¹ „Rzeczypospolita” z 12 kwietnia 2010 r., Wyrok Trybunału pozwolił na bezpłatne uwłaszczenie.

„Rzeczypospolitej”, iż ani w Sejmie ani w Ministerstwie nie są prowadzone żadne prace legislacyjne nad zmianami do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik zwrócił się⁴⁸² do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie jednoznacznego stanowiska w kwestii potrzeby dalszej nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie nieobjętym ostatnią nowelizacją z dnia 18 grudnia 2009 r. oraz o wskazanie, czy zostaną podjęte prace legislacyjne w tej sprawie, a jeśli tak to kiedy i w jakim zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁸³ Rzecznika, że poselski projekt⁴⁸⁴ ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje nowelizację ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, będącą konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 2 projektu polega na nadaniu nowego brzmienia art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Projektodawcy zaproponowali, aby w statucie spółdzielni mieszkaniowej mogło być zawarte rozstrzygnięcie o tym, czy najwyższym organem spółdzielni mieszkaniowej będzie walne zgromadzenie, walne zgromadzenie w częściach lub zebranie przedstawicieli. Propozycja posłów wychodzi naprzeciw potrzebie uporządkowania sytuacji w części spółdzielni mieszkaniowych. Ponadto w stanowisku rządu do powyższego projektu, pozytywnie zaopiniowano propozycję zmiany brzmienia art. 48 (art. 1 pkt 4 projektu), jednocześnie zgłaszając uwagę do proponowanej zmiany art. 48 ust. 1 pkt 2, by podstawą do rozliczeń z tytułu przeniesienia własności lokalu na najemcę - niezależnie od formy nabycia własności budynku przez spółdzielnię mieszkaniową (odpłatnie czy nieodpłatnie) - była wartość rynkowa lokalu określona przez rzeczoznawcę majątkowego, pomniejszona ewentualnie o bonifikatę przyznaną przez radę nadzorczą w oparciu o uchwałę walnego zgromadzenia. Minister Infrastruktury nie znalazł zatem uzasadnienia dla przygotowania projektu rządowego, którego zakres przedmiotowy pokrywałby się z omawianym projektem poselskim. W stanowisku rządu do projektu poselskiego sformułowane zostały opinie, zastrzeżenia i uwagi dotyczące proponowanych zmian, do ewentualnego wykorzystania w trakcie dalszych prac nad projektem.

⁴⁸² RPO-579448-V/08 z 16 kwietnia 2010 r.

⁴⁸³ Pismo z 29 kwietnia 2010 r.

⁴⁸⁴ Druk sejmowy nr 2487.

Analiza projektów zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego, które były przedmiotem prac Podkomisji, pozwoliła stwierdzić, że żadna z przygotowywanych nowelizacji nie dotyczy problemów poruszonych wcześniej w wystąpieniach Rzecznika, w związku z uchwaleniem w dniu 14 czerwca 2007 r. ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Szczątkowe regulacje odnoszące się do rady nadzorczej w spółdzielni mieszkaniowej zawarte są jedynie w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze, ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie. Projekt ten nie odnosi się natomiast do kwestii wynagrodzenia członków rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych. Pozostałe sprawy, związane ze zwracaniem i waloryzacją wkładów mieszkaniowych oraz z bezwzględnym obowiązkiem zbywania prawa własności mieszkań, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo, w drodze przetargu, w ogóle nie zostały objęte projektami ustaw przekazanymi do dalszych prac Podkomisji nadzwyczajnej. Zagadnienia te mają istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Omawiana problematyka dotyczy bowiem istotnych interesów członków spółdzielni mieszkaniowych, przede wszystkim ich interesów o charakterze majątkowym. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁵ do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych o rozważenie wprowadzenia do opracowywanego przez Podkomisję nadzwyczajną projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, także zmian dotyczących omówionej wyżej problematyki.

Niestety, na to wystąpienie Rzecznik nie otrzymał żadnej odpowiedzi. Tymczasem, brak szybkiej reakcji ustawodawcy na potrzebę dostosowania przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wytycznych zawartych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego spowodował już falę kolejnych wystąpień do Trybunału. Także Rzecznik przyłączył się do jednej ze skarg konstytucyjnych⁴⁸⁶, dotyczącej zgodności z Konstytucją aktualnych regulacji, określających zasady uzyskania przez najemcę prawa własności mieszkania,

⁴⁸⁵ RPO-579448-V/08 z 31 maja 2010 r.

⁴⁸⁶ RPO-662011-V/10 z dnia 17 stycznia 2011 r.

które spółdzielnie przejęła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej.

2. Monitorowanie przez Ministra Infrastruktury działalności spółdzielni mieszkaniowych

Od momentu wejścia w życie instytucji „nadzoru” Ministra Infrastruktury nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych, Rzecznik monitoruje przydatność tego instrumentu prawnego w praktyce, a zwłaszcza możliwość realnego oddziaływania Ministra na spółdzielnie⁴⁸⁷. Obowiązek dokonywania lustracji spółdzielni wynika z art. 91 Prawa spółdzielczego⁴⁸⁸. Niezależnie od badań lustracyjnych, przeprowadzanych z inicjatywy spółdzielni, ustawodawca przewidział, że obok Krajowej Rady Spółdzielczej i związków rewizyjnych - także organ administracji rządowej (minister) jest uprawniony do zarządzenia lustracji w przypadku ustalenia, że dana spółdzielnia dopuściła się naruszenia prawa. Sankcją za niepoddanie spółdzielni lustracji jest odpowiedzialność karna organów spółdzielni. Taka sama odpowiedzialność grozi osobom, które nie udzielają lub udzielają niezgodnych ze stanem faktycznym wyjaśnień lustratorowi, nie dopuszczając go do pełnienia obowiązków lub nie przedkładają stosownych dokumentów. Ustawodawca nie przewidział natomiast żadnych szczególnych sankcji w przypadku nieudzielania odpowiedzi na zapytania ministra w trybie art. 93a § 1 Prawa spółdzielczego, czy też bezskutecznego upływu terminu na realizację wniosków polustracyjnych (art. 93a § 5 Prawa spółdzielczego). Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w zakresie przydatności tak ukształtowanej instytucji monitorowania działalności spółdzielni mieszkaniowych przez ministra do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Minister podzielił⁴⁹⁰ opinię Rzecznika, iż art. 93a ustawy Prawo spółdzielcze nakładając na ministra prawo kontroli działalności spółdzielni mieszkaniowych i dokonywania oceny zgodności z prawem i gospodarności ich działalności, jednocześnie poprzez zawężone zapisy ustawowe, znacząco

⁴⁸⁷ Informacja Rzecznika za 2006 r., s. 254-256.

⁴⁸⁸ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

⁴⁸⁹ RPO-643846-V/10 z 28 lipca 2010 r.

⁴⁹⁰ Pismo z 31 sierpnia 2010 r.

ogranicza realne możliwości sprawowania takiej kontroli. Odnosząc się do wątpliwości Rzecznika co do zasadności utrzymania instytucji przewidzianej w art. 93a ustawy Prawo spółdzielcze poinformował, że liczba wpływających wystąpień członków spółdzielni o interwencje ministra oraz efekty działań przeprowadzonych w trybie ww. przepisu zdecydowanie wskazują na zasadność i konieczność utrzymania tego typu kontroli nad spółdzielniami mieszkaniowymi. Z dotychczasowych doświadczeń wynika bowiem, że żądanie przez ministra od spółdzielni informacji w zakresie zgłoszonych zarzutów i realizacji obowiązku lustracyjnego było dla znacznej liczby spółdzielni impulsem by wyprzedzająco poddać się lustracji, w celu ewentualnego uniknięcia lustracji zarządzonej przez ministra w trybie art. 93a ustawy Prawo spółdzielcze. Jednocześnie Minister stwierdził, że problematyka podniesiona w wystąpieniu Rzecznika będzie także przedmiotem prac powołanego przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania założeń projektu ustawy - Prawo spółdzielcze. Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika w 2011 r.

3. Zasady ustalenia powierzchni użytkowej lokali

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika oraz analizy treści przepisów odnoszących się do zasad ustalenia powierzchni użytkowej lokali, pojawił się problem kolizji norm zawartych w art. 42 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁴⁹¹ oraz § 63 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁹². W obowiązującym stanie prawnym zachodzi sytuacja, w której z jednej strony w oparciu o art. 42 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielnia wybiera metodę ustalenia powierzchni użytkowej lokalu i określa powierzchnię lokali w uchwale określającej przedmiot odrębnej własności lokali, która następnie stanowi podstawę zawarcia umów ustanawiających i przenoszących odrębną własność lokali w formie aktu notarialnego, z drugiej zaś strony, przepis § 63 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków niweczy swobodę pozostawioną spółdzielniom w tym zakresie. Zasada przyjęta dla obliczenia powierzchni użytkowej lokalu ma wpływ na prawa i obowiązki o charakterze

⁴⁹¹ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

⁴⁹² Rozporządzenie z 29 marca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454).

prywatnoprawnym i publicznym. W zależności od przyjętego sposobu obmiaru, ustalenie powierzchni lokalu może prowadzić do różnych wyników. Z licznymi skargami spotyka się np. sposób obliczania powierzchni lokalu z uwzględnieniem tynków, stosowany przez niektórych deweloperów. Właściwe byłoby zatem wprowadzenie powszechnie obowiązującej definicji powierzchni użytkowej, co pozwoliłoby na ustalenie jednolitej zasady obmiaru powierzchni użytkowej lokali będących przedmiotem wyodrębniania i sprzedaży. Zachodzi też konieczność wyeliminowania powołanego przepisu rozporządzenia, który wykraczając poza upoważnienie ustawowe reguluje zasadę ustalenia powierzchni użytkowej lokalu. Rzecznik zwrócił się⁴⁹³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister Infrastruktury nie podzielił⁴⁹⁴ opinii o potrzebie zainicjowania działań w celu wprowadzenia jednolitej i powszechnie obowiązującej definicji powierzchni użytkowej lokalu, bowiem wiązałoby się to z poważnymi kosztami uaktualnienia posiadanych danych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁴⁹⁵, że § 63 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie budzi wątpliwości co do prawidłowości i zasadności jego konstrukcji. Aktualnie w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii prowadzone są prace legislacyjne dotyczące małej nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz prace nad nową ustawą z zakresu geodezji i kartografii, co oznacza konieczność opracowania nowych aktów wykonawczych, w tym rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Jednakże zmiana § 63 ust. 3 ww. rozporządzenia nie rozwiąże zasygnalizowanego problemu. Właściwe uregulowanie omawianego zagadnienia (wykraczające poza kwestię definicji) będzie wymagało współpracy ministrów właściwych do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, sprawiedliwości oraz administracji publicznej przy współdziałaniu Głównego Geodety Kraju. W związku z powyższym, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmie stosowne działania zmierzające do zorganizowania spotkania przedstawicieli zainteresowanych organów w celu omówienia

⁴⁹³ RPO-646231-V/10 z 23 lipca 2010 r.

⁴⁹⁴ Pismo z 3 sierpnia 2010 r.

⁴⁹⁵ Pismo z 26 sierpnia 2010 r.

przedmiotowej kwestii. Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika w 2011 r.

4. Zasady uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej

W 2010 r. Rzecznik monitorował w dalszym ciągu sprawę wprowadzenia do Prawa spółdzielczego regulacji prawnych umożliwiających udział w walnym zgromadzeniu poprzez ustanowionego przez członka spółdzielni pełnomocnika⁴⁹⁶. W wyniku wymiany korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości Rzecznik otrzymał informację, że ostatecznie propozycja zmiany art. 36 Prawa spółdzielczego, odnoszącego się do omawianej kwestii została przekazana do Ministra Gospodarki celem jej włączenia do projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁴⁹⁷

C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Określenie stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania albo do równoważnika pieniężnego

Do Rzecznika wpływały pisma od pracowników Służby Leśnej posiadających prawo do bezpłatnego mieszkania, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach⁴⁹⁸ albo prawo do równoważnika pieniężnego, określonego w art. 46 ust. 3 tej ustawy. Piszący byli zaniepokojeni informacjami o trwających w Ministerstwie Środowiska pracach nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego⁴⁹⁹.

W dniu 17 grudnia 2009 r. Minister Środowiska wydał nowe rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego. W

⁴⁹⁶ Informacja RPO za 2009 r., s. 284-285.

⁴⁹⁷ Pismo z dnia 10 czerwca 2010 r.

⁴⁹⁸ Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.).

⁴⁹⁹ Rozporządzenie z 14 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 398).

rozporządzeniu tym znacząco zredukowano listę stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny. Wprowadzono zatem zmiany, które były przedmiotem krytyki i skarg do Rzecznika. W ocenie Rzecznika pozostawienie kompetencji do określenia kręgu osób, którym prawo to przysługuje, organowi władzy wykonawczej, rodzi obawę, iż zależnie od doraźnych potrzeb może on rozszerzać bądź ograniczać prawo pracowników Służby Leśnej do wskazanych świadczeń. Wydaje się, iż materia ta powinna być uregulowana bezpośrednio w przepisach ustawy o lasach. Rzecznik zasygnalizował również, że zdaniem skarżących rozporządzenie pomija całkowicie tych pracowników Służby Leśnej, których charakter pracy uzasadnia zamieszkiwanie w miejscu jej wykonywania. Pozbawienie tej kategorii pracowników dotychczasowego uprawnienia nie uwzględnia specyfiki i realiów pracy w Służbie Leśnej. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁰ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁰¹ Rzecznika, że kwestie uprawnień do korzystania z bezpłatnego mieszkania będą uregulowane w nowelizowanej ustawie o lasach, która przewiduje uchylenie uprawnienia do korzystania z bezpłatnego mieszkania. Dotychczasowi użytkownicy bezpłatnych mieszkań będą mogli użytkować je na podstawie najmu.

W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁵⁰² do Ministra Środowiska o informacje o stopniu zaawansowania prac nad nowelizacją ustawy o lasach. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany⁵⁰³, że ostatecznie odstąpiono od wprowadzenia zmian w ustawie w zakresie mieszkań służbowych. Problematyka prawna do bezpłatnego mieszkania będzie zatem przedmiotem dalszych działań Rzecznika w 2011 r.

2. Uregulowanie kwestii mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁵⁰⁴ Rzecznik został poinformowany, że w Komendzie Głównej Policji na nowo podjęto prace zmierzające do prawnego uregulowania kwestii mieszkaniowych funkcjonariuszy

⁵⁰⁰ RPO-604125-V/08 z 11 marca 2010 r.

⁵⁰¹ Pismo z 30 marca 2010 r.

⁵⁰² RPO-604125-V/08 z 12 października 2010 r.

⁵⁰³ Pismo z 4 listopada 2010 r.

⁵⁰⁴ Informacja RPO za 2009 r., str. 288.

Policji. Według tych wyjaśnień, prace znajdowały się w zaawansowanej fazie legislacyjnej. Z przekazanych Rzecznikowi informacji wynikało także, że przygotowany projekt ustawy o Policji⁵⁰⁵ wraz z aktami wykonawczymi zawiera kompleksową regulację wszystkich kwestii mieszkaniowych poruszonych przez Rzecznika w dotychczas prowadzonej korespondencji z Komendą Główną Policji. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁶ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o wskazanie, na jakim etapie znajdują się zapowiadane prace legislacyjne oraz poinformowanie, czy przewidywane regulacje obejmują także poruszane przez Rzecznika w dotychczasowej korespondencji kwestie związane ze zrzekaniem się prawa dysponowania lokalem mieszkalnym.

Na to pismo, pomimo ponaglenia, Rzecznik dotychczas nie otrzymał odpowiedzi.

3. Opróżnianie lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Problem ten wyłonił się na tle skarg od policjantów, emerytów i rencistów policyjnych oraz od innych osób zajmujących takie lokale bez tytułu prawnego, którzy w listach kierowanych do Rzecznika wyrażali obawę, iż opróżnienie zajmowanych przez nich mieszkań zostanie przeprowadzone „na bruk”, bez zapewnienia im lokalu socjalnego, czy choćby pomieszczenia tymczasowego, o którym mowa w art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika, zachodzi konieczność uregulowania bezpośrednio w ustawie o Policji trybu, w jakim ma nastąpić egzekucja obowiązku wynikającego z prawomocnych decyzji o opróżnieniu lokalu, celem wyeliminowania wątpliwości powstających w tym zakresie w praktyce. W 2010 r. do Rzecznika nadal wpływały skargi od osób, wobec których wydane zostały prawomocne decyzje orzekające o obowiązku opróżnienia zajmowanego lokalu pozostającego w dyspozycji organów Policji. Z

⁵⁰⁵ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

⁵⁰⁶ RPO-603603-V/08 z 11 marca 2010 r.

treści listów wynikało, że osoby eksmitowane pozbawione były wszelkiej ochrony przed eksmisją „na bruk”. Były wśród nich osoby, które powinny być w szczególny sposób chronione przed bezdomnością tj. osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, kobiety w ciąży, osoby z małymi dziećmi. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się zapowiadane prace nad nową ustawą o Policji, w której rozwiązany zostanie problem będący przedmiotem powyższego wystąpienia.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁰⁸, iż z uwagi na brak zasobu mieszkaniowego stanowiącego własność Policji oraz przeprowadzoną analizę rozwiązań prawnych, podjęto decyzję o czasowym wstrzymaniu prac nad nowelizacją ustawy o Policji we wskazanym w wystąpieniu Rzecznika zakresie. Postępowania w przedmiocie opróżniania lokali mieszkalnych co do zasady nie dotyczą funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych, lecz osób nieuprawnionych do zajmowania lokali służbowych. Tylko część zakończonych postępowań w przedmiocie opróżniania służbowych lokali mieszkalnych znajduje kontynuację w postępowaniach egzekucyjnych. W ramach egzekucji administracyjnej, jak wynika z uzyskanych informacji, nie zdarzyły się przypadki eksmisji, na skutek których osoba im podlegająca nie miałaby gdzie mieszkać.

W tej sytuacji Rzecznik będzie monitorował sprawę w oparciu o ewentualne skargi obywateli wpływające do Biura.

4. Problem rozkwaterowania byłych małżonków zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Do Rzecznika wpływały skargi od osób rozwiedzionych zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w których poruszany był problem rozkwaterowania byłych małżonków po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁵⁰⁹. Od dnia 1 lipca 2010 r. uprawnienia mieszkaniowe rozwiedzionych małżonków reguluje przepis art. 41a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dodany przez powyższą ustawę. W listach

⁵⁰⁷ RPO-529615-V/06 z 19 maja 2010 r.

⁵⁰⁸ Pismo z 17 sierpnia 2010 r.

⁵⁰⁹ Ustawa z 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 143).

kierowanych do Rzecznika skarżący wyrażali rozczarowanie faktem, iż zgodnie ze stanowiskiem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej prezentowanym m.in. na stronie internetowej WAM, nowe uregulowania w zakresie rozkwaterowania byłych małżonków będą miały zastosowanie w stosunku do żołnierzy zawodowych po rozwodzie, ale orzeczonym wyłącznie po 30 czerwca 2010 r. Natomiast żołnierze rozwiedzeni przed tą datą nie mogą oczekiwać rozwiązania w tym trybie swoich problemów mieszkaniowych. Wydaje się, że uzasadnienia dla takiego stanowiska nie można wywieść z treści przepisu przejściowego, tj. art. 18 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostatecznymi decyzjami administracyjnymi lub zawarciem umowy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Należy bowiem zauważyć, że wobec braku uregulowania kwestii rozkwaterowania po rozwodzie wskutek skreślenia z dniem 1 lipca 2004 r. przepisu art. 28 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w sprawach takich nie było wszczynane i prowadzone żadne postępowanie, które mogłoby zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej bądź zawarciem umowy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵¹⁰ do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Prezes WAM wyjaśnił⁵¹¹, że zmiana ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z 22 stycznia 2010 r. wprowadza z powrotem normy regulujące zamieszkiwanie w zasobach WAM w przypadku rozwodu żołnierzy zawodowych (art. 41a). Nie jest to regulacja całościowa. Obejmuje ona tylko tych, którzy posiadają (wychowują) dzieci i którzy jednocześnie nie posiadają tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a także nie są uprawnieni do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego na podstawie odrębnych przepisów.

Względy wykładni gramatycznej i funkcjonalnej uzasadniają tezę, iż przepis ten winien mieć zastosowanie, gdy rozwód stał się prawomocny po wejściu w życie nowelizacji, tj. od dnia 1 lipca 2010 r.

⁵¹⁰ RPO-643616-V/10 z 16 czerwca 2010 r.

⁵¹¹ Pismo z 5 lipca 2010 r.

W tej sytuacji Rzecznik odstąpił od dalszych działań w powyższej sprawie, oczekując na ewentualną wykładnię omawianego przepisu w orzecznictwie sądowym.

5. Egzekucja zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich wobec osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Do Rzecznika wpływały skargi od osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale, w których poruszony został problem wszczynania i prowadzenia wobec nich egzekucji zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich. Zdaniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w odniesieniu do tych osób należności pieniężne przysługujące WAM z tytułu zaległych opłat pośrednich i opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM nie ulegają przedawnieniu. W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba ustawowego uregulowania kwestii przedawnienia tych należności. Przedawnienie należności o charakterze publicznoprawnym musi być rozumiane jako instytucja szczególnie wyjątkowa. Trudna do zaakceptowania byłaby jednak sytuacja, w której należności pieniężne przysługujące WAM z tytułu opłat pośrednich i opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM nie ulegałyby w ogóle przedawnieniu. Ponadto stawianie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych wierzycieli poprzez przyznanie jej możliwości egzekwowania przysługujących jej należności bez żadnych ograniczeń czasowych, mogłoby zostać uznane za naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Sytuacja, w której dane zobowiązanie, nawet o charakterze publicznoprawnym, nigdy nie ulegnie przedawnieniu, naruszałaby art. 2 Konstytucji uznający Rzeczpospolitą Polską za demokratyczne państwo prawne. Rzecznik zwrócił się⁵¹² do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz ewentualne podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Minister podzielił⁵¹³ pogląd Rzecznika o potrzebie kompleksowego uregulowania zasad przedawnienia należności z tytułu opłat i opłat pośrednich za

⁵¹² RPO-638116-V/10 z 27 października 2010 r.

⁵¹³ Pismo z 19 listopada 2010 r.

używanie lokalu mieszkalnego. Jednocześnie poinformował, iż z dniem 1 stycznia 2012 r. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa stanie się agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., co wiąże się z kolejną nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Przy tej okazji zostanie również uregulowana kwestia przedawnienia ww. należności.

D. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. Brak regulacji prawnych chroniących klientów firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem braku regulacji prawnych, których celem byłoby zapewnienie ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym. Problem ten wyłonił się na tle skarg od obywateli poszkodowanych wskutek działań firm deweloperskich oraz informacji pojawiających się w środkach masowego przekazu i był przedmiotem wystąpień⁵¹⁴ Rzecznika, które nie doprowadziły jednak do uchwalenia postulowanych uregulowań prawnych. Szczególnie dotkliwe skutki wiążą się dla nabywców mieszkań będących klientami deweloperów z ogłoszeniem upadłości przez dewelopera. Osoby te nie mogą w większości przypadków liczyć na dokończenie inwestycji bądź odzyskanie środków finansowych zainwestowanych w budowę mieszkania, a często mają jeszcze do spłacenia zaciągnięty na wiele lat w banku kredyt hipoteczny. Pewne zabezpieczenie ochrony interesów nabywców w procesie inwestycyjnym mogą stanowić uregulowania prawne dotyczące rachunku powierniczego, na którym mogą być gromadzone środki pieniężne powierzone deweloperowi przez nabywców lokali. W ocenie Rzecznika wciąż istnieje potrzeba stworzenia przepisów zabezpieczających interesy klientów firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym, które w szczególności regulowałyby zasady finansowania inwestycji mieszkaniowych, kwestię istotnych postanowień umowy zawieranej między nabywcą a deweloperem, rachunku powierniczego służącego finansowaniu przedsięwzięć budowlanych realizowanych przez deweloperów, a także sposób zabezpieczenia praw nabywców w razie wszczęcia przeciwko deweloperowi postępowania egzekucyjnego, czy ogłoszenia upadłości dewelopera, podobnie jak ma to miejsce w innych państwach Unii Europejskiej.

⁵¹⁴ Informacja RPO za 2008 r., str. 344.

Rzecznik zwrócił się⁵¹⁵ do Ministra Infrastruktury i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Niestety korespondencja ta nie doprowadziła do podjęcia oczekiwanych przez obywateli działań. Prezes UOKiK w piśmie z dnia 15 czerwca 2010 r. podzielił pogląd Rzecznika, że inicjatywa legislacyjna byłaby uzasadniona. Zdaniem Prezesa, jedynie przepisy o charakterze sektorowym, w kompleksowy sposób regulujące zagadnienia tzw. umowy deweloperskiej oraz praw i obowiązków nabywcy nieruchomości, mogłyby odnieść korzystny skutek dla rynku. Natomiast argument ograniczenia swobody działalności gospodarczej, podnoszony przez resort infrastruktury, nie może być podstawą do zaniechania podjęcia w omawianej sprawie działań legislacyjnych, bowiem w świetle art. 22 Konstytucji ograniczenia takie są dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny. Ponadto regulacje prawne chroniące nabywców mieszkań od deweloperów od wielu lat funkcjonują w innych państwach Unii Europejskiej i nie wpływają ograniczająco na rozwój budownictwa mieszkaniowego.

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy prawa w sposób dalece niewystarczający chronią interesy obywateli będących klientami firm deweloperskich, dlatego Rzecznik zwrócił się⁵¹⁶ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik został poinformowany⁵¹⁷ w odpowiedzi, że problematyka ta jest obecnie analizowana w Rządowym Centrum Legislacyjnym. Podjęte zostały konsultacje z Ministrem Sprawiedliwości oraz Prezesem UOKiK. Można mieć zatem nadzieję, iż sprawa, ta będąca od kilku lat przedmiotem działań Rzecznika, doczeka się w końcu uregulowania ustawowego. Tym bardziej, że analogiczne do prezentowanego przez Rzecznika, stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z 2 sierpnia 2010 r.⁵¹⁸

⁵¹⁵ RPO-562607-V/07 z 3 marca 2010 r. i 12 maja 2010 r.

⁵¹⁶ RPO-562607-V/07 z 6 lipca 2010 r.

⁵¹⁷ Pismo z 3 grudnia 2010 r.

⁵¹⁸ Sygn. akt 53/10.

2. Brak możliwości skorzystania przez samotne, bezdzietne osoby z pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

Do Rzecznika wpływały skargi od samotnych, bezdzietnych osób, które nie mogły skorzystać z przewidzianej w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁵¹⁹ pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Pismem z dnia 25 marca 2009 r. Rzecznik został poinformowany, że w Ministerstwie Infrastruktury opracowany został projekt nowelizacji powyższej ustawy, zakładający m.in. poszerzenie kręgu adresatów przewidzianego w tej ustawie wsparcia finansowego o jednoosobowe gospodarstwa domowe. Z przekazanych Rzecznikowi wyjaśnień wynikało, że ze względu na to, iż proponowane zmiany powodowałyby wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu stosowania dopłat do oprocentowania kredytów, to dalsze prace legislacyjne nad tym projektem miały być uzależnione od uzyskania akceptacji właściwych podmiotów. Ponadto poinformowano, że przedstawiony problem związany z poszerzeniem kręgu osób uprawnionych do preferencyjnych kredytów mieszkaniowych był także przedmiotem niezależnych prac parlamentarnych. Do końca I kwartału 2010 r. zapowiadane zmiany nie zostały jednak wprowadzone. Rzecznik zwrócił się⁵²⁰ do Ministra Infrastruktury z prośbą o poinformowanie, czy zapowiadane zmiany dotyczące poszerzenia kręgu adresatów przedmiotowej ustawy o samotne osoby bezdzietne uzyskały stosowne akceptacje oraz o wskazanie, czy w przedmiotowym zakresie prowadzone są prace legislacyjne i ewentualnie na jakim etapie się znajdują.

W odpowiedzi poinformowano⁵²¹ Rzecznika, że propozycja nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania przygotowana przez Ministra Infrastruktury stała się przedmiotem prac Zespołu roboczego ds. monitorowania zadań wynikających z Planu Stabilności i Rozwoju. Na spotkaniu Zespołu, które odbyło się w dniu 26 marca 2010 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ustalono ostatecznie skierowanie projektu powyższej ustawy do dalszych prac legislacyjnych.

⁵¹⁹ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 183, poz. 1354, z późn. zm.).

⁵²⁰ RPO-604715-V/08 z 10 marca 2010 r.

⁵²¹ Pismo z 19 kwietnia 2010 r.

3. Zasady zbywania nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny

Podjmując działania w sprawie dotyczącej niespójności przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵²² regulujących zasady zbywania nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w których lokale mieszkalne zajmowane są przez najemców, Rzecznik podkreślał wagę problemu, który z jednej strony wymaga wyważenia ochrony integralności i niepodzielności zabytków, z drugiej zaś - ochrony prawnej lokatorów mieszkań. Rzecznik nie przyznawał jednak prymatu żadnemu z przywołanych dóbr prawnych. Intencją Rzecznika było przede wszystkim doprowadzenie do jednoznacznego rozwiązania wątpliwości, które pojawiały się w praktyce przy stosowaniu art. 34 ust. 7 i 13 ust. 4 powołanej ustawy przy zbywaniu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Proponowana przez Ministra Infrastruktury w piśmie z dnia 11 czerwca 2010 r. zmiana art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza, iż wobec najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków zostanie wyłączona regulacja zapewniająca im prawo pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali w sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków nie wyrazi zgody na wyodrębnienie i sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych ze względu na zabytkową wartość całej nieruchomości. Rzecznik zwrócił się⁵²³ do Ministra Infrastruktury z prośbą o poinformowanie o dalszych działaniach na rzecz zmiany powołanego przepisu.

W odpowiedzi poinformowano⁵²⁴, że w dniu 28 lipca 2010 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego przychyliła się do przedłożonej przez resort infrastruktury propozycji nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w kierunku przewidującym możliwość zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków z pominięciem prawa pierwszeństwa przysługującego najemcom lokali mieszkalnych, wchodzących w skład takiej nieruchomości.

⁵²² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

⁵²³ RPO-562954-V/07 z 6 lipca 2010 r.

⁵²⁴ Pismo z 9 września 2010 r.

E. Sprawy dostaw energii

1. Odmowa udzielania bonifikat i wypłaty odszkodowań odbiorcom energii elektrycznej w związku z awariami linii energetycznych na terenie Małopolski i Śląska

Na tle skarg odbiorców energii elektrycznej wpływających do Rzecznika oraz na podstawie informacji w środkach masowego przekazu, pojawił się problem odmowy udzielania bonifikat i wypłaty odszkodowań odbiorcom energii elektrycznej w związku z awariami linii energetycznych na terenie Małopolski i Śląska. Środki masowego przekazu informowały o treści oświadczenia ENION S.A., z którego wynika, że spółka nie może ponosić odpowiedzialności za skutki braku dostaw energii elektrycznej będące wynikiem siły wyższej, w rezultacie czego brak jest podstaw do wypłaty bonifikat i odszkodowań odbiorcom z terenu dotkniętego brakiem dostaw energii elektrycznej. Zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa energetycznego związane z przerwami w dostawie energii elektrycznej określa rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną⁵²⁵, którego przepisy jednoznacznie wskazują, iż odbiorcom należą się bonifikaty niezależnie od przyczyn awarii w przypadku wystąpienia przerw w dostawach energii elektrycznej powyżej przewidzianych, dopuszczalnych okresów takich przerw. Rzecznik zwrócił się⁵²⁶ do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedstawionej sprawie oraz podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które mogą przyczynić się do wypłaty bonifikat odbiorcom usług ENION S.A. w związku z przerwą dostaw energii elektrycznej na terenie Małopolski i Śląska w okresie styczeń-luty 2010 roku.

W odpowiedzi Wiceprezes Urzędu Regulacji Energetyki wyjaśnił⁵²⁷, że w stosunku do ENION Energia, w dniu 29 marca 2010 r. Prezes URE wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej naruszenia prawa, polegającego na stosowaniu taryfy niezgodnie z określonymi w niej warunkami, tj. nie przestrzeganiu przepisów związanych z udzielaniem bonifikat z tytułu przerw w dostawie energii

⁵²⁵ Rozporządzenie z 2 lipca 2007 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 895, z późn. zm.).

⁵²⁶ RPO-638508-XVIII/10 z 1 kwietnia 2010 r.

⁵²⁷ Pismo z 6 maja 2010 r.

elektrycznej. Z kolei wobec ENION SA zostały wszczęte w dniu 30 marca 2010 r. postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z odmową uznania przerw w dostarczaniu energii elektrycznej jako podstawy udzielenia bonifikat odbiorcom posiadającym umowy kompleksowe z ENION Energia oraz w związku z możliwością zaistnienia nieprawidłowości polegających na nieutrzymywaniu w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń.

W związku z poczynionymi ustaleniami Pełnomocnik Terenowy Rzecznika przekazał Powiatowym Rzecznikom Praw Konsumenta z powiatów: myśkowskiego, lublinieckiego, krakowskiego, chrzanowskiego, częstochowskiego, będzińskiego oraz zawierciańskiego informacje, które powziął od Wiceprezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Nadto zwrócił się z prośbą o rozważenie przeprowadzenia przez te podmioty akcji informacyjnej, mającej na celu wskazanie odbiorcom energii, przysługujących im praw w szczególności domagania się od dostawcy energii udzielenia stosownych bonifikat⁵²⁸.

Rzecznik ponownie zwrócił się do Wiceprezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W odpowiedzi na kolejne pismo Rzecznika w sprawie udzielenia informacji o aktualnym etapie w/w postępowań wszczętych wobec Enion S.A. i Enion Energia Sp. z o.o. w Krakowie⁵²⁹. Wiceprezes Urzędu Regulacji Energetyki wyjaśnił⁵³⁰, że postępowania w przedmiotowych sprawach znajdują się na etapie analizy zgromadzonego w sprawie obszernego materiału dowodowego w celu ustosunkowania się Prezesa URE do kwestii podnoszonych w pismach procesowych pełnomocnika Przedsiębiorcy, a nadto stanowi to przedmiot rozpoznania zażalenia Przedsiębiorcy przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na postanowienie Prezesa URE z dnia 21 lipca 2010 r. oddalające żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodów w zakresie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej. W dniu 19 stycznia 2011 r. na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki została zamieszczona informacja o nałożeniu kary w wysokości miliona złotych na ENION S.A. za niewywiązanie się z obowiązku utrzymywania w należyтым

⁵²⁸ Pismo RPO-638508-XVIII/10 z 7 lipca 2010 r.

⁵²⁹ Pismo RPO-638508-XVIII/10 z 22 października 2010 r.

⁵³⁰ Pismo z 19 listopada 2010 r.

stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń umożliwiającym przesyłanie energii w sposób ciągły i niezawodny⁵³¹. Od tej decyzji przedsiębiorcy przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Postępowanie wobec ENION Energia Sp. z o.o. w sprawie nieprzestrzegania przepisów związanych z udzielaniem bonifikat z tytułu przerw w dostawie energii elektrycznej na dzień sporządzania niniejszej informacji nie zostało przez URE zakończone i będzie nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

2. Odpowiedzialność odbiorcy paliw lub energii z tytułu nielegalnego poboru tych mediów

W 2010 r. zakończona została sprawa określenia zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii z tytułu nielegalnego poboru tych mediów⁵³².

W nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne⁵³³, dokonano zmiany dotychczasowego brzmienia art. 57. Ustawodawca wyraźnie wskazał, iż odbiorca nie może być obciążony opłatą w sytuacji, w której nielegalne pobieranie paliw lub energii wynikało z wyłącznej winy osoby trzeciej, za którą odbiorca nie ponosi odpowiedzialności.

Natomiast w rozporządzeniu Ministra Gospodarki⁵³⁴ w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną dokonano zmiany m.in. w § 40. Obecnie, zgodnie z tym przepisem wysokość opłat z tytułu nielegalnego poboru energii elektrycznej ustala się przyjmując ilości energii elektrycznej uwzględniające rzeczywistą możliwość pobierania energii przez dany podmiot wynikające z mocy i rodzaju zainstalowanych odbiorników.

⁵³¹ www.ure.gov.pl/porta1/pl/424/3882/Milon_zlotych_kary_dla_dystrybutora.html

⁵³² Informacja za 2009 r., s. 294-295.

⁵³³ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21 poz. 104).

⁵³⁴ Rozporządzenie z dnia 2 lipca 2007 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 895, z późn. zm.).

Obecnie, wobec dokonanych zmian stanu prawnego w kierunku korzystnym dla odbiorców energii elektrycznej, Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje sprawę za zakończoną, chociaż działanie nowych uregulowań w praktyce – przede wszystkim w orzecznictwie sądowym – będzie na bieżąco monitorowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

21. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych

A. Gospodarka nieruchomościami

1. Konieczność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia uregulowań prawnych, ograniczających możliwość rażącej podwyżki opłat rocznych, uiszczanych przez użytkownika wieczystego

Do Rzecznika wpływały skargi osób zaniepokojonych wysokimi podwyżkami opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i tym samym brakiem odpowiednich regulacji prawnych ograniczających drastyczny wzrost tych opłat. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵³⁵, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej. Ceny nieruchomości gruntowych są zmienne w warunkach gospodarki rynkowej i ulegają ciągłym zmianom w zależności od aktualnej sytuacji rynkowej. Z tego względu przepisy prawne muszą zawierać rozwiązania umożliwiające dostosowanie wysokości raz ustalonej opłaty do warunków rynkowych, jak również to, że nie mogą one być drastycznie podwyższane. Problemem jest także to, że wyceny nieruchomości ze względów organizacyjnych wykonywane są – w szczególności w dużych aglomeracjach miejskich – raz na kilkanaście lat. W tej sytuacji nawet umiarkowany wzrost cen nieruchomości w skali roku powoduje konieczność podniesienia opłat za użytkowanie wieczyste o kilkadziesiąt lub kilkaset procent. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵³⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które ograniczą możliwość rażącej podwyżki opłat rocznych uiszczanych przez użytkownika wieczystego i spowodują rozłożenie w czasie dostosowywania wysokości opłat rocznych do wartości rynkowej nieruchomości.

W odpowiedzi poinformowano⁵³⁷ Rzecznika, że w Ministerstwie Infrastruktury opracowywana jest wstępna analiza zmiany przepisów

⁵³⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

⁵³⁶ RPO-640972-IV/10 z 25 maja 2010 r.

⁵³⁷ Pismo z 29 czerwca 2010 r.

dotyczących aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

Ponadto Minister Infrastruktury poinformował⁵³⁸ Rzecznika o swoim wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o spowodowanie kontroli realizacji uprawnień właściwych organów reprezentujących Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w latach 2000-2010.

Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorował działania prowadzone w tej sprawie przez naczelne organy administracji publicznej.

2. Prawo przejęcia oraz prawo odkupu wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę z wniosku⁵³⁹ Rzecznika, w którym zakwestionowano zgodność z Konstytucją dwóch instytucji odnoszących się do obrotu nieruchomościami rolnymi. Chodzi tu o prawo przejęcia zawarte w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁴⁰ oraz o prawo odkupu wprowadzone przez tę ustawę, a zawarte w art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁴¹. Prawo przejęcia (wykup) pozwalało na przejęcie przez Agencję Nieruchomości Rolnej każdej nieruchomości rolnej (z kilkoma wyjątkami), której własność przenoszona jest w drodze umowy innej niż sprzedaż. Zdaniem Rzecznika przepis o przejęciu był nieprecyzyjny, nie spełniał również wymogów poprawnej legislacji. Nadto mógł wprowadzać niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dokonujących obrotu nieruchomościami rolnymi, w zależności od przyjętej metody przeniesienia własności. Prawo odkupu pozwalało natomiast na odkupienie przez ANR nieruchomości rolnej w ciągu 5 lat od jej sprzedaży i to po cenach sprzedaży sprzed kilku lat (w skargach kierowanych do Rzecznika nabywcy nieruchomości rolnych podnosili, iż ANR korzystała z tego uprawnienia w celach spekulacyjnych). Konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności nie zostały tu zachowane, gdyż cel i powody tak dotkliwej ingerencji w prawo własności ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii ANR.

⁵³⁸ Pismo z dnia 14 stycznia 2011 r.

⁵³⁹ Informacja RPO za 2008 r., str. 353.

⁵⁴⁰ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.).

⁵⁴¹ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.).

Kwestionowany przepis narusza także zasadę przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał wniosek Rzecznika częściowo uwzględnił⁵⁴², uznając przepis wprowadzający prawo odkupu za niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Regulacja prawna dotycząca wywłaszczenia nieruchomości

Kilkuletnia korespondencja Rzecznika z Ministrem Infrastruktury⁵⁴³ doprowadziła do skierowania przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁴⁴. Nowe przepisy umożliwiają uregulowanie stanu prawnego prywatnych nieruchomości, które zajęto na cele publiczne, ale bez wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej (tzw. wywłaszczenia faktyczne). W poprzednim stanie prawnym uregulowanie kwestii własnościowych napotykało poważne trudności, w wielu wypadkach było prawnie niemożliwe. W rezultacie właściciele doznawali poważnego ograniczenia swych praw, nie mogli również uzyskać z tego tytułu odszkodowania – co zdaniem Rzecznika naruszało gwarancje legalnego wywłaszczenia przewidziane w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Obecnie przewidziano korzystny dla właścicieli administracyjny tryb regulowania kwestii własnościowych oraz ustalania należnego odszkodowania. Sprawa zakończyła się zatem pełnym uwzględnieniem postulatów Rzecznika.

B. Ochrona praw majątkowych

1. Ograniczona kognicja sądów administracyjnych w sprawach inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ograniczenia prawa do słusznego odszkodowania za nieruchomością zajęta pod drogę

Rzecznik wniósł⁵⁴⁵ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 31 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁴⁶ z art. 45 ust. 1 w zw. z 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz stwierdzenie

⁵⁴² Wyrok z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08.

⁵⁴³ Sprawa RPO-500684-IV/05

⁵⁴⁴ Ustawa z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323).

⁵⁴⁵ RPO-563719-IV/07 z 18 stycznia 2010 r., sygn. akt K 4/10.

⁵⁴⁶ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.).

niezgodności § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵⁴⁷, w zakresie, w jakim odnoszą się do szacowania gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, następnie przejmowanych (w celu budowy lub modernizacji) pod drogi publiczne, z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pismem z dnia 2 listopada 2010 r. Rzecznik rozszerzył wzorce kontroli § 36 ust. 1 i 4 rozporządzenia o art. 134 ust. 3 i 4, art. 152 ust. 3 w zw. z art. 151 ust. 1 i 153 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a przez to także o art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Do Rzecznika wpłynęły wnioski, w których podniesiono problem braku możliwości stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi lub też sąd administracyjny orzeka o takiej decyzji po upływie 14 dni od rozpoczęcia budowy (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy).

Ustanowienie krótkiego, 14 - dniowego terminu liczonego od dnia rozpoczęcia budowy, utrudnia, a w praktyce uniemożliwia, stwierdzenie nieważności orzeczenia. Problem na tle tej regulacji sprowadza się do okoliczności, że obywatel posiadający formalny dostęp do sądu, biorący aktywny udział w postępowaniu zachowującym wszelkie wymogi jawności i sprawiedliwości, nie uzyska orzeczenia sądu rozstrzygającego o jego prawie majątkowym. Zamiast tego uzyska sądowe potwierdzenie naruszenia owych praw majątkowych, które nie odwróci zaistniałych skutków bezprawności decyzji. Celem ustawodawcy, jak czytamy w uzasadnieniu projektu do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, było znaczne przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji do realizacji, polegające na wyeliminowaniu z tego procesu długotrwałej procedury związanej z nabywaniem gruntów pod drogi w drodze umowy. W ocenie Rzecznika nieprawidłowa praktyka orzecznicza nie może prowadzić do przyjmowania przez ustawodawcę

⁵⁴⁷ Rozporządzenie z 21 września 2004 r. (Dz.U. Nr 207, poz. 2109).

rozwiązań wygodnych, ale naruszających konstytucyjne zasady. Usprawienie procesu inwestycyjnego można było osiągnąć za pomocą innych środków prawnych. Wyłączając możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ustawodawca naruszył zasadę proporcjonalności, nie zostały bowiem spełnione przesłanki przewidziane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, które takie ograniczenie dopuszczają. Przyjęte rozwiązanie może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu: prawo to doznaje takich ograniczeń, iż w konsekwencji nie może być realizowane.

Z kolei przepis § 36 rozporządzenia nie chroni w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną. Pozwala na nabywanie nieruchomości po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania, nie określającego ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarcza dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Nieprawidłowość przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za cenę, którą otrzymał nie jest w stanie nabyć nieruchomości ekwiwalentnej.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał.

2. Unormowanie instytucji przedawnienia roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa

Zdaniem Rzecznika obecne ukształtowanie instytucji przedawnienia roszczeń deliktowych może prowadzić do tego, że konstytucyjne prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, która spowodowana została bezprawnym działaniem organów władzy publicznej, stanie się gwarancją iluzoryczną. Zarówno na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego (art. 160 k.p.a.), jak i obecnej regulacji (art. 417¹ § 2 k.c.), niezbędnym warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa jest przeprowadzenie postępowania nadzorczego (art. 156 i nast. k.p.a.), w którym stwierdza się niezgodność z prawem decyzji administracyjnej. Dopiero po uzyskaniu przez stronę tej formy tzw. prejudykatu, otwiera się dla niej możliwość dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych od Skarbu Państwa. Jednocześnie przedawnienie roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Skarbu Państwa następuje na zasadach ogólnych, przewidzianych przez art. 442¹ k.c. Przepis ten, a także dawny art. 442

k.c., przewiduje dziesięcioletni termin przedawnienia roszczeń (od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę). Tymczasem strona postępowania nie zawsze może zapobiec jego przewlekłości. W rezultacie wszelkie roszczenia odszkodowawcze związane z wadliwą decyzją administracyjną wydaną przed więcej niż 10 laty, są obecnie przedawnione. W ocenie Rzecznika należałoby wprowadzić regulację prawną, która w sposób szczególny regulowałaby termin przedawnienia roszczeń z art. 417¹ § 2 k.c. Powinien on zostać powiązany z datą prawomocności (bądź ostateczności) orzeczenia, potwierdzającego bezprawność działania władzy publicznej. Taka konstrukcja prawna zapewni realną możliwość korzystania z prawa przewidzianego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁴⁹ Rzecznika, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowała propozycję rozwiązań zmierzających do uregulowania kwestii związanych z przedawnieniem roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Komisja stanęła na stanowisku, że zasadne byłoby dodanie w Kodeksie cywilnym normy, zgodnie z którą bieg przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji przerywa czynność przed organem administracyjnym zmierzająca do stwierdzenia nieważności, niezgodności z prawem lub uchylecia takiej decyzji. Ze względu na to, że przepis ten powinien znaleźć zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji, jeżeli decyzję nadzorczą uzyskano po dniu 1 września 2004 r., zasadne byłoby, aby przepis ten miał retroaktywne działanie do wniosków, w wyniku których takie decyzje zostały wydane po tej dacie. Podstawy prawne odpowiedzialności Skarbu Państwa w dalszym ciągu pozostawałyby uzależnione od tego, kiedy została wydana decyzja nadzorcza. Z tego względu za bardziej pożądane należałoby uznać doprecyzowanie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, poprzez wyraźne wskazanie, że przez zdarzenia i stany prawne w rozumieniu tej normy należy rozumieć chwilę, w której stała się ostateczna niezgodna z prawem

⁵⁴⁸ RPO-631547-IV/09 z 19 lutego 2010 r.

⁵⁴⁹ Pismo z 23 marca 2010 r.

decyzja. Aktualny pozostawałby postulat dodania w Kodeksie cywilnym wskazanej wyżej normy dotyczącej przerwy biegu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji, z tym, że retroakcję tej normy należałoby ograniczyć do decyzji, które się stały ostateczne po dniu 1 września 2004 r.

Ponieważ wątpliwości co do stosowania przepisów o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych w tych sprawach mają zostać rozstrzygnięte uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego⁵⁵⁰, wystąpienia Rzecznika w tej sprawie będą kontynuowane w zależności od stanowiska zajętego przez SN.

3. Brak pełnej realizacji ustawowego obowiązku uregulowania stanu prawnego nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Do Rzecznika kierowane były skargi wskazujące na brak pełnej realizacji ustawowego obowiązku uregulowania stanu prawnego nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. W piśmie do Rzecznika z dnia 8 września 2009 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, że zestawienie zbiorcze dla obszaru całego kraju zostało przygotowane, jednak nie jest ono kompletne, ponieważ nie wszyscy starostowie dopełnili obowiązku nałożonego na nich przez art. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵¹, czyli sporządzenia i przekazania właściwym organom w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, wykazu określonych ustawowo nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wyjaśnienia te potwierdziła opublikowana na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji „Informacja dla Rady Ministrów dotycząca realizacji ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego”. Utrzymanie prawidłowego stanu prawnego ksiąg wieczystych nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a często w różnych formach prawnych udostępnianych jednostkom, jest ściśle

⁵⁵⁰ III CZP 112/10.

⁵⁵¹ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1365, z późn. zm.).

związane z realizacją gwarantowanego przez art. 64 Konstytucji fundamentalnego prawa do własności. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁵² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie, czy starostowie oraz właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego wykonały obowiązki sporządzenia wykazów nieruchomości należących do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości, nałożone postanowieniami ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁵³ Rzecznika, że wynikający z ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego obowiązek sporządzenia zestawienia zbiorczego nieruchomości dla obszaru kraju w terminie do dnia 19 sierpnia 2009 r., został zrealizowany przez Głównego Geodetę Kraju. Kontrola wykonania obowiązku wynikającego z art. 2 ww. ustawy, tj. złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o założenie lub wpis do księgi wieczystej w terminie 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, spoczywa na wojewodach. Mimo upływu 24-miesięcznego terminu na złożenie przez właściwe organy wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości, procesu ujawniania prawa własności przedmiotowych nieruchomości nie można uznać za zakończony do czasu założenia ksiąg wieczystych lub dokonania ujawnienia we właściwych księgach wieczystych praw właścicielskich, przysługujących Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego dla nieruchomości, znajdujących się w wykazach nieruchomości, sporządzonych na podstawie art. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii trwają prace nad utworzeniem i udostępnieniem modułu IPE, który na podstawie informacji przekazywanych przez wojewodów o liczbie złożonych wniosków będzie monitorować liczbę nieruchomości ujętych w krajowym zestawieniu zbiorczym pozostających bez uregulowanego stanu prawnego.

⁵⁵² RPO-644999-IV/10 z 18 maja 2010 r.

⁵⁵³ Pismo z 8 czerwca 2010 r.

W związku z trwającym w dalszym ciągu procesem ujawniania w księgach wieczystych nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego Rzecznik będzie monitorował działania podmiotów publicznych w tej sprawie.

4. Stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego i nadanie klauzuli wykonalności z wniosku wierzyciela

Rzecznik skierował⁵⁵⁴ do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Okręgowego w G., wydanego w sprawie o stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego i nadanie klauzuli wykonalności z wniosku wierzyciela.

Rzecznik wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na konieczność wyjaśnienia przez Sąd Najwyższy istotnego zagadnienia prawnego, a mianowicie prawnego charakteru postępowania w sprawie o stwierdzenie wykonalności (uznanie) wyroku sądu polubownego wydanego w Polsce. Nie chodzi tu o sytuację, w której wykonanie takiego wyroku próbuje powstrzymać dłużnik, ale o przypadek odwrotny - a mianowicie, gdy odmowę wykonania takiego wyroku kwestionuje wierzyciel, któremu nie przysługują żadne inne środki prawne, w tym przede wszystkim skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego.

Ponieważ skarga kasacyjna Rzecznika została odrzucona, Rzecznik wniósł⁵⁵⁵ do Sądu Najwyższego zażalenie, w którym zakwestionował prawidłowość samodzielnego rozstrzygnięcia przez Sąd drugiej instancji – w ramach badania dopuszczalności skargi – kwestii prawnych przedstawionych na tzw. przedsąd kasacyjny, zastrzeżony do wyłącznej właściwości SN.

Zażalenie nie zostało dotychczas rozpoznane przez Sąd Najwyższy.

5. Zwrot osobom kościelnym oraz gminom żydowskim odebranego im wcześniej majątku

Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁶ do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustaw regulujących kwestię zwrotu osobom kościelnym oraz gminom żydowskim odebranego im wcześniej majątku. Wniosek dotyczy: ustawy o stosunku Państwa

⁵⁵⁴ RPO-590293-IV/08 z 26 lipca 2010 r., sygn. akt III Cz 1602/09.

⁵⁵⁵ RPO-590293-IV/08 z 27 września 2010 r.

⁵⁵⁶ RPO-631137-IV/09 z 7 grudnia 2010 r.

do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵⁷ oraz ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵⁸.

Zaskarżone przepisy regulują tryb orzekania o zwrocie Kościołowi Katolickiemu oraz gminom żydowskim nieruchomości upaństwowionych przede wszystkim w okresie PRL. Kompetencje do rozstrzygania w tym zakresie przekazano Komisji Majątkowej oraz Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Komisja może orzec o przywróceniu wnioskodawcy własności nieruchomości, albo o przyznaniu nieruchomości zamiennej, bądź też - gdy żadne z powyższych nie jest możliwe - o przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości.

Zasadnicze zastrzeżenia Rzecznika budził sposób ukształtowania sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gminy) w tzw. postępowaniach regulacyjnych. Zdaniem Rzecznika, niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polega przede wszystkim na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne. Tym samym dochodzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji. Dodatkowym problemem, występującym jedynie w ustawie z 1989 r., jest pozbawienie jednostek samorządowych statusu uczestnika postępowania (art. 62 ust. 2 u.k.kat.) - mimo że częstokroć rozstrzygnięcia komisji to właśnie gminom nakazują zwrot mienia odebranego wcześniej przez Państwo, a zatem odnoszą one bezpośredni skutek w ich sferze majątkowej.

Trybunał Konstytucyjny wszczął postępowanie z wniosku Rzecznika⁵⁵⁹, terminu rozprawy jeszcze nie wyznaczono.

C. Prawo budowlane

1. Zakres uprawnień organu nadzoru budowlanego prowadzącego postępowanie w trybie art. 51 ust. 1 ustawy Prawo budowlane

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik wniosł⁵⁶⁰ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy art. 51 ust.

⁵⁵⁷ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

⁵⁵⁸ Ustawa z 20 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 251, z późn. zm.).

⁵⁵⁹ K 25/10.

⁵⁶⁰ RPO-649552-IV/10 z 7 lipca 2010 r.

1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane⁵⁶¹ stanowi podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku złożenia przewidzianego art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ?”

W orzecznictwie NSA ujawniły się zasadnicze rozbieżności dotyczące zakresu uprawnień organu nadzoru budowlanego prowadzącego postępowanie w trybie art. 51 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Rozbieżności te dotyczą tego, czy organ nadzoru budowlanego prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie legalizacji wykonanych robót budowlanych powinien objąć swoimi ustaleniami również to, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W ocenie Rzecznika art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego stanowi podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku złożenia oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Celem oświadczenia składanego przez inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością jest zapewnienie na gruncie Prawa budowlanego gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Stąd też rezygnacja z domagania się takiego oświadczenia od sprawcy samowoli budowlanej, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 i art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego, w sposób oczywisty prowadziłyby do zniweczenia tej funkcji ochronnej.

Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2011 r. rozpoznał pytanie prawne Rzecznika i podjął uchwałę⁵⁶² o następującej treści: „Przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.

W związku z wyjaśnieniem na skutek wniosku Rzecznika istniejących do tej pory rozbieżności co do wykładni omawianego przepisu sprawa zostaje zakończona.

⁵⁶¹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 118, z późn. zm.).

⁵⁶² Uchwała 7 NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/10.

D. Reprywatyzacja i prywatyzacja

1. Odmowy wydania decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na nieposiadanie przez wnioskodawcę numeru PESEL

Do Rzecznika wpływały skargi, w których wnioskodawcy podnosili, iż wbrew obowiązującym regulacjom prawnym wojewodowie uzależniają wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty od wskazania numeru PESEL. Warunki uzyskania rekompensaty określa ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶³. Zgodnie z art. 2 i 3 tej ustawy prawo do rekompensaty przysługuje tylko obywatelom polskim. Wśród dokumentów, które należy dołączyć do wniosku według art. 6 ww. ustawy są dowody świadczące o posiadaniu obywatelstwa polskiego. Do takich dowodów zalicza się dokumenty tożsamości. Jednak nie wszyscy uprawnieni do rekompensaty posiadają polskie dokumenty tożsamości z numerem PESEL. Niejednokrotnie obywatele polscy przebywający za granicą posiadają paszporty tymczasowe wystawione przez konsula lub decyzje o poświadczeniu obywatelstwa polskiego. Dokumenty te mogą nie zawierać numeru PESEL. Zdaniem Rzecznika nieposiadanie przez wnioskodawcę numeru PESEL nie powinno być kwalifikowane jako brak formalny wniosku, a tym bardziej stanowić podstawę decyzji odmawiającej potwierdzenia prawa do rekompensaty. Zasadnym zatem wydaje się podjęcie przez Ministra Skarbu Państwa działań, mających na celu umożliwienie otrzymania rekompensaty przez wnioskodawców, którzy nie posiadają numeru PESEL. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁴ do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii.

Minister zgodził się⁵⁶⁵ ze stanowiskiem Rzecznika, iż żądanie przez organy potwierdzające prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP dostarczenia dokumentu stwierdzającego posiadanie numeru PESEL, jest bezpodstawne. Ministerstwo Skarbu Państwa wystąpi do urzędów wojewódzkich z pismem przypominającym o konieczności stosowania trybu załatwiania spraw dotyczących realizacji prawa do rekompensaty w pełni zgodnego z przepisami ustawy o realizacji prawa do

⁵⁶³ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.).

⁵⁶⁴ RPO-636611-IV/09 z 19 stycznia 2010 r.

⁵⁶⁵ Pismo z 1 lutego 2010 r.

rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

E. Egzekucja świadczeń

1. Zasady przyznawania odwołanemu komornikowi opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem

Rzecznik zgłosił⁵⁶⁶ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta W. w zakresie zaskarżonego art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁵⁶⁷ i jednocześnie przedstawił następujące stanowisko: art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji - w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem, a których prawomocność nastąpiła po odwołaniu - jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie procesowym Rzecznik zmodyfikował⁵⁶⁸ przedstawione stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 powyższej ustawy - w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem, a których prawomocność nastąpiła po odwołaniu - jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na tle ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ustawodawca przyjął zasadę, że opłata egzekucyjna jest wynagrodzeniem za efektywną pracę komornika. W przypadku odwołanego komornika (bądź jego spadkobierców) art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowi więc pewną gwarancję, że opłata przypadnie temu komornikowi (jego spadkobiercom), który prowadził postępowanie egzekucyjne. Z niezrozumiałych względów ustawodawca nie stosuje tej zasady do tych opłat egzekucyjnych, których prawomocność nastąpiła już po dacie odwołania komornika. Wyznaczenie błędnej cezury czasowej przez art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji skutkuje nieuzasadnionym przywilejem dla komornika, który po odwołanym komorniku objął rewir. To ów „następca” uzyskuje wynagrodzenie za czynności postępowania podjęte przez inną osobę. W ocenie Rzecznika,

⁵⁶⁶ RPO-636306-IV/09 z 12 lutego 2010 r., sygn. akt SK 44/09.

⁵⁶⁷ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z późn. zm.).

⁵⁶⁸ Pismo z 11 marca 2010 r.

prawo majątkowe odwołanego komornika, związane z wynagrodzeniem za dokonane czynności, doznało ograniczenia. Ponadto norma art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie przechodzi testu proporcjonalności ograniczeń, wyznaczanego przez art. 31. ust. 3 Konstytucji. Przepis ten ściśle określa okoliczności, które usprawiedliwiają ograniczenie praw i wolności obywatelskich; są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, bądź ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W przypadku pozbawienia komornika prawa do opłat, a ściślej - przekazania ich kolejnemu komornikowi - nie sposób wskazać żadnej spośród wartości, wymienionych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, w imię której następuje owo przesunięcie majątkowe.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał; terminu rozprawy jeszcze nie wyznaczono.

22. Ochrona praw konsumentów

A. Usługi bankowe

1. Stosowanie przez instytucje finansowe praktyk ograniczających możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek

Rzecznik wyraził zaniepokojenie wobec praktyk stosowanych przez instytucje finansowe ograniczające możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek. Uznając prawo banków do autonomicznej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy, Rzecznik wiele razy podkreślał, że autonomia ta nie może jednak prowadzić do dyskryminacji osób starszych, bo narusza to konstytucyjną zasadę równości, a także przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na sposób traktowania osób starszych przez niektórych pracowników banków, którzy wykorzystując ich ułomności (słaby wzrok i słuch) proponują dokonanie inwestycji finansowych dla nich niekorzystnych. Namawianie klientów na dokonanie zakupu jednostek funduszy inwestycyjnych, jako jedynych dających możliwość szybkiego i dużego zysku spowodowało, że Rzecznik otrzymywał liczne skargi wraz z prośbą wskazania organu, do którego można wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym. Podobnie sytuacja wyglądała z drobnymi kredytami i pożyczkami udzielanymi przez banki osobom starszym bez rzetelnego badania zdolności kredytowej klienta. Banki nie zawsze wspomagały swoich dłużników w procesie naprawczym, a wręcz przeciwnie, zdarzało się, iż w sposób bezwzględny żądały natychmiastowej spłaty należności, naliczając odsetki za zwłokę, a następnie dokonując sprzedaży wierzytelności wyspecjalizowanej w windykacji długu firmie. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁹ do Prezesa Związku Banków Polskich z prośbą o informację, czy Związek dostrzega potrzebę zmiany praktyk bankowych wobec osób zaawansowanych wiekowo, a jeśli tak, to jakie działania podejmuje na rzecz zmiany tych praktyk.

Prezes nie zgodził się⁵⁷⁰ z twierdzeniem, że na rynku bankowym w Polsce może dochodzić do ograniczenia dostępności do usług z uwagi na wiek klientów. Obecnie co najmniej cztery banki oferują konta dedykowane specjalnie osobom

⁵⁶⁹ RPO-638566-VI/10 z 2 lutego 2010 r.

⁵⁷⁰ Pismo z 16 marca 2010 r.

starszym. Cecha charakterystyczna tych kont to przede wszystkim niższe opłaty (lub brak opłat) oraz dodatkowe pakiety uwzględniające specyficzne potrzeby osób starszych. Banki często starają się ułatwić tej grupie dostęp do kredytów, szczególnie wtedy, gdy jednostkowe kwoty kredytów są raczej niewielkie. Niestety, niekiedy zdarzało się także, że taka postawa banków była nadużywana przez rodziny osób starszych lub osoby trzecie.

B. Usługi przewozowe

1. Przepisy wyłączające nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego

Na podstawie nadsyłanych skarg dotyczących nierównego traktowania, Rzecznik zwrócił się⁵⁷¹ do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵⁷² w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego wymienia enumeratywnie nauczycieli, którym uprawnienie do ulg zostało przyznane. Wątpliwości budzi wyłączenie przez ustawodawcę z kręgu uprawnionych do ulgowych przejazdów nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych lub niepublicznych.

Zakwestionowane normy prawne prowadzą do dyskryminacji, której przyczyną jest wykonywanie przez nauczyciela pracy edukacyjnej w przedszkolach. Dzieje się tak, chociaż sam ustawodawca zaliczył przedszkola do systemu oświatowego (art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Przepisy te są również niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość oznacza bowiem jednakowe traktowanie podmiotów mających tę samą cechę charakterystyczną. Oznacza ona również stosowanie jednakowej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tożsamyh kryteriów.

⁵⁷¹ RPO-599453-VI/08 z 7 stycznia 2010 r., sygn. akt K 2/10.

⁵⁷² Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.).

Wyrokiem⁵⁷³ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

2. Jakość usług świadczonych przez przewoźników kolejowych w zakresie przewozu osób

Do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące jakości usług przewozowych świadczonych przez przewoźników kolejowych. Skargi te związane były bezpośrednio z problematyką ochrony praw konsumentów, w tym przypadku z problematyką ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym. Przepis art. 76 Konstytucji stanowi, że władze publiczne chronią konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Powołana dyrektywa konstytucyjna nakłada na władze publiczne obowiązek podjęcia pozytywnych działań w celu zagwarantowania ochrony praw konsumentów. Przyczyną skarg był m. in. obowiązujący stan prawny w zakresie ochrony praw pasażerów korzystających z usług kolejowych. W szczególności przyjmując ustawę o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁵⁷⁴ ustawodawca dokonał określonego wyboru, polegającego na bezterminowej bądź ograniczonej czasowo, lecz możliwej do dalszego przedłużenia, ochronie uprawnień przewoźników kolejowych kosztem redukcji praw przysługujących pasażerom. Takie działanie legislacyjne budzi wątpliwości z punktu widzenia obowiązku władz publicznych w zakresie ochrony praw konsumentów. Oddzielny problem stanowi stan techniczny i sanitarny dworców kolejowych, który nie gwarantuje godnych warunków pobytu podróżnych na dworcach. Nie gwarantuje też osobom niepełnosprawnym dostępu do obiektów dworcowych i pociągów, z uwagi na wciąż występujące bariery architektoniczne. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁵ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁷⁶ Rzecznika, że Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjmując Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 wzięła pod uwagę, że przedsiębiorstwa kolejowe w niektórych państwach

⁵⁷³ Wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10.

⁵⁷⁴ Ustawa z 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 214, poz. 1658).

⁵⁷⁵ RPO-637657-VI/09 z 13 kwietnia 2010 r.

⁵⁷⁶ Pismo z 13 maja 2010 r.

członkowskich mogą mieć trudności przy stosowaniu ogółu przepisów przedmiotowego rozporządzenia w chwili ich wejścia w życie. Dlatego państwa członkowskie otrzymały możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów niniejszego rozporządzenia w określonym zakresie. Polskie prawo przewiduje tylko częściowe stosowanie możliwych zwolnień i odstępstw. Obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją art. 62 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe, określającego odpowiedzialność przewoźników (nie tylko kolejowych) za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportu. Przygotowywane zmiany zapewnią nie tylko ochronę praw pasażerów, ale również brak dyskryminacji jednych przedsiębiorców w stosunku do innych. Przez kilkanaście lat nie prowadzono w Polsce inwestycji kolejowych w zakresie linii kolejowych, dworców i taboru z uwagi na brak środków finansowych. Spowodowało to zaniedbania niemożliwe do odrobienia w ciągu kilku lat. Od 2001 r., tj. od czasu restrukturyzacji PKP, przewoźnicy kolejowi są w trudnej sytuacji finansowej i nie mają środków na inwestycje. To samo dotyczy spółki PKP S.A., która zarządza dworcami kolejowymi. Dzięki zmianom w ustawie o transporcie kolejowym⁵⁷⁷, ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych. Przygotowano programy inwestycji 33 obiektów dworcowych, które zostały zaaprobowane przez Ministerstwo Infrastruktury. Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko realizowane są przebudowy dworców kolejowych współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

3. Przewóz okazjonalny osób

Z otrzymanych przez Rzecznika skarg taksówkarzy oraz doniesień prasowych wynikało, że nie były przestrzegane przepisy ustawy o transporcie drogowym⁵⁷⁸ dotyczące tzw. przewozu okazjonalnego osób. Tymczasem prawo do bezpieczeństwa drogowego stanowi jedno z podstawowych uprawnień każdej jednostki, a przewóz osób wymaga szczególnej ochrony praw konsumenta. Założeniem nowelizacji ustawy o transporcie drogowym⁵⁷⁹ było umożliwienie

⁵⁷⁷ Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 194, z późn. zm.).

⁵⁷⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm.).

⁵⁷⁹ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1497).

konsumentom łatwego odróżnienia przewozu taksówkowego od innych rodzajów przewozu osób. Nowe postanowienia ustawy miały także chronić prawa taksówkarzy przed coraz bardziej powszechną praktyką upodabniania samochodów przewozu okazjonalnego do taksówek, w celu obchodzenia restrykcyjnych przepisów dotyczących uzyskiwania licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką.

Brak skutecznego egzekwowania postanowień ustawowych dotyczących oznaczania samochodów przewozu okazjonalnego doprowadził do licznych sytuacji, w których z naruszeniem przepisów prawa przewóz okazjonalny nabrał w rzeczywistości charakteru regularnego. Coraz częściej zdarzały się także przypadki, w których konsumenci usług przewozu okazjonalnego nie byli precyzyjnie informowani co do sposobu ustalenia ceny oferowanych im świadczeń. Ponadto z doniesień prasowych wynikało, że brak odpowiedzi na przedstawione Prezesowi Rady Ministrów uwagi taksówkarzy stał się bezpośrednią przyczyną strajku utrudniającego komunikację miejską w Warszawie. Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁰ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸¹ Rzecznika, że działania związane z egzekwowaniem przepisów z obszaru przewozu drogowego osób podejmuje resort spraw wewnętrznych i administracji. Realizacja tych działań opiera się przede wszystkim na policyjnej kontroli w ramach pełnionych dodatkowych służb, jak również na wykonywaniu codziennych zadań doraźnych podczas normalnego toku służby. Ponadto Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał zalecenie Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego, aby codziennie delegował do kontroli przewoźników wykonujących przewozy osób (taksówkowe i okazjonalne) jedną załogę inspektorów transportu drogowego.

4. Połączenia kolejowe Zamościa i Zamojszczyzny z resztą kraju

Do Rzecznika wpływały skargi mieszkańców Zamojszczyzny i Roztocza dotyczące likwidacji połączeń kolejowych na trasach z Zamościa i okolic. Ze skarg tych wynikało, iż spółka PKP Intercity bardzo późno zawiadomiła o swojej

⁵⁸⁰ RPO-625744-VI/09 z 3 marca 2010 r.

⁵⁸¹ Pismo z 31 marca 2010 r.

decyzji opinię publiczną oraz władze samorządowe, a ponadto postanowiła najpierw zlikwidować pociągi na trasach uznanych za deficytowe, a następnie rozpocząć poszukiwania przewoźników, którym zleci kursy autobusowej komunikacji zastępczej.

Jednocześnie z informacji prasowych wynikało, iż spółka PKP Intercity zapowiadając w sierpniu 2009 r. zamierzoną likwidację połączeń, poprzedzoną okresem ich zawieszenia od września do grudnia 2009 r., poinformowała o uzależnieniu zakresu likwidowanych połączeń kolejowych od stanowiska samorządu wojewódzkiego w sprawie ich dofinansowania. W opinii Rzecznika, wiarygodność informacji przedstawionych przez PKP Intercity, jakoby podstawową przyczyną likwidacji wszystkich połączeń kolejowych z Zamościa była przede wszystkim sytuacja finansowa spółki spowodowana sytuacją gospodarczą kraju oraz faktem dopuszczenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej do świadczenia przewozów międzywojewódzkich pociągami uruchamianymi przez PKP Przewozy Regionalne, może budzić wątpliwości. Niezależnie od obowiązujących norm prawnych, transport kolejowy nie powinien być traktowany wyłącznie jako przedsięwzięcie komercyjne. Kolej pełniła i pełni bardzo ważną rolę społeczną, pobudzającą gospodarkę regionów, a jej obecność przyczynia się do wyrównywania dysproporcji w rozwoju. Z kolejowych usług pasażerskich powinni móc korzystać wszyscy obywatele. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁸² do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸³ Rzecznika, że w połowie 2009 r. PKP Intercity S.A. poinformowała Ministerstwo Infrastruktury, że realizacja obowiązującego rozkładu jazdy pociągów pośpiesznych objętych dofinansowaniem z budżetu państwa powoduje deficyt znacząco wyższy niż wskazywały na to przygotowane wcześniej prognozy. W związku z powyższym Spółka wystąpiła o wyrażenie zgody na wprowadzenie od 1 września 2009 r. ograniczeń w ofercie objętej umową z Ministrem Infrastruktury. Wybór pociągów, które PKP Intercity S.A. wytypowała do odwołania opierał się przede wszystkim na przeprowadzonych badaniach marketingowych. Metodykę oraz zakres przeprowadzania badań marketingowych przez PKP Intercity S.A. określa

⁵⁸² RPO-635944-VI/09 z 30 marca 2010 r.

⁵⁸³ Pismo z 7 maja 2010 r.

umowa z Ministrem Infrastruktury. Biorąc pod uwagę zapewnienie przez PKP Intercity S.A. zastępczej komunikacji autobusowej za odwoływane pociągi na terenie Zamojszczyzny, Ministerstwo Infrastruktury wyraziło zgodę na ograniczenie oferty z dniem 1 września 2009 r. W dniu 17 września 2009 r. do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęła propozycja PKP Przewozy Regionalne spółka z o.o. uruchomienia połączeń kolejowych, które wypełniłyby lukę po odwołanych z dniem 1 września 2009 r. przez PKP Intercity S.A. pociągach pośpiesznych do Zamościa. Niestety przewoźnik ostatecznie wycofał się z deklaracji co do zasad finansowania połączeń. Oferta przygotowana przez przewoźników kolejowych na 2010 rok nie przewidywała przywrócenia kursowania pociągów międzywojewódzkich na Zamojszczyźnie. Ustawa o transporcie kolejowym umożliwia samorządom województw dofinansowywanie pociągów międzywojewódzkich.

5. Wstrzymanie kursowania niektórych pociągów interREGIO

W dniu 4 maja 2010 r. 48 pociągów interREGIO decyzją zarządcy infrastruktury kolejowej nie wyjechało na trasy. Decyzja ta została podjęta z uwagi na nieuregulowanie przez Przewozy Regionalne sp. z o. o. należności na rzecz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Treść oświadczenia zarządu spółki Przewozy Regionalne sugerowała w sposób jednoznaczny, że taka sytuacja została spowodowana m. in. zaniedbaniami ze strony Ministerstwa Infrastruktury. Bezpośrednimi ofiarami sporu pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury kolejowej dotyczącego rozliczeń finansowych byli pasażerowie kolei, którzy nie mogli korzystać z odwołanych połączeń kolejowych. Pasażerowie nie zostali nawet powiadomieni z odpowiednim wyprzedzeniem o tym, iż połączenia kolejowe, z których dotychczas korzystali, ulegają zawieszeniu. Z art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁵⁸⁴ wynika, że przedsiębiorstwa kolejowe lub, w razie potrzeby, właściwe organy odpowiadające za umowy o świadczenie publicznej usługi kolejowej podają do wiadomości publicznej, przy wykorzystaniu odpowiednich środków, decyzje o zaprzestaniu obsługi połączeń, przed ich wejściem w życie. Jednak tak kluczowy z punktu widzenia ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym przepis

⁵⁸⁴ Rozporządzenie Nr 1371/2007 z 23 października 2007 r. (Dz.U. E.L.07.315.14, z późn. zm.).

rozporządzenia WE nie znajduje obecnie zastosowania na terenie Polski. Prawodawca krajowy podjął bowiem decyzję o wyłączeniu stosowania art. 7 powyższego rozporządzenia (art. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁵⁸⁵). Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸⁷ Rzecznika, że Minister Infrastruktury przekazuje spółce Przewozy Regionalne dofinansowanie do przewozów międzynarodowych przygranicznych. Dofinansowanie wypłacane jest na podstawie corocznie zawieranych umów. W 2010 r. umowa z przewoźnikiem zawarta została dopiero w dniu 7 maja 2010 r., co wynikało z późnego przekazania przez spółkę kompletnego projektu umowy. Projekt ten został przekazany w dniu 22 kwietnia 2010 r. Niezwłocznie po dopełnieniu niezbędnych formalności przewoźnikowi zostały wypłacone wszystkie środki za świadczenie usług przewozowych w okresie od 1 stycznia 2010 r. Środki te były jednak niewielkie w stosunku do zadłużenia spółki, stąd też ich brak nie miał istotnego wpływu na regulację zaległych płatności na rzecz PKP PLK S.A. W odpowiedzi podkreślono, że spółka Przewozy Regionalne sp. z o.o. miała pełną wiedzę nt. wykazu pociągów, które mogą zostać odwołane. Decyzję o przekazaniu informacji podróżnym Spółka podjęła dopiero po uzgodnieniu ostatecznego wykazu pociągów, które nie wyjechały na tory w dniu 4 maja 2010 r. Miało to miejsce w dniu 3 maja 2010 r., czyli zdecydowanie za późno. Przewoźnik powinien przekazać podróżnym informację 7 dni przed wprowadzeniem ograniczeń, a skoro ich zakresu nie był pewien, pasażerowie powinni otrzymać informację o wszystkich pociągach, których ograniczenia mogą dotyczyć. Ministerstwo Infrastruktury nie ma podstaw prawnych do egzekwowania od przewoźników kolejowych dotrzymywania nałożonego ustawą wymogu dotyczącego informowania pasażerów o zawieszeniu kursowania połączeń. Jediną konsekwencją, jaką ponosi przewoźnik z tego tytułu są koszty związane ze złożonymi przez pasażerów reklamacjami.

⁵⁸⁵ Ustawa z 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 214, poz. 1658).

⁵⁸⁶ RPO-646687-VI/10 z 5 maja 2010 r.

⁵⁸⁷ Pismo z 16 czerwca 2010 r.

6. Jakość usług przewozu osób świadczonych przez przewoźników kolejowych

Dokonana w grudniu 2010 r. zmiana kolejowego rozkładu jazdy ujawniła po raz kolejny problem jakości usług przewozu osób świadczonych przez przewoźników kolejowych. Z informacji przekazywanych w mediach wynikało, że podróżni nie zostali w odpowiedni sposób poinformowani o nowym kolejowym rozkładzie jazdy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe⁵⁸⁸. Poważne zastrzeżenia budzą warunki podróży koleją, pomimo iż art. 14 ust. 1 Prawa przewozowego nakłada na przewoźników kolejowych obowiązek zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o wskazanie, czy i jakie działania są podejmowane wobec przewoźników, którzy otrzymują dotacje z budżetu państwa, lecz nie wywiązują się z obowiązków nałożonych na nich przez prawodawcę.

C. Inne

1. Rządowe plany zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu

Współcześnie dostęp do zasobów Internetu jest nie tylko koniecznym warunkiem pełnej realizacji praw obywatelskich, ale stopniowo uzyskuje także rangę jednego z podstawowych praw człowieka. Rzecznik z zadowoleniem przyjął rządowe plany na rzecz rozwoju Internetu szerokopasmowego w Polsce. Uznane budzą założenia Raportu Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP „Polska 2030” w tej dziedzinie oraz „Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do Roku 2013.” Jednym z celów, które rząd postawił sobie do zrealizowania przed końcem roku 2013 jest „zapewnienie powszechnego dostępu do komunikacji elektronicznej (...) przy wykorzystaniu wydajnych sieci szerokopasmowych nowej generacji o wysokiej przepustowości.” Mimo rosnącej liczby polskich gospodarstw domowych posiadających dostęp do szerokopasmowego Internetu, nadal w tym zakresie uzyskujemy wynik poniżej średniej europejskiej oraz znacznie poniżej średniej państw najbardziej rozwiniętych technologicznie. Każdego roku do Urzędu Komunikacji

⁵⁸⁸ Ustawa z 15 listopada 1984 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.).

⁵⁸⁹ RPO-663177-VI/10 z 15 grudnia 2010 r.

Elektronicznej wpływają liczne skargi w sprawie braku dostępu do jakiegokolwiek źródła szerokopasmowego Internetu. Z kolei w przypadku już dostępnych ofert, ceny za połączenia szerokopasmowe stanowią dla części społeczeństwa faktyczną barierę w dostępie do Internetu. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o poinformowanie o podjętych przez rząd działaniach na rzecz zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu.

⁵⁹⁰ RPO-637540-VI/10 z 4 lutego 2010 r.

23. Problematyka danin publicznych

A. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Zasady dysponowania przez organizacje pozarządowe środkami z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad dysponowania środkami z 1% podatku przez organizacje pozarządowe. Jedną z metod pozyskiwania tych środków jest wykorzystanie tzw. subkont, na których gromadzone są wpłaty z przeznaczeniem na rzecz konkretnej osoby. Rozwiązanie to budzi jednak kontrowersje wśród organizacji pożytku publicznego, jak i samych podatników. Przepis art. 27 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁹¹ stanowi, że otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego, ale nie przesądza o obowiązku przeznaczenia otrzymanej kwoty na cel wskazany w zeznaniu rocznym podatnika. Tym samym możliwości dysponowania przez organizację pożytku publicznego kwotą z 1% podatku są różne niż zasady dotyczące środków przekazywanych w ramach zbiórki publicznej, czy też darowizny z poleceniem. Rodzące się na tym tle nieporozumienia prowadzą do niepotrzebnych konfliktów i mogą podważać zaufanie do sektora organizacji pozarządowych. W ocenie Rzecznika, 1% podatku dochodowego nie powinien stanowić formy quasi darowizny na rzecz konkretnych osób fizycznych. Takie rozwiązanie kłóciłoby się bowiem z ideą odprowadzania 1%, której intencją było wsparcie organizacji trzeciego sektora, cieszących się szczególnym zaufaniem społecznym i prowadzących działalność statutową na rzecz ogółu społeczności. Rzecznik zwrócił się⁵⁹² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie zmiany przepisów, która wprowadziłaby przejrzyste zasady dotyczące możliwości gromadzenia środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz konkretnej osoby i jednocześnie rozstrzygała o zasadach dysponowania tymi środkami przez organizacje pożytku publicznego.

⁵⁹¹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

⁵⁹² RPO-633987-I/10 z 1 czerwca 2010 r.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁹³ Rzecznika, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie reguluje zasad przekazywania przez organizacje pożytku publicznego na rzecz osób trzecich, w tym m.in. osób fizycznych, środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego, pozostawiając możliwość samodzielnego określenia przedmiotowych kwestii przez same organizacje. Jednocześnie, w celu umożliwienia podatnikom dokonania skutecznej weryfikacji, czy przekazane przez nich środki w ramach 1% podatku zostały faktycznie wydatkowane zgodnie z ich wolą, Minister Pracy i Polityki Społecznej przygotowuje, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 8 ww. ustawy, rozporządzenie w sprawie sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego, w którym wprowadzono obowiązek podania danych na temat wysokości uzyskanych środków pochodzących z 1% podatku jak również celów na jakie zostały wydatkowane.

2. Kwalifikacja podatników do kategorii osób samotnie wychowujących dzieci, którym przysługuje prawo do preferencyjnego (wspólnego z dzieckiem) rozliczenia się z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych

Rzecznik wniósł⁵⁹⁴ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy skorzystanie przez podatnika z możliwości określenia podatku z zastosowaniem art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁹⁵ jest uzależnione wyłącznie od spełnienia kryterium określonego w art. 6 ust. 5 tej ustawy, czy też niezbędne jest również, aby podatnik bez udziału drugiego rodzica zajmował się wychowaniem dziecka ?”

Orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na rysującą się w orzecznictwie rozbieżność co do tego, jakie przesłanki winna spełnić osoba samotnie wychowująca dziecko, by móc skorzystać z preferencyjnego (wspólnego) rozliczenia się z podatku dochodowego od osób fizycznych za dany rok podatkowy. Według pierwszego poglądu konieczne jest spełnienie jedynie formalnych przesłanek dla bycia osobą „samotnie wychowującą dzieci”, określonych w art. 6 ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W niektórych orzeczeniach pojawia się odmienny pogląd o konieczności

⁵⁹³ Pismo z 29 czerwca 2010 r.

⁵⁹⁴ RPO-646441-VI/10 z 28 czerwca 2010 r., sygn. akt II FPS 3/10.

⁵⁹⁵ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.).

spełnienia nie tylko wymogu określonego stanu cywilnego (art. 6 ust. 5 ustawy), ale i faktycznej przesłanki samotnego wychowywania dzieci. Zdaniem Rzecznika, art. 6 ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych łączy przesłankę faktyczną w postaci samotnego wychowywania dziecka z jego stanem cywilnym. W konsekwencji osoba korzystająca z preferencyjnego sposobu opodatkowania musi faktycznie samotnie wychowywać dziecko oraz zaliczać się do jednej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 6 ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem⁵⁹⁶ składu siedmiu sędziów NSA odmówił podjęcia uchwały, gdyż w jego ocenie nie było rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, które zostało ujednoczone przez NSA w toku rozpoznawania skarg kasacyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez NSA, jedynie osoby faktycznie samotnie wychowujące dziecko mogą skorzystać z preferencji w zakresie rozliczenia się z podatku dochodowego od osób fizycznych.

B. Cła

1. Stawki opłat pobieranych przez organy celne za przechowanie towarów w depozycie

Na tle indywidualnych spraw badanych w Biurze Rzecznika ujawnił się problem dotyczący stawek opłat pobieranych przez organy celne za przechowanie towarów w depozycie. Na podstawie art. 93 ust. 2 Prawa celnego⁵⁹⁷ minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek opłat, o których mowa w art. 93 ust. 1 tej ustawy. Wykonując wskazane upoważnienie ustawowe Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne⁵⁹⁸. Z przepisów § 2 powyższego rozporządzenia wynika, iż podstawę do ustalenia wysokości opłaty za przechowanie towarów stanowi wartość celna towaru. W przypadku opłaty za przechowanie towaru w depozycie opłata ta nie może być mniejsza niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw. W ocenie Rzecznika przyjęta w rozporządzeniu formuła ustalania stawek opłat pobieranych przez organy celne

⁵⁹⁶ Postanowienie z dnia 11 października 2010 r., sygn. akt II FPS 3/10.

⁵⁹⁷ Ustawa z 19 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.).

⁵⁹⁸ Rozporządzenie z 22 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 832).

nie odpowiada treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 93 ust. 2 Prawa celnego. Według treści tego upoważnienia stawki opłat powinny zostać określone z uwzględnieniem charakteru czynności za które te opłaty są pobierane. Zdaniem Rzecznika § 2 rozporządzenia nie mieści się w granicach tak ukształtowanego upoważnienia ustawowego. W rezultacie można postawić mu zarzut niezgodności z art. 93 ust. 2 Prawa celnego, a w konsekwencji także zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wykraczając poza granice upoważnienia ustawowego § 2 rozporządzenia traci bowiem swój wykonawczy charakter. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁹ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a także - jeśli Minister Finansów podzieli te uwagi - z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany stanu prawnego objętego niniejszym wystąpieniem.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁰ Rzecznika, że przepis § 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne jest zgodny z art. 93 ust. 2 ustawy Prawo celne, a w konsekwencji także z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie zapewniono, że w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości, przy najbliższej nowelizacji ustawy - Prawo celne zaproponowana zostanie zmiana przepisu art. 93 tej ustawy, w kierunku określenia stawek przedmiotowych opłat w samej ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym.

W ocenie Rzecznika przedstawione w odpowiedzi argumenty na rzecz konstytucyjności kwestionowanych przepisów rozporządzenia nie są przekonujące. Wątpliwości co do konstytucyjności rozwiązań prawnych w zakresie opłat pobieranych przez organy celne za przechowanie towarów w depozycie są wyrażane zaś nie tylko przez Rzecznika. Dał temu wyraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w O., który przedstawił⁶⁰¹ Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne.

W tej sytuacji problem konstytucyjności przepisów rozporządzenia w sprawie opłat pobieranych przez organy celne zostanie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny.

⁵⁹⁹ RPO-645402-VI/10 z 13 kwietnia 2010 r.

⁶⁰⁰ Pismo z 12 maja 2010 r.

⁶⁰¹ Sygn. akt I SA/OI 146/10.

C. Oplata abonamentowa

1. Egzekucja należności z tytułu abonamentu

W dniu 16 marca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził⁶⁰² konstytucyjność art. 7 ust. 3 i 6 ustawy o opłatach abonamentowych⁶⁰³. W wyroku tym Trybunał zauważył, iż egzekucja - zarówno opłaty karnej, jak i należności z tytułu abonamentu - jest dopuszczalna i możliwa z punktu widzenia obowiązującego prawa. Przeciwnie stanowisko organów władzy publicznej, zdaniem Trybunału, sprawia, że art. 7 ust. 3 i 5 ustawy o opłatach abonamentowych są w praktyce martwe. Stanowisko Ministra Finansów jest jednak odmienne. Zgodnie z pismem z dnia 21 listopada 2006 r., Minister w korespondencji skierowanej do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stwierdził, że ustawa o opłatach abonamentowych nie przewiduje wydawania decyzji określającej wysokość tych opłat. Brak jest w konsekwencji decyzji lub postanowienia, z którego wynika zaległość (i jej wysokość), która ma być przedmiotem dochodzenia w trybie egzekucji administracyjnej. Podobnie, Minister zauważył, że nie ma możliwości przeprowadzenia egzekucji administracyjnej również w przypadku opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika. Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁴ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r. w zakresie egzekwowania opłat abonamentowych oraz opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika. W tym samym czasie Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego KRRiT z prośbą o informację, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji złoży skargę na bezczynność Poczty Polskiej w podejmowaniu czynności zmierzających do efektywnego egzekwowania opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika oraz opłaty abonamentowej zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej Rzecznik zwrócił się z prośbą o informację, jakie działania - w kontekście powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego - ma zamiar podjąć Poczta Polska w celu efektywnej egzekucji opłaty abonamentowej i opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika.

⁶⁰² Wyrok TK, sygn. akt K 24/08.

⁶⁰³ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.).

⁶⁰⁴ RPO-584580-I/08 z 10 maja 2010 r.

Minister Finansów poinformował⁶⁰⁵, że możliwość żądania wykonania obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej i opłaty z tytułu używania niezarejestrowanego odbiornika w drodze egzekucji administracyjnej została powierzona kierownikom jednostek operatora publicznego i to do kierowników tych jednostek należy podejmowanie działań niezbędnych do wszczęcia egzekucji administracyjnej.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji poinformował⁶⁰⁶, że KRRiT zwróciła się do Poczty Polskiej o wyjaśnienia w zakresie podejmowanych działań w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Przekazane przez Pocztę Polską informacje dotyczące działań zmierzających do poprawy ściągłości opłat abonamentowych były przedmiotem posiedzenia KRRiT w dniu 29 czerwca 2010 r. Następnie Przewodniczący KRRiT skierował w dniu 12 lipca 2010 r. pismo do Poczty Polskiej w sprawie zorganizowania spotkania w przedmiotowej sprawie.

Członek Zarządu Poczty Polskiej S.A. zapewnił⁶⁰⁷, że Poczta Polska S.A. w myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego, podjęła działania związane ze ściągłością należności z tytułu opłat abonamentu rtv, upomnienia i tytuły wykonawcze wysyłane są na bieżąco.

2. Zwolnienia od opłat abonamentowych

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika oraz publikacji prasowych ujawniły się problemy braku równości w zakresie uprawnienia do korzystania ze zwolnienia od opłat abonamentowych, wprowadzonych nowelizacją do ustawy o opłatach abonamentowych⁶⁰⁸. Pierwszy problem dotyczy nieuwzględniania przez urzędy pocztowe (placówki operatora publicznego) orzeczeń o niezdolności do pracy, wydanych przed dniem obowiązywania ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o opłatach abonamentowych przyznaje zwolnienie od opłaty wyłącznie osobom, które uzyskały orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. Nie uwzględnia więc prawa do zwolnienia od opłat abonamentowych dla tych

⁶⁰⁵ Pismo z 11 czerwca 2010 r.

⁶⁰⁶ Pismo z 28 lipca 2010 r.

⁶⁰⁷ Pismo z 11 sierpnia 2010 r.

⁶⁰⁸ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.).

osób, które uzyskały orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy przed wejściem w życie wskazanej ustawy. Wymieniony przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Różnicuje on bowiem bez uzasadnionych powodów osoby całkowicie niezdolne do pracy, przyjmując jako kryterium zróżnicowania datę orzeczenia o niezdolności. Kryterium to ze względu na swoją dowolność ma charakter dyskryminacyjny. Drugi problem dotyczy odmowy zwolnień od opłat abonamentowych osób, posiadających ustalone prawo do emerytury, lecz pobierających zamiast emerytury rentę rodzinną po zmarłym małżonku. Również i w tym przypadku istniejący stan prawny budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wobec prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższych kwestiach, a w razie podzielenia stanowiska przedstawionego w wystąpieniu, o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹⁰ Rzecznika, że ewentualna decyzja o nowelizacji art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o opłatach abonamentowych powinna zostać poprzedzona analizą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto z uwagi na fakt, iż na rozpatrzenie przez Sejm RP oczekują trzy projekty poselskie dotyczące finansowania działalności mediów publicznych wydaje się, iż ewentualna dyskusja dotycząca powyższej kwestii powinna zostać przeprowadzona w ramach prac nad tymi projektami. Wyjaśniono także, iż osoba pobierająca rentę rodzinną po zmarłym małżonku i jednocześnie mająca ustalone prawo do emerytury jest zwolniona z opłat abonamentowych, jeśli spełnia warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o opłatach abonamentowych. Należy więc uznać, że przepisy ustawy o opłatach abonamentowych nie są niezgodne z zasadą równości wobec prawa w zakresie osób, które mają ustalone prawo do emerytury. Niewłaściwa jest wyłącznie interpretacja i sposób stosowania tych przepisów przez organy zajmujące się pobieraniem opłat abonamentowych.

⁶⁰⁹ RPO-645062-VI/10 z 8 czerwca 2010 r.

⁶¹⁰ Pismo z 23 września 2010 r.

24. Ruch drogowy

1. Konieczność wyeliminowania podwójnej karalności kierowców, którzy nie dopełnili obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania

Na podstawie indywidualnej sprawy Rzecznik podjął problem dwukrotnego ukarania za to samo zachowanie tj. zaparkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty za parkowanie. Zarząd drogi obciążył skarżącego opłatą dodatkową z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie, natomiast straż miejska nałożyła na niego grzywnę za popełnienie wykroczenia drogowego oraz unieruchomiła jego pojazd za pomocą urządzenia do blokowania kół. W ocenie Rzecznika stan prawny, który dopuszcza kumulację odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia jest niezgodny z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności wykroczeniowej za niezastosowanie się do obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie prowadzi do nieproporcjonalnego karania obywateli, a ponadto jest wyrazem nadmiernego fiskalizmu. Działanie takie jest także niezgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi zakresu stosowania kar administracyjnych. Rzecznik zwrócił się⁶¹¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany postanowień § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁶¹² i pozbawienia znaku D-44 „strefa parkowania” funkcji zakazującej, w celu doprowadzenia do wyeliminowania podwójnej karalności kierowców, którzy nie dopełnili obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹³ Rzecznika, że organy uprawnione do kontroli ruchu drogowego mogą nakładać kary za postój w strefie płatnego parkowania oznakowanej znakami D-44 bez uiszczenia opłaty. Możliwość taka wynika z art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym osoba nie stosująca się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, podlega

⁶¹¹ RPO-648278-X/10 z 5 sierpnia 2010 r.

⁶¹² Rozporządzenie z 31 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1393).

⁶¹³ Pismo z 7 września 2010 r.

karze grzywny albo karze nagany. W ocenie Ministra Infrastruktury, wnioskowana przez Rzecznika zmiana treści § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, polegająca na usunięciu funkcji zakazującej, nie wyeliminuje możliwości nakładania kar za opisane wyżej wykroczenie przez organy uprawnione do kontroli ruchu drogowego. Ze względu na złożony charakter sprawy, Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do zgłoszonego problemu. Rzecznik zostanie poinformowany o wypracowaniu ostatecznego stanowiska.

2. Brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu lub prokuratora w przedmiocie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy

W 2010 r. Rzecznik sygnalizował, iż przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym⁶¹⁴ nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia sądu lub prokuratora w przedmiocie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy. We wnioskach kierowanych do Rzecznika pojawiały się zarzuty, iż obowiązujący stan prawny, ograniczający stronę postępowania karnego w zakresie możliwości zaskarżenia wydanego przez organ pierwszej instancji orzeczenia dotyczącego odmowy lub uwzględnienia wniosku o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, narusza prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku, gdy organem wydającym decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy jest starosta. Rozpatrując wniosek o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, starosta wydaje decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sytuacja taka rodzi wątpliwości, czy omawiane uregulowania nie naruszają konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Warto zauważyć, że przepisy dawnej ustawy Prawo o ruchu drogowym stanowiły, iż na postanowienie (sądu lub prokuratora) w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy przysługuje zażalenie. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie w obowiązujących przepisach zmian, mających na celu przywrócenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu lub prokuratora dotyczące zwrotu zatrzymanego prawa jazdy lub odmowy takiego

⁶¹⁴ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

zwrotu. Rzecznik zwrócił się⁶¹⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶¹⁶, że poruszona w wystąpieniu problematyka braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu lub prokuratora w przedmiocie zwrotu prawa jazdy zatrzymanego na podstawie art. 137 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, wykracza poza właściwość Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W opinii Ministra organami właściwymi do zajęcia stanowiska w poruszanej sprawie są Minister Infrastruktury oraz Minister Sprawiedliwości. Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji przekazało wystąpienie Rzecznika do Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury.

Rzecznik będzie monitorował przebieg procesu legislacyjnego w tym zakresie.

⁶¹⁵ RPO-642467-II/10 z 8 października 2010 r.

⁶¹⁶ Pismo z 25 października 2010 r.

25. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Zastrzeżenia Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu do utrzymywanego w Polsce całkowitego zakazu prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby tymczasowo aresztowane

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu podczas okresowej wizyty w Polsce w 2009 r., wizytując jednostki penitencjarne, zgłosił swoje zastrzeżenia między innymi do utrzymywania w Polsce całkowitego zakazu prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby tymczasowo aresztowane. Zgodnie z art. 217 c Kodeksu karnego wykonawczego, tymczasowo aresztowany nie może korzystać z aparatu telefonicznego oraz innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej. Zakaz ten jest rygorystycznie przestrzegany w praktyce i dlatego stanowi źródło licznych skarg ze strony osób tymczasowo aresztowanych oraz ich pełnomocników procesowych. Zdaniem Komitetu, stosowanie wspomnianego zakazu powinno być wyjątkowe i wynikać z potrzeby zagwarantowania dobra prowadzonego postępowania karnego. W ocenie Rzecznika, przyjęte w art. 217 c k.k.w. rozwiązanie budzi wątpliwości w zakresie jego zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz wyrażonym w art. 49 Konstytucji prawem do komunikowania się. Ponadto, całkowity zakaz prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby tymczasowo aresztowane stoi w sprzeczności z regułami: 95.3, 98.2 i 99, zawartymi w Rekomendacji Rec(2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych.

Wyniki wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji, a także treść skarg osób tymczasowo aresztowanych i ich pełnomocników procesowych potwierdziły, że zakazem prowadzenia rozmów telefonicznych obejmuje się również kontakty, o których mowa w art. 215 § 1 k.k.w. Administracje aresztów śledczych uznają art. 217c k.k.w. jako *lex specialis* w stosunku do rozwiązań zawartych wcześniej w art. 8 § 3 oraz art. 215 § 1 k.k.w., a jednocześnie w zgodzie z art. 1 § 2 odrzucają możliwość stosowania przepisów Kodeksu

postępowania karnego. Przepis art. 217 c k.k.w., dodany w 2003 r., zaburzył ideę rozwiązań określonych w art. 8 § 3 i art. 215 § 1. Dlatego może cieszyć przyjęta przez resort sprawiedliwości interpretacja przepisów, iż zakaz korzystania przez tymczasowo aresztowanych z aparatów telefonicznych nie obejmuje porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym. Zasadnym wydaje się dążenie resortu do wprowadzenia w praktyce wykonywania tymczasowego aresztowania zmian w kierunku zgodnym z przyjętą interpretacją art. 217 c k.k.w. Rzecznik zwrócił się⁶¹⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹⁸ Rzecznika, że Minister Sprawiedliwości podjął decyzję o wystąpieniu do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości o dokonanie analizy omawianego zagadnienia oraz przedstawienie ewentualnych propozycji nowelizacji obowiązujących unormowań. Po uzyskaniu stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego zostanie podjęta decyzja dotycząca celowości przygotowania stosownej nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego oraz jej zakresu. O treści tej decyzji Rzecznik zostanie poinformowany odrębnym pismem.

Do końca 2010 r. Komisja Kodyfikacyjna nie podjęła decyzji w przedmiotowej sprawie.

2. Realizacja prawa osób pozbawionych wolności do komunikowania się z obrońcą lub pełnomocnikiem

W pismach kierowanych do Rzecznika skazani podnosili zarzuty obrazujące trudności w prowadzeniu rozmów telefonicznych z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym (art. 8 § 3 k.k.w.). Problem ten był również przedmiotem szczególnej uwagi podczas wizytacji zapobiegawczych Krajowego Mechanizmu Prewencji. Przepis art. 102 pkt. 7 k.k.w. przyznaje skazanemu prawo do swobodnego komunikowania się z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w. Prawo to obejmuje przede wszystkim wolność od reglamentacji w zakresie częstotliwości kontaktów oraz poszanowanie tajemnicy. Art. 8 § 3 k.k.w. stanowi natomiast, że skazany pozbawiony wolności może porozumiewać się ze swoim obrońcą lub

⁶¹⁷ RPO-637904-VII/10 z 8 czerwca 2010 r.

⁶¹⁸ Pismo z 28 czerwca 2010 r.

pełnomocnikiem podczas nieobecności innych osób. Korespondencja z tymi osobami nie podlega cenzurze i zatrzymaniu, a rozmowy w trakcie widzeń i telefoniczne nie podlegają kontroli. Zebrane dotychczas doświadczenia prowadzą do wniosku, że kodeksowa regulacja rozmów telefonicznych z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w. jest niewystarczająca i powinna zostać sprecyzowana w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych. Porządki wewnętrzne zdecydowanej większości jednostek penitencjarnych nie określają procedury realizacji prawa do kontaktów z tymi podmiotami. Tymczasem właściwe wypełnianie normy zawartej w art. 8 § 3 k.k.w. służy wykonaniu prawa do obrony, zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶¹⁹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶²⁰ Rzecznika, że przepis § 102 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności⁶²¹, reguluje sposób udzielania widzeń z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w. W odróżnieniu od widzeń z osobami najbliższymi, w przypadku obrońcy, miejscem widzenia jest pomieszczenie przeznaczone do dokonywania czynności procesowych i nie występuje ograniczenie czasowe. Rozmowy telefoniczne prowadzone przez skazanego z obrońcą są częścią czynności procesowych realizowanych w ramach postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości i powinny podlegać takim samym unormowaniom, jak widzenia tzn. realizacja ich winna następować w godzinach urzędowania administracji, po uprzednim ustaleniu, że osobą z którą skazany rozmawia jest jego obrońca. Ponadto ustawodawca, określając formy komunikowania się skazanego z powyższymi osobami wskazał alternatywne sposoby realizacji tych praw w postaci widzeń i korespondencji.

⁶¹⁹ RPO-111649-VII/92 z 24 lutego 2010 r.

⁶²⁰ Pismo z 24 marca 2010 r.

⁶²¹ Rozporządzenie z 13 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 142).

3. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

W wyniku wcześniejszych wystąpień Rzecznika, rozporządzeniem Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz sposobu postępowania w tym zakresie⁶²², w § 10 dodano ustęp 3 stanowiący, iż cełą zabezpieczającą wyposażyć się w telewizyjny system monitorowania z nasłuchem, umożliwiającym nagrywanie i archiwizację obrazu i dźwięku. Ponadto, Dyrektor Generalny pismem z dnia 26 października 2004 r. zalecił dyrektorom okręgowym, aby w przypadkach stosowania środków przymusu bezpośredniego (poza cełą zabezpieczającą), o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1, 4 - 12 ustawy o Służbie Więziennej⁶²³, utrzymywać za pomocą przenośnych kamer video przebieg czynności z tym związanych, a nagrania archiwizować. Realizacja postulatów Rzecznika stanowi jedną z gwarancji prawidłowego stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego oraz przyczynia się do poprawy skuteczności nadzoru i kontroli nad ich użyciem. Tymczasem w wyniku przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO wizytacji aresztów śledczych i zakładów karnych, dostrzeżono niepokojące zmiany w przyjętej dotychczas w praktyce procedurze stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Dyrektor Generalny Służby Więziennej pismem z dnia 26 lutego 2010 r., skierowanym do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej, anulował wspomniane pismo swojego poprzednika z dnia 26 października 2004 r. Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się⁶²⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w szczególności spowodowanie przywrócenia w praktyce wskazanych gwarancji praworządnego stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Minister nie podzielił⁶²⁵ stanowiska Rzecznika i poinformował, że obowiązujące uregulowania prawne w sposób wystarczający zabezpieczają przed przekroczeniem przez funkcjonariuszy uprawnień w procesie stosowania

⁶²² Rozporządzenie z 15 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 365).

⁶²³ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, z późn. zm.).

⁶²⁴ RPO-641871-VII/10 z 22 marca 2010 r.

⁶²⁵ Pismo z 16 kwietnia 2010 r.

środków przymusu bezpośredniego. Większość tych środków stosowana jest w miejscach objętych monitoringiem telewizyjnym z możliwością jego archiwizacji, co dodatkowo argumentuje zasadność odstąpienia od dublowania nagrań. Służba Więzienna nie posiada profesjonalnego sprzętu, ponadto praktyka ta rodzi szereg problemów z angażowaniem dodatkowego funkcjonariusza jako operatora kamery, co nie pozostaje bez wpływu na bezpieczeństwo funkcjonariuszy stosujących środki przymusu bezpośredniego. Środki przymusu bezpośredniego stosują funkcjonariusze publiczni, a więc osoby znające obowiązujące przepisy, przeszkoleni teoretycznie i praktycznie. Funkcjonariusze mają świadomość, że każdy eksces w procesie stosowania prawa kończy się adekwatną reakcją dyscyplinarną lub karną uprawnionego organu. Względem powyższe legł u podstaw decyzji o zaprzestaniu filmowania stosowania środków przymusu bezpośredniego.

4. Opinia o projekcie z dnia 7 maja 2010 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

W wystąpieniu Rzecznik zasygnalizował, iż treść niektórych sformułowanych w projekcie rozwiązań budzi wątpliwości, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zapewnienia w praktyce gwarancji praworządnego użycia tych środków. W projekcie rezygnuje się z wielu sprawdzonych procedur służących zwiększeniu takich gwarancji, będących efektem wieloletniej współpracy Służby Więziennej z instytucjami ochrony praw człowieka w Polsce, w tym z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Projekt z dnia 7 maja 2010 r. rozporządzenia Rady Ministrów znacznie ogranicza zakres dokumentowania stosowania środków przymusu bezpośredniego. Generalnie odstępuje się w nim od protokołowania stosowania środków przymusu bezpośredniego (z wyjątkiem wypełnienia protokołu po użyciu broni i psa służbowego) na rzecz sporządzenia mało szczegółowej notatki służbowej. Zaprojektowane przepisy rozporządzenia, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, w sposób istotny ograniczają możliwość weryfikowania zasadności skarg osadzonych na sposób użycia wobec nich środków przymusu bezpośredniego. Projekt rozporządzenia nie uwzględnia (za wyjątkiem czasu umieszczenia w celi zabezpieczającej) obowiązku rejestrowania przebiegu stosowania środków przymusu bezpośredniego. Na potrzebę kontynuowania tego

typu działań wskazują wyniki wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji. Dla kontrolujących materiał filmowy jest doskonałym potwierdzeniem działań opisanych w protokole stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁶²⁶, że większość uwag szczegółowych zgłoszonych w wystąpieniu Rzecznika została uwzględniona w wersji projektu z dnia 15 czerwca 2010 r. Wprowadzono do notatki służbowej dokumentującej stosowanie środków przymusu bezpośredniego dodatkowe elementy, takie jak umieszczenie informacji o ostrzeżeniu o zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego oraz rodzaju i zakresie udzielonej pomocy medycznej. Ponadto kierownik jednostki został zobowiązany do przeprowadzenia rozmowy z osadzonym po zakończeniu stosowania środka przymusu bezpośredniego oraz pouczenia go o prawie złożenia skargi do sądu penitencjarnego. Zrezygnowano także z wydłużenia częstotliwości przeprowadzania kontroli zachowania się osadzonego, a także przywrócono konieczność - w razie użycia broni służbowej, oddania strzału ostrzegawczego.

5. Udzielanie świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) wizytując w 2009 r. jednostki penitencjarne zgłosił zastrzeżenia między innymi do udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej. Komitet zwrócił uwagę, iż obecność funkcjonariusza działu ochrony w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych narusza prawo do tajemnicy medycznej i nie może być zaakceptowana. W poprzednim raporcie CPT, jaki został sporządzony w następstwie wizyty okresowej w Polsce w 2004 r., Komitet wskazywał także, że nawet w przypadku więźniów tzw. niebezpiecznych nie ma usprawiedliwienia dla systematycznej obecności strażników podczas badania wszystkich więźniów zaliczonych do tej kategorii. Tymczasem z doświadczenia przedstawicieli Rzecznika, którzy wizytowali jednostki penitencjarne w ramach działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji wynika, iż w praktyce funkcjonariusze SW są zwykle obecni w trakcie badań lekarskich, mimo że przepisy pozwalają na odstępstwa w

⁶²⁶ Pismo z 18 czerwca 2010 r.

tej sprawie. Wynika to niejednokrotnie z obawy personelu medycznego przed zachowaniem osoby pozbawionej wolności. W takiej sytuacji możliwe jest jednak przyjęcie innych rozwiązań, o których wspominał Komitet w swoich dotychczasowych raportach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶²⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz wskazanie planowanych działań w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁶²⁸ Rzecznika, że Dyrektor Generalny Służby Więziennej zobowiązał kadrę Służby Więziennej do stosowania określonych poniżej zaleceń. W przypadku sytuacji określonej w art. 115 § 7 k.k.w., tzn. udzielania świadczeń zdrowotnych skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego polecono, aby funkcjonariusze i pracownicy zakładów opieki zdrowotnej w każdym możliwym przypadku udzielali świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności bez obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego. Natomiast w przypadku okoliczności określonej w art. 115 § 8 k.k.w., tzn. udzielania świadczeń zdrowotnych skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu półotwartego, zobligowano kadrę jednostek penitencjarnych do dopuszczenia obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego wyłącznie do sytuacji w których o taką obecność wnosi osoba udzielająca świadczeń medycznych.

Doceniając starania podjęte w tej kwestii należy jednak wskazać, iż celowym byłoby przedsięwzięcie odpowiednich działań legislacyjnych, gdyż regulacja zawarta w art. 115 § 7 k.k.w., zgodnie z którą w zakładzie karnym typu zamkniętego - co do zasady - funkcjonariusz niewykonujący zawodu medycznego jest obecny w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych narusza prawo do intymności i poszanowania godności osadzonych oraz prawo do tajemnicy medycznej. Z tych względów przepisy Kodeksu karnego wykonawczego powinny precyzyjnie określać przesłanki dopuszczające taką obecność osoby nieudzielającej świadczeń medycznych. Ich aktualne brzmienie rodzi też wątpliwość w kwestii zgodności z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁶²⁷ RPO-637905-VII/10 z 14 stycznia 2010 r.

⁶²⁸ Pismo z 9 lutego 2010 r.

Obecność funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego w trakcie udzielania osadzonym świadczeń zdrowotnych w każdym przypadku powinna mieć charakter wyjątkowy i znajdować zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy wymaga tego bezpieczeństwo osoby wykonującej świadczenie zdrowotne. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁶²⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika i stwierdził⁶³⁰, że regulacje zawarte w art. 115 § 7 i 8 k.k.w. są zgodne z materialnym aspektem zasady proporcjonalności i przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz regułami Rekomendacji Rec(2006)2. Tym samym brak jest podstaw do przedsięwzięcia prac legislacyjnych, mających na celu zmianę kwestionowanych przepisów prawa.

Mając na uwadze stanowisko Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik wystąpił⁶³¹ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 115 § 7 k.k.w. z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawniony został bowiem problem konstytucyjności regulacji prawnych dotyczących warunków udzielania świadczeń zdrowotnych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności. Zgodnie z treścią art. 115 § k.k.w., skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego świadczenia zdrowotne są udzielane w obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego. Jedynie na wniosek funkcjonariusza lub pracownika więziennego zakładu opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności, świadczenia zdrowotne mogą być udzielane skazanemu bez obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego. Kwestionowana regulacja odbiega w istotny sposób od ogólnych zasad udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom zakładających poszanowanie ich godności i intymności. W art. 115 § 7 k.k.w. ustawodawca przyjął co do zasady założenie, że każdy skazany odbywający karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczenia medycznego. Założenia tego nie można podzielić. Zdaniem Rzecznika przyjęte w art. 115 § 7 k.k.w. rozwiązanie wykracza poza granice tego, co jest konieczne. Zapewnienie bezpieczeństwa osobistego osób

⁶²⁹ RPO-637905-VII/10 z 16 czerwca 2010 r.

⁶³⁰ Pismo z 1 lipca 2010 r.

⁶³¹ Wniosek z 18 października 2010 r.

udzielających świadczeń medycznych jest możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu mniej uciążliwych z punktu widzenia prawa do prywatności środków. Świadczenia te powinny być udzielane w obecności funkcjonariusza wówczas, gdy rzeczywiście zostanie uprawdopodobnione w konkretnej sytuacji zagrożenie bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczeń.

6. Trudności związane z informowaniem cudzoziemców, osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych o przysługujących im prawach

W trakcie dokonywanych przez pracowników Biura RPO wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych dostrzeżono trudności związane z informowaniem osadzonych cudzoziemców o przysługujących im prawach i obowiązkach, szczególnie w sytuacji, kiedy posługują się oni jedynie językiem ojczystym. W wielu przypadkach cudzoziemcy, z którymi rozmawiali pracownicy Biura Rzecznika nie posiadali podstawowej wiedzy o swoich prawach i obowiązkach. Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno - porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności⁶³² oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno - porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania⁶³³, niezwłocznie po umieszczeniu skazanego lub tymczasowo aresztowanego w celi przejściowej, wychowawca lub wyznaczony funkcjonariusz przeprowadza z nim rozmowę informacyjną, w której zapoznaje go w szczególności z prawami i obowiązkami oraz ustalonym w zakładzie/areszcie porządkiem wewnętrznym. Zdaniem Rzecznika, liczne nowelizacje Kodeksu karnego wykonawczego oraz aktów wydanych na jego podstawie uzasadniają potrzebę przygotowania przez Służbę Więzienną aktualnej pisemnej informacji, która zawiera kompendium wiedzy o podstawowych prawach i obowiązkach osób skazanych i tymczasowo aresztowanych. Tak przygotowana informacja mogłaby następnie zostać przetłumaczona na języki ojczyste osadzonych cudzoziemców przez konsulaty lub ambasady państw, z których pochodzą. Rzecznik zwrócił się⁶³⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

⁶³² Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1493).

⁶³³ Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1494).

⁶³⁴ RPO-624641-VII/09 z 14 stycznia 2010 r.

W odpowiedzi poinformowano⁶³⁵ Rzecznika, że Służba Więzienna podjęła działania mające na celu przygotowanie zwięzłej informacji o podstawowych prawach i obowiązkach osób skazanych i tymczasowo aresztowanych, która zostanie przetłumaczona na język angielski, francuski, niemiecki, rosyjski i arabski. Informacja taka, po jej przetłumaczeniu, zostanie niezwłocznie umieszczona na portalu internetowym Służby Więziennej.

7. Podjęcie działań zabezpieczających prawa pozbawionych wolności rodziców oraz ich dzieci do kontaktów osobistych

Do Rzecznika wpłynęła skarga obywatela odbywającego karę pozbawienia wolności, która dotyczyła odmowy wyrażenia zgody przez administrację zakładu karnego na realizację widzenia z jego małoletnimi dziećmi. Zgodnie z obowiązującym w zakładzie karnym porządkiem wewnętrznym, widzenia pod nadzorem funkcjonariusza (jedynie do takiej formy widzeń skarżący był uprawniony) nie odbywały się w dniu przybycia odwiedzających. Zarówno Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej jak i Kierownik Zespołu do spraw Skarg Osób Pozbawionych Wolności w Biurze Prawnym Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie stwierdzili nieprawidłowości w działaniu administracji zakładu karnego. Zdaniem Rzecznika zarzuty zawarte w skardze są uzasadnione. Przepis art. 87 a § 1 k.k.w. stanowi, że „wykonując karę wobec skazanych sprawujących stałą pieczę nad dzieckiem do lat 15, uwzględnia się w szczególności potrzebę inicjowania, podtrzymywania i zacieśniania ich więzi uczuciowej z dziećmi...”. Decyzja o odmowie udzielenia skazanemu widzenia z dziećmi narusza podstawową zasadę humanitaryzmu oraz prawo dziecka do utrzymywania regularnych kontaktów osobistych i bezpośrednich z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka (art. 9 ust. 3 Konwencji o prawach dziecka). Postępowanie administracji zakładu karnego cechował nadmierny formalizm. Korzystanie z prawa winno odbywać się w sposób zgodny z zasadami współżycia społecznego, a pozorny legalizm nie może zastępować legalizmu wynikającego z zasad demokratycznego państwa prawa honorującego prawa człowieka. Rzecznik zwrócił się⁶³⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie działań, które w

⁶³⁵ Pismo z 9 lutego 2010 r.

⁶³⁶ RPO-627228-VII/09 z 4 lutego 2010 r.

podobnych sytuacjach będą w pełni zabezpieczały prawa pozbawionych wolności rodziców oraz ich dzieci do kontaktów osobistych.

Dyrektor nie podzielił⁶³⁷ stanowiska Rzecznika i poinformował, że opisane zdarzenie miało charakter jednostkowy. W większości jednostek penitencjarnych, przy aktywnej postawie personelu penitencjarnego i samych osadzonych, prawo dzieci do kontaktów z rodzicami przebywającymi w warunkach izolacji penitencjarnej jest w pełni respektowane. Przypadek poruszony w wystąpieniu Rzecznika będzie omawiany w trakcie szkoleń organizowanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej dla kadry kierowniczej i wychowawców zakładów karnych i aresztów śledczych.

8. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy o Służbie Więziennej przewidujący wyodrębnienie w Kodeksie karnym wykonawczym kategorii skazanych/tymczasowo aresztowanych szczególnie chronionych

Rzecznik przedstawił w wystąpieniu uwagi dotyczące szczegółowych rozwiązań przyjętych w projekcie z dnia 19 stycznia 2010 r. ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy o Służbie Więziennej, w kontekście ich zgodności z Konstytucją oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Szereg zmian kłóci się też z wynikającą z przepisów Kodeksu karnego wykonawczego zasadą indywidualizacji w postępowaniu wykonawczym. W ocenie Rzecznika celowość wyodrębnienia w Kodeksie karnym wykonawczym kategorii skazanych/tymczasowo aresztowanych szczególnie chronionych może budzić wątpliwości. Obowiązujące obecnie przepisy w zupełności wystarczają dla zapewnienia tym osadzonym bezpieczeństwa osobistego. Do ich realizacji potrzebna jest dobra współpraca sądów i prokuratur z więziennictwem, przestrzeganie w pracy penitencjarnej zasady indywidualizacji w postępowaniu z osobami pozbawionymi wolności, właściwy nadzór nad pracą służb penitencjarnych, ochronnych i medycznych, dobre rozpoznanie środowiska i nastrojów osadzonych oraz zwiększenie w zakładach karnych i aresztach śledczych zatrudnienia na etatach wychowawców, psychologów i psychiatrów. Rzecznik zwrócił się⁶³⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie

⁶³⁷ Pismo z 10 marca 2010 r.

⁶³⁸ RPO-572925-VII/07 z 8 lutego 2010 r.

potrzeby podejmowania inicjatywy ustawodawczej we wskazanym zakresie albo spowodowanie przekazania projektowanych zmian w ustawie Kodeks karny wykonawczy do szerokiej konsultacji środowisk naukowych i praktyków.

Minister podziękował⁶³⁹ za uwagi dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy i poinformował, że zasadnicza większość uwag zgłoszonych przez Rzecznika została uwzględniona w przededagowanej wersji projektu z dnia 19 marca 2010 r. Jednocześnie projekt przewiduje pewien katalog ograniczeń, którym skazany szczególnie chroniony będzie musiał zostać poddany, w związku z czym stosowanie przepisów już istniejących nie będzie możliwe, bowiem ograniczenie praw oraz nałożenie obowiązków musi wynikać wprost z ustawy.

9. Funkcjonowanie Systemu Dozoru Elektronicznego

W nawiązaniu do wcześniejszej⁶⁴⁰ korespondencji w sprawie wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Rzecznik podziękował Ministrowi Sprawiedliwości za informację o funkcjonowaniu tego systemu. Program ten wszedł w życie w dniu 1 września 2009 r. Zgodnie z otrzymanymi informacjami, w dniu 30 października 2009 r. karę w tym systemie odbywało 6 osób. W trakcie wdrażania systemu stwierdzono istnienie kilku problemów w jego funkcjonowaniu. W rezultacie w dniu 2 listopada 2009 r. przedstawiony został projekt nowelizacji ustawy o systemie dozoru elektronicznego. Jego celem jest m.in. znaczne poszerzenie kręgu skazanych, wobec których można będzie stosować ww. program. Projekt zmian w ustawie o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego w dniu 22 stycznia 2010 r. został skierowany do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację jak wygląda funkcjonowanie Systemu Dozoru Elektronicznego w praktyce po pierwszym półroczu od wprowadzenia go w życie, w szczególności ilu skazanych złożyło wnioski o zastosowanie wobec nich dozoru elektronicznego, jaką liczbę skazanych on obejmuje, jakie są miesięczne koszty jego funkcjonowania, oraz jakie poniesiono dotychczas nakłady, czy

⁶³⁹ Pismo z 25 marca 2010 r.

⁶⁴⁰ Informacja RPO za 2009 r., str. 346.

⁶⁴¹ RPO-630355-II/09 z 10 marca 2010 r.

pojawiają się nowe problemy w praktyce oraz jaki jest obecny stan prac legislacyjnych w zakresie zmian w tym systemie.

W odpowiedzi Minister przedstawił⁶⁴² szczegółowe informacje o liczbie skazanych objętych Systemem Dozoru Elektronicznego i kosztach jego funkcjonowania. W praktycznym stosowaniu wykonywania kary w Systemie Dozoru Elektronicznego nie pojawiły się żadne istotne nowe problemy, a dotychczas zdiagnozowane, których źródło stanowiły zapisy aktualnie obowiązującej ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁶⁴³, zostały rozwiązane poprzez opracowanie projektu nowelizacji wzmiankowanej ustawy. Projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego znajduje się na etapie prac legislacyjnych w parlamencie⁶⁴⁴.

Projektowane zmiany wprowadzono w życie ustawą z 21 maja 2010 r.⁶⁴⁵

10. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

Na podstawie wyroku⁶⁴⁶ Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy⁶⁴⁷ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów⁶⁴⁸. Wymienionymi aktami prawnymi wprowadzono procedury mające zapobiegać przeludnieniu jednostek penitencjarnych. Realizacja tego zadania napotyka jednak na duże trudności, a sposób jego przeprowadzenia może budzić wątpliwości. Dla poprawy sytuacji w więziennictwie potrzebne są stałe i wysokie nakłady finansowe na jego funkcjonowanie. Przy utrzymywaniu się obecnej linii orzecniczej sądów karnych oraz odstąpieniu od tworzenia odpowiedniej liczby nowych miejsc

⁶⁴² Pismo z 1 kwietnia 2010 r.

⁶⁴³ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 172, poz. 1069, z późn. zm.).

⁶⁴⁴ Druk sejmowy 2855.

⁶⁴⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 647.

⁶⁴⁶ Wyrok z 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07.

⁶⁴⁷ Ustawa z 9 października 2009 r. (Dz.U. Nr 190, poz. 1475).

⁶⁴⁸ Rozporządzenie z 25 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 202, poz. 1564).

zakwaterowania osadzonych, stosowanie przepisów obu wymienionych aktów prawnych może przede wszystkim oznaczać masowe odraczenie wykonania kar w wymiarze nie przekraczającym 2 lat pozbawienia wolności. Ponadto osoby pozbawione wolności wskazują w rozmowach z przedstawicielami Rzecznika, że w celu wykonania przepisów określających maksymalny czas trwania pobytu osadzonego w przeludnionej celi, organizowane są liczne przeniesienia osadzonych pomiędzy jednostkami penitencjarnymi, które utrudniają im utrzymywanie kontaktów z osobami bliskimi lub realizację innych uprawnień lub obowiązków. Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie realizacji przez resort sprawiedliwości zadań związanych z likwidowaniem przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁰ Rzecznika, że kontrola przeprowadzona w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, iż w wyniku realizacji „Programu pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009” poprawiły się warunki odbywania kary przez osadzonych, zarówno pod względem spełnienia normy powierzchni mieszkalnej w celach, jak i odpowiedniej obsady funkcjonariuszy w relacji do liczby osadzonych. Środki finansowe przyznane więziennictwu na wydatki majątkowe w ustawie budżetowej na 2010 rok pozwolą na zakończenie w 2010 roku 8 zadań inwestycyjnych skutkujących przyrostem 1275 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych. Centralny Zarząd Służby Więziennej przedłożył propozycje działań inwestycyjnych w zakresie dalszej realizacji „Programu”, a także dalszych działań inwestycyjnych wynikających z aktualnego stanu jednostek organizacyjnych więziennictwa oraz działań związanych z prawidłowym rozmieszczeniem i zabezpieczeniem osadzonych. Stosowny dokument podlega obecnie ocenie w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ministerstwo prowadzi okresowe analizy stanu zaludnienia jednostek penitencjarnych oraz przyczyn zjawiska przeludnienia. Przygotowało także projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego mający na

⁶⁴⁹ RPO-515967-VII/05 z 1 kwietnia 2010 r.

⁶⁵⁰ Pismo z 28 kwietnia 2010 r.

celu m.in. poszerzenie katalogu skazanych mogących odbywać orzeczoną karę w systemie dozoru elektronicznego.

11. Sposób przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistych

Do Rzecznika wpływały z różnych jednostek penitencjarnych skargi osób pozbawionych wolności na sposób przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistych. Wnioskodawcy zarzucali, że kontrole osobiste, o których mowa w art. 116 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego są dokonywane w pomieszczeniach do tego nie przystosowanych, gdzie nie ma zapewnionej pełnej intymności, np. w dyżurkach funkcjonariuszy oddziałowych, w pomieszczeniach sal widzeń oraz w świetlicach. Ponadto, osadzeni żalili się, że w czasie kontroli polegającej na oględzinach ciała nie mają zapewnionych właściwych warunków higienicznych. Ustalenia poczynione w wyniku rozpatrzenia skarg osadzonych świadczą o tym, że funkcjonariusze Służby Więziennej nie znają stosownych procedur przeprowadzania kontroli osobistych, które ograniczałyby możliwość wystąpienia opisanych nieprawidłowości. Brak jednolitego sposobu postępowania w tym zakresie sprawia, że przebieg kontroli osobistej osadzonego zależy od praktyki przyjętej przez funkcjonariusza SW, który ją przeprowadza. Rzecznik zwrócił się⁶⁵¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵² Rzecznika, że sposób przeprowadzania kontroli osobistych reguluje art. 116 § 3 k.k.w., a funkcjonariusze SW znają i stosują obowiązujące przepisy w zakresie kontroli osobistych. Natomiast ogólnie przedstawione przez Rzecznika zarzuty, nie poparte konkretnymi przypadkami, są nieuzasadnione. Powyższe stanowisko świadczy o pozostawieniu bez rozpatrzenia przez ten organ informacji o dostrzeżonych w praktyce nieprawidłowościach oraz wymagających zbadania sygnałów kierowanych przez osoby pozbawione wolności, jakie przekazał mu w wystąpieniu Rzecznik. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁵³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o spowodowanie zbadania sprawy w ramach nadzoru sprawowanego

⁶⁵¹ RPO-633491-VII/09 z 6 kwietnia 2010 r.

⁶⁵² Pismo z 27 kwietnia 2010 r.

⁶⁵³ RPO-633491-VII/09 z 8 czerwca 2010 r.

przez resort sprawiedliwości oraz ustosunkowanie się do przedstawionych wniosków.

Minister poinformował⁶⁵⁴, że regulacje prawne dotyczące pobytu osób pozbawionych wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych nie nakładają na administrację jednostek penitencjarnych obowiązku wyznaczania oddzielnych pomieszczeń, w których można dokonywać kontroli osobistej osadzonych. Określają natomiast warunki, w jakich kontrola ta powinna się odbywać. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrolę przeprowadza się w pomieszczeniu, podczas nieobecności osób postronnych oraz osób odmiennej płci i dokonuje się za pośrednictwem osoby tej samej płci. Uwzględniając uwagi Rzecznika dotyczące procedury przeprowadzania kontroli osobistych, pomimo braku naruszeń prawa przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w tym zakresie, w ramach działań profilaktycznych dotyczących stosowania zasad higieny, zostanie wydane pismo przypominające o konieczności wyposażenia pomieszczeń, w których dokonuje się kontroli osobistych w odpowiednie wykładziny i wieszaki na ubrania.

12. Niewłaściwa interpretacja przepisu Kodeksu karnego wykonawczego obligującego do pisemnego powiadomienia skazanego o cofnięciu zgody na zatrudnienie

Do Rzecznika zwrócił się osadzony, który żalił się, iż Dyrektor Zakładu Karnego wydając decyzję o wycofaniu z zatrudnienia nie powiadomił go o tym fakcie pisemnie. Dyrektor Okręgowej Służby Więziennej nie stwierdził nieprawidłowości w działaniu administracji Zakładu Karnego przyjmując, że skoro skarżący był zatrudniony na podstawie skierowania do pracy, a nie na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenie, umowy o dzieło lub na innej podstawie prawnej, brak pisemnego powiadomienia skazanego o wycofaniu zgody na zatrudnienie nie stoi w sprzeczności z przepisem art. 121 § 4 Kodeksu karnego wykonawczego. Również Kierownik Zespołu do spraw Skarg Osób Pozbawionych Wolności w Biurze Prawnym Centralnego Zarządu Służby Więziennej uznał, że przepis art. 121 § 4 k.k.w. nie dotyczy zatrudnienia w ramach skierowania do pracy. Przedstawiona interpretacja powyższego przepisu nie może zostać zaakceptowana. Ustawodawca w art. 121 § 2 k.k.w. zdefiniował

⁶⁵⁴ Pismo z 15 lipca 2010 r.

formy zatrudnienia. Należy zatem rozumieć, że treść § 3, jak i § 4 odnosi się do wszystkich form zatrudnienia skazanego. Nie ma więc podstawy, by sądzić, że przepis art. 121 § 4 k.k.w., który obliguje do powiadomienia pisemnego skazanego o cofnięciu zgody na zatrudnienie, wyłącza jedną z tych form. W myśl powyższego dyrektor jednostki penitencjarnej ma obowiązek powiadomienia na piśmie skazanego o wycofaniu z zatrudnienia, w tym z zatrudnienia na podstawie skierowania do pracy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁵ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych czynności zmierzających do wyeliminowania stosowanej w jednostkach penitencjarnych błędnej praktyki w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁶ Rzecznika, że po ponownym przeanalizowaniu sprawy przez radców prawnych zmieniono stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Wykładnia gramatyczna (literalna) obowiązujących przepisów dotyczących zatrudnienia skazanych (art. 121 k.k.w.) prowadzi do wniosków zaprezentowanych w wystąpieniu Rzecznika. W związku z powyższym Dyrektor Generalny Służby Więziennej polecił zmienić dotychczasową praktykę powiadamiania skazanych o wycofaniu z zatrudnienia na podstawie skierowania do pracy i informowania ich o tym fakcie w formie pisemnej.

13. Odmowa zgody na widzenie obrońcy lub pełnomocnikowi będącemu adwokatem albo radcą prawnym oraz notariuszowi ze skazanym, któremu wymierzono karę dyscyplinarną umieszczenia w celi izolacyjnej

Do Rzecznika zwrócił się obrońca skazanego, któremu Dyrektor Zakładu Karnego nie wyraził zgody na osobisty kontakt z klientem z uwagi na fakt, iż skazanemu wymierzono karę dyscyplinarną umieszczenia w celi izolacyjnej na okres 14 dni. W opinii Dyrektora Zakładu Karnego powyższy pogląd znajduje swe prawne uzasadnienie w treści art. 143 § 3 pkt 1 k.k.w. W ocenie Rzecznika, decyzja Dyrektora Zakładu Karnego naruszyła w szczególności prawo do obrony, określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Zostało ono skonkretyzowane w art. 8 k.k.w. Ponadto, prawo skazanego do komunikowania się z obrońcą wynika z art. 102 pkt 7 k.k.w. Dyrektor Zakładu Karnego nie może więc odmówić zgody na widzenie obrońcy lub pełnomocnikowi będącemu adwokatem albo radcą

⁶⁵⁵ RPO-598248-VII/08 z 13 kwietnia 2010 r.

⁶⁵⁶ Pismo z 18 maja 2010 r.

prawnym oraz notariuszowi, jeżeli okaże on legitymację służbową, a widzenie będzie realizowane w pomieszczeniu przeznaczonym do dokonywania czynności procesowych, w godzinach urzędowania administracji. Rzecznik podkreślił, że art. 143 § 3 pkt 1 k.k.w. nie może stanowić podstawy prawnej do odmowy udzielenia zgody na widzenie skazanego z podmiotami określonymi w art. 8 § 3 k.k.w. (widzenie z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym), ponieważ nie odnosi się on do tych podmiotów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor potwierdził⁶⁵⁸, iż w świetle regulacji wynikającej z art. 8 § 1 k.k.w. i art. 102 pkt 7 k.k.w. oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji wymierzenie skazanemu kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej nie może ograniczać jego prawa komunikowania się z ustanowionym w postępowaniu wykonawczym obrońcą. Dyrektor jednostki penitencjarnej został poinformowany o braku podstaw do podjęcia decyzji o niewyrażeniu zgody na osobisty kontakt obrońcy ze skazanym.

14. Konieczność stworzenia odpowiednich procedur postępowania policjantów w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia osób umieszczonych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych

Rzecznik podjął z urzędu sprawę zgonu osoby umieszczonej w Pomieszczeniach dla osób zatrzymanych (PDOZ). W wyniku czynności wyjaśniających prowadzonych przez Komendę Powiatową Policji nie stwierdzono żadnych uchybień w postępowaniu policjantów. Ponadto śledztwo w tej sprawie zostało umorzone. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, policjanci sprawujący opiekę nad zatrzymanymi w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia u osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia istotnych zakłóceń funkcji zdrowotnych organizmu, powinni natychmiast powiadomić pogotowie lub zespół ratownictwa medycznego. Istniejące uregulowania okazały się jednak niewystarczające dla zapobieżenia śmierci umieszczonego. W przypadku umieszczenia osoby nietrzeźwej w pomieszczeniach jednostki Policji, gdzie nie ma ona zapewnionej - jak to jest w izbie wytrzeźwień - stałej opieki medycznej, na sprawujących nad nią dozór policjantach spoczywa szczególnie

⁶⁵⁷ RPO-643016-VII/10 z 14 kwietnia 2010 r.

⁶⁵⁸ Pismo z 10 maja 2010 r.

obowiązek dbałości o zdrowie i życie tej osoby. W celu zapobieżenia w przyszłości podobnym zdarzeniom, wskazane jest szczegółowe określenie w przepisach wewnętrznych przypadków, w których stan zdrowia osoby przyjętej do pomieszczeń dla osób zatrzymanych w stanie nietrzeźwości powinien być bezwzględnie poddany konsultacji medycznej. Potrzebne wydaje się również objęcie funkcjonariuszy pełniących służbę w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych szkoleniami z zakresu tematyki uzależnień, rozpoznawania i reagowania w sytuacji zagrożenia zdrowia osoby w stanie nietrzeźwości. Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁹ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Komendant poinformował⁶⁶⁰ Rzecznika, że do służby w PDOZ kieruje się policjantów, którzy ukończyli doskonalenie zawodowe lokalne w zakresie metod i form pełnienia służby w takim pomieszczeniu. Jednocześnie policjanci pełniący służbę w PDOZ powinni przynajmniej raz w roku uczestniczyć w tym doskonaleniu. W sprawie opisanej w wystąpieniu Rzecznika, lekarz nie stwierdził przeciwwskazań medycznych do umieszczenia w PDOZ, a śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w L., poprzez nieudzielenie pomocy osadzonemu, zostało umorzone. Niezależnie od powyższego, korespondencja związana z wystąpieniem Rzecznika została przekazana do podległych jednostek Policji na terenie kraju celem przeanalizowania i dalszego służbowego wykorzystania, w szczególności podczas prowadzonych lokalnych doskonań zawodowych policjantów pełniących służbę w PDOZ.

15. Nieprawidłowości w realizacji uprawnienia skazanych do zapoznania się ze sporządzonymi przez administrację zakładu karnego opiniami, stanowiącymi podstawę podejmowanych wobec nich decyzji

W trakcie rozpoznawania wniosków osób pozbawionych wolności stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji uprawnienia skazanych do zapoznawania się ze sporządzonymi przez administrację zakładu karnego opiniami, stanowiącymi podstawę podejmowanych wobec nich decyzji, przewidzianego w art. 102 pkt 9 Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z art. 1 § 2 k.k.w., w postępowaniu wykonawczym w kwestiach nie uregulowanych w

⁶⁵⁹ RPO-623932-VII/09 z 26 kwietnia 2010 r.

⁶⁶⁰ Pismo z 19 maja 2010 r.

Kodeksie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zagadnienie wydawania odpisów i sporządzania kopii opinii nie zostało w Kodeksie karnym wykonawczym uregulowane, zatem znajduje tutaj zastosowanie art. 156 § 2 zd. 1 k.p.k., zgodnie z którym, na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy wydaje się odpłatnie kserokopie dokumentów z akt sprawy. Jest to w istocie podstawa do wydawania osadzonemu kserokopii tych opinii, które stanowiły podstawę podejmowanych wobec nich decyzji. Niektórzy dyrektorzy - powołując się na powyższą argumentację - sporządzają zainteresowanym (na ich wniosek) kserokopie projektów ocen lub opinii, inni zaś odmawiają ich wydania wskazując, iż są one sporządzane do celów służbowych, a Kodeks postępowania karnego nie ma zastosowania w tej sprawie. Rzecznik zwrócił się⁶⁶¹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o wprowadzenie w podległych jednostkach penitencjarnych jednolitej praktyki w zakresie wydawania na wniosek skazanego kopii sporządzanych o nim opinii.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej podzielił⁶⁶² stanowisko, zawarte w wystąpieniu Rzecznika, iż zgodnie z przepisem art. 1 § 2 k.k.w. w postępowaniu wykonawczym ma zastosowanie przepis art. 156 § 2 k.p.k., skoro kwestia ta nie została wprost uregulowana w k.k.w. Zawężenie sposobu zapoznawania jedynie do odczytania skazanemu treści opinii, jest niewłaściwe. Administracja zakładu karnego winna wydawać skazanemu odpisy lub kserokopie sporządzanych opinii, jednak powinna to czynić na wyraźne jego żądanie i pod warunkiem, że dysponuje środkami finansowymi. W pozostałych przypadkach należy poprzestać na umożliwieniu skazanemu zapoznania się (przeczytania) sporządzonej opinii, podyktowania mu jej treści lub istotnych elementów treści, w celu sporządzenia odpowiednich notatek. Jednocześnie Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował, iż podjął działania w celu ujednoczenia praktyki w przedmiotowym zakresie w podległych jednostkach penitencjarnych.

16. Trudności w uzyskaniu przez osoby pozbawione wolności oraz członków ich rodzin informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności

Zarówno w trakcie wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych, jak również we wnioskach składanych do Rzecznika, osoby pozbawione wolności

⁶⁶¹ RPO-643065-VII/10 z 24 maja 2010 r.

⁶⁶² Pismo z 8 czerwca 2010 r.

oraz członkowie ich rodzin podnosili brak możliwości uzyskania informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności. W kwietniu 2010 r. Rzecznik zwrócił się⁶⁶³ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z wnioskiem o spowodowanie zamieszczania na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) wydanych przez niego zarządzeń, instrukcji lub decyzji (bądź ich wyciągów) mających wpływ na sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin. W ocenie Rzecznika dotychczasowa praktyka oraz udzielona odpowiedź nie odpowiadają konstytucyjnym standardom państwa prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o spowodowanie zamieszczania przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej na stronie podmiotowej BIP wydanych przez niego zarządzeń, instrukcji lub decyzji (bądź ich wyciągów) mających wpływ na sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin.

Minister poinformował⁶⁶⁵ Rzecznika, że na stronie podmiotowej BIP Służby Więziennej zamieszczone zostały regulacje prawne powszechnie dostępne - Kodeks karny wykonawczy i ustawa o Służbie Więziennej, jak również akty prawa wewnętrznego wydawane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (zarządzenia, instrukcje), które mają wpływ na sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin. Łącznie zamieszczono 57 regulacji prawnych, w szczególności wszystkie wymienione w wystąpieniu Rzecznika akty prawa wewnętrznego wydane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W przypadku wydania nowych aktów wewnętrznych mających wpływ na sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin, ich publikacja będzie uaktualniana.

17. Konieczność wypracowania zasad postępowania w sprawach wydawania zezwolenia dla osadzonego na czasowe opuszczenie jednostki penitencjarnej na pogrzeb osób najbliższych

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności na przyjętą przez administracje jednostek penitencjarnych procedurę rozpatrywania wniosków o udzielenie czasowego zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego z

⁶⁶³ Pismo z 13 kwietnia 2010 r.

⁶⁶⁴ RPO-642642-VII/10 z 28 czerwca 2010 r.

⁶⁶⁵ Pismo z 3 sierpnia 2010 r.

powodów szczególnie ważnych dla skazanego. Przedmiotowe sprawy w szczególności dotyczyły zgonów osób bliskich skazanemu. Analiza spraw indywidualnych rozpatrywanych w Biurze Rzecznika wskazywała na brak należytej współpracy pomiędzy sędziami penitencjarnymi a administracją jednostek penitencjarnych. Skłaniała jednocześnie do wniosku, że rozbieżna interpretacja przepisów przez te podmioty przynosi negatywne konsekwencje dla osadzonych. Nieudzielenie - bez istotnego uzasadnienia - zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej w takim przypadku winno być traktowane jako pogwałcenie zasady poszanowania godności ludzkiej skazanego. W ocenie Rzecznika, Centralny Zarząd Służby Więziennej winien wypracować klarowne zasady postępowania w sprawach wydania zezwolenia na czasowe opuszczenie jednostki penitencjarnej na pogrzeb osób najbliższych dla osadzonego. Są to sytuacje wymagające elastyczności, szybkiego działania oraz ustalonej współpracy z sędziami penitencjarnymi. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁶⁷ Rzecznika, że udzielenie zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego, o którym mowa w art. 141a § 1 k.k.w. ma charakter fakultatywny. Ustalenie, czy faktycznie zaistniała okoliczność „wypadku szczególnie ważnego dla skazanego”, jest pozostawione do oceny organu uprawnionego do wydania zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego. Jednocześnie Minister podzielił wyrażony w wystąpieniu pogląd, iż brak jednoznacznych szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie, wymaga - zarówno od sędziów penitencjarnych jak i od dyrektorów zakładów karnych oraz dyrektorów aresztów śledczych - dążenia do osiągnięcia kompromisu, zachowania pewnej elastyczności i wypracowania we własnym zakresie wspólnych zasad współpracy.

18. Obowiązek skazanych poddawania się testom na obecność narkotyków

Do Rzecznika wpływały liczne skargi skazanych dotyczące obowiązku poddawania się testom na obecność narkotyków, a także sposobu ich przeprowadzania. Stosowana praktyka badania osadzonych na obecność narkotyków, w tym karanie dyscyplinarne za brak zgody na takie badanie, nie ma

⁶⁶⁶ RPO-630978-VII/09 z 1 września 2010 r.

⁶⁶⁷ Pismo z 27 września 2010 r.

oparcia w obowiązujących przepisach, które nie nakładają w sposób jednoznaczny na osoby pozbawione wolności obowiązku poddania się badaniom na obecność środków odurzających lub substancji psychotropowych. Mimo zapowiedzi ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, iż powyższa luka prawna zostanie usunięta poprzez nowelizację Kodeksu karnego wykonawczego, nadal obowiązuje art. 116 k.k.w. w brzmieniu kwestionowanym we wcześniejszych wystąpieniach⁶⁶⁸ Rzecznika. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷⁰ Rzecznika, że opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw w dniu 14 grudnia został skierowany pod obrady Komitetu Rady Ministrów.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Nieprawidłowości w doprowadzaniu i pobycie nieletnich w ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii

W związku z pełnieniem przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Istotnym problemem, dostrzeżonym w trakcie wykonywania tych czynności, jest niedoprowadzanie do wskazanych wyżej placówek nieletnich, wobec których sądy rodzinne postanowiły zastosować takie środki wychowawcze. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, że konieczny jest systematyczny i wnikliwy nadzór sądów rodzinnych nad wykonaniem postanowienia o umieszczeniu nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub socjoterapii, również w zakresie jego doprowadzenia do ośrodka.

Kolejnym problemem jest wydawanie przez sądy rodzinne postanowień o umieszczeniu nieletnich o wysokim stopniu demoralizacji w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Zorganizowanie odpowiednich szkoleń dla sędziów rodzinnych w powyższym zakresie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego

⁶⁶⁸ Informacja RPO za 2009 r., str. 338.

⁶⁶⁹ RPO-567136-VII/07 z 14 grudnia 2010 r.

⁶⁷⁰ Pismo z 21 grudnia 2010 r.

orzekania środków wychowawczych. Rzecznik zwrócił się⁶⁷¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych kwestiach.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷² Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 8 marca 2010 r. wystąpiło do wszystkich prezesów sądów okręgowych z pismem nadzorczym, w którym przypomniano zakres obowiązków sądów rodzinnych w ramach postępowania wykonawczego. Minister Edukacji Narodowej sygnalizował, iż w najbliższym czasie w nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii⁶⁷³ zamierza skrócić do 6 tygodni okresy ważności skierowań do ośrodków. Minister Sprawiedliwości zmianę tę popiera. W jego ocenie korekta ta pozwoli zdynamizować proces kierowania, z drugiej strony motywując sądy do jeszcze sprawniejszego wykonywania orzeczeń.

W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji Rzecznik zwrócił się o wskazanie przyczyn niedoprowadzania nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii przez funkcjonariuszy Policji. Ponadto poprosił o wskazanie praktyki i zasad postępowania z nieletnimi uciekinierami, w szczególności w zakresie warunków bytowych (np. racji żywnościowych, zapewnienia odpowiedniego pomieszczenia) oraz sprawowania nad nimi opieki do chwili przekazania dyrektorowi ośrodka.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷⁴ Rzecznika, że do Komendy Głównej Policji nie docierały dotychczas sygnały, aby sędziowie orzekający w sprawach rodzinnych i nieletnich lub wizytatorzy zarzucali Policji fakt niedoprowadzenia nieletnich do omawianych ośrodków. Wobec powyższego wydaje się, że problem nieskutecznego doprowadzania nieletnich do wskazanych przez sąd ośrodków jest bardziej złożony i zdecydowanie nie leży on głównie po stronie Policji. Działająca w ramach powołanego w Ministerstwie Sprawiedliwości Zespołu ds. Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Umieszczania Nieletnich w Placówkach Podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, Grupa Robocza

⁶⁷¹ RPO-637047-VII/09 z 12 lutego 2010 r.

⁶⁷² Pismo z 9 marca 2010 r.

⁶⁷³ Rozporządzenie z 26 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

⁶⁷⁴ Pismo z 16 marca 2010 r.

przygotowała projekt zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zakładający m.in. dodanie do art. 40 § 7, dającego możliwość umieszczania w policyjnej izbie dziecka nieletniego w trakcie samowolnego pobytu poza młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym lub młodzieżowym ośrodkiem socjoterapii na czas niezbędny do przekazania nieletniego właściwej placówce, nie dłużej jednak niż na 5 dni. Postępowaniu policjantów, którzy zatrzymali nieletniego uciekiniera i oczekują na jego odebranie przez dyrektora ośrodka przyświeca głównie dobro i bezpieczeństwo nieletniego. W pierwszej kolejności próbują do czasu odebrania umieścić nieletniego w odpowiedniej placówce opiekuńczo - wychowawczej. W przypadku odmowy przyjęcia nieletniego, w miarę posiadanych możliwości starają się zapewnić nieletniemu na terenie jednostki Policji odpowiednie warunki pobytu oraz kierując się względami czysto humanitarnymi, zapewnić we własnym zakresie prowizoryczny posiłek, czy napój. W Polsce zdarzają się także przypadki, że dyrektorzy nie odbierają swoich podopiecznych i Policja sama doprowadza takich nieletnich uciekinierów do ośrodków.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznik zauważył, iż w trakcie wizytacji młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii dostrzeżono, iż w wymienionych wyżej ośrodkach duży odsetek stanowią wychowankowie placówek opiekuńczo - wychowawczych (domów dziecka lub placówek interwencyjnych) oraz rodzin zastępczych. W większości są to wychowankowie, którzy spędzili w placówkach opiekuńczo - wychowawczych wiele lat, a mimo tego podejmowane wobec nich oddziaływania opiekuńczo - wychowawcze, zaproponowane przez te placówki, nie przyniosły pożądanego efektu. Co więcej, w wielu przypadkach są to wychowankowie z dużymi opóźnieniami w nauce, a także zaniedbani pod względem wychowawczym i terapeutycznym. Rzecznik zwrócił się o przedstawienie przyczyn tak dużej liczby wnioskowań o umieszczenie wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, przedstawienie stanowiska w kwestii uchylania się przez placówki opiekuńczo - wychowawcze od obowiązku zapewnienia wychowankom, jednocześnie umieszczonym w placówkach oświatowych, właściwych warunków bytowych w zakresie wyposażenia w rzeczy podstawowego użytku oraz poinformowanie o sprawowaniu nadzoru nad skutecznością oddziaływań opiekuńczo -

wychowawczych w placówkach podlegających Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷⁵ Rzecznika, że sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań samorządu powiatowego w zakresie jakości działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych należy do zadań własnych wojewody. Kwestie związane z zapewnieniem wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych wyposażenia w odzież, środki czystości, kieszonkowe itp. oraz z uiszczaniem opłat za ich wyżywienie zostały uzgodnione między Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Ministrem Edukacji Narodowej. Zagadnienie to było również konsultowane z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Sprawiedliwości. W wyniku ustaleń przyjęto wspólne stanowisko, które zostało rozesłane do powiatowych centrów pomocy rodzinie. Postanowienie o umieszczeniu dziecka w młodzieżowym ośrodku socjoterapii lub młodzieżowym ośrodku wychowawczym nie uchyla wcześniejszego postanowienia o umieszczeniu go w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Na placówce nadal ciążą nałożone przez sąd obowiązki w zastępstwie rodziców, takie jak zaspokojenie jego podstawowych potrzeb bytowych. Za utrzymanie dziecka umieszczonego postanowieniem sądu w placówce opiekuńczo - wychowawczej płaci powiat, z którego dziecko pochodzi.

2. Konieczność wydania rozporządzenia regulującego warunki bytowe jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu nieletnich w tego typu placówkach

Pracownicy Biura RPO przeprowadzając wizytacje policyjnych izb dziecka, w związku z wykonywaniem przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, zauważyli znaczne różnice w warunkach bytowych w poszczególnych placówkach. Już w 2009 r. Rzecznik zwracał się⁶⁷⁶ o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do rozszerzenia delegacji ustawowej zawartej w art. 83 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a następnie wydania rozporządzenia szczegółowo regulującego warunki bytowe, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu nieletnich w tego typu placówkach. W odpowiedzi poinformowano wówczas, iż optymalnym rozwiązaniem problemu opisanego w wystąpieniu Rzecznika byłoby zawarcie

⁶⁷⁵ Pismo z 10 marca 2010 r.

⁶⁷⁶ Informacja RPO za 2009 r., str. 350.

wspomnianej delegacji w ustawie o Policji. Niestety, w dotychczasowych nowelizacjach ustawy o Policji nie rozszerzono brzmienia art. 15 ust. 10. W efekcie nie wydano również rozporządzenia określającego szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu wychowanków w tego typu placówkach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁷⁸ Rzecznika, że Ministerstwo, w procedowanym obecnie w MSWiA projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, zaproponowało zawarcie delegacji dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w policyjnych izbach dziecka poprzez rozszerzenie art. 15 ust. 10 ustawy o Policji. Podczas uzgodnień międzyresortowych projektowana treść art. 15 ust. 10 ustawy o Policji nie budziła wątpliwości, jednak do pozostałych propozycji zawartych w przedmiotowym projekcie zgłoszono liczne uwagi, które wymagają szczegółowej analizy. Mając na uwadze zakres projektowanych zmian, które dotyczą niezmiernie ważnych dla funkcjonowania Policji, a w konsekwencji bezpieczeństwa obywateli kwestii, przyspieszenie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, nie wydaje się możliwe. MSWiA, mając na uwadze potrzebę wprowadzenia projektowanych zmian, w tym art. 15 ust. 10 ustawy o Policji, dokłada wszelkich starań, aby przedmiotowe prace zakończyły się w możliwie najkrótszym terminie.

3. Przygotowanie przez resort sprawiedliwości informatora dla wychowanków umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁶⁷⁹ Rzecznika w sprawie przygotowania przez resort sprawiedliwości informatora dla wychowanków umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w którym zawarte zostaną informacje o sytuacji prawnej nieletniego, jego prawach i obowiązkach oraz instytucjach, do których może się zwrócić w sytuacji, gdy przysługujące mu prawa są łamane, poinformowano Rzecznika, iż Ministerstwo

⁶⁷⁷ RPO-605914-VII/09 z 19 marca 2010 r.

⁶⁷⁸ Pismo z 21 kwietnia 2010 r.

⁶⁷⁹ Informacja RPO za 2009 r., str. 353.

Sprawiedliwości planuje opracować standardowy wzór informacji o prawach i obowiązkach nieletniego na potrzeby wszystkich zakładów dla nieletnich. Ponadto, zostanie określony sposób rozpowszechniania tej informacji wśród nieletnich, uwzględniający potrzebę zapewnienia stałego dostępu do niej. Ujednoliceniu mają również ulec inne dokumenty dotyczące pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich np. regulamin izby przejściowej i regulamin izby izolacyjnej. W związku z powyższym w 2010 r. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie informacji, czy wskazane czynności zostały już zakończone, a jeżeli tak, o udostępnienie dokumentów opracowanych w tym przedmiocie przez resort sprawiedliwości.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸¹ Rzecznika, że proces opracowania standardowego wzoru informacji o prawach i obowiązkach nieletniego na potrzeby wszystkich zakładów dla nieletnich oraz ujednolicenia niektórych dokumentów dotyczących pobytu nieletnich w podległych placówkach nie został jeszcze zakończony. Wyniki badań w obszarze przestrzegania praw nieletnich oraz egzekwowania ich obowiązków wskazują na prawidłowe stosowanie obowiązujących procedur. Nieletni są zapoznawani z przysługującymi im prawami i nałożonymi obowiązkami. Niezależnie od powyższych ustaleń, będą prowadzone działania w celu zapewnienia nieletnim umieszczonym w podległych zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich szerokiego dostępu do informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach oraz instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc. Zakończenie prac przewidywane jest w grudniu 2010 r. Również do końca 2010 roku zostanie zrealizowane zadanie związane z ujednoliceniem we wszystkich zakładach dla nieletnich niektórych procedur postępowania wobec wychowanków.

Sposób wykonania określonych powyżej zadań będzie przedmiotem oceny, dokonanej przez pracowników Biura Rzecznika w I połowie 2011 r.

⁶⁸⁰ RPO-603898-VII/09 z 13 kwietnia 2010 r.

⁶⁸¹ Pismo z 19 maja 2010 r.

4. Przenoszenie nieletnich z placówek resocjalizacyjno - rewalidacyjnych do zakładów poprawczych resocjalizacyjnych zamkniętych

W toku badania sprawy indywidualnej dotyczącej przeniesienia nieletniego z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim z zakładu poprawczego resocjalizacyjno – rewalidacyjnego do zakładu poprawczego resocjalizacyjnego zamkniętego, Rzecznik otrzymał wyjaśnienia m.in. Ministerstwa Sprawiedliwości, iż w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁸² brak jest przepisu zakazującego przenoszenia nieletnich pomiędzy wskazanymi rodzajami placówek. Zapewniono także, iż w przypadku skierowania do zakładu poprawczego konkretnego rodzaju nieletniego z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, metody wychowania i nauczania są indywidualnie dostosowane do jego potrzeb. Rzecznik nie zgodził się z powyższym stanowiskiem i podkreślił, że skoro w § 6 rozporządzenia nie wymieniono – obok zakładów resocjalizacyjnych półotwartych i otwartych - zakładów poprawczych rodzaju resocjalizacyjno - rewalidacyjnego, to uznać należy, że wolą prawodawcy było niedopuszczenie do przenoszenia nieletnich pomiędzy tymi rodzajami zakładów poprawczych. Trudno też zgodzić się z twierdzeniem, iż zakłady poprawcze rodzaju resocjalizacyjnego są w tym samym stopniu przygotowane do pracy z młodzieżą upośledzoną umysłowo, co zakłady poprawcze resocjalizacyjno – rewalidacyjne. Indywidualne traktowanie najczęściej sprowadzać się będzie do stawiania zaniżonych wymagań w stosunku do nieletniego upośledzonego umysłowo, a nie do objęcia go oddziaływaniami, które w najlepszy możliwy sposób wpłyną na proces jego społecznej readaptacji i resocjalizacji. Rzecznik zwrócił się⁶⁸³ do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o spowodowanie zmiany opisanej praktyki.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸⁴ Rzecznika, że działania podjęte w sprawie przeniesienia nieletniego do innego zakładu poprawczego, opisane w wystąpieniu Rzecznika, były uzasadnione trudną sytuacją wychowawczą w placówce, powodowaną przez nieletniego. Jednocześnie zapewniono, że przypadki przenoszenia nieletnich z zakładów resocjalizacyjno-rewalidacyjnych do zakładu zamkniętego nie stanowią utrwalonej praktyki Ministerstwa

⁶⁸² Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359, z późn. zm.).

⁶⁸³ RPO-631799-VII/09 z 30 lipca 2010 r.

⁶⁸⁴ Pismo z 11 sierpnia 2010 r.

Sprawiedliwości. Najczęściej, bowiem dochodzi do sytuacji, że różnorodne działania wychowawcze podjęte wobec nieletnich przejawiających tendencje ucieczkowe przynoszą skutek w postaci przyjęcia oferty resocjalizacyjnej danego zakładu. Natomiast przy przyjęciu interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w ten sposób, że przeniesienia między zakładami poprawczymi, regulowane przepisem § 36 rozporządzenia, ograniczone są przeznaczeniem tych zakładów, można wysnuć wniosek, że mimo wystąpienia w konkretnym przypadku względów natury wychowawczej lub organizacyjnej nie będzie możliwe przeniesienie z zakładu typu rewalidacyjnego (lub terapeutycznego) do zakładu zamkniętego, przynajmniej do czasu wyraźnej zmiany przepisu § 6 rozporządzenia.

5. Stosowanie tymczasowego umieszczania nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii

Rzecznik od 2008 r. monitoruje sprawę usunięcia niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii⁶⁸⁵. W dotychczasowej korespondencji zarówno z Ministerstwem Sprawiedliwości, jak i Ministerstwem Edukacji Narodowej, padały zapewnienia o tym, iż zostaną przedstawione projekty aktów prawnych, które usprawnią umieszczanie nieletnich w placówkach w trybie art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶⁸⁶. Niestety kwestia ta nie została jednak uregulowana. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie informacji o aktualnym stanie prac w tym zakresie, jak również o udostępnienie wyników badań efektywności postępowań związanych z umieszczaniem nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, w kontekście zgodności postępów resocjalizacji nieletniego z jego dalszym pobytem w środowisku placówki.

⁶⁸⁵ Rozporządzenie z 26 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

⁶⁸⁶ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178).

⁶⁸⁷ RPO-507916-VII/05 z 8 września 2010 r.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁸⁸, że w Ministerstwie Edukacji Narodowej trwają prace nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii. Zaakceptowana przez Ministra Sprawiedliwości wersja projektu przewiduje skrócenie ważności skierowań do placówek, a nadto zwiększenie informatyzacji procedury kierowania, co usprawni umieszczanie nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Ministerstwo podjęło prace nad niezbędnymi z punktu widzenia realizacji celów wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zmianami zmierzającymi do zwiększenia poziomu sprawności postępowania i zapewnienia skuteczności procesu wychowawczego.

C. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności

1. Wypadki nadzwyczajne w jednostkach penitencjarnych

Od połowy 2008 r. pracownicy Biura RPO systematycznie prowadzili analizę wypadków nadzwyczajnych, do których dochodziło m. in. w jednostkach penitencjarnych. Badanie tego typu zdarzeń⁶⁸⁹ jest ukierunkowane na zdiagnozowanie przyczyn ich występowania oraz ujawnienie ewentualnych niewłaściwych praktyk, które powinny zostać wyeliminowane, aby zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości. Każdorazowo, kiedy po dokonaniu szczegółowej analizy zgromadzonych materiałów dochodziło do stwierdzenia nieprawidłowości, kierowane było wystąpienie do organów nadzoru. Niestety, nie zawsze przedstawione wnioski spotykały się z właściwym przyjęciem przez organy Służby Więziennej. Wyniki rocznej działalności Rzecznika (od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.) w zakresie badania wypadków nadzwyczajnych przedstawione zostały w Raporcie w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności⁶⁹⁰. Raport ten został przekazany⁶⁹¹ Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej z prośbą o

⁶⁸⁸ Pismo z 11 października 2010 r.

⁶⁸⁹ W 2010 r. objęto nim 240 wypadków nadzwyczajnych.

⁶⁹⁰ Biuletyn RPO. Źródła 2009, nr 6.

⁶⁹¹ Pismo z 30 listopada 2009 r.

odniesienie się do jego treści i zawartych w nim wniosków. Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi na powyższą prośbę, dlatego też zwrócił się⁶⁹² do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁹³, że wszystkie zgłaszane przez Rzecznika zastrzeżenia, co do możliwości naruszenia praw i wolności obywatelskich osób pozbawionych wolności są poddawane bieżącej i wnikliwej ocenie. W związku z niektórymi wypadkami nadzwyczajnymi, opisanymi w Raporcie, toczą się postępowania karne wobec funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Sformułowanie dotyczące braku właściwego nadzoru ze strony kadry kierowniczej w kontekście jednostkowych przypadków nie wydaje się być uzasadnione.

2. Wątpliwości dotyczące treści „Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności”

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik wyjaśnił kilka zasadniczych kwestii budzących wątpliwości resortu edukacji, a dotyczących treści „Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności”. Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie do obowiązujących przepisów prawnych katalogu i definicji „wydarzeń nadzwyczajnych”, opracowanie odpowiednich procedur postępowania w sytuacji wystąpienia takiego wydarzenia oraz sporządzenie procedur jednolitego dokumentowania i przekazywania organom nadzorującym informacji o wydarzeniach nadzwyczajnych, umożliwi uzyskanie rzetelnej wiedzy w zakresie występowania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii wydarzeń nadzwyczajnych. Informacje na temat rzeczywistej skali omawianego problemu pozwolą na jego dokładne zdiagnozowanie oraz w efekcie, podjęcie odpowiednich działań zarówno w zakresie zapobiegania takim zdarzeniom, ale przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa wychowankom placówek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁴ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w

⁶⁹² RPO-619689-VII/09 z 17 lutego 2010 r.

⁶⁹³ Pismo z 17 marca 2010 r.

⁶⁹⁴ RPO-637247-VII/09 z 27 stycznia 2010 r.

sprawie przedstawionych postulatów, prosząc jednocześnie o comiesięczne przekazywanie danych o wszystkich wydarzeniach nadzwyczajnych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹⁵, że postulat Rzecznika należy potraktować, jako wniosek o utworzenie nowej bazy danych osobowych dotyczącej nieletnich, wobec których zastosowano środek wychowawczy, co wymaga zmian na poziomie ustawowym. Także propozycja dotycząca wprowadzenia do obowiązujących przepisów prawnych definicji i/lub katalogu „wydarzeń nadzwyczajnych” dotyczących tej grupy wychowanków placówek systemu oświaty, wymaga uzupełnienia przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Sprawa ta zostanie przekazana - zgodnie z kompetencjami - Ministrowi Sprawiedliwości.

⁶⁹⁵ Pismo z 31 marca 2010 r.

26. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Problemy powstałe w wyniku wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego⁶⁹⁶ oraz Służby Wywiadu Wojskowego

Do Rzecznika wpływały skargi żołnierzy rozwiązanych Wojskowych Służb Informacyjnych, którzy podnosili zarzut, iż z powodu braku weryfikacji złożonych przez nich oświadczeń zostali decyzją Ministra Obrony Narodowej zwolnieni z zawodowej służby wojskowej albo też nie zostali wyznaczeni na stanowiska przez Pełnomocników Służb Kontrwywiadu Wojskowego lub Służb Wywiadu Wojskowego, pomimo wyrażonej przez nich chęci zatrudnienia w nowopowstałych służbach. Zainteresowani kwestionowali ograniczenie przewidziane w art. 65 ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające, zgodnie, z którym ta grupa żołnierzy WSI nie może być wyznaczana na stanowiska służbowe w wielu strukturach wojskowych, jako dyskryminujące żołnierzy byłych WSI w stosunku do żołnierzy innych rodzajów sił zbrojnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁷ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o aktualnej sytuacji prawnej i zawodowej żołnierzy byłych WSI.

Według wiedzy posiadanej przez Rzecznika, pomimo zakończenia prac Komisji Weryfikacyjnej, nie został podany do wiadomości publicznej komunikat o wynikach jej prac (art. 70 ust. 1 i 2 ustawy - Przepisy wprowadzające). Dlatego też Rzecznik zwrócił się o udzielenie informacji, czy planowane są zmiany legislacyjne, zmierzające do wskazania następcy prawnego zlikwidowanej Komisji Weryfikacyjnej, który zapewni wykonanie przepisów ustawy w tym zakresie.

⁶⁹⁶ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 711, z późn. zm.).

⁶⁹⁷ RPO-552919-I/08 z 22 lipca 2010 r.

Ponadto w aktualnym stanie prawnym, w związku z wyrokiem⁶⁹⁸ Trybunału Konstytucyjnego nie ma możliwości, aby zostało sporządzone uzupełnienie Raportu o WSI, którego domagają się osoby pokrzywdzone uważające, iż Raport zawierał nieprawdziwe informacje na temat ich działalności w ramach WSI. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się również o poinformowanie na temat stanu prac legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Minister podkreślił⁶⁹⁹, iż priorytetem działań kadrowych realizowanych przez Departament Kadr w odniesieniu do żołnierzy przeniesionych do rezerwy kadrowej na skutek zniesienia Wojskowych Służb Informacyjnych było usytuowanie ich na stanowiskach służbowych w jednostkach organizacyjnych Sił Zbrojnych RP. Odnosząc się do kolejnego pytania zawartego w wystąpieniu, Minister poinformował, że art. 70d ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, jednoznacznie wskazuje, że do sporządzenia uzupełnienia Raportu właściwy jest obecnie Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szef Służby Wywiadu Wojskowego. Jednocześnie stwierdził, że nie dysponuje informacją o złożeniu przez Komisję Weryfikacyjną Marszałkowi Sejmu RP sprawozdania ze swojej działalności, ani też o podaniu przez Komisję do publicznej wiadomości komunikatu o wynikach jej prac. Brak także informacji o podjętych inicjatywach legislacyjnych zmierzających do wskazania następcy prawnego zlikwidowanej Komisji Weryfikacyjnej. Poinformował ponadto, iż ani Minister Obrony Narodowej, ani Służba Wywiadu Wojskowego, ani Służba Kontrwywiadu Wojskowego nie uczestniczą w pracach legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do powyższej ustawy zmian wynikających z wyroku⁷⁰⁰ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r.

⁶⁹⁸ Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 70a ustawy z 9 czerwca 2006 r. w zakresie, w jakim przepis ten pomija określone regulacje dotyczące gwarancji proceduralnych dla osób sprawdzanych w ramach postępowania weryfikacyjnego przed Komisją. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdza konstytucyjny obowiązek władzy publicznej uzupełnienia ustawy o odpowiednie regulacje.

⁶⁹⁹ Pismo z 13 grudnia 2010 r.

⁷⁰⁰ Wyrok z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07.

2. Problemy zgłoszone przez żołnierzy V zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie, którzy po zakończeniu misji powrócili do kraju

W listopadzie 2009 r. Rzecznik wizytował 6 Brygadę Desantowo – Szturmową w K. W trakcie spotkania żołnierze postulowali między innymi: zmianę zasad prowadzenia postępowań odszkodowawczych dotyczących żołnierzy rannych podczas misji (zwłaszcza przyspieszenie prowadzenia postępowań), ograniczanie zwolnienia tych żołnierzy ze służby wojskowej w przypadku ograniczonej sprawności fizycznej na skutek ran poniesionych podczas misji, przyspieszenie obiegu dokumentacji kierującej żołnierzy na misje oraz ustalenie jednoznacznych zasad kwalifikacji na misje. Podnosili także problemy dotyczące wyposażenia, które zmuszeni są kupować w trybie indywidualnym. Zgłaszali ponadto uwagi do funkcjonowania w PKW - Afganistan służby medycznej, a także wskazywali na problemy w realizacji wniosków o przyznanie odznaczenia „Gwiazda Iraku” nadawanego żołnierzom, funkcjonariuszom i osobom cywilnym, pełniącym nienaganną służbę w PKW - Irak. W trakcie spotkania poruszono również problemy odnoszące się do służby pełnionej w kraju, dotyczące struktur organizacyjno-kadrowych jednostek wojskowych, zwłaszcza w zakresie osiągnięcia tożsamości stopnia ze stanowiskiem, powoływania do zawodowej służby wojskowej oraz udziału żołnierzy korpusu szeregowych i podoficerskiego w resortowych organach przedstawicielskich. Przystawiając powyższe problemy, Rzecznik zwrócił się⁷⁰¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zlecenie ich zbadania oraz poinformowanie o poczynionych ustaleniach i podjętych decyzjach.

W szczegółowej odpowiedzi Minister poinformował⁷⁰² m.in., że resort obrony narodowej zaakceptował zwiększenie uposażenia dla lekarzy pełniących służbę w PKW, co powinno przyczynić się do poprawy sytuacji naboru personelu medycznego do służby w ramach misji PKW. Opóźnienie w przesłaniu rozkazów personalnych Szefa Sztabu Generalnego WP w sprawie skierowania żołnierzy do pełnienia służby w ramach misji PKW miało charakter jednorazowy i nastąpiło z uwagi na zmiany organizacyjno - etatowe V zmiany PKW - Afganistan. Wydane zostało polecenie dotyczące sprawdzania i wyeliminowania proponowanych do pełnienia służby w PKW Afganistan żołnierzy zawodowych karanych sądownie i przekazywanie do Komendanta Głównego Żandarmerii

⁷⁰¹ RPO-637792-IX/10 z 14 stycznia 2010 r.

⁷⁰² Pismo z 23 lutego 2010 r.

Wojskowej aktualnych wykazów żołnierzy zawodowych planowanych do misji PKW - Afganistan. Wyniki sprawdzeń przez Żandarmerię Wojskową przekazywane są do Sztabu Generalnego WP i rozpatrywane indywidualnie, co do zasadności skierowania w rejon misji żołnierzy zawodowych karanych sądowo. W odpowiedzi poinformowano także, iż realizacja wniosków o przyznanie odznaczenia „Gwiazda Iraku” odbywa się zgodnie z terminami określonymi w obowiązujących przepisach.

3. Problemy zgłaszane przez żołnierzy Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie

W dniach 14-18 grudnia 2009 r. przedstawiciele Rzecznika przebywali w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Afganistanie. Wizyta miała na celu przede wszystkim zapoznanie się z warunkami służby w Afganistanie, ale podczas prowadzonych spotkań dominowała problematyka dotycząca zasad pełnienia służby w kraju, a także zmian w obowiązującym systemie prawnym. Podczas spotkań podnoszony był problem ograniczenia do 12 lat możliwości pełnienia służby wojskowej przez szeregowych zawodowych. Do najistotniejszych problemów zgłaszanych przez żołnierzy, dotyczących bezpośrednio pełnienia przez nich służby w Afganistanie, zaliczyć należy nieodpowiednią, jakość otrzymywanego wyposażenia, w szczególności kamizelek kuloodpornych oraz umundurowania i obuwia. Pomimo zgłaszania krytycznych uwag, jakość otrzymywanych mundurów i butów pozostaje bez zmian. Sytuacja ta powoduje, iż żołnierze zmuszeni są do zakupu mundurów i obuwia za własne pieniądze. Podkreślano, że cena nabywanych przez nich mundurów i butów jest niższa niż tych, które są kupowane przez wojsko, natomiast jakość - zdecydowanie lepsza. Żołnierze zgłosili też problem ograniczeń w zakresie turnusów rehabilitacyjnych organizowanych dla żołnierzy powracających z Afganistanu. Poruszono także problem żołnierzy, którzy w czasie wykonywania zadań w Iraku i Afganistanie doznali obrażeń ciała. Po okresie rekonwalescencji kierowani byli na komisje lekarskie, które orzekały o ich niezdolności do służby wojskowej, a następnie byli zwalniani ze służby. W ocenie zainteresowanych powodem tego jest brak wykazu stanowisk dla żołnierzy, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu w czasie wykonywania zadań

bojowych i posiadają ograniczenia do pełnienia służby. Rzecznik zwrócił się⁷⁰³ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku wobec przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁰⁴, że wyposażenie, jakim dysponują polscy żołnierze realizujący zadania w misjach poza granicami kraju (szczególnie, w PKW - Afganistan) nie ustępuje pod względem, jakości wyposażeniu żołnierzy innych armii, a niekiedy je przewyższa. Żołnierze udający się na zagraniczne misje wojskowe otrzymują jednorazową należność pieniężną w wysokości miesięcznego najniższego uposażenia zasadniczego żołnierza zawodowego. Kupowana była głównie dodatkowa bielizna termoaktywna, czy też drobne elementy wyposażenia indywidualnego, tak więc trudno stwierdzić, aby dodatkowe wyposażenie kupowane było przez żołnierzy za ich własne pieniądze. Obowiązujące przepisy nie ograniczają możliwości skorzystania przez żołnierzy powracających z misji poza granicami państwa, w ramach programu osłony psychologicznej, z pomocy w postaci 14-dniowych turnusów leczniczo - profilaktycznych. W dniu 12 czerwca 2009 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw⁷⁰⁵, które wprowadziły m.in. nową kategorię zdrowia Z/O - zdolny do zawodowej służby wojskowej z ograniczeniami. Powyższe regulacje, w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, będą miały również zastosowanie w stosunku do byłych żołnierzy zawodowych oraz byłych żołnierzy nadterminowej zasadniczej służby wojskowej, którzy wskutek wypadku w związku lub podczas wykonywania obowiązków służbowych albo choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową pełnioną poza granicami państwa po dniu 1 stycznia 1998 r. doznali stałego, długotrwałego uszczerbku na zdrowiu lub zostali poszkodowani. Żołnierze ci będą mogli wystąpić do Ministra Obrony Narodowej z wnioskami o powołanie do zawodowej służby wojskowej. Minister poinformował ponadto, że obowiązujące przepisy umożliwiają żołnierzom służby kontraktowej przejście do służby stałej.

⁷⁰³ RPO-635807-IX/09 z 19 stycznia 2010 r.

⁷⁰⁴ Pismo z 17 lutego 2010 r.

⁷⁰⁵ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 669).

4. Warunki pełnienia służby w 61 Pułku Raketowym Obrony Powietrznej w S.

W marcu 2010 r. przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy w 61 Pułku Raketowym Obrony Powietrznej w S. Z uwagi na planowaną likwidację jednostki oraz zamiar utworzenia, na jej bazie oraz 1 Brygady Raketowej Obrony Powietrznej, dywizjonu raketowego, żołnierze z obawą oczekiwali na podjęcie przez Sztab Generalny WP decyzji rozstrzygającej o strukturze oraz etacie dywizjonu oraz możliwości pełnienia w nim dalszej służby. Szczególnie negatywnie żołnierze wypowiadali się w sprawie zapowiadzanego braku podwyżek uposażeń w 2010 r. Wskazano także na konieczność zmiany struktur etatowych w przypadku reorganizacji. Wiele negatywnych opinii skierowano pod adresem zapowiadanych zmian pragmatycznego systemu emerytalnego. Żołnierze spełniający warunki do nabycia uprawnień emerytalnych rozważali decyzje o odejściu ze służby. Krytycznie wypowiadano się o systemie funkcjonowania wojskowej służby zdrowia. Sygnalizowano także potrzebę zmiany organizacji służby medycznej w jednostkach wojskowych. W zakresie prowadzenia badań profilaktycznych zgłaszano krytyczne uwagi w sprawie szkolenia lekarzy medycyny pracy. Właściwa organizacja szkoleń w tym zakresie, w opinii lekarzy, jest warunkiem prawidłowego wykonywania zadań i prowadzenia właściwego procesu monitorowania stanu zdrowia żołnierzy. Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁶ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o spowodowanie zbadania przedstawionych problemów i poinformowanie o dokonanych ustaleniach oraz podjętych decyzjach.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰⁷, że bieżące funkcjonowanie jednostek oraz działania podejmowane w zakresie ich reorganizacji odbywają się w ramach obowiązującego prawa. Wysokość uposażenia żołnierzy zawodowych reguluje art. 71 ust. 2 i 3 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁰⁸, zgodnie, z którym przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych stanowi ustaloną przez Prezydenta RP, w drodze rozporządzenia, wielokrotność kwoty bazowej, która jest określona w ustawie budżetowej. Kwota bazowa ustalona w ustawie budżetowej na rok 2010, stanowi odzwierciedlenie możliwości finansowych resortu w zakresie uposażenia żołnierzy. Ranga i parametry stanowisk (np.

⁷⁰⁶ RPO-645379-IX/10 z 26 kwietnia 2010 r.

⁷⁰⁷ Pismo z 10 czerwca 2010 r.

⁷⁰⁸ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, z późn. zm.).

stopień etatowy, grupa uposażenia) przy tworzeniu nowych jednostek wojskowych wynikają z obowiązujących dokumentów normatywnych. Nie istnieje zagrożenie związane z brakiem możliwości zagospodarowania kadry deklarującej chęć dalszego pełnienia służby. Ponadto w odpowiedzi poinformowano, że obecnie w resorcie obrony narodowej nie są prowadzone żadne prace nad zmianą obowiązującego systemu emerytalnego. Trwają natomiast prace nad przygotowaniem koncepcji reorganizacji służby zdrowia na poziomie jednostki wojskowej.

5. Warunki szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejsze problemy pilotów śmigłowców bojowych w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej w T. M.

W maju 2010 r. przedstawiciele Rzecznika przebywali w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej w T. M. w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z warunkami szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejszymi problemami pilotów śmigłowców bojowych w jednostce. Podobnie jak w innych jednostkach wizytowanych w 2010 r., w czasie spotkania z personelem latającym i technicznym Brygady dominowały zagadnienia dotyczące zmian w ustawie pragmatycznej. Poza wydłużeniem czasu służby, po którym istniałaby możliwość nabycia częściowych praw emerytalnych, wymieniane były zmiany art. 95 i 96 ustawy o służbie żołnierzy zawodowych, które odnoszą się do świadczeń pieniężnych przysługujących zwalnianemu żołnierzowi. Przedstawiono także inne problemy związane z realizacją codziennych zadań, które wymagają decyzji Ministra Obrony Narodowej, m.in. niską sprawność użytkowanych śmigłowców oraz niewystarczający budżet na rok 2010, uniemożliwiający przeprowadzanie bieżących remontów oraz serwisowanie. Utrudnieniem dla funkcjonowania jednostki jest brak hangarów, w których mogłyby być trzymane śmigłowce. Z tego powodu wszystkie obsługi techniczne statków powietrznych są przeprowadzane na płycie lotniska, co jest bardzo uciążliwe, szczególnie w okresie jesienno-zimowym oraz podczas opadów. Wiele uwag dotyczyło systemu szkolenia pilotów w WSOSP w Dęblinie. Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

⁷⁰⁹ RPO-647677-IX/10 z 31 maja 2010 r.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁰, że w Ministerstwie nie są prowadzone prace legislacyjne, których celem byłaby nowelizacja ustawy pragmatycznej w zakresie należności pieniężnych przysługujących żołnierzom w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że sprawność śmigłowców w powyższej jednostce nie odbiega od sprawności statków powietrznych innych jednostek lotniczych Sił Zbrojnych RP. Istniejący stan jest wynikiem zaległości remontowych oraz nierealizowanych zakupów technicznych środków materiałowych w latach poprzednich, spowodowanych brakiem środków finansowych na ten cel. System szkolenia lotniczego pilotów śmigłowców realizowany jest zgodnie z wariantem zawartym w "Koncepcji szkolenia personelu latającego Sił Zbrojnych RP". Szkolenie praktyczne w zakresie podstawowym i zaawansowanym realizowane jest zgodnie z obowiązującym w Siłach Zbrojnych RP Programem Szkolenia Lotniczego, opracowanym przez zespół autorski, którego członkami byli przedstawiciele wszystkich Rodzajów Sił Zbrojnych.

6. Warunki szkolenia i pełnienia służby w 14 eskadrze lotnictwa transportowego w P.

W czerwcu 2010 r. pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przebywali w 14 eskadrze lotnictwa transportowego w Powidzu. Jednostka wchodzi w skład 3 Skrzydła Lotnictwa Transportowego. Do najważniejszych problemów poruszonych podczas spotkań zaliczyć należy m.in. sprawę zmiany przepisów dotyczących zasad pełnienia służby. Pomimo deklaracji ze strony MON, iż nie przewiduje się w najbliższym czasie zmian w obowiązującej ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, temat ten był wielokrotnie poruszany w czasie prowadzonego spotkania. Pomimo wcześniejszego sygnalizowania, nadal pozostała niezadowolona sprawa dodatków dla pilotów latających do PKW w Afganistanie. Bardzo istotnym problemem dla pilotów w eskadrze jest liczba i jakość posiadanych statków powietrznych. Dużym zagrożeniem dla bezpieczeństwa pilotów jest systematycznie powtarzające się zmniejszanie planów nalotów sięgające często w skali roku nawet 60% początkowo planowanej liczby godzin. Spowodowane jest to wprowadzanymi oszczędnościami i brakiem środków finansowych na remonty i naprawy statków

⁷¹⁰ Pismo z 30 czerwca 2010 r.

powietrznych. W ocenie pilotów należałoby ujednoczyć obecnie realizowane programy szkoleniowe tak, aby w części zasadniczej były wspólne dla wszystkich rodzajów wojsk. W coraz większym stopniu odczuwane są braki personelu technicznego zajmującego się codzienną obsługą statków powietrznych będących w eskadrze. Podobnie jak w innych jednostkach wojskowych krytycznie został oceniony funkcjonujący system zaopatrywania w części do samolotów. Rzecznik zwrócił się⁷¹¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku wobec przedstawionych spraw.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹² Rzecznika, że stanowisko Ministerstwa Obrony Narodowej o nieplanowaniu zmian przepisów dotyczących zasad pełnienia służby przez żołnierzy zawodowych oraz sposobu naliczania odpraw i emerytur wojskowych zostało podane oficjalnym pismem do wiadomości kadry Wojska Polskiego. Problem związany z przyznaniem dodatków dla załóg wykonujących loty na rzecz Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie został rozwiązany. Załogi są wyznaczane na stanowiska służbowe Zespołu Lotniczego wykonującego loty na rzecz PKW na terytorium Afganistanu na czas niezbędny do wykonania misji i przysługuje im zaopatrzenie finansowe wraz z dodatkami takie samo jak wszystkim żołnierzom wchodzącym w skład PKW. W odpowiedzi zapewniono również, że wykonanie zaplanowanego nalotu nie będzie zagrożone z powodu braku paliwa lotniczego, natomiast zaopatrywanie samolotów w części zamienne i usługi odbywać się będzie w ramach obowiązujących umów z rządem USA.

7. Wizytacja 49 pułku śmigłowców bojowych w P.

W dniach 18-19 października 2010 r. przedstawiciele Rzecznika przebywali w 49 pułku śmigłowców bojowych w P. Celem wizyty było sprawdzenie przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznanie się z warunkami szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy i pracowników wojska. Przeprowadzono spotkania z dowództwem, kadrą kierowniczą jednostki oraz żołnierzami korpusu oficerskiego, podoficerskiego i szeregowych zawodowych. Zarówno spotkania zespołowe, jak i rozmowy indywidualne zdominowane zostały okolicznościami podjętej decyzji o rozwiązaniu jednostki,

⁷¹¹ RPO-649486-IX/10 z 1 lipca 2010 r.

⁷¹² Pismo z 17 sierpnia 2010 r.

planowanym w połowie 2011 r. Zgodnie z przyjętą koncepcją, z dwóch pułków śmigłowców bojowych ma zostać utworzona Brygada. Szczególnie mocno akcentowano brak jasnych i przejrzystych kryteriów przy podejmowaniu takiej decyzji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷¹³ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o wnikliwe zbadanie sprawy oraz przedstawionych problemów. Zdaniem Rzecznika, dokonanie ponownej rzetelnej analizy kosztów tej operacji, być może spowoduje przyjęcie innych rozwiązań od obecnie zaproponowanych. W celu zapobieżenia w przyszłości podobnym sytuacjom wydaje się stosownym, aby każda propozycja rozwiązania lub przeniesienia jednostki była dokładnie badana, głównie w zakresie przewidywanych kosztów.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁴ Rzecznika, że decyzją MON nowopowstała Brygada będzie funkcjonowała w trzech garnizonach tj. Pruszcz Gdański, Inowrocław i Mirosławiec.

8. Stan realizacji wniosków zgłoszonych przez pilotów z Brygady Lotnictwa Marynarki Wojennej w G.

W dniu 25 listopada 2010 r. przedstawiciele Rzecznika wizytowali Brygadę Lotnictwa Marynarki Wojennej w G. Celem wizyty było zapoznanie się ze stanem realizacji wniosków zgłoszonych przez pilotów pracownikom Biura podczas poprzedniego pobytu w jednostce w sierpniu 2009 r. Większość z przedstawionych wówczas problemów została rozwiązana korzystnie dla żołnierzy. Dotyczy to w szczególności poprawy warunków pełnienia służby przez pilotów (remont obiektów socjalnych i szkoleniowych, nowe kombinezony i okulary dla pilotów). Pomimo podejmowanych wysiłków ze strony dowództwa Brygady, nie udało się rozwiązać sprawy wykorzystywania przez pilotów dni wolnych za pełnione służby i dyżury. Spowodowane jest to przede wszystkim niepełną obsadą etatową pilotów w jednostce. Innym problemem podnoszonym przez żołnierzy był w dalszym ciągu niski wskaźnik sprawności posiadanych przez Brygadę statków powietrznych. Utrudnia to realizację codziennych zadań oraz proces szkolenia. Ponownie podniesiona została sprawa dodatków dla nawigatorów, które określone są na takim samym poziomie jak dla technika pokładowego i radiotelegrafisty. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁵ do Ministra Obrony

⁷¹³ RPO-658873-IX/10 z 24 listopada 2010 r.

⁷¹⁴ Pismo z dnia 15 grudnia 2010 r.

⁷¹⁵ RPO-627291-IX/09 z 29 grudnia 2010 r.

Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przedstawionych problemów.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁶ Rzecznika, że resort obrony narodowej dąży do pełnego obsadzenia etatów w wizytowanej jednostce, zwłaszcza stanowisk pilotów. Remonty statków powietrznych są realizowane według opracowanych oraz zatwierdzonych planów i harmonogramów. Sprawa dodatków dla nawigatorów pokładowych nie dotyczy jedynie wizytowanej jednostki, ale wszystkich takich stanowisk w Siłach Zbrojnych RP. Dowództwo Sił Powietrznych, jako gestor stanowisk nawigatorów pokładowych, realizowało prace legislacyjne związane z wprowadzeniem dodatkowych należności finansowych dla tej grupy specjalistów. Ze względu na duże obciążenie finansowe budżetu resortu obrony, wprowadzenie w życie wypracowanych rozwiązań zostało odroczone.

B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Postępowanie kwalifikacyjne do służby w Policji

Rzecznik wniósł⁷¹⁷ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy o Policji⁷¹⁸ z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji⁷¹⁹ z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niezgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji. Podnoszone problemy dotyczyły w szczególności treści § 20 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie, z którym przełożony właściwy w sprawie postępowania kwalifikacyjnego może przerwać postępowanie kwalifikacyjne w każdym czasie, z przyczyn innych niż określone w ust. 1 pkt 2, pisemnie zawiadamiając o tym kandydata do służby, bez podania uzasadnienia. Analizując wpływające skargi Rzecznik doszedł do wniosku, że są one przede

⁷¹⁶ Pismo z 26 stycznia 2011 r.

⁷¹⁷ RPO-631003-IX/09 z 22 marca 2010 r., sygn. akt K 10/10.

⁷¹⁸ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

⁷¹⁹ Rozporządzenie z 30 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1202).

wszystkim następstwem tego, że zawarte w art. 25 ust. 3 ustawy o Policji upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. Umożliwienie przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego arbitralne przerwanie tego postępowania - bez podania przyczyny - jest niezgodne z zasadą dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Natomiast podstawa prawna rozstrzygnięcia skutkującego dowolnym przerywaniem postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji stojąc w kolizji z zasadą dostępu do służby publicznej - a zatem prawa o politycznym charakterze - narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę wyłączności ustawy (kryterium formalne).

W razie uwzględnienia wniosku Rzecznik wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego na okres dwunastu miesięcy. Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby, bowiem uniemożliwić w ogóle przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji z uwagi na brak w tym zakresie stosownych regulacji.

Sprawa jeszcze nie została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

b) Brak możliwości przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do Policji wobec kandydatów uznanych za trwale niezdolnych do zasadniczej służby wojskowej oraz nie będących żołnierzami rezerwy

Do Rzecznika kierowane były skargi osób, które wyrażając akces przystąpienia do służby w Policji wystąpili do właściwych organów kadrowych tej służby ze stosownym wnioskiem i którym organy te odmówiły przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. Odmowy dotyczyły kandydatów, którzy podlegali obowiązkowi służby wojskowej w zakresie określonym w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i którzy nie podlegali temu obowiązkowi z uwagi na uznanie ich przez właściwe komisje lekarskie, ze względu na stan zdrowia, za trwale niezdolnych do tej służby. Skarżący wskazywali, że z uwagi na poddanie się odpowiednim procedurom medycznym, stwierdzone przez te komisje choroby uległy całkowitemu wyleczeniu i obecny ich stan zdrowia pozwala na spełnienie warunków kwalifikacyjnych. Osoby te występowały do właściwych wojskowych komendantów uzupełnień o skierowanie do powiatowych lub wojskowych komisji lekarskich w celu zweryfikowania przyznanej im kategorii zdolności do

czynnej służby wojskowej. Organy te jednak, z uwagi na treść art. 28 ust. 4c i art. 29 ust. 3a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷²⁰, wydawały decyzje odmowne. W tym stanie prawnym, jako przejaw dyskryminacji skarżący podnosili problem wpływu zwolnienia ich od obowiązku służby wojskowej na dalsze plany zawodowe. Wydaje się wskazanym rozważenie zasadności zmiany przepisu art. 28 ust. 3 ustawy o Policji w sposób umożliwiający przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego do Policji także wobec kandydatów uznanych za trwale niezdolnych do zasadniczej służby wojskowej oraz niebędących żołnierzami rezerwy. Rzecznik zwrócił się⁷²¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o zajętych stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano⁷²² Rzecznika, że poruszona w wystąpieniu problematyka dotyczy osób, które przed dniem 11 lutego 2009 r. stawiały się do poboru i których przydatność do służby wojskowej określono kategorią „D” lub „E”. Osoby te zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie trafiały do rezerwy. Przyjęte rozwiązanie powodowało w konsekwencji, iż te osoby nie spełniały warunku określonego w art. 28 ust. 3 ustawy o Policji, co z kolei stanowiło podstawę odmowy przeprowadzania wobec nich postępowania rekrutacyjnego do Policji. Sytuacja taka trwała do dnia 11 lutego 2009 roku, tj. do wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷²³. W obowiązującym obecnie stanie prawnym bez względu na kategorię, do której zostaje zaliczona osoba podlegająca kwalifikacji wojskowej, powinna ona zostać przeniesiona do rezerwy. Tym samym, osoba starająca się o przyjęcie do służby w Policji będzie spełniać warunek określony w art. 28 ust. 3 ustawy o Policji, w myśl którego mianowanie może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej albo po przeniesieniu do rezerwy.

W kolejnym piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił⁷²⁴ uwagę, że przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o

⁷²⁰ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

⁷²¹ RPO-630706-IX/09 z 11 stycznia 2010 r.

⁷²² Pismo z 12 lutego 2010 r.

⁷²³ Ustawa z 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 120, z późn. zm.).

⁷²⁴ Pismo z dnia 2 marca 2010 r.

zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zmieniły jedynie zasady kierowania do rezerwy osób, którym przyznano kategorię „D”, czyli niezdolne do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju. Nie zmieniły jednak statusu osób z orzeczoną kategorią „E” – trwale i całkowicie niezdolnych do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Osoby te w dalszym ciągu nie są przenoszone do rezerwy, lecz skreślane z ewidencji mobilizacyjnej. Problem odmów wszczynania postępowań rekrutacyjnych do Policji pozostaje, zatem nadal aktualny zarówno wobec osób, którym orzeczono kategorię „D” lub „E” przed 11 lutego 2009 r., jak i „E” na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa. Mając na uwadze to, że zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Policji zdolność fizyczną i psychiczną do służby w Policji ustalają komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, wydaje się uzasadnionym wniosek Rzecznika o zmianę przepisu art. 28 ust. 3 w sposób umożliwiający poddanie tych kandydatów postępowaniu rekrutacyjnemu.

W odpowiedzi Minister stwierdził⁷²⁵, że zmiana art. 28 ust. 3 ustawy o Policji w zakresie umożliwiającym poddanie postępowaniu rekrutacyjnemu do Policji wskazanych w wystąpieniu osób, które nie odbyły zasadniczej służby wojskowej i nie są żołnierzami rezerwy - nie jest zasadna. Niemniej jednak osoby, dla których ustalono kategorię zdolności do czynnej służby wojskowej „E” mogą starać się o przyjęcie do pracy w Policji, jako pracownicy cywilni. W takim przypadku, osoby te będą podlegać takim samym zasadom naboru, jak wszystkie inne osoby starające się o przyjęcie do pracy w Policji.

c) Wymóg niekaralności osób starających się o przyjęcie do służby w Policji

Rzecznik otrzymywał liczne skargi od osób starających się o przyjęcie do służby w Policji. Skarżący wskazywali, że z uwagi na opinię prawną Biura Prawnego Komendy Głównej Policji dotyczącą rozumienia pojęcia niekaralności, wynikającego z treści art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, przerywane były wobec nich postępowania kwalifikacyjne do służby w Policji. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, iż w dotychczasowej praktyce, oceniając kandydata do służby w Policji z punktu widzenia wymogu niekaralności, nie brano pod uwagę

⁷²⁵ Pismo z 26 marca 2010 r.

popelnionych przez niego wykroczeń, o ile kandydat spełniał jednocześnie wymóg nieposzlakowanej opinii. Wymogu niekaralności za wykroczenia nie przewiduje znaczna większość pragmatyk funkcjonariuszy służb mundurowych (w tym żołnierzy zawodowych). Rzecznik zwrócił się⁷²⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu oraz poinformowanie o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷²⁷, że w wyniku analizy aktów prawnych regulujących funkcjonowanie innych służb mundurowych ustalono, że nie zawierają one ograniczeń w przyjęciu do służb w odniesieniu do osób karanych za wykroczenia. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, przewidujący zmianę art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, został w dniu 26 sierpnia 2009 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Ponadto w dniu 31 grudnia 2009 r. Komendant Główny Policji skierował do komendantów wojewódzkich Policji i Komendanta Stołecznego Policji pismo, w którym wskazał, iż „ukaranie kandydata do służby w Policji za popełnienie wykroczenia, w ramach postępowania mandatowego, nie powinno stanowić przesłanki negatywnej, naruszającej art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, a w konsekwencji skutkować przerwaniem postępowania kwalifikacyjnego”. Jednocześnie do decyzji komendantów pozostawił wzięcie pod rozwagę kwestii związanej z umożliwieniem wznowienia (anulowania przerwania) postępowań kwalifikacyjnych, przerwanych wobec kandydatów do służby w Policji, karanych za popełnione wykroczenie.

d) Uprawnienia przysługujące funkcjonariuszce Policji wychowującej dzieci do lat czterech

Do Rzecznika zwróciła się ze skargą funkcjonariuszka wydziału kryminalnego Policji, matka dwójki dzieci (2 m-ce, 3 lata). Skarżąca wskazała, że po jej powrocie do służby po urlopie macierzyńskim okazało się, że do funkcjonariuszy Policji, w przeciwieństwie do pozostałych pracowników, nie stosuje się normy wynikającej z treści art. 178 § 2 Kodeksu pracy. Oznacza to, że funkcjonariuszki wychowującej kilkumiesięczne dziecko przełożeni nie muszą pytać o zgodę na służbę w porze nocnej, w niedziele i święta. Odmowę

⁷²⁶ RPO-632069-IX/09 z 15 stycznia 2010 r.

⁷²⁷ Pismo z 16 lutego 2010 r.

zastosowania tego przepisu Kodeksu pracy uzasadniano treścią § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby policjantów⁷²⁸. Stosownie do treści art. 79 ustawy o Policji, policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracownic według przepisów prawa pracy, jeśli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 178 § 2 Kodeksu pracy - pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie czasu pracy, o którym mowa w art. 139, jak również delegować poza stałe miejsce pracy. Przywołany wyżej przepis rozporządzenia nie reguluje w sposób szczególny sytuacji kobiet opiekujących się dzieckiem do lat czterech. Oznacza to, że w niniejszym przypadku będzie miał zastosowanie art. 79 ustawy o Policji. Rzecznik zwrócił się⁷²⁹ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i poinformowanie o zajęтым stanowisku, względnie podjętych decyzjach.

W odpowiedzi poinformowano⁷³⁰ Rzecznika, że Biuro Prawne Komendy Głównej Policji podziela pogląd Rzecznika wyrażony w wystąpieniu. Art. 79 ustawy o Policji stanowi, iż policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracownic według przepisów prawa pracy, jeśli przepis ustawy nie stanowi inaczej. Brzmienie tego przepisu jest jednoznaczne i klarowne. Do policjanta-kobiety ma zastosowanie art. 178 § 2 Kodeksu pracy, który stanowi, iż pracownika opiekującego się dzieckiem (do ukończenia przez nie 4 roku życia) nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie czasu pracy, o którym mowa w art. 139, jak również delegować poza stałe miejsce pracy. Z uprawnień określonych w art. 178 § 2 Kodeksu pracy może korzystać tylko jedno z rodziców lub opiekunów dziecka, jeżeli oboje są zatrudnieni, co wynika z przepisu art. 189¹ Kodeksu pracy. Przedmiotowa opinia prawna została przesłana do właściwego Komendanta Wojewódzkiego Policji w celu stosowania.

⁷²⁸ Rozporządzenie z 18 października 2001 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 1471).

⁷²⁹ RPO-637689-IX/09 z 16 marca 2010 r.

⁷³⁰ Pismo z 6 kwietnia 2010 r.

e) Opłacanie przez kierowców pojazdów służbowych Policji z własnych środków ubezpieczenia Auto Casco

Ustalenia dokonane przez Rzecznika wskazywały, że znaczna część policjantów - kierowców jeździ pojazdami, które nie posiadają ubezpieczenia Auto Casco, więc szkody wyrządzone w służbowym samochodzie kierowca musi pokryć z własnych środków (do wysokości kwoty trzymiesięcznego uposażenia przysługującego funkcjonariuszowi). Niektórzy policjanci, aby nie dochodziło do takich sytuacji, z własnej inicjatywy opłacają składkę AC. Zdaniem Rzecznika nie do zaakceptowania jest fakt, że funkcjonariusze Policji ponoszą opłaty za AC w sytuacjach, kiedy wykonują zadania służbowe.

Kolejny problem został opisany w artykule prasowym⁷³¹. Z jego treści wynikało, iż funkcjonariusze Biura Operacji Antyterrorystycznych objęci są dobrowolnym, standardowym ubezpieczeniem wynegocjowanym przez Komendę Główną Policji z Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń. Jednym z podstawowych zadań Biura Operacji Antyterrorystycznych jest prowadzenie działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałaniu zdarzeniom o tym charakterze. W umowie ubezpieczenia - Program Ubezpieczeniowy POLICJA 2008 z dnia 26 czerwca 2008 r., (w której stroną - ubezpieczającym, wspólnie ze związkami zawodowymi jest Komendant Główny Policji) wyłączono z ogólnych warunków ubezpieczeń poszczególnych umów odpowiedzialność ubezpieczyciela w przypadku, gdy szkoda jest wynikiem m.in. aktów terroru. Wyłączenie odpowiedzialności ubezpieczyciela z tego tytułu stoi w kolizji z charakterem służby w tej elitarniej jednostce. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷³² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

W odpowiedzi poinformowano⁷³³ Rzecznika, że zasady odpowiedzialności majątkowej policjantów za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego wynikała szkoda reguluje ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby

⁷³¹ „Dziennik” z 9 kwietnia 2010 r., *Antyterrorystyci bez ubezpieczenia*.

⁷³² RPO-614729-IX/09 z 18 marca 2010 r.

⁷³³ Pismo z 20 kwietnia 2010 r.

Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁷³⁴, w której ustawodawca opowiedział się za ugodową formą naprawiania wyrządzonych szkód. Powołana ustawa wprowadziła rozwiązania analogiczne do Kodeksu pracy. Ustawa przyjmuje odpowiedzialność majątkową policjantów za szkodę w mieniu wyrządzoną z ich winy wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych. Odpowiedzialność ponoszona jest w granicach rzeczywistej straty i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada informacji o płaceniu przez policjantów składki ubezpieczenia Auto-Casco za pojazdy służbowe. Jednakże istnieje możliwość, z której korzystają funkcjonariusze (tak jak inne grupy zawodowe), ubezpieczenia się od odpowiedzialności majątkowej za szkody w mieniu powstałe z winy pracownika. Jest to ubezpieczenie dobrowolne i brak jest podstaw prawnych do ponoszenia przez Policję tego typu wydatków. W opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji problem dodatkowego ubezpieczenia policjantów pełniących służbę w komórkach organizacyjnych i pododdziałach antyterrorystycznych należy rozwiązać systemowo, z uwzględnieniem kosztów przyjętego rozwiązania i możliwości znalezienia środków budżetowych na ich pokrycie.

f) Powierzenie policjantom pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym oraz mianowanie na wyższe stanowisko służbowe

W 2010 r. przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację wybranych komend Policji. Wśród problemów jakie sygnalizowali funkcjonariusze Policji była: praktyka powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym oraz mianowanie policjanta na wyższe stanowisko służbowe. Istotą instytucji powierzenia obowiązków służbowych jest sprawdzenie przydatności funkcjonariusza do wykonywania określonego rodzaju zadań przypisanych do konkretnego stanowiska. Policjantowi można powierzyć pełnienie obowiązków służbowych na innym stanowisku w tej samej miejscowości na czas nieprzekraczający 12 miesięcy, przy czym uposażenie policjanta nie może być obniżone. Istniejąca obecnie praktyka, polegająca na tym, że po upływie 12 miesięcy funkcjonariusz wraca na kilka dni na dotychczas zajmowane

⁷³⁴ Ustawa z 7 maja 1999 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 548, z późn. zm.).

stanowisko (względnie korzysta z urlopu wypoczynkowego), po czym na nowo powierza mu się pełnienie obowiązków służbowych na kolejne 12 miesięcy, stanowi w istocie obejście obowiązujących przepisów prawa i stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Podczas wizytacji podniesiony został również problem mianowania funkcjonariusza na wyższe stanowisko służbowe (z wyższą grupą zaszerogowania wg etatów jednostki) przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Obecnie komendant powiatowy (miejski) Policji przed wydaniem rozkazu o mianowaniu policjanta zwraca się do wydziału finansów komendy wojewódzkiej Policji z pytaniem, czy rozkaz o mianowaniu będzie miał pokrycie w budżecie garnizonu. Z uwagi na brak środków często spotyka się z decyzją odmowną. Zatem pomimo faktu, iż teoretycznie komendant powiatowy Policji jako przełożony właściwy do spraw osobowych ma prawo do mianowania podległych mu policjantów na wyższe stanowiska służbowe, faktycznie o mianowaniu decyduje komenda wojewódzka Policji. Rzecznik zwrócił się⁷³⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionych problemów i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister nie zgodził się⁷³⁶ ze stanowiskiem Rzecznika, że praktyka, zgodnie z którą po upływie 12 miesięcy funkcjonariusz wraca na kilka dni na dotychczas zajmowane stanowisko, po czym na nowo powierza mu się pełnienie obowiązków służbowych na kolejne 12 miesięcy, stanowi naruszenie przepisów prawa i stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Treść art. 37 ustawy o Policji nie zawiera bowiem żadnego zastrzeżenia w tym zakresie. Odnosząc się do kwestii mianowania policjantów na wyższe stanowiska służbowe Minister zapowiedział, że zostanie przygotowane rozwiązanie umożliwiające przejrzyste planowanie ścieżki awansowej podległych policjantów, przy jednoczesnej kontroli środków budżetowych i wypełnieniu dyspozycji wynikającej z art. 32 ustawy o Policji.

⁷³⁵ RPO-645932-IX/10 z 21 maja 2010 r.

⁷³⁶ Pismo z 30 czerwca 2010 r.

g) Zagwarantowanie funkcjonariuszom Policji prawa do odsetek ustawowych za zwłokę w wypłacie należnych świadczeń

W sierpniu 2009 r. do Rzecznika zwrócili się funkcjonariusze Policji w sprawie nieterminowych wypłat należnych świadczeń, w szczególności: dopłaty do wypoczynku, równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, zwrotu kosztów dojazdu, równoważnika za posiłki profilaktyczne oraz za przysługujące raz w roku przejazdy. Zaległe należności zostały uregulowane do końca 2009 roku, jednak bez uwzględnienia odsetek za czas opóźnienia. Niewypłacenie funkcjonariuszom Policji w 2009 roku dodatkowych świadczeń w określonym terminie stanowiło niebezpieczny precedens. Wydaje się zatem celowe wprowadzenie do ustawy przepisu prawnego, gwarantującego funkcjonariuszom Policji, jak i pozostałym służb mundurowych, prawo do odsetek ustawowych za zwłokę w wypłacie uposażenia oraz innych należności - z mocy ustawy. Obecnie odsetki ustawowe za zwłokę przysługują z mocy ustawy jedynie żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom Służby Celnej. Rzecznik zwrócił się⁷³⁷ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Przewodniczący podzielił⁷³⁸ pogląd Rzecznika, iż niezbędna jest odpowiednia regulacja prawna gwarantująca funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do odsetek ustawowych za zwłokę w wypłacie uposażenia i innych należności. Dlatego też wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz poinformowanie, czy resort przewiduje w najbliższym czasie projekt odpowiednich zmian w ustawach dotyczących służb mundurowych.

h) Nierespektowanie wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w sytuacji przeniesienia funkcjonariuszy Policji na niższe stanowiska służbowe

W 2010 r. do Rzecznika zwrócili się funkcjonariusze Policji z prośbą o pomoc w sprawie nierespektowania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej. Funkcjonariusze zostali zwolnieni z dotychczas zajmowanych stanowisk i mianowani na inne stanowiska, w związku z wejściem

⁷³⁷ RPO-628272-IX/09 z 14 lipca 2010 r.

⁷³⁸ Pismo z 19 października 2010 r.

w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego⁷³⁹. Zarzucali oni, że powołując się na przepisy tego rozporządzenia organ przeniósł funkcjonariuszy na niższe stanowiska służbowe od zajmowanych dotychczas, błędnie interpretując dyspozycję normy prawnej wynikającej z treści art. 32 ust. 1 ustawy o Policji. Uniknął tym samym konieczności zastosowania się do rygorów związanych z możliwością przeniesienia policjanta na niższe stanowisko służbowe (w trybie art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji). Po zapoznaniu się z treścią niektórych wydanych decyzji oraz wyroków sądów administracyjnych zauważyć należy, iż w tego typu sprawach organy I i II instancji nie uwzględniły ocen prawnych oraz wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych we wcześniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych, a tym samym naruszyły normę prawną wynikającą z treści art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴¹ Rzecznika, że Komendant Główny Policji był jedynie wykonawcą zmienionych przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. Opisywana sytuacja ma charakter całkowicie odmienny od przesłanek zawartych w art. 38 ustawy o Policji, który reguluje przeniesienie policjanta na niższe stanowisko i który znajduje zastosowanie jedynie do sytuacji, gdy policjant, ze ściśle określonych w nim powodów, przenoszony jest na niższe stanowisko. Jednakże w przypadkach zdecydowanej większości policjantów, których sytuacji dotyczyło wystąpienie Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny zajął odmienne stanowisko i zobowiązał organ do wykazania, że poprzednie i nowe stanowiska służbowe są stanowiskami równorzędnymi. Ponownie rozpatrując sprawę, Komendant Główny Policji uwzględnił wytyczne Sądu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił argumentację zawartą w uzasadnieniach decyzji Komendanta Głównego Policji, utrzymując je w mocy. W związku z kolejnymi

⁷³⁹ Rozporządzenie z 8 lutego 2008 (Dz.U. Nr 24, poz. 149).

⁷⁴⁰ RPO-644847-IX/10 z 23 lipca 2010 r.

⁷⁴¹ Pismo z 18 sierpnia 2010 r.

wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wskazującymi jednoznacznie, że w ocenie Sądu mamy do czynienia z niższymi stanowiskami służbowymi, Komendant Główny Policji rozpoczął sukcesywnie wydawanie rozkazów personalnych o przeniesieniu na niższe stanowisko służbowe w trybie art. 38 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji.

i) Obligatoryjne zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia

W trakcie kontroli w jednej z Komend Wojewódzkich Policji, pracownikom Biura RPO przedstawiony został problem obligatoryjnego zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 1 ustawy o Policji policjanta zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego - na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Wprowadzenie instytucji oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego do polskiego procesu karnego spowodowało w kontekście art. 39 ust. 1 ustawy o Policji sytuację, w której przełożony właściwy w sprawach osobowych zobligowany został do zawieszenia w czynnościach służbowych policjanta w przypadku skutecznego wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Przedmiotowy przepis może w praktyce zostać niewłaściwie wykorzystany w celu odsunięcia niewygodnych policjantów od służby. Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć możliwość fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych policjanta - jak ma to miejsce w sytuacji określonej w art. 39 ust. 2 ustawy o Policji. Rzecznik zwrócił się⁷⁴² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i ewentualne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Minister zgodził się⁷⁴³ z argumentami zawartymi w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że w ocenie resortu spraw wewnętrznych i administracji zasadnym wydaje się zmiana art. 39 ust. 1 ustawy o Policji. Kwestia ta zostanie

⁷⁴² RPO-651501-IX/10 z 7 września 2010 r.

⁷⁴³ Pismo z 30 września 2010 r.

rozważona w ramach prac legislacyjnych nad szerszą nowelizacją ustawy o Policji.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Celnej

a) Zwolnienia ze służby funkcjonariuszy celnych

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Związku Zawodowego Celnicy PL, a także szereg osób prywatnych z prośbami o interwencję w celu powstrzymania masowych zwolnień funkcjonariuszy celnych na podstawie art. 26 pkt 13 uchylonej ustawy o Służbie Celnej z dnia 24 lipca 1999 r. oraz na podstawie art. 105 ust. 10 obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Celnej⁷⁴⁴. Wyżej powoływany przepis art. 105 ust. 10 obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Celnej określa, że funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku upływu 12 miesięcy okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, jeżeli nie ustąpiły przyczyny będące podstawą zawieszenia. Zdaniem Przewodniczącego Związku, zacytowana regulacja jest niezgodna z określonymi w Konstytucji zasadami domniemania niewinności, legalizmu, sprawiedliwości społecznej oraz państwa prawa. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁵ do Szefa Służby Celnej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z odpowiedzi uzyskanej od Szefa Służby Celnej wynika⁷⁴⁶, że Minister Finansów oraz Szef Służby Celnej występowali do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę spraw dotyczących funkcjonariuszy celnych oraz ewentualne interwencje w przypadku stwierdzenia uchybień. W przypadku 217 spraw trwają nadal postępowania sądowe, w pozostałych sprawach, w większości dotyczących przypadków, gdy funkcjonariusze celni zostali zwolnieni ze służby na podstawie nie obowiązującego już art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, brak jest danych o etapie postępowania sądowego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji na temat wyników analizy spraw dotyczących funkcjonariuszy celnych i ewentualnych interwencji w przypadku stwierdzonych uchybień.

⁷⁴⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz.1323, z późn. zm.).

⁷⁴⁵ RPO-518110-IX/09 z 14 stycznia 2010 r.

⁷⁴⁶ Pismo z 22 lutego 2010 r.

⁷⁴⁷ RPO-518110-IX/09 z 15 marca 2010 r.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴⁸ Rzecznika, że w Ministerstwie nie jest prowadzona odrębna analiza w zakresie sprawności postępowań sądowych w sprawach karnych przeciwko konkretnym grupom zawodowym, w tym funkcjonariuszy Służby Celnej. Dotychczas nadzór Ministra Sprawiedliwości sprawowany był w kilku indywidualnych sprawach przeciwko funkcjonariuszom Służby Celnej.

b) Świadczenia socjalne przysługujące funkcjonariuszom Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem Inter Regio na koszt urzędu

Na podstawie skargi indywidualnej Rzecznik podjął problem świadczenia socjalnego przysługującego funkcjonariuszom Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem Inter Regio na koszt urzędu. Zastrzeżenia budziło to, że świadczenie powyższe przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przejazd odbywa się pociągami Inter Regio. Stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin⁷⁴⁹ funkcjonariuszowi celnemu i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje, na jego wniosek, raz w roku kalendarzowym świadczenie w postaci przejazdu w klasie drugiej pociągu Inter Regio na koszt urzędu, w którym funkcjonariusz pełni służbę, do jednej z wybranych przez siebie miejscowości i z powrotem. W razie niewykorzystania tego świadczenia, funkcjonariuszowi i członkom rodziny funkcjonariusza przysługuje świadczenie w postaci zryczałtowanego równoważnika pieniężnego. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z treścią tego upoważnienia Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, podmioty uprawnione do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaj i zakres tych świadczeń, sposób obliczania i ich wysokość, terminy rozliczeń oraz wypłaty, uwzględniając prawidłowość wypłacanych świadczeń oraz warunki korzystania z tych świadczeń. Upoważnienie w tej części, w której odwołuje się do warunków korzystania ze świadczeń nie może być odczytywane w ten sposób, iż uprawnia ono do wskazania konkretnego przewoźnika. Prawodawca powinien przez wzgląd na zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) w sposób równy traktować wszystkie podmioty gospodarcze świadczące kolejowe usługi w

⁷⁴⁸ Pismo z 9 kwietnia 2010 r.

⁷⁴⁹ Rozporządzenie z 16 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 177).

zakresie przewozów pasażerskich. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁰ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁵¹ Rzecznika, że z uwagi na wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin, podjęte zostaną prace legislacyjne zmierzające do jego zmiany.

3. Ochrona praw funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich)

a) Szkolenia dla funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich), w związku z poszerzeniem ich uprawnień

W związku z wpływającymi do Rzecznika wnioskami, podjęta została sprawa poszerzenia kompetencji straży gminnych (miejskich) w kontekście wymaganych kwalifikacji (przeszkoleń), jakie powinni odbyć funkcjonariusze tych straży. Ustawą o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym⁷⁵² wprowadzono szereg zmian do ustawy o strażach gminnych. Nowelizacja ta weszła w życie w dniu 24 grudnia 2009 r. W art. 25 ustawy uszczegółowiona została kwestia odbywania przez nowozatrudnionych strażników szkolenia podstawowego. Na podstawie delegacji zawartej w art. 25 ust. 5 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie szkolenia podstawowego strażników miejskich (gminnych)⁷⁵³. Weszło ono w życie w dniu 24 grudnia 2009 r. Program szkolenia zawodowego podstawowego dla funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) jest znacząco węższy niż program szkolenia policjantów. Szkolenie strażników miejskich (gminnych) w ogóle nie obejmuje szkolenia strzeleckiego pomimo, iż w art. 18 ustawa o strażach gminnych⁷⁵⁴ przewiduje możliwość stosowania przez strażników broni palnej bojowej. Znacząco krótsze jest także szkolenie strażników w zakresie stosowania siły fizycznej oraz technicznych środków przymusu bezpośredniego. Rzecznik podkreślił, że należyte wyszkolenie funkcjonariuszy należy do ważnych czynników mających na celu zagwarantowanie, aby funkcjonariusze ustawowo wyposażeni w instrumenty

⁷⁵⁰ RPO-647252-IX/10 z 29 lipca 2010 r.

⁷⁵¹ Pismo z 16 sierpnia 2010 r.

⁷⁵² Ustawa z 22 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 803).

⁷⁵³ Rozporządzenie z 17 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 220, poz. 1731).

⁷⁵⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).

pozwalające na głęboką ingerencję w sferę praw i wolności osobistych używali przyznanych sobie środków w sposób maksymalnie gwarantujący poszanowanie tych praw i wolności. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz o poinformowanie o poczynionych ustaleniach i ewentualnie podjętych działaniach.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁵⁶, że dotychczasowe programy szkolenia nie obejmowały swoim zakresem przedmiotów niezbędnych do prawidłowego wykonywania czynności służbowych przez strażników, a liczba godzin przeznaczonych na poszczególne bloki tematyczne nie była adekwatna do potrzeb i nie odpowiadała specyfice pracy strażnika. W związku z tym, w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich) wprowadzono zmiany do minimalnego zakresu programu szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich). Obowiązujące przepisy prawa umożliwiają rozszerzenie zakresu szkolenia na etapie opracowywania szczegółowego programu, który to program podmioty szkolące przedstawiają właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji do zatwierdzenia. Możliwość użycia przez strażnika gminnego (miejskiego) broni palnej bojowej jest ściśle ograniczona przez ustawę. W zakresie zasad dopuszczania strażnika do posiadania broni palnej bojowej zastosowanie mają przepisy ustawy o broni i amunicji⁷⁵⁷. Zgodnie z art. 16 tej ustawy, osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, jest obowiązana zdać egzamin przed komisją powołaną przez właściwy organ Policji ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią.

4. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Pożarnej

a) Postępowanie kwalifikacyjne do służby w Państwowej Straży Pożarnej

Rzecznik, porównując rozwiązania dotyczące procesu rekrutacyjnego przyjęte w Policji z pragmatykami służbowymi innych formacji stwierdził, iż ustawa o Państwowej Straży Pożarnej⁷⁵⁸ nie zawiera przepisów dotyczących

⁷⁵⁵ RPO-638090-II/10 z 7 kwietnia 2010 r.

⁷⁵⁶ Pismo z 10 maja 2010 r.

⁷⁵⁷ Ustawa z 21 maja 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, z późn. zm.).

⁷⁵⁸ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.).

zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby przygotowawczej w Państwowej Straży Pożarnej. Zasady prowadzenia tego postępowania zostały sformułowane w piśmie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 16 grudnia 2005 r., a następnie doprecyzowane w piśmie Dyrektora Biura Kadry i Szkolenia Komendy Głównej PSP z dnia 1 lutego 2006 r. Przedmiotowe pisma, będące aktami o charakterze wewnętrznym, odnoszą się do podmiotów niezwiązanych organizacyjnie z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej, przy czym pragmatyka służbowa nie zawiera żadnego upoważnienia do określenia procedury postępowania kwalifikacyjnego wobec osób ubiegających się o przyjęcie do służby przygotowawczej. Formułowanie w drodze aktów wewnętrznych zasad postępowania kwalifikacyjnego narusza zatem normę wynikającą z treści art. 93 Konstytucji. Ponadto przyjęte rozwiązanie narusza określoną w art. 60 Konstytucji zasadę dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Minister podzielił⁷⁶⁰ przedstawiony w wystąpieniu Rzecznika pogląd o konieczności podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu uregulowania zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do służby w Państwowej Straży Pożarnej w formie ustawy. Jednocześnie mając na uwadze, iż uregulowanie przedmiotowej problematyki wymaga przeprowadzenia szeregu zmian w obowiązującej ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, poinformował, że podjęcie prac przygotowawczych w tym zakresie wydaje się możliwe w ramach prac nad kolejną nowelizacją ww. ustawy.

b) Przepisy dotyczące udzielania czasu wolnego w zamian za czas ponadnormatywnie wypracowany przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej

Na podstawie artykułu prasowego⁷⁶¹ oraz skargi przedstawicieli Związku Zawodowego Strażaków „FLORIAN” Rzecznik podjął sprawę

⁷⁵⁹ RPO-643170-IX/10 z 19 kwietnia 2010 r.

⁷⁶⁰ Pismo z 13 maja 2010 r.

⁷⁶¹ „Gazeta Wyborcza” z dnia 31 maja 2010 r., *Pożar w straży*.

ponadnormatywnego czasu służby funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

Zaprezentowana ilość nadgodzin, jak i skala pogłębiającego się zjawiska stanowi niewątpliwie naruszenie praw i wolności obywatelskich oraz powoduje słuszne niezadowolenie funkcjonariuszy PSP i reprezentujących ich związków zawodowych. Problem ponadnormatywnego czasu służby w służbach mundurowych oraz braku możliwości uzyskania za nie ekwiwalentu w postaci czasu wolnego w odpowiednim terminie rozliczeniowym, bądź dodatkowego wynagrodzenia od kilku lat stanowi przedmiot zainteresowania Rzecznika. W wystąpieniach kierowanych do Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji poszczególnych rządów oraz Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik zwracał uwagę, że kwestia ta wymaga systemowego rozwiązania, gdyż w większości służb mundurowych nie istnieją regulacje prawne w ustawach pragmatycznych, które pozwalałyby na uzyskanie wynagrodzenia za nadgodziny. Brak stosownych przepisów regulujących ten problem uniemożliwia skuteczne dochodzenie przed sądem zaległych świadczeń pieniężnych. Obowiązujący stan prawny, przy niewystarczającej obsadzie etatowej, powoduje ciągle istnienie dużej liczby nadgodzin i nie jest możliwy do rozwiązania bez przeznaczenia na ten cel dodatkowych środków finansowych oraz zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. Niestety argumenty przedstawione przez Rzecznika nie znalazły u adresatów wystąpień oczekiwanego zrozumienia. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁶² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań zmierzających do rozwiązania przedstawionej sprawy.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁶³, że ustawa o Państwowej Straży Pożarnej w aktualnym brzmieniu reguluje w pełnym zakresie uprawnienia strażaka z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby, wyłączając uprawnienia płacowe z tego tytułu. Powyższe stwierdzenie znalazło potwierdzenie w uchwale⁷⁶⁴ Sądu Najwyższego, w uzasadnieniu której Sąd Najwyższy stwierdził, że stosunki służby w służbach mundurowych nie są stosunkami pracy w rozumieniu Kodeksu pracy i w sprawach nieuregulowanych w pragmatyce danej służby przepisy Kodeksu pracy stosuje się posiłkowo na podstawie wyraźnych odesłań lub w drodze analogii w celu usunięcia

⁷⁶² RPO-648238-IX/10 z 16 czerwca 2010 r.

⁷⁶³ Pismo z 12 lipca 2010 r.

⁷⁶⁴ Uchwała SN z 18 marca 2008 r., sygn. II PZP 3/08.

rzeczywistych luk w tych regulacjach, a nie na podstawie art. 5 Kodeksu pracy. Brak regulacji w pragmatyce danej służby prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby oznacza, że ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi takiego prawa.

c) Niezgodność rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Do Rzecznika zwrócił się Naczelnik Ochotniczej Straży Pożarnej w kwestii nadmiernej ilości obowiązkowych badań lekarskich przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych⁷⁶⁵. Zdaniem wnioskodawcy, wykonanie tych badań może wiązać się z koniecznością uzyskania, przez członka ochotniczej straży pożarnej, wielokrotnych zwolnień od pracodawcy. W trakcie analizy przepisów rozporządzenia stwierdzono, iż przepisy tego aktu nie odpowiadają warunkom art. 92 ust. 1 Konstytucji. W art. 28 ust. 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej jest mowa wyłącznie o prawie członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych do okresowych bezpłatnych badań lekarskich. Tymczasem przepis § 3 przedmiotowego rozporządzenia nakłada obowiązek wykonania badań w każdym przypadku czasowej niezdolności z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni, skutkującej niemożnością udziału w działaniach ratowniczych. Natomiast § 4 ust. 1 nakłada obowiązek przeprowadzania badań, nie rzadziej niż raz na 3 lata, na podstawie skierowania wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W opisywanym przypadku nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej w postaci regulacji w rozporządzeniu materii, co do której na poziomie ustawowym brak jest wyraźnych wskazówek. Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Minister nie podzielił ⁷⁶⁷argumentów zawartych w wystąpieniu Rzecznika i stwierdził, że zmiana przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie

⁷⁶⁵ Rozporządzenie z 30 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 1627).

⁷⁶⁶ RPO-643623-IX/10 z 31 maja 2010 r.

⁷⁶⁷ Pismo z 27 września 2010 r.

przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, przewidująca zwiększenie liczby badań lekarskich, miała przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, a także ogółu społeczeństwa. Rozporządzenie było przedmiotem konsultacji społecznych i międzyresortowych, podczas których nie kwestionowano przedmiotowych regulacji.

Zdaniem Rzecznika argumentacja, iż akt wykonawczy był przedmiotem konsultacji społecznych i międzyresortowych, podczas których podmioty te nie kwestionowały niniejszych regulacji - nie stanowi merytorycznej odpowiedzi w zakresie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁶⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie ewentualnego zainicjowania działań legislacyjnych mających na celu zmianę przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzenia okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, dostosowującą te przepisy do treści dyspozycji zawartej w art. 28 ust. 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁶⁹ Rzecznika, że Minister Zdrowia wystąpi z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako właściwego merytorycznie, o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zmianę przepisów zawartych w art. 28 ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej tak, aby częstotliwość przeprowadzania obowiązkowych badań lekarskich została uregulowana na poziomie ustawowym.

5. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Granicznej

a) Zatrudnianie w ośrodkach szkolenia pracowników cywilnych jedynie na stanowiskach pomocniczo-obslugowych, a nie w korpusie służby cywilnej

W trakcie dokonywania kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej, przedstawiciele związków zawodowych pracowników cywilnych podnieśli problem zatrudniania w ośrodkach szkolenia

⁷⁶⁸ RPO-643623-IX/10 z 6 grudnia 2010 r.

⁷⁶⁹ Pismo z 14 grudnia 2010 r.

pracowników cywilnych jedynie na stanowiskach pomocniczo-obslugowych, a nie w korpusie służby cywilnej. Podczas badania tej sprawy w Biurze Rzecznika stwierdzono, że przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie⁷⁷⁰, na które powoływali się pracownicy, zostały uchylone przez ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷⁷¹. Jednakże jej art. 56 ust. 1 pkt 12 jest podobny do uchylonego przepisu i określa, że organami niezespólonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie, jak komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej. Przepis ten nie wymienia natomiast komendantów ośrodków szkolenia Straży Granicznej. Sytuacja ta powoduje, że pracownicy cywilni mogą posiadać status tylko stanowisk pomocniczo-obslugowych, a nie wyższy w korpusie służby cywilnej. W związku z tym nie mają możliwości podnoszenia kwalifikacji i uzyskania awansu. Rzecznik zwrócił się⁷⁷² do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Komendant nie podzielił⁷⁷³ stanowiska wyrażonego w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że status pracowników zatrudnionych w ośrodkach szkolenia Straży Granicznej wynika z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że poziom wynagrodzeń pracowników Straży Granicznej, zarówno członków korpusu służby cywilnej, jak też pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, wynika z wielkości nakładów finansowych, przewidzianych w budżecie państwa na wynagrodzenia i pochodne.

⁷⁷⁰ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.).

⁷⁷¹ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

⁷⁷² RPO-650042-IX/10 z 9 września 2010 r.

⁷⁷³ Pismo z 23 września 2010 r.

6. Ochrona praw funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

a) Brak przepisów wykonawczych regulujących sposób obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy funkcjonariuszy ABW i AW

Na podstawie otrzymanej skargi Rzecznik zasygnalizował, że nie zostało wykonane upoważnienie ustawowe zawarte w art. 100 pkt. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁷⁷⁴, zobowiązujące Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, odrębnie dla każdej Agencji sposobu obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Materia przekazana przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym pozostaje w ścisłym związku ze sferą konstytucyjnie chronionych praw jednostki, tj. prawem do płatnych urlopów (art. 66 ust. 2 Konstytucji) oraz ochroną praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej. Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁵ do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań w celu doprowadzenia do wykonania omawianego upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷⁶ Rzecznika, że w dniu 7 grudnia 2010 r. wpłynął projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, celem zaopiniowania przez Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Po zakończeniu tego etapu prac, przedłożonemu projektowi regulacji zostanie nadany dalszy bieg legislacyjny. Natomiast projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Wywiadu znajduje się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

⁷⁷⁴ Ustawa z 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

⁷⁷⁵ RPO-611291-IX/09 z 3 grudnia 2010 r.

⁷⁷⁶ Pismo z 21 grudnia 2010 r.

C. System emerytalny służb mundurowych

1. Niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika wniosek⁷⁷⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁷⁷⁸ z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Analizując skargi Rzecznik uznał, iż są one przede wszystkim następstwem tego, że zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. W art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zostały określone warunki podwyższania emerytury, zaś ich uszczegółowienie powinno nastąpić w rozporządzeniu wydawanym przez Radę Ministrów. Jednakże ustawodawca nie wskazał Radzie Ministrów wytycznych, czyli kryteriów, którymi powinna się ona kierować normując szczegółowo materię ujętą w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, co narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wyrokiem⁷⁷⁹ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. Jednocześnie Trybunał przychylił się do wniosku Rzecznika o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego na okres dwunastu miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

⁷⁷⁷ Informacja RPO za 2009 r., str. 381.

⁷⁷⁸ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.).

⁷⁷⁹ Wyrok TK z 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09.

27. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁸⁰, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników⁷⁸¹.

Wspólną specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria, i inne uroczystości) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem służącym ochronie praw obywatelskich. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

Od początku powołania Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu prowadzi on współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób ubogich, nieporadnych, niepełnosprawnych wymagających

⁷⁸⁰ Ustawa z 15.07.1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

⁷⁸¹ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

wsparcia. Przykładem może tu być kooperacja z Wrocławskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych i podejmowanie wielu wspólnych inicjatyw.

Szczególnie intensywnie współpracowano z Kliniką Prawa przy Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, prowadząc m.in. szkolenia dla studentów w Biurze PT, dzięki czemu wzrosła ich efektywność w dalszej pracy w Klinice Prawa.

Liczne działania podejmowane przez przedstawicieli Biura PT służyły zaspokajaniu zapotrzebowania społecznego w zakresie informacji o działaniach Rzecznika. Przejawiało się to w wielu wywiadach i informacjach prasowych, kontaktach – wykładach dla młodzieży licealnej, wizytach grup studentów w siedzibie Biura, odczytach i wystąpieniach na konferencjach oraz bezpośrednim udziale w licznych spotkaniach i uroczystościach.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu uczestniczyli również w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W roku 2010 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 63,9% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 36,1% z ogółu zakończonych) w 23,2% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 2,5% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 74% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 21% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (po ok. 16-17% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa karnego. Najmniejszy proc. stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. Ponownie zmniejszeniu uległa ilość skarg na działania Policji. W 2010 r. w Biurze PT przyjęto 1122 osoby oraz udzielono 1939 porad telefonicznych.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

W 2010 r. Pełnomocnik Terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela, poradnictwa obywatelskiego oraz promocji postaw obywatelskich.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku zaangażowani byli także w realizację zadania koordynowanego przez Rzecznika

Praw Obywatelskich „Krajowy Mechanizm Prewencji”, w ramach którego brali udział w wizytacjach jednostek penitencjarnych zlokalizowanych na obszarze działalności Biura PT.

W roku 2010 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 63,0% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 37,0% z ogółu zakończonych) w ponad 21% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w ponad 18% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 60% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20,0% wpływów spraw nowych. W 2010 r. na wysokim poziomie (ponad 19%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (ok. 14-15% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2010 r. w Biurze PT przyjęto 1002 interesantów oraz udzielono 2279 porad telefonicznych.

3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

W trakcie działalności Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach nawiązano współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się w szczególności poradnictwem prawnym i pomocą osobom potrzebującym. Są to centra pomocy, biura porad prawnych, samorzady zawodowe, stowarzyszenia charytatywne czy też organizacje młodzieżowe i studenckie. Efektem tej współpracy było organizowanie wspólnych przedsięwzięć w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym.

Poza merytorycznym badaniem zgłaszanych przez obywateli spraw, Biuro PT RPO podejmowało również badania terenowe, m.in. w sprawie odmowy udzielania bonifikat i wypłaty odszkodowań odbiorcom energii elektrycznej w związku z awariami w zasilaniu oraz dostarczaniu zasilania do odbiorców na terenie Małopolski i Śląska⁷⁸² czy też realizacji obietnic złożonych przez władze rządowe oraz samorządowe osobom pokrzywdzonym powodziami. W

⁷⁸² Informacja RPO za 2010 r., omówienie w rozdziale „Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych”- Sprawy dostaw energii.

powyższych sprawach badane były raporty ze stanu uszkodzonych domostw oraz weryfikowany był system udzielanej ofiarom klęsk pomocy.

W 2010 r. odbywano także sesje wyjazdowe podczas których przyjmowano skargi obywateli, a także przeprowadzono spotkania z mieszkańcami oraz lokalnymi władzami informujące o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

W roku 2010 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 68,9% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 31,1% z ogółu zakończonych) w ponad 15% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w ponad 9% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 75% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 21% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 16-18% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa karnego. Na wysokim poziomie (ok. 13% wpływów) odnotowano sprawy z zakresu administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców oraz prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2010 r. w Biurze PT przyjęto 917 interesantów oraz udzielono 1801 porad telefonicznych.

4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

Przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg w 2010 roku w sprawach cywilnych były skargi dotyczące przedłużających się postępowań sądowych, dokonywanej przez sąd oceny dowodów zebranych w toku postępowania dowodowego, czy też protokolowania rozpraw. Zdaniem skarżących protokoły pisemne nie odzwierciedlały wystarczająco wiernie przebiegu rozprawy, a nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego wprowadzająca zasadę utrwalania dźwięku albo obrazu i dźwięku rozprawy w praktyce nie funkcjonowała.

Nie zmniejszyła się liczba skarg dotyczących problemów z egzekwowaniem orzeczeń sądów regulujących kontakty rodziców z dziećmi oraz związanych z przemocą w rodzinie.

W 2010 r. częste były także skargi na komorników, które składane były głównie przez dłużników, ale również i wierzycieli. Dłużnicy skarżyli się na bezpodstawnie wysokie potrącenia egzekucyjne, zawyżanie kosztów

postępowania egzekucyjnego oraz na naruszanie przez komorników godności uczestników postępowania, zwłaszcza w toku wykonania wyroków eksmisyjnych. Wierzyciele natomiast skarżyli się na opieszałość komorników i zbyt małą skuteczność ich działań.

W ramach problematyki prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami skargom głównym towarzyszyły, składane niejako „przy okazji” skargi na adwokatów i radców prawnych, którzy zdaniem skarżących nie dokładali należytej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków.

Nowa grupa spraw wynikała ze skarg na organy administracji, które swoimi decyzjami (ustalenie warunków zabudowy, pozwolenie na budowę) umożliwiały budowanie elektrowni wiatrowych, stanowiących z zasady dużą grupę wiatraków, będących potężnymi konstrukcjami żelbetowymi, lokalizowanymi bardzo często na terenach rekreacyjnych i atrakcyjnych turystycznie. Budowle te zmieniają w znacznym stopniu krajobraz, ale ich rzeczywisty wpływ na zdrowie ludzi i zwierząt wymaga zbadania. Analizy wymagają również normy określające dopuszczalne granice promieniowania elektromagnetycznego wobec braku jednoznacznej regulacji granicy szkodliwości tego promieniowania.

Podobnie jak w latach ubiegłych częste były skargi na niewłaściwe działanie nadzoru budowlanego – z reguły na beczynność lub opieszałość organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego.

Obywatele zgłaszali także problemy związane z gospodarką przestrzenną i gospodarką nieruchomościami zwracając uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu tych spraw przez urzędy.

W zakresie problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych do Pełnomocników Terenowych zwracali się lokatorzy mieszkań komunalnych w sprawach remontów i konserwacji budynków.

Zgłaszano także prośby o pomoc przy przejmowaniu uprawnień do lokali po dotychczasowym najemcy.

Wpływały też liczne pytania i skargi obywateli dotyczące przepisów nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W 2010 roku znacznie zwiększyła się liczba skarg na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, w szczególności na praktykę stosowania nowego prawa spółdzielczego przez zarządy spółdzielni. W ramach tej grupy skarg znalazły się skargi na sądy rejestrowe (Krajowy Rejestr Sądowy), który – zdaniem skarżących członków

spółdzielni – niesłusznie i pochopnie uwzględnia wadliwe wnioski zarządów spółdzielni mieszkaniowych.

W ramach problematyki prawa karnego skargi dotyczyły zachowań funkcjonariuszy policji oraz działań prokuratury. Były to skargi na nadużywanie władzy przez funkcjonariuszy oraz na naruszanie godności osobistej obywateli. W dalszym ciągu miały miejsce skargi na niechętnie przyjmowanie przez policję zgłoszeń i zawiadomień o przestępstwie.

Pojawiły się również skargi na przebieg postępowań karnych, w szczególności na złą organizację procesu, polegającą na częstym przerywaniu rozpraw i odraczaniu posiedzeń, co skutkowało przewlekłością procesu i obniżeniem poziomu orzekania.

W roku 2010, podobnie jak w latach poprzednich, wpływały skargi na działanie prokuratury. Dotyczyły one przewlekłości postępowania przygotowawczego, a także przedwczesnego umorzenia postępowania. Stronie postępowania bardzo trudno skutecznie zaskarżyć postanowienie o jego umorzeniu. Sądy przeważnie utrzymywały w mocy postanowienia prokuratury, nie uwzględniając zażaleń obywateli.

W 2010 r. wpływały też skargi na orzecznictwo w sprawach karnych. Organy procesowe (sądy, prokuratura) odmawiały przyznania statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, osobom faktycznie pokrzywdzonym wskutek popełnienia przestępstwa. Nadal obywatele skarżyli się na naruszanie ich godności w toku procesu przez niektórych sędziów.

W 2010 r. nastąpił wyraźny spadek skarg obywateli na adwokatów, pełniących role obrońców w postępowaniu karnym, co może świadczyć o podwyższeniu poziomu usług adwokackich w tym zakresie.

W roku sprawozdawczym do Biur Pełnomocników Terenowych RPO wpłynęły także skargi dotyczące warunków zatrzymania przez funkcjonariuszy Policji oraz odbywania kary pozbawienia wolności, które zbadano lub przekazano do rozpoznania właściwym wydziałom kontroli Komend Wojewódzkich, jak również sądom penitencjarnym oraz dyrektorom zakładów karnych.

Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyły przede wszystkim wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych. W skargach pojawiał się problem trudności udokumentowania liczby lat pracy koniecznej do wyliczenia emerytury.

Pomimo pewnego postępu w tym zakresie, nadal składane były skargi obywateli na przewlekłość postępowań sądowych w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Część skarg dotyczyła przewlekłości postępowania w sprawie przyznania i ustalenia wysokości świadczenia z tytułu choroby zawodowej lub renty rodzinnej oraz naruszania praw pracowniczych przez pracodawców prywatnych.

Z zakresu pomocy społecznej wiele spraw dotyczyło skarg na działania Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej, w tym min. na przyznawanie zbyt niskich świadczeń socjalnych oraz zbyt długi okres oczekiwania na przydział lokalu socjalnego. Poruszono również kwestię zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat za przejazd środkami komunikacji miejskiej osoby towarzyszącej niepełnosprawnemu dziecku w drodze do szkoły.

W zakresie problematyki prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta w 2010 r. w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO dominowały skargi na działania Telekomunikacji Polskiej S.A. oraz operatorów telefonii komórkowej.

Z problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców na uwagę zasługują skargi pacjentów na brak dostępności z powodu ograniczeń finansowych do zalecanych medycznie form leczenia.

Sprawy dotyczące obowiązku meldunkowego, które były rozpatrywane w Biurze w Gdańsku nadal wskazują na brak właściwego rozumienia instytucji meldunku. Osoby zwracające się do Rzecznika w dalszym ciągu żywią błędne przekonanie, iż posiadanie meldunku jest podstawowym elementem źródła prawa do lokalu mieszkalnego, a co gorsze pracownicy organów stosujących prawo zbyt często postępują tak, jakby podzielali ten pogląd.

Podobnie jak w latach ubiegłych interesanci w wielu sprawach oczekiwali podjęcia działań przez Rzecznika mimo, iż było to niemożliwe z uwagi na przyznane ustawowo kompetencje. Wobec braku dostępu do bezpłatnych poradni prawnych i konieczności ponoszenia kosztów obsługi prawnej, znaczna część obywateli oczekiwała, iż w ich zastępstwie działania podejmie Rzecznik. Z praktyki Pełnomocników Terenowych wynika, że niestety w dalszym ciągu występuje niska świadomość prawna nie tylko społeczeństwa, ale także pracowników instytucji i urzędów. Wskazuje to na pilną potrzebę działań także profilaktycznych. Brak w przeszłości odpowiednich treści i narzędzi w kształtowaniu postaw społecznych i podstawowej wiedzy w zakresie praw i

wolności odnajduje swoje bardzo wyraźne odzwierciedlenie w aktualnej sytuacji. Podejmowane przez Rzecznika działania służą właśnie nie tylko sanacji złej praktyki, ale także pełnią rolę komunikatora społecznego.

28. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W związku z badanymi przez Rzecznika skargami, nasuwają się uwagi natury ogólnej dotyczące zarówno etapu tworzenia prawa jak też etapu jego stosowania. Nadsyłane do Rzecznika skargi wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

A. Tworzenie prawa

W dalszym ciągu występują nieprawidłowości w procesie tworzenia prawa. Częste i nieskoordynowane zmiany przepisów powodują, iż obywatele czują się zagubieni. Zasady zaufania obywateli do państwa i prawa nie buduje praktyka polegająca na zaskakiwaniu adresatów norm prawnych nowymi rozwiązaniami, do których nie mają odpowiedniego czasu, aby się przystosować.

Rzecznik wielokrotnie interweniował w sprawie nieprawidłowości związanych z tworzeniem prawa. Doświadczenia w tym zakresie potwierdzają, iż w trakcie procesu legislacyjnego dochodzi do nieprawidłowości, którym nawet obowiązująca obecnie ustawa lobbingowa nie jest w stanie zapobiec. Z uwagi na to konieczne jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów, które w pełni odzwierciedlać będą każdą ingerencję w tekst projektu ustawy już od samego początku procesu legislacyjnego.

Rzecznik bacznie obserwuje tworzone w Polsce prawo, niestety wiele przypadków potwierdza, iż jego jakość nadal nie jest zadawalająca. Przykładem może być sprawa regulacji prawnej wprowadzającej instytucję tzw. pomieszczeń tymczasowych, której celem było zapobieganie tzw. „eksmisjom na bruk”. Niestety przepis nie został skonstruowany wystarczająco precyzyjnie, ponadto nie został skorelowany z innymi ustawami regulującymi problematykę mieszkaniową, w efekcie czego stał się źródłem naruszeń prawa i wolności obywatelskich takich jak prawo własności czy też prawo do sądu. Doprowadził także do opóźnień w realizacji wyroków eksmisyjnych, także w tych przypadkach w których przyczyną eksmisji było znęcanie się nad rodziną. Na wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność tego

przepisu z Konstytucją, w tym także z zasadami poprawnej legislacji. Podobnie zła jakość przepisów stanowiących w ramach kolejnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a nade wszystko ignorowanie przez ustawodawcę dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego m.in. ochrony prawa własności, powoduje, że w praktyce mnożą się wątpliwości i spory dotyczące zarówno wykładni przepisów tej ustawy, jak i oceny ich zgodności z Konstytucją. Niepokojące jest to, że dokonywane często *ad hoc* wybiórcze zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych powodują, iż jest ona coraz mniej jasna i staje się niewykonalna w praktyce. Niestety wystąpienia Rzecznika, sygnalizujące od kilku lat te same kwestie stanowiące źródło potencjalnych naruszeń praw majątkowych czy też korporacyjnych (takich jak zasady funkcjonowania spółdzielni) obywateli – członków spółdzielni i wymagające uregulowania bądź doprecyzowania w ustawie, nie są uwzględniane. Wskazać chociażby należy, że wystąpienie w tej sprawie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pozostało bez odpowiedzi.

Rzecznik bacznie obserwował wzmożone działania władz publicznych w dziedzinie rozwoju inwestycji infrastrukturalnych związanych m.in. z organizacją turnieju finałowego Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Wprawdzie rozbudowa infrastruktury jest niezbędna dla dalszego rozwoju cywilizacyjnego kraju i służy dobru społecznemu, jednak Rzecznik dostrzega w tym zakresie niepokojącą tendencję do upraszczania procedur inwestycyjnych wyłącznie w interesie inwestorów, często natomiast naruszane są podstawowe prawa właścicieli nieruchomości, na których inwestycje te są prowadzone. W ocenie Rzecznika nowe spec-ustawy wprowadzają drastyczne dla właścicieli uregulowania pozbawiając sądy kontroli nad odjęciem prawa własności. Ponadto nadmierna surowość trybów przewidzianych w spec-ustawach, nadawanie niemal wszystkim decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności, praktyczna nieodwołalność orzeczeń czy też pozbawianie stron prawa udziału w postępowaniu, wszystkie te regulacje budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw właścicieli nieruchomości. W zainteresowaniu Rzecznika pozostawały także regulacje zawarte w spec-ustawach związane z naruszaniem gwarancji uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczone mienie.

Nadal nie są uregulowane sprawy reprivatyzacyjne. Mimo upływu ponad 20 lat od transformacji ustrojowej poszkodowani właściciele znacjonalizowanego mienia nie mogą doczekać się prawidłowego, spójnego uregulowania swych roszczeń.

Rzecznik dostrzega także problemy w stosowaniu przepisów prawa budowlanego, bowiem nieprecyzyjne przepisy aktów wykonawczych powodują nie tylko rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, ale co istotne powodują trudności w wykonywaniu swych uprawnień przez organy nadzoru budowlanego.

W związku z pojawiającymi się sygnałami o zaległościach w wydawaniu aktów wykonawczych Rzecznik wielokrotnie występował do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o przedstawienie aktualnej informacji na temat stanu realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw. Z otrzymanej informacji wynikało, iż na dzień 25 sierpnia 2010 r., pozostawało 185 niezrealizowanych upoważnień do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Istotnym problemem było pomijanie niektórych zasad techniki prawodawczej, jak też wymogów sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych. Opóźnienia w tym zakresie nie pozwalają na prawidłowe stosowanie przepisów ustawy co w rezultacie powoduje osłabienie zaufania obywateli do stanowionego prawa. Należy także mieć na względzie, iż brak przepisów wykonawczych w praktyce może powodować wymierne szkody dla obywateli, którzy nie mogą w pełni realizować przyznanych im uprawnień ustawowych.

B. Prawo do obrony

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy normujące zasady porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Osoba tymczasowo aresztowana może porozumiewać się ze swoim obrońcą podczas nieobecności innych osób a także korespondencyjnie. Swoboda porozumiewania się z obrońcą podlega ograniczeniu w stosunku do podejrzanego wobec którego stosowany jest środek zapobiegawczy jakim jest tymczasowe aresztowanie. Istota tych ograniczeń sprowadza się do możliwości zastrzeżenia

przez prokuratora obecności swojej albo osoby trzeciej podczas widzenia podejrzanego z obrońcą, a także możliwości kontroli korespondencji podejrzanego ze swoim obrońcą. Wprawdzie ograniczenia te mogą obowiązywać tylko przez 14 dni od dnia tymczasowego aresztowania, mimo to stanowią poważne ograniczenie prawa do obrony. Wątpliwości Rzecznika w tym zakresie budzi nie sam fakt wprowadzenia krótkotrwałego ograniczenia w zakresie swobody kontaktu podejrzanego ze swoim obrońcą, lecz przyjęte przez ustawodawcę kryterium wprowadzenia takiego ograniczenia, a mianowicie „w szczególnie uzasadnionym wypadku”. Przepis ten daje bowiem prokuratorowi czasową możliwość ograniczenia konstytucyjnego prawa do obrony poprzez wprowadzenie kontaktu obrońcy z podejrzanym w obecności osób trzecich. Regulacja ta nie zawiera elementów konkretyzujących, nosi natomiast cechy blankietowości, pozostawiając prokuratorowi swobodę w zakresie ograniczenia prawa do obrony, nie gwarantując tym samym w wystarczający sposób ochrony przed arbitralnością decyzji prokuratora. Ustawodawca nie sprecyzował przesłanek i okoliczności, których zaistnienie przyznaje prokuratorowi prawo do czasowego ograniczenia swobodnych kontaktów podejrzanego z obrońcą. Omawiane ograniczenia, jakkolwiek krótkotrwałe, stanowią niewątpliwą ingerencję w sferę konstytucyjnego prawa do obrony, które przysługuje w każdym, a więc także we wstępnym stadium postępowania. Stąd też ograniczenie kontaktów podejrzanego ze swoim obrońcą stanowi ingerencję w prawo do obrony. W tej kwestii Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań mających na celu zmianę krytykowanego przepisu prawnego.

W ocenie Rzecznika zapewnienie poufności kontaktów podejrzanego (oskarżonego) z jego obrońcą jest podstawą skutecznego prawa do obrony stanowiącego gwarancję demokratycznego porządku prawnego. Przyzwolenie zaś ustawodawcy na ingerowanie organów władzy publicznej w poufne kontakty podejrzanego (oskarżonego) ze swoim obrońcą może w rezultacie wywierać negatywne skutki na prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i prawo do rzetelnego, uczciwego procesu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad postępowania z materiałami uzyskanymi przez Policję w wyniku podejmowanych czynności operacyjnych. Zdaniem Rzecznika przepisy o Policji w zakresie w jakim nie określają granic wkroczenia przez stosującego czynności operacyjno-rozpoznawcze w sferę kontaktów

podejrzanego z jego obrońcą jak również sposobu postępowania z uzyskanymi w ten sposób informacjami są niezgodne z Konstytucją. Wprawdzie ustawodawca zapewnił szereg gwarancji procesowych mających na celu ochronę prawa do obrony, poprzez zapewnienie poufności kontaktów podejrzanego (oskarżonego) z jego obrońcą, jednak dopuszczanie na gruncie przepisów o Policji możliwości kontrolowania i nagrywania takich kontaktów stanowi naruszenie zasady poufności kontaktów tymczasowo aresztowanego z obrońcą. Ponadto przepisy ustawy o Policji umożliwiając gromadzenie takich danych pozostawiają nieuregulowaną kwestię sposobu postępowania z materiałami obejmującymi udokumentowane kontakty podejrzanego z obrońcą.

C. Prawo do ochrony życia prywatnego

Mówiąc o prawie obywatela do ochrony życia prywatnego należy mieć na względzie stałe napięcie występujące pomiędzy tym prawem, a prawem obywatela do informacji. Możliwości techniczne i oczekiwania względem państwa powodują także wzrost jego aktywności w sferze monitorowania i gromadzenia informacji o obywatelach i rozmaitych aspektach ich życia. Prawo do ochrony życia prywatnego wyraźnie gwarantuje też Konstytucja, stanowiąc w art. 47 o prawie każdego do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawa te w oczywisty sposób związane są z godnością człowieka. Ingerencja państwa w sferę prywatną przybiera różne oblicza. Poważne problemy ujawniają się na tle spraw związanych ze stosowaniem kontroli operacyjnej i wykorzystaniem uzyskanych w ten sposób danych. Niepokojące z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności obywateli jest tworzenie rozmaitych, często bardzo wszechstronnych baz danych o obywatelach. Niestety szereg innych podmiotów (na przykład banki, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej) gromadząc informacje o obywatelach może wkraczać w sferę prywatności jednostki.

Z prawem do ochrony życia prywatnego związany jest budzący wiele kontrowersji problem wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie. W toku analizy przepisów prawa dotyczących autonomii pacjentów w zakresie leczenia ujawniły się istotne wątpliwości dotyczące wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie. W przypadku bowiem leczenia małoletniego pacjenta, który nie ukończył 16 lat, wymagane jest uzyskanie zgody podwójnej,

tj. zgody małoletniego pacjenta oraz zgody jego przedstawiciela ustawowego. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane, poprzez złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, posługują się sztywnym kryterium wieku dla określenia prawa osób małoletnich do decydowania lub współdecydowania o przeprowadzeniu badania lub udzielenia innych świadczeń zdrowotnych. Kwestia ta ma istotne znaczenie w świetle prawa do realizacji wolności osobistej i nietykalności osobistej. W ocenie Rzecznika posłużenie się przez ustawodawcę niewłaściwym kryterium wprowadza ograniczenia w korzystaniu przez osoby małoletnie z tej konstytucyjnej wolności. Ustawodawca posłużył się wyłącznie sztywnym kryterium wieku, podczas gdy postępując zgodnie z Konstytucją powinien przede wszystkim odwołać się do stopnia jego dojrzałości oraz zdolności do kształtowania własnych poglądów.

W 2010 r. w zainteresowaniu Rzecznika pozostawała także problematyka dotycząca uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu. Problematyka ta ujawniła się na tle napływających do Rzecznika spraw, w tym sprawy publikacji przez Policję na jej stronach internetowych zdjęć kibiców piłkarskich pochodzących ze stadionowego monitoringu w celach identyfikacyjnych. Zdaniem Rzecznika w polskim systemie prawnym brak jest rozwiązań legislacyjnych na podstawie których organy ścigania uprawnione byłyby do przetwarzania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu zawierających dane osobowe obywateli. Omawiana problematyka jest o tyle istotna, iż czynności organów ścigania polegające na wykorzystywaniu i upublicznianiu materiałów uzyskanych za pomocą monitoringu głęboko ingerują w konstytucyjne chronione prawa obywateli, w tym prawo do prywatności i ochrony wizerunku. Faktem jest, że różne podmioty stosują systemy monitoringu, a pozyskiwaniem tą drogą informacji zajmuje się coraz szerszy krąg podmiotów zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Skutkiem stosowania monitoringu może być tymczasem utrwalanie wizerunku osób fizycznych, a następnie jego wykorzystanie dla różnych celów. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż wszelkie działania ingerujące w prawo jednostki do jej prywatności powinny być dokonywane ostrożnie i z postanowieniem obowiązujących przepisów prawa. Wprawdzie stosowanie systemów

monitoringu w wielu sytuacjach ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa, z drugiej jednak strony może prowadzić do naruszenia prywatności monitorowanych osób, czy innych dóbr chronionych prawem.

Bardzo często informacje te dotyczą wizerunku osób, informacji o obecności w określonych miejscach, o sposobie zachowania, jak również treści wypowiedzi itp. są utrwalane i mogą być wykorzystywane w różnych celach. Wprawdzie używanie systemu monitoringu w niektórych przypadkach jest zgodne z przepisami szczególnymi np. w kasynach, czy też w czasie odbywania się imprez masowych. W innych natomiast sytuacjach monitoring może być stosowany z uwagi na szczególnie ważny, usprawiedliwiony cel określonych podmiotów zarówno publicznych jak i prywatnych. Systemy te są stosowane w celach nie tylko dla zapewnienia bezpieczeństwa, lecz także szeroko rozumianego „nadzoru”. W odniesieniu jednak do tych przypadków brak jest odpowiednich regulacji. Rzecznik zwracał się w tej sprawie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zbadanie przedmiotowej problematyki w celu wprowadzenia nowych regulacji, które zachowywałyby odpowiednią równowagę pomiędzy zagwarantowaniem praw jednostki, a ogólnym interesem podmiotów, które miałyby stosować monitoring.

D. Wolność osobista

Ingerencja państwa w prawo do wolności, niezbędna w demokratycznym państwie prawa, musi być zgodna z Konstytucją i szczegółowo uregulowana w aktach rangi ustawowej oraz zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami wspólnotowymi. Dlatego też przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje konieczność uregulowania w jednej ustawie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionych funkcjonariuszy odpowiednich służb. W wyroku wydanym na wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest niezgodny z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz z art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny potwierdził sygnalizowaną przez Rzecznika potrzebę ustawowego uregulowania użycia środków przymusu bezpośredniego w celu zapewnienia zgodności przepisów

regulujących użycie środków przymusu bezpośredniego z Konstytucją. Potwierdzeniem wagi powyższej materii jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego, w którym Trybunał potwierdził, iż niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest podjęcie stosownych działań legislacyjnych, celem usunięcia uchybień dotyczących rozporządzeń regulujących rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki i sposoby ich użycia przez funkcjonariuszy CBA, ABW, Policji i Straży Granicznej.

Sprawa ta jest o tyle ważna, iż dotyczy sytuacji w której władza publiczna dysponuje oczywistą przewagą wobec jednostki, z racji koniecznej w określonych sytuacjach potrzeby działania, przy jednoczesnym zagrożeniu dla dóbr takich jak wolność czy też prywatność jednostki. Niestety jak poinformował Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prace nad projektem ustawy o środkach przymusu bezpośredniego planowane są dopiero w 2011 roku.

Na tle wpływających do Rzecznika skarg od wielu już lat pojawia się problem stosowania tymczasowego aresztowania. Wielokrotnie Rzecznik zwracał uwagę na brak w obowiązujących przepisach górnego limitu czasowego stosowania tymczasowego aresztowania oraz na niekorzystne dla Polski rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej kwestii. Z drugiej jednak strony odnotowuje się wiele bulwersujących przypadków, gdy sprawcy przestępstw, wobec których sąd odstąpił od tymczasowego aresztowania, pozostając na wolności dokonali zabójstw osób pokrzywdzonych lub świadków przestępstwa. W ocenie Rzecznika działania o charakterze zarówno legislacyjnym jak i organizacyjno-edukacyjnym dotyczące kwestii tymczasowego aresztowania powinny przebiegać dwutorowo, z jednej strony w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób pokrzywdzonych przestępstwem, z drugiej zaś strony – w celu wyeliminowania lub znacznego ograniczenia przypadków nadmiernie długotrwałego tymczasowego aresztowania. Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości prośbą o poinformowanie jakie działania są podejmowane, aby tymczasowe aresztowanie było stosowane z poszanowaniem praw i wolności innych uczestników postępowania karnego, a także zgodnie z zasadami wynikającymi z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Istotnym problemem z punktu widzenia praw osób oskarżonych (podejrzanych) jest możliwość wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku

poddania się badaniom poprzez zastosowanie wobec niego środków przymusu bezpośredniego. Przepisy k.p.k. nie regulują zastosowania wobec oskarżonego (podejrzanego) środków przymusu bezpośredniego w przypadku odmowy wykonywania omawianego obowiązku. W ocenie przedstawionej Ministrowi Sprawiedliwości Rzecznik wskazał, iż przepis rozporządzenia został wydany w tym zakresie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

E. Prawa osób niepełnosprawnych

Prawa osób niepełnosprawnych oraz problemy tych osób pozostają w centrum zainteresowania Rzecznika, który dostrzega konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych mających na celu wyrównanie szans osób niepełnosprawnych w społeczeństwie.

Wpływające do Rzecznika skargi wskazują, iż osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu są dyskryminowane i traktowane jako obywatele drugiej kategorii. W marcu 2010 r., minęły trzy lata od podpisania przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która jest wyrazem nowego podejścia do zagadnienia włączania osób z niepełnosprawnością do życia publicznego, społecznego i kulturalnego i stanowi przejście od modelu opiekuńczego do modelu społeczeństwa otwartego, opierającego się na zasadzie równości oraz poszanowania godności każdego człowieka. Niepokojący jest niestety fakt, iż pomimo licznych deklaracji, polski rząd nie skierował do Sejmu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych podpisanej przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. Analiza postanowień Konwencji potwierdza, iż w dalszym ciągu polski porządek prawny nie został dostosowany do wymagań Konwencji. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o terminie ratyfikowania przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Niestety uzyskał jedynie informację, iż z uwagi na szeroki zakres zobowiązań jakie Polska nałożyła na siebie ratyfikując Konwencję decyzja o ratyfikacji Konwencji zostanie podjęta w momencie uzyskania pewności, że Polska będzie w stanie wywiązać się z podjętych zobowiązań.

Z napływających do Rzecznika wniosków wynika zaś, iż obowiązujące w Polsce przepisy nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji obserwowanej przy edukacji osób niepełnosprawnych, ich zatrudnianiu, zabezpieczeniu ich

pozycji na rynku pracy, dostępie do środków komunikacji, korzystaniu z dóbr kultury, a także korzystaniu z podstawowych praw i wolności obywatelskich, takich jak np. prawa wyborcze.

Liczne skargi napływające do Rzecznika potwierdzają, iż osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu mają utrudniony dostęp do dóbr kultury i usług, co uniemożliwia im, tym samym pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Przykładem są skargi przedstawicieli środowiska osób głuchych dotyczące decyzji Zarządu Telewizji Polskiej SA o zmniejszeniu liczby audycji dostosowanych do potrzeb niesłyszących odbiorców, które są warunkiem wyrównania szans osób niepełnosprawnych oraz zapewniają tej grupie obywateli uczestnictwo w życiu społecznym kulturalnym i politycznym.

Także przeprowadzona analiza stron internetowych potwierdziła, iż znikomy jest procent publicznych serwisów internetowych rzeczywiście dostępnych dla użytkowników z dysfunkcją wzroku. Tymczasem podkreślić trzeba, iż likwidacja barier w tym zakresie należy do szczególnych obowiązków demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Podejmując interwencję w tej sprawie Rzecznik został zapewniony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż podejmowane są działania na rzecz poprawy dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych m.in. poprzez prezentowanie i propagowanie tego zagadnienia na konferencjach czy też warsztatach i spotkaniach roboczych. Podkreślić należy, iż duży wpływ na zmianę aktualnego stanu rzeczy ma także propagowanie wiedzy na ten temat oraz wzrost e-dostępności w dziedzinach ułatwiających funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym w społeczeństwie tak, aby nie czuli się wykluczeni poza jego margines.

Wizytacje lokali przeprowadzone przed wyborami prezydenckimi oraz wyborami samorządowymi potwierdziły, iż 1/3 skontrolowanych lokali wyborczych nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji albo z innych przyczyn jest niedostępna dla osób niepełnosprawnych. Stwierdzone nieprawidłowości budzą niepokój Rzecznika i potwierdzają, iż państwo polskie nie wywiązuje się z obowiązku ułatwienia niepełnosprawnym wyborcom udziału w głosowaniu. W związku z powyższym Rzecznik zwracał się w tej sprawie do organów władzy o podjęcie działań zmierzających do skutecznej ochrony praw i wolności osób

niepełnosprawnych. Niestety ponowna kontrola potwierdziła, iż wiele lokali wyborczych wciąż nie było dostępnych dla osób niepełnosprawnych.

Także wprowadzenie do polskiego systemu prawa wyborczego głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika wyborczego nie zapewnia skutecznej ochrony praw wyborczych osób niepełnosprawnych. Niezbędne jest bowiem zapewnienie możliwości samodzielnego głosowania osobom niewidomym, a także odstąpienie od automatycznego pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. W obecnym stanie prawnym osoby ubezwłasnowolnione (zarówno całkowicie jak i częściowo) nie posiadają prawa wybierania. Ponieważ ustawodawca polski nie wprowadził zróżnicowania z uwagi na materialno-prawne przesłanki ubezwłasnowolnienia, oznacza to, że prawa do wybierania pozbawione są wszystkie osoby ubezwłasnowolnione, niezależnie od tego co stanowiło podstawę ubezwłasnowolnienia. Taka regulacja może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Do takich wniosków doszedł także Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który stwierdził naruszenie przez Węgry przepisów Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷⁸³. Wprawdzie wyrok strasburski zapadł w sprawie przeciwko Węgrom, jednak autorytet Trybunału nie pozwala na zignorowanie jego orzeczenia przez inne państwa, w tym Polskę.

F. Dyskryminacja ze względu na wiek

Jedną z podstawowych, a niestety najczęściej naruszanych zasad konstytucyjnych, mającą oparcie także w aktach prawa międzynarodowego, jest zasada równości. Z zasadą tą nierozzerwalnie jest związany zakaz dyskryminacji odnoszący się do wszystkich dziedzin życia człowieka. Ma ona szczególnie znacznie z punktu widzenia ochrony praw człowieka i jego wolności.

Rzecznik na bieżąco monitoruje przypadki nierównego i dyskryminacyjnego traktowania wszystkich grup społecznych zwracając się w ich obronie do właściwych organów państwa oraz organów organizacji międzynarodowych. Rzecznik wielokrotnie występował do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prac nad ustawą o równym traktowaniu. W

⁷⁸³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr. 38832/06

rezultacie w dniu 3 grudnia 2010 r., uchwalona została ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, która zamknęła kilkuletni okres prac mających na celu zapewnienie właściwego poziomu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem. Ustawa ta powierzyła Rzecznikowi wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania. Jednakże Rzecznik nie otrzymał środków finansowych na realizację tego dodatkowego zadania.

Wpływające do Rzecznika skargi potwierdzają stosowanie przez instytucje finansowe praktyk ograniczających obywatelom możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek. Uznając prawo banków do autonomicznej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy Rzecznik wiele razy podkreślał, że autonomia ta jednak nie może prowadzić do dyskryminacji osób starszych, gdyż narusza to konstytucyjną zasadę równości. W ocenie Rzecznika wiek nie może być powodem dyskryminacji w zakresie korzystania z usług bankowych. Ponadto zaniepokojenie Rzecznika budzi sposób traktowania osób starszych przez niektórych pracowników banków, którzy wykorzystując ich ułomności np. słaby słuch lub wzrok proponują dokonanie inwestycji finansowych nie informując o ewentualnej możliwości poniesienia strat. Przykładowo sytuacja taka miała miejsce np. w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych. Podobnie przedstawia się problem z drobnymi kredytami i pożyczkami udzielanymi przez banki osobom starszym bez rzetelnego badania zdolności kredytowej klienta. Efektem powyższych praktyk jest stale rosnąca liczba kredytów i pożyczek których klient nie jest w stanie spłacić.

Do Rzecznika w 2010 r., wpływały także skargi notariuszy, których analiza potwierdza, że obecnie obowiązujące przepisy Prawa o notariacie nakazujące Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie notariusza, jeżeli ten ukończył 70 lat stanowią przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Potwierdza to fakt, iż tak restrykcyjne ograniczenia dotyczą wyłącznie notariuszy, pozostawiając przedstawicielom innych zawodów prawniczych – adwokatom czy też radcom prawnym – swobodną decyzję co do dalszego świadczenia usług po osiągnięciu przez nich wieku uprawniającego do uzyskania świadczenia emerytalnego. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie legislacyjne, które wręcz automatycznie uznaje, że osoba po osiągnięciu określonego wieku nie jest w stanie prawidłowo wykonywać powierzonych jej czynności nie jest właściwe. Rzecznik w tej sprawie wystąpił do Ministra Sprawiedliwości, który uznał

jednak, że brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że odwołanie notariusza, który ukończył 70 lat stanowiło przejaw dyskryminacji ze względu na wiek.

G. Dyskryminacja ze względu na płeć

W napływających do Rzecznika skargach pojawił się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach telewizyjnych wyrażający instrumentalne i stereotypowe podejście do kobiety. Jest to zjawisko negatywne, ponieważ reklama przekazująca treści dyskryminujące lub poniżające oparte o kryterium płci i stereotypy płciowe stanowi poważną przeszkodę dla stworzenia nowoczesnego społeczeństwa respektującego zasadę równości płci. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania zapewnił Rzecznika, iż podejmowane są działania, których celem jest współpraca ze środowiskami reklamodawców w celu wyeliminowania z przekazów reklamowych i marketingowych wszelkich treści dyskryminujących mogących obrażać i poniżać kobiety oraz utrwaląc stereotypy dotyczące ich roli w społeczeństwie. W praktyce okazuje się, że podejmowane działania nie są wystarczające.

Co jakiś czas powraca kwestia odmiennego traktowania kobiet i mężczyzn w trakcie niektórych zawodów sportowych organizowanych przez różne podmioty. Przejawiało się to przykładowo w odmiennym kształtowaniu wysokości nagród za zajęcie poszczególnych miejsc w zależności od płci osoby, przy zachowaniu jednolitych warunków uczestnictwa w pozostałym zakresie. Zdarzały się także przypadki dyskryminacji sportowców ze względu na ich niepełnosprawność. W ocenie Rzecznika wątpliwości w tym zakresie dotyczą zgodności tego rodzaju praktyk z Konstytucją oraz przepisami ustawy o kulturze fizycznej. Niestety od Ministra Sportu i Turystyki Rzecznik uzyskał jedynie informację, iż nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej ogranicza się do zagadnień objętych ustawą o sporcie i dotyczy wyłącznie polskich związków sportowych. Tym samym brak jest środków prawnych pozwalających reagować na zachowania, które mogą być uznane za dyskryminujące w obszarze sportu, w zakresie wyłączonym spod nadzoru ministra.

Z dużym zaniepokojeniem Rzecznik przyjął informację, o przedstawieniu przez Komisję Europejską zarzutów dotyczących nieprawidłowego stosowania

przez Polskę przepisów unijnych zakazujących dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy, m.in. poprzez niezamieszczenie w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definicji dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, definicji molestowania oraz zmuszania do praktykowania dyskryminacji. Rzecznik został zapewniony, iż aktualnie trwają prace nad opracowaniem zmian w ustawie mające na celu pełne dostosowanie powyższych przepisów do wymogów prawa wspólnotowego.

W ocenie Rzecznika istotne znaczenie z punktu widzenia zasady równego traktowania płci ma ustalenie jednolitego wieku kobiet i mężczyzn w prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Rzecznik stoi na stanowisku, że zróżnicowanie okresu aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn ma charakter dyskryminujący, a więc narusza konstytucyjnie zagwarantowaną zasadę równości. W ocenie Rzecznika utrzymanie wieku emerytalnego kobiet na poziomie 60 lat pozbawia kobiety szansy kontynuowania, na równi z mężczyznami, działalności zawodowej, a w konsekwencji pozbawia nie tylko równych szans w osiągnięciu takiej samej pozycji zawodowej, ale także statusu materialnego po przejściu na emeryturę. Trybunał rozpatrując złożony przez Rzecznika w tej sprawie wniosek wyrokiem z dnia 15 lipca 2010 r., uznał konstytucyjność zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w nowym powszechnym systemie emerytalnym. W opinii Trybunału wprowadzenie regulacja wieku emerytalnego znajduje usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych jednak nie stanowi rozwiązania optymalnego. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi sygnalizację w sprawie potrzeby podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego, która uwzględniać będzie odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne.

H. Sytuacja osób pozbawionych wolności

Sytuacja osób pozbawionych wolności stanowi z oczywistych względów szczególnie sprawdzian podejścia władz publicznych do kwestii ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, bowiem osoby takie z definicji pozostają w izolacji od reszty społeczeństwa, którego instytucje i organizacje tylko w ograniczonym i określonym zakresie mogą monitorować działania

funkcjonariuszy państwa pozostających w stałych relacjach z osobami pozbawionymi wolności, czy też stan przestrzegania praw tych osób. Obserwacja Rzecznika w tym zakresie, a także wynik ustaleń poczynionych w ramach działań podejmowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji nie są optymistyczne. Szczegółowa analiza posiadanych informacji potwierdza, iż w dalszym ciągu obserwuje się naruszenia praw osób pozbawionych wolności wynikających ze standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych. Naruszenia te dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z tymczasowym aresztowaniem oraz warunkami odbywania kary pozbawienia wolności. Problemem nękającym wymiar sprawiedliwości jest też długotrwałość stosowania tymczasowego aresztowania, na co niestety w dużej mierze ma wpływ długotrwałość prowadzonych postępowań prokuratorskich i sądowych.

Trudności związane z przestrzeganiem praw osób pozbawionych wolności stwarzają także same warunki odbywania kary. Liczba osadzonych przebywających w zakładach karnych jest ciągle wysoka. Wprawdzie przeludnienie w polskich zakładach karnych zmniejsza się, jednak często dzieje się to kosztem przekształcania innych pomieszczeń na cele mieszkalne lub też rosnącą liczbą osób oczekujących na odbycie wymierzonych przez sąd kar, a nie tak nie demoralizuje przestępców jak brak możliwości wyegzekwowania wymierzonych kar.

Ponadto na kanwie wpływających do Rzecznika skarg od osób pozbawionych wolności oraz tymczasowo aresztowanych pojawia się problem wynikający z nowej praktyki stosowanej przez zakłady karne mającej na celu zmniejszenie przeludnienia jednostek penitencjarnych. Polega ona na przenoszeniu więźniów do zakładów karnych mniej zaludnionych, które bardzo często położone są w odległych częściach kraju. Praktyka ta wynika wprawdzie z konieczności dostosowania warunków bytowych więźniów do znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, określających maksymalny czas pobytu osadzonego w przeludnionej celi, może jednak ograniczać prawo więźniów oraz osób im bliskich do odwiedzin. Dlatego nadal ważnym problemem pozostaje pozyskanie dodatkowych miejsc zakwaterowania w jednostkach penitencjarnych oraz stosowanie alternatywnych środków w stosunku do kary bezwzględnego pozbawienia wolności.

Ponadto w ocenie Rzecznika poważne wątpliwości budzą obowiązujące przepisy normujące porozumiewanie się podejrzanego i oskarżonego

tymczasowego aresztowanego ze swoim obrońcą. Problem ten został szczegółowo omówiony w podpunkcie „Prawo do obrony”.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika przez osadzonych wyłania się również problem zapewnienia prawidłowej opieki zdrowotnej zarówno w aresztach śledczych jak i zakładach karnych. Źródłem takiego stanu rzeczy jest problem pozyskania fachowej kadry medycznej, która zabezpiecza sprawowanie opieki zdrowotnej nad osadzonymi jedynie w godzinach pracy administracji zakładów karnych i aresztów śledczych. Liczne są skargi osadzonych i ich rodzin na ograniczenia w wydawaniu skierowań na specjalistyczne konsultacje i leczenie w placówkach publicznej służby zdrowia.

Liczne są też skargi osób pozbawionych wolności dotyczące stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych. Odnotowano przypadki naruszenia godności osób osadzonych przez nieuprawnionych funkcjonariuszy, którzy korzystali bez ograniczeń z dostępu do obrazu z kamer telewizji przemysłowej oraz jego zapisu na urządzeniu utrwalającym łamiąc prawo do prywatności osadzonych.

Na naruszenia praw osób pozbawionych wolności wskazują także przypadki stosowania różnego rodzaju retorsji w stosunku do skazanych wnoszących skargi, pozwy lub też petycje będące próbą wyegzekwowania swoich praw. Wystąpiły nawet przypadki wystawiania ujemnej oceny postępów w resocjalizacji skarżących się skazanych, w następstwie czego byli oni kierowani do odbycia kary w zakładzie typu zamkniętego. To niepokojące, że takie sytuacje mają miejsce, tym bardziej, że prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich praw i wolności naruszonych przez organy władzy publicznej jest zagwarantowane konstytucyjnie.

Zaniepokojenie Rzecznika budzą także ustalenia Krajowego Mechanizmu Prewencji dokonane podczas wizytacji w zakładach karnych dotyczące wypadków nadzwyczajnych, takich jak bunt, śmierć osadzonego albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza lub innej osoby, samobójstwo osadzonego, zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym czy też pobicie. Wypadki takie potwierdzają niestety dysfunkcję w funkcjonowaniu placówek, w których przebywają osoby pozbawione wolności. W kilkunastu badanych sprawach dotyczących wypadków nadzwyczajnych organy prokuratury skierowały do sądu akty oskarżenia wobec osób pozbawionych wolności, czy też nawet funkcjonariuszy lub pracowników

Służby Więziennej. Niestety w wielu przypadkach kontrole KMP oraz badania akt sprawy wykazały, iż umorzenia postępowań były przedwcześnie.

W trakcie przeprowadzonych wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych dostrzeżono problemy związane z informowaniem osadzonych cudzoziemców o przysługujących im prawach i obowiązkach, szczególnie w sytuacji, kiedy posługiwali się oni wyłącznie językiem ojczystym. W rezultacie wystąpień Rzecznika poinformowano, iż w tej kwestii Służba Więzienna podjęła działania mające na celu przygotowanie zwięzłej informacji o podstawowych prawach i obowiązkach osób skazanych i tymczasowo aresztowanych, która zostanie przetłumaczona na kilka języków obcych i umieszczona na portalu internetowym Służby Więziennej.

Zdaniem Rzecznika konieczne wydaje się opracowanie przez Służbę Więzienną aktualnej pisemnej informacji, która zawierałaby kompendium wiedzy o prawach i obowiązkach osób skazanych i tymczasowo aresztowanych. Tak przygotowana informacja mogłaby zostać następnie przetłumaczona na języki ojczyste osadzonych cudzoziemców przez konsulaty lub ambasady państw z których pochodzą.

I. Przewlekłość postępowań (prokuratorskich, sądowych i administracyjnych)

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie środków służących zapobieżeniu lub właściwemu reagowaniu na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Powyższą kwestię podnosił także w swoich wyrokach Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślając, iż prawo to nie będzie efektywne, jeżeli skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie nie będą kierowane do władz krajowych. W polskim systemie prawnym obowiązuje ustawa przyznająca obywatelowi prawo do wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania sądowego. Podstawowym celem tej ustawy jest zapewnienie możliwości efektywnej ochrony prawa jednostki do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Skarga ma pełnić swoistego rodzaju środek odwoławczy w rozumieniu Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przeciwdziałający bezczynności organów wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Rzecznika skarga na przewlekłość postępowania powinna obejmować dwa elementy. Po pierwsze musi następować w wyniku jej

rozpatrzenia wyraźne przyznanie, że doszło do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, po drugie zaś muszą zostać podjęte adekwatne środki zmierzające do usunięcia skutków owej przewlekłości. Niestety w ramach obowiązujących w naszym kraju przepisów regulujących skargę na przewlekłość postępowania sądowego wprawdzie dochodzi do wyraźnego stwierdzenia, że doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jednakże nie następuje efektywne usunięcie owej przewlekłości. Stwierdzona przewlekłość postępowania nie spotyka się bowiem z właściwą reakcją w postaci zasądzenia stosownego zadośćuczynienia za zaistniałą przewlekłość. Ostatnie zmiany przepisów w tym zakresie stwarzają nadzieję na zmianę dotychczasowego stanu rzeczy.

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika stale pojawia się problem nieprawidłowości procesowych w postępowaniach przygotowawczych, w tym szczególnie przewlekłości tych postępowań. Poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zapewnienia stronie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a także prawa do ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem budzi praktyka zawieszenia postępowań karnych z powodu oczekiwania na opinie biegłych. Wprawdzie stanowisko Prokuratury Krajowej w tym zakresie dotyczące braku podstaw do zawieszania postępowania z uwagi na długotrwałe oczekiwanie na opinie biegłych było wielokrotnie wyrażane i przypominane, mimo to do Rzecznika wciąż wpływały wnioski świadczące o praktyce zawieszania postępowań karnych z uwagi na oczekiwanie na opinię biegłych. Rzecznik został zapewniony, iż resort sprawiedliwości podejmuje liczne pozalegislacyjne działania nakierowane na usprawnienie funkcjonowania opiniowania na rzecz sądów oraz organów ścigania.

W celu realizacji powyższych wytycznych prezesa sądów okręgowych we własnym zakresie prowadzą cykliczne szkolenia biegłych mające na celu uzupełnienie ich wiedzy na temat roli biegłego, jego uprawnień i obowiązków w procesie, aby w ten sposób podnieść jakość oraz sprawność opiniowania.

Do Rzecznika wpływały także skargi osób pozbawionych wolności na długotrwałe rozpatrywanie przez sądy ich wniosków złożonych w toku postępowania wykonawczego, dotyczących udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności lub warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary. W znacznej części przypadków było to wynikiem wielokrotnego transportowania skazanych do jednostek penitencjarnych

położonych w różnych okręgach, czego skutkiem była zmiana właściwości miejscowej sądu i konieczność przekazania wniosku do rozpatrzenia sądowi miejscowo właściwemu. W ocenie Rzecznika koniecznym wydaje się uregulowanie w akcie prawa o charakterze ogólnie obowiązującym kwestii dotyczących transportowania skazanych, wobec których toczy się postępowanie w przedmiocie przerwy lub warunkowego zwolnienia. Na tle sprawy *Rokosz przeciwko Polsce*, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka nakazał państwu polskiemu wypłatę odszkodowania, uznając, że pobyt skazanego w warunkach zakładu karnego w jego stanie zdrowia, stanowił naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wyraźnie widać potrzebę wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, które umożliwią właściwe procedowanie sądów w postępowaniu wykonawczym. Zdaniem Rzecznika szczególnie w przypadku skazanych ubiegających się o udzielenie przerwy w odbywaniu kary, powinny mieć priorytet względy humanitarne i dobro jednostki oraz prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Rzecznik jest adresatem także wielu skarg na przedłużające się postępowanie w sprawie przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Sytuacja taka występuje w szczególności w przypadku podejmowania przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czynności związanych z nadzorem nad wykonywaniem orzeczeń o niezdolności do pracy. Z analizy wpływających do Rzecznika skarg wynika, że postępowanie w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania świadczenia rentowego toczy się w takich przypadkach przez cztery, a nawet więcej miesięcy. Co do zasady zaś niewydanie decyzji w ciągu 60 dni od rozpoczęcia postępowania należy uznać za przewlekłość w działaniu organu. W opinii Rzecznika niepokojący jest fakt, że w okresie toczącego się postępowania o przyznanie świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy osoba zainteresowana, a także często pozostający na jej utrzymaniu członkowie rodziny zostają przejściowo pozbawieni dochodu w postaci tego świadczenia, stanowiącego w niektórych przypadkach podstawowe źródło utrzymania.

Niepokojący z punktu widzenia ochrony praw człowieka i obywatela jest także problem przewlekłości postępowań administracyjnych przed organami właściwymi w sprawach o odszkodowanie za wywłaszczone mienie. Przewlekłość takich postępowań liczona jest niekiedy w dziesiątkach lat, przy

czym, pomimo licznych wystąpień Rzecznika, sytuacja w tym zakresie nie uległa zasadniczej poprawie.

J. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE

Podstawą prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, a tym samym podstawą realizacji podstawowych praw człowieka i obywatela jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa zarówno polskiego jak i przepisów prawa europejskiego. Zarówno jednostki, jak i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez Parlament oraz zobowiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego.

Zaniepokojenie Rzecznika budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Z informacji opublikowanych przez Komisję Europejską wynika, że Polska posiada zaległości we wdrażaniu dyrektyw, szczególnie w obszarach ochrony wolnej konkurencji, wymiaru sprawiedliwości, ochrony wolności i praw jednostki a także w zakresie spraw pracowniczych i socjalnych, w tym dotyczące dyrektyw antydyskryminacyjnych.

Rzecznik stale monitoruje działania legislacyjne mające na celu dostosowanie obowiązującego w Polsce porządku prawnego do standardów międzynarodowych, tak by zapewnić spójność regulacji i możliwość pełnego przestrzegania przyjętych na siebie zobowiązań.

Istotne znaczenie w tym zakresie mają działania podejmowane przez ustawodawcę zmierzające do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej dotyczącej zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej. Decyzja ta wymaga od krajów członkowskich podejmowania niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby osoba fizyczna skazana za jedno z przestępstw określonych w decyzji (przestępstw związanych z seksualnym wykorzystaniem dzieci i pornografią dziecięcą nie wyłączając podżegania, pomocnictwa oraz usiłowania ich popełnienia) była, jeśli zajdzie taka konieczność, czasowo lub nawet na stałe pozbawiona prawa do prowadzenia działalności zawodowej związanej z nadzorem nad dziećmi. Dążąc do wykonania powyższej decyzji do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka został skierowany poselski projekt ustawy o

zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, który zawiera rozwiązanie wskazanego problemu, w postaci uniemożliwienia prowadzenia działalności zawodowej związanej z nadzorem nad dziećmi osobie skazanej za określone przestępstwa.

Rzecznik analizował także stopień przygotowania polskich przewoźników oraz portów lotniczych w zakresie implementacji rozporządzenia (WE) Nr. 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą. Rzecznik został zapewniony, iż osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mają zagwarantowane prawo do udzielenia pomocy przez zarządzających portami lotniczymi w taki sposób, aby osoby te mogły skorzystać z lotu, na który mają rezerwację zarówno w przypadku zgłoszenia przez te osoby szczególnych potrzeb danemu przewoźnikowi lub organizatorowi wycieczek z 48 godzinnym wyprzedzeniem w stosunku do opublikowanej godziny odlotu, jak i bez dokonania zgłoszenia. Zarządzający portami lotniczymi podejmują starania w celu udzielenia pomocy w taki sposób, aby osoby niepełnosprawne i o ograniczonej sprawności ruchowej mogły skorzystać z lotu, na który mają rezerwację. Niestety ustawa Prawo Lotnicze nadal nie została znowelizowana pod kątem umożliwienia Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawowania efektywnego nadzoru nad implementacją w/w rozporządzenia, w praktyce pozbawiając Prezesa Urzędu uprawnień do wydawania decyzji oraz nakładania kar administracyjnych za naruszenie przepisów rozporządzenia. W razie zaś stwierdzenia nieprawidłowości zmuszony jest ograniczyć się jedynie do formułowania zaleceń i rekomendacji.

Mając na względzie potrzebę dostosowania obowiązujących przepisów do przyjętych przez Polskę zobowiązań wynikających ze standardów międzynarodowych Rzecznik podejmował działania związane z koniecznością pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do tej Konwencji. Polska wprawdzie nie jest stroną Konwencji o cyberprzestępczości, a zatem nie istnieje prawny obowiązek dostosowania prawa polskiego do jej wymogów, jednakże Rzecznik został zapewniony, iż Ministerstwo Sprawiedliwości podejmuje działania zmierzające do zapewnienia zgodności prawa polskiego z postanowieniami Konwencji. Pozostała do wprowadzenia

zmiana odnosi się do przestępstw pornografii dziecięcej. W celu pełnego związania się postanowieniami Konwencji konieczne jest podniesienie granicy wiekowej małoletniego (przynajmniej do 16 lat) w odniesieniu do utrwalania oraz sprowadzania, posiadania i przechowywania na użytek prywatny treści pornograficznych z udziałem małoletniego. Wprowadzenie planowanych zmian do prawa polskiego pozwoli na pełną realizację postanowień Konwencji Rady Europy oraz Protokołu dodatkowego.

Istotną rolę w procesie przestrzegania praw człowieka i obywatela stanowi wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach prowadzonych przeciwko Polsce. Rzecznik na bieżąco monitoruje orzecznictwo Trybunału i podejmuje działania mające na celu wykonanie wyroków mających wpływ na poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju.

Przykładem niech będzie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*⁷⁸⁴. W wyroku tym Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zarzuty podniesione w skardze dotyczyły praktycznej niemożliwości uczestniczenia w lekcjach etyki (zamiast religii), co gwarantują obowiązujące przepisy prawne. Skarżący zaś ze względu na swoje „bezwyznaniowe” poglądy, był w szkole szykanowany, co doprowadziło do konieczności kilkakrotnej zmiany szkoły. Sprawa ta, chociaż dotyczy tej jednostkowej sytuacji, ma znaczenie fundamentalne dla praktyki oświatowej w Polsce, bowiem problemów z organizowaniem lekcji etyki nie można tłumaczyć wyłącznie brakiem odpowiedniej liczby chętnych. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedłożenie informacji na temat podjętych przez Ministerstwo działań zmierzających do wykonania wyroku Trybunału. Minister Edukacji Narodowej zapewnił, iż obecnie obserwuje się wzrost zainteresowania udziałem w zajęciach z etyki, co powoduje, iż stopniowo zwiększa się liczba szkół, w których takie zajęcia są organizowane.

Mając na względzie istniejące rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczące znaczenia procesowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzającego naruszenia w krajowym postępowaniu cywilnym prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd

⁷⁸⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 czerwca 2010 r., w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* (skarga nr 7710/02).

Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: "Czy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi podstawę do żądania wznowienia postępowania z powodu jego nieważności, czy też stanowi on stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uzasadniające żądania naprawienia szkody?" Rzecznik przychyliła się do funkcjonującego w orzecznictwie poglądu zgodnie z którym wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd nie może stanowić podstawy do wznowienia postępowania z powodu jego nieważności. Za takim bowiem stanowiskiem w ocenie Rzecznika przemawia wzgląd na potrzebę ochrony praw osób trzecich, które nie były uczestnikami postępowania przed Europejskim Trybunałem, jak również wzgląd na potrzebę ochrony konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Sąd Najwyższy potwierdzając stanowisko Rzecznika w tym zakresie uznał, iż: „ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania cywilnego”.

Rzecznik monitoruje stosowanie przez organy władzy publicznej wyroku⁷⁸⁵ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w którym Trybunał dokonał wykładni obowiązującej w naszym kraju ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na tle decyzji uchylającej decyzję przyznającą prawo do wcześniejszej emerytury pracownikowi opiekującemu się dzieckiem wymagającym stałej opieki. Podstawą do przyznania tego świadczenia były przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki. Trybunał uznał, że wydając tę decyzję oraz nie uchylając jej w toku postępowania sądowego, organy władzy publicznej dopuściły się naruszenia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pozbawiając skarżącą przysługującego jej „mienia” w postaci wcześniejszej emerytury. W świetle kryteriów sformułowanych w wyroku Trybunału decydujące znaczenie powinna

⁷⁸⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009 r., w sprawie *Moskal v. Polska* (skarga nr 10373/05).

mieć ocenę proporcjonalności skutków ewentualnej zmiany uprawnień emerytalnych. W ocenie Rzecznika powyższy wyrok nie może pozostać bez wpływu na praktykę wzruszalności decyzji rentowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej kwestii. Z uzyskanych informacji wynika, iż przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozwalają na wzruszenie prawomocnej decyzji w sprawach o świadczenie emerytalno-rentowe w ściśle określonych konkretnych przypadkach, zaś wystąpienie takiego przypadku obliguje organ rentowy do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczenia. Prawo to przysługuje zarówno ubezpieczonemu jak i organowi rentowemu, zaś każdorazowa weryfikacja prawa do świadczenia lub ustalenie nowej wysokości świadczenia na mocy powyższego przepisu wymaga wydania nowej decyzji organu rentowego, która podlega kontroli sądowej. Ministerstwo potwierdziło, iż brak możliwości wzruszenia decyzji z urzędu doprowadziłby do skrajnych sytuacji, w których ubezpieczeni pobieraliby świadczenia w zaniżonej wysokości (np. na skutek błędu organu rentowego) albo pobieraliby świadczenia bezpodstawnie (np. wskutek korupcji)

Rzecznik dostrzega również, iż poważnym problemem, z którym boryka się nasz wymiar sprawiedliwości jest przewlekłość postępowań przygotowawczych czy też sądowych, co niestety potwierdzają także wydane przeciwko Polsce wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Załączniki:

Załącznik Nr 1

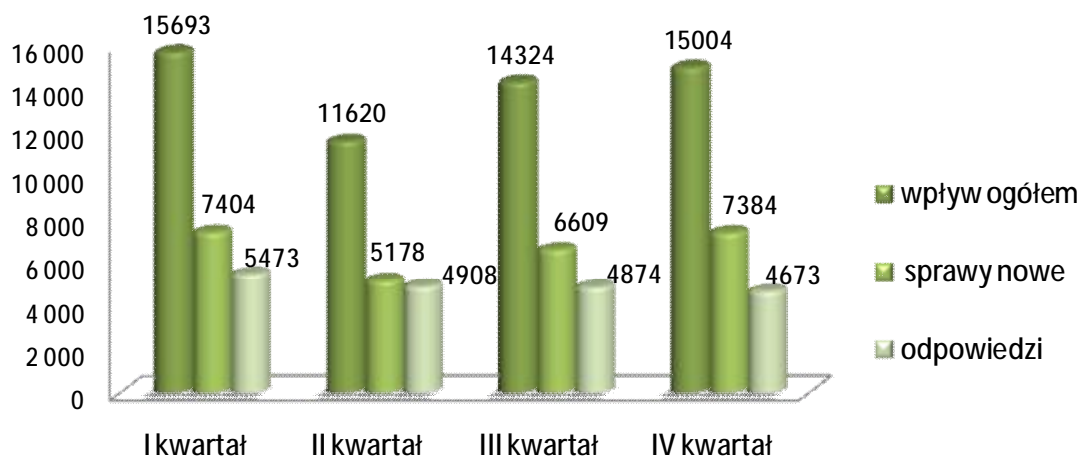
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

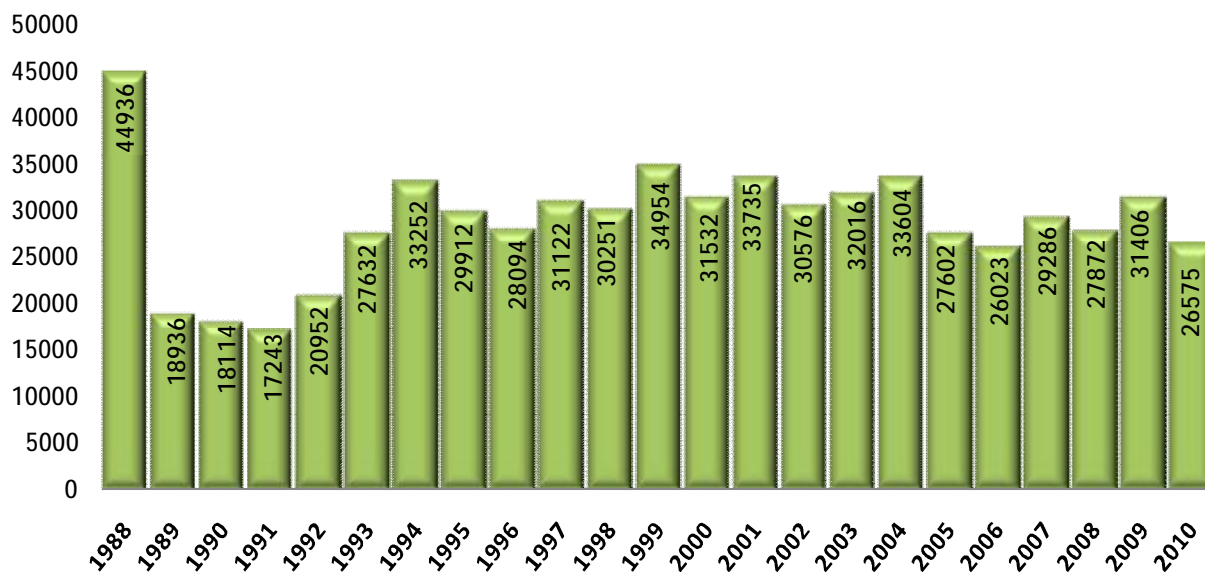
	2009 1.01. – 31.12.	2010 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2010)
Wpływ ogółem	65 208	56 641	-13,1	1 100 342
Liczba nowych spraw	31 406	26 575	-15,4	665 625
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	21 706	19 928	-8,2	368 873

W 2010 roku w Biurze RPO przyjęto 6 217 interesantów oraz przeprowadzono 20 763 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2010 r.



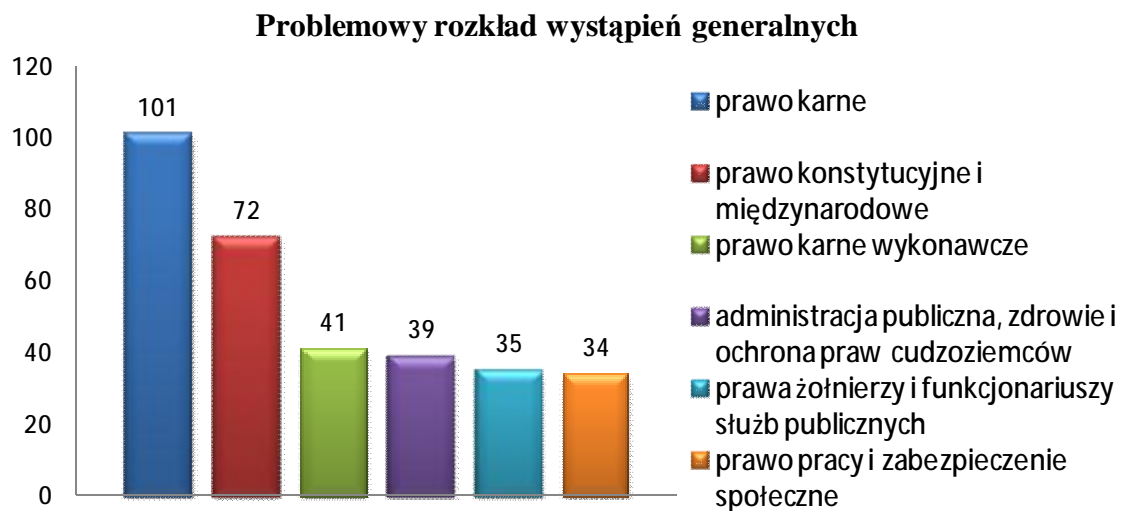
Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988 - 2010



Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2010
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	293 95
2)	wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	10
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	10
4)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5)	kasacji	61
6)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
7)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
8)	wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3
9)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	9
10)	wniosek o unieważnienie orzeczenia	1
11)	przystąpił do postępowania sądowego	3
12)	przystąpił do postępowania administracyjnego	4

Spośród 404 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2010 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	101	25,0
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	72	17,8
prawo karne wykonawcze	41	10,1
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	39	9,7
prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	35	8,7
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	34	8,4

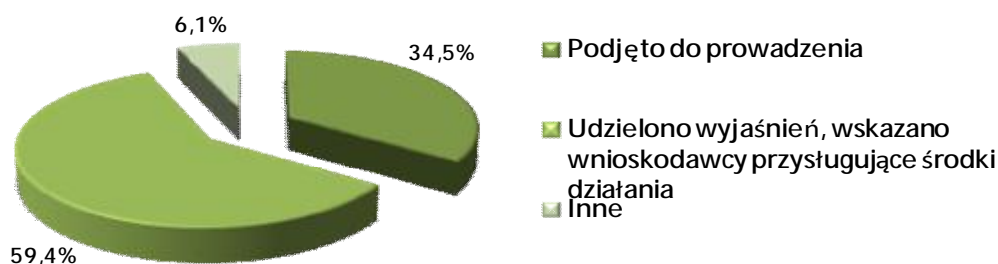


Sprawy rozpatrzone w 2010 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 34 248 nowych spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	11 810	34,5
	2	podjęto do prowadzenia	9 714	28,4
		w tym: z inicjatywy RPO	735	
3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 096	6,1	
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	20 360	59,4
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	20 360	59,4
Inne	6	Razem	2 078	6,1
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	545	1,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	550	1,6
	9	nie podjęto ⁷⁸⁶	983	2,9
Łącznie			34 248	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2010 r.



⁷⁸⁶ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

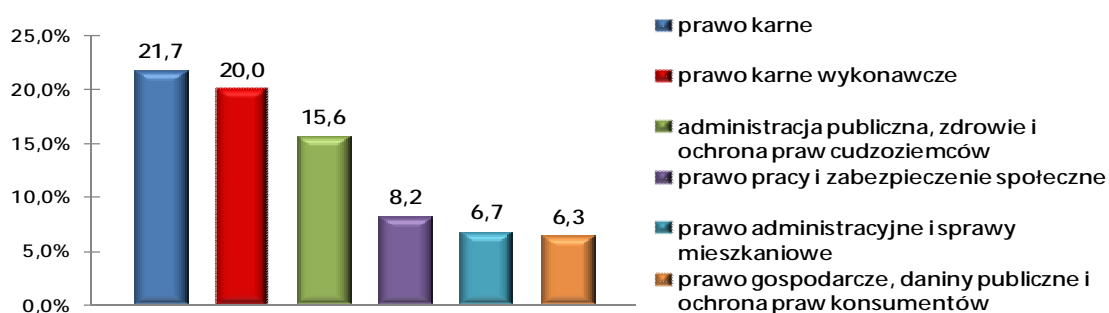
Spośród 34 248 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	6 937	20,3
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4 441	13,0
prawo karne wykonawcze	4 421	12,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 316	12,6
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3 907	11,4
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	3 733	10,9
inne	6 493	22,6

Z 34 248 spraw rozpatrzonych w 2010 roku podjęto do prowadzenia 11 810, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 561	21,7
prawo karne wykonawcze	2 362	20,0
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	1 843	15,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	966	8,2
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	794	6,7
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	742	6,3
inne	2 542	21,5

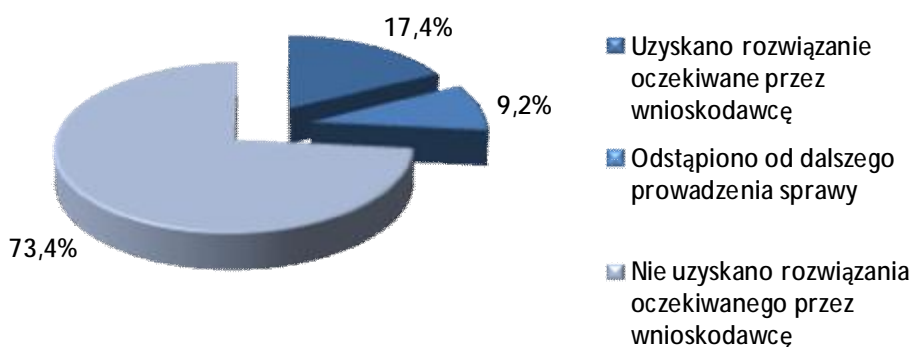
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 11 963 sprawach podjętych w roku 2010 i latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	2082	17,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1270	10,6
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	812	6,8
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	1095	9,2
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	408	3,4
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	687	5,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	8786	73,4
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	7141	59,7
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1632	13,6
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	13	0,1
Razem			11 963	100,0

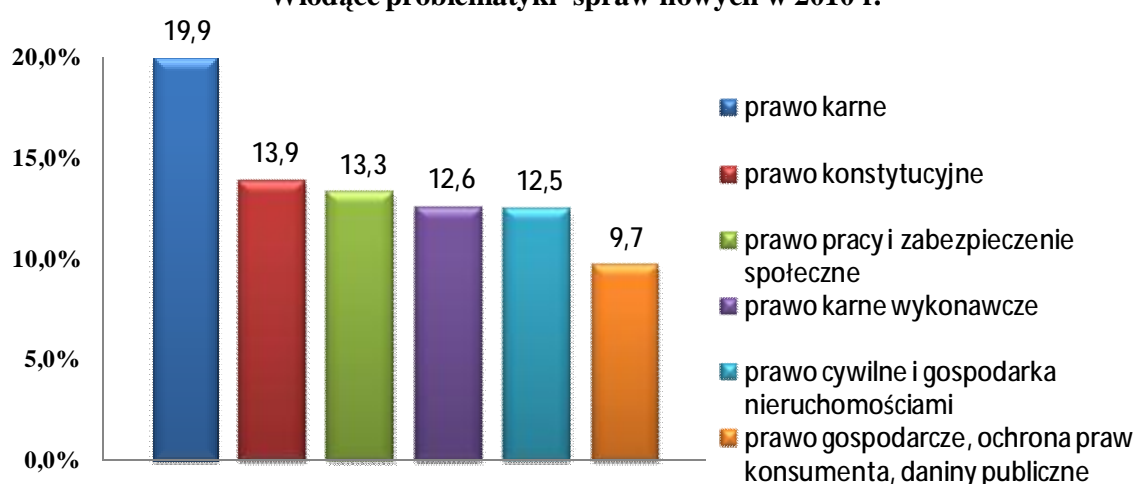
Zakończenie spraw podjętych



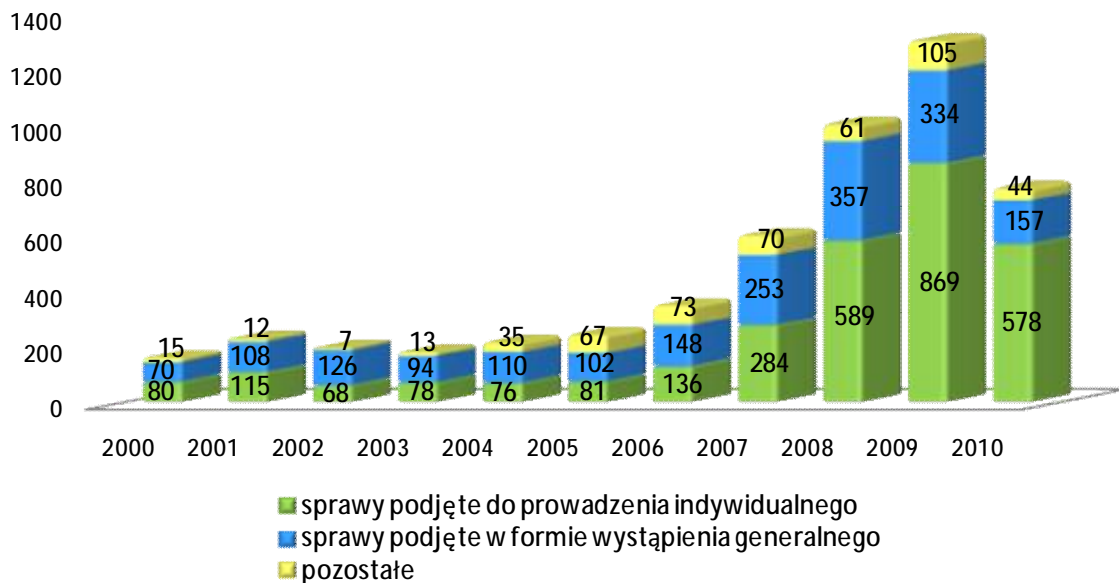
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2010 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3 685	13,9
2	prawo karne	5 297	19,9
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 532	13,3
4	prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3 324	12,5
5	prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2 090	7,9
6	prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	2 583	9,7
7	prawo karne wykonawcze (Krajowy Mechanizm Prewencji)	3 354	12,6
8	prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	390	1,5
9	administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	2 041	7,7
10	inne	279	1,0
11	Razem	26 575	100,0

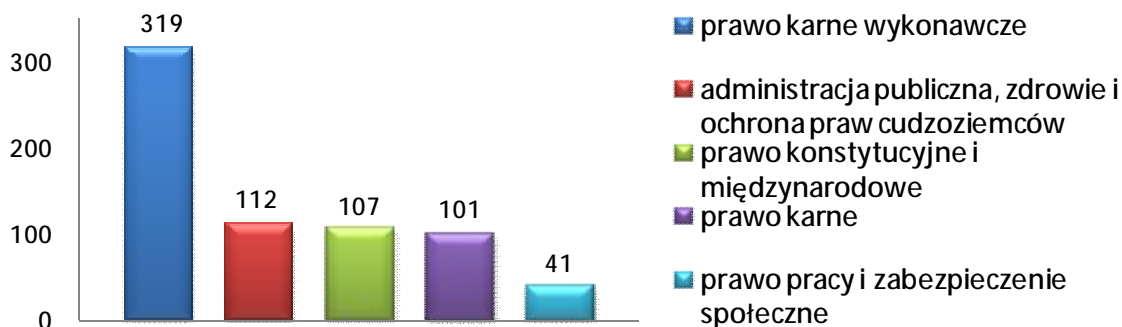
Wiodące problematyki spraw nowych w 2010 r.



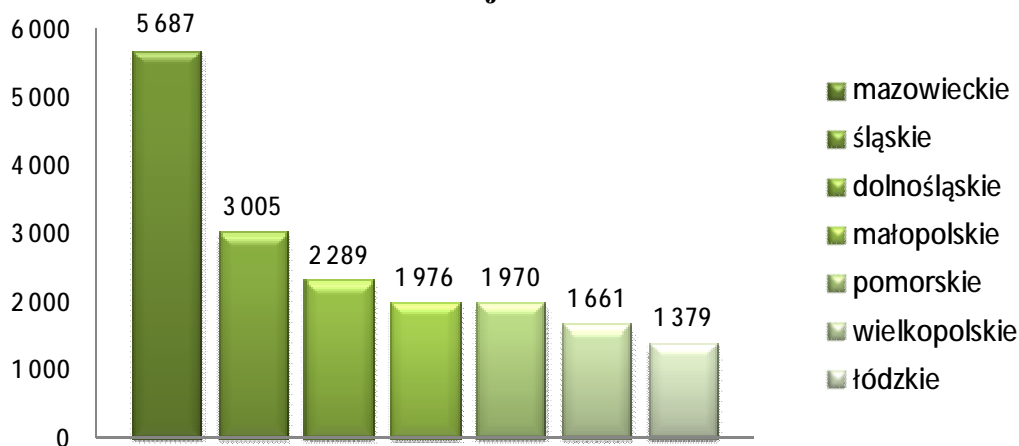
Sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika



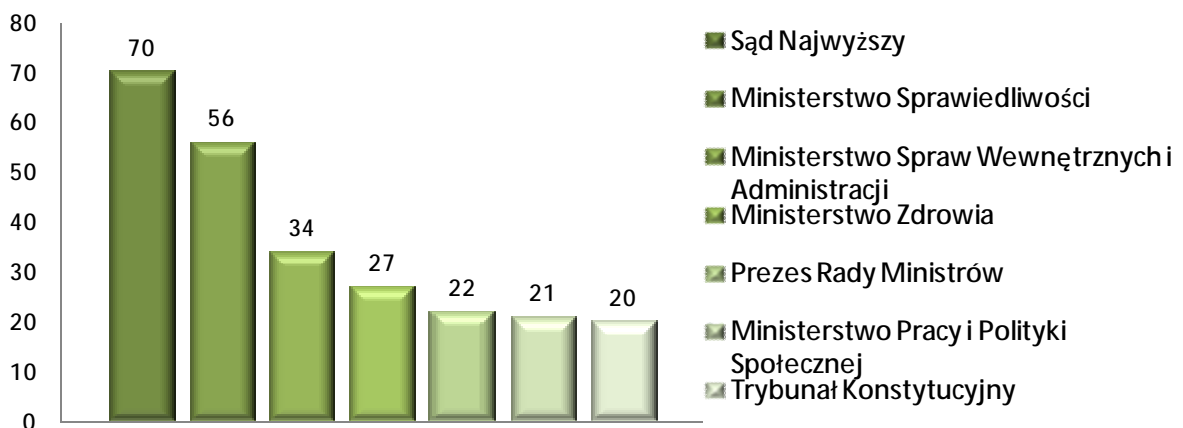
Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



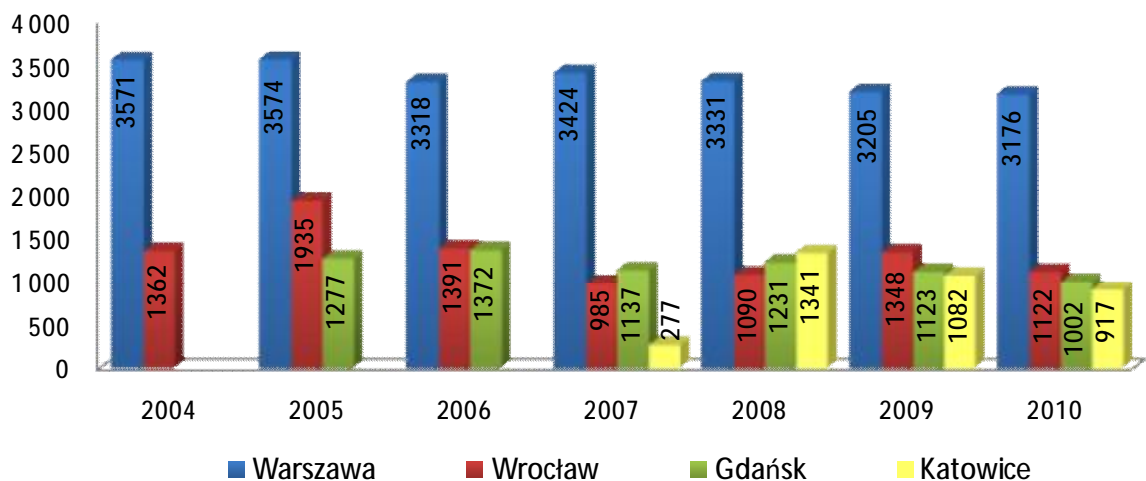
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



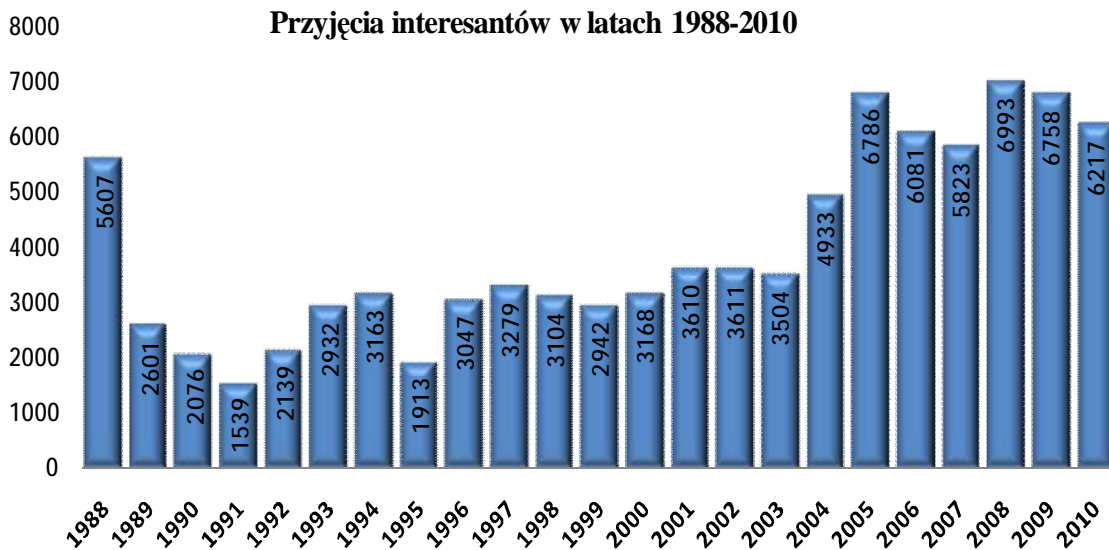
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



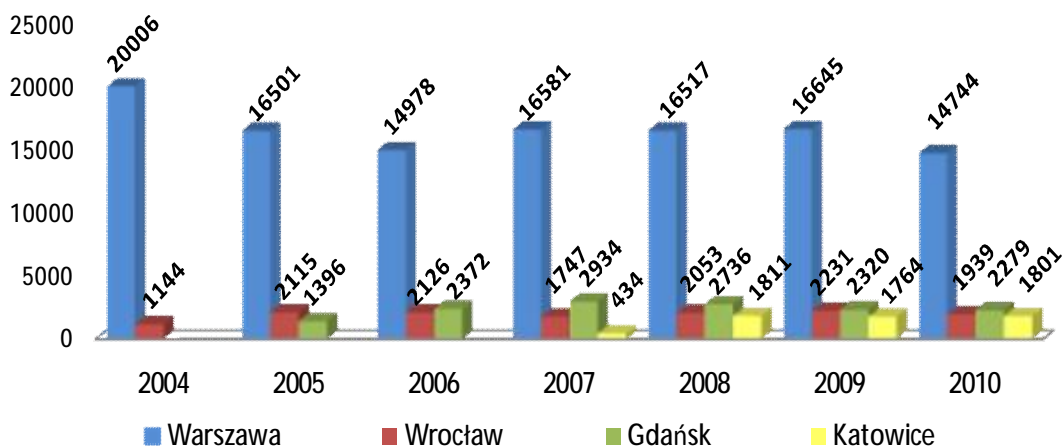
Przyjęcia interesantów



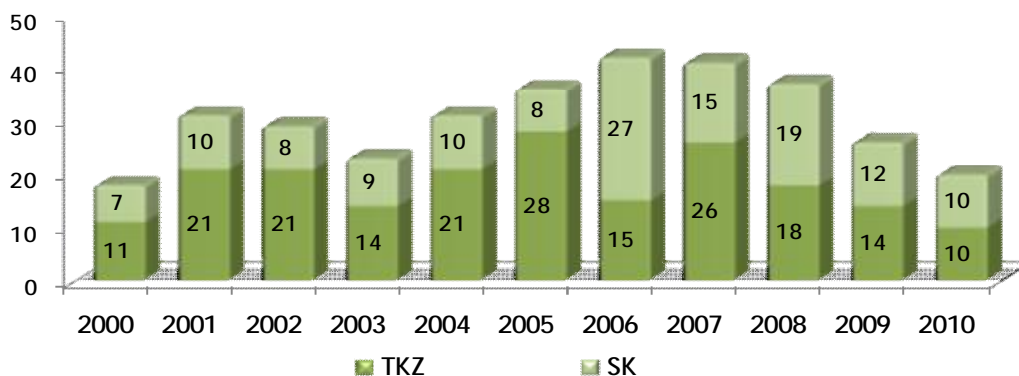
Przyjęcia interesantów w latach 1988-2010



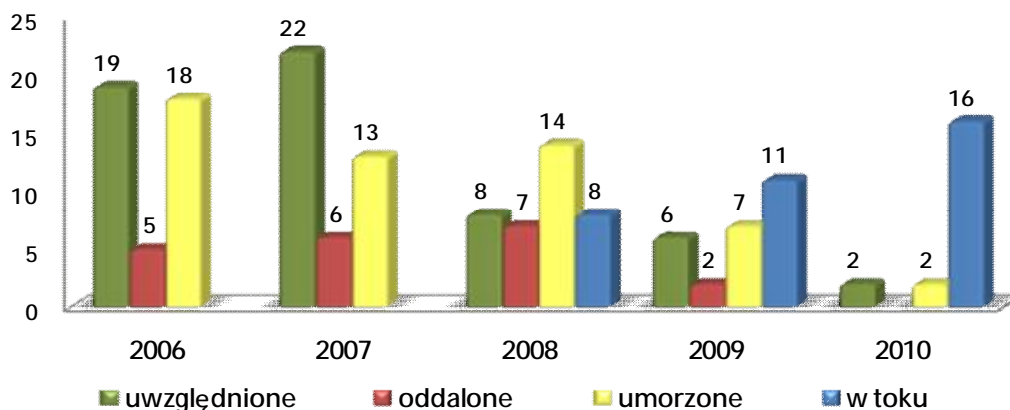
Porady udzielane telefonicznie



Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik

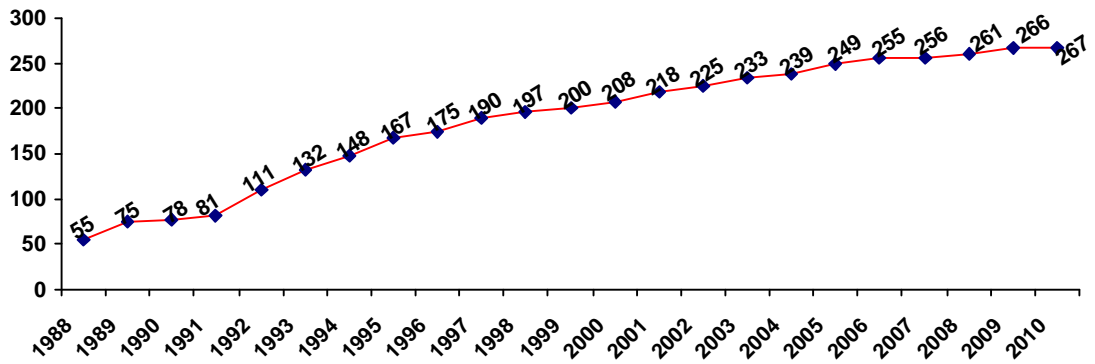


Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik⁷⁸⁷



⁷⁸⁷ Stan na dzień 31 grudnia 2010 r.

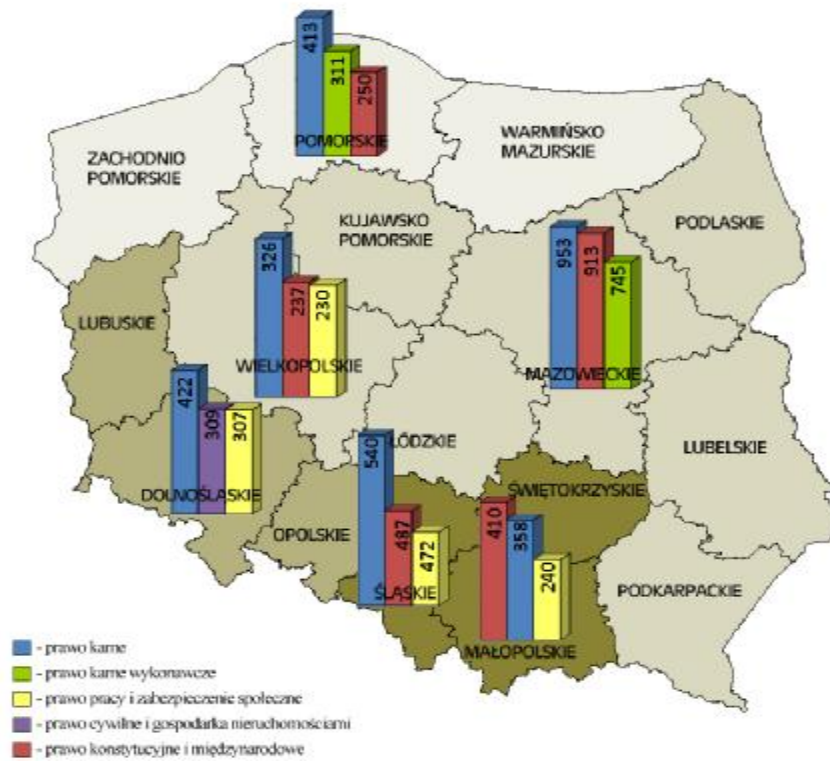
Zatrudnienie w BRPO - liczba etatów



Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2010 r.







Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2010 r.

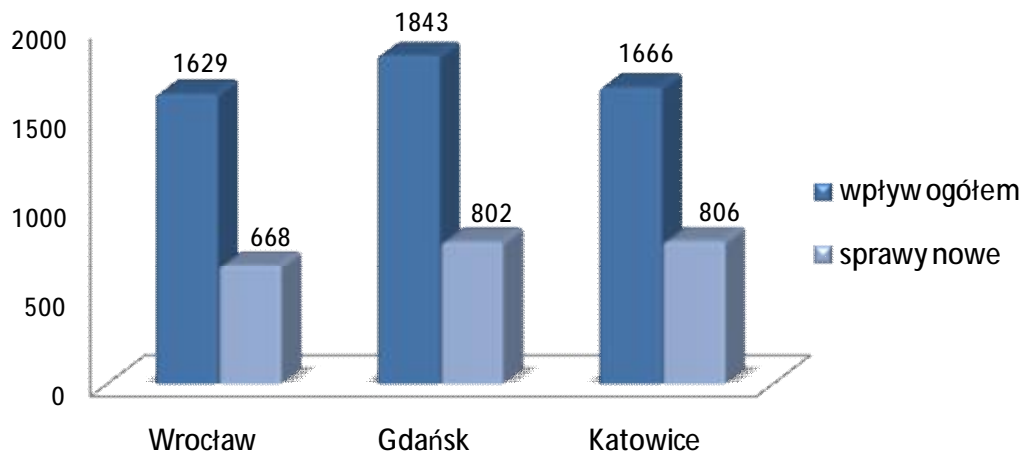


Biura Pełnomocników Terenowych



-  Zespół Terenowy we Wrocławiu powołany 2 sierpnia 2004
-  Zespół Terenowy w Gdańsku powołany 16 maja 2005
-  Zespół Terenowy w Katowicach powołany 14 września 2007
-  r. RPO w Warszawie

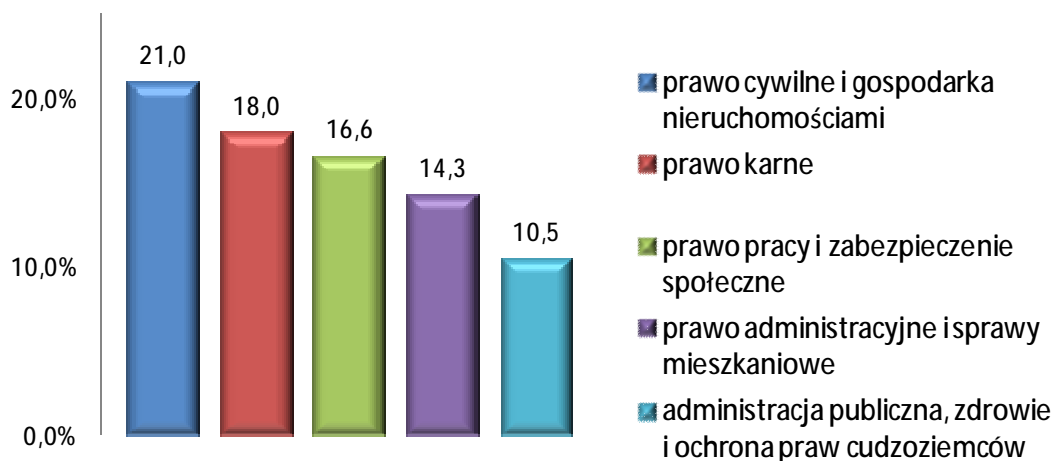
Wpływ spraw w Zespołach Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	479	21,0
prawo karne	406	18,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	378	16,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	325	14,3
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	240	10,5

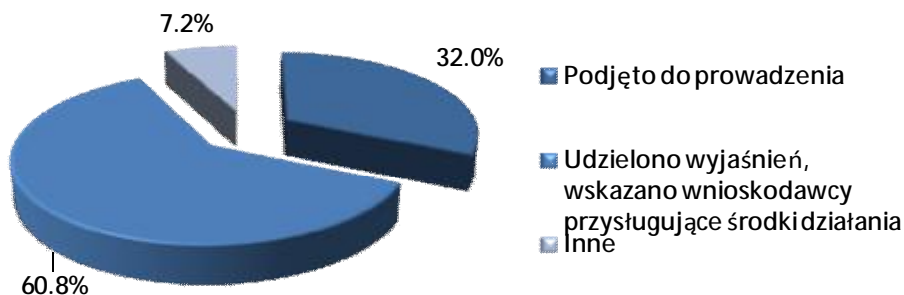
Problematyki wiodące w Zespołach Terenowych



**W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzone
2640 nowych spraw, w tym:**

Sposób rozpatrzenia		Liczba	%
-	podjęto do prowadzenia	845	32,0
-	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1605	60,8
-	przekazano wniosek wg właściwości	58	2,1
-	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	32	1,2
-	nie podjęto*	100	3,7

Rozpatrzenie spraw w Zespołach Terenowych



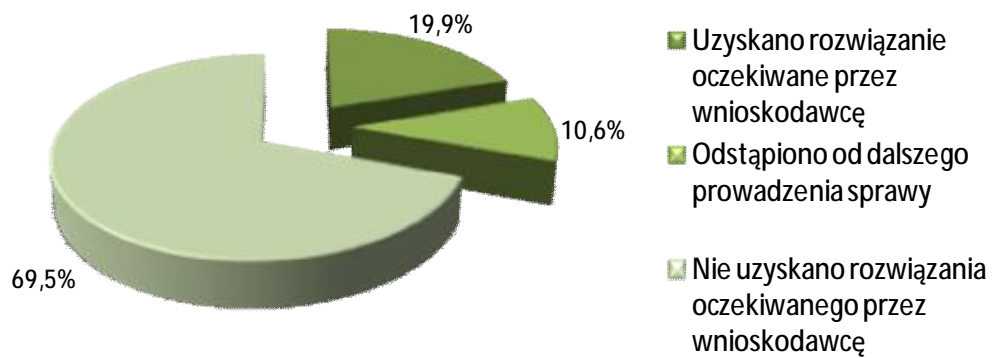
**W Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 884 sprawach
podjętych w 2010 r. i w latach poprzednich**

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	176	19,9
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	154	17,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	22	2,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	94	10,6
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	42	4,7

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	52	5,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	614	69,5
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	598	67,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	4	0,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	12	1,4
Razem			884	100,0

Zakończenie spraw podjętych w Zespołach Terenowych



Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

A. Wystąpienia o charakterze generalnym

1. **RPO-608571-I/09 z 06.01.2010 r.** - wystąpienie do Kontrolera Sejmowego Republiki Litewskiej w sprawie sytuacji mniejszości polskiej zamieszkującej na terenie Republiki Litewskiej.
2. **RPO-637657-VI/10 z 06.01.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz Prezesa PKP Intercity S.A. w sprawie jakości usług świadczonych przez przewoźników kolejowych w zakresie przewozu osób.
3. **RPO-637636-I/10 z 07.01.2010 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie zatrzymania w Moskwie 82 - letniej obrończyni praw człowieka.
4. **RPO-607350-I/09 z 08.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków korzystania przez przedsiębiorców z zaliczek na finansowanie kosztów projektów realizowanych ze środków unijnych.
5. **RPO-632267-III/09 z 08.01.2010 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej w sprawie utrudnień w naborze do służby cywilnej cudzoziemców.
6. **RPO-633686-III/09 z 08.01.2010 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie opiniowania projektów aktów prawnych przez związki zawodowe.
7. **RPO-630706-IX/09 z 11.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku możliwości przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do Policji wobec kandydatów uznanych za trwale niezdolnych do zasadniczej służby wojskowej oraz nie będących żołnierzami rezerwy.
8. **RPO-637985-I/10 z 12.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów, do wiadomości Ministra Rozwoju Regionalnego, w sprawie braku aktów wykonawczych do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych, regulującej m. in. zasady obsługi płatności w ramach programów finansowanych ze środków europejskich.

9. **RPO-586253-X/08 z 14.01.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ograniczeń w leczeniu osób chorych onkologicznie z zastosowaniem chemioterapii niestandardowej.
10. **RPO-637792-IX/10 z 14.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów zgłoszonych przez żołnierzy V zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie.
11. **RPO-637905-VII/10 z 14.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności, w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej.
12. **RPO-518110-IX/05 z 14.01.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie zwolnień ze służby funkcjonariuszy celnych.
13. **RPO-624641-VII/09 z 14.01.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie trudności związanych z informowaniem cudzoziemców, osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, o przysługujących im prawach.
14. **RPO-632069-IX/09 z 15.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymogu niekaralności osób starających się o przyjęcie do służby w Policji.
15. **RPO-638300-X/10 z 15.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie poszanowania intymności i godności pacjentów w czasie udzielania im świadczeń zdrowotnych.
16. **RPO-563259-X/07 z 15.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zwiększenia i uproszczenia dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
17. **RPO-637721-VI/10 z 15.01.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Kolei Mazowieckich - KM Sp. z o.o. w sprawie jakości usług przewozowych świadczonych przez Spółkę Koleje Mazowieckie.
18. **RPO-600891-I/08 z 18.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie statutu Polskiego Związku Działkowców i regulaminu rodzinnych ogrodów działkowych.

19. **RPO-635807-IX/09 z 19.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów zgłaszanych przez żołnierzy Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie.
20. **RPO-636611-IV/09 z 19.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie odmów wydania decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na nieposiadanie przez wnioskodawcę numeru PESEL.
21. **RPO-636250-X/09 z 21.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie finansowania i organizacji akcji „Szkłanka mleka”.
22. **RPO-638516-X/10 z 22.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opiniowania projektów zarządzeń Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz nadzoru nad zarządzeniami Prezesa NFZ.
23. **RPO-638298-V/10 z 26.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie podpisania nowego kontraktu na dostawy rosyjskiego gazu do Polski.
24. **RPO-638774-I/10 z 26.01.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie wstrzymania emisji reportażu TVP na temat naruszeń praw pracowniczych i nieprawidłowości sanitarnych w delikatesach.
25. **RPO-637247-VII/09 z 27.01.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie „Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności”.
26. **RPO-637104-I/09 z 29.01.2010 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sprawie nierównego traktowania polskich obywateli w konkursach na urzędników Unii Europejskiej.
27. **RPO-630971-X/09 z 01.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niewystarczających rozwiązań prawnych w zakresie finansowania pomocy medycznej dla osób bezdomnych.
28. **RPO-637986-I/10 z 02.02.2010 r.** - wystąpienie do Biskupa L. w sprawie pobierania od uczniów odcisków palców przez nauczyciela religii w celu sprawdzania obecności na mszy niedzielnej celem dopuszczenia uczniów do bierzmowania.

29. **RPO-638566-VI/10 z 02.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie stosowanych przez instytucje finansowe praktyk ograniczających możliwość korzystania z usług rynku finansowego z uwagi na wiek.
30. **RPO-638035-I/09 z 03.02.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie ratyfikowania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.
31. **RPO-639724-III/10 z 03.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zarzutów Komisji Europejskiej dotyczących nieprawidłowego stosowania przez Polskę przepisów unijnych zakazujących dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy.
32. **RPO-628976-I/09 z 03.02.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rady Ministrów ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w sprawie zawartych w reklamach treści dyskryminujących kobiety.
33. **RPO-626785-VI/09 z 03.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nieprawidłowości w przeprowadzeniu przez stronę rządową konsultacji z partnerami społecznymi dotyczącej projektu nowelizacji art. 21 ust. 1 pkt 67 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
34. **RPO-639790-X/10 z 03.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań podejmowanych przez administrację państwową w związku z zagrożeniem powodziowym.
35. **RPO-639424-I/10 z 04.02.2010 r.** - wystąpienie do Posła na Sejm RP, do wiadomości Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie wystawy pt. „Ars Homo Erotica” w Muzeum Narodowym w Warszawie.
36. **RPO-637540-VI/10 z 04.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu.
37. **RPO-627228-VII/09 z 04.02.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie podjęcia działań zabezpieczających prawa pozbawionych wolności rodziców oraz ich dzieci do kontaktów osobistych.
38. **RPO-599677-VI/08 z 05.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych nieodpłatnych świadczeń otrzymywanych przez personel medyczny

uczestniczący w bezpłatnych szkoleniach organizowanych przez fundację Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, dotyczących opieki paliatywnej i hospicyjnej.

39. **RPO-637079-I/09 z 05.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie inicjatyw legislacyjnych członków Rady Ministrów w zakresie regulacji poszczególnych aspektów aktywności obywateli w przestrzeni Internetu.
40. **RPO-597667-VII/08 z 11.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie funkcjonowania izb przejściowych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz braku przepisów gwarantujących nieletnim przebywającym w tych placówkach codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu.
41. **RPO-637047-VII/09 z 12.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa i Komendanta Głównego Policji w sprawie niedoprowadzania do ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii nieletnich, wobec których sądy rodzinne postanowiły zastosować tego rodzaju środki wychowawcze.
42. **RPO-635404-IV/09 z 16.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie możliwości uzyskania rekompensaty przez osoby poszkodowane na skutek budowy na ich terenach hitlerowskich obozów zagłady.
43. **RPO-638656-I/10 z 16.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zastępstwa procesowego ze strony aplikantów adwokackich i radcowskich.
44. **RPO-633109-II/09 z 16.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie niewłaściwej interpretacji art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich przez organy prokuratorskie.
45. **RPO-495652-VII/05 z 17.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie kary dyscyplinarnej dla osób tymczasowo aresztowanych, polegającej na zakazie dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym.

46. **RPO-619689-VII/09 z 17.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie wypadków nadzwyczajnych w jednostkach penitencjarnych.
47. **RPO-641183-I/10 z 19.02.2010 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie represji, jakie spotykają Polaków zamieszkałych na Białorusi.
48. **RPO-640927-IX/10 z 19.02.2010 r.** - wystąpienie do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w sprawie braku środków finansowych na realizację niezbędnych zadań przez Siły Powietrzne.
49. **RPO-641449-I/10 z 22.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie zwolnienia z pracy zastępcy dyrektora Programu TVP 1.
50. **RPO-445687-II/03 z 22.02.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności uchwalenia rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw.
51. **RPO-639990-X/10 z 22.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wyników kontroli NIK stanu technicznego obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz specjalistycznej aparatury medycznej wykorzystywanej w realizacji usług medycznych finansowanych ze środków publicznych.
52. **RPO-111649-VII/92 z 24.02.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji prawa osób pozbawionych wolności do komunikowania się z obrońcą i pełnomocnikiem.
53. **RPO-556183-I/07 z 24.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, do wiadomości Ministra Edukacji Narodowej, w sprawie sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe.
54. **RPO-640682-X/10 z 24.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań związanych z przygotowaniem służb oraz infrastruktury granicznej do szczególnych wyzwań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej na terenie Polski i Ukrainy.
55. **RPO-624641-VII/09 z 24.02.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przygotowania przez Służbę Więzienną aktualnego kompendium wiedzy dla osadzonych cudzoziemców

o ich podstawowych prawach i obowiązkach oraz w sprawie realizacji prawa osadzonych cudzoziemców do posług religijnych.

56. **RPO-637047-VII/09 z 01.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie projektu likwidacji sądów rodzinnych i nieletnich.
57. **RPO-630706-IX/09 z 02.03.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku możliwości przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do Policji wobec kandydatów uznanych za trwale niezdolnych do zasadniczej służby wojskowej oraz nie będących żołnierzami rezerwy.
58. **RPO-639919-X/10 z 02.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów dotyczących podziału między oddziały wojewódzkie NFZ środków Narodowego Funduszu Zdrowia na pokrycie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.
59. **RPO-633109-II/09 z 02.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie prowadzenia postępowań przygotowawczych w zakresie zgonów związanych z gripą A/H1N1.
60. **RPO-625744-VI/09 z 03.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie tzw. przewozu okazjonalnego osób.
61. **RPO-630921-III/09 z 04.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy.
62. **RPO-630978-VII/09 z 05.03.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie procedury przekazywania do sądów wniosków o udzielenie czasowego zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego z powodów szczególnie ważnych dla skazanego.
63. **RPO-642506-I/10 z 05.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie potrzeby włączenia do szkolnych programów nauczania obowiązkowych wizyt dzieci i młodzieży na cmentarzu wojskowym w Katyniu.
64. **RPO-641843-X/10 z 05.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie postępowania pogotowia ratunkowego wobec osób wymagających wyspecjalizowanej pomocy medycznej.

65. **RPO-642120-I/10 z 08.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie zmniejszenia liczby audycji TVP dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy.
66. **RPO-617969-V/09 z 08.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności stworzenia odpowiednich regulacji prawnych umożliwiających gminom wywiązywanie się z obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych.
67. **RPO-639666-I/10 z 08.03.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie braku napisów w języku polskim w filmach produkcji polskiej dystrybuowanych w kinach i wydawanych na płytach DVD.
68. **RPO-638298-V/10 z 10.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Polski.
69. **RPO-640273-I/10 z 10.03.2010 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie przyspieszenia prac legislacyjnych nad projektami ustaw złożonymi do łaski marszałkowskiej.
70. **RPO-630355-II/09 z 10.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania Systemu Dozoru Elektronicznego w praktyce, po pierwszym półroczu od wprowadzenia go w życie.
71. **RPO-608562-III/09 z 10.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Dyrektora Centralnego Instytutu Ochrony Pracy w sprawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, regulujących emerytury górnicze.
72. **RPO-615321-I/09 z 11.03.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Straży Miejskiej m. st. Warszawy w sprawie zasad dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej w kioskach oraz salonach prasowych na terenie miasta stołecznego Warszawy.
73. **RPO-603857-VI/08 z 15.03.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie problemów związanych ze stosowaniem przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym.
74. **RPO-518110-IX/05 z 15.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwolnień ze służby funkcjonariuszy celnych.

75. **RPO-637689-IX/10 z 16.03.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie uprawnień przysługujących funkcjonariuszce Policji wychowującej dzieci do lat czterech.
76. **RPO-637657-VI/10 z 17.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie jakości usług świadczonych przez przewoźników kolejowych w zakresie przewozu osób.
77. **RPO-641520-I/10 z 18.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie funkcjonowania mechanizmu oceny pracy notariuszy.
78. **RPO-595485-IX/08 z 18.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie rekontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy 8 Bazy Lotnictwa Transportowego w K.
79. **RPO-586132-I/08 z 22.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dostępności stron internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych i niedowidzących.
80. **RPO-641871-VII/10 z 22.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
81. **RPO-643835-X/10 z 23.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie funkcjonowania opieki długoterminowej.
82. **RPO-626472-I/09 z 24.03.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przetwarzania danych osobowych przez Policję w ramach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji.
83. **RPO-627900-X/09 z 24.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie leczenia substytucyjnego osób uzależnionych od heroiny.
84. **RPO-644219-X/10 z 24.03.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby powołania nowej Rady Narodowego Funduszu Zdrowia.
85. **RPO-636976-IV/09 z 24.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego w przypadku tworzenia punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego.
86. **RPO-632406-IX/09 z 25.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przechowywania materiałów

wybuchowych i łatwopalnych przez Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji.

87. **RPO-643774-X/10 z 25.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zagrożenia ochrony praw pacjentów wskutek planowanej likwidacji instytucji rzeczników praw pacjenta Narodowego Funduszu Zdrowia.
88. **RPO-639535-III/10 z 26.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zawieszalności prawa do emerytury wobec osób pracujących, pobierających emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący oraz uzależnienia nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący od rozwiązania stosunku pracy.
89. **RPO-641494-II/10 z 26.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania mandatowego prowadzonego wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz.
90. **RPO-588415-I/08 z 29.03.2010 r.** - wystąpienie do Ombudsmana Mołdawii w sprawie projektu współpracy „Partnerstwo dla praw człowieka”, wdrażanego w ramach Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013.
91. **RPO-635944-VI/09 z 30.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Marszałka Województwa Lubelskiego w sprawie połączeń kolejowych Zamościa i Zamojszczyzny z resztą kraju.
92. **RPO-637904-VII/10 z 30.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zastrzeżeń Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu do utrzymywanego w Polsce całkowitego zakazu prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby tymczasowo aresztowane.
93. **RPO-586253-X/08 z 31.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie systemu dostępu do chemioterapii niestandardowej.
94. **RPO-643300-X/10 z 01.04.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie praktyki orzekania czasowej niepełnosprawności małoletnich dotkniętych nieuleczalną chorobą lub wadą wrodzoną.

95. **RPO-638508-XVII/10 z 01.04.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie problemu odmowy udzielania bonifikat i wypłaty odszkodowań odbiorcom energii elektrycznej w związku z awariami linii energetycznych na terenie Małopolski i Śląska.
96. **RPO-515967-VII/05 z 01.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.
97. **RPO-644085-X/10 z 02.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie trudności w uzyskiwaniu przez partnerów pozostających w związkach nieformalnych informacji o stanie zdrowia pacjenta oraz utrudnień przy załatwianiu formalności związanych z organizacją pochówku.
98. **RPO-644367-III/10 z 06.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie trudności w uzyskaniu przez ojca przysposabiającego dziecko urlopu ojcowskiego.
99. **RPO-633491-VII/09 z 06.04.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistych.
100. **RPO-638090-II/10 z 07.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szkoleń dla funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich), w związku z poszerzeniem ich uprawnień.
101. **RPO-637386-III/09 z 08.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad przyznawania prawa do emerytur pomostowych.
102. **RPO-614469-X/09 z 09.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie prowadzenia przez NFZ kontroli aptek w zakresie realizacji recept oraz potrącania kwot należnych aptekom z tytułu refundacji za leki.
103. **RPO-495652-VII/05 z 09.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kary dyscyplinarnej dla osób tymczasowo aresztowanych, polegającej na zakazie dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym.
104. **RPO-642642-VII/10 z 13.04.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie trudności w uzyskaniu przez osoby pozbawione wolności oraz członków ich rodzin informacji o

podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności.

105. **RPO-598248-VII/08 z 13.04.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie niewłaściwej interpretacji przepisu Kodeksu karnego wykonawczego obligującego do pisemnego powiadomienia skazanego o cofnięciu zgody na zatrudnienie.
106. **RPO-637657-VI/10 z 13.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie jakości usług przewozowych świadczonych przez przewoźników kolejowych.
107. **RPO-603898-VII/08 z 13.04.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie przygotowania przez resort sprawiedliwości informatora dla wychowanków umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.
108. **RPO-643016-VII/10 z 14.04.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie odmowy zgody na widzenie obrońcy lub pełnomocnikowi będącemu adwokatem albo radcą prawnym oraz notariuszowi ze skazanym, któremu wymierzono karę dyscyplinarną umieszczenia w celi izolacyjnej.
109. **RPO-566805-VII/07 z 26.04.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie dostępu osadzonych do aktów prawnych, informujących o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach.
110. **RPO-623932-VII/09 z 26.04.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie potrzeby stworzenia odpowiednich procedur postępowania policjantów w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia osób umieszczonych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych.
111. **RPO-645379-IX/10 z 26.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków pełnienia służby w 61 Pułku Rakietowym Obrony Powietrznej w S., w tym zabezpieczenia socjalnego oraz funkcjonowania wojskowej służby zdrowia.
112. **RPO-644453-II/10 z 27.04.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przetwarzania przez Policję danych osobowych sprawców wykroczeń.

113. **RPO-627111-I/09 z 29.04.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. w sprawie braku powszechnego dostępu osób niesłyszących do dóbr kultury, w szczególności filmów.
114. **RPO-641159-IX/10 z 04.05.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie braku możliwości wykorzystania urlopu ojcowskiego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.
115. **RPO-646687-VI/10 z 05.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie wstrzymania kursowania niektórych pociągów interREGIO.
116. **RPO-635647-IX/09 z 05.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie problemu naliczania opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji bez tytułu prawnego.
117. **RPO-630663-I/09 z 06.05.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie niestosowania przez oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustawy o dostępie do informacji publicznej.
118. **RPO-646712-II/10 z 06.05.2010 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie udzielania przez prokuraturę informacji o postępowaniu przygotowawczym dotyczącym katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem.
119. **RPO-579803-II/08 z 07.05.2010 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie praktyki zawieszania postępowań karnych z uwagi na oczekiwanie na opinie biegłych.
120. **RPO-560379-I/07 z 07.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie organizacji lekarskiego egzaminu państwowego.
121. **RPO-584580-I/08 z 10.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów, Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej i Przewodniczącego KRRiT w sprawie opłaty abonamentowej.
122. **RPO-646286-IX/10 z 12.05.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie przepisów dotyczących udzielania czasu wolnego w zamian za czas ponadnormatywnie wypracowany przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej.
123. **RPO-644999-IV/10 z 18.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku pełnej realizacji

ustawowego obowiązku uregulowania stanu prawnego nieruchomości należących do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

124. **RPO-646583-I/10 z 20.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zasad rekrutacji prowadzonej przez uniwersytety medyczne na studia w języku angielskim.
125. **RPO-645932-IX/10 z 21.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie powierzania policjantom pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym oraz mianowania na wyższe stanowisko służbowe.
126. **RPO-646889-III/10 z 21.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego.
127. **RPO-643065-VII/10 z 24.05.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nieprawidłowości w realizacji uprawnienia skazanych do zapoznania się ze sporządzonymi przez administrację zakładu karnego opiniami, stanowiącymi podstawę podejmowanych wobec nich decyzji.
128. **RPO-627014-V/09 z 24.05.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie uzależnienia zawarcia umowy kompleksowej o dostawę gazu od uzupełnienia w umowie szeregu danych osobowych.
129. **RPO-551675-II/07 z 27.05.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania zasad użycia środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionych funkcjonariuszy odpowiednich służb w przepisach rangi ustawowej, w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 41 ust.1 Konstytucji RP.
130. **RPO-647677-IX/10 z 31.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejszych problemów pilotów śmigłowców bojowych w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej w T.
131. **RPO-647849-I/10 z 01.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym.

132. **RPO-648294-I/10 z 02.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej nr 59/2009 dotyczącej wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury.
133. **RPO-629945-I/09 z 08.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie działań mających na celu poprawę poziomu kwalifikacji nauczycieli szkół podstawowych znajdujących się na terenach wiejskich.
134. **RPO-637904-VII/10 z 08.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby uchylecia całkowitego zakazu prowadzenia rozmów telefonicznych przez osoby tymczasowo aresztowane.
135. **RPO-633491-VII/09 z 08.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistych.
136. **RPO-646870-III/10 z 09.06.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych i dalszego funkcjonowania zakładów pracy chronionej.
137. **RPO-647985-III/10 z 10.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stanowiska grupy organizacji pozarządowych w sprawie projektu wprowadzenia obowiązkowych badań medycznych dla kobiet.
138. **RPO-648710-III/10 z 11.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wyeliminowania rozbieżności w przyznawaniu zasiłków osobom poszkodowanym w wyniku powodzi.
139. **RPO-648748-I/10 z 11.06.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie możliwości zapewnienia sprawnego przebiegu głosowania na obszarach dotkniętych powodzią.
140. **RPO-630719-XVII/09 z 15.06.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zapewnienia należytej opieki medycznej osobom, które doznały rozległych oparzeń.
141. **RPO-648238-IX/10 z 16.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponadnormatywnego czasu służby funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.
142. **RPO-643616-V/10 z 16.06.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w sprawie problemu rozkwaterowania byłych

małżonków zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

143. **RPO-572441-I/07 z 16.06.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie niedostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych.
144. **RPO-637905-VII/10 z 16.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podjęcia działań legislacyjnych dotyczących uregulowania zasad udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności, w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej.
145. **RPO-639426-I/10 z 18.06.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie nieprawidłowości dotyczących zatrudniania aplikantów radcowskich.
146. **RPO-648108-I/10 z 18.06.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie trudności w udziale w wyborach prezydenckich strażaków pełniących dyżury w dniu głosowania.
147. **RPO-647783-I/10 z 28.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zastrzeżeń nauczycieli ze specjalnych ośrodków szkolno - wychowawczych do projektu rozporządzenia MEN przewidującego realizację obowiązku szkolnego przez dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim w szkołach ogólnodostępnych.
148. **RPO-642642-VII/10 z 28.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie trudności w uzyskaniu przez osoby pozbawione wolności oraz członków ich rodzin informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności.
149. **RPO-648001-X/10 z 30.06.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie niewłaściwej praktyki wydawania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego z 2-miesięcznym terminem ważności osobom uprawnionym do pobierania renty socjalnej przyznanej na stałe.
150. **RPO-649486-IX/10 z 01.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz

warunków szkolenia i pełnienia służby w 14 eskadrze lotnictwa transportowego w P.

151. **RPO-632380-I/09 z 02.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej przez dyrektorów szkół.
152. **RPO-641494-II/10 z 06.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania mandatowego prowadzonego wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz.
153. **RPO-647548-I/10 z 09.07.2010 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie zakresu stosowania monitoringu wizyjnego w zakładach opieki zdrowotnej.
154. **RPO-601727-I/08 z 09.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dostępności lekcji etyki dla uczniów szkół publicznych.
155. **RPO-583307-I/08 z 13.07.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie stanu realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw.
156. **RPO-625317-I/09 z 19.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nakazu odwołania przez Ministra Sprawiedliwości notariusza, który ukończył 70 lat.
157. **RPO-650909-III/10 z 22.07.2010 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie asesorów prokuratury.
158. **RPO-644847-IX/10 z 23.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nierespektowania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w sytuacji przeniesienia funkcjonariuszy Policji na niższe stanowiska służbowe.
159. **RPO-643846-V/10 z 28.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie możliwości skutecznego monitorowania przez Ministra Infrastruktury działalności spółdzielni mieszkaniowych.
160. **RPO-572441-I/07 z 28.07.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie głosowania w wyborach przez pełnomocnika.

161. **RPO-647252-IX/10 z 29.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie świadczenia socjalnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem interREGIO na koszt urzędu.
162. **RPO-631799-VII/09 z 30.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praktyki przenoszenia nieletnich z placówek resocjalizacyjno - rewalidacyjnych do zakładów poprawczych resocjalizacyjnych zamkniętych.
163. **RPO-651115-I/10 z 02.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpowiednich warunków egzaminacyjnych na egzaminie adwokackim i radcowskim.
164. **RPO-564712-I/07 z 04.08.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Infrastruktury Sejmu RP w sprawie przedłużających się prac nad nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, mających na celu dostosowanie prawa polskiego do wymogów europejskich w zakresie praw osób niepełnosprawnych oraz osób starszych podróżujących drogą lotniczą.
165. **RPO-646583-I/10 z 05.08.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie braku możliwości podejmowania przez obywateli polskich na niektórych uczelniach w Polsce odpłatnych studiów medycznych w języku angielskim.
166. **RPO-601904-VII/08 z 06.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmawiania zgody na udział osoby pozbawionej wolności w pogrzebie swoich rodziców.
167. **RPO-652750-III/10 z 12.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku uprawnień niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego.
168. **RPO-653966-III/10 z 26.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku prawa do świadczenia rehabilitacyjnego pracowników, którzy legitymują się ustalonym prawem do emerytury.
169. **RPO-630978-VII/09 z 01.09.2010 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wypracowania zasad postępowania w sprawach wydawania zezwolenia dla osadzonego na czasowe opuszczenie jednostki penitencjarnej na pogrzeb osób najbliższych.

170. **RPO-620144-I/09 z 02.09.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad postępowania Policji w stosunku do osób LGBT oraz szkoleń funkcjonariuszy w zakresie rozpoznawania i skutecznego ścigania tzw. przestępstw z nienawiści.
171. **RPO-653097-I/10 z 03.09.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie wprowadzonego systemu identyfikacji kibiców, który uniemożliwia znacznej grupie kibiców uczestnictwo w widowiskach sportowych.
172. **RPO-653423-III/10 z 06.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stosowania § 8a ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.
173. **RPO-648001-X/10 z 07.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie terminu ważności Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego, wydawanej osobom podlegającym obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prawa do renty socjalnej przyznanej na stałe.
174. **RPO-649614-I/10 z 07.09.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie sposobu korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby przebywające w okresie wyborów w szpitalu i opuszczające te placówki.
175. **RPO-507916-VII/05 z 08.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania tymczasowego umieszczania nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii.
176. **RPO-650042-IX/10 z 09.09.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie problemu zatrudniania w ośrodkach szkolenia pracowników cywilnych jedynie na stanowiskach pomocniczo-obsługowych, a nie w korpusie służby cywilnej.
177. **RPO-413442-III/02 z 14.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dzieckiem wymagającym stałej opieki.

178. **RPO-651888-III/10 z 15.09.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie przedłużających się postępowań w sprawie przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy.
179. **RPO-643009-IX/10 z 17.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie możliwości poddania kontroli sądowej aktu mianowania funkcjonariusza Służby Celnej na stanowisko służbowe w trybie art. 223 ustawy o Służbie Celnej.
180. **RPO-607834-I/09 z 20.09.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie częstych zmian rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.
181. **RPO-582911-V/08 z 24.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie obowiązku okresowego sprawdzania kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych.
182. **RPO-630719-XVII/09 z 30.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki medycznej osobom poszkodowanym, które doznały rozległych oparzeń.
183. **RPO-654179-X/10 z 01.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie emisji powodujących nadmierny hałas spowodowany ruchem pojazdów samochodowych na drogach powiatowych.
184. **RPO-654566-I/10 z 07.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dyskryminacyjnego traktowania ze względu na płeć lub niepełnosprawność podczas niektórych zawodów sportowych.
185. **RPO-649010-X/10 z 11.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości ubiegania się przez niektóre osoby niepełnosprawne o dofinansowanie nauki w ramach Programu PFRON „Student II - kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych”.
186. **RPO-657569-I/10 z 14.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie planowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmian w dostępie do zawodu sędziego.
187. **RPO-636972-I/09 z 21.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przypadków zgonów dzieci na lekcjach wychowania fizycznego, w tym podczas zawodów szkolnych.

188. **RPO-655840-III/10 z 25.10.2010 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Cywilnej w sprawie rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o służbie cywilnej.
189. **RPO-583307-I/08 z 15.11.2010 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do wiadomości Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, w sprawie sposobu realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw.
190. **RPO-651515-II/10 z 19.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości wnoszenia przez oskarżonego zażalenia jedynie na ustne uzasadnienie postanowienia wydanego na rozprawie.
191. **RPO-652811-III/10 z 23.11.2010 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nabycia uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego przez osoby, które w ostatnich latach ukończyły studia wyższe przygotowujące do zawodu pracownika socjalnego.
192. **RPO-658873-IX/10 z 24.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wizytacji jednostki wojskowej przez przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich.
193. **RPO-661550-X/10 z 30.11.2010 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie konsekwencji wprowadzenia terminu do występowania z ponownym wnioskiem o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.
194. **RPO-563445-VII/07 z 02.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie długotrwałego rozpatrywania przez sądy wniosków osób pozbawionych wolności o udzielenie przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności lub warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary.
195. **RPO-651112-X/10 z 03.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemu konsekwencji całkowitego zakazu palenia dla pacjentów zakładów psychiatrycznych.
196. **RPO-663177-VI/10 z 15.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie jakości usług przewozu osób świadczonych przez przewoźników kolejowych.

197. **RPO-661873-VI/10 z 16.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie sankcji dla podatników za niezłożenie w obowiązującym terminie zestawienia oświadczeń o przeznaczeniu nabywanych olejów i paliw na cele opałowe, przewidzianej w ustawie o podatku akcyzowym.
198. **RPO-551675-II/07 z 17.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ujednoczenia regulacji dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez uprawnionych funkcjonariuszy.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

1. **RPO-492273-IV/04 z 19.01.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uprawnień nauczycieli wiejskich do użytkowanych przez nich działek gruntu szkolnego.
2. **RPO-595750-II/08 z 26.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do tej Konwencji.
3. **RPO-572441-I/07 z 27.01.2010 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie wprowadzenia do Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy o referendum lokalnym instytucji tzw. alternatywnych form głosowania.
4. **RPO-638794-XVII/10 z 28.01.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uznania terminu za zachowany w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, gdy pismo zostało nadane w zagranicznej placówce pocztowej.
5. **RPO-458685-II/03 z 05.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie projektu ustawy o mediatorach i zasadach prowadzenia mediacji w sprawach skierowanych przez organy procesowe.
6. **RPO-634394-II/09 z 05.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie pojęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do skutecznego zagwarantowania uprawnień dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we własnych sprawach oraz do pełnej ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym.

7. **RPO-572925-VII/07 z 08.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy o Służbie Więziennej, przewidującego wyodrębnienie w Kodeksie karnym wykonawczym kategorii skazanych/tymczasowo aresztowanych szczególnie chronionych.
8. **RPO-570717-I/07 z 15.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sieci monitoringu wizyjnego szkół i placówek oświatowych.
9. **RPO-603719-IV/08 z 17.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie potrzeby zrównania sytuacji prawnej gospodarstw rybackich, tj. dzierżawców jezior, którzy zawarli umowy przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, z sytuacją użytkowników obwodów rybackich, korzystających z wód na podstawie nowych przepisów.
10. **RPO-616028-IV/09 z 18.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obowiązku sporządzenia przez sąd uzasadnienia orzeczenia po rozpoznaniu skargi na czynności komornika.
11. **RPO-631547-IV/09 z 19.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie unormowania instytucji przedawnienia roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa.
12. **RPO-632522-X/09 z 22.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie praktyki uzależniania dofinansowania ze środków PFRON dla osób niepełnosprawnych z upośledzeniem intelektualnym od podjęcia działań zmierzających do ubezwłasnowolnienia tych osób.
13. **RPO-640635-III/10 z 23.02.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze, okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na własny rachunek.
14. **RPO-562607-V/07 z 03.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku regulacji prawnych chroniących klientów firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym.
15. **RPO-587706-IV/08 z 03.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przebiegu prac legislacyjnych nad nowelizacją

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.

16. **RPO-604715-V/08 z 10.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku możliwości skorzystania przez samotne bezdzietne osoby z pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.
17. **RPO-603603-V/08 z 11.03.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie prawnego uregulowania kwestii mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji.
18. **RPO-595497-V/08 z 11.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nałożenia na właścicieli i zarządców domów wielomieszkaniowych zbyt kosztownych obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej.
19. **RPO-604125-V/08 z 11.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania albo do równoważnika pieniężnego.
20. **RPO-625610-XVII/09 z 16.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku aktu wykonawczego do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, regulującego problematykę wynagrodzeń i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie.
21. **RPO-614729-IX/09 z 18.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opłacania przez kierowców pojazdów służbowych Policji z własnych środków ubezpieczenia Autocasco.
22. **RPO-631655-II/09 z 18.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego.
23. **RPO-605914-VII/09 z 19.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia regulującego warunki bytowe, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu nieletnich w tego typu placówkach.

24. **RPO-620748-III/09 z 19.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie statusu zawodowego asystentów sędziów i zasad ich wynagradzania.
25. **RPO-640371-I/10 z 26.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostosowania sposobu przeprowadzania egzaminu na tłumacza przysięgłego do potrzeb osób niepełnosprawnych.
26. **RPO-643484-XVII/10 z 29.03.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących traktowania soboty jako dnia ustawowo wolnego od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.
27. **RPO-641654-III/10 z 06.04.2010 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Pracy w sprawie zakazu podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.
28. **RPO-635818-II/09 z 07.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań Policji podejmowanych w celu realizacji postanowień ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w szczególności w odniesieniu do meczów piłki nożnej.
29. **RPO-645402-VI/10 z 13.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne za przechowanie towarów w depozycie.
30. **RPO-579448-V/08 z 16.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby dalszej nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
31. **RPO-643170-IX/10 z 19.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Państwowej Straży Pożarnej.
32. **RPO-645062-VI/10 z 19.04.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie braku równości w zakresie uprawnienia do korzystania ze zwolnienia od opłat abonamentowych.
33. **RPO-604470-XVII/08 z 23.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odpowiedzialności karnej sprawców fałszywych alarmów o podłożeniu ładunków wybuchowych w okolicach obiektów użyteczności publicznej.

34. **RPO-625338-I/09 z 23.04.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego w sprawach łowieckich.
35. **RPO-636097-VII/09 z 12.05.2010 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wydania przepisów regulujących wydawanie posiłków osobom przekazywanym stronie polskiej na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania.
36. **RPO-562607-V/07 z 12.05.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie braku regulacji prawnych, których celem byłoby zapewnienie ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym.
37. **RPO-637528-II/09 z 12.05.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w sprawie potrzeby zmiany obowiązującego stanu prawnego, w którym nietrzeźwi kierowcy pojazdów niemechanicznych obligatoryjnie poddawani są surowszym środkiem karnym niż nietrzeźwi kierowcy pojazdów mechanicznych.
38. **RPO-529615-V/06 z 19.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.
39. **RPO-646849-III/10 z 19.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie urlopu wypoczynkowego lekarzy dentyistów odbywających staż poddyplomowy.
40. **RPO-513066-I/05 z 20.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie procedury przeprowadzania egzaminów maturalnych.
41. **RPO-640807-XIX/10 z 21.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zmiany Regulaminu urzędowania sądów powszechnych w zakresie uwzględnienia wśród informacji telefonicznych, udzielanych przez sekretariaty sądów, treści orzeczeń.
42. **RPO-640972-IV/10 z 25.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia uregulowań prawnych ograniczających możliwość rażącej podwyżki opłat rocznych uiszczanych przez użytkownika wieczystego.

43. **RPO-579448-V/08 z 31.05.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sprawie braku regulacji prawnych dotyczących zagadnień będących efektem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 14 czerwca 2007 r.
44. **RPO-643623-IX/10 z 31.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.
45. **RPO-633987-I/09 z 01.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad dysponowania przez organizacje pozarządowe środkami z 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych.
46. **RPO-647562-III/10 z 07.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie skarg pracowników korpusu służby cywilnej dotyczących braku prawa do odpraw pieniężnych w związku ze zmianami struktury i liczebności wojskowych komend uzupełnień.
47. **RPO-645062-VI/10 z 08.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie braku równości w zakresie uprawnienia do korzystania ze zwolnienia od opłat abonamentowych.
48. **RPO-607984-III/09 z 21.06.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP w sprawie braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób, które zrezygnowały z pracy zawodowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin.
49. **RPO-621752-X/09 z 24.06.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie odszkodowań z tytułu strat wyrządzonych w gospodarstwach rolnych i stawach hodowlanych przez niektóre zwierzęta żyjące na wolności.
50. **RPO-606048-III/09 z 01.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie odmawiania osobom ubiegającym się o rentę z tytułu niezdolności do pracy przyznania prawa do świadczenia ze względu na niewykazanie 5-letniego okresu ubezpieczenia przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy.

51. **RPO-562607-V/07 z 06.07.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku regulacji prawnych, których celem byłoby zapewnienie ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym.
52. **RPO-562954-V/07 z 06.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie zasad zbywania nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny.
53. **RPO-584977-I/08 z 09.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych.
54. **RPO-622061-I/09 z 09.07.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów w sprawie prac legislacyjnych nad zmianą obowiązującego kształtu Prawa prasowego w zakresie podmiotów korzystających z komunikacji internetowej.
55. **RPO-628272-IX/09 z 14.07.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie ustawowego zagwarantowania funkcjonariuszom Policji prawa do odsetek ustawowych za zwłokę w wypłacie należnych świadczeń.
56. **RPO-552919-I/07 z 22.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów powstałych w wyniku wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.
57. **RPO-646231-V/10 z 23.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Infrastruktury w sprawie zasad ustalenia powierzchni użytkowej lokali.
58. **RPO-651625-II/10 z 28.07.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom poprzez zastosowanie wobec niego środków przymusu bezpośredniego.
59. **RPO-648278-X/10 z 05.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby wyeliminowania podwójnej karalności kierowców, którzy nie dopełnili obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania.

60. **RPO-553258-II/07 z 06.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uregulowań prawnych przewidujących związanie sądu polskiego wymiarem kary orzeczonej przez sąd państwa wydania europejskiego nakazu aresztowania, nawet jeśli kara przekracza ustawowe zagrożenie określone w polskim porządku prawnym.
61. **RPO-652100-X/10 z 06.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów aptekarzy związanych z wysyłkową sprzedażą produktów leczniczych, w przypadku odstąpienia od umowy przez kupującego.
62. **RPO-513323-II/05 z 09.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku wystarczających gwarancji ustawowych dotyczących prawa pokrzywdzonego do pełnej informacji procesowej.
63. **RPO-650538-I/10 z 11.08.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sytuacji prawnej osób głuchoniewidomych w Polsce.
64. **RPO-477500-VI/04 z 19.08.2010 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego nieprzekazania przez Prezesa UKE odwołania od decyzji Prezesa UKE do sądu.
65. **RPO-645637-VII/10 z 01.09.2010 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych odzieży odpowiedniej do pory roku.
66. **RPO-651501-IX/10 z 07.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie obligatoryjnego zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych w przypadku wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia.
67. **RPO-569428-X/07 z 14.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy.
68. **RPO-516676-II/05 z 17.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemu przewlekłości postępowania karnego spowodowanej długotrwałością oczekiwania na sporządzenie opinii przez biegłych.

69. **RPO-588091-IV/08 z 20.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie wypowiedzania terminowych umów najmu, dzierżawy i użyczenia przez jednostki organizacyjne władające nieruchomością w formie trwałego zarządu.
70. **RPO-562403-II/07 z 27.09.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP w sprawie przebiegu prac legislacyjnych nad przepisami uniemożliwiającymi zatrudnienie, polegające na bezpośrednim kontakcie z dziećmi, osób skazanych za przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece.
71. **RPO-634394-II/09 z 28.09.2010 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie potrzeby skutecznego zagwarantowania w procesie karnym uprawnień dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we własnych sprawach.
72. **RPO-590552-XVII/08 z 01.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia Rady Ministrów określającego szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych.
73. **RPO-636359-I/09 z 05.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów ograniczających możliwości przystąpienia do egzaminu radcowskiego.
74. **RPO-652728-II/10 z 08.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony pokrzywdzonych i świadków w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej.
75. **RPO-642467-II/10 z 08.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu lub prokuratora w przedmiocie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy.
76. **RPO-649614-I/10 z 08.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby przebywające w okresie wyborów w szpitalu i opuszczające te placówki.
77. **RPO-637036-II/09 z 18.10.2010 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie braku skutecznej kontroli parlamentarnej nad wywiadem skarbowym.

78. **RPO-548554-I/07 z 19.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych.
79. **RPO-658072-X/10 z 22.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie możliwości wdrożenia Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.
80. **RPO-643483-XVII/10 z 25.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie problemu finansowania utrzymania psów rasy chart lub ich mieszańców odebranych właścicielom na mocy wyroku sądowego.
81. **RPO-638116-V/10 z 27.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemu wszczynania i prowadzenia egzekucji zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich wobec osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
82. **RPO-654804-III/10 z 28.10.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozbieżności w wykładni prawa powstałej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym rozwiązania stosunku pracy z radnym.
83. **RPO-599677-VI/08 z 02.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby uregulowania zasad prowadzenia szkoleń z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej.
84. **RPO-657446-III/10 z 12.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie regulacji dotyczących pracy w godzinach nadliczbowych pracowników służby zagranicznej.
85. **RPO-561928-III/07 z 15.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie decyzji Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiających przyznania uprawnienia do świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR.
86. **RPO-620459-II/09 z 01.12.2010 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie wykorzystywania i upubliczniania przez organy ścigania materiałów pochodzących z monitoringu.

87. **RPO-590552-XVII/08 z 01.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia Rady Ministrów określającego szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych.
88. **RPO-643913-X/10 z 03.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku możliwości uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione.
89. **RPO-611291-IX/09 z 03.12.2010 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - Sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych w sprawie braku przepisów wykonawczych regulujących sposób obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy funkcjonariuszy ABW i AW.
90. **RPO-662364-II/10 z 05.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad porozumiewania się tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą.
91. **RPO-643623-IX/10 z 06.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby dostosowania przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzenia okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych do treści dyspozycji zawartej w art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.
92. **RPO-567136-VII/07 z 14.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie badania osób pozbawionych wolności na obecność narkotyków.
93. **RPO-640098-I/10 z 22.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie nadmiernego ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie dokumentów wytworzonych w ramach audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach sektora finansów publicznych.
94. **RPO-621132-IV/09 z 23.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie niepełnej regulacji prawnej kwestii przedawnienia w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości, a także architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

95. **RPO-627291-IX/09 z 29.12.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu realizacji wniosków zgłoszonych przez pilotów z Brygady Lotnictwa Marynarki Wojennej w G.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

a) Złożone w okresie 1.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-599453-VI/08 z 07.01.2010 r.** - w sprawie przepisów wyłączających nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10).
2. **RPO-563719-IV/07 z 18.01.2010 r.** - w sprawie ograniczonej kognicji sądów administracyjnych w sprawach inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz ograniczenia prawa do słusznego odszkodowania za nieruchomością zajęta pod drogę (sygn. akt K 4/10).
3. **RPO-584481-III/08 z 01.02.2010 r.** - w sprawie wcześniejszych emerytur żołnierzy i innych służb mundurowych. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt K 6/10).
4. **RPO-631290-III/09 z 01.02.2010 r.** - w sprawie utraty po osiągnięciu pełnoletności prawa do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, z powodu posiadania własnego dziecka. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).
5. **RPO-641848-I/10 z 04.03.2010 r.** - w sprawie postępowań dyscyplinarnych wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów (sygn. akt K 9/10).
6. **RPO-631003-IX/09 z 22.03.2010 r.** - w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji (sygn. akt K 10/10).
7. **RPO-634333-X/09 z 28.07.2010 r.** - w sprawie wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie (sygn. akt K 16/10).
8. **RPO-628295-II/09 z 04.08.2010 r.** - w sprawie braku możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia (sygn. akt K 18/10).

9. **RPO-637905-VII/10 z 18.10.2010 r.** - w sprawie regulacji prawnych dotyczących warunków udzielania świadczeń zdrowotnych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności (sygn. akt K 22/10).
 10. **RPO-631137-IV/09 z 07.12.2010 r.** - w sprawie tzw. postępowań regulacyjnych (sygn. akt K 25/10).
- b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK w okresie 1.01.2010 r. – 31.12.2010 r.**
1. **RPO-502028-V/05 z 22.06.2006 r.** - w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad rodziną. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06).
 2. **RPO-513931-I/05 z 27.02.2007 r.** - w sprawie udzielania przez sądy zabezpieczenia powództwa polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych z udziałem prasy, co stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności wypowiedzi. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07).
 3. **RPO-551675-II/07 z 01.06.2007 r.** - w sprawie uprawnień Centralnego Biura Antykorupcyjnego do stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic. Wniosek częściowo uwzględniony (wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07).
 4. **RPO-554612-II/07 z 07.09.2007 r.** - w sprawie zasad publikowania przez redaktora naczelnego sprostowania lub odpowiedzi. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07).
 5. **RPO-565488-X/07 z 12.11.2007 r.** - w sprawie przepisów zobowiązujących budżet państwa do finansowania składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07).
 6. **RPO-571564-III/07 z 27.11.2007 r.** - w sprawie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wniosek oddalony (wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).
 7. **RPO-447235-IV/03 z 13.02.2008 r.** - w sprawie niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wniosek częściowo uwzględniony (wyrok z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

8. **RPO-580197-II/08 z 06.05.2008 r.** - w sprawie odpowiedzialności karnej sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego. Wniosek częściowo uwzględniony (wyrok z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08).
9. **RPO-583102-IX/08 z 11.06.2008 r.** - w sprawie ograniczeń możliwości wypłaty równoważnika pieniężnego dla funkcjonariusza Służby Celnej za brak lokalu mieszkalnego. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt U 7/08).
10. **RPO-584580-I/08 z 17.07.2008 r.** - w sprawie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej. Wniosek oddalony (wyrok z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt K 24/08).
11. **RPO-598261-I/08 z 12.01.2009 r.** - w sprawie przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych. Wniosek częściowo uwzględniony (wyrok z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09).
12. **RPO-606469-IX/09 z 15.04.2009 r.** - w sprawie ustalania szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09).
13. **RPO-596082-I/08 z 13.07.2009 r.** - w sprawie 32% stawki podatku dochodowego Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 21/09).
14. **RPO-616747-II/09 z 30.11.2009 r.** - w sprawie niekonstytucyjności przepisu art. 265 § 1 Kodeksu karnego rozumianego w ten sposób, że określone w nim przestępstwo ujawnienia lub wykorzystania wbrew przepisom ustawy informacji stanowiącej tajemnicę państwową, ma charakter powszechny. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. akt K 33/09) na skutek cofnięcia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich.
15. **RPO-630197-I/09 z 07.12.2009 r.** - w sprawie nadawania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09).

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu
przed Trybunałem Konstytucyjnym
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO**

b) Zgłoszenie w okresie 1.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-636306-IV/09 z 12.02.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta W. dotyczącej zasad przyznawania odwołanemu komornikowi opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem (sygn. akt SK 44/09).
2. **RPO-644168-VI/10 z 20.05.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki POLNORD S.A. dotyczącej zasad naliczania odsetek od zaległości podatkowych (sygn. akt SK 2/10).
3. **RPO-596582-II/08 z 15.07.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa P. dotyczącej zasad postępowania z materiałami kontroli operacyjnej (sygn. akt SK 7/10).
4. **RPO-648619-I/10 z 20.07.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Leszka Mirosława H. dotyczącej zasad powoływania sędziów przez Prezydenta RP. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10).
5. **RPO-650338-II/10 z 26.08.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty K. dotyczącej braku przesłanek przyznania lub odmowy zasądzenia na rzecz skarżącego odszkodowania za przewlekłość postępowania (sygn. akt SK 12/10).
6. **RPO-653529-IV/10 z 15.10.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ewy C. dotyczącej zasad dziedziczenia roszczenia z tytułu zachowku (sygn. akt SK 14/10).
7. **RPO-654116-II/10 z 25.10.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Marcina S. dotyczącej wynagrodzenia

adwokata za dyżur pełniony w postępowaniu przyspieszonym (sygn. akt SK 15/10).

8. **RPO-655817-IV/10 z 17.11.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Henryka C. dotyczącej przedawnienia roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie (sygn. akt SK 18/10).
9. **RPO-660700-II/10 z 22.12.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krystyny H., dotyczącej braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania (sygn. akt SK 23/10).
10. **RPO-628295-II/09 z 30.12.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta G. dotyczącej braku możliwości przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia (sygn. akt SK 28/10).

c) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-572484-I/07 z 09.06.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Jerzego W., Elżbiety L.-R. i Przemysława K. dotyczącej niepowołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08).
2. **RPO-589360-IV/08 z 10.07.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty W.-K. dotyczącej prawa odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych. postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt SK 27/08).
3. **RPO-595048-I/08 z 19.09.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Adriana K. (sygn. akt SK 37/08), Ewy W. (sygn. akt SK 38/08), Aleksandry D.-B. (sygn. akt SK 40/08) i Marka D (sygn. akt SK 41/08), rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą SK 37/08, dotyczących zasad powoływania na stanowisko sędziego. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 37/08).

4. **RPO-595041-I/08 z 19.09.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka S. dotyczącej zasad powoływania na stanowisko sędziego. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 39/08).
5. **RPO-599260-IV/08 z 16.10.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Teresy i Henryka P. dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych. Skarga konstytucyjna oddalona (wyrok z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08).
6. **RPO-609825-V/09 z 30.03.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Kazimiery i Andrzeja C. dotyczącej ograniczenia prawa do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09).
7. **RPO-618368-V/09 z 09.07.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej Pilotów 22 w Krakowie (sygn. akt SK 19/09), dotyczącej zarządu nieruchomością wspólną przez właścicieli lokali w budynku spółdzielczym. Skarga konstytucyjna oddalona (wyrok z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09).

Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

a) Złożone w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-646441-VI/10 z 28.06.2010 r.** – w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących kwalifikacji podatników do kategorii osób samotnie wychowujących dzieci, którym przysługuje prawo do preferencyjnego (wspólnego z dzieckiem) rozliczenia się z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 października 2010 r., sygn. akt II FPS 3/10).
2. **RPO-649552-IV/10 z 07.07.2010 r.** – w sprawie rozbieżności w orzecznictwie NSA dotyczących zakresu uprawnień organu nadzoru budowlanego prowadzącego postępowanie w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/10).
3. **RPO-648300-IX/10 z 01.09.2010 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących dostępu do sądu w przypadku, gdy funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej wymierzana jest kara dyscyplinarna upomnienia. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II OPS 4/10).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-628659-V/09 z 11.09.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących tego, czy pełnomocnik strony może podpisać urzędowy formularz wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 11/09).
2. **RPO-631427-VI/09 z 15.10.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle interpretacji znaczenia

terminu do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu kierowców na badania psychologiczne. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 20.05.2010 r., sygn. akt I OPS 12/09).

3. **RPO-608803-IX/09 z 27.10.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących okoliczności uzasadniających wydanie pozwolenia na broń. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt II OPS 6/10).
4. **RPO-635990-IV/09 z 11.12.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie NSA dotyczących wpisu od skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia wysokości odszkodowania. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 14/09).

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne

a. Złożone w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-632426-IV/09 z 06.01.2010 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących przepisów określających relacje między postępowaniem przed Komisją Prawa Autorskiego a postępowaniem sądowym i zakres kognicji sądu w tym postępowaniu. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 1/10).
2. **RPO-639565-IV/10 z 01.02.2010 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących znaczenia procesowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzającego naruszenie w krajowym postępowaniu cywilnym prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 16/10).
3. **RPO-624591-II/09 z 27.08.2010 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących uchylenia postanowienia sądu meriti o uwzględnieniu wniosku prokuratora o przedłużenie tymczasowego aresztowania. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I KZP 20/10).
4. **RPO-494684-II/05 z 08.09.2010 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących zobowiązania sądu do przesłuchania dziecka po zgłoszeniu przez oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego, żądania ponownego przesłuchania. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I KZP 21/10).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-627137-VI/09 z 18.08.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących odpowiedzialności likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu

siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt III CZP 91/09).

2. **RPO-634332-II/09 z 25.11.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących kwestii, czy ławnicy sądów powszechnych orzekając w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I KZP 34/09).
3. **RPO-631535-IV/09 z 29.12.2009 r.** - w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących granic kognicji sądu w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 134/09).

Załącznik Nr 7

Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-638443-II/09	21.01.2010 r.			w toku
2.	RPO-561881-II/07	26.01.2010 r.	07.04.2010 r.	IV KK 28/10	uwzgl.
3.	RPO-535173-II/06	17.02.2010 r.	05.07.2010 r.	V KK 45/10	oddał.
4.	RPO-600337-II/08	19.02.2010 r.	19.05.2010 r.	V KK 46/10	uwzgl.
5.	RPO-607544-II/09	05.03.2010 r.	15.04.2010 r.	IV KK 53/10	uwzgl.
6.	RPO-626774-II/09	05.03.2010 r.	01.09.2010 r.	III KK 86/10	oddał.
7.	RPO-641200-II/10	19.03.2010 r.	12.10.2010 r.	II KK 53/10	oddał.
8.	RPO-609814-II/09	25.03.2010 r.	10.06.2010 r.	WK 2/10	uwzgl.
9.	RPO-635539-II/09	01.04.2010 r.	14.06.2010 r.	IV KK 97/10	oddał.
10.	RPO-632298-II/09	06.04.2010 r.	14.06.2010 r.	IV KK 109/10	uwzgl.
11.	RPO-623024-II/09	13.05.2010 r.	25.05.2010 r.	III KK 124/10	uwzgl.
12.	RPO-632499-II/09	13.05.2010 r.	29.09.2010 r.	III KK 160/10	uwzgl.
13.	RPO-623609-II/09	13.05.2010 r.	20.09.2010 r.	III KK 161/10	uwzgl.
14.	RPO-612901-II/09	19.05.2010 r.			w toku
15.	RPO-605049-II/08	19.05.2010 r.			w toku
16.	RPO-581209-II/08	19.05.2010 r.	12.10.2010 r.	II KK 123710	uwzgl.
17.	RPO-608150-II/09	19.05.2010 r.	29.07.2010 r.	III KK 164/10	uwzgl.
18.	RPO-608622-II/09	19.05.2010 r.	03.11.2010 r.	IV KK 164/10	uwzgl.
19.	RPO-630503-II/09	20.05.2010 r.	21.10.2010 r.	III KK 167/10	uwzgl.
20.	RPO-617959-II/09	20.05.2010 r.	23.11.2010 r.	IV KK 174/10	uwzgl.
21.	RPO-530067-II/06	20.05.2010 r.	25.11.2010 r.	IV KK 170/10	uwzgl.
22.	RPO-614310-II/09	21.05.2010 r.	01.09.2010 r.	V KK 165/10	uwzgl.
23.	RPO-629743-II/09	25.05.2010 r.			w toku
24.	RPO-591545-II/08	31.05.2010 r.	23.11.2010 r.	V KK 178/10	uwzgl.
25.	RPO-632244-II/09	01.06.2010 r.			w toku
26.	RPO-585537-II/08	14.06.2010 r.	02.12.2010 r.	III KK 205/10	uwzgl.
27.	RPO-636809-II/09	15.06.2010 r.	01.10.2010 r.	II KK 158/10	uwzgl.
28.	RPO-590670-II/08	15.06.2010 r.	09.09.2010 r.	III KK 20/10	uwzgl.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
29.	RPO-648727-II/08	21.06.2010 r.			w toku
30.	RPO-635869-II/09	21.06.2010 r.	18.11.2010 r.	V KK 202/10	uwzgl.
31.	RPO-624257-II/09	25.06.2010 r.	01.09.2010 r.	V KK 206/10	uwzgl.
32.	RPO-636354-II/09	02.07.2010 r.			w toku
33.	RPO-636956-II/09	05.07.2010 r.	23.11.2010 r.	V KK 228/10	uwzgl.
34.	RPO-623325-II/09	13.07.2010 r.	29.09.2010 r.	IV KK 228/10	uwzgl.
35.	RPO-581891-II/08	20.07.2010 r.			w toku
36.	RPO-571135-II/07	22.07.2010 r.	05.11.2010 r.	III KK 254710	uwzgl.
37.	RPO-512488-II/05	28.07.2010 r.			w toku
38.	RPO-644329-II/10	29.07.2010 r.	09.09.2010 r.	III KK 263/10	uwzgl.
39.	RPO-628460-II/09	04.08.2010 r.			w toku
40.	RPO-600478-II/08	05.08.2010 r.	23.11.2010 r.	V KK 254/10	oddal.
41.	RPO-547433-II/06	23.08.2010 r.			w toku
42.	RPO-635484-II/09	24.08.2010 r.			w toku
43.	RPO-629857-II/09	24.08.2010 r.	05.11.2010 r.	III KK 286/10	uwzgl.
44.	RPO-634955-II/09	24.08.2010 r.	09.12.2010 r.	III KK 285/10	uwzgl.
45.	RPO-645978-II/09	24.08.2010 r.			w toku
46.	RPO-634181-II/09	25.08.2010 r.	23.11.2010 r.	IV KK 282/10	uwzgl.
47.	RPO-629226-II/09	25.08.2010 r.	29.09.2010 r.	IV KK 281/10	uwzgl.
48.	RPO-643282-II/10	01.09.2010 r.	21.10.2010 r.	III KK 305/10	uwzgl.
49.	RPO-641524-II/10	15.09.2010 r.			w toku
50.	RPO-610399-II/09	07.10.2010 r.			w toku
51.	RPO-626775-II/09	07.10.2010 r.	10.11.2010 r.	IV KK 326/10	uwzgl.
52.	RPO-600585-II/08	14.10.2010 r.			w toku
53.	RPO-642364-II/10	18.10.2010 r.			w toku
54.	RPO-616496-II/09	05.11.2010 r.			w toku
55.	RPO-650676-II/10	12.11.2010 r.			w toku
56.	RPO-648566-II/10	18.11.2010 r.			w toku
57.	RPO-623612-II/09	18.11.2010 r.			w toku
58.	RPO-651038-II/10	29.11.2010 r.			w toku
59.	RPO-635763-II/09	02.12.2010 r.			w toku
60.	RPO-653884-II/10	06.12.2010 r.			w toku
61.	RPO-640279-II/10	15.12.2010 r.			w toku

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie
01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-566429-II/07	19.06.2009 r.	12.01.2010 r.	IV KK 225/09	oddal.
2.	RPO-594200-II/08	14.07.2009 r.	25.02.2010 r.	IV KK 255/09	uwzgl.
3.	RPO-612736-II/09	12.08.2009 r.	14.01.2010 r.	V KK 260/09	uwzgl.
4.	RPO-603843-II/08	17.08.2009 r.	14.01.2010 r.	V KK 261/09	uwzgl.
5.	RPO-613718-II/09	11.09.2009 r.	17.02.2010 r.	III KK 333/09	oddal.
6.	RPO-604446-II/08	15.09.2009 r.	17.02.2010 r.	III KK 335/09	uwzgl.
7.	RPO-612072-XII/09	28.09.2009 r.	03.02.2010 r.	IV KK 346/09	uwzgl.
8.	RPO-590505-II/08	22.10.2009 r.	24.03.2010 r.	II KK 250/09	oddal.
9.	RPO-614217-II/09	26.10.2009 r.	11.03.2010 r.	V KK 344/09	oddal.
10.	RPO-601533-II/08	06.11.2009 r.	07.04.2010 r.	III KK 382/09	uwzgl.
11.	RPO-562726-II/07	13.11.2009 r.	07.04.2010 r.	IV KK 407/09	oddal.
12.	RPO-627206-II/09	02.12.2009 r.	10.02.2010 r.	V KK 384/09	uwzgl.
13.	RPO-610702-II/09	08.12.2009 r.	13.05.2010 r.	II KK 293/09	uwzgl.
14.	RPO-428485-II/03	22.12.2009 r.	10.03.2010 r.	V KK 397/09	uwzgl.
15.	RPO-608420-II/09	22.12.2009 r.	15.04.2010 r.	II KK 313/09	uwzgl.
16.	RPO-588971-II/08	22.12.2009 r.	22.04.2010 r.	II KK 314/09	uwzgl.
17.	RPO-607775-II/09	28.12.2009 r.	02.02.2010 r.	III KK 426/09	uwzgl.
18.	RPO-559055-II/07	30.12.2009 r.	02.02.2010 r.	III KK 433/09	uwzgl.
19.	RPO-613570-II/09	30.12.2009 r.	10.03.2010 r.	V KK 401/09	uwzgl.

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-623243-X/09 z 26.01.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na niektóre postanowienia uchwały Nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta W. z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 14 czerwca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 504/10).
2. **RPO-611050-XIX/09 z 28.01.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. z dnia 10.08.2009 r., utrzymującą w mocy decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. z dnia 29.04.2009 r. i odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego - budowy trzech elektrowni wiatrowych z przyłączem do krajowej sieci elektroenergetycznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 150/10).
3. **RPO-624636-XIX/09 z 28.01.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na § 1 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXIV/177/2001 Rady Gminy P. z dnia 25 kwietnia 2001 r. w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w Przedszkolu Gminnym. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 71/10).
4. **RPO-623658-V/09 z 19.07.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na pkt 1 ppkt 1.2 Załącznika Nr 5 oraz pkt 2 ppkt 2.2 Załącznika Nr 6 do Uchwały Nr XLIC/526/2001 Rady Miejskiej w L. z dnia 28.09.2001r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto L.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 433/10).

5. **RPO-649722-III/10 z 10.08.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na bezczynność Prezydenta Miasta w przedmiocie nierozpoznania wniosku Beaty J. z dnia 1 września 2009 r. o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami na rzecz dzieci wnioskodawcy. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt I SAB/Wa 236/10).
6. **RPO-636423-XVII/09 z 26.08.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na bezczynność Wojewody w rozpoznaniu wniosku Stanisława W. z dnia 30 grudnia 2008 r. o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
7. **RPO-644302-XVII/09 z 26.08.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na bezczynność Wojewody w rozpoznaniu wniosku Janiny r. z dnia 22 grudnia 2008 r. o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
8. **RPO-642445-XVII/10 z 26.08.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na bezczynność Wojewody o w rozpoznaniu wniosku Adama G. z dnia 30 grudnia 2008 r. o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/GI 69/10).
9. **RPO-654804-III/10 z 28.10.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. na uchwałę Nr XXXVIII/360/10 Rady Gminy Z. z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie odmowy udzielenia zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu gminy.

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

1. **RPO-574914-VI/07 z 04.12.2007 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa

Narodowego z dnia 1 czerwca 2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2007 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu oraz terminu, od którego nalicza się odsetki. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1791/09).

2. **RPO-577304-X/07 z 20.05.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w r. na niektóre przepisy uchwały Nr IX 150/07 Rady Miasta r. z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 713/09).
3. **RPO-620546-V/09 z 07.10.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. na § 2 ust. 8 uchwały Nr XXXVII/384/V/2008 Rady Miasta P. z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta P. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 894/09).
4. **RPO-608436-XX/09 z 12.11.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na uchwałę Rady Miejskiej W. Nr XXIV/868/08 z dnia 11 września 2008 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy W. na lata 2009-2013. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2010 r.

- 1. RPO-623243-X/09 z 14.07.2010 r.** - skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 14 czerwca 2010 r., wydanego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta W. w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1333/10).

Przystąpienie do postępowania sądowego

1. **RPO-602307-VI/08 z 13.05.2010 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Skarbowej w Ł. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. wydanego ze skargi przedsiębiorcy na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Ł. w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług za okres od maja 2004 r. do grudnia 2004 r.
2. **RPO-645549-X/10 z 20.10.2010 r.** - przystąpienie do postępowania przed Sądem Okręgowym w W. z powództwa Sebastiana C. przeciwko Zarządowi Transportu Miejskiego w W. w przedmiocie zwrotu pobranej opłaty dodatkowej za przejazd komunikacją miejską bez ważnego biletu.
3. **RPO-649770-IV/10 z 17.11.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym mającym rozstrzygnąć zagadnienie prawne dotyczące trybu orzekania o przekształceniach własnościowych w ramach reform rolnych. **Zagadnienie prawne rozpoznane** (uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPS 3/10).

Wystąpienia legislacyjne

1. **RPO-641871-VII/10 z 21.05.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości zawierające opinię o projekcie z dnia 7 maja 2010 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
2. **RPO-629059-VII/09 z 01.09.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwag Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii.
3. **RPO-631137-IV/09 z 16.11.2010 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowań regulacyjnych przed komisjami majątkowymi.

Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

- 1. RPO-562560-IV/07 z 22.03.2010 r.** - wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego udzielającą pozwolenia na użytkowanie wiaty magazynowo-produkcyjnej.
- 2. RPO-616021-IV/09 z 26.04.2010 r.** - wniosek do Wojewody o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty M. z dnia 10 kwietnia 2009 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie M. pozwolenia na budowę wielofunkcyjnego, szutrowego toru wyścigowego, narciarskiego i biegowego.
- 3. RPO-646248-IX/10 z 05.05.2010 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym z odwołania wniesionego do Ministra Obrony Narodowej od rozkazu personalnego Dyrektora Departamentu Kadr Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie zwolnienia z zawodowej służby wojskowej.
- 4. RPO-642857-X/10 z 28.06.2010 r.** - zażalenie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 14 czerwca 2010 r., w przedmiocie przekazania sprawy organowi właściwemu tj. Wójtowi Gminy.

b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

- 1. RPO-632951-IV/09 z 30.03.2010 r.** - skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Apelacyjnego w W., oddalającego zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w O. w przedmiocie odrzucenia pozwu w sprawie o zapłatę.

2. **RPO-590293-IV/08 z 27.07.2010 r.** - skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Okręgowego w G., wydanego w sprawie o stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego i nadanie klauzuli wykonalności z wniosku wierzyciela.
3. **RPO-641443-V/10 z 05.08.2010 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Okręgowego w W. oddalającego apelację od wyroku Sądu Rejonowego w P. wydanego w sprawie z powództwa przeciwko Spółdzielni Mieszkaniowej o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli.

c) **Wnioski o unieważnienie orzeczenia**

1. **RPO-608797-II/09 z 10.03.2010 r.** - wniosek o uznanie za nieważny wyroku b. Wojskowego Sądu Rejonowego w W. z maja 1947 r. wydanego wobec ks. Zygmunta J., represjonowanego za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. **Wniosek uwzględniony** (postanowienie z dnia 10 sierpnia 2010 r., sygn. akt VIII Ko 203/10).

Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscach detencji

- | | | |
|-----|---|------------------|
| 1. | Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Laskowcu. | 08.01.2010 r. |
| 2. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Bytomiu. | 14.01.2010 r. |
| 3. | Zakład Poprawczy w Studzieńcu. | 14.01.2010 r. |
| 4. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Nowym Dworze Mazowieckim i w Legionowie. | 15.01.2010 r. |
| 5. | 3 Dom Pomocy Społecznej dla przewlekle psychicznie chorych w Łodzi. | 18-19.01.2010 r. |
| 6. | Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii oraz Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze Nr 1 i Nr 3 w Łodzi. | 18-21.01.2010 r. |
| 7. | Zakład Poprawczy dla Nieletnich w Mrozach. | 01.02.2010 r. |
| 8. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji w Warszawie . | 02.02.2010 r. |
| 9. | Zakład Karny w Tarnowie. | 04-05.02.2010 r. |
| 10. | Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Pszczynie-Łące, Izba Wytrzeźwień i Policyjna Izba Dziecka w Bielsku-Białej oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworzu. | 16-19.02.2010 r. |
| 11. | Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. | 19.02.2010 r. |
| 12. | Dom Pomocy Społecznej im. W. Łukasińskiego w Górze Kalwarii. | 22-23.02.2010 r. |
| 13. | Dom Pomocy Społecznej „Leśny” w Warszawie. | 24-25.02.2010 r. |
| 14. | Izba Wytrzeźwień w Sosnowcu. | 25.02.2010 r. |
| 15. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Załuskowie. | 01.03.2010 r. |
| 16. | Areszt Śledczy w Choszczynie oraz Salezjański Ośrodek Wychowawczy im. Św. Jana Bosko w Trzcieńcu. | 09-12.03.2010 r. |
| 17. | Zakład Karny w Czerwonym Borze. | 12.03.2010 r. |
| 18. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu. | 15.03.2010 r. |
| 19. | Areszt w Celu Wydalenia przy Placówce Straży Granicznej w Lubaniu oraz Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Lubiążu. | 16-18.03.2010 r. |
| 20. | Izba Wytrzeźwień w Gdańsku. | 17.03.2010 r. |
| 21. | Areszt Śledczy i Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy | 24-26.03.2010 r. |

- Komendzie Powiatowej Policji w Środzie Wielkopolskiej oraz Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kutnie.
22. Areszt Śledczy w Warszawie-Grochowie. 06.05.2010 r.
 23. Samodzielny Wojewódzki Zespół Publicznych Zakładów Psychiatrycznej Opieki Zdrowotnej w Warszawie. 06.05.2010 r.
 24. Schronisko dla Nieletnich i Zakład Poprawczy w Warszawie-Falenicy. 06.05.2010 r.
 25. Dom Pomocy Społecznej w Radomiu oraz Dom Pomocy Społecznej w Jedlance. 24-26.05.2010 r.
 26. Areszt Śledczy oraz Izba Wytrzeźwień we Wrocławiu. 24-27.05.2010 r.
 27. Samodzielny Szpital Kliniczny Nr 1 Pomorskiej Akademii Medycznej oraz Areszt w Celu Wydalenia przy Pomorskim Oddziale Straży Granicznej w Szczecinie. 16-18.06.2010 r.
 28. Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Różanymstoku oraz Zakład Poprawczy w Białymstoku. 21-24.06.2010 r.
 29. Pogotowie Socjalne dla Osób Nietrzeźwych w Gdańsku. 30.06.2010 r.
 30. Izba Wytrzeźwień, Policyjna Izba Dziecka, Areszt Śledczy oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Koszalinie. 26-30.07.2010 r.
 31. Areszt Śledczy w Wejherowie, Policyjna Izba Dziecka w Gdańsku oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Gdyni. 10-13.08.2010 r.
 32. Policyjna Izba Dziecka, Izba Wytrzeźwień oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Legnicy a także Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworzu. 24-27.08.2010 r.
 33. Izba Wytrzeźwień i Areszt Śledczy w Zielonej Górze. 08-10.09.2010 r.
 34. Ośrodek Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień (Izba Wytrzeźwień) w Inowrocławiu, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Strzelnie oraz Bielicach, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Mogilnie. 14-17.09.2010 r.
 35. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców przy Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim oraz oddział dla nerwowo i psychicznie chorych Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim. 22-24.09.2010 r.
 36. Izba Wytrzeźwień, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji oraz Areszt Śledczy w Gliwicach. 27-30.09.2010 r.
 37. Izba Wytrzeźwień, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Chełmie oraz Zakład Karny w Hrubieszowie. 12-15.10.2010 r.
 38. Dom Pomocy Społecznej Caritas w Bytomiu. 13-15.10.2010 r.

- | | | |
|-----|---|------------------|
| 39. | Spotkanie z dyrektorami Domów Pomocy Społecznej z województwa mazowieckiego na którym zaprezentowano stan przestrzegania praw mieszkańców DPS w oparciu o wyniki wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji. Jachranka. | 14.10.2010 r. |
| 40. | Areszt Śledczy i Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Wałbrzychu. | 03-05.11.2010 r. |
| 41. | Areszt Śledczy w Katowicach, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji oraz Ośrodek Profilaktyki Uzależnień od Alkoholu oraz Pobytu Nietrzeźwych w Jaworznie. | 16-19.11.2010 r. |
| 42. | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. J. Korczaka, Izba Wytrzeźwień w Szczecinie oraz Zakład Karny w Goleniowie. | 22-26.11.2010 r. |
| 43. | Zakład Karny w Rzeszowie-Załężu, Izba Wytrzeźwień oraz Policyjna Izba Dziecka w Rzeszowie. | 06-09.12.2010 r. |
| 44. | Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kielcach, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Podzamczu. | 13-15.12.2010 r. |

Badanie wypadków nadzwyczajnych

- | | | |
|----|--|---------------|
| 1. | Zakład Karny w Czerwonym Borze – zbadanie na miejscu sprawy osadzonego któremu odmówiono widzenia ze swoim pełnomocnikiem oraz niewłaściwego traktowania osadzonego. | 12.03.2010 r. |
|----|--|---------------|

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

- | | | |
|----|---|---------------------|
| 1. | Spotkanie z Wicewojewodą Śląskim oraz przeprowadzenie wizji lokalnej w powiatach myszkowskim i olkuskim dotkniętych skutkami trudnych warunków zimowych. | 20-25.01.2010 r. |
| 2. | Hostel dla bezdomnych w Łodzi – zapoznanie się z warunkami i zasadami udzielania pomocy osobom bezdomnym. | 27.01.2010 r. |
| 3. | Świetlica Środowiskowa i Ogrzewalnia w Katowicach prowadzona przez Górnośląskie Towarzystwo Charytatywne - zapoznanie się z warunkami i stanem zabezpieczenia miejsc dla osób bezdomnych. | 03.02.2010 r. |
| 4. | Dom Pomocy Społecznej w Gniewie – badanie stanu przestrzegania praw pensjonariuszy. | 26.02.2010 r. |
| 5. | Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Małopolskim oraz uczestnictwo w przyjęciach interesantów. Kraków. | 15.03.2010 r. |
| 6. | Jednostki samorządu terytorialnego w woj. lubelskim i podkarpackim - wizytacja na terenach dotkniętych powodzią. | 30.06.-02.07.2010 r |
| 7. | Wizytacja jednostek samorządu terytorialnego na dotkniętych | 13.07.2010 r. |

- powodzą terenach województwa mazowieckiego – zapoznanie się z działaniami podejmowanymi przez organy administracji w zakresie walki ze skutkami powodzi.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Śląskim, Marszałkiem Województwa oraz Metropolitą Katowickim. Katowice. 03.08.2010 r.
 9. Spotkanie Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu z Wojewodą Śląskim, Prezydentem Miasta Kielce i Pełnomocnikiem Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. 05.10.2010 r.
 10. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Dolnośląskim na którym poruszono kwestię wypłat rekompensat za tzw. mienie zabużańskie jak również problemy dotyczące nadzoru nad działalnością samorządów lokalnych w zakresie praktyki uchwałodawczej. Wrocław. 04.11.2010 r.
 11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Mazowieckim dotyczące wspólnych działań na rzecz poszanowania praw cudzoziemców jak również zarządzania kryzysowego w sytuacjach nadzwyczajnych zwłaszcza w świetle doświadczeń z ostatnich powodzi. Warszawa. 15.11.2010 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Izby Celne oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne - kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1. 8 Baza Lotnicza, 13 Eskadra Lotnictwa Transportowego Kraków-Balice. 21-22.01.2010 r.
2. 1 Pułk Rakietowy Obrony Powietrznej w Skwierzynie, Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim oraz Komenda Powiatowa Policji w Międzyrzeczu. 01-03.03.2010 r.
3. Śląski Oddział Straży Granicznej w Raciborzu, Zakład Karny w Wojkowicach, 1 Brygada Rakietowa Obrony Powietrznej w Bytomiu i 5 Batalion Chemiczny w Tarnowskich Górach. 30.03.2010 r.
4. 25 Brygada Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim. 10.05.2010 r.
5. 3 Skrzydło Lotnictwa Transportowego w Powidzu. 10-11.06.2010 r.
6. 16 Batalion Zmechanizowany w Morażu, Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie. 21-23.06.2010 r.
7. 56 pułk śmigłowców bojowych w Inowrocławiu. 04-05.08.2010 r.
8. 2 Mazowiecka Brygada Saperów w Kazuniu Nowym. 26.08.2010 r.
9. Placówka Straży Granicznej w Katowicach-Pyrzowicach – badanie warunków przeprowadzania odprawy oraz

- przestrzegania praw podróŜnych.
10. Komenda Miejska Policji w Koszalinie, Komenda Powiatowa Policji w Białogardzie oraz Komenda Powiatowa Policji w Kołobrzegu. 06-09.09.2010 r.
 11. 49 pułk śmigłowców bojowych. Pruszcz Gdański. 18-19.10.2010 r.
 12. 1 Warszawska Dywizja Zmechanizowana. Legionowo. 22.12.2010 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich - przyjmowanie skarg obywateli w terenie.

1. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 01.02.2010 r.
2. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 15.02.2010 r.
3. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 22.02.2010 r.
4. Przyjęcia interesantów w Legnicy przez Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu. 18.03.2010 r.
5. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 18.03.2010 r.
6. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 29.03.2010 r.
7. Przyjęcia interesantów w Kłobucku przez Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach. 26.04.2010 r.
8. Przyjęcia interesantów w Krzepicach przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 26.04.2010 r.
9. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 10.05.2010 r.
10. Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie. 31.05.2010 r.
11. Przyjęcia interesantów w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. 18.06.2010 r.
12. Przyjęcia interesantów w Starym Sączu, Piwnicznej-Zdrój, Krynicy, Poczesnej i Szczekocinach przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 26-28.07.2010 r.
13. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 04.11.2010 r.
14. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 17.11.2010 r.
15. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 02.12.2010 r.
16. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 16.12.2010 r.
17. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce oraz spotkanie 22.12.2010 r.

- z Wojewódzkim Komendantem Policji w Kielcach.
18. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Olsztyn przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. 22.12.2010 r.

Spotkania i wizytacje

1. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z mieszkańcami Łodzi zorganizowane z inicjatywy Fundacji „Projekt Łódź” nt. „Jak uzdrowić system tworzenia prawa w Polsce?” 09-10.02.2010 r.
2. Wizytacja miejsc dotkniętych powodzią. Bieruń, Zabrze 02.06.2010 r.
3. Wizytacja miejsc dotkniętych powodzią. Czechowice-Dziedzice 07.06.2010 r.
4. Wizytacje lokali wyborczych na terenie Warszawy i Krakowa pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. 08-11.06.2010 r.
5. Wizytacja miejsc dotkniętych powodzią. Bochnia 09.06.2010 r.
6. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z laureatami XVII Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka. 21.06.2010 r.
7. Marsz równości – obserwacja przebiegu manifestacji. Warszawa. 17.07.2010 r.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z p. Moniką Sejkowską, Wiceprezesem Fundacji „Dzieci Niczyje”, spotkanie dotyczyło traktowania dziecka w procedurze karnej. 29.07.2010 r.
9. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z J. Owsiakiem, Prezesem Zarządu Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy nt. współpracy w zakresie zwalczania zagrożeń związanych z używaniem przez młodzież tzw. „dopalaczy” oraz brakiem przepisów regulujących ich dostępność. 10.08.2010 r.
10. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z reprezentantami organizacji działających na rzecz obrony praw mniejszości seksualnych. 13.08.2010 r.
11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami działającymi na rzecz gejów, lesbijek, osób bi- i transseksualnych oraz Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka nt. przejawów przemocy werbalnej i fizycznej wobec osób LGBT. Warszawa. 20.10.2010 r.
12. Demonstracje w Warszawie w dniu 11 listopada 2010 r. – obserwacja przebiegu manifestacji. 11.11.2010 r.
13. Marsz równości w Poznaniu – obserwacja przebiegu manifestacji. 20.11.2010 r.

Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców Rzecznika i pracowników Biura

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej przez redakcję dziennika Rzeczpospolita nt. 25.01.2010 r.

- „Polska polityka zagraniczna – co powinno być naszym celem do 2020 roku”. Warszawa.
2. Rzecznik Praw Obywatelskich wręczył J. Owsiakowi Odznakę Honorową „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. 26.01.2010 r.
 3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej z inicjatywy Prezydenta RP nt. „Wieś i rolnictwo w debacie publicznej: stereotypy, polityka i wiarygodność”. Warszawa. 27.01.2010 r.
 4. Udział Zastępcy Rzecznika w uroczystościach 65 rocznicy wyzwolenia niemieckiego obozu koncentracyjnego KL Auschwitz. Oświęcim. 27.01.2010 r.
 5. Seminarium konsultacyjne dot. przygotowania Narodowej Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym oraz opracowania Programu Edukacji Przedszkolnej dla Dzieci ze Środowisk Wymagających Wsparcia w ramach Jubileuszowej X Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej zorganizowane z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa. 12.02.2010 r.
 6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dot. wniosku RPO o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Warszawa. 17.02.2010 r.
 7. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystych obchodach XX – lecia Krajowej Rady Sądownictwa. Warszawa. 18.02.2010 r.
 8. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Business Centre Club nt. „Przywileje emerytalne. Potrzeba ujednoczenia systemu”. Warszawa. 22.02.2010 r.
 9. Konferencja zorganizowana z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Przeciw przemocy w rodzinie. Ręce są do przytulania”. Warszawa. 22.02.2010 r.
 10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Ministra Sprawiedliwości nt. „Kształtowanie pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem w Polsce”. Warszawa. 01.03.2010 r.
 11. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej z inicjatywy Prezydenta RP nt. „Państwo jako wyzwanie”. Warszawa. 03.03.2010 r.
 12. Posiedzenie Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznym Sejmu RP poświęcone problemom bezpieczeństwa mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. 04.03.2010 r.
 13. Seminarium konsultacyjne w ramach Jubileuszowej X Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej zorganizowane z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich dot. przygotowania

- Narodowej Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Warszawa.
14. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Adwokatury. Warszawa. 06.03.2010 r.
 15. Udział Zastępcy Rzecznika w Kongresie XX - lecia Samorządu Terytorialnego zorganizowanym przez Stronę Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Poznań. 08-09.03.2010 r.
 16. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Festiwalu Twórczości Teatralno-Muzycznej Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie „Albertiana 2010”, zorganizowanym przez Fundację im. Brata Alberta i Fundację A. Dymnej „Mimo wszystko” – wręczenie Rzecznikowi Medalu Św. Brata Alberta za „obronę praw osób niepełnosprawnych oraz troskę o ludzi ubogich”. Kraków. 14-15.03.2010 r.
 17. Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Poznaj swoje prawa z RPO”. Kraków. 15.03.2010
 18. Uniwersytet Trzeciego Wieku wykład przedstawiciela Rzecznika dla słuchaczy nt. „Dyskryminacja osób starszych w społeczeństwie”. Legnica. 18.03.2010 r.
 19. Seminarium konsultacyjne Zespołu ds. przeciwdziałania biedzie małych dzieci i rodzin dot. przygotowania Narodowej Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym oraz opracowania Programu Edukacji Przedszkolnej dla Dzieci ze Środowisk Wymagających Wsparcia w ramach Jubileuszowej X Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa. 18.03.2010 r.
 20. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium konsultacyjnym Zespołu ds. Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Osób Starszych dot. przygotowania Narodowej Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym oraz opracowania Programu stworzenia osobom 50+ możliwości godnego dopracowania do emerytury które odbyło się w Biurze RPO. Warszawa. 19.03.2010 r.
 21. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Komisję Nadzwyczajną Sejmu RP ds. zmian w kodyfikacjach nt. „Nowy model postępowania przygotowawczego – sędzia śledczy”. Warszawa. 22.03.2010 r.
 22. Konferencja naukowa nt. „Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny”. Wrocław. 22-23.03.2010 r.
 23. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP konferencji nt. „Granice wolności w Internecie”. Warszawa. 24.03.2010 r.
 24. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Prezydenta RP konferencji nt. „1914...1918...1939...1945...Jak kamienie przez Boga rzucone na szaniec. Losy rodziny Senator

- Jadwigi Macieszyny na tle dziejów Polski”. Warszawa.
25. Udział Zastępcy Rzecznika w finale Olimpiady Wiedzy o Prawie. 27.03.2010 r.
Ostrołęka.
 26. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez 30.03.2010 r.
Koło Naukowe „Utriusque Iuris” i Centrum Myśli Jana Pawła II
prelekcji prof. dr hab. M. Safjana związanej z promocją książki „
Współczesne wyzwania bioetyczne”.
 27. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach 70. rocznicy 07.04.2010 r.
Zbrodni Katyńskiej pod Pomnikiem Poległych i Pomordowanych
Na Wschodzie . Warszawa.
 28. Konferencja zorganizowana przez Polską Izbę Ubezpieczeń nt. 08.04.2010 r.
„Prywatnych ubezpieczeń szpitalnych”. Warszawa.
 29. Międzynarodowa konferencja naukowa zorganizowana przez 10-11.04.2010 r.
Międzynarodowe Centrum Prawa i Zarządzania Wyższej Szkoły
Menedżerskiej nt. „Transformacja systemów wymiaru
sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w
latach 1990-2010”. Legnica.
 30. Konferencja zorganizowana z inicjatywy Rzecznika Praw 23.04.2010 r.
Obywatelskich przy współpracy Fundacji Ja Kobieta, Fundacji
Polsko – Niemieckie Pojednanie oraz portalu społecznościowego
Forum 50+ nt. „Odzyskać z niepamięci – 65 rocznica wyzwolenia
obozu w Ravensbrück”.
 31. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości 03.05.2010 r.
obchodów uchwalenia Konstytucji 3 Maja. Warszawa.
 32. Wykład prof. Roberta P. George nt. „Prawo naturalne, Bóg i 04.05.2010 r.
godność ludzka”, zorganizowany przez Rzecznika Praw
Obywatelskich, Redaktora Naczelnego „Ius et lex” oraz Dziekana
Wydziału Prawa i Administracji UW w ramach cyklu wykładów
L. Petrażyckiego. Warszawa.
 33. Konferencja naukowa zorganizowana przez Helsińską Fundację 06.05.2010 r.
Praw Człowieka nt. „Współczesna cenzura”. Lublin.
 34. Konferencja naukowa zorganizowana przez Uniwersytet 12-14.05.2010 r.
Wrocławski nt. „Aksjologia współczesnego prawa
międzynarodowego”. Wałbrzych.
 35. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym 27.05.2010 r.
posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sadu
Najwyższego dot. omówienia „Informacji o działalności Sądu
Najwyższego w roku 2009”. Warszawa.
 36. Udział Zastępcy Rzecznika w 52 Zjeździe Katedr Prawa 27-29.05.2010 r.
Konstytucyjnego. Międzyzdroje.
 37. Seminarium konsultacyjne pod honorowym patronatem 09.06.2010 r.
Rzecznika Praw Obywatelskich dot. przygotowania Narodowej
Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

- Warszawa.
38. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej w 25 rocznicę powstania Trybunału Konstytucyjnego nt. „Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja”.
Warszawa. 10.06.2010 r.
 39. Konferencja zorganizowana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Polską Akademię Nauk nt. „Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych”.
Warszawa. 11.06.2010 r.
 40. Udział w posiedzeniu Zespołu ds. Romskich, Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych nt. wybranych działań Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz Romów.
Warszawa. 22.06.2010 r.
 41. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Instytut Spraw Publicznych nt. „Handel ludźmi a migracja. Pomoc i reintegracja ofiar”.
Warszawa. 28.06.2010 r.
 42. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Ministra Sprawiedliwości nt. „Sieć pomocy ofiarom przestępstw”.
Warszawa. 30.06.2010 r.
 43. Seminarium konsultacyjne Zespołu ds. Rozwoju Przedsiębiorczości zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące przygotowania Obywatelskiej Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym oraz opracowania Programu Edukacji Finansowej i Programu Ułatwień w zakresie Działalności Gospodarczej z okazji 2010 Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem.
Warszawa. 02.07.2010 r.
 44. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości złożenia przez Bronisława Komorowskiego przysięgi prezydenckiej przed Zgromadzeniem Narodowym. 06.08.2010 r.
 45. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zastępcy Rzecznika w uroczystych obchodach jubileuszu 30-lecia Sierpnia 80.
Gdańsk. 30.08.2010 r.
 46. Konferencja zorganizowana przez Kardynała Stanisława Dziwisza, Arcybiskupa Metropolite Krakowskiego oraz Komitet Organizacyjny Międzynarodowej Konferencji nt. „Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej”.
Kraków. 10-11.09.2010 r.
 47. Konferencja zorganizowana przez Śląski Uniwersytet Trzeciego Wieku pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Forum III Wieku”.
Krynica Zdrój. 10-11.09.2010 r.
 48. Uroczystość wręczenia Rzecznikowi Praw Obywatelskich prof. Irene Lipowicz Krzyża Kawalerskiego Orderu Odrodzenia Polski „za wybitne zasługi dla rozwoju samorządu terytorialnego, za osiągnięcia w podejmowanej z pożytkiem dla kraju pracy 13.09.2010 r.

- zawodowej i społecznej”. Odznaczenie wręczał Wojewoda Śląski podczas spotkania panelowego nt. „Przemiany polityczne i społeczne w Polsce w latach 1980-1989 oraz rola ruchu solidarnościowego w historii jednoczącej się Europy”. Katowice.
49. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa. 15.09.2010 r.
 50. Europejski Kongres Przeciwdziałania Przemocy Szkolnej pod honorowym patronatem Prezydenta RP . Warszawa. 15.09.2010 r.
 51. Konferencja naukowa nt. „Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce na tle europejskim” oraz udział w posiedzeniach wyjazdowych Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP i Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Lublin. 15-16.09.2010 r.
 52. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanym przez Katolicki Uniwersytet Lubelski, Ogólnopolskim Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego. Kazimierz Dolny. 21-22.09.2010 r.
 53. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Zakład Współczesnych Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich nt. „System niepolarny w strukturze współczesnego świata”. Częstochowa. 25.09.2010 r.
 54. Konferencja naukowa zorganizowana przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z okazji 20-lecia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych nt. „Samorządowe Kolegia Odwoławcze – przeszłość i przyszłość”. Kraków. 26-27.09.2010 r.
 55. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie nt. „Nie krzywdź , a nie będziesz krzywdzony”. Warszawa. 04-05.10.2010 r.
 56. Rzecznik Praw Obywatelskich wręczył nagrody laureatom konkursu zorganizowanego przez Biuro RPO wspólnie ze Stowarzyszeniem Dziennikarzy Polskich na materiał medialny „Partnerstwo wschodnie – co nas łączy, co dzieli”. Warszawa. 07.10.2010 r.
 57. Rzecznik Praw Obywatelskich wręczył odznaki honorowe RPO „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, siostrze Małgorzacie Chmielewskiej, przedstawicielom Caritas Polska, Polskiej Akcji Humanitarnej oraz Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej, wręczenie odznak odbyło się w trakcie Jubileuszowej X Konwencji Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej, zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa. 17.10.2010 r.
 58. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej w Biurze RPO nt. „Prawo ucznia do lekcji etyki”. 21.10.2010 r.
 59. Konferencja zorganizowana przez Ministra Sprawiedliwości i 21.10.2010 r.

- Rzecznika Praw Dziecka z okazji Międzynarodowego Dnia Mediacji w Polsce, nt. „Mediacja – nowa droga rozwiązywania konfliktów”.
60. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Fundację „Dzieci niczyje”, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy oraz Ministerstwo Sprawiedliwości nt. „Dziecko jako obywatel”. Warszawa. 25.10.2010 r.
 61. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2009. Warszawa. 27.10.2010 r.
 62. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Międzynarodowej debacie zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rektora Wyższej Szkoły Europejskiej nt. „Partnerstwo Wschodnie dla Praw Człowieka – szanse i wyzwania”. Kraków. 15-16.11.2010 r.
 63. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym przez Kancelarie Prezydenta nt. „Kobiety w samorządzie”. Warszawa. 16.11.2010 r.
 64. Seminarium w ramach projektu „Partnerstwo Wschodnie dla Praw człowieka” nt. Krajowego Mechanizmu Prewencji, polskiego systemu penitencjarnego, pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, zagadnienia zwalczania dyskryminacji oraz przeciwdziałanie zjawisku handlu ludźmi – kontynuacja debaty. Warszawa. 17-19.11.2010 r.
 65. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej przez Collegium Civitas oraz Fundację Wspomagania Wsi nt. „Polacy 2010. Jacy jesteśmy? Co się z nami stało? Dokąd zmierzamy?”. 18.11.2010 r.
 66. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji, zorganizowanej przez Ministra Sprawiedliwości nt. „Ofiary wypadków drogowych – nasza wspólna odpowiedzialność”. Warszawa. 22.11.2010 r.
 67. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji podsumowującej Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym w Polsce. Warszawa. 23.11.2010 r.
 68. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Instytut Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW nt. „Wyzwania dla współczesnej polityki społecznej”. Warszawa. 23.11.2010 r.
 69. Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich w Akademii Obrony Narodowej nt. „Dylematy armii zawodowej w demokratycznym państwie prawnym”. Warszawa. 26.11.2010 r.
 70. Debata zorganizowana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich 02.12.2010 r.

- nt. „Bilingi, inwigilacja, interes publiczny”.
71. Uroczystość wręczenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich, 03.12.2010 r.
Odznaki Honorowej „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”
Panu Piotrowi Pawłowskiemu.
72. V spotkanie Krajowej Platformy na rzecz Integracji nt. 07.12.2010 r.
„Przeciwdziałanie ksenofobii, rasizmowi i dyskryminacji wobec
imigrantów w Polsce. Wyzwania dla polskiej polityki
migracyjnej i integracyjnej”. Warszawa.
73. Spotkanie dotyczące sytuacji prawnej i aktualnych problemów 09.12.2010 r.
osób pokrzywdzonych handlem ludźmi, w którym uczestniczyli
przedstawiciele: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i
Administracji, organizacji pozarządowych oraz eksperci.
74. Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka zorganizowany przez 10.12.2010 r.
Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem
Informacji Rady Europy. W ramach obchodów wręczona została
nagroda RPO im. Pawła Włodkowica oraz odbyło się seminarium
nt. „ Współczesne kierunki resocjalizacji”. Warszawa..
75. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji 16.12.2010 r.
zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana
Wyszyńskiego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych
Osobowych oraz Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne nt.
„Reforma ochrony prywatności”. Warszawa.
76. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą byłych 20.12.2010 r.
więźniów obozu Mauthausen-Gusen, rozmowy dotyczyły sytuacji
życiowej i prawnej kombatantów.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Centrum 20-24.01.2010 r.
Informacji Społecznej i Prawnej oraz spotkania z
przedstawicielami placówki dyplomatycznej, Polskiej
Misji Katolickiej i Ombudsmanem Irlandii nt. sytuacji
polskich obywateli w Irlandii. Dublin.
2. Udział Zastępcy Rzecznika w zorganizowanej przez 31.01-02.02.2010 r.
Mediatora Republiki Francuskiej i Uniwersytet Johna
Hopkinsa konferencji nt. „Prawa człowieka: uniwersalne
zasady i regionalne gwarancje”. Paryż.
3. Udział Zastępcy Rzecznika w seminarium nt. „The Anti- 21-23.02.2010 r.
Discrimination Directives 2000/43 and 2000/78 in
Practice”. Trier.
4. Rzecznik Praw Obywatelskich wręczył przyznany przez 12.03.2010 r.

- Prezydenta RP na wniosek Rzecznika Krzyż Oficerski
Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej,
Ombudsmanowi Unii Europejskiej Nikiforosowi
Diamandourosowi. Bruksela.
5. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji okrągłego stołu nt. „Niekonstytucyjności nowelizacji konstytucji”; Jerozolima oraz II Międzynarodowej Konferencji Ombudsmanów ds., Sił Zbrojnych; Wiedeń. 24-28.04.2010 r.
 6. Udział Zastępcy Rzecznika w uroczystości wręczenia Złotego Krzyża Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej przyznanego przez Prezydenta RP, Doc. JUDr. Pavelowi Kandráčowi. Bratysława. 10-11.05.2010 r.
 7. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystościach pogrzebowych Ombudsmana Republiki Czeskiej Otokara Motejla. Praga. 17.05.2010 r.
 8. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Publicznego obrońcę Gruzji nt. „Rola i wpływ Ombudsmana na poprawę stanu ochrony praw człowieka”. Tbilisi. 23-24.09.2010 r.
 9. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu przewodniczących Komisji Petycji Bundestagu i Landtagów w Schwerin oraz spotkanie w z Dyrektorem lokalnego Caritas nt. programu pomocy kobietom polskim nielegalnie zatrudnionym w Niemczech, a także udział w uroczystościach 20-lecia Polsko-Niemieckiego Towarzystwa Zdrowia Psychicznego w Pderbron. 27-30.09.2010 r.
 10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Międzynarodowy Instytut Ombudsmana konferencji poświęconej prawom imigrantów i budowie społeczeństwa obywatelskiego. Barcelona. 04-05.10.2010 r.
 11. Seminarium w ramach projektu współpracy ombudsmanów Polski, Gruzji oraz Mediatora Republiki Francuskiej: „Partnerstwo dla praw człowieka”, realizowanego w ramach Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013”. Tbilisi. 10-16.10.2010 r.
 12. Warsztaty zorganizowane w ramach projektu „European NPM Project” nt. „Metodologia: przeprowadzanie i planowanie strategii wizytacji KMP. Erewań. 13-14.10.2010 r.
 13. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Das KZ Lublin-Majdanek Und die Justiz. Polnische, deutsche und österreichische Prozesse im Vergleich – eine Bilanz”. Wiedeń. 28-29.10.2010 r.

14. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Oslo. 28-29.11.2010 r.
15. Spotkanie przedstawicieli Europejskich Krajowych Mechanizmów Prewencji. Strasburg. 30.11.-03.12.2010 r.
16. 4 Spotkanie przedstawicieli Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka wyznaczonych ds. kontaktów z Radą Europy. Strasburg. 02-04.12.2010 r.
17. Warsztaty nt. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka realizowanego w ramach projektu Rady Europy – „Democracy – Support Programme for Moldova”. Kiszyniowa (Mołdowa). 15-18.12.2010 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1. Spotkanie osób kontaktowych krajowych mechanizmów prewencji działających w państwach członkowskich Rady Europy w ramach projektu „The European NPM Project”. Padwa. 27-28.01.2010 r.
2. Konferencja zorganizowana przez The Federalist Society nt. „Prawo i Suwerenność”. Wiedeń. 12-14.03.2010 r.
3. Warsztaty tematyczne zorganizowane w ramach projektu „European NPM Project” nt. „Rola krajowych mechanizmów prewencji w zapobieganiu złemu traktowaniu w instytucjach psychiatrycznych”. Padwa. 24-25.03.2010 r.
4. Konferencja naukowa zorganizowana przez The Federalist Society nt. „Prawo i suwerenność”. Wiedeń. 12-14.04.2010 r.
5. Szkolenie "On site visit & exchange of experiences", zorganizowanych w ramach projektu współpracy europejskich krajowych mechanizmów prewencji. Przeprowadzili je eksperci Podkomitetu do Spraw Prewencji (SPT), Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT), Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT) oraz Rady Europy. Warszawa. 04-07.05.2010 r.
6. Seminarium w ramach realizacji projektu "Partnerstwo dla praw człowieka - Polska - Gruzja - Mołdowa". Kiszyniowo. 10-14.05.2010 r.
7. VII Seminarium oficerów łącznikowych Europejskiej Sieci Ombudsmanów. Strasburg. 05-08.06.2010 r.
8. Udział w misji ekspertów w ramach Europejsko-Filipińskiego Programu Wsparcia na Rzecz Sprawiedliwości (EPJUST). Manila. 05-12.06.2010 r.
9. Warsztaty tematyczne zorganizowane w ramach projektu 09-10.06.2010 r.

- „European NPM Project nt.” Rola Krajowych Mechanizmów Prewencji w ochronie podstawowych praw osób pozbawionych wolności przez Policję”. Tirana.
10. Spotkanie z Fundacją Humanity in Action na którym zaprezentowano młodzieży ze Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Ukrainy oraz Polski działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw mniejszości. Warszawa. 14.06.2010 r.
11. I Warsztaty Tematyczne w ramach projektu Unii Europejskiej i Rady Europy nt. „Walka z handlem ludźmi i ochrona praw ofiar: rola Krajowych Instytucji Praw Człowieka”. Padwa. 16-17.06.2010 r.
12. Międzynarodowa konferencja z okazji 15-lecia urzędu Pełnomocnika Parlamentu Republiki Uzbekistanu ds. Praw Człowieka. Taszkent. 09-10.09.2010 r.
13. Światowa konferencja „Bezpieczeństwo 2010”. Londyn. 21-24.09.2010 r.
14. Seminarium zorganizowane przez Instytut Nauk Politycznych w Grenoble nt. „Polityki publiczne i działania instytucji publicznych w zakresie walki z dyskryminacją. Doświadczenia i praktyki”. Grenoble. 07-10.10.2010 r.
15. Seminarium w ramach projektu współpracy ombudsmanów Polski, Gruzji oraz Mediatora Republiki Francuskiej: „Partnerstwo dla praw człowieka: Polska – Gruzja - Mołdowa”, realizowanego w ramach Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013”. Tbilisi. 10-16.10.2010 r.
16. Posiedzenie Komitetu Praw Człowieka ONZ dotyczące implementacji przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”. Genewa. 11-13.10.2010 r.
17. Warsztaty zorganizowane w ramach projektu „European NPM Project” nt. „Metodologia: przeprowadzanie i planowanie strategii wizytacji KMP”. Erewań. 11-15.10.2010 r.
18. Seminarium nt. „Publiczny monitoring miejsc pozbawienia wolności: doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej”. Ankara. 20-22.10.2010 r.
19. II Warsztaty tematyczne „Rola Krajowych Struktur Praw Człowieka w ochronie i promocji praw osób z problemami ze zdrowiem psychicznym” w ramach wspólnego programu Rady Europy i Komisji Europejskiej. Bilbao. 16-19.11.2010 r.

Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z p. Piotrem Kadłčikiem, Przewodniczącym Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczpospolitej Polskiej. 02.03.2010 r.
2. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Ambasady Stanów Zjednoczonych Ameryki nt. stanu przestrzegania praw osób o odmiennej orientacji seksualnej w Polsce i działalności RPO w tym zakresie. Warszawa 07.04.2010 r.
3. Letnia Szkoła Praw Człowieka zorganizowana przez Krakowską Akademię im. A. Frycza Modrzewskiego, wykład nt. „The Polish Ombudsman and the contemporary challenges for human rights protection in Poland”. Kraków. 05.07.2010 r.
4. Spotkanie z grupą ukraińskich studentów prawa przebywających w Polsce w ramach letniej szkoły zorganizowanej przez Uczelnię Łazarskiego wspólnie z Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego. Warszawa. 20.07.2010 r.
5. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją Komisji Stałej i Nadzoru Działań Administracji Publicznej Parlamentu Japonii, rządu Japonii oraz Ambasady Japonii w Polsce nt. ustawowych uprawnień i funkcjonowania instytucji RPO w Polsce. 24.08.2010 r.
6. Spotkanie z przedstawicielami Fundacji Wolność i Demokracja oraz ich gośćmi z krajów arabskich nt. pozycji ustrojowej oraz kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa. 20.09.2010 r.
7. Spotkanie z grupą prawników litewskich organizacji pozarządowych zorganizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka nt. działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz mniejszości polskiej na Litwie. Warszawa. 29.09.2010 r.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Sekretarzem Wykonawczym Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji – Stephanosem Stavrosem. Warszawa. 07.10.2010 r.
9. Spotkanie z grupą tadżyckich prawników świadczących nieodpłatnie pomoc prawną zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, spotkanie dotyczyło systemu dostępu do pomocy prawnej w Polsce oraz 20.10.2010 r.

działalności instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich.
Warszawa.

10. Spotkanie z p. Hansem Frostellem, sędzią Sadu Okręgowego z Solna w Szwecji, przebywającym w Polsce w ramach programu wymiany stażowej sędziów i prokuratorów zorganizowanej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Warszawa. 21.10.2010 r.
11. Spotkanie z grupą studentów z Ukrainy, Białorusi i Polski nt. działalności RPO w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, zorganizowane z inicjatywy Fundacji Humanity In Action Polska. 08.12.2010 r.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....