

SYNTEZA

Informacji o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w 2009 roku

SUMMARY

of Report on the Activity
of the Human Rights Defender
in 2009



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

SYNTEZA

Informacji o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w 2009 roku,
z uwagami o stanie
przestrzegania wolności
i praw człowieka i obywatela

SUMMARY

of Report on the Activity
of the Human Rights
Defender in 2009
with some Remarks on Observance
of Human and Civil Rights
and Freedoms



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Wprowadzenie	5
1. Ogólna ocena stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce; wnioski z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich	15
A. Godność	16
B. Wolność	17
C. Prawda	26
D. Sprawiedliwość	31
E. Międzynarodowe aspekty praw człowieka	39
F. Zagrożenia dla niezależnej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich	40
2. Priorytetowe działania Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 r.	49
3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony podstawowych konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela	59
4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	67
5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	73
6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami	81
7. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych	87
8. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumentów	93
9. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego wykonawczego	101
10. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	109
11. Najważniejsze zagadnienia z zakresu działania administracji publicznej, ochrony zdrowia i ochrony praw cudzoziemców	115
12. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw dzieci	123
13. Dane statystyczne	127

Introduction	5
1. The general assessment of the state of observance of human rights in Poland; conclusions from the activity of the Human Rights Defender	15
A. Dignity	16
B. Freedom	17
C. Truth	26
D. Justice	31
E. International aspects of human rights protection	39
F. Threats to the independence of the Human Rights Defender	40
2. The priorities of the Human Rights Defender in 2009	49
3. The most important issues concerning the protection of fundamental constitutional human and civil rights and freedoms	59
4. The most important issues concerning criminal law	67
5. The most important issues concerning labour law and social security	73
6. The most important issues concerning civil law and property management	81
7. The most important issues concerning administrative law and housing	87
8. Major issues in respect of economic law, public tributes and protection of consumer rights	93
9. Major issues regarding penal executive law	101
10. Major issues regarding the protection of rights of soldiers and public service officers	109
11. Major problems in the area of public administration, health care, and protection of the rights of foreigners	115
12. Major issues regarding the protection of children's rights	123
13. Statistical data	127



dr Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji
Zginął tragicznie w dniu 10 kwietnia 2010 r.
w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem

Human Rights Defender (5th term of office)
died tragically on 10 April 2010
in a plane crash near Smolensk

WPROWADZENIE

INTRODUCTION





Wprowadzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem kontroli i ochrony prawa. Przedmiotem prawnej ochrony udzielanej przez Rzecznika jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela wynikających z Konstytucji oraz innych aktów normatywnych. Obejmuje ona wszystkie osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające tej osobowości.

Rzecznik w swojej działalności poddaje kontroli legalność działania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności człowieka i obywatela, a także przestrzeganie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Konstytucyjnym obowiązkiem Rzecznika jest ocena stanu przestrzegania tych wolności i praw.

Rzecznik podejmuje działania nie tylko wtedy, kiedy konkretna osoba o to wnioskuje, ale także wtedy, gdy stwierdza systemowe naruszenie (bądź możliwość naruszenia) wolności i praw jednostki. W związku z rozpatrywanymi sprawami może przedstawiać oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

W zakresie wystąpień problemowych o charakterze systemowym oraz szczególnych środków zażalenia Rzecznik wniósł w 2009 r. 555 wystąpień problemowych (w 2008 r. – 646), w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej - 197 (w 2008 r. – 300).

W roku 2009 liczba wystąpień problemowych zmniejszyła się o 91 (14%) w stosunku do roku 2008.

Istotną przyczyną tego stanu rzeczy była konieczność dalszego prowadzenia ok. 25% wystąpień generalnych pozostałych z roku 2008. W wielu sprawach o charakterze systemowym prowadzono długotrwałą korespondencję z ministrami, których poglądy były – z różnych przyczyn – sprzeczne z racjami Rzecznika. Do wielu adresatów były kierowane liczne monity o udzielenie odpowiedzi.

Również niższa od ubiegłorocznej liczba wystąpień o podjęcie inicjatywy ustawodawczej była spowodowana intensywnym monitorowaniem wniosków wniesionych do rządu i Parlamentu w roku 2008. Typową reakcją na postulowane przez Rzecznika zmiany kwestionowanych regulacji były optymistyczne zapowiedzi uwzględnienia propozycji w opracowywanych projektach, niestety, najczęściej, bez pokrycia w praktycznych działaniach.

Introduction

The Human Rights Defender is a constitutional body responsible for control and legal protection. The legal protection granted by the Defender consists in guarding human and civil rights and freedoms provided for in the Constitution and in other normative acts. Such protection covers all individuals, legal entities and organisational units without legal personality.

The Defender's activity consists in checking whether the bodies, organisations and institutions obliged to observe and execute human and civil rights and freedoms act lawfully, as well as checking compliance with social norms and with the norms of social justice. It is the constitutional duty of the Defender to assess the observance of these rights and freedoms.

The Defender undertakes actions not only upon request of an individual, but also when he finds a systemic violation (or possibility of violation) of the rights and freedoms of an individual. With regard to the cases examined, the Defender may present his own judgements and conclusions aimed at ensuring efficient protection of human and civil rights and freedoms as well as facilitating the procedure for settling such cases.

In terms of interventions concerning systemic problems and special appeal measures, in 2009 the Defender made 555 interventions concerning systemic problems (in 2008 – 646), including 197 requests to take legislative initiative (in 2008 – 300).

As compared to 2008, the number of interventions concerning systemic problems decreased by 91 (14%) in 2009.

This situation was largely caused by the necessity to continue with about 25% of interventions in general cases, started in 2008 and still unsettled. In numerous systemic cases, the Defender entered into prolonged correspondence with Ministers whose views were contrary, for various reasons, to the Defender's arguments. A large number of reminders requesting feedback were sent to numerous addressees.

Similarly, the lower number of motions to take legislative initiative compared to the last year was caused by intensive monitoring of motions submitted to the government and Parliament in 2008. The amendments of questioned regulations proposed by the Defender were typically welcomed with optimistic declarations that such proposals would be considered



Prowadząc samodzielnie sprawę Rzecznik dysponuje szeroką gamą środków służących zbadaniu sprawy. W szczególności może: zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy, żądać przedłożenia informacji o stanie prowadzonej sprawy, żądać do wglądu w swoim Biurze akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, zlecać sporządzanie ekspertyzy i opinii.

Jeżeli Rzecznik stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa, wówczas może zwrócić się do właściwego organu o załatwienie sprawy zgodnie z obowiązującym prawem. Może również wystąpić do organu nadrzędnego nad organem naruszającym prawo z wnioskiem o zastosowanie środków nadzorczych. Organ nadrzędny jest zobowiązany w ciągu 30 dni poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W wypadku, gdy Rzecznik stwierdził, że prawo wciąż jest naruszane, może wystąpić do odpowiedniej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

W roku 2009 wpływ listów w sprawach indywidualnych wyniósł 65 208, w tym 31 406 nowych spraw i był o 6% wyższy od wpływów w roku 2008.

Przyjętych zostało 6 758 interesantów, udzielono 22 960 porad telefonicznych.

Rozpatrzono 37 069 nowych spraw, z których podjęto do prowadzenia 12 966 spraw (35%).

Liczba spraw zakończonych z rezultatem pozytywnym wyniosła 2 371 spraw tj. 19,3%. Wskaźnik ten był niższy od osiągniętego w roku 2008 (22,7%) ze względu na znacznie zwiększoną liczbę spraw (o 2 586), w których udzielono wyjaśnień i wskazano przysługujące środki prawne (w 22 223 sprawach). Do tej kategorii odpowiedzi nie stosuje się kryterium skuteczności, choć z listów wynika, że bardzo wiele spraw zostało pozytywnie zakończonych w wyniku porady udzielonej przez Rzecznika.

Rzecznik, podejmując sprawy do prowadzenia, prowadzi je konsekwentnie, wymieniając liczną korespondencję z pogłębioną argumentacją. Absorbując to czas w sposób wręcz uniemożliwiający zaangażowanie w nowe problemy, z reguły dotyczące działalności tych samych resortów, do których wcześniej kierowane były nieskuteczne wystąpienia.

W roku 2009 Rzecznik rozpoczął dokumentowanie w postaci tzw. „Białych ksiąg” przebiegu współ-

while preparing drafts. Unfortunately, such declarations usually failed to translate into real action.

Running a case on his own, the Defender has at his disposal a wide range of measures for examining the case. In particular, he may examine each case on the spot, even without prior notice; demand explanation and presentation of case files; demand information on the progress in a given case; demand that court and prosecutor files be made available to the Office of the Human Rights Defender, as well as files from other law enforcement bodies after proceedings have been completed and judgment issued; and commission expert opinions.

Should the Defender find the existence of infringement of the law, he may request the competent authority to address the issue in accordance with the provisions in force. He may also intervene with the authority superior to the one committing the infringement to implement surveillance measures. The superior authority shall notify the Defender about the action taken or the position adopted within 30 days. Should the Defender find that the infringement persists, he may apply to a relevant superior authority to take appropriate measures.

In 2009, 65,208 letters concerning individual cases were received, including 31,406 concerning new cases, and this number was 6% higher than in 2008.

6,758 applicants were served and advice was given over the phone in 22,960 cases.

Out of 37,069 new complaints examined, 12,966 (35%) were accepted for further proceedings.

The number of cases positively concluded was 2,371, i.e. 19.3%. This percentage was lower than in 2008 (22.7%), due to a significant increase in the number of cases (by 2,586) in which advice and information on available legal measures was provided (in 22,223 cases). The effectiveness criterion does not apply to this category of reaction, although, as it turns out from the letters received, a large number of cases was positively concluded owing to the advice provided by the Defender.

Having taken up a new case, the Defender runs it consistently and enters into correspondence with numerous addressees, providing strong arguments. It is so time-consuming that almost makes it impossible for the Defender to become involved in new problems, usually concerning the activity of the same departments that were the object of previous unsuccessful interventions.



pracy z rządem w sprawach o najwyższym priorytecie społecznym. Księgi te, informujące o treści wystąpień i reakcjach na nie – zostały opracowane w zakresie – ochrony zdrowia, ochrony praw dziecka – oraz w przygotowaniu – przestrzegania zakazu dyskryminacji oraz realizacji prawa do sądu i sprawiedliwego orzecznictwa sądowego.

Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o następczą kontrolę konstytucyjności prawa. Może również wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wadliwość aktu prawa miejscowego.

Sprawą kluczową z punktu widzenia ochrony praw jednostki, bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego jest zapewnienie właściwego działania organów władzy publicznej. Rzecznik może wystąpić do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów. Występuje również do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Obok środków prawnych o charakterze interwencyjnym, Rzecznik dysponuje środkami o charakterze procesowym. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może: żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o postępowania ścigane z urzędu; zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego; wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu; wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego; zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej; żądać wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny organowi, który nie wykonał w całości lub w części wyroku sądu; wnieść o wszczęcie postępowania egzekucyjno-administracyjnego w celu wymuszenia wykonania decyzji lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa; żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, wystąpić z wnioskiem o uchylenie prawomocnego orzeczenia w postępowaniu o wykroczenia; żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

In 2009, the Defender began to keep record of his cooperation with the government with regard to key public priority cases in the form of so-called “White Papers”. These Papers provide information on the content of interventions and reactions to them. So far, Papers concerning health protection and protection of the rights of the child have been developed, whereas Papers on the observance of the ban on discrimination and the execution of the right to a fair trial are under preparation.

The Defender may submit a request to the Constitutional Tribunal for follow-up control of law constitutionality. He may also file a complaint with the Voivodeship Administrative Court about the defectiveness of an enactment of local law.

The key issue from the point of view of protecting the rights of an individual and ensuring safety and security of legal transactions is to ensure the proper functioning of public authorities. The Defender may apply to the Supreme Court to explain the legal provisions whose application led to inconsistencies in judicial decisions. The Defender also applies to the Supreme Administrative Court to explain the legal provisions which raise doubts when implemented in practice or whose application led to differences in administrative courts’ decisions.

In addition to legal measures in the form of intervention, the Defender has at his disposal procedural measures. Having examined a case, the Defender may: demand that preliminary proceedings be initiated by authorised public prosecutor in cases persecuted ex officio; request that administrative proceedings be initiated; lodge a complaint with the Administrative Court, and participate in such proceedings; lodge a cassation complaint with the Supreme Court or the Supreme Administrative Court; declare his participation in constitutional complaint proceedings before the Constitutional Tribunal; demand that a fine be imposed by the Administrative Court on an authority which failed to enforce, in whole or in part, a judicial judgement; request that executory-administrative proceedings be instituted in order to force the execution of a decision or fulfilment of a legal obligation; demand that proceedings in civil cases be initiated, as well as participate in ongoing proceedings; file a motion to revoke a valid decision in proceedings for minor offences; demand that disciplinary proceedings be instituted or professional sanctions be imposed.



W roku 2009 Rzecznik skierował:

14 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa z Konstytucją;

12 wniosków o przystąpienie do skargi konstytucyjnej;

43 kasacje do Sądu Najwyższego;

14 skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych;

w 8 sprawach przystąpił do postępowania sądowego i admin.;

oraz skierował 6 pytań prawnych do Sądu Najwyższego.

Rzecznik, nie posiadając formalnie prawa inicjatywy legislacyjnej, wyposażony jest w prawo tzw. inspiracji ustawodawczej. Z prawa tego Rzecznik obecnej kadencji korzysta w o wiele szerszym zakresie niż zwykle się to czynić poprzednio.

Skuteczność tego typu wystąpienia zależy od woli jego adresata oraz możliwości organizacyjnych i finansowych zaaplikowania standardów rekomendowanych przez Rzecznika.

Środkiem kontroli aktów prawnych jest prawo zwrócenia się przez Rzecznika do organu nadrzędnego nad wydającym akt prawny, z wnioskiem o jego uchylenie.

Reforma procesu stanowienia prawa w Polsce jest priorytetem w dążeniu Rzecznika do koniecznego ograniczenia jurysdykcji życia, czyli regulowania przez ustawodawcę niemal każdej dziedziny.

Nadmiar regulacji prowadzi do zakłócenia potrzebnej symbiozy, jaka powinna występować pomiędzy prawem państwowym, a regulującym rozmaite sfery życia codziennego pierwotnym *interactional law*, obyczajami czy zwykłą moralnością.

Prawo pozytywne, którego zaletami jest elastyczność i większa określoność, ze względu na ilość obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, z powodu nadmiaru regulacji może zatracać swą funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania.

Konieczność podniesienia jakości stanowionego prawa jest niekwestionowana. Występujące obecnie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez działalność organu, który dokonywałby jej prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego. Takim organem, w myśl projektu Rzecznika, powinna

In 2009, the Defender filed:

14 motions with the Constitutional Tribunal to confirm inconsistency of legal regulations with the Constitution;

12 constitutional complaints;

43 cassation appeals with the Supreme Court;

14 complaints with the Voivodeship Administrative Courts;

initiated legal and administrative proceedings in 8 cases;

and addressed 6 legal inquiries to the Supreme Court.

While not having the formal right of legislative initiative, the Defender has at his disposal the right to so-called "legislative inspiration". The incumbent Defender is exercising this right to a significantly larger extent than his predecessors did.

The efficiency of this type of intervention depends on the will of its addressee as well as on the organisational and financial capability for applying the standards recommended by the Defender.

The measure allowing the Defender to control legal acts is the right to apply to the authority superior to that issuing a legal act to repeal such an act.

The reform of the legislative process in Poland is a priority for the Defender who aims at reducing excessive legislation, i.e. the situation whereby almost every sphere of our lives is regulated by the legislator.

Excessive legislation leads to distortions of the necessary symbiosis which should exist between the national law and the primary interactional law, which regulates various spheres of everyday life, customs or mere morality.

Due to the number of applicable provisions, their inconsistency, ambiguity and instability as well as excessive legislation, positive law, whose merits include flexibility and more definite character, may lose its function, which is to motivate entities to behave in a way prescribed by legal regulations.

The necessity to increase the quality of legislation is unquestionable. The current situation whereby the attention to law accuracy is shifted to the stage of ex post control carried out by the Constitutional Tribunal should be balanced by the operation of a body which would conduct such a control proactively, at the very beginning of the legislative procedure. This body, in accordance with the Defender's proposal, should be the Council of State which, as a constitutional body,



być Rada Stanu, jako konstytucyjny organ opiniujący projekty aktów normatywnych oraz sprawujący swoją pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa, będący obligatoryjnym uczestnikiem procesu legislacyjnego.

Podstawowe założenia systemowych rozwiązań, które leżą u podstaw rzecznikowskiej koncepcji utworzenia Rady Stanu to przeciwdziałanie nadmiernej jurydyzacji poprzez szeroko zakrojony zabieg deregulacji, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (na wzór funkcjonującej w UE) oraz kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. Trzeci czynnik to przyjęcie zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna ona mieć zastosowanie w szczególności w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Projekt ustawy o Radzie Stanu został zaprezentowany w środowisku prawniczym w 2008 roku. W wystąpieniach kierowanych w 2009 roku do Prezesa Rady Ministrów i organów rządowych odpowiedzialnych za legislację Rzecznik informował o swoich działaniach na rzecz reformy systemu stanowienia prawa, deklarując gotowość do udziału w pracach nad jej przygotowaniem.

W ocenie Rzecznika drogą do skutecznego zabezpieczenia prawa obywateli do dobrej legislacji jest współpraca wszystkich organów władzy oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie sposób zgodzić się z opinią wyrażoną przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z 4 listopada 2009 r., że wnioski Rzecznika o pilne usprawnienie procesu legislacyjnego i podniesienie jakości stanowionego prawa nie mieszczą się w katalogu wolności i praw obywateli, których ochronę Konstytucja RP przypisała Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Jubileusz XX-lecia Konwencji o prawach dziecka, przypadający 20 listopada 2009 r. był dobrą okazją do dokonania przez Rzecznika wnikliwej oceny całokształtu polityki państwa wobec dzieci. Spośród trzech publikacji, wydanych przez Rzecznika w 2009 r. – „Migracje zagraniczne a polityka rodzinna (Biuletyn RPO Nr 66), „Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski” (Biuletyn RPO Nr 67) oraz „Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski” (Biuletyn RPO Nr 68), szczególnie ta ostat-

would give opinions on draft normative acts and in a way take care of the correctness of systemic as well as technical aspects of legislative procedure. The Council of State would be an obligatory participant of the legislative process.

The underlying assumptions of systemic solutions, which form the basis for the Defender's conception of the Council of State, consist in counteracting excessive legislation through extensive deregulation, introducing actual control of draft legal acts in the form of an appropriate regulation impact assessment (following the one functioning in the EU) and follow-up control in the form of monitoring the legislation in force. The third proposal is to adopt a principle under which the normative acts in force automatically expire unless policymakers express their willingness to retain them in a specified period. It should apply in particular when no relevant implementing provisions have been issued.

A draft Act on the Council of State was presented to legal practitioners in 2008. In his motions submitted in 2009 to the Prime Minister and government entities responsible for legislation, the Defender informed about undertaken actions aimed at the reform of legislation system and declared his willingness to participate in work on such a reform.

In the Defender's opinion, the best way to secure the citizens' right to good legislation is through cooperation between all governing bodies and state control and law protection authorities. It is impossible to agree with an opinion expressed by the President of the Government Legislation Centre in his letter of 4 November 2009 that the Defender's proposals to immediately streamline the legislative process and increase the quality of legislation do not fall within the scope of civil rights and freedoms which the Human Rights Defender is obliged to protect in accordance with the Constitution of the Republic of Poland.

The 20th anniversary of the Convention on the Rights of the Child celebrated on 20 November 2009 was a good opportunity for the Defender to thoroughly analyse the entire state policy with regard to children. Out of three publications issued by the Defender in 2009, i.e. "International migration and state policy for families" (Bulletin of the Human Rights Defender No. 66), "Family policy in the EU – recommendations for Poland" (Bulletin of the Human Rights Defender No. 67) and "Protection of children and demographic future of Poland" (Bulletin



nia wnosi do debaty na temat ochrony dzieci istotną wartość, jaką tworzy podejście do tematu od strony praw człowieka. Takie podejście wymusza bowiem z jednej strony ocenę efektów działań podejmowanych na rzecz dzieci przez odpowiednie instytucje i organy, a z drugiej strony kładzie nacisk na konieczność uzyskania wiarygodnych danych co do stopnia wypełniania podstawowych praw w odniesieniu do konkretnego dziecka, a także do całej populacji wieku rozwojowego.

Podejście od strony praw człowieka pozwala na ocenę, czy prawa dzieci są naruszone i kto jest odpowiedzialny za niewypełnianie praw zapisanych w ustawie zasadniczej oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych.

Ocena przestrzegania praw dziecka stanowi samodzielny rozdział w niniejszej Informacji.

Rok 2009 był drugim rokiem doświadczeń Rzecznika w realizacji postanowień Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Funkcja Krajowego Mechanizmu Prewencji, powierzona Rzecznikowi przez polski rząd, była wykonywana w zakresie ograniczonym wysokością środków finansowych, przyznanych przez Sejm w budżecie Rzecznika na 2009 r. Poziom realizacji tego zadania był niższy od zakładanego – w stosunku do wartości docelowej 120 miejsc objętych wizytacją, wartość uzyskana wyniosła 106 miejsc. Coroczne ograniczenia finansowe na działalność Rzecznika powodują zaburzenie wieloletniego planowania w zakresie wizytacji prewencyjnych każdej z 1000 jednostek – miejsc pozbawienia wolności.

Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji za rok 2009 został przygotowany w formie dodatku do niniejszej Informacji oraz odrębnej publikacji w serii Biuletyn RPO – źródła, z tłumaczeniem na język angielski.

Wyjątkowe znaczenie dla upowszechniania przez Rzecznika międzynarodowych standardów praw człowieka ma realizacja unijnego projektu o współpracy w ramach „Partnerstwa Wschodniego”.

Charakterystyczne dla działalności Rzecznika, jako konstytucyjnego organu demokratycznego państwa, jest podejmowanie działań związanych z ochroną praw człowieka w innym krajach. Współpraca międzynarodowa stanowi standard w działalności ombudsmanów w Europie i na świecie. Rzecznik wy-

of the Human Rights Defender No. 68), especially the last one significantly contributes to the debate on the protection of children by addressing the issue from the perspective of human rights. Such an approach requires an evaluation of the effects of activities for children carried out by the responsible institutions and authorities, on the one hand, and puts an emphasis on the necessity to obtain reliable data on the fulfilment of fundamental rights with regard to a specific child, as well as to the entire population at developmental age, on the other hand.

The approach from the perspective of human rights allows to determine whether the rights of children are violated and which institution is responsible for the failure to fulfil the rights provided for in the Constitution and international treaties ratified by Poland.

A separate chapter of this Report is devoted to the assessment of the observance of the rights of the child.

The year 2009 was the second year of the Defender's experience in implementing the provisions of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

The function of the National Preventive Mechanism, entrusted to the Defender by the Polish government, was fulfilled to an extent limited by the amount of financial resources allocated in the Defender's 2009 budget by the Sejm. The level of implementation of this task was lower than planned. The target number of places to visit was 120, whereas the actual number of visited places was 106. The budget for the Defender's activities is reduced every year, which distorts multiannual planning with regard to preventive visits in each of 1,000 places of detention.

The Report on the activities of the National Preventive Mechanism in 2009 was prepared in a form of a supplement to this Report and as a separate publication in the Bulletin of the Human Rights Defender – Sources series, with English translation.

The implementation of an EU cooperation project within Eastern Partnership is of outstanding importance for the popularisation of international standards of human rights by the Defender.

It is characteristic of the Defender's activity, as a constitutional body of a democratic country, to undertake actions related to the protection of



chodzi nie tylko z założenia, że prawa człowieka są niepodzielne, ale ponadto wyznaczają one standardy panujące w całej Unii Europejskiej i Radzie Europy, których to organizacją Polska jest członkiem. Dlatego łamanie praw człowieka w innych państwach może stanowić zagrożenie dla ich realizacji również w naszym kraju. W ostatnim czasie Rzecznik kierował liczne wystąpienia, w tym do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w związku ze stanem przestrzegania praw człowieka w Federacji Rosyjskiej oraz Republice Białorusi. Ponadto w roku 2009 Rzecznik realizował projekt bilateralnej współpracy z Ombudsmanem Ukrainy na rzecz umacniania demokracji oraz zwiększenia ochrony praw człowieka w Europie Środkowej, a na 2010 r. planowana jest realizacja programu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Gruzja – Mołdowa”.

Wskazane działania wyznaczyły wschodni kierunek współpracy zagranicznej Rzecznika, a sztandarową ideą w tej dziedzinie stał się autorski program Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego na rzecz poszanowania praw człowieka w państwach Europy Wschodniej mających w perspektywie akcesję do Unii Europejskiej. Program ten zadebiutował w 2009 r. uzyskując szerokie uznanie na arenie międzynarodowej. Obecnie realizowany jest we współpracy z Mediatorem Republiki Francuskiej, a jego uczestnikami są ombudsmeni Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy. Do współpracy zaproszony został także przedstawiciel Białorusi.

Projekt przygotowany przez Rzecznika zyskał uznanie i poparcie Prezydenta, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Doskonale wpisuje się on w założenia i cele europejskiego Partnerstwa Wschodniego, czyli planu zacieśniania współpracy Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami dla wspierania demokratycznych przemian, promocji idei praw człowieka oraz społeczeństwa obywatelskiego. Podzielając te wartości, plan współpracy Ombudsmanów zakłada także wzmocnienie zdolności ich urzędów do partycypacji w budowie demokratycznych państw prawa, przewiduje wsparcie dla instytucji wymiaru sprawiedliwości, organizacji pozarządowych oraz krajowych mechanizmów prewencji, a także umacnianie wolności słowa i wolnych mediów w państwach wschodnich.

Dotychczasowa współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego zaowocowała m.in. zorganizowaniem warsztatów dla przedstawi-

human rights in other countries. International cooperation is a standard followed by ombudsmen in Europe and in the world. The Defender assumes that human rights are not only indivisible, but also set the standards that apply throughout the EU and in the Council of Europe, both of which Poland is a member. Therefore, human rights abuse in other countries may pose a threat to their observance in our country as well. Lately, the Defender has intervened with numerous institutions, including the Council of Europe's Commissioner for Human Rights, with regard to the state of observance of human rights in the Russian Federation and the Republic of Belarus. Furthermore, in 2009, the Defender was implementing a project of bilateral cooperation with the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights aimed at strengthening democracy and increasing the protection of human rights in Central Europe, while the “Partnership for Human Rights – Poland – Georgia – Moldova” programme is scheduled for 2010.

The above mentioned activities have identified the eastern direction in the Defender's international cooperation, and the Eastern Partnership Countries' Ombudsmen Cooperation Programme for the respect of human rights in Eastern European countries which have the accession to the European Union in prospect, has become the flagship concept in this area. The Programme was launched in 2009, gaining wide recognition in the international arena. Currently, it is implemented in cooperation with the Mediator of the French Republic, and its members include the Ombudsmen of Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine. The representative of Belarus has also been invited to cooperate.

The project prepared by the Defender has gained recognition and support of the President, the Minister of Foreign Affairs, and the Secretary of the Office of the Committee for European Integration. It perfectly matches the assumptions and objectives of the European Eastern Partnership, i.e. the plan to strengthen the cooperation of the European Union with its Eastern neighbours in order to support democratic changes as well as the promotion of the concept of human rights and civil society. While sharing these values, the Ombudsmen Cooperation Plan also proposes to increase the ability of Ombudsmen offices to participate in building democratic states based on the rule of law and



cieli urzędów ombudsmanskich, podczas których dyskutowano nad stanem – jak się okazuje niezadowolającym – przestrzegania praw i wolności człowieka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Natomiast w grudniu 2009 r. w Warszawie odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Praw Obywatelskich Partnerstwa Wschodniego, która przyjęła deklarację na rzecz dalszego zacieśnienia współpracy Ombudsmanów. Wskazane zostały węzłowe tematy wymagające kompleksowej analizy w ciągu najbliższych lat wspólnej działalności: prawo do solidarności – rok 2010, prawo do sądu – rok 2011, prawo do skutecznej administracji oraz informacji – rok 2012.

Niewątpliwie działalność Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego wpływa na umacnianie idei społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej. Ponadto realizacja przyjętych założeń powinna w efektywny sposób przyczynić się do promocji wizerunku Polski jako kraju propagującego wartości demokratyczne wśród wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej. Wizerunku zgodnego z naszą tradycją, którą dzielić powinniśmy się z mniej doświadczonymi demokracjami.

provides for support for judiciary institutions, non-governmental organisations and national preventive mechanisms, as well as strengthening the freedom of speech and free media in the Eastern countries.

The results of the previous cooperation between Eastern Partnership Countries' Ombudsmen include the organisation of workshops for representatives of Ombudsmen offices, during which the (apparently) unsatisfactory state of observance of human rights and freedoms in Central and Eastern European countries was discussed. In December 2009, the first session of the Civil Rights Board of Eastern Partnership was held in Warsaw, during which a declaration on further strengthening of cooperation between Ombudsmen was adopted. The key topics were identified, which will require thorough analysis in the next years of cooperation, namely the right to solidarity (2010), the right to a trial (2011), and the right to effective administration and information (2012).

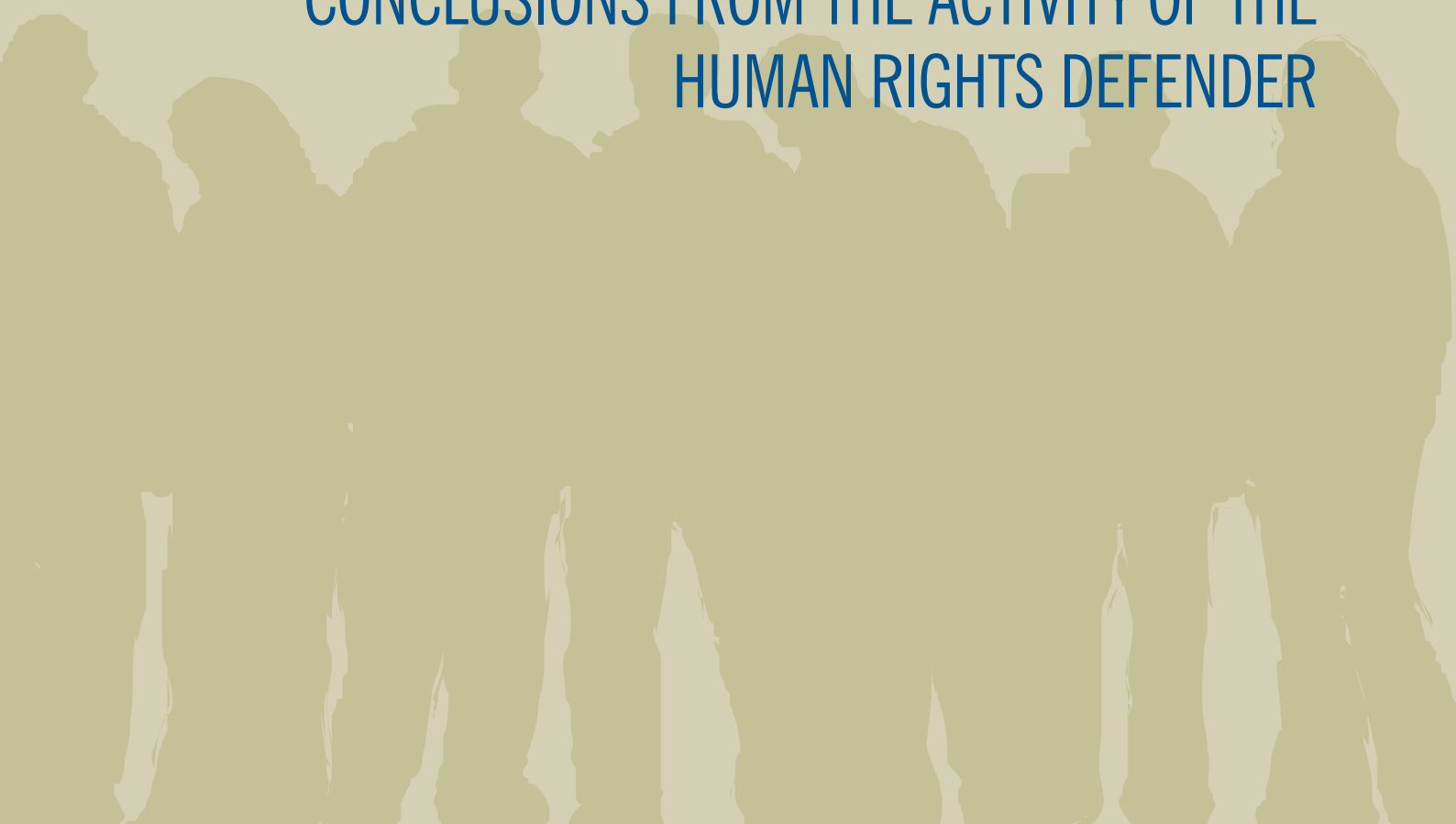
Undoubtedly, the activity of Eastern Partnership Countries' Ombudsmen influences the strengthening of the concept of civil society in Central and Eastern Europe. Furthermore, the underlying assumptions, if followed, should significantly contribute to the promotion of the image of Poland as a country propagating democratic values among the European Union Eastern neighbours. This image is consistent with our tradition which we should share with less experienced democracies.



1.

OGÓLNA OCENA STANU PRZESTRZEGANIA PRAW
CZŁOWIEKA W POLSCE; WNIOSKI Z DZIAŁALNOŚCI
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

THE GENERAL ASSESSMENT OF THE STATE OF
OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS IN POLAND;
CONCLUSIONS FROM THE ACTIVITY OF THE
HUMAN RIGHTS DEFENDER





Na kanwie spraw wnoszonych do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz podejmowanych przez niego z własnej inicjatywy, można sformułować wnioski o charakterze generalnym co do stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. W odróżnieniu od obrazu, jaki wyłania się z analizy szczegółowej części Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, w 2009 roku niniejsza ocena wskazuje na stałe trendy oddziałujące na funkcjonowanie mechanizmów ochrony praw jednostki. Za aksjologiczny punkt wyjścia dla rozważań o kondycji praw człowieka, a zarazem normatywny miernik stanu przestrzegania tych praw, przyjęto fundamentalną zasadę godności człowieka.

A. Godność

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jednostki (art. 30 Konstytucji RP). Godność ludzka jest nienaruszalna. Organy władzy publicznej obowiązane są ją szanować oraz chronić. Zasada godności człowieka jest płaszczyzną odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundamentem całego porządku prawnego w państwie. Realizowana jest przez działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest niezależnym konstytucyjnym organem ochrony praw człowieka.

Zasada godności ludzkiej wyznacza zarazem aksjologiczny i jurydyczny standard oceny przestrzegania praw człowieka i obywatela. Jest ona pojęciem, którego operatywność na płaszczyźnie normatywnej nie powinna być kwestionowana. Godność ludzka obejmuje wszystkie te wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się na szacunek należny każdej osobie. Jest ona ściśle związana z wolnością i prywatnością jednostki. Z punktu widzenia oceny działań państwa w konstytucyjnym pojęciu godności zidentyfikować można także tzw. aspekt pozytywny, który wiąże się z samodzielnością i autonomią jednostki, jej podstawowymi prawami do prawdy i sprawiedliwości, warunkującymi pełny rozwój osobowości człowieka w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Rzecznik obecnej kadencji za filary zasady godności ludzkiej uważa prawa jednostki do wolności, prawdy oraz sprawiedliwości. W czasach, w których obserwujemy nadmiar prawnych regulacji, w tym inflację mnożących się wszelkiego rodzaju szczegóło-

On the basis of cases submitted to the Human Rights Defender and cases undertaken by the Defender on his own initiative, some general conclusions may be drawn on the state of observance of human and civil rights and freedoms. Contrary to the image emerging from the analysis of the detailed part of the Report on the Activity of the Human Rights Defender in 2009, this assessment indicates some constant trends that affect the functioning of the mechanisms of human rights protection. The fundamental principle of human dignity has been chosen as the axiological starting point to deliberations on the state of human rights and, at the same time, as the normative measure of the observance of these rights.

A. Dignity

The inherent and inalienable dignity of the person shall constitute a source of freedoms and rights of an individual (Article 30 of the Constitution of the Republic of Poland). Human dignity shall be inviolable. The respect and protection thereof shall be the obligation of public authorities. The principle of human dignity is a reference point for the system of values, which formed the foundation of the Constitution and, at the same time, constitutes the basis of legal order in the state. This principle is realised in practice through the activity of the Human Rights Defender, which is an independent constitutional body responsible for human rights protection.

The principle of human dignity sets both the axiological and juridical standards of assessing the observance of human and civil rights. It is a concept whose efficiency in normative terms should not be questioned. Human dignity covers all the values which define the subjective status of each individual in the society and which determine the respect due to each person. It is closely related to the freedom and privacy of an individual. From the point of view of assessment of the actions taken by the state, it is also possible to define the so-called positive aspect of the constitutional concept of dignity, which is related to the independence and autonomy of an individual, his or her fundamental rights to truth and justice, which condition the full development of human personality in the surrounding cultural and civilisation environment.

The incumbent Defender believes the rights of an individual to freedom, truth and justice to be the pillars of the human dignity principle. Nowadays, when we can observe excessive legislation, including



wych praw człowieka, stan przestrzegania praw podstawowych powinien decydować o ocenie realizacji zasady godności ludzkiej, a zarazem ideału demokratycznego państwa prawa. Jak pisała Maria von Ebner – Eschenbach: „byłoby lepiej na świecie, gdyby wysiłek wkładany w znajdowanie najsubtelniejszych praw (...) obracano na przestrzeganie najbardziej podstawowych”.

B. Wolność

Wolność człowieka podlega ochronie prawnej (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Każdy ma prawo do wolności, dzięki której może działać bez pętających go kajdan przymusu i niesprawiedliwych ograniczeń. Fundamentalną zasadę wolności urzeczywistnia swoboda słowa i wypowiedzi, a także niezależność prowadzenia badań naukowych. Równie istotne pozostają wolność osobista, polityczna, w tym zrzeszania się i udziału w życiu publicznym, oraz wolność gospodarcza.

W szczególności prawo do wolności osobistej może być ograniczone jedynie w stosunku do osób pozbawionych wolności prawomocnym wyrokiem sądu oraz osób tymczasowo aresztowanych. Skazani oraz podsądni, wyposażeni w podstawowy przymiot godności ludzkiej, nie tracą jednak innych przyrodzonych im praw, których zakres zostaje jedynie ograniczony. Jednakże równie ważna jak kontrola warunków odbywania kary pozbawienia wolności oraz zasadności przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania, jest działalność na rzecz wspierania wolności słowa i badań naukowych, przeciwdziałania coraz to nowszym formom prawnie sankcjonowanej cenzury społeczno-obyczajowej. We wszystkich tych dziedzinach Rzecznik dysponuje znacznym doświadczeniem, które pozwala jednoznacznie ocenić stan przestrzegania prawa do wolności w Polsce jako daleko niezadowalający.

1. Wolność słowa i badań naukowych

Po upływie dwudziestu lat od czasu transformacji ustrojowej nie można dłużej nie zauważać, że prawda w Polsce ma najczęściej oblicze partyjne. I to nie tylko w sferze polityki, gdzie jest to do pewnego stopnia zrozumiałe, gdyż manipulowanie prawdą służy wygrywaniu wyborów i utrzymywaniu się przy władzy. Niestety tego rodzaju zjawisko występuje w sferze mediów i co chyba najgorsze, również w świecie nauki. Należy z całą stanowczością odnotowywać sytuacje, które nie mieszczą się w kanonach

a surge in the number of various new specific human rights, the observance of fundamental rights should determine the assessment of the realisation of the human dignity principle and the ideal of democratic state based on the rule of law in practice. As Maria von Ebner – Eschenbach wrote, “the world would be a better place if the efforts to find the most subtle rights (...) were put into respecting the most basic ones.”

B. Freedom

Freedom of the person shall receive legal protection (Article 31(1) of the Constitution of the Republic of Poland). Everyone has the right to freedom, which allows them to act without being bound by constraints and unfair limitations. The fundamental right to freedom is manifested by the freedom of speech and expression, as well as the freedom of scientific research. Equally important are the personal and political freedoms, including the freedom of association and political participation, as well as the freedom of economic activity.

In particular the right to personal freedom may be limited only with regard to persons deprived of their liberty by a final court judgement and persons detained on remand. However, the condemned and accused persons, possessing the fundamental attribute of human dignity, do not lose other inherent rights whose scope is only limited. As important as it is to control the detention conditions and the legality of pre-trial detention, it is equally important to support the freedom of speech and scientific research and counteract the emerging forms of legally sanctioned social and moral censorship. The Defender is highly experienced in all these areas, which makes it possible for him to evaluate the state of observance of the right to freedom in Poland as deeply unsatisfactory.

1. Freedom of speech and scientific research

After twenty years since the democratic transition it is impossible not to notice the fact that the truth in Poland is most often the truth of one of the political parties. This phenomenon is present not only in the political sphere, where it is understandable to some extent as the manipulation of truth is a vehicle to win election and stay in power, but also, unfortunately, in the media and, which is probably the worst, in the world of science. It is definitely necessary to reveal the incidents which do not fall within the scope of



podstawowych praw człowieka jakimi są wolność słowa i badań naukowych.

Rok 2009 obfitował w liczne przypadki odwoływania wykładów, konferencji, czy seminariów ze względu na osobę wykładowcy lub niewygodną tematykę, w reakcji na krytykę medialną, czy środowiskową.

W pamięci pozostają także protesty przeciwko ukazaniu się książki p. Pawła Zyzaka, które miały miejsce zanim jeszcze treść książki stała się znana, a pod którymi znalazły się podpisy bohaterów walki o wolność i demokrację. Niewątpliwie próbę nacisku i ograniczenia wolności badań naukowych stanowiła zapowiedź Ministra Nauki przeprowadzenia kontroli jednego z najbardziej zasłużonych uniwersytetów, jako reakcja na publikację „niewłaściwej” pracy magisterskiej. Następnie dokonano próby obciążenia dotacji temu uniwersytetowi, do czego nie doszło tylko w wyniku stanowiska Senatu RP. Negatywnie ocenić należy także „recenzowanie” tej samej książki przez Prezesa Rady Ministrów i otwarte zapowiedzi pozbawienia środków finansowych, tym razem skierowane pod adresem innego instytutu badawczego, jeśli kierunek prowadzonych badań nie będzie właściwy.

Wskazane przykłady dowodzą, jak w dwadzieścia lat po odzyskaniu prawa do wolności, władza publiczna chce uchronić obywateli przed poznaniem niewygodnych lub zbyt trudnych punktów widzenia, a czasem po prostu prawdy. Można zrozumieć stojące za tym emocje, ale nie można zaakceptować przypadków naruszania wolności słowa i niezależności badań naukowych. W swojej działalności Rzecznik stanowczo podkreśla, że swoboda wypowiedzi nie może być ograniczana do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój, a nawet szokują. Takie są bowiem wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje.

Tym bardziej dziwi, kiedy sądownictwo nie staje w obronie prawa do wolności słowa. W uchwale z dnia 26 marca 2009 r. (sygn. akt I KZP 35/08) Sąd Najwyższy stwierdził, że przestępstwo ujawnienia tajemnicy państwowej określone w art. 265 § 1 kodeksu karnego ma charakter powszechny, a zatem może być popełnione przez każdą osobę odpowiadającą ogólnym cechom podmiotu przestępstwa, która ujawnia informacje stanowiące tajemnicę państwową lub wbrew przepisom ustawy informacje takie wykorzystuje. Uchwała ta

fundamental human rights, i.e. the freedom of speech and scientific research.

The year 2009 saw a number of instances where the person due to deliver a lecture, an inconvenient topic or media or environmental criticism resulted in lectures, conferences or seminars being cancelled.

It is impossible to forget the protests against the publication of a book by Paweł Zyzak, which had been staged even before the content of the book was revealed, and which were supported by the heroes of the fight for freedom and democracy. Undoubtedly, the announcement by the Minister of Science that one of the most distinguished universities would be inspected in reaction to the publication of an “improper” master’s thesis was an attempt at exerting pressure and limiting the freedom of scientific research. Then, it was attempted to reduce funding for this university, which did not happen only as a result of the position taken by the Senate of the Republic of Poland. The ‘review’ of the same book by the Prime Minister and explicit announcements of deprivation of funding if the direction of research was not appropriate, this time addressed at a different research institute, also need to be assessed negatively.

The above mentioned examples prove how, twenty years after regaining the right to freedom, public authorities attempt to protect the citizens from finding inconvenient or too difficult points of view, and sometimes simply the truth. Although the emotions behind such actions are understandable, the instances of violating the freedom of speech and scientific research cannot be accepted. In his activity, the Defender strongly emphasises that the freedom of expression shall apply not only to information and ideas that are favourably received or regarded as harmless or neutral, but also to those that offend, outrage, disturb or shock. These are the requirements of pluralism and tolerance, which democracy does not exist without.

It is the more surprising when the judiciary does not stand up for the freedom of speech. In the Act of 26 March 2009 (ref. No. I KZP 35/08), the Supreme Court concluded that the offence of disclosing information which constitutes a state secret, provided for in Article 265(1) of the Penal Code, is of general nature, thus, it can be committed by any person who shows the general features of a perpetrator and who discloses or, in violation of the law, uses such information. This Act extended



rozszerzyła obowiązek ochrony tajemnicy państwowej na dziennikarzy. Rzecznik, nie godząc się na tak dalekie ograniczanie wolności słowa, wniósł w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości mogą budzić również orzeczenia sądowe w sprawach dotyczących ochrony dóbr osobistych, które coraz częściej nieproporcjonalnie ingerują w wolność słowa. W ostatnim czasie przykładem tej praktyki może być wyrok sądu apelacyjnego w sprawie Alicji Tysiąc przeciwko „Gościowi Niedzielnemu”, gdzie organ wymiaru sprawiedliwości nie tylko określił język w jakim dopuszczono się krytyki prasowej „językiem nienawiści”, ale także wprost wskazał jakiego rodzaju języka powinien używać tygodnik katolicki. Tego typu orzecznictwo sądowe stanowi rodzaj prawnie sankcjonowanej cenzury społeczno-obyczajowej.

Negatywną ocenę stanu przestrzegania prawa do wolności słowa, a także prawa do wolnych mediów, utwierdza przypadek zwolnienia z pracy dziennikarki TVP, która wedle wskazanych przez media informacji straciła pracę w bezpośrednim związku z wyemitowaniem przez telewizję filmu „Towarzysz General”. Na kanwie tego przypadku należy podkreślić, że telewizja publiczna nie powinna wspierać żadnej opcji politycznej. Jej program powinien prezentować szerokie spektrum postaw i opinii politycznych, społecznych czy historycznych. Prawo do dokonania własnej, niczym nieskrępowanej, oceny faktów historycznych jest prawem wynikającym z Konstytucji. Wolność słowa w demokratycznym państwie prawa jest jedną z najcenniejszych wartości. Wolność słowa wymaga także odpowiedzialności za słowo. Wyciąganie jednak radykalnych konsekwencji przed dokładnym zbadaniem sprawy i wysłuchaniem opinii znawców przedmiotu może nieść za sobą negatywne skutki dla swobodnej debaty publicznej.

Wskazane sprawy podjęte przez Rzecznika stanowią jedynie niewielki wycinek występującego już od dłuższego czasu problemu z wolnością słowa i niezależnością badań naukowych w Polsce. John Stuart Mill w eseju o wolności, przestrzegał, że uniemożliwienie głoszenia opinii, które uważamy za „niesłuszne” jest bardziej szkodliwie dla tych, którzy się z nimi nie godzą, niż dla tych, którzy je głoszą. Pisał on: „jeśli opinia ta jest słuszna, pozbawia się nas sposobności dojścia do prawdy: jeśli niesłuszna, tracimy coś, co jest równie wielkim dobrodziejstwem: jaśniejsze zrozumienie i żywszą świadomość prawdy wywołane przez jej kolizję z błędem”.

the obligation to protect state secret information to journalists. While not agreeing to the freedom of speech being limited to such a great extent, the Defender submitted a relevant motion to the Constitutional Tribunal. Court rulings in cases regarding protection of personal interests, which more and more frequently disproportionately interfere with the freedom of speech, may also raise doubts. A recent example of such practice can be the judgement of the Court of Appeal in the case of Alicja Tysiąc v. Gość Niedzielny, where the judicial authority not only described the language of press criticism as “hate speech”, but also explicitly suggested what kind of language should be used by a Catholic weekly newspaper. Such judicial decisions constitute a kind of legally sanctioned social and moral censorship.

A negative assessment of the state of observance of the right to freedom of speech and the right to free media is confirmed by the dismissal of a journalist of the Polish National Television (TVP), which, according to the media, was directly related to the broadcast of a film entitled “Towarzysz General” (“Comrade General”) by TVP. Following this case, it needs to be stressed that the public television should not support any political party. Its programme should present a wide range of political, social or historical attitudes and ideas. The right to make one’s own independent judgement on historical facts is provided for in the Constitution. Freedom of speech is one of the most precious values in a democratic country. Freedom of speech also requires responsibility for one’s words. However, taking radical measures before examining a case thoroughly and listening to opinions of experts in a given field may entail negative consequences for free public debate.

The above mentioned cases undertaken by the Defender constitute just a small sample illustrating the problem with freedom of speech and scientific research which has been present in Poland for quite a long time. In his essay “On Liberty”, John Stuart Mill warned that silencing an opinion that we find “erroneous” is harmful for those who dissent from the opinion, still more than for those who hold it. He wrote, “If the opinion is right, they are deprived of the opportunity of exchanging error for truth: if wrong, they lose, what is almost as great a benefit, the clearer perception and livelier impression of truth, produced by its collision with error”.



2. Prawa osób pozbawionych wolności

Stan przestrzegania praw osób pozbawionych wolności stanowi z oczywistych względów szczególnie sprawdzian podejścia władz publicznych do praw i wolności człowieka i obywatela. Osoby takie z definicji znajdują się bowiem w izolacji od reszty społeczeństwa, którego instytucje i organizacje tylko w bardzo ograniczonym stopniu mogą przyglądać się działaniom funkcjonariuszy państwa będącym w stałej interakcji z osobami pozbawionymi wolności. Stąd pokusa nadużyć, zwłaszcza jeśli towarzyszy jej przekonanie o społecznym przyzwoleniu na brak troski o prawa człowieka przynależne jednostce, która oczekuje na wyrok lub odbywa karę. W związku z obserwowanymi naruszeniami standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych, szczegółowej analizie wymagają przede wszystkim kwestie związane z tymczasowym aresztowaniem oraz warunkami odbywania kary pozbawienia wolności.

Od kilku lat liczba osób tymczasowo aresztowanych w Polsce zmniejsza się. Na koniec stycznia 2010 roku wynosiła 9 498 osób. Dla porównania na koniec 2000 r. było w Polsce 22 032 tymczasowo aresztowanych, na koniec 2003 r. – 17 156, na koniec 2005 r. – 13 416, na koniec 2007 r. – 11 441, a na koniec 2008 r. – 8 926 osób. Przeciętny czas tymczasowego aresztowania w Polsce wynosi ok. 5,5 miesiąca i nie odbiega od przeciętnego czasu trwania tymczasowego aresztowania w Europie, gdzie wynosi on ok. 5 miesięcy, przy czym w niektórych państwach jest znacznie dłuższy, np. na Słowacji wynosi ponad 14 miesięcy, a w Irlandii 12 miesięcy.

Z powyższych statystyk nie można jednak wnioskować, że nie występują w Polsce problemy ze stosowaniem tymczasowego aresztowania. Wprost przeciwnie. W lutym 2009 r. zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kauczor przeciwko Polsce (skarga nr 45219/06). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w sytuacji, gdy wobec skarżącego tymczasowe aresztowanie stosowane było od lutego 2000 r. do grudnia 2007 r. W tym czasie nie doszło do wydania wyroku przez krajowy sąd pierwszej instancji. W orzeczeniu w sprawie Kauczor Trybunał wskazał także, iż w 2007 r. wydane zostały 32 orzeczenia w sprawach przeciwko Polsce, w których stwierdzono naruszenie Konwencji w wyniku nadmiernie długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania. W 2008 r. takich orzeczeń było 33.

2. Rights of persons deprived of their liberty

The state of observance of the rights of persons deprived of their liberty is obviously a unique test of the public authorities' attitude to human and civil rights and freedoms. Such persons are by definition isolated from the rest of the society, whose institutions and organisations can monitor the activities of public officers who are in regular contact with persons deprived of their liberty only to a very limited extent. This leads to the temptation to abuse power, especially if accompanied by the belief that there is a social consent for the lack of concern for the human rights of an individual who is awaiting judgement or serving a sentence. Due to the observed violations of constitutional or international standards, it is necessary to thoroughly analyse the issues related to pre-trial detention and detention conditions.

For the last several years the number of persons detained on remand in Poland has been decreasing. At the end of January 2010 it amounted to 9,498 persons. Just for comparison, at the end of 2000 there were 22,032 persons detained on remand in Poland, at the end of 2003 – 17,156, at the end of 2005 – 13,416, at the end of 2007 – 11,441, and at the end of 2008 – 8,926. The average duration of pre-trial detention in Poland is 5,5 months and it does not differ from the average duration of pre-trial detention in Europe, which is 5 months, whereas in some countries it is significantly longer, for example in Slovakia – more than 14 months, and in Ireland – 12 months.

The above mentioned statistics do not allow to conclude that there are no problems with the pre-trial detention in Poland. Just the opposite. In February 2009, the European Court of Human Rights delivered a judgement in the case of Kauczor v. Poland (application No. 45219/06). In its judgement, the Court found violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the situation where the applicant's pre-trial detention lasted since December 2000 to December 2007. During this time, the court of first instance failed to issue a judgment. In its judgement in the Kauczor case, the Court also indicated that in 2007 32 judgements were issued in cases against Poland in which violation of the Convention resulting from the excessive length of pre-trial detention was found. In 2008 there were 33 such judgements. At the same



Jednocześnie w 2009 roku przed Trybunałem w 145 skargach podnoszących zarzut w tym zakresie prowadzone było postępowanie, zaś około 90 następnych skarg zostało zakomunikowanych polskiemu rządowi. Problemem jest więc nie liczba tymczasowo aresztowanych lecz długotrwałość stosowania tego środka.

Podobne wnioski wynikają z badań aktowych przeprowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości co do spraw, w których czas trwania tymczasowego aresztowania przekroczył 2 lata. Na podstawie analizy ponad 100 przypadków ustalono, iż istotny wpływ na długotrwałość postępowań i stosowanych tymczasowych aresztowań miały: niedostatki w planowaniu i organizacji rozpraw (a w konsekwencji ich niewielka efektywność), rażąca nieskuteczność systemu doręczeń, niewykorzystywanie możliwości dyscyplinowania uczestników postępowania oraz schematyzm uzasadnień o przedłużeniu tymczasowych aresztowań. Problem przedłużającego się stosowania tymczasowego aresztowania dotyczy zatem przede wszystkim samego postępowania sądowego i wiąże się z niezdolnością sądów do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Krytycznie należy ocenić niewłaściwą praktykę orzeczniczą w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania w przypadku wystąpienia uzasadnionej obawy, że oskarżony (podejrzany), któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza, gdy groził popełnieniem takiego czynu. Stosowanie w takich przypadkach nieizolacyjnych środków zapobiegawczych powoduje, iż sprawcy popełniają ponownie przestępstwa tej samej kategorii, niejednokrotnie przeciwko tej samej osobie pokrzywdzonej lub świadkom, co może także stanowić naruszenie praw ofiar przestępstw. Z danych sprawozdawczych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w stosunku do osób osądzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej, w sądach rejonowych tymczasowe aresztowanie stosowane jest w sprawach o zgwałcenie wobec ok. 36% oskarżonych, o rozbój 27%, a o pedofilię 26%. Generalnie w chwili wydawania wyroku przez sąd I instancji tymczasowo aresztowanych jest jedynie 2,2% podsądnych.

Trudności związane z przestrzeganiem praw osób pozbawionych wolności stwarzają również warunki odbywania kary. Według stanu na dzień 22 lutego 2010 roku zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 102,7%. Liczba osadzonych, któ-

time, in 2009, the Court examined 145 complaints regarding the same charge, whereas another 90 complaints were submitted to the Polish government. Thus, the problem lies not in the number of persons detained on remand but in the duration of pre-trial detention.

Similar conclusions can be drawn from the examination of files conducted by the Institute of Justice as regards cases in which the duration of pre-trial detention exceeded 2 years. Based on the analysis of over 100 cases, it was found that the following had a significant influence on the length of proceedings and pre-trial detention: deficiencies in planning and organisation of trials (and consequently their low efficiency), gross inefficiency of the delivery system, failure to use the possibility of disciplining the participants of proceedings, and schematism in justifications for the prolongation of pre-trial detention. Thus, the problem of prolonging pre-trial detention applies in particular to court proceedings as such, and is related to the courts' inability to try a case in a reasonable period of time.

It seems appropriate to critically assess the inappropriate judicial approach to the application of pre-trial detention in the event of a well-founded fear that the defendant (suspect), who has been accused of committing a crime or deliberate offence, will commit a crime against life, health or general safety, especially if they have threatened to do so. The application of non-isolation preventive measures in such cases results in perpetrators committing offences from the same category, oftentimes against the same victim or witnesses, which may also constitute a violation of the rights of victims of crime. The reporting data of the Ministry of Justice show that as regards persons judged in the first instance court with material jurisdiction, in district courts pre-trial detention is used in rape cases against around 36% of defendants, in robbery cases – 27%, and in paedophilia cases – 26%. In general, at the moment of issuing a judgement by the first instance court, only 2.2% of defendants are detained on remand.

The difficulty in the observance of the rights of persons deprived of their liberty is also caused by the detention conditions. As of 22 February 2010, the population of prisons and pre-trial detention centres at the national level amounts to 102.7%. The number of prisoners who have not been ensured the minimum living area specified by the code is 3,278



rym nie zapewniono kodeksowej normy powierzchni mieszkalnej to 3278 osób. Przedstawione dane ilustrują postępujące zmniejszanie się przeludnienia w polskich jednostkach zatrzymania, przy oczywiście stosunkowo niskiej normie powierzchni na osobę.

Starania władz o niski współczynnik zaludnienia powodują jednak, że liczba skazanych oczekujących na odbycie wymierzonych przez sądy kar wynosi aż ok. 34,5 tysięcy osób, z czego wobec ponad 30 tysięcy upłynął termin stawienia się do odbycia kary (stan na styczeń 2010 r.). Nic tak nie demoralizuje przestępców, jak niemożliwość egzekwowania orzeczonych kar. Wskazać należy także na stosunkowo nową praktykę – obecnie szczegółowo badaną przez Rzecznika – polegającą na przenoszeniu więźniów z przeludnionych jednostek penitencjarnych do zakładów mniej zaludnionych, często położonych w zupełnie innej części kraju. Praktyka ta wynika z konieczności dostosowania warunków bytowych więźniów do znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, określających maksymalny czas pobytu więźniów w przeludnionej celi. Oprócz samych trudności logistycznych generuje ona znaczne koszty finansowe oraz może faktycznie ograniczać prawo więźniów oraz osób im bliskich do odwiedzin. Dlatego palącym problemem jest pozyskanie dodatkowych miejsc zakwaterowania w jednostkach penitencjarnych oraz stosowanie środków alternatywnych w stosunku do kary bezwzględnego pozbawienia wolności.

Poważnym problemem okazują się być trudności w zapewnieniu osobom pozbawionym wolności właściwej opieki zdrowotnej. Więziennictwo ma coraz większe trudności z pozyskiwaniem kadry medycznej, o czym decyduje zarówno niski poziom płac, jak i charakter wykonywanych zadań. Kadra ta jest stosunkowo nieliczna i – poza szpitalami więziennymi – zabezpiecza sprawowanie opieki zdrowotnej nad osadzonymi jedynie w godzinach pracy administracji zakładów karnych i aresztów śledczych. Po godzinach pracy administracji więziennej interwencje lekarzy pogotowia ratunkowego stosuje się wstrzemięźliwie, a ich kosztami nierzadko obciąża się osadzonych. Liczne są skargi osadzonych i ich rodzin na ograniczenia w wydawaniu skierowań na specjalistyczne konsultacje i leczenie w placówkach publicznej służby zdrowia.

Także coraz więcej spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu dotyczy złych warunków bytowych oraz niezapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej osobom osadzonym w polskich jednostkach penitencjarnych.

persons. The above data indicate a gradual decrease in overcrowding of the Polish detention centres, obviously, with a relatively low living area to person ratio.

However, as a result of the authorities' efforts to maintain a low population ratio, the number of convicted persons awaiting prison sentences imposed by courts amounts to as many as 34.5 thousand persons, including 30 thousand persons whose deadline to appear to serve a sentence has expired (as of January 2010). There is nothing more depraving for criminals than the impossibility of enforcing the penalties imposed. It is also appropriate to mention a relatively new practice, currently thoroughly examined by the Defender, which consists in transferring prisoners from overcrowded penitentiary establishments to less populated prisons, frequently located in a completely different part of the country. This practice results from the necessity to adjust living conditions of prisoners to the amended provisions of the Executive Penal Code, which specify the maximum time of prisoners' staying in an overcrowded cell. In addition to logistic difficulties as such, it generates sizeable financial costs and may in fact limit the right of prisoners and their relatives to visits. Therefore, it is urgent to find additional accommodation places in penitentiary establishments and apply alternative measures to absolute imprisonment.

As it turns out, there are difficulties in providing persons deprived of their liberty with appropriate health care, which is a serious problem. The prison service is experiencing ever increasing difficulties with recruiting medical personnel, resulting from low wage level as well as from the nature of their duties. The medical staff are relatively small and – apart from prison hospitals – they provide medical services to prisoners only during the working hours of the administration departments of prisons and pre-trial centres. Outside working hours of the prison administration, the emergency intervention or ambulance emergency services are rare, and often their costs are borne by the prisoners themselves. There are numerous complaints made by prisoners and their families about the limitations when issuing referrals to specialist consultations and for treatment in public health care institutions.

In addition, an increasing number of cases examined by the European Court of Human Rights in Strasbourg is related to poor living conditions



W wyroku w sprawie Dzieciak przeciwko Polsce (skarga nr 77766/01) Trybunał uznał, że Polska naruszyła prawo do życia (art. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), poprzez niezapewnienie w odpowiednim czasie właściwej i adekwatnej pomocy medycznej, w wyniku czego osadzony zmarł. Z kolei w sprawie Musiał przeciwko Polsce (skarga nr 28300/06) Trybunał orzekł, iż władze Rzeczypospolitej Polskiej dopuściły się naruszenia zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami (art. 3 Konwencji) oraz prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8 Konwencji), poprzez niezapewnienie skarżącemu odpowiedniej opieki medycznej, w szczególności psychiatrycznej, i odpowiednich warunków bytowych, w których przebywał przez okres tymczasowego aresztowania. Ponadto, w wyroku tym Trybunał zaakcentował brak zaangażowania władz Rzeczypospolitej Polskiej w poprawę warunków panujących w miejscach detencji.

Podkreślić należy także, że często, w stosunku do osadzonych, łamane jest prawo do prywatności. W 2009 r. do Rzecznika wpłynęły liczne 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, jak również do jego zapisu na urządzeniu utrwalającym.

W wyniku interwencji Rzecznika wprowadzono zmiany legislacyjne, które mają zabezpieczać poszanowanie prywatności skazanych. Obraz z kamer systemu telewizji przemysłowej, w szczególności zainstalowanych w części celi mieszkalnej przeznaczonej dla celów sanitarno-higienicznych oraz w łaźniach, ma być przekazywany na monitory lub do urządzeń utrwalających, w sposób gwarantujący więźniom niezbędną intymność.

Na naruszenia praw osób pozbawionych wolności wskazywały przypadki stosowania różnego rodzaju retorsji w stosunku do skazanych wnoszących skargi, pozwy lub petycje. Przeprowadzone przez Rzecznika postępowania wyjaśniające wykazały stosowanie praktyk zmiany „grupy klasyfikacyjnej” w stosunku do więźniów o nienagannej dotychczas opinii, które mogą jedynie mieć związek z napisaniem skargi, czyli próbą wyegzekwowania swoich praw. Badane były przypadki wystawiania ujemnej oceny postępów w resocjalizacji skarżących się skazanych, w na-

and the failure to provide appropriate health care to persons serving sentences in Polish penitentiary establishments. In the judgement in the case of *Dzieciak v. Poland* (application No. 77766/01), the Court found that Poland violated the right to life (Article 2 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) by failing to provide timely and adequate medical care, which resulted in the applicant's death. In the case of *Musiał v. Poland* (application No. 28300/06) the Court ruled that the authorities of the Republic of Poland committed an infringement of the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (Article 3 of the Convention) and the right to respect for private life (Article 8 of the Conference) by failing to provide the applicant with appropriate medical care, especially psychiatric, and adequate living conditions during his pre-trial detention. Furthermore, in this judgement, the Court emphasised the lack of commitment of the authorities of the Republic of Poland into improving the detention conditions in detention centres.

It also needs to be stressed that the prisoners' right to privacy is frequently violated. In 2009 the Defender received a number of complaints from persons deprived of their liberty regarding the use of closed-circuit television in penitentiary establishments. There were instances of prisoners' dignity being violated by unauthorised officers who took advantage of their unrestricted access to images from CCTV cameras, as well as to CCTV recordings.

Following the Defender's intervention, legislative changes were introduced, aimed at ensuring that the prisoners' privacy is respected. The image from the CCTV cameras, especially from those installed in the part of a cell which is meant for sanitary and hygienic purposes and in baths, is supposed to be transmitted to monitors or recording devices in a way ensuring the necessary level of privacy for prisoners.

In some cases, various repressive measures were applied against the prisoners filing complaints, lawsuits or petitions, which indicates that the rights of persons deprived of their liberty were violated. The explanatory proceedings carried out by the Defender revealed that practices consisting in changing the “classification group” were applied with regard to prisoners whose previous behaviour had been impeccable. Thus, such practices could have been related only to prisoners' writing a complaint



stępsztwie czego byli oni kierowani do odbycia kary w zakładzie typu zamkniętego. Sytuacje te występują, mimo że prawo obywatela do składania skarg, a także prawo do wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej, jest zagwarantowane konstytucyjnie. Podobnie Europejskie Reguły Więzienne uznają za niedopuszczalne stosowanie negatywnych konsekwencji wobec skazanych, którzy złożyli skargę. Zmianę obserwowanej praktyki może spowodować jedynie wprowadzenie do Kodeksu karnego wykonawczego wyraźnego zakazu stosowania jakichkolwiek negatywnych konsekwencji względem skazanych składających skargi i pozwy.

3. Krajowy Mechanizm Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu

Zakaz stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanego lub poniżającego traktowania albo karania stanowi naturalny korelat prawa każdej jednostki do godności oraz wolności. Skuteczna kontrola przestrzegania tego zakazu w szeroko rozumianych miejscach zatrzymania należy do priorytetów Rzecznika. Działalność ta dostarcza niezbędnej wiedzy do dokonania oceny przestrzegania praw osób, których wolność osobista jest ograniczona, a zarazem wpływa mobilizująco na należyte wypełnianie obowiązków przez organy władzy publicznej zobowiązane do poszanowania godności osób zatrzymanych.

Wyrazem zaufania do aktywności Rzecznika w tej dziedzinie było powierzenie mu funkcji tzw. Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP) w rozumieniu art. 3 Protokołu Fakultatywnego do przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 1989 r., Nr 63, poz. 378). Zgodnie z postanowieniami Protokołu Fakultatywnego krajowe mechanizmy prewencji powinny przeprowadzać regularne kontrole przestrzegania zakazu tortur i innego niegodnego traktowania, nie tylko w jednostkach penitencjarnych i aresztach śledczych, ale także we wszelkiego rodzaju ośrodkach dla cudzoziemców, placówkach dla nieletnich, szpitalach psychiatrycznych, izbach wytrzeźwień oraz miejscach zatrzymań wykorzystywanych przez Policję. W Polsce ok. 1000 jednostek może podlegać wizytacjom prewencyjnym.

or trying to exercise their rights. The Defender examined cases where a negative assessment was issued of the progress in rehabilitation of condemned persons who lodged complaints, as a result of which they were directed to serve their sentence in a closed penal institution. Such situations occur, despite the fact that the citizen's right to lodge complaints as well as to apply to the Defender for assistance in protecting one's freedoms and rights violated by the public authorities is guaranteed by the Constitution. Similarly, the European Prison Rules stipulate that it is unacceptable to take any repressive measures against condemned persons who have filed a complaint. This practice can be changed only by introducing an explicit ban on taking any repressive measures against condemned persons filing complaints and lawsuits.

3. National Mechanism for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

The prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is a natural correlative of every individual's right to dignity and freedom. Effective control of adherence to the prohibition in a wide range of detention centres constitutes one of the Defender's priorities. The control provides information essential to evaluate observance of the rights of individuals whose personal freedom is restricted. It thus provides stimuli for appropriate operation of public authorities which are obliged to respect dignity of the apprehended.

The Defender's actions in this respect were trustworthy enough for him to be entrusted with the function of the National Preventive Mechanism (KMP) within the meaning of Article 3 of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1984 (Dz.U. [Journal of Laws] of 1989, No 63, item 378). According to the provisions of the Optional Protocol, national preventive mechanisms should conduct regular controls of adherence to the prohibition of torture and other degrading treatment not only in penitentiary centres and pre-trial detention centres, but also in all centres for foreigners, centres for juveniles, psychiatric hospitals, emergency detoxification centres and police detention centres. In Poland, about 1,000 centres can be subject to preventive visits.



W 2009 r. w ramach KMP pracownicy Biura RPO dokonali ponad 100 wizytacji. Przeprowadzone kontrole wykazały, że w Polsce nie są stosowane tortury. Wykryto jednak sytuacje, które mogą być uznane za przypadki niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób zatrzymanych. Zasadnicze problemy dotyczyły warunków bytowych w kontrolowanych miejscach, w tym w ośrodkach dla cudzoziemców oraz placówkach dla nieletnich. Wizytacje wykazały także przypadki niegodnego traktowania nieletnich przy użyciu siły fizycznej oraz niedopuszczalnych kar dyscyplinarnych. Poważne zastrzeżenia budzą częste sytuacje niezgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych oraz izbach wytrzeźwień.

Wizytacje przedstawicieli Rzecznika dotyczyły także tzw. wypadków nadzwyczajnych w miejscach zatrzymania. Należą do nich: bunt, śmierć osadzonego albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza lub innej osoby, samobójstwo osadzonego, groźne zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, pobicie skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała. Wypadki te należy interpretować jako przejawy dysfunkcji placówki, w której przebywają osoby zatrzymane, zaburzające jej bieżącą działalność oraz utrudniające utrzymanie w niej porządku i bezpieczeństwa. Konkretnie nadzwyczajne zdarzenia ujawniają poważne problemy strukturalne polskiego więziennictwa. Wydarzenia takie jak zgon obywatela Rumunii w krakowskim Areszcie Śledczym, który zmarł na skutek skrajnego wycieńczenia organizmu po długotrwałej odmowie przyjmowania posiłków, pokazały, że wiedza o takich wypadkach docierała do nas ze znacznym opóźnieniem.

W 2009 r. prowadzono w Biurze RPO ponad 200 spraw dotyczących wypadków nadzwyczajnych. W kilkunastu spośród badanych przypadków organy prokuratury skierowały do sądu akty oskarżenia wobec osób pozbawionych wolności, którym zarzuca się popełnienie karalnych czynów. W kilku sprawach aktem oskarżenia objęci są także byli funkcjonariusze lub pracownicy Służby Więziennej, którym postawiono zarzuty nieumyślnego spowodowania śmierci lub niedopełnienia obowiązków służbowych. W szczególności rzekomo samobójcze zgony zatrzymanych – oskarżonych lub świadków – stwarzają zagrożenie dla toczących się z ich udziałem postępowań. W styczniu 2009 r. media poinformowały o samobójczej śmierci osoby skazanej na karę dożywotniego pozbawienia wolności w procesie o upro-

In 2009, the personnel of the Office of the Human Rights Defender conducted over 100 visitations in the framework of the National Preventive Mechanism. The visitations proved that torture was not used in Poland, but instances of inhuman or degrading treatment of the detained were discovered. The fundamental problems concerned the living conditions in the centres subject to visitations, including centres for foreigners and centres for juveniles. Visitations also revealed instances of degrading treatment of juveniles by applying force or inadmissible disciplinary punishment. Serious reservations have also been voiced as to illegal application of direct coercive measures in psychiatric hospitals and emergency detoxification centres.

Visitations by representatives of the Defender also concerned the so-called unusual events in detention centres. The events include: a prison riot, death of a prisoner or a serious bodily injury caused by an officer or by another person, suicide of a prisoner, serious breach of safety, rape of a prisoner, bullying of a prisoner, battery of a prisoner resulting in a serious bodily injury. Such incidents should be interpreted as symptoms of dysfunction of a centre for the detained which hinder its ongoing operation and disturb its order and security. Specific unusual events reveal serious structural problems of the Polish prison system. Events such as the death of a Romanian citizen in the detention centre in Cracow, which was due to his extreme exhaustion after prolonged refusal of food, showed that the Defender was made aware of such incidents with considerable delay.

In 2009, the Office of the Human Rights Defender examined over 200 cases concerning unusual events. In more than ten of such cases, the public prosecutor's offices filed indictments with the court against the persons deprived of their liberty who were charged with punishable acts. In some of these cases, the indictment also concerned the officers or employees of the Prison Service who were charged with involuntary manslaughter or default of duties. In particular, the alleged suicides of the detained, defendants and witnesses alike, hinder the proceedings they were supposed to participate in. In January 2009, the media announced the suicide of the person who was sentenced to life imprisonment for participation in kidnapping and murder of Krzysztof O. He was the third defendant in the case to commit suicide in a prison cell. All the deaths took place



wadzenie i zabójstwo Krzysztofa O. Był to już trzeci z oskarżonych w tej sprawie, który popełnił samobójstwo w celi więziennej. Do wszystkich tych zgonów doszło, mimo iż każdy z osadzonych pozostawał pod wzmożonym nadzorem funkcjonariuszy Służby Więziennej, w pojedynczej, monitorowanej celi.

Należy także zwrócić uwagę, że kontrole KMP oraz badania aktowe spraw wykazały, że rozstrzygnięcia organów prokuratury w sprawie umorzenia postępowań w wielu przypadkach nadzwyczajnych zapadają przedwcześnie. Niejednokrotnie badanie zebranego w toku postępowania przygotowawczego materiału dowodowego wskazywało, iż nie wyjaśniono w nich wszystkich istotnych okoliczności sprawy, w aspekcie zarówno odpowiedzialności karnej osób pozbawionych wolności, jak i rozważenia faktu niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. W związku z wnioskiem Rzecznika Prokuratura Krajowa poleciła prokuratorom apelacyjnym zbadanie w trybie nadzoru akt postępowań prowadzonych w latach 2007–2009 w sprawach pobić, spowodowania obrażeń ciała osób pozbawionych wolności albo udziału w bójkach w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których umorzono postępowanie, bądź odmówiono jego wszczęcia. Analiza ta doprowadziła do zakwestionowania decyzji w ponad 80 sprawach i wydania polecenia prokuratorom okręgowym spowodowania ich podjęcia.

Niestety wykonywanie tak istotnej dla realizacji fundamentalnego prawa do godności funkcji KMP napotyka na coraz większe trudności finansowe. Z tego powodu w roku 2009 do składów grup wizytacyjnych nie włączono ekspertów zewnętrznych, a w ostatnich miesiącach roku znacznie zmniejszono liczbę wizytacji.

C. Prawda

Każdy ma prawo do prawdy, będącej warunkiem poznania i możliwej zmiany rzeczywistości poprzez dokonywanie w ramach demokratycznych procedur wyborów opartych na rzetelnej, tj. przede wszystkim prawdziwej wiedzy. Już na wstępie wskazać należy, że prawo to realizowane jest w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie, bez koniecznego zaangażowania po stronie organów władzy publicznej. Wystarczy chociażby przypomnieć, że do dnia dzisiejszego nie ukarano sprawców masakry robotników w Gdańsku w 1970 r. ani wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. Nie rozwiązano ostatecznie problemu lustracji kolaborantów i współpracowników zbrodniczego systemu komunistycznego. Kontrowersje wzbudzają także

even as the inmates occupied single monitored cells and were under particular supervision of the Prison Service.

It is also noteworthy that controls under the National Preventive Mechanism and surveys on particular cases revealed that in many unusual events the decisions of bodies of prosecutor's offices on discontinuing proceedings are premature. It is frequently the case that investigation into evidence gathered in the framework of preparatory proceedings failed to clarify all the significant aspects of the given case in terms of criminal liability of those deprived of their liberty and concerns of default of duties on the part of Prison Service officers. In order to comply with the Human Rights Defender's request, the National Public Prosecutor's Office ordered appellate public prosecutor's offices to examine, within the scope of supervision, the documentation from the proceedings conducted in the years 2007–2009 regarding battery and bodily injury of the persons deprived of their liberty or involvement in fights in prisons or pre-trial detention centres in cases when the proceedings had been discontinued or not instituted at all. The analysis resulted in questioning the decisions in over 80 cases and ordering district public prosecutor's offices to reinvestigate into those cases.

Unfortunately, the function of the National Preventive Mechanism, essential for execution of the fundamental right to dignity, faces increasing financial difficulties. For this reason, in 2009 the composition of visitation groups did not include external experts and the number of visitations was drastically restricted by the end of the year.

C. Truth

Every individual has the right to truth which is the condition for cognition and introducing potential changes to reality by making choices based on reliable, i.e. primarily factual, knowledge in the framework of democratic procedures. It should be emphasised that the right is executed in Poland to a very limited extent, and lacks the necessary involvement of public authorities. It is sufficient to remember that neither the perpetrators of the workers' massacre in Gdansk in 1970 nor those guilty of introducing martial law in 1981 were punished. The problem of vetting of those who collaborated with the repressive communist regime has not been solved yet. Measures to restrict the activity and independence of the Institute of



działania mające na celu ograniczenie aktywności i niezależności Instytutu Pamięci Narodowej.

1. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich przed Trybunałem Konstytucyjnym

Poza wystąpieniami w sprawach systemowych i indywidualnych, znaczna część wniosków Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła ładu aksjologicznego demokratycznego państwa prawa. Wnioski te niejednokrotnie wymagają zajęcia wyraźnego stanowiska w sporach dotyczących fundamentalnych wartości, w tym podstawowego prawa do prawdy. Znaczna część z tych wniosków składana jest w celu wskazania istotnego dla systemu prawa problemu, niezależnie od przewidywanej ich skuteczności. Składane są one jako swego rodzaju votum separatum w stosunku do tak zwanej *communis opinio*, czyli przeważającej i ustalonej opinii. Takie było właśnie *ratio* złożonych do Trybunału w 2008 r. wniosków dotyczących odpowiedzialności karnej sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego, niekonstytucyjności dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem stanu wojennego oraz przepisów penalizujących tzw. przestępstwo negacjonizmu („kłamstwo oświęcimskie”).

Na tle składanych przez Rzecznika wniosków dotyczących kwestii aksjologicznych powstaje zasadnicze pytanie: czy minione zbrodnie wymagają rozliczenia i pociągnięcia do odpowiedzialności ich sprawców, czy też lepiej o nich zapomnieć? Czy warunkiem budowy państwa prawa jest odpowiedzialność i wymierzanie sprawiedliwości czy też przebaczenie? W przekonaniu Rzecznika obecnej kadencji brak odpowiedzialności jest niezmiernie kosztowny, prowadzi do prawnej i moralnej anemii, widocznej tak w życiu publicznym, jak i prywatnym.

2. Prawo do informacji

Szczególna, wykraczająca poza problematykę tradycyjnie ujmowanych systematyk praw i wolności, aczkolwiek ściśle powiązana z prawem do prawdy, jest kategoria praw dotyczących informacji. Wzrost znaczenia tych praw wynika z doświadczeń związanych z demokratyzacją Polski, a jednocześnie z rozrastaniem się sfery władztwa publicznego i technicznych narzędzi pozyskiwania i gromadzenia informacji, co jest zjawiskiem typowym dla społeczeństw wysoko rozwiniętych.

Z jednej strony obywatele są w coraz większym stopniu świadomi przysługujących im praw w stosunkach z władzami publicznymi, sama władza tak-

National Remembrance (IPN) are also extremely controversial.

1. Activity of the Human Rights Defender before the Constitutional Tribunal

Apart from petitions regarding systemic or individual cases, a large portion of motions by the Defender to the Constitutional Tribunal concerned the axiological order of a democratic state. The motions usually require taking a defined stance in disputes on the fundamental values, such as the basic right to truth. A considerable part of these motions is filed with a view to emphasising the problem that is important for the system of law, regardless of their projected effectiveness. They are filed as a dissenting opinion in relation to the so-called *communis opinio* or the prevailing established opinion. That was the rationale behind the motions filed to the Tribunal in 2008 concerning the penal liability of judges pronouncing judgments in penal cases during the martial law, the unconstitutionality of decrees issued by the Council of State in relation to the introduction of martial law and regulations penalising the so-called negation (the “Holocaust denial”).

Against the background of motions concerning axiological issues filed by the Defender, the fundamental question arises whether past crimes require settlement and punishment of the guilty or would it be better to simply forget? Does building a state under the rule of law require bearing responsibility and administration of justice or rather forgiveness? In the opinion of the Defender of the current term of office, no responsibility is extremely costly as it results in a legal and moral anaemia in the public and private life.

2. Right of access to information

The category of rights which concern information is a specific one and transgresses the traditional systematics of rights and freedoms, yet it is closely linked with the right to truth. The higher significance of these rights stems from the experience of Poland's democratisation and from the extension of statutory powers and technical tools to obtain and gather information, a phenomenon typical of highly developed societies.

On the one hand, citizens are increasingly aware of their rights in contacts with public authorities. The authorities treat the standard of transparency



że coraz poważniej traktuje standard przejrzystości. Z drugiej jednak strony możliwości techniczne i oczekiwania względem państwa powodują także wzrost jego aktywności w sferze monitorowania i gromadzenia informacji o obywatelach i rozmaitych aspektach ich życia. W tym miejscu ujawnia się trudne do usunięcia napięcie z prawem do prywatności, które choć należy do praw „młodych”, ma już zapewnione trwałe miejsce w społeczeństwach demokratycznych. Wyraźnie gwarantuje je też Konstytucja, stanowiąc w art. 47 prawo każdego do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawa te w oczywisty sposób wiążą się z godnością człowieka. Dodatkowo precyzują je liczne inne przepisy Konstytucji, w tym art. 49 zapewniający wolność i ochronę tajemnicy komunikowania oraz art. 50 ust. 4 przyznający każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Kluczową dla prawidłowego funkcjonowania państw demokratycznych normę zawiera także art. 61 Konstytucji, określający prawo obywateli do informacji publicznej.

Ingerencja w sferę prywatną, związana z gromadzeniem informacji przez władze publiczne przybiera różne oblicza. Przenikające od czasu do czasu do mediów sprawy związane ze stosowaniem kontroli operacyjnej wskazują na poważne problemy. W szczególności niepokój wzbudza ujawniony w 2009 r. przypadek, gdzie ABW stosowała kontrolę operacyjną rozmów dziennikarzy, a następnie nie zniszczyła stenogramów niezwiązanych ze sprawą. Co więcej, uzyskane w wyniku podsłuchu rozmów telefonicznych dane zostały odtajnione i udostępnione do wykorzystania w zupełnie innym procesie. Podjęta przez prokuraturę decyzja o udostępnieniu treści utrwalonych w wyniku procesowej kontroli operacyjnej rozmów naruszyła konstytucyjne prawa osób podsłuchiowanych do ochrony życia prywatnego oraz tajemnicy komunikowania się. Tymczasem są to prawa, w które władza publiczna może ingerować tylko wyjątkowo i jedynie na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych.

Także charakterystyczną i wielce niepokojącą z punktu widzenia ochrony prywatności obywateli cechą nowoczesnych państw jest tworzenie rozmaitych, często bardzo wszechstronnych baz danych o obywatelach. W Polsce Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym przygotowuje projekt ustawy o przeprowadzeniu w 2011 r. powszechnego spisu, obejmującego groma-

increasingly seriously. On the other hand, technical possibilities and expectations as to the state result in enhanced activity in the area of monitoring and gathering information on the citizens and different aspects of their lives. This is where the activity clashes with the right to privacy, which is a relatively new, although well-entrenched right in democratic societies. The right is guaranteed by the Constitution whose Article 47 stipulates that everyone shall have the right to legal protection of his private and family life, of his honour and good reputation and to make decisions about his personal life. The rights are obviously linked with dignity of man. The rights are further specified by other provisions of the Constitution, including Article 49 that ensures the freedom and privacy of communication along with Article 50(4) in accordance with which everyone has the right to access official documents and data collections concerned. The norm which is key to correct functioning of democratic states is also enshrined in Article 61 of the Constitution that establishes the right of citizens to access information.

Interference in the private sphere connected with gathering information by public authorities takes different forms. The news on application of operating control reported by the media from time to time is a symptom of serious problems. The issue revealed in 2009 is a particular matter of concern: the Internal Security Agency (ABW) applied operating control to conversations between journalists and failed to destroy stenographic records that are not linked with the case. Also, the data obtained by way of phone tapping were declassified and used in a completely different trial. The decision of the prosecutor's office on making available the information gathered by way of trial operating control of conversations breached the constitutional rights of persons being tapped to protection of their private life and privacy of communication. Public authorities may interfere with the rights only in exceptional cases and only pursuant to express statutory provisions.

It is also characteristic of modern states, and very disturbing from the point of view of privacy protection, to create different databases on citizens, sometimes with comprehensive information. In Poland, the Chancellery of the Prime Minister and the Central Statistical Office are working on a draft



dzenie szczegółowych informacji na temat życia prywatnego, zawodowego i stanu majątkowego obywateli, w tym także danych wrażliwych. Wskazuje to na naruszenie prawa do prywatności, gwarantowanego przez art. 47 Konstytucji. Niepokojące były również informacje o zamiarze stworzenia tzw. „superbazy danych”, która zawierałaby dane osobowe wszystkich obywateli. Umieszczenie w jednym zbiorze szczegółowych danych umożliwiających łatwą identyfikację osób (imię, nazwisko, adres, numer PESEL) oraz tzw. wrażliwych danych, stwarza poważne niebezpieczeństwo dla wszystkich jednostek.

Należy uświadomić sobie, że współcześnie szereg innych podmiotów (na przykład przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, banki), dzięki gromadzonym zasobom informacji, może potencjalnie zagrażać skutecznej ochronie prywatności. Także media, korzystając z koniecznej w demokracji wolności, muszą dbać o działanie w ramach granic wyznaczonych przez prawa innych, nawet jeśli są to osoby publiczne. Tymczasem sposób i forma relacjonowania zdarzeń, jakie miały miejsce w prywatnym mieszkaniu jednego z senatorów budzą zasadnicze zastrzeżenia. Do podstawowych ograniczeń swobody dziennikarskiej należy niewątpliwie obowiązek poszanowania czci i godności człowieka. Wartości te przynależą w równym stopniu tym, którzy postępują szlachetnie i w zgodzie z prawem, jak i tym, którzy w przypływie ludzkiej ułomności dopuścili się przewinienia. Jednakże coraz częściej dziennikarską rzetelność zastępuje pogoń za sensacją i skandalem. Trudno bowiem inaczej ocenić opublikowanie przez jeden z dzienników materiałów służących uprzednio do szantażu.

Tendencji do gromadzenia nadmiernej ilości informacji o obywatelach przeciwstawić należy prawo do informacji publicznej. Cechą demokratycznego państwa prawa jest jawność działania osób pełniących funkcje publiczne, organów władzy publicznej, w tym jawność obowiązującego prawa. Ta jawność jest gwarancją realizacji wolności i praw obywatelskich, jak i najlepszym remedium na ryzyko patologicznych zachowań funkcjonariuszy publicznych. Świadomość społecznej kontroli wymusza na nich działanie na podstawie prawa i w granicach prawa.

Dostęp do informacji jest więc ściśle związany z wolnością słowa. Trudności w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej spowodowane są najczęściej problemami z interpretacją niektórych terminów ustawowych, takich jak „dokument urzędo-

act on a national census to be held in 2011. The census would cover gathering detailed data on the private and professional life of citizens, their material status and sensitive data. This may breach the right to privacy enshrined in Article 47 of the Constitution. It was also disturbing to learn about the plan to create the so-called “super database” with personal data of all Poles. Gathering detailed data which allow specific identification of individuals (first name, last name, address, PESEL number) together with sensitive data in one collection constitutes a serious threat to all individuals.

We must remember that at present a number of other entities (for example municipal transport authorities, banks) may potentially threaten effective protection of privacy due to the vast information resources they gather. Also the media, which enjoy freedom inherent in democracy, must make sure they operate within the limits set by the rights of others, even when celebrities are concerned. Nonetheless, the manner and form of reporting on events that took place in the private apartment of a Polish senator give rise to fundamental objections. Undoubtedly, the obligation to respect the honour and dignity of man is the basic restriction on journalistic freedom. The values are equally due to those who act with honour and observe the law as well as to those who committed an offence driven by the fault inherent in humankind. It is frequently the case that reliability of journalists is driven out by pursuit of sensations and scandals. One of the dailies publishing materials previously used for blackmail cannot be judged in any other way.

The tendency to gather excessive information on citizens should be opposed by the right of access to public information. The democratic state under the rule of law requires openness of actions by public authorities and their representatives, including openness of the law in force. The openness guarantees civil rights and freedoms, it is also the best remedy for the risk of pathological behaviour of public officials. The awareness of public officials that they are under supervision by the public forces them to act on the grounds and within the limits of the law.

Thus, access to information is directly connected with freedom of speech. The difficulties as to the right of access to public information result usually from problems in interpretation of certain statutory



wy”, „informacja przetworzona”, „szczególnie istotny interes publiczny”. Na gruncie obecnie obowiązującego prawa wątpliwości budzi także zakres przedmiotowy pojęcia „informacji publicznej”, a także katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia tej informacji. Również klauzula prywatności zawarta w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w istocie służy nierzadko nie tyle ochronie prywatności, ile raczej maskowaniu niekompetencji w działalności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji. Niepokój wywołuje także praktyka przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Niejednoznaczne pozostają zasady pobierania opłat za udostępnienie informacji w przypadku, gdy organ ponosi związane z tym dodatkowe koszty. Zastrzeżenia wywołuje dualizm proceduralny, czyli podział kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępniania informacji pomiędzy sądy administracyjne oraz sądy powszechne.

Budowa państwa prawa, w którym świadomi posiadane statusu prawnego obywatele w pełni kształtują swoje prawa i obowiązki w życiu prywatnym i publicznym wymaga, by władze publiczne umożliwiały im dostęp do źródeł prawa. Zadaniu temu miała uczynić zadość nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) wprowadzająca obowiązek elektronicznego wydawania dzienników urzędowych oraz ogłaszanych w nich aktów prawnych. Pierwotnie projektowane regulacje, nadające walor urzędowy zapisom elektronicznym, miały stać się częścią systemu prawa z początkiem 2006 r., nastąpiło to jednak dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r.

Podkreślić należy także, że ogłaszanie przez Marszałka Sejmu tekstów jednolitych ustaw powinno następować znacznie częściej. Brak jednolitych aktów prawnych niezwykle utrudnia ustalenie aktualnego brzmienia przepisów, a w konsekwencji – istniejących obowiązków i uprawnień. Nie jest prawidłową sytuacją, w której aby ustalić obowiązujący stan prawny obywatel musi korzystać z usług podmiotów gospodarczych, które odpłatnie udostępniają ogłoszone akty prawne w wersji ujednoliconej. Nierzadko bowiem nawet wytrawny prawnik nie jest w stanie, tylko na podstawie analizy dzienników urzędowych, ustalić brzmienie przepisów w interesującym go zakresie. Bezradność obywateli w tym względzie znajduje odzwierciedlenie w kierowanych do Rzecznika skargach, gdzie częstym,

terms such as “official document,” “processed information” or “particular public interest.” In the framework of the law in force, the objective scope of the notion of “public information” and the list of entities obliged to provide it give rise to serious doubts. Also the privacy clause stipulated in Article 5(2) of the Act of 6 September 2001 on access to public information (Dz.U. [Journal of Laws] No 112, item 1198, as amended) in reality serves not only protection of privacy, but rather concealing incompetence of bodies obliged to provide the information. It is also disturbing that the procedures of providing information are usually lengthy. The rules of charging for access to information in case the institution incurs additional costs are unclear. Procedural dualism, or division of competence to rule in cases on rejection to provide information between administrative and common courts, also gives rise to reservations.

Building the state under the rule of law, where citizens who are aware of their legal status fully shape their rights and duties in their private and public life, requires public authorities to allow access to sources of law. That was the purpose of the amendment to the Act of 20 July 2000 on the promulgation of normative acts and some other legal acts (Dz.U. [Journal of Laws] of 2000, No 62, item 718) that introduced the requirement to issue official journals comprising the legal acts in an electronic form. Initially, the drafted regulations aimed at providing electronic publications with official force were to come into force in the beginning of 2006, yet they actually did only on 1 January 2010.

It should be noted that the Sejm Speaker should announce consolidated texts of acts at more frequent intervals. Lack of consolidated texts of legal acts makes it extremely difficult to establish the current wording of regulations and, consequently, the duties and rights currently applicable. It is not desirable for citizens wishing to learn on the legislation in force to employ the services of economic operators that provide consolidated texts of legal acts for a consideration. It is frequently the case that even accomplished lawyers are unable to establish the wording of the regulations they need solely on the basis of analysing official journals. The helplessness of citizens in this regard is reflected by complaints lodged to the Defender where the frequent and sometimes even the basic problem consists in lack of



a nierzadko podstawowym źródłem problemów jest brak dostępu do odpowiedniej wiedzy i informacji o obowiązującym stanie prawnym. Pewnego rodzaju remedium na tę sytuację stanowi utworzenie przez Rzecznika portalu prawnego www.CodziennikPrawny.pl, czyli internetowego poradnika ułatwiającego poznanie i zrozumienie przepisów prawa.

D. Sprawiedliwość

Każdy ma prawo do sprawiedliwości, która czyni go odpowiedzialnym za otaczającą rzeczywistość. W przekonaniu Rzecznika sprawiedliwość jest ostatecznym celem i wartością prawa. Pragnienie sprawiedliwości dochodzi w szczególności do głosu w okresach przechodzenia od ustroju totalitarnego do demokracji, od państwa opartego na bezprawiu do państwa rządzonego prawem. Kiedy mając wybór między sprawiedliwością a prawem rezygnujemy ze sprawiedliwości, rychło okazuje się, że oddalamy się również od ideału państwa prawa.

Oprócz kwestii związanych z prawem do wolności i prawdy, potrzeba sprawiedliwości uwidacznia się w szczególności na tle realizacji prawa każdej jednostki do ochrony zdrowia, którego podstawowy element stanowi prawo do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, przysługujących wszystkim obywatelom na zasadzie równości. Niestety stan polskiej służby zdrowia jest katastrofalny, a przedmiotowe traktowanie pacjentów oraz coraz większa ignorancja organów za to odpowiedzialnych, przyczyniają się do ugruntowania już skrajnie negatywnej oceny stanu przestrzegania prawa do ochrony zdrowia. Potrzeba sprawiedliwości uwidacznia się także w związku z wzrastającym ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym, których występowanie Rzecznika Praw Obywatelskich uważa za zaprzeczenie idei praw człowieka.

1. Prawo do ochrony zdrowia

Ochrona zdrowia jest ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego słusznie wskazuje na nierozzerwalność prawa do godności, życia oraz ochrony zdrowia. W szczególności prawo do ochrony zdrowia należy do tych praw, które ze względu na swoją konkretność i doniosłość społeczną określa się mianem podstawowych, a jako prawo „każdego” nie dopuszcza ono jakichkolwiek wyłączeń podmiotowych. Tak więc system ochrony zdrowia musi gwarantować realizację prawa do ochrony zdrowia poszczególnych jednostek, natomiast być

access to the necessary knowledge and information on legislation in force. To remedy the situation, the Defender established a website devoted to legal matters www.CodziennikPrawny.pl. It is a web-based guide that helps to get acquainted with the law and achieve a better understanding of legal matters.

D. Justice

Every individual has the right to justice which makes him/her responsible for the world around him/her. The Defender is convinced that justice is the ultimate purpose and value of law. The thirst for justice was particularly voiced during the transformation from the totalitarian regime to democracy, from travesty of justice to the state under the rule of law. When faced with a choice between justice and the law, abandoning justice would soon distance us from the ideal of the state under the rule of law.

Apart from issues relating to freedom and truth, the need for justice is particularly visible against the background of the right of every individual to the protection of health, whose foundations comprise the right to medical services financed from public funds and due to all citizens equally. Unfortunately, the condition of the Polish health care system is disastrous. Treating patients like objects and the increasing ignorance of the issue on the part of responsible bodies result in reinforcing of the already extremely negative opinion of observance of the right to health care. The need for justice is also visible with increasing poverty and social exclusion whose existence, in the opinion of the Human Rights Defender, contradicts the idea of human rights.

1. Right to health care

Health care is directly linked with protection of life and the right to life is linked with human dignity. The jurisprudence of the Constitutional Tribunal rightly emphasises inseparability of the right to dignity, life and health care. The right to health care particularly belongs to the group of rights which are considered fundamental due to their concreteness and social significance. As the right inherent in “everyone,” it does not allow any subjective exemptions. Thus, while the health care system must guarantee the right to health care of particular individuals, the medical services that



dące składnikiem tego systemu świadczenia zdrowotne pochodzące ze środków publicznych muszą być dostępne dla wszystkich obywateli na zasadzie równości (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ponadto ustawa zasadnicza wprost przewiduje obowiązek zapewniania przez władze publiczne szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Fundamentem dla powyższych działań państwa jest obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych, w tym przez działania profilaktyczne.

Tymczasem stan przestrzegania w Polsce prawa do ochrony zdrowia prowadzi do porażających wniosków oraz wymaga licznych interwencji Rzecznika. Szczegółowa analiza przestrzegania prawa do ochrony zdrowia powinna objąć cztery grupy problemów. W pierwszym rzędzie powinna uwzględniać kwestie związane z wykluczeniem niektórych jednostek lub ich grup z zakresu jego realizowania. Po drugie, kierunek niniejszej analizy musi być wyznaczany przez założenie, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjny i nie podlegający zdefiniowaniu stan zdrowia poszczególnych jednostek, lecz możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Trzeba więc analizować realizację prawa do ochrony zdrowia z punktu widzenia jego efektywności. Po trzecie, analiza ta powinna szczególnie mieć na względzie te kategorie osób, którym Konstytucja zapewnia preferencyjne traktowanie. Natomiast po czwarte, wspomniana efektywność powinna być także przedmiotem oceny w stosunku do działań, wyznaczonych władzom publicznym w normie zawartej w art. 68 ust. 3 Konstytucji zawierającej „obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.”

Polska należy do krajów o zdecydowanie najniższym w Europie poziomie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Taki stan rzeczy nie może pozostawać bez wpływu na poziom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Tym bardziej rażąca z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich wydaje się nieefektywność w wykorzystaniu ograniczonych, lecz przecież dostępnych środków publicznych. Analiza problemów w tym zakresie oraz reakcji władz publicznych na sygnalizowane nieprawidłowości poza chlubnymi wyjątkami pokazuje także niechęć lub niezdolność do usuwania konkretnych, często drobnych uchybień, których suma składa się niestety na dramatyczny obraz systemu ochrony zdrowia w Pol-

make up elements of the system financed from public funds must be available to all citizens equally (Article 68(1) and (2) of the Constitution of the Republic of Poland). The Constitution also explicitly provides for the obligation of public authorities to ensure health care services particularly to children, pregnant women, handicapped people and persons of advanced age. The foundation of the above state obligations consists in the duty to counteract epidemic illnesses, including by preventive measures.

Nonetheless, the conclusions on the observance of the right to health care in Poland are shocking and require countless interventions by the Defender. In-depth analysis of the observance of the right to health care should cover four groups of problems. It should first of all take into account issues concerning exclusion of certain individuals or groups of individuals from its scope. Secondly, the direction of the analysis must be set by the assumption that the object of health care does not consist in an abstract and indefinable health condition of particular individuals but the possibility to receive health care services under the system which is functionally targeted at combating and preventing diseases, injuries and disability. Thus, we must analyse observance of the right to health care from the point of view of its effectiveness. Thirdly, the analysis should particularly take into account the categories of individuals whose preferential treatment is ensured by the Constitution. Fourthly, the said effectiveness should also be evaluated against the duties imposed on public authorities by the norm inscribed in Article 68(3) of the Constitution which stipulates the obligation to “combat epidemic illnesses and prevent the negative health consequences of degradation of the environment.”

Poland is a country where public spending on health care is definitely the lowest in Europe. The status quo negatively impacts access to medical services. Thus, the inefficiency of absorption of limited, yet available public funds seems the more striking from the point of view of civil rights’ protection. The analysis of problems in this respect and the response of public authorities to irregularities shows (apart from a few praiseworthy exceptions) that the authorities are reluctant or incapable of addressing problems that are concrete and frequently insignificant, yet in sum make up a dramatic image of the Polish health care system. It should be noted



sce. Warto także dodać, że niektóre grupy obywateli (np. osoby pozbawione wolności) są w szczególnym stopniu ofiarami tego systemu. Tylko z pozoru pozytywnym faktem jest wejście w życie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.), gdyż wszystko wskazuje na to, iż ocena tej regulacji przez Komitet Ministrów Rady Europy będzie miażdżącą jej krytyką. Oprócz niedopuszczalnie słabego w świetle zasad techniki prawodawczej poziomu język nowej ustawy oraz dalece niekompletnej kodyfikacji praw pacjenta, liczne zastrzeżenia wywołuje sposób normatywnego ujęcia instytucji sprzeciwu od opinii albo orzeczenia lekarskiego, której wprowadzenie miało na celu wykonanie m.in. wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce (skarga nr 5410/03).

Problemy związane z pierwszą grupą zagadnień, a określane hasłowo mianem wykluczenia, wiążą się m.in. z podziałem środków oraz pobieraniem opłat i dostępem do usługi medycznej w publicznych szpitalach. W 2009 roku uzasadnione protesty budził system podziału środków na pokrycie kosztów finansowania przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej kierowanych do poszczególnych województw, uzależniający wysokość tych środków od przeciętnego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego w danym województwie. Wyraźnie dyskryminuje on województwa o niższych dochodach mieszkańców, co w konsekwencji przekłada się na nierówny dostęp do świadczeń.

Innego przykładu dyskryminacji dostarcza Załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze (Dz. U. Nr 139, poz. 1141), zawierający wykaz świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze wraz z określeniem poziomu, w tym limitu cen tych świadczeń i sposobu ich finansowania oraz warunków ich realizacji. Można tam przeczytać, że podwójne protezowanie aparatem słuchowym dotyczy tylko osób czynnych zawodowo. Ograniczenie zaopatrzenia osób dorosłych w takie aparaty do osób czynnych zawodowo oznacza dyskryminację pozostałych świadczeniobiorców, w tym głównie emerytów i rencistów, w dostępie do tego rodzaju środków pomocniczych przy obustronnym ubytku słuchu.

Szczególnego zainteresowania wymaga problem dokumentowania przez obywateli prawa do świadczeń opieki zdrowotnej. Ubezpieczeni obarczeni są obowiąz-

that certain groups of citizens (e.g. prisoners) fall victims of the system to a particular extent. The entry into force of the Act of 6 November 2008 on patient's rights and the commissioner for patient's rights (Dz.U. [Journal of Laws] of 2009, No 52, item 417, as amended) is only apparently considered positive as all indicates that the assessment of the regulation by the Committee of Ministers of the Council of Europe will bring about its crushing criticism. Apart from the inadmissibly, in the light of legislative linguistics, poor wording of the new act and extremely incomplete codification of patients' rights, numerous reservations also concern the manner of normative treatment of the objection to a medical opinion or certificate whose introduction was aimed at execution of, inter alia, the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Tysiąc v. Poland (application No 5410/03).

The problems connected with the former group of issues, commonly denoted as exclusion, are linked inter alia with the division of funds, charges and access to medical services in public hospitals. In 2009, the system of dividing funds earmarked to cover the costs of medical services between particular voivodeships by the National Health Fund aroused justified protests as the amount of funds was made conditional on the average monthly income of a household in the given voivodeship. The system expressly discriminated the voivodeships where income of households was lower, which translated into unequal access to medical services.

Another example of discrimination is provided by Annex 2 to Regulation of the Minister of Health of 29 August 2009 on guaranteed services consisting in supply of medical products which are orthopaedic items and aids (Dz.U. [Journal of Laws] No 139, item 1141) that features a list of guaranteed services consisting in supply of aids and sets the level, including the limit, for prices of the services along with the manner of their financing and the conditions for their provision. The Annex stipulates that only the professionally active are eligible to two hearing aids. Restricting the distribution of hearing aids among adults to those professionally active translates into discrimination of other beneficiaries, mainly pensioners, as to their access to hearing aids for bilateral hearing impairment.

The problem of documenting the right to medical services by citizens themselves requires particular



kiem udowadniania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie dokumentu potwierdzającego opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (imiennego raportu miesięcznego ZUS RMUA). Wątpliwości budzi również praktyka potwierdzania prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez osoby, które nie ukończyły 18 roku życia.

Wskazać należy, że publiczne szpitale nadal pobierają dodatkowe opłaty za tzw. usługi „ponadstandardowe”, których katalog i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale na podstawie zarządzeń ich kierowników. Prowadzi to do wytworzenia podwójnych standardów opieki, a w konsekwencji może uzasadniać zarzut dyskryminacji. Przykładowo w 2009 r. dalsze problemy wiązały się także z dostępem do określonych świadczeń medycznych, m.in. małych dzieci chorych na cukrzycę i dotyczyły refundacji całkowitej lub częściowej testów paskowych do oznaczania glukozy we krwi, ograniczania dostępu do nowoczesnych metod leczenia stwardnienia rozsianego, zapewnienia opieki medycznej, pomocy osobom z porażeniem czterokończynowym oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Niestety ten negatywny trend nie ulega w ostatnich latach poprawie. W szczególności, nie doszło do precyzyjnego określenia zakresu świadczeń zdrowotnych, gwarantowanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych). Brak jednoznacznych uregulowań w tym względzie powoduje naruszenia praw podmiotowych. Wejście w życie od stycznia 2010 r. ustawy o tzw. koszyku gwarantowanych świadczeń medycznych jest na razie ruchem pozornym, polegającym na zamianie „koszyka negatywnego” na „koszyk pozytywny” bez doprecyzowania świadczeń w regulacjach podstawowych.

Druga grupa zagadnień związanych z przestrzeganiem konstytucyjnego standardu prawa do ochrony zdrowia wiąże się z efektywnością systemu. Wyjaśnianie niewydolności czy po prostu nieskuteczności prawa do ochrony zdrowia w Polsce poprzez wskazywanie na brak środków częściowo tylko tłumaczy trudności. Efektywność polega bowiem na odpowiednim wykorzystaniu dostępnych zasobów. Biedni powinni kierować się większym niż zamożni dążeniem do optymalnego wykorzystania ograniczonych środków. Polska praktyka ilustruje niestety tendencje odwrotne.

Kontrola żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych pokazuje, że pozamedyczny standard

attention. The insured are obliged to prove their right to medical services on the basis of a document that confirms they pay health insurance contributions (personal monthly report ZUS RMUA). The obligation to confirm the right to medical services financed from public funds by minors also gives rise to doubts.

It should be noted that public hospitals charge additional fees for the so-called “non-standard services,” the catalogue and price lists of which are set by the managers of particular hospitals. It results in double standards in medical care and, consequently, may substantiate the claim of discrimination. For example in 2009, further problems were connected with access to certain medical services, inter alia among young children with diabetes, and concerned total or partial refund of test strips for blood glucose level determination, limited access to modern methods of multiple sclerosis treatment, ensuring support to people with quadriplegia and providing them with orthopaedic items and aids.

Unfortunately, the negative trend has not reversed in the recent years. In particular, there is no precise definition of the range of medical services guaranteed within the mandatory health insurance system (the so-called “guaranteed benefits package”). Lack of clear regulations in this regard results in numerous violations of individual rights. The entry into force of the Act on the so-called guaranteed benefits package in January 2010 is only an apparent change as it consists in replacing the “negative package” with a “positive package” while not specifying the benefits in statutory regulations.

The second group of issues connected with adherence to the constitutional standard of the right to health care is connected with effectiveness of the system. Blaming the inefficiency or simply ineffectiveness of the right to health care in Poland on financial shortages provides only a partial explanation of the problems, as effectiveness consists in appropriate use of available resources. Although the worse-off should strive at optimum use of their limited resources to a greater extent than the well-off, Poland displays tendencies to the contrary.

Control of catering provided in and cleanliness of public hospitals shows that the standard of non-medical care of inpatients, and consequently effectiveness of health protection, leaves a lot to be



opieki nad pacjentem hospitalizowanym, a w konsekwencji efektywność ochrony zdrowia, wciąż pozostawia wiele do życzenia. Jakość żywienia w szpitalach jest wciąż niezadowalająca, a dyrekcje większości szpitali nie interesują się żywieniem pacjentów i właściwym wykorzystaniem wiedzy dietetyków. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wiele do życzenia pozostawia gospodarowanie pieniędzmi przeznaczonymi na wyżywienie pacjentów. Sytuację tę można zmienić stosunkowo niewielkim nakładem środków. Decydujący wpływ na jakość żywienia w szpitalu ma nie tyle stan finansów placówki, lecz organizacja pracy i właściwe zarządzanie wydatkami, która obecnie prowadzi niejednokrotnie do głodowania pacjentów.

Problemy związane z efektywnością, zwłaszcza w zakresie sposobu finansowania świadczeń medycznych, są na porządku dziennym. Dotyczą np. zasad finansowania opieki długoterminowej. Zdaniem skarżących się do Rzecznika, wprowadzona przez NFZ zasada finansowania świadczeń zdrowotnych z uwagi na formę karmienia pacjenta, jest nieracjonalna i nie znajduje należytego uzasadnienia w ponoszonych kosztach. Zasada ta może prowadzić do nadużywania przez zakłady opieki zdrowotnej karmienia pacjentów przez sondę, a zatem dodatkowej uciążliwości dla pacjentów, jako że ta forma karmienia pacjenta jest znacznie wyżej wyceniana przez NFZ niż karmienie tradycyjne.

Inny, spośród wielu przykładów dyskusyjnego wykorzystywania środków pojawił się, gdy w marcu 2009 r. Polska Agencja Prasowa upowszechniła komunikat z konferencji prasowej lekarzy onkologów, z którego wynikało, że dla chorych cierpiących na raka nerki, NFZ refunduje tylko jedną, w dodatku nieskuteczną i obciążoną poważnymi objawami ubocznymi, terapię interferonem-alfa. Według statystyk, wśród osób z nowo rozpoznanym rakiem nerki odnotowuje się aż 50% zgonów. Zdaniem specjalistów, podstawowym warunkiem poprawy rokowania co do życia chorych jest leczenie operacyjne we wczesnym stadium choroby, a w zaawansowanym stadium stosowanie leków nowej generacji, które działają bezpośrednio na procesy prowadzące do wzrostu raka nerki, są dostępne na rynku, a ich koszt mieści się w ramach kwot wydawanych obecnie na nieskuteczną terapię.

Co się tyczy trzeciej grupy problemów, a więc praw w zakresie ochrony zdrowia tych jednostek, które ustrojodawca obejmuje szczególną ochroną państwa, do spraw najbardziej poruszającymi opinię publiczną należą zakłócenia w funkcjonowaniu lecznictwa

desired. The quality of catering in hospitals remains unsatisfactory. Managements of the majority of hospitals are not vitally interested in providing their patients with quality meals or in putting the expertise of dieticians to good use. In the opinion of the Supreme Chamber of Control, management of funds earmarked for catering leaves a lot to be desired. The situation can be improved employing relatively little funding. The quality of hospital catering, which now frequently results in patients starving, depends not on the financial standing of the institution but on the organisation of its operation and proper management of spending.

Problems relating to effectiveness, particularly as to the manner of financing medical services, are universal and concern e.g. the rules of financing long-term care. In the opinion of persons submitting complaints to the Defender, the rule of financing medical services introduced by the National Health Fund is unreasonable due to the form of catering and is not duly justified by the costs. The rule may result in overuse of tube feeding in health care centres, which is a nuisance to patients, as this form is priced by the National Health Fund higher than providing traditional meals.

Another example of doubtful fund use was provided in March 2009 when the Polish Press Agency (PAP) published the communication from a press conference of oncologists who claimed that in the case of kidney cancer patients, the National Health Fund only refunds therapy with interferon alfa which is ineffective and causes serious side effects. Statistics show that as much as 50% of all new kidney cancer patients die. In the opinion of specialists, the prerequisite for improving the chances for the patients' survival is surgical treatment at an early stage of the illness and new generation medicines at a more advanced stage. The medicines directly target the processes of kidney cancer growth; they are available on the market and their cost does not exceed the cost of ineffective therapy.

As concerns the third group of problems relating to the right to protection of health of individuals covered with particular state protection by the regulator, issues that disturbed the public to the greatest extent include disruption in paediatrics and obstetrics. The problems of the shortage of beds at the obstetric and neonatal wards, as well as the deterioration of the quality of services rendered, turned out to be very



pediatrycznego oraz położnictwa. W ostatnim czasie ujawnił się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych, odnotowano także pogorszenie się standardów udzielanych świadczeń. W wielu rejonach kraju odstąpiono od realizacji zasad trójstopniowego systemu opieki perinatalnej. Mimo znanych od lat prognoz prokreacyjnych dotyczących pokolenia wyżu demograficznego sprzed ćwierćwiecza, z zadziwiającą niefrasobliwością od lat likwidowane były oddziały i łóżka położniczo-noworodkowe i niemowlęce, a obecnie inwestycje usuwające skutki tych zaniedbań prowadzone są zbyt wolno.

Niepokojąca jest sytuacja dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego. Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich operacje serca wykonywane są w ciągu roku u 2,2 tys. dzieci, natomiast przeprowadzenie takich zabiegów należałoby wykonać u 3 tys. dzieci, co oznacza, że corocznie w Polsce ok. 800 chorych na serce dzieci pozbawionych jest szans na niezbędne leczenie. Podobne nierealizowanie prawa do opieki zdrowotnej Rzecznik odnotowuje m.in. w obszarze opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci i dorosłych, czy w dostępie do leczenia onkologicznego.

Prawo do życia i ochrony zdrowia kobiety ciężarnej również nie spełnia najwyższych standardów ochrony. Konsekwencją orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce (sprawa nr 5410/03) powinno być zapewnienie właściwych standardów ochrony tych praw. Działania legislacyjne powinny być także podjęte w celu doprecyzowania niektórych przepisów ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.). Najpoważniejsze zastrzeżenia dotyczą sposobu sformułowania jednej z przesłanek określającej wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży, jaką jest zagrożenie dla zdrowia kobiety ciężarnej.

Ostatnia grupa problemów poddanych analizie w ramach prawa do ochrony zdrowia dotyczy działań, wyznaczonych władzom publicznym w normie zawartej w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, zawierającej „obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. W związku z licznymi przypadkami zaniechań władzy publicznej, problematyka ta jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika.

Podstawowym zadaniem władz publicznych odpowiedzialnych za politykę zdrowotną winno być

serious recently. Many regions have abandoned the three-stage system of perinatal care. Despite the well known forecasts concerning the procreation rate of 1980s' baby boomers, the number of beds and whole obstetric and neonatal wards had been gradually and thoughtlessly reduced. At present, investment projects to mitigate the effects of such negligence are implemented too slowly.

The situation of children in need of highly specialised treatment is alarming. According to the data of the Club of Polish Cardiac Surgeons, around 2,200 children undergo heart surgery a year, while around 3 thousand children are in need of such treatment, which means that every year in Poland around 800 children suffering from heart problems are deprived of the opportunity to receive the necessary treatment. The Defender observed a similar failure to execute the right to health care, among others, in the area of palliative and hospice care for children and adults, or in access to oncological treatment.

The right to life and health protection of pregnant women is neither up to the highest standards. Ensuring proper standards of protecting these rights should be the consequence of the judgment of the European Court of Human Rights in Strasburg in the case of *Tysiąc v. Poland* (case No 5410/03). Legislative action should also be undertaken in order to specify certain provisions of the Act of 7 January 1993 on family planning, protection of the human embryo and conditions for termination of pregnancy (Dz. U. [Journal of Laws] No 17, item 78, as amended). The most serious reservations concern the phrasing of one of the premises specifying exceptions to the general ban on abortion namely a threat to the pregnant woman's health.

The final group of problems analysed in relation to the right to health care concerns the tasks imposed on public authorities by way of Article 68(3) of the Constitution to “combat epidemic illnesses and prevent the negative health consequences of degradation of the environment.” The problems are of particular concern to the Defender due to numerous instances of nonfeasance on the part of public authorities.

The primary task of public authorities in charge of health care should be to make the public aware of the effects as well as health, social and economic hazards of flu infections, along with promotion



uświadamianie społeczeństwa o skutkach i zagrożeniach zdrowotnych oraz społeczno-ekonomicznych, spowodowanych przez infekcje grypowe, jak również popularyzacja działań profilaktycznych. Z drugiej strony istnieje potrzeba podjęcia wysiłków w celu zmiany poglądów na sprawy szczepień przeciwko grypie w samym środowisku medycznym, zwłaszcza wśród lekarzy rodzinnych, pediatrów i położników. Zasadnicze zaniepokojenie, w tym na arenie międzynarodowej, wzbudziły słowa Ministra Zdrowia na temat niebezpieczeństw związanych ze szczepieniami, co zostało interpretowane generalnie i oznaczało cios dla profilaktyki.

W Polsce radykalnej poprawy wymaga zgłaszanie zachorowań na grypę. Zastrzeżenia budzi nieprzestrzeżenie przez organy władzy publicznej prawa obywateli do informacji o rzeczywistym zagrożeniu epidemiologicznym. Konieczne jest także zwiększanie odsetka osób zaszczepionych przeciwko grypie. Wobec zagrożeń związanych z grypą wywoływaną przez wirus A/H1N1, istnieje nagła potrzeba ponownego przeanalizowania przez resort zdrowia argumentów środowiska pediatrycznego, wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz postulatów Rzecznika odnośnie do poprawy organizacji, nadzoru i jakości funkcjonowania opieki zdrowotnej nad uczniami. W przypadku wystąpienia epidemiologicznie szerzących się zachorowań istnieją możliwości podejmowania szerokiego zakresu działań zapobiegawczych.

Należy stanowczo podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.), osoby lub grupy osób mogą poddawać się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, innym niż szczepienia obowiązkowe. W sytuacji gdy dostępna jest szczepionka przeciw grypie danego typu, brak możliwości skorzystania z niej – w szczególności przez osoby z grup wysokiego ryzyka (np. pracownicy ochrony zdrowia) oraz osoby objęte szczególną ochroną, jest dalece niezrozumiałą.

W tej sytuacji zaniechania Ministra Zdrowia powodują, że obywatel nie posiada faktycznych możliwości skorzystania z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę. Zdaniem Rzecznika bezczynność organów władzy publicznej oraz ich nieukrywany sceptycyzm co do zagrożeń epidemiologicznych grypą, powodują naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela. W związku z powyższym, na początku grudnia 2009 r. w piśmie do Prokuratora Krajowego, Rzecznik zażądał wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie

of preventive measures. On the other hand, it is necessary to take steps aimed at changing the attitude of the medical community, particularly among general practitioners, paediatricians and obstetricians, towards flu vaccines. The views of the Minister of Health concerning the hazard inherent in vaccinations raised serious alarm, also on the international scene, as it was interpreted as a general statement and as such was treated as a blow to preventive medicine.

In Poland, the notification on cases of flu requires radical improvement. It is unacceptable that public authorities fail to provide the public with information on actual epidemiological hazards. It is also necessary to improve the number of people vaccinated against the flu. As we are faced with the threat of the flu caused by A/H1N1 virus, there is a pressing need for the Ministry of Health to reanalyse the arguments of the community of paediatricians, the post-audit statement of the Supreme Chamber of Control and the postulates of the Defender as concerns improvement in the organisation, supervision, and quality of health care of students. In case of a flu epidemic, it is possible to take a wide range of preventive measures.

It must be emphasised that in accordance with Article 19(1) of the Act of 5 December 2008 on prevention and control of infections and communicable diseases in humans (Dz.U. [Journal of Laws] No 234, item 1570, as amended) individuals and groups of individuals may obtain vaccinations against communicable diseases other than obligatory vaccinations. When a vaccine against the given flu type is available, it is incomprehensible why it would not be provided to persons who belong to high risk groups (e.g. health care personnel) or those under particular protection.

Thus, due to negligence on the part of the Minister of Health, the citizens are in fact deprived of the possibility to exercise their rights they are furnished with by the legislator. According to the Defender, idleness of public authorities and their unconcealed scepticism as to flu epidemics constitutes in fact a breach of rights and freedoms of man and citizen. Due to the above, in the beginning of December 2009 the Defender petitioned to the National Public Prosecutor to initiate preparatory proceedings for default of duties and acting to the detriment of public interest by the Minister of



niedopełnienia obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia i działania na szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1.

Drogą podsumowania warto wskazać, że już sama liczba wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia jako organu prawnie odpowiadającego za tę sferę stosunków krajowych świadczy o katastrofalnym stanie polskiej służby zdrowia. Ze względu na fakt, że wystąpienia te już od dłuższego czasu nie znajdowały zadowalającego przełożenia na zmiany prawne, Rzecznik wydał „Białą Księgę, czyli „Raport o korespondencji i kontaktach między RPO i Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 20 kwietnia 2009”. Biała Księga wskazuje na braki w polskim systemie ochrony zdrowia oraz płaszczyzny, gdzie interwencja jest szczególnie pilna.

2. Ubóstwo oraz wykluczenie społeczne

Sprawiedliwość w demokratycznym państwie należy się wszystkim. Wobec sprawiedliwości nie powinno być równych i równiejszych. Tymczasem jednym z najpoważniejszych problemów społecznych w Polsce jest ubóstwo i wykluczenie społeczne. Zgodnie z najnowszymi badaniami przeprowadzonymi przez „Eurostat” aż 17 procent Polaków żyje na granicy ubóstwa. Inne dane wskazują, że nawet 8 milionów Polaków jest dotkniętych ubóstwem, z czego 4 miliony osób żyje w skrajnej biedzie. Niestety liczba osób dotkniętych niedostatkami materialnymi zwiększa się. Wciąż postępuje zjawisko rozwarstwienia społecznego.

W Polsce szczególnie zagrożone ubóstwem są dzieci, które stanowią znaczną część osób żyjących poniżej minimalnego poziomu egzystencji biologicznej. Bieda jest zjawiskiem strukturalnym, można powiedzieć, że nawet dziedzicznym. Konsekwentnie utrzymuje się w grupach wykluczonych społecznie. Oprócz dzieci ubóstwo dotyka w szczególności emerytów, rencistów, osoby niepełnosprawne oraz mieszkające na wsi. Ubóstwo zależy zarówno od czynników ekonomicznych jak i społeczno-demograficznych. Związane jest z wykluczeniem z rynku pracy, brakiem kwalifikacji zawodowych i odpowiedniego wykształcenia. Dotyka także imigrantów, w tych uchodźców oraz azylantów.

Osoby żyjące poniżej poziomu egzystencji biologicznej nie są w stanie korzystać z pełni praw obywatelskich. Najczęściej należą do grup wykluczonych społecznie, o niskiej świadomości prawnej, ekonomicznej oraz politycznej. Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Health who brought about universal hazard of A/H1N1 flu epidemics.

To sum up, it should be noted that the very number of petitions by the Defender to the Minister of Health as the body in charge of this particular area of domestic relations proves the condition of Polish health care disastrous. Due to the fact that the petitions had not translated into satisfactory changes in legislation for a prolonged period, the Defender issued a White Paper entitled Report on Correspondence and Contacts between the Human Rights Defender and the Minister of Health on observance of citizens' right to health care between 14 April 2006 and 20 April 2009. The White Paper emphasises shortcomings of the Polish health care system as well as areas in particular need of intervention.

2. Poverty and social exclusion

In a democratic state, every citizen deserves justice. In terms of justice, people should not be divided into equal and more equal than others. Nonetheless, poverty and social exclusion remain the most serious social problems in Poland. The most recent surveys by Eurostat show that as much as 17% of Poles live at the verge of poverty. Other data show that even 8 million of Poles live in poverty, of which 4 million live in extreme poverty. Unfortunately, the number of those living in privation is increasing. Social stratification progresses on an ongoing basis.

In Poland, children are at particular risk of poverty as they constitute a considerable group of those living below subsistence level. Poverty is a structural phenomenon, it can be even described as hereditary. It consistently lasts in groups experiencing social exclusion. Apart from children, poverty also affects pensioners, the disabled and inhabitants of rural areas. Poverty depends on economic and socio-demographic factors; it is connected with labour market exclusion, lack of professional qualifications and insufficient education. It also affects immigrants, including refugees and asylum seekers.

Those living below subsistence level are not able to fully exercise their civil rights. They usually belong to socially excluded groups of low legal, economic and political awareness. Poverty and social exclusion thus constitute one of the most serious barriers to



stanowią zatem jedną z najpoważniejszych przeszkód w partycypacji w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim. Z biedą związana jest emigracja zarobkowa, mająca często tragiczne konsekwencje dla rodzin oraz prowadząca do wykluczenia jednostek poza granicami kraju. Ubóstwo wpływa na zwiększenie przestępczości oraz innych zjawisk patologicznych.

Rzecznik widzi w ubóstwie zaprzeczenie idei praw człowieka oraz naruszenie fundamentalnej zasady godności ludzkiej. Nie można zgodzić się z poglądem, że ubóstwo jest problemem nierozwiązywalnym. Podstawowym prawem każdego człowieka jest dostęp do podstawowych świadczeń socjalnych, zdrowotnych, edukacji oraz dóbr kultury. Prawo to rodzi pozytywne obowiązki po stronie państwa, które powinno zaspokajać potrzeby osób ubogich oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. W innym wypadku państwo nie realizuje swoich podstawowych funkcji.

E. Międzynarodowe aspekty praw człowieka

Od początku obecnej kadencji Rzecznik podkreśla konieczność szerszej ochrony praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że najwięcej spośród wystąpień generalnych Rzecznika w 2009 r. – bo aż 21,7% – dotyczyło zagadnień właśnie z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Fundamentalne prawa człowieka, a w szczególności zasada godności ludzkiej, są niepodzielne. Ich obowiązywanie nie ogranicza się do konkretnego obszaru, czy to wyznaczonego granicami państwowymi, geograficznymi czy cywilizacyjnymi.

Rzecznik regularnie wskazuje na niedostatki w ochronie praw człowieka gwarantowanych umowami międzynarodowymi oraz prawem Unii Europejskiej. Zaniepokojenie budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego. Jak wynika z informacji opublikowanych przez Komisję Europejską, Polska posiada zaległości we wdrażaniu dyrektyw, szczególnie w obszarach ochrony wolnej konkurencji, wymiaru sprawiedliwości i ochrony wolności i praw jednostki oraz spraw pracowniczych i socjalnych, w tym zaległości co do implementacji tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych. Wielokrotnie Rzecznik wskazywał również na potrzebę wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na skutek powyższych niedostatków poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju nie jest w pełni dostosowany do standardów wspólnotowych i międzynarodowych.

participation in a democratic civil society. Poverty results in economic migration that is frequently of tragic consequences to families and triggers exclusion of individuals abroad. It brings about an increase in rates of delinquency and other pathological phenomena.

The Defender considers poverty contradictory to the idea behind human rights and breaching the fundamental principle of human dignity. It is certainly not true that the problem of poverty cannot be solved. Access to basic social and medical services, to education and cultural goods constitutes the fundamental right of every human. The right gives rise to positive duties on the part of the state that should cater to the needs of the poor and counteract social exclusion. Otherwise, the state fails to perform its basic functions.

E. International aspects of human rights protection

From the beginning of his current term of office, the Human Rights Defender has been underlining the necessity of a broader human rights protection on the international level. It should be noted that the majority – as much as 21.7% – of the general interventions made by the Human Rights Defender in 2009 concerned the issues within the domain of constitutional and international law. The fundamental human rights, especially the human dignity principle, are indivisible. Their validity is not constrained to a particular area defined by state, geographical or civilisation borders.

The Defender regularly points to the insufficiencies in the protection of human rights guaranteed in international agreements and European Union law. The delays in the implementation of the Community law raise concerns. As follows from the information published by the European Commission, Poland is falling behind with the implementation of directives, especially in the area of protection of free competition, the judiciary, protection of individual rights and freedoms, and the employee and social issues, including the anti-discrimination directives. Furthermore, on numerous occasions the Defender has indicated the need to enforce the rulings of the European Court of Human Rights. Due to the abovementioned insufficiencies, the level of protection of individual rights in our country does not fully reach the Community and international standards.



Dalsze problemy występują w związku z sytuacją prawną i ekonomiczno-społeczną obywateli polskich pracujących za granicą oraz tych, którzy powracają z emigracji. Niepokój budzą ujawnione przypadki działania na rzecz dyskryminacji Polaków w Niemczech, niegodnego traktowania obywateli polskich przez służby imigracyjne Stanów Zjednoczonych, nasilających się w Wielkiej Brytanii gróźb oraz ataków w stosunku do Polaków na tle narodowościowym, a także śmierci polskiego obywatela na lotnisku w Kanadzie oraz zabójstwa obywatela polskiego uprowadzonego na terytorium Afganistanu. Z drugiej strony, również na terytorium Polski traktowanie cudzoziemców, oraz mniejszości narodowych i etnicznych budzi zastrzeżenia.

F. Zagrożenia dla niezależnej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik jest konstytucyjnym organem kontroli państwa i ochrony prawa. Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Artykuł 210 Konstytucji podkreśla, że Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Nie tylko Konstytucja RP, ale także przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych „Zasady paryskie” działania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka (Rezolucja ZO ONZ Nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.) stanowią, że podstawą statusu organów ochrony praw człowieka jest ich niezależność od administracji rządowej.

Przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich konstytucyjnych atrybutów niezawisłości i niezależności, wynika z charakteru pełnionych przez ten organ funkcji. Ochrona praw jednostki, w tym przede wszystkim praw o charakterze podstawowym, wymaga niezależności Rzecznika od podmiotów, które kontroluje. Ze względu na charakter powierzonych obowiązków naturalnym zjawiskiem są napięcia między Rzecznikiem a organami władzy publicznej, gdyż decyzje tych ostatnich bezpośrednio kształtują pozycję prawną jednostek. Tylko organ w pełni niezależny może nie ulegać tym napięciom i w sposób skuteczny chronić konstytucyjną zasadę godności oraz wynikającą z niej prawa jednostki.

Niestety misja Rzecznika oraz ciężar gatunkowy chronionych przez niego wartości spotyka się z niezrozumieniem niektórych przedstawicieli rządu.

Further problems arise in connection with the legal and socio-economic situation of Polish citizens working abroad and of the returning emigrants. The instances of acts aimed at provoking discrimination against the Poles in Germany, undignifying treatment of Polish citizens by the immigration authorities in the United States, more and more frequent nationality-based threats and attacks against the Poles in Great Britain, death of a Polish citizen at an airport in Canada and killing of a Polish citizen kidnapped in Afghanistan are also troubling. On the other hand, also in the territory of Poland the treatment of foreigners and of national and ethnic minorities raises reservations.

F. Threats to the independence of the Human Rights Defender

The Human Rights Defender is a constitutional body responsible for controlling the State and protecting the law. The Defender safeguards human and civil rights and freedoms specified in the Constitution and other normative acts. Article 210 of the Constitution emphasises the fact that the Defender acts autonomously, independently of other state authorities and reports only to the Sejm according to a procedure specified in the act. Not only the Constitution of the Republic of Poland, but also the “Paris Principles” adopted by the United Nations referring to the functioning of national institutions established for the purposes of protecting and promoting human rights (United Nations General Assembly resolution No 48/134 of 20 December 1993) state that the status of the human rights protection bodies is based on their independence from the government administration.

The Defender was granted the constitutional attributes of autonomy and independence due to the nature of functions performed by this body. The protection of individual rights, including especially the rights of the fundamental character, requires the Defender to be independent from the entities subject to his control. Given the nature of the duties assumed, tensions between the Defender and public authorities are natural, since the decisions of the latter have a direct impact on the legal standing of individuals. Only a fully independent body is able not to yield to the pressure and to effectively protect the constitutional dignity principle and the resulting individual rights.

Unfortunately, some government representatives fail to understand the mission carried out by the Defender and the importance of the values it safeguards. Owing to



W związku ze znaczną aktywnością Rzecznika obecnej kadencji, coraz częściej musi on odpierać działania organów władzy publicznej, mające na celu ograniczenie jego niezależności finansowej, organizacyjnej i kompetencyjnej. Z całą stanowczością podkreślić należy, że są to działania, które nie miały precedensu nawet w dobie działalności Rzecznika w czasie reżimu komunistycznego. Dziwią zatem odmienne praktyki jakie pojawiają się ze strony członków rządu w 20 lat od przemian demokratycznych w Polsce. Praktyki, które w wielu przypadkach naruszają obowiązujące przepisy i uzasadniają odpowiedzialność prawną.

1. Niezależność finansowa

Odpowiednie finansowanie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich gwarantowane jest przez zasadę jego niezależności, gdyż w naturalny sposób warunkuje możliwość realizacji konstytucyjnych zadań urzędu. Jednakże mimo stałego wzrostu liczby spraw kierowanych do Rzecznika (w 2009 r. zanotowany został rekordowy wpływ spraw – 65 208, co stanowi aż o 6% więcej spraw niż w poprzednim roku, gdzie wpływ też był rekordowy) oraz powierzenia Rzecznikowi nowych obowiązków, nie idzie za tym wzrost środków budżetowych przeznaczonych na ochronę praw człowieka i obywatela.

W projekcie budżetu na 2009 r. z sierpnia 2008 roku zostały przyjęte zadania i działania zapewniające w wymiarze merytorycznym i finansowym realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań Rzecznika w roku 2009.

Decyzją Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 7 listopada 2008 r. wydatki bieżące zostały zmniejszone o kwotę 8.243 tys. zł bez wskazania zadań i wydatków, które Sejm uznał za niecelowe i bez udziału Rzecznika w procesie decyzyjnym.

Analiza skutków ograniczenia wydatków wykazała, że podzadanie p.n. „Krajowy Mechanizm Prewencji” zostało całkowicie pozbawione źródeł finansowania, pomimo wskazania w opisowej części budżetu zadaniowego międzynarodowego zobowiązania państwa polskiego, będącego źródłem i powodem powierzenia tej funkcji Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Rząd polski jest zobowiązany zapewnić środki na realizację tego ważnego dla ochrony praw człowieka zadania.

Tak radykalne zmiany w projekcie budżetu spowodowały również radykalne zmiany w układzie zadaniowym budżetu. W kontekście obowiązków

the intense activity of the Defender during his current term of office, he is increasingly more often forced to resist the actions of public authorities aimed at limiting his independence in terms of financing, organisation and competences. It should be underlined with absolute firmness that these actions were unprecedented even during the Defender's activity under the communist regime. It is therefore surprising that 20 years after the democratic transitions in Poland the members of the government should employ such practices. Practices that in many cases are in breach of the legal provisions in force and give grounds to imputing legal responsibility.

1. Financial independence

Appropriate financing of the activities by the Human Rights Defender is guaranteed by the principle requiring his independence as it is a natural condition necessary for the realisation of the constitutional tasks of the office. However, despite the constant rise in the number of cases referred to the Defender (in 2009, the number of incoming cases reached its historical high – 65 208, which was as much as 6% more than in the preceding year when the previous record was noted) and delegation of new tasks to the Defender, the budget resources devoted to the protection of human and civic rights have not been increased.

The project of the 2009 budget of August 2008 included tasks and a measure ensuring the realisation of the constitutional and statutory tasks of the Defender in 2009 in the financial and substantive scope.

By way of decision by the Public Finances Committee of the Sejm of 7 November 2008, current expenditure was cut down by the amount of PLN 8,243 thousand without indicating the tasks and expenses that the Sejm considered unreasonable and without the participation of the Defender in the decision-making process.

The impact analysis of reducing the expenditure revealed that the sub-task “National Preventive Mechanism” was left absolutely without funding, despite the international commitment made by the Polish State being the source of and the reason for assigning this function to the Human Rights Defender. The Polish government is obliged to ensure resources for the realisation of the task being of such a significant importance for human rights protection.

Such radical changes in the draft budget caused radical changes in the composition of the performance budget as well. In the context of the duties performed



jednostek sektora finansów publicznych w obszarze złożonej metodologicznie i organizacyjnie reformy budżetowania zadaniowego oraz wieloletniego planowania wydatków dokonywanie cięć wydatków bez powiązania z zadaniami i działaniami, co zaburzyło poważne planowanie strategiczne oraz strukturę wydatków na poszczególne działania.

Usilne starania Rzecznika Praw Obywatelskich doprowadziły do przywrócenia do budżetu w części 08 kwoty 1400 tys. zł dla realizacji funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, co pozwoliło utrzymać to zadanie w planach budżetu – tradycyjnym i zadaniowym.

Wydatki na zadanie podstawowe oraz podzadanie wymagały poważnej korekty.

2. Niezależność organizacyjna

Jeszcze dalej idące zaniepokojenie wzbudza ingerencja polityków w niezależność organizacyjną Rzecznika. W 2009 r. po raz pierwszy w ponad 20-letniej historii urzędu miał miejsce przypadek nieuzasadnionego odrzucenia wniosku Rzecznika o nadanie statutu Biura, którym Rzecznik kieruje osobiście i od którego efektów pracy zależy ocena jego działalności. Marszałek Sejmu, czyli przedstawiciel organu, który w szczególności powinien chronić niezależność Rzecznika, postanowił uzurpować sobie prawo nie tylko do decydowania o nadaniu statutu, ale także do określenia jego konkretnych postanowień.

Gwoli wyjaśnienia, w dniu 21 stycznia 2009 r., działając na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu z wnioskiem o nadanie nowego statutu Biura RPO w związku z koniecznością dostosowania struktury urzędu do nowych kompetencji oraz wzrastającej liczby spraw. Do wniosku załączono projekt statutu wraz z uzasadnieniem. Pismo to pozostało bez odpowiedzi, w związku z czym w dniu 27 kwietnia 2009 r. Rzecznik ponowił swoje wystąpienie. Marszałek Sejmu zajął stanowisko po przeszło dziewięciu miesiącach od złożenia wniosku i poinformował Rzecznika, iż proponowane rozwiązania „nie znajdują uzasadnienia w celach i zadaniach Biura, wynikających z ustawy”.

Marszałek Sejmu nie tylko wskazał, jakie elementy proponowanego statutu Biura Rzecznika nie mogą znaleźć jego akceptacji, ale także przedstawił propozycje konkretnych zmian, które

by the units of the public finance sector in the area of the methodologically and organisationally complex reform of performance budgeting and the multi-annual expenditure planning, reducing expenditure without taking account of tasks and measures caused a serious disturbance in strategic planning and the structure of expenditure for particular measures.

The efforts undertaken by the Human Rights Defender led to the re-introduction to section 08 of the budget of the amount of PLN 1400 thousand intended for performing the functions of the National Preventive Mechanism, which allowed for maintaining this task in the traditional and performance budget plans.

The expenditure on the principal task and on the sub-task required a significant correction.

2. Organisational independence

An even greater concern is caused by the politicians' interference with the organisational independence of the Defender. In 2009, for the first time in the over-20-year-long history of the Office, the request was groundlessly rejected for adopting the statute of the office which is managed by the Defender himself and the effects of whose work constitute a basis for evaluating the Defender's activity. The Marshal of the Sejm, that is, the representative of the body who is particularly responsible for safeguarding the independence of the Defender, made an attempt at usurping the power not only to decide on adopting the statute, but also to determine its content.

By way of explanation: on 21 January 2009, acting pursuant to Article 20(2) of the Act on the Human Rights Defender, the Defender submitted a request to the Marshal of the Sejm for passing the new statute of the Office of the Human Rights Defender in connection with the necessity to adjust the structure of the office to its new competences and the growing number of cases. To the request was attached the statute and its justification. This letter remained without reply, therefore on 27 April 2009, the Human Rights Defender re-submitted his request. The Marshal of the Sejm did not take a stance but only after almost nine months from submitting the request and informed the Defender that the proposed solutions “are not justified by the objectives and tasks of the Office specified in the Act.”

Not only did the Marshal of the Sejm indicate which elements of the proposed statute of the Office could not be accepted, but he also proposed specific amendments that in the Marshal's view should have been introduced



w jego ocenie należy do statutu wprowadzić, co w fundamentalny sposób narusza niezależność organizacyjną Rzecznika. Ewentualne dobre intencje Marszałka przekreśla nie tylko znaczny okres bezczynności w tej sprawie, ale także fakt że w tym samym czasie nie zwlekał on z nadaniem nowego statutu Biura Rzecznika Praw Dziecka. Co więcej, Marszałek Sejmu nie miał wątpliwości co do zasadności wyodrębnienia organizacyjnego „Gabinetu” Rzecznika Praw Dziecka, którego zasadność powołania następnie podważył i odrzucił w przypadku Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Najwyraźniej w Polsce nierównemu traktowaniu poddawani są nie tylko obywatele, ale także organy powołane do ochrony ich praw.

W związku z powyższym, Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów regulujących tryb nadawania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy uznać, że tryb ten pozostaje w sprzeczności m.in. z art. 210 Konstytucji, gwarantującym zasadę niezależności polskiego ombudsmána. Z zasady tej powinno wynikać, że Rzecznik samodzielnie określa zasady wewnętrznej organizacji oraz tryb działania podporządkowanego mu korpusu urzędniczego. Taki zresztą jest międzynarodowy standard w tym zakresie.

3. Niezależność kompetencyjna

W trakcie obecnej kadencji Rzecznika coraz więcej organów władzy publicznej z jednej strony, usurpuje prawo do określania zakresu jego kompetencji, a z drugiej strony dopuszcza się nierespektowania uprawnień ombudsmána. Tymczasem zarówno polskie rozwiązania prawne jak i standardy międzynarodowe nie dopuszczają kontrolowania przez inne organy państwowe zakresu i sposobu działania Rzecznika. O tym czy kwestie, które podejmuje Rzecznik, związane są z wolnościami i prawami człowieka i obywatela, a także o tym, kiedy Rzecznik podejmuje działania i kiedy uznaje je za zakończone, decyduje wyłącznie on sam, w oparciu o zgromadzony podczas prowadzonego postępowania materiał.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 13 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające Rzecznik ma prawo do zbadania każdej sprawy na miejscu bez uprzedzenia. Rzecznik ma prawo do żądania złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzo-

to the statute, which fundamentally undermined the organisational independence of the Defender. The possibility that the Marshal's intentions were good is excluded not only by the considerably long period of inactivity, but also by the fact that the Marshal did not delay the adoption of the new statute of the Office of the Ombudsman for Children. Moreover, the Marshal did not raise any doubts as to the grounds for creating the organisational 'Cabinet' within the Office of the Ombudsman for Children, while the Marshal later questioned and rejected the initiative of establishing the same unit within the Office of the Human Rights Defender. Clearly, in Poland, not only the citizens, but also the bodies created with the view of protecting their rights are subject to unequal treatment.

With regard to the above, the Human Rights Defender requested the Constitutional Tribunal to rule that the provisions governing the procedure for adopting the statute of the Office of the Human Rights Defender are incompliant with the Constitution. It should be stated that this procedure is in breach with, inter alia, Article 210 of the Constitution which guarantees the independence of the Polish Ombudsman. It should follow from this rule that the Human Rights Defender single-handedly determines the rules for internal organisation of his Office and the procedures for the functioning of its staff. So requires the international standard in this respect.

3. Independence as regards competences

During the present term of office of the Defender, a growing number of public authorities have been usurping the right to delimit the scope of his competences, on the one side, and have been interfering with the Ombudsman's competences, on the other. Whereas both Polish legal solutions and international standards do not allow other state authorities to control the scope and mode of operation of the Defender. It is exclusively the Defender himself who decides on the basis of the material gathered in course of the proceedings conducted whether the questions addressed are related to human and citizen rights and freedoms, and when they are closed.

It should be reminded that, in accordance with Article 13 of the Act on the Human Rights Defender, when individually conducting the preparatory proceedings, the Defender is entitled to examine each case on the spot and without prior notice. The Defender has the right to demand explanation or



nej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Może on żądać przedłożenia informacji o stanie prowadzonej sprawy przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać przedstawienia w Biurze Rzecznika akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, jak również zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii. Korelatem przedstawionych uprawnień jest określony przez art. 17 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich obowiązek organów, do których Rzecznik się zwrócił, współdziałania z nim oraz udzielania mu pomocy. Jest to obowiązek prawny, którego naruszenie uzasadnia odpowiedzialność karną.

Jednakże mimo jasnego brzmienia przepisów określających kompetencje Rzecznika dochodzi do przypadków niespektowania tych postanowień. Pierwszy w historii urzędu przypadek zakwestionowania uprawnień Rzecznika miał miejsce w styczniu 2007 r., kiedy jego przedstawiciele udali się do jednego z zakładów karnych w celu zbadania – sprawy tymczasowego aresztowania kobiety w ósmym miesiącu ciąży. Wbrew ustawowemu uprawnieniu do zbadania każdej sprawy na miejscu bez uprzedzenia, zażądano wówczas od przedstawicieli Rzecznika złożenia wniosku o widzenie z tymczasowo aresztowaną. W konsekwencji doszło do sporu między Rzecznikiem, a ówczesnym Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym, Panem Zbigniewem Ziobro, który ostatecznie zapewnił jednak powrót do zgodnej z prawem praktyki wizytacji zakładów karnych.

Do kolejnego przypadku ingerencji w kompetencyjną niezależność Rzecznika doszło w styczniu 2008 r., gdy zwrócił się on do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Pani Julii Pitera, o udostępnienie raportu dotyczącego funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Prawie roczna wymiana pism w tej sprawie między Rzecznikiem a Kancelarią Premiera stanowi przykład nie tylko daleko idącej „arogancji władzy”, ale całkowitego niezrozumienia obowiązujących w tym zakresie zasad prawa, w tym stanowiącego jeden z fundamentów demokracji prawa każdego obywatela do informacji. We wskazanym przypadku Sekretarz Stanu nie tylko

presentation of files concerning any case handled by the superior and central authorities of State administration, government administration agencies, agencies of co-operative, civic or socio-professional organisations or administrative bodies or entities having the capacity of legal persons, as well as local government bodies and organisational units. The Defender may demand information on the status of a case dealt with by courts or other law enforcement agencies, and that court and prosecutor files be made available to the Office of the Human Rights Defender, including the files from other law enforcement bodies, after proceedings have been completed and judgement issued, as well as order expertise and opinion. The entitlements mentioned are correlated with the obligation to co-operate and provide assistance imposed in Article 17 of the Act on the Human Rights Defender on the bodies addressed by the Defender. It is a legal obligation, thus its violation gives grounds to imputing criminal responsibility.

However, despite the explicit wording of the provisions determining the competences of the Defender, there are cases of non-observance of these provisions. The first ever case of questioning the competences of the Defender occurred in January 2007 when the representatives of the Defender visited one of the penal institutions in order to investigate the case of temporary pre-trial detention of an eight-months pregnant woman. In breach of their statutory right to investigate any case on site and without prior notice, the representatives of the Defender were demanded to present the request for a visit with the detained woman. In consequence, a dispute arose between the Defender and the Minister of Justice at the time – the Public Prosecutor General Mr Zbigniew Ziobro, who eventually restored the legal practice of making visits to penal institutions.

Another case of undermining the independence of the Defender as regards competences occurred in January 2008 when the Defender requested the Secretary of State in the Chancellery of the Prime Minister – Ms Julia Pitera, for disclosing the report on the functioning of the Central Anticorruption Bureau. A nearly year-long exchange of letters in this matter between the Defender and the Chancellery of the Prime Minister provides an example not only of the overwhelming ‘authorities’ arrogance, but also of a complete lack of understanding of the legal rules applicable in this respect, including every citizen’s



starła się narzucić obywatelom własną interpretację przepisów o dostępie do informacji publicznej, ale także własne rozumienie kompetencji Rzecznika. Ostatecznie wspomniany raport został udostępniony Rzecznikowi dopiero w listopadzie 2008 r.

Jeszcze dalej idące próby kwestionowania kompetencji Rzecznika podjęła w ostatnim czasie Minister Zdrowia – Pani Ewa Kopacz. W listopadzie 2009 r., wobec postępujących zaniechań Minister Zdrowia co do zagrożenia związanego z grypą wywoływaną przez wirus A/H1N1, Rzecznik wystąpił o udostępnienie dokumentacji dotyczącej negocjacji w sprawie zakupu szczepionki przeciwdziałającej nowemu wirusowi grypy. Wbrew wyraźnemu obowiązkowi ustawowemu Minister Zdrowia odmówiła przekazania Rzecznikowi żadnej dokumentacji, tłumacząc swoją decyzję trwającymi negocjacjami oraz koniecznością zachowania tajemnicy handlowej. Jednakże na gruncie obowiązującego prawa tajemnica handlowa oraz inne klauzule poufności, nie ograniczają uprawnienia Rzecznika do zasięgnięcia informacji co do każdej sprawy prowadzonej przez organy państwa, która dotyczy wolności i praw obywateli.

W odpowiedzi na ponowną prośbę Rzecznika o udostępnienie dokumentacji Minister Zdrowia poinformowała, że w związku ze złożeniem przez Rzecznika wniosku o wszczęcie przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa przez Minister Zdrowia, Rzecznik zakończył prowadzenie przedmiotowej sprawy. Tymczasem o tym, czy Rzecznik podejmuje określone działania i kiedy uznaje je za zakończone, decyduje wyłącznie on sam w oparciu o zgromadzony materiał. Oczywiście jest, że kontrolowane organy władzy wykonawczej nie mogą decydować o sposobie i momencie zakończenia tej kontroli. Ostatecznie Rzecznik uzyskał dostęp do pewnej dokumentacji związanej z negocjacjami w sprawie zakupu szczepionki przeciw wirusowi grypy A/H1N1 przekazanej przez Minister Zdrowia prokuraturze.

W związku z licznymi próbami ograniczania działań Rzecznika, a przede wszystkim na skutek zaniechań w zapewnieniu bezpieczeństwa epidemiologicznego przez Minister Zdrowia, Rzecznik po raz drugi w historii urzędu posłużył się szczególnym środkiem prawnym pozostającym w jego dyspozycji – żądaniem wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego. W tym wypadku

right to information, which is among the foundations of democracy. In the situation mentioned, the Secretary of State tried to impose on the citizens not only her own interpretation of legal provisions on access to public information, but also her own understanding of the competences of the Defender. In the end, the abovementioned report was disclosed to the Defender only in November 2008.

An even more far-reaching attempt to question the competences of the Defender has recently been made by the Minister of Health – Ms Ewa Kopacz. In November 2009, in the face of prolonged inaction of the Minister of Health as regards the threat connected with the influenza caused by the A/H1N1 virus, the Defender requested disclosure of the documentation concerning the negotiations on the purchase of the vaccine against the new influenza virus. In violation of her explicit statutory obligation, the Minister of Health refused to provide the Defender with the documents requested justifying this decision with the ongoing negotiations and the necessity to maintain trade secret. However, in light of the law in force a trade secret and other confidentiality clauses do not limit the competences of the Defender as regards obtaining information on every issue addressed by the State authorities that concerns the citizens' rights and freedoms.

In response to the subsequent request by the Defender for presenting the documentation, the Minister of Health informed that by filing a request with the authorised prosecutor for instituting preparatory proceedings concerning suspicion of crime committed by the Minister of Health the Defender had finished considering the case in question. Whereas it is exclusively the Defender himself who decides on the basis of the material gathered whether to take specific measures and when they are complete. It is obvious that the controlled executive authorities may not decide on the manner and moment of finishing the control. Eventually, the Defender obtained access to some documentation regarding the negotiations on the purchase of the vaccine against the A/H1N1 influenza virus which has been provided to the public prosecutor's office by the Ministry of Health.

In connection with numerous attempts at limiting the activity of the Defender, and especially as a result of the inaction on the part of the Minister of Health in the area of ensuring epidemiological safety, the Defender,



sformułowano zarzut niedopełnienia obowiązków służbowych przez Minister Zdrowia (art. 231 § 3 k.k.) i stworzenia niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią (art. 165 § 2 k.k.). Na gruncie omawianej sprawy uwidocznił się także problem niewłaściwego interpretowania przez organy prokuratury kompetencji określonej w art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, polegającej na możliwości zobligowania uprawnionego oskarżyciela do wszczęcia postępowania przygotowawczego o przestępstwo ścigane z urzędu, a nie mającej jedynie charakteru zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

Na zakończenie uwag dotyczących zagrożeń dla niezawisłej i niezależnej pozycji Rzecznika należy także zwrócić uwagę na ostatnie przypadki żądania przez organy prokuratury udostępnienia przez Rzecznika informacji i akt prowadzonych przez niego spraw obywateli. Tymczasem art. 13 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich obliguje ombudsmana do odmowy ujawnienia nazwiska i innych danych osobowych skarżącego, w tym wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna on to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki. Oczywiście jest, że Rzecznik zachowuje w poufności sprawy zwracających się do niego obywateli, w związku z możliwymi działaniami odwetowymi ze strony organów władzy publicznej dopuszczających się naruszeń praw człowieka. W demokratycznym państwie prawa takie żądania prokuratury nie powinny mieć miejsca i w konsekwencji nie jest czyniona im zadość.

* * *

W świetle przedstawionych argumentów nie ma wątpliwości, że mimo upływu ponad 20 lat od czasu transformacji ustrojowej, stan przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce pozostawia wiele do życzenia, a fundamentalna zasada godności ludzkiej realizowana jest jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Niestety ten stan rzeczy nie jest już dla nikogo zaskoczeniem. Jeżeli wziąć pod uwagę podstawowe zadania państwa, takie jak: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, prawo i wymiar sprawiedliwości, system opieki zdrowotnej, ochronę biednych i działanie na rzecz równości, naukę i edukację, państwo polskie nie wywiązuje się lub nie jest w stanie się wywiązać, gdyby zaszła tego potrzeba, z żadnej z nich należycie. Słabość państwa polskiego bierze się z niedostatku instytucjonalnego niezbęd-

for the second time in the history of the office, employed the special legal instrument at his disposal – the request for instituting preparatory proceedings by the authorised prosecutor. In this case the claim was made against the Minister of Health concerning the failure to fulfil professional duties (Article 231(3) of the Penal Code) and causing danger of widespread epidemic (Article 165(2) of the Penal Code). The case discussed also revealed the problem of misinterpretation by the prosecutor's offices of the competence established in Article 14(5) of the Act on the Human Rights Defender consisting in the possibility to oblige the authorised prosecutor to institute preparatory proceedings concerning a statutory offence, instead of making only a crime notification.

To conclude the observations concerning the threats to the autonomous and independent position of the Defender, focus should be given to the recent demands by the prosecutor's offices that the Defender disclose the information and documentation regarding the citizens' affairs under consideration. Whereas Article 13(2) of the Act on the Human Rights Defender obliges the Ombudsman to refuse the disclosure of name and other personal details of the complaining citizen, even to the public authorities, should the Defender consider it essential for protecting individual freedoms, rights and interests. It is evident that the Defender maintains confidentiality of the affairs of citizens turning to him due to the possibility of vindictive action on the part of public authorities violating human rights. In a democratic rule of law such demands from the prosecutor's office should not be made and, in consequence, were not satisfied.

* * *

The arguments presented above leave no doubt as to the fact that despite the 20 years that passed from the democratic transition, the state of observing the individual and citizen rights and freedoms in Poland leaves a lot to be desired, and the fundamental human dignity principle is applied only to a very limited extent. Unfortunately, no one finds such a state of affairs surprising. If we were to take into account the tasks of the State such as external and internal security, law and the judiciary, healthcare system, protection of the poor and promotion of equality, or science and education, the Polish State does not duly fulfil any of these tasks or would not be able to duly fulfil them



nego do stanowienia i wdrażania polityki i prawa, połączonego z narastającym brakiem prawomocności podejmowanych decyzji. W przypadku, gdy organy władzy publicznej nie są w stanie realizować swoich podstawowych zadań, nie można mówić o istnieniu państwa prawa, którego sprawne funkcjonowanie jest koniecznym warunkiem rzeczywistej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

should the need arise. The weakness of the Polish State results from the insufficiencies in the domain of institutions that are indispensable for adopting and implementing policies and laws, combined with the more and more frequent lack of legal validity of the decisions made. In the case when the State authorities are unable to perform their basic duties, there can be no rule of law, the efficient functioning of which is a necessary condition of protecting human and citizen rights and freedoms.



2.

PRIORYTETOWE DZIAŁANIA
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
W 2009 R.

THE PRIORITIES
OF THE HUMAN RIGHTS DEFENDER
IN 2009





Każdego roku do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się dziesiątki tysięcy osób. Rzecznik podejmuje także liczne sprawy z własnej inicjatywy. Z tej wielości problemów wyłaniają się płaszczyzny, w których interwencja Rzecznika jest szczególnie potrzebna, często determinująca przestrzeganie praw człowieka i obywatela w całym systemie prawa. Kwestie te Rzecznik uznaje za priorytetowe.

A. Pomoc prawna oraz popularyzacja wiedzy o prawie

Demokratyczne społeczeństwo obywatelskie, oparte na poszanowaniu praw człowieka, wymaga aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym jednostek posiadających znaczny stopień świadomości prawnej. Niestety brak efektywnego systemu udzielania pomocy prawnej oraz informacji o stanie obowiązującego prawa stanowi wciąż jedną z najpoważniejszych przeszkód w korzystaniu z przysługujących jednostkom uprawnień i wolności oraz realizacji deklarowanego w Konstytucji ideału państwa prawa.

Rzecznik szczególnie silnie wspiera działania na rzecz zapewnienia obywatelom powszechnego dostępu do pomocy prawnej. W 2009 r. Rzecznik udzielił informacji prawnych dziesiątkom tysięcy zwracających się do niego osób. Występował również do organów państwa o wprowadzenie zmian systemowych, w tym o zapewnienie obywatelom dostępu do źródeł prawa w postaci elektronicznej (co zostało zrealizowane z początkiem 2010 r.) oraz w sprawie przestrzegania przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Rzecznik podjął także samodzielnie szereg inicjatyw mających na celu podniesienie świadomości prawnej społeczeństwa. W 2009 r. zadebiutował „Codziennik Prawny” – popularny już poradnik ułatwiający zrozumienie przepisów prawa. Codziennik ma charakter kompleksowej platformy składającej się z trzech głównych elementów: portalu internetowego, wydania książkowego oraz cyklu szkoleń adresowanych do uczniów, nauczycieli oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. W szczególności portal internetowy www.codziennikprawny.pl oferuje odpowiedzi na setki pytań prawnych, zawiera ponad 200 wzorów pism i umów, a także wykaz punktów, gdzie udzielana jest nieodpłatnie pomoc prawna.

B. Prawo do ochrony zdrowia

Głębokie zaniepokojenie Rzecznika wywołuje rzeczywisty obraz realizacji gwarantowanego przez

Each year tens of thousands of persons turn to the Human Rights Defender. The Defender also takes up many cases at his own initiative. The enormity of problems reveals areas where the Defender's intervention is especially necessary and often determines the perception of human and citizen rights within the entire legal system. Such issues receive priority treatment from the Defender.

A. Legal assistance and spreading of legal knowledge

A democratic civic society based on the respect for human rights requires active participation in the public life of individuals with a significant level of legal awareness. Unfortunately, the lack of an effective system for providing legal assistance and information on the law in force remains one of the most important obstacles to exercising individual rights and freedoms and realising the rule of law declared in the Constitution.

The Defender gives particularly strong support to actions aimed at ensuring universal access to legal assistance for citizens. In 2009, the Defender provided legal information to tens of thousands of persons who turned to him. He also intervened with the State authorities claiming the introduction of systemic changes, including advocating for granting the citizens access to the sources of law in an electronic form (which was realised at the beginning of 2010) and for respecting the legal provisions on access to public information.

The Defender also individually undertook a series of actions with the view of raising legal awareness of the society. Year 2009 was marked by the debut of the “Legal Daily” (“Codziennik Prawny”) – an already widely-read guide facilitating the understanding of legal provisions. “Legal Daily” is a comprehensive platform composed of three main elements: a website, a publication and a series of trainings addressed to students, teachers and representatives of non-governmental organisations. Especially the www.codziennikprawny.pl website offers answers to hundreds of legal questions, contains over 200 template letters and contracts, as well as a list of places providing unpaid legal assistance.

B. Right to health protection

The Defender is deeply concerned by the actual state of observance of every person's right to health



art. 68 Konstytucji prawa każdej osoby do ochrony zdrowia. W szczególności prawo obywateli do publicznej służby zdrowia jest często iluzoryczne, oparte jedynie na solennych deklaracjach, a w rzeczywistości pacjenci mają utrudniony dostęp nawet do lekarzy pierwszego kontaktu. Liczne przeszkody występują także w korzystaniu ze specjalistycznej opieki zdrowotnej dla dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Zastrzeżenia budzi stan przestrzegania praw pacjenta.

Postępujące obniżenie standardów ochrony zdrowia oraz niewydolność publicznego systemu opieki zdrowotnej skłoniły w 2009 r. Rzecznika do działalności poruszającej niemal wszystkie aspekty konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. W szczególności liczne wystąpienia Rzecznik skierował do Ministra Zdrowia, jako organu prawnie odpowiedzialnego za tę sferę stosunków. Ze względu na fakt, że wystąpienia te już od dłuższego czasu nie znajdowały zadowalającego przełożenia na zmiany w systemie ochrony zdrowia, Rzecznik wydał kompleksowe studium w postaci „Białej Księgi”, czyli „Raportu o korespondencji i kontaktach między Rzecznikiem i Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia”.

Za priorytet w 2009 r. Rzecznik uznał również konieczność zapewnienia obywatelom skutecznego systemu zapobiegania chorobom epidemiologicznym. Zgodnie z obowiązkiem władz publicznych określonym w art. 68 ust. 4 Konstytucji. Rzecznik wielokrotnie zgłaszał Ministrowi Zdrowia zastrzeżenia co do przygotowania sanitarnego oraz medycznego Polski na epidemię grypy, w tym co do działania nadzoru epidemiologicznego, profilaktyki i diagnostyki leczenia grypy oraz jej powikłań.

C. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej

Sztandarową ideą Rzecznika jest autorski program Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego na rzecz poszanowania praw człowieka w państwach Europy Wschodniej mających w perspektywie akcesję do Unii Europejskiej. Program ten zadebiutował w 2009 r., uzyskując szerokie uznanie na arenie międzynarodowej. Obecnie realizowany jest we współpracy z Mediatorem Republiki Francuskiej, a jego uczestnikami są ombudsmeni Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy oraz przedstawiciel Białorusi.

Założeniem Partnerstwa Wschodniego jest zacieśnianie współpracy Unii Europejskiej z jej

protekcją gwarantowaną w Art. 68 Konstytucji. Szczególnie prawo obywateli do publicznej służby zdrowia jest często fikcyjne, oparte jedynie na solennych deklaracjach, a w rzeczywistości pacjenci mają trudności z dostępem do lekarzy, a nie mówiąc o specjalistycznej opiece zdrowotnej dla dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Liczne przeszkody występują także w korzystaniu ze specjalistycznej opieki zdrowotnej dla dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Zastrzeżenia budzi stan przestrzegania praw pacjenta.

A constant deterioration of health protection standards and inefficiency of the public healthcare system provoked the Defender in 2009 to act in almost all the areas connected with the constitutional right to health protection. The Defender addressed particularly numerous interventions to the Minister of Health, an organ legally responsible for this domain. Due to the fact that for a long time these interventions had not translated into satisfactory changes in the healthcare system, the Defender published a complex study in the form of a White Paper, that is, the “Report on the Correspondence and Contacts between the Human Rights Defender and the Minister of Health concerning the Observance of the Citizens’ Right to Health.”

The Defender also considered the necessity to provide the citizens with an effective system for preventing epidemics to be a 2009 priority. In accordance with the public authorities’ obligation defined in Article 68(4) of the Constitution, the Defender presented the Minister of Health on many occasions with his reservations concerning the sanitary and medical preparedness of Poland for an influenza epidemic, and also as regards the functioning of the epidemiological supervision, prevention, diagnostic and treatment of influenza and its resulting complications.

C. European Union’s Eastern Partnership

The Eastern Partnership Countries’ Ombudsmen Cooperation programme for the respect of human rights in Eastern European countries which have the accession to the European Union in prospect is a flagship concept of the Defender. This programme was launched in 2009, gaining wide recognition in the international arena. Currently, it is implemented in cooperation with the Mediator of the French Republic, and its members include the Ombudsmen of Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine and the representatives of Belarus.

The objective of the European Eastern Partnership is to strengthen the cooperation of the European



wschodnimi sąsiadami w celu wspierania demokratycznych przemian, promocji idei praw człowieka oraz społeczeństwa obywatelskiego. Wpisując się w te wartości, opracowany przez Rzecznika program współpracy Ombudsmanów służy wzmocnieniu zdolności ich urzędów do partycypacji w budowie demokratycznych państw prawa. Program przewiduje także wsparcie dla organizacji pozarządowych oraz umacnianie wolności słowa i wolnych mediów w państwach wschodnich.

Program Rzecznika zaowocował licznymi warsztatami przedstawicieli urzędów ombudsmanskich, podczas których dyskutowano m.in. nad stanem przestrzegania praw i wolności człowieka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. 10 grudnia 2009 r., podczas obchodów Dnia Praw Człowieka, w Biurze RPO odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Praw Obywatelskich Partnerstwa Wschodniego, która przyjęła Deklarację na rzecz zacieśnienia współpracy Ombudsmanów oraz program działania na kolejne lata.

D. Transformacja ustrojowa a prawa człowieka

Podstawowym założeniem działalności Rzecznika obecnej kadencji jest podejmowanie działań systemowych, mających na celu przeciwdziałanie sytuacjom, w których łamane są prawa człowieka. Dla przeprowadzenia skutecznych reform istotna jest analiza obowiązujących rozwiązań oraz wyciąganie wniosków na przyszłość. Temu celowi służyła zorganizowana 3 czerwca 2009 r. przez Rzecznika konferencja „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009”. Podczas konferencji wybitni przedstawiciele wielu dyscyplin wiedzy i praktyki, dokonali wszechstronnego podsumowania dwóch dekad polskiej transformacji oraz nakreślili kierunki, w jakich należy podążać w przyszłości.

W ramach konferencji odbyły się dwie sesje plenarne oraz siedem sesji tematycznych. Pierwsza sesja tematyczna obejmowała zagadnienia organizacji władz publicznych i konstytucji, ocenę jakości zarządzania państwem ze szczególnym uwzględnieniem problematyki faktycznej ochrony praw i wolności obywatelskich. Druga sesja, poświęcona systemowi politycznemu, skłaniała do namysłu nad stabilnością polskiej demokracji i problemem podziałów politycznych. Prelegenci trzeciego panelu podjęli próbę analizy polskiej gospodarki, przekształceń własnościowych oraz związków między ekonomią a polityką

Union with its Eastern neighbours in order to support democratic changes, as well as the promotion of the concept of human rights and civil society. With regard to these values the cooperation programme elaborated by the Defender is aimed at strengthening the ability of ombudsman offices to participate in building the democratic rule of law. The programme also involves supporting non-governmental organisations, increasing freedom of speech and strengthening free media in the Eastern countries.

The Defender's programme resulted in numerous workshops for representatives of Ombudsmen offices, during which the state of observance of human rights and freedoms in Central and Eastern European countries was discussed. On 10 December 2009, on the occasion of the celebrations of the Human Rights Day, the first session of the Civil Rights Board of Eastern Partnership was held in Warsaw, during which a declaration on further strengthening of cooperation between Ombudsmen was adopted along with an agenda for the upcoming years.

D. Political transition and human rights

The basic rationale behind the Defender's activity during his current term of office is to take systemic action aimed at preventing situations when human rights are violated. In order to introduce effective reforms it is crucial to analyse the solutions already implemented and to draw conclusions to be used in the future. Such was the aim of the conference "Towards a democratic state. Poland 1989-2009" organised by the Defender on 3 June 2009. At the conference, prominent representatives of numerous domains of knowledge and practice made a multi-facet evaluation of two decades of Polish transition and outlined directions to be followed in the future.

The conference included two plenary sessions and seven thematic sessions. The first thematic session concerned the issues of organisation of public authorities and the Constitution and the assessment of the quality of state management with particular emphasis on actual effectiveness of the protection of citizen rights and freedoms. The second session, devoted to the political system, encouraged reflection on the stability of Polish democracy and on the problem of political divides. The speakers at the third panel discussion made an attempt at analysing Polish economy, ownership changes and relations between economy and social policy. The



społeczną. Z kolei czwarta sesja stanowiła forum refleksji nad stanem polskiej nauki i edukacji, a także nad zmianami, jakie dokonały się w polskiej kulturze. Uczestnicy piątego panelu analizowali aktywność obywatelską w naszym kraju i jej blokady, podejmując refleksję nad stanem debaty publicznej. W szóstej grupie zagadnień znalazły się próby odpowiedzi na pytania o polskie zmagania z historią. Wreszcie w ostatniej sesji paneliści dokonali bilansu zysków i strat członkostwa w Unii Europejskiej, rysując obraz naszych stosunków z zachodnimi i wschodnimi sąsiadami.

Z tej wielości perspektyw, po dwudziestu latach niepodległości, pełnej niewątpliwych sukcesów, ale też i bolesnych porażek, wyłonił się aktualny obraz Rzeczypospolitej i odpowiedź na pytanie, na ile suwerenna, praworządna, nowoczesna Polska pozostaje wciąż niezrealizowanym projektem. Wnioski wynikające z konferencji Rzecznik Praw Obywatelskich wykorzysta do systemowej działalności na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego opartego na poszanowaniu praw człowieka.

E. Wykonywanie obowiązującego prawa i wyroków organów sądowych

Podstawą dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa. Zarówno jednostki jak i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez Parlament. Istotną rolę w procesie przestrzegania praw człowieka stanowi wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego i trybunałów europejskich, a także orzeczeń sądów powszechnych i administracyjnych. Państwo powinno zapewniać instrumenty ochrony oraz urzeczywistniania praw i wolności jednostki, a nie tylko poprzestawać na płaszczyźnie ich konstytucyjnej deklaracji.

Najbardziej doniosły problem w tej dziedzinie, gdyż rodzący bezpośrednie zagrożenie dla wolności i praw człowieka, stanowi niewykonywanie przez władze publiczne wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rzecznik Praw Obywatelskich na bieżąco monitoruje orzecznictwo obu trybunałów. W przypadku zachodzących niezgodności systemu prawa polskiego z orzeczeniami trybunałów Rzecznik kieruje do właściwych organów państwa wystąpienia mające na celu zmianę tego stanu rzeczy. W 2009 r. Rzecznik wystąpił m.in. w sprawie konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych

fourth session provided a forum for reflecting on the state of Polish science and education and on changes taking place in Polish culture. The participants of the fifth panel discussion studied civic activity in Poland and its barriers, seeking to reflect upon the condition of public debate. The sixth discussion consisted in trying to answer the questions concerning Poland's struggle with the history. Finally, at the last session, the panellists made a profit and loss account regarding Poland's membership in the European Union, outlining an image of Poland's relations with western and eastern neighbours.

The abundance of perspectives provided the image of the present Republic of Poland after 20 years of independence, a period marked with undeniable successes, but also with painful failures, and the answer to the question to what extent the sovereign, law-ruled and modern Poland still remains an unrealised project. The Human Rights Defender will use the conclusions formulated at the conference in its systemic activity aimed at building civic society based on respect for human rights.

E. Enforcement of law and rulings of judicial authorities

The basis for the proper functioning of a democratic state is the effective execution of the law in force. Both individuals and public authorities are obliged to function on the basis and within the limits of law passed by the Parliament. Significant importance in the process of observing human rights is attached to the execution of the rulings of the Constitutional Tribunal and European tribunals, as well as common and administrative courts. The State should ensure instruments for the protection and realisation of individual rights and freedoms, and not only limit itself to making declarations in the Constitution.

The most serious problem in this domain, since it poses a direct threat to human rights and freedoms, is the non-execution by the public authorities of the rulings of the Constitutional Tribunal and the European Court of Human Rights. The Human Rights Defender is constantly monitoring the jurisprudence of both tribunals. In the case of conflict between the Polish legal system and the rulings of the tribunals the Defender intervenes with the competent state authorities to change this situation. In 2009, the Defender intervened, among others, with regard to the necessity of introducing legislative changes in



w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi czynności operacyjnych Policji i innych służb mundurowych oraz prawa do prywatności osób poddawanych podsłuchowi poza procesem. Rzecznik zwracał także uwagę na konieczność wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie „Palewski przeciwko Polsce.”

F. Krajowy Mechanizm Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu

Przestrzeganie zakazu tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania jest warunkiem poszanowania konstytucyjnych uprawnień każdego obywatela, a także stanowi immanentny element prawa każdej jednostki do godności oraz wolności. Skuteczna działalność kontrolna w tej dziedzinie należy do priorytetów Rzecznika, a wyrazem zaufania do dotychczasowej aktywności urzędu było powierzenie Rzecznikowi funkcji tzw. Krajowego Mechanizmu Prewencji w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

W ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2009 r. pracownicy Biura RPO dokonali ponad 100 wizytacji w szeroko rozumianych miejscach zatrzymania, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności, na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Dotyczy to nie tylko aresztów i zakładów karnych, ale także placówek dla nieletnich oraz miejsc znajdujących się pod kontrolą Policji. Przeprowadzone wizytacje wykazały, że w Polsce nie są stosowane tortury, jednakże niektóre przypadki traktowania więźniów można uznać za mające charakter nieludzkiego lub poniżającego traktowania. W następstwie każdej wizytacji zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji przedstawiał właściwym organom zalecenia, których realizacja jest na bieżąco monitorowana.

Kwestią, na którą Rzecznik zwraca szczególną uwagę, są tzw. przypadki nadzwyczajne, czyli samobójstwa oraz inne tragiczne sytuacje spotykające osoby zatrzymane. Niestety nierozwiązany pozostaje w Polsce problem domniemych samobójstw kluczowych świadków lub podejrzanych w najważniejszych postępowaniach karnych, które często wydają się nie mieć charakteru przypadkowego.

connection with the judgements of the Constitutional Tribunal concerning the operations of the Police or other uniformed forces, and to the right to privacy of the persons interrogated before trial. The Defender also highlighted the need to enforce the judgement by the European Court of Human Rights in Strasbourg in the case *Palewski v. the Republic of Poland*.

F. The National Mechanism for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Observing the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment is a condition necessary for respecting constitutional rights of every citizen and constitutes an imminent element of every individual's right to dignity and freedom. Effective control activity in this domain is among the priorities of the Defender, and entrusting the Defender with the functions of the so-called National Preventive Mechanism within the meaning of Article 3 of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment was an expression of trust in the activity of the Defender.

Within the framework of the National Preventive Mechanism the representatives of the Office of the Human Rights Defender carried out over 100 visits to places of detention where persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence. It concerns not only the pre-trial detention centres and penal institutions, but also the establishments for minors and places under Police control. The visits performed revealed that torture is absent from Poland, yet, some instances of treatment given to prisoners could be considered as having the characteristics of inhuman or degrading treatment. After each visit the team for the National Preventive Mechanism provided the competent authorities with recommendations, the realisation of which was regularly monitored.

The issue which receives the Defender's special attention are the so-called unusual events, that is, suicides and other tragic situations involving detained persons. Unfortunately, in Poland the problem of alleged suicides of key witnesses or suspects in the most important criminal cases, which often seem not to be a coincidence, remains unsolved.



G. Wspieranie debaty konstytucyjnej

Dla skutecznej ochrony praw i wolności jednostek Rzecznik musi pozostawać aktywnym uczestnikiem dyskursu publicznego, dlatego włączył się on do zapoczątkowanej w 2009 r. debaty konstytucyjnej. Rzecznik przedstawił do dyskusji trzy eksperckie wizje systemu rządów. System parlamentarno-gabinetowy zrationalizowany, w którym kompetencje dwuizbowego parlamentu i rządu są w miarę zrównoważone, a prezydent jest odseparowany od bieżących sporów politycznych i pełni funkcje wyłącznie reprezentacyjne. System parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją rządu i osłabioną rolą jednoizbowego parlamentu, oraz Prezydentem pełniącym funkcje reprezentacyjne. A także system prezydencki, w którym na czele rządu i całej administracji państwowej stoi Prezydent.

Każdy z przedstawionych przez Rzecznika projektów, mimo zasadniczych odmienności, ma na celu racjonalizację systemu sprawowania władzy w państwie i ograniczenie sfery dysfunkcyjnych zjawisk, zapewnienie porządku prawnego pozwalającego na rzeczywiste przestrzeganie praw i wolności człowieka oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Cechą wspólną projektów jest utwierdzenie demokratycznego ustroju państwa, w którym władzę zwierzchnią sprawuje Naród, a działania organów władzy podejmowane są na podstawie i w granicach prawa. Oparciem dla całego porządku prawnego powinna być przyrodzona godność człowieka, która stanowi fundament praw Rzeczypospolitej.

W 2009 r. Rzecznik podejmował także działania systemowe na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa, przyczyn której upatrywać należy przede wszystkim w procesie jego stanowienia. Włączył się również do dyskusji na temat zmian zakresu poselskiego immunitetu formalnego przedstawiając na posiedzeniu sejmowej komisji Nadzwyczajnej ds. Zmiany Konstytucji opinię na temat obowiązujących regulacji i propozycje zmian.

H. Przeciwdziałanie dyskryminacji

Jedną z podstawowych, a niestety najczęściej łamanych zasad konstytucyjnych, jest zasada równości, mająca również fundamentalne oparcie w aktach prawa międzynarodowego oraz legislacji wspólnotowej. Z zasadą równości ściśle związany jest zakaz dyskryminacji znajdujący zastosowanie we wszystkich dzie-

G. Supporting the constitutional debate

In order to effectively protect the individual rights and freedoms the Defender may not cease to actively participate in the public discourse, therefore, the Defender took part in the constitutional debate launched in 2009. The Defender submitted for discussion three expert visions of the system of governance. The rationalised parliamentary-cabinet system is a system whereby the competences of the two-chamber parliament and of the government are fairly balanced and the president is separated from current political disputes and performs only representative functions. The parliamentary-cabinet system is based on an enhanced position of the government and a diminished role of the one-chamber parliament with the president performing representative functions. Finally, there is the presidential system with the president in charge of the government and the entire state administration.

All the projects presented by the Defender, despite substantial differences, are aimed at rationalising the system for governing the country, limiting the scope of dysfunctional phenomena and ensuring legal order allowing for actual observance of human rights and freedoms and development of civil society. A common feature of the projects is the reinforcement of the democratic form of government which is characterised by popular sovereignty and in which the authorities undertake actions on the basis and within the limits of law. The centre of focus of the entire legal order should be the inherent dignity of the human being, which constitutes the foundation of law in the Republic of Poland.

In 2009, the Defender also undertook systemic action aimed at improving the quality of law adopted, which depends mainly on the law enactment process. He also entered the discussion on the changes in the scope of the formal parliamentary immunity by expressing his opinion on the current regulations and the proposing amendments at the meeting of the Extraordinary Sejm Committee on Amending the Constitution.

H. Combating discrimination

One of the basic and at the same time most often violated constitutional principles is the equality principle, which is also fundamentally supported in the acts of international law and Community legislation. The equality principle is tightly related to the prohibition of discrimination applicable to all spheres of life



dzinach życia, a przede wszystkim na płaszczyźnie politycznej, społecznej oraz gospodarczej.

Rzecznik jest konstytucyjnym organem właściwym w sprawach naruszenia prawa obywateli do równego traktowania, którą to działalność uważa za priorytetową. 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.

W 2009 r. Rzecznik przeprowadził konsultacje z przedstawicielami organizacji zajmujących się ochroną praw mniejszości seksualnych. Występował w sprawach dotyczących zachowań dyskryminacyjnych w stosunku do osób należących do tych mniejszości oraz reagował na wypowiedzi zawierające sformułowania obraźliwe lub nawołujące do nienawiści oraz stosowania przemocy wobec osób homoseksualnych. Naruszenie zasady równego traktowania Rzecznik zaobserwował także w przypadku osób starszych, których prawa są z premedytacją łamane przez instytucje komercyjne, a niekiedy także państwowe. Inną kluczową kwestią jaką podniósł Rzecznik w 2009 r. był dostęp do edukacji, związany z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Stan faktyczny w tej dziedzinie jest jednak wciąż więcej niż niezadowolający.

I. Przeciwdziałanie ubóstwu oraz wykluczeniu społecznemu

Ubóstwo jest jednym z najpoważniejszych problemów społecznych. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez „Eurostat” aż 17 procent Polaków żyje na granicy ubóstwa. Niestety liczba osób dotkniętych niedostatkiem materialnym zwiększa się.

Priorytetowym działaniem Rzecznika w 2009 r. było zatem występowanie w imieniu osób, którym położenie społeczne, niedostatek materialny i deprawacja w zakresie korzystania z usług socjalnych, uniemożliwiają pełną realizację podstawowych praw człowieka. Rzecznik udzielał informacji prawnych osobom potrzebującym, w uzasadnionych wypadkach reprezentował ich interesy przed sądami i organami administracji publicznej, a także przedstawiał problemy osób wykluczonych społecznie odpowiednim instytucjom krajowym i międzynarodowym. W Biurze RPO nad Narodową Strategią Walki z Ubóstwem w Polsce na lata 2010 – 2015 pracowało szereg ekspertów. W 2009 r. Rzecznik zorganizował także Wigilię dla Potrzebują-

and especially in the political, social and economic domain.

The Defender is the constitutional body competent in cases concerning the violation of the citizens' right to equal treatment, and regards his activity in this domain as a priority. The Defender systematically monitors the instances of unequal and discriminating treatment of all social groups, advocating on their behalf upon the competent state authorities and bodies of international organisations.

In 2009, the Defender consulted the representatives of organisations dealing with the protection of sexual minorities' rights. He intervened in cases concerning the discriminative behaviours against persons from these minorities and reacted to statements including offensive expressions or encouragements to violence against homosexual persons. The Defender has observed the instances of violating the equal treatment principle also in the case of the elderly, whose rights are intentionally infringed upon by commercial and sometimes government institutions. Another key issue handled by the Defender in 2009 was the access to education relating to the constitutional obligation of the state authorities to ensure universal and equal access to education for the citizens. However, the actual state of affairs in this domain is still worse than unsatisfactory.

I. Combating poverty and social exclusion

Poverty is among the most important social problems. According to the research conducted by Eurostat, as much as 14% of Poles live below the poverty line. Unfortunately, the number of persons suffering financial distress is growing.

Therefore, the Defender's priority action in 2009 was to speak on behalf of persons whose social position, economic distress and deprivation in the domain of using social services make it impossible to realise their fundamental human rights. The Defender provided legal information to those in need, represented their interests, when it was justified, before courts and public authorities and outlined the problems of the socially excluded to the relevant domestic and international institutions. The National Strategy for Combating Poverty in Poland for the years 2010-2015 was elaborated in the Office of the Human Rights Defender by numerous experts. In 2009, the Defender also organised a Christmas Eve Supper for the Needy, during which approxi-



cych, podczas której z ciepłych posiłków oraz paczek z żywnością skorzystało ok. 15 tysięcy osób.

J. Polityka rodzinna, demografia oraz migracje

Ochrona prawna oraz pomoc socjalna dla rodziny stanowią jedną z najważniejszych wartości konstytucyjnych, która jednak sukcesywnie jest zaniedbywana przez organy państwa. Funkcjonowanie systemu rodzinnych świadczeń socjalnych oraz alimentacyjnych jest dalekie od zadowalającego. W konsekwencji w 2009 r. Rzecznik wielokrotnie wskazywał na potrzeby reform w tej dziedzinie i wprowadzenia skutecznych polityk, wspartych odpowiednimi środkami finansowymi. W Biurze RPO aktywnie pracował Zespół Ekspertki ds. Opracowania Strategii Polityki Rodzinnej. W wyniku pracy zespołu wydane zostały dwie istotne analizy: „Polityka rodzinna w krajach UE – wnioski dla Polski” oraz „Migracje zagraniczne a polityka rodzinna”.

Rzecznik nie pozostał również obojętny wobec faktu, że w okresie ostatnich kilkunastu lat obserwuje się w naszym kraju obniżenie przyrostu naturalnego związanego ze spadkiem narodzin. Demografowie prognozują dalsze pogłębianie się tych tendencji, co w perspektywie najbliższych dziesięcioleci doprowadzi do zjawiska depopulacji, ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla społeczeństwa. Dlatego Rzecznik wystąpił m.in. w sprawie Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Istotnym zjawiskiem z punktu widzenia polskich rodzin jest migracja. Kolejny rok z rzędu Rzecznik zaniepokojony był skalą migracji zarobkowej Polaków. Ponownie odnotowano liczne przypadki łamania praw polskich emigrantów do odpowiedniego wynagrodzenia za pracę, czy prawa do urlopu wypoczynkowego. Polacy za granicą padają ofiarą nieuczciwych pośredników pracy, przestępstw w postaci uwięzienia w tzw. obozach pracy, mają utrudniony dostęp do sądów. Bywają także obiektem dyskryminacji i agresji.

W konsekwencji w 2009 r. Rzecznik podjął szereg działań na rzecz polskich emigrantów. Aktywność Rzecznika koncentrowała się na zapewnieniu dostępu do opieki konsularnej i pomocy prawnej. Prezentacja problemów Polaków migrujących zarobkowo była celem znakomitej części kontaktów międzynarodowych Rzecznika, jak również konferencji międzynarodowych. Pomoc udzielana była także osobom, które za granicę wyjechały wcześniej i postanowiły wrócić do kraju. Rzecznik występował m.in. na rzecz przyjęcia korzystniejszych przepisów podatkowych dla osób powracających z emigracji.

mately 15 thousand people were offered warm meals and food packages.

J. Family policy, demography and migrations

Legal protection and social assistance addressed to families are among the most important constitutional values, which is, however, repeatedly neglected by state authorities. The functioning of family social benefits and child support benefits is far from satisfactory. In consequence, in 2009, the Defender frequently highlighted the need to introduce effective policies that would be supported by adequate financial resources. The Expert Team for Developing Family Policy Strategy was actively working in the Defender's Office. As a result of these works, two important analyses were published: "Family policy in the EU – recommendations for Poland" and "International migrations and state policy for families."

Furthermore, the Defender did not stay indifferent to the fact that in the period of the last several years a decrease in the population growth connected with a fall in the birth rate has been observed in our country. The demographers forecast a further deterioration of these tendencies, which in the perspective of the upcoming decades will lead to depopulation with all its associated negative effects on the society. For this reason, the Defender intervened, inter alia, with regard to the Demographic Reserve Fund.

A vital phenomenon from the point of view of Polish families is migration. Another year in a row, the Defender was concerned by the scale of economic migration of Poles. Once again, numerous instances were observed of violating Polish emigrants' right to adequate remuneration for work or to recreational leave. Poles living abroad fall prey to dishonest employment agents, become victims in crimes of imprisoning in the so-called work camps, have restricted access to courts. They are also made targets of discrimination and aggression.

This is why, in 2009, the Defender undertook a series of actions for the benefit of Polish migrants. The Defender's activity focused on ensuring access to consular protection and legal assistance. The presentation of problems involving Poles migrating for economic reasons was the rationale behind the vast majority of the Defender's international contacts, as well as international conferences. Help was also provided to persons who had earlier left for the abroad and decided to return to the country. The Defender made interventions concerning, among others, the adoption of more advantageous tax regulations applicable to returning emigrants.



3.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU
OCHRONY PODSTAWOWYCH KONSTYTUCYJNYCH
PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA I OBYWATELA

THE MOST IMPORTANT ISSUES CONCERNING
THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL
CONSTITUTIONAL HUMAN AND CIVIL RIGHTS
AND FREEDOMS



A. Prawo do dobrej legislacji

Rzecznik interweniował w sprawie nieprawidłowości związanych z procesem tworzenia prawa. W trakcie procesu ustawodawczego dochodzi do nadużyć, którym obecnie obowiązująca ustawa o działalności lobbingsowej, nie jest w stanie zapobiec. Konieczne jest zatem, zdaniem Rzecznika, wprowadzenie dodatkowych mechanizmów, które pozwolą odzwierciedlać każdą ingerencję w tekst projektu ustawy już od samego początku rządowych prac legislacyjnych.

W związku z otrzymywanymi sygnałami o występowaniu zaległości w wydawaniu aktów wykonawczych, Rzecznik wystąpił do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie realizacji tego obowiązku. W odpowiedzi Prezes Rządowego Centrum Legislacji wskazał, iż na bieżąco jest monitorowany stan wykonywania upoważnień ustawowych, jednakże wg stanu na 16 września 2009 r. do wykonania pozostało 238 upoważnień ustawowych.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawał także odpowiedni dostęp do źródeł obowiązującego prawa. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o przedstawienie informacji o stanie przygotowań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego do udostępniania w formie elektronicznej dzienników urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz o przyjętym harmonogramie czynności. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który ma na celu uproszczenie formy udostępniania w wersji elektronicznej zainteresowanym podmiotom dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego, a także o pracach zmierzających do utworzenia w przyszłości bezpłatnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy aktów prawnych.

B. Wolność słowa i prawo do informacji

Ochronę konstytucyjnej wolności słowa – gwaranta pluralizmu i demokracji miały na celu interwencje Rzecznika dotyczące odwoływania kontrowersyjnych konferencji naukowych i debat publicznych przez instytucje publiczne i uniwersytety.

Rzecznik postulował również nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Rzecznika, otwarty katalog ograniczeń w dostępie do informacji wywołuje stan niepewności, zarówno po stronie wnioskującego, jak i adresata żądania co do zakresu informacji, które powinny, a które nie

A. Right to good legislation

The Defender intervened on irregularities related to the legislative process. The currently binding Act on lobbying cannot prevent some of the irregularities occurring during the legislative process. Therefore, in the opinion of the Defender, additional mechanisms must be introduced to reflect each amendment to the text of a draft act from the very beginning of the government legislative work.

As a result of the received reports on delays in issuing implementing acts, the Defender petitioned the President of the Government Legislation Centre on the fulfilment of this obligation. In reply the President of the Government Legislation Centre stated that the implementation status of statutory delegations is monitored on an ongoing basis; however, as on 16 September 2009, 238 statutory delegations were still to be implemented.

The Defender was also concerned about appropriate access to the sources of the binding law. The Defender requested the President of the Government Legislation Centre to present the information on the preparation of the government administration authorities and local government units to make available electronic versions of official journals and collections of local legislative acts, and on the adopted work schedule. In reply, the Defender was informed about a government draft Act amending the act on publishing normative acts, which is to simplify the form in which electronic versions of official journal and local legal acts collections are made available to the interested entities, as well as about the works aimed at creating a free-of-charge, publicly available electronic database of legal acts in future.

B. Freedom of speech and the right of access to information

The interventions of the Defender concerning the cancellations of controversial scientific conferences and public debates by public institutions and universities were aimed at protecting the constitutional freedom of speech which is a guarantee of pluralism and democracy.

The Defender also proposed to amend the Act on access to public information. According to the Defender, an open catalogue of restrictions on access to information results in uncertainty, both on the part of the requesting party and the recipient of the request,



mogą być udostępnione. W konsekwencji obywatele nazbyt często spotykają się z odmową udzielenia informacji.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji

Rzecznik aktywnie reagował na każdy przejaw dyskryminacji. Występował wielokrotnie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prac nad ustawą o równym traktowaniu. Przedstawiony projekt ustawy miał na celu wdrożenie dyrektyw Unii Europejskiej oraz zakładał nowelizację ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zgodnie z założeniami, Rzecznik ma być podstawowym organem do spraw ochrony równości. Prace nad ustawą nie zostały jeszcze zakończone.

W związku ze skargami osób niewidomych, Rzecznik wystąpił z postulatem zmiany przepisu przewidującego szczególną formę czynności prawnych podejmowanych przez osoby nie mogące czytać. Przepis ten ma charakter dyskryminujący w stosunku do osób niewidomych, które zmuszone są stosować notarialną formę czynności prawnej i ponosić koszty sporządzenia aktu notarialnego przy każdym istotnym zobowiązaniu majątkowym. Minister Sprawiedliwości podzielił argumenty Rzecznika. Obecnie trwają prace legislacyjne nad zmianą tego przepisu.

Rzecznik występował do Ministra Sportu w sprawie powtarzających się podczas imprez sportowych incydentów o charakterze rasistowskim. W związku z brakiem odpowiednich działań ze strony związków sportowych, Rzecznik zwrócił się o rozważenie podjęcia przez resort działań nadzorczo-kontrolnych wobec tych związków. W odpowiedzi Minister poinformował, że zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk o charakterze rasistowskim i antysemitycznym w sporcie są istotnym elementem działań Ministerstwa, które są podejmowane we współpracy z wieloma podmiotami. Ponadto Minister powiadomił Rzecznika, iż w dniu 16 października 2009 r. prezesi polskich związków sportowych, przedstawiciele innych organizacji pozarządowych podpisali deklarację „Nie – dla rasizmu w sporcie”, która wyraża zobowiązanie do działań w celu likwidacji przejawów rasizmu i dyskryminacji rasowej w sporcie.

W sprawach dyskryminacji ze względu na płeć Rzecznik postulował m.in. zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym oraz zniesienie dyskryminujących postanowień zawartych w kontraktach zawodniczek piłki ręcznej. W odpowiedzi zapewniono o wprowadzeniu odpowiednich przepisów wewnętrznych zakazujących takich postanowień.

with regard to which information should and which cannot be provided. In consequence, the citizens are far too often denied the access to information.

C. Preventing discrimination

The Defender actively reacted to each sign of discrimination. On numerous occasions he petitioned the Minister of Labour and Social Policy with regard to work on the Act on equal treatment. The objective of the presented draft Act was to implement the directives of the European Union and amend the Act on the Human Rights Defender. In line with the assumptions of the Act, the Defender is to be the main authority responsible for equality protection. The work on the act has not been completed yet.

As a result of the complaints lodged by the blind persons, the Defender proposed to amend the provision stipulating a special form for legal transactions performed by persons who are unable to read. The provision is discriminatory against blind persons who are forced to perform legal transactions in a notarial form and to incur the costs of a notarial deed upon undertaking each significant material obligation. The Minister of Justice agreed with the arguments of the Defender. Legislative works on the amendment of this provision are currently underway.

The Defender intervened at the Minister of Sport with regard to recurring racist incidents during sports events. Due to the lack of appropriate actions on the part of sports associations, the Defender requested the Minister to consider undertaking supervisory and control measures with regard to those associations. The Minister replied that the tasks of preventing and combating racist and anti-Semitic phenomena in sports are important elements of the activities of the Ministry, performed in cooperation with numerous entities. In addition, the Minister informed the Defender that on 16 October 2009 the presidents of the Polish sports associations and representatives of other non-governmental organizations had signed a declaration called “No to racism in sports” in which they committed themselves to act for the elimination of racism and racial discrimination in sport.

As regards sex discrimination, the Defender called for increasing the participation of women in public life and eliminating discriminatory provisions from the contracts of women handball players. In reply, he was assured that the relevant internal regulations prohibiting such provisions would be introduced.



Rzecznik walczył także z dyskryminacją ze względu na orientację seksualną. Zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości nowelizacji Kodeksu karnego mającego na celu zapewnienie skuteczniejszej ochrony praw i wolności osób o odmiennej orientacji seksualnej. W ocenie Ministra obowiązujące unormowania Kodeksu karnego w sposób prawidłowy i wystarczający zapewniają ochronę każdego przed zachowaniami powszechnie uznawanymi za dyskryminujące ze względu na orientację płciową lub tożsamość płciową.

Rzecznik występował także w sprawie możliwości wprowadzenia legitymacji z dwoma zdjęciami dla osób transpłciowych, jak również domagał się przestrzegania przez policjantów standardów postępowania wobec takich osób. W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika o projekcie „Safe and out”, którego jednym z założeń jest wypracowanie odpowiednich wytycznych dotyczących zasad postępowania Policji w stosunku do osób LGBT przy uwzględnieniu charakterystycznych dla nich problemów.

D. Wolność prasy

W 2009 r. Rzecznik występował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prac legislacyjnych nad zmianą prawa prasowego w zakresie podmiotów korzystających z komunikacji internetowej, wskazując na konieczność uregulowania prawnej sytuacji osób korzystających z Internetu (bloggerów, osób prowadzących serwisy tematyczne), jak również zdefiniowania na nowo pojęć takich jak: „prasa”, „dziennik”, „czasopismo”. Postulaty Rzecznika zostały uwzględnione. Rzecznik wskazywał również, że obecne zasady dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej, mogą wyczerpywać znamiona czynu zabronionego. Ograniczenia w tym zakresie powinny być wprowadzone również ze względu na ochronę praw dziecka. Prezes Zarządu Spółki RUCH S.A. poinformował Rzecznika, iż Spółka co pewien czas ponawia akcję informacyjną skierowaną do sprzedawców oraz kontroluje sposób ekspozycji prasy erotycznej w sieci własnej. Spółka prowadzi analizę możliwości rozwiązywania umów z agentami, którzy nie stosują się do ustalonych zasad ekspozycji prasy erotycznej.

E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Będąca przedmiotem prac legislacyjnych ustawa o powszechnym spisie ludności, który ma odbyć się

The Defender also fought against discrimination on the grounds of sexual orientation. He requested the Minister of Justice to consider the possibility of amendment to the Penal Code aimed at ensuring more effective protection of rights and freedoms of people with different sexual orientations. According to the Minister, the current regulations of the Penal Code appropriately and sufficiently guarantee protection to every person against the behaviour commonly considered discriminatory on the grounds of sexual orientation or sexual identity.

The Defender also intervened on the possibility of introducing double-photo identity cards for transsexual persons and demanded that police officers observed the standards of dealing with such persons. In reply the Chief Commander of the Police informed the Defender about the “Safe and Out” project. The project assumes i.a. the development of relevant guidelines for the procedures followed by the Police with regard to LGBT persons, taking into account the specific problems of such persons.

D. Freedom of the press

In 2009 the Defender intervened at the Minister of Culture and National Heritage on legislative work on the amendment to the Press law concerning the entities using the Internet communication, pointing to the necessity to regulate the legal situation of people using the Internet (bloggers, persons running thematic services), as well as to redefine such terms as “press”, “daily newspaper”, “magazine”. The proposals of the Defender have been taken into account. The Defender also pointed out that the current rules governing the distribution of erotic and pornographic magazines may meet the criteria of the prohibited act. Restrictions in this regard should be introduced also to protect children’s rights. The president of the management board of RUCH S.A. informed the Defender that the company at times repeats the information campaign addressed to the sellers and thus controls the way the erotic magazines are displayed in its own sales network. The company currently analyses the possibility of terminating the contracts with the agents who do not comply with the established rules of displaying erotic magazines.

E. The right to privacy and personal data protection

The currently prepared Act on the national census scheduled for 2011 imposes an obligation on the



w 2011 r. nakłada na Główny Urząd Statystyczny obowiązek zgromadzenia podczas spisu szczegółowych informacji na temat życia prywatnego, zawodowego i majątkowego, w tym także danych wrażliwych osób nim objętych. W ocenie Rzecznika może to naruszać konstytucyjne prawo do prywatności. W związku z tym skierował on wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przyjęcie odpowiednich rozwiązań ustawowych, które będą zgodne z Konstytucją. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował, iż w wyniku podjętych działań wprowadzono szereg unormowań zwiększających bezpieczeństwo gromadzonych danych.

Rzecznik podkreślał również konieczność zmian w przepisach dotyczących rejestracji i pochówku dzieci urodzonych martwo, wobec braku jednolitych standardów w tej materii. Na skutek interwencji Rzecznika i Generalnego Inspektora Danych Osobowych z ustawy usunięto najbardziej kontrowersyjne regulacje.

F. Prawo wyborcze

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 2009 r., potwierdziły pilną potrzebę nowelizacji prawa wyborczego w celu umożliwienia głosowania osobom niepełnosprawnym, Polakom zamieszkałym za granicą oraz innym osobom, które z różnych przyczyn nie mogą w dniu wyborów stawić się w lokalu wyborczym. Rzecznik otrzymał zapewnienie podjęcia stosownych działań.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów wyłączających wznowienie postępowania w sprawach wyborczych, dotyczących rozpowszechniania materiałów wyborczych zawierających nieprawdziwe informacje o kandydacie. Zakwestionowane przepisy zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją.

G. Prawo do nauki

Prawo każdego obywatela do nauki było przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika. Wiele skarg wywołało obniżenie wieku obowiązkowego nauczania i objęcie obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku sześciu lat. W związku z zapowiedziami cięć budżetowych w oświacie, Rzecznik zwracał uwagę, iż może to spowodować trudności w realizacji pomocy materialnej, która zgodnie z ustawą przysługuje każdemu uprawnionemu uczniowi. Minister Edukacji Narodowej zapewnił Rzecznika, iż funkcjonujący od kilku lat w re-

Central Statistical Office to collect detailed information on private and professional life, material status, including also the sensitive data of people covered by the census. In the opinion of the Defender, this may infringe the constitutional right to privacy. Therefore, the Defender requested the Minister of the Interior and Administration to adopt appropriate statutory solutions which would be compliant with the Constitution. In reply to the motion of the Defender, the Inspector General for the Protection of Personal Data informed that a number of regulations had been introduced to increase the safety of collected data.

The Defender also underlined the necessity of amendments to the regulations on registration and interment of stillborn babies, due to the lack of uniform standards in this regard. As a result of the intervention of the Defender and the Inspector General for the Protection of Personal Data, the most controversial provisions had been removed from the act.

F. Voting right

The elections to the European Parliament in 2009 had proved the urgent need to amend the election law to allow for voting of the disabled persons, Poles living abroad and other persons who for various reasons cannot be at the polling stations on the day of the election. The Defender was assured that the relevant measures would be undertaken.

The Defender submitted a request to the Constitutional Tribunal to declare unconstitutional the regulations excluding the reopening of proceedings on election-related cases concerning the dissemination of election materials presenting false information about a candidate. The Tribunal ruled that the challenged regulations were non-compliant with the Constitution.

G. Right to education

The right of each citizen to education was the subject of numerous petitions of the Defender. Numerous complaints were related to the lowering of the age from which education is compulsory and imposing a schooling obligation on children at the age of six. In view of the planned budget cuts in education, the Defender emphasized that it might cause difficulties in providing material assistance which is a statutory right of all entitled students. The Minister of Education assured the Defender that the system of educa-



sorcie oświaty system wsparcia edukacyjnego dla uczniów jest ważnym elementem w przełamywaniu barier w dostępie do edukacji, a realizowana przez resort edukacji pomoc skierowana do uczniów ma charakter wsparcia edukacyjnego, nakierowanego na rozwiązywanie określonych problemów edukacyjnych, wynikających nie tylko z trudnej sytuacji materialnej, ale również sytuacji rodzinnej, problemów w nauce itp.

W związku z licznymi skargami indywidualnymi, Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie możliwości przygotowania projektu stosownej nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym mającej na celu upoważnienie jednostki samorządu terytorialnego do fundowania stypendiów studenckich ze środków własnych, z czym ministerstwo się zgodziło. W dniu 5 listopada 2009 roku Sejm uchwalił postulowane przez Rzecznika zmiany.

H. Samorządy zawodowe

Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie konstytucyjności obowiązku przynależności do samorządów zawodowych, który może naruszać gwarantowaną w Konstytucji i umowach międzynarodowych wolność wykonywania zawodu. Sprawa czeka na rozpoznanie.

W wystąpieniach do organów samorządów zawodowych, Rzecznik Praw Obywatelskich postulował obniżenie opłaty za odbywanie aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego oraz opłaty rocznej za aplikację radcowską. Wskazywał również na konieczność zapobiegania przewlekłości postępowania w sprawie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikacje prawnicze. Postulaty Rzecznika zostały uwzględnione.

I. Polacy za granicą

Rzecznik nie pozostawał obojętny na los Polaków mieszkających poza granicami kraju. W 2009 roku występował do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawach incydentów o charakterze rasistowskim wobec obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii. Minister poinformował Rzecznika o podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom polskim.

Rzecznik podejmował także interwencje w sprawach skarg polskich emigrantów dotyczących reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich przebywających za granicą. Z informacji skarżących wy-

tional support for students (which had been functioning for several years now at the Ministry of Education) was an important element of overcoming the barriers in the access to education and the support for students provided by the Ministry is the educational support targeted at solving specific educational problems stemming not only from difficult material situation, but also from family situation, learning problems, etc.

As a result of numerous individual complaints, the Defender requested the Ministry of Science and Higher Education to consider the possibility to develop a draft amendment to the Act on higher education aimed at authorising the local government units to finance student scholarships from their own funds. The Ministry agreed with the proposal. On 5 November 2009, the Sejm passed the amendments proposed by the Defender.

H. Professional self-governing bodies

The Defender submitted a request to the Constitutional Tribunal to examine the constitutionality of obligatory membership in professional self-governing bodies, which may violate the freedom to practise a profession guaranteed by the Constitution and international agreements. The case is awaiting examination.

The Human Rights Defender sent petitions to the professional self-government bodies to reduce the fees for compulsory training for a patent agent and annual fee for the compulsory training of legal advisers. He also underlined the necessity to prevent the lengthy proceedings in establishing results of the examination for legal trainings. The requests of the Defender have been fulfilled.

I. Poles abroad

The Defender was also concerned about the situation of Poles living abroad. In 2009, the Defender intervened at the Minister of Foreign Affairs in cases of racist incidents against the Polish citizens living in the United Kingdom. The Minister informed the Defender about the measures implemented to ensure safety to the Polish citizens.

The Defender also intervened in the cases of complaints of Polish emigrants on reorganisation of education for children of Polish citizens residing abroad. The complainants claimed that the government intended to close part of school consultation

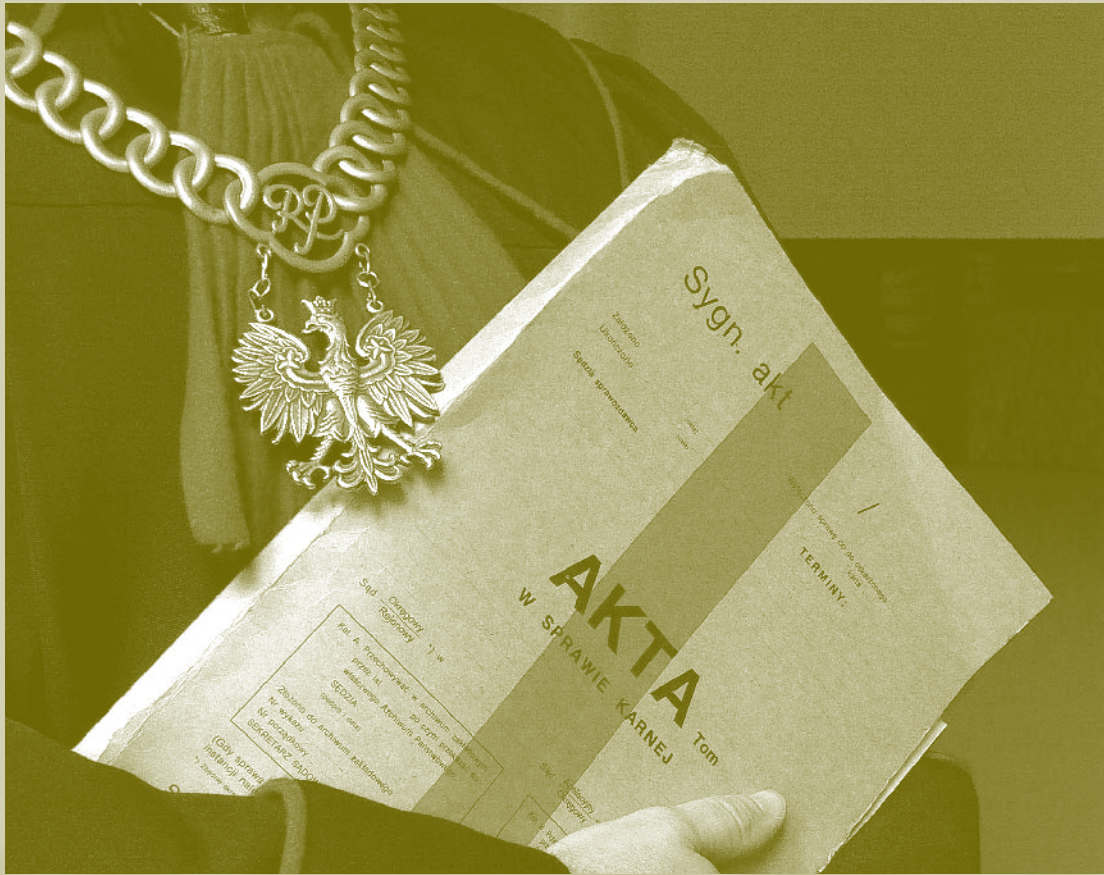


nikało, iż rząd zamierza zlikwidować część szkolnych punktów konsultacyjnych działających przy polskich placówkach dyplomatycznych. Minister Edukacji Narodowej zapewnił Rzecznika, że nie planuje likwidacji szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych. Podjęto także starania o utrzymanie w roku szkolnym 2009/2010 sieci tych placówek i odbywających się w nich zajęć w niezmiennym kształcie.

Rzecznik postulował także uregulowanie kwestii związanych z załatwianiem spraw przed konsulami RP poza granicami kraju. Minister Spraw Zagranicznych poinformował Rzecznika, że został przygotowany projekt założeń do projektu nowelizacji Ustawy o funkcjach konsułów RP, zawierający propozycję uregulowania kwestii wskazanych przez Rzecznika.

points at the Polish diplomatic posts. The Minister of National Education assured the Defender that there were no plans to liquidate schools at the Polish diplomatic posts. Efforts were also made to maintain a network of such schools and classes therein during the 2009/2010 school year.

The Defender also called for regulating the issues related to using the services of the consuls of the Republic of Poland abroad. The Minister of Foreign Affairs informed the Defender that draft assumptions to the draft amendment of the Act on functions of consuls of the Republic of Poland had been prepared and included a proposal to regulate the issues indicated by the Defender.



4.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING CRIMINAL LAW





A. Postępowanie sądowe

Zarówno przepisy Konstytucji, jak umów międzynarodowych przewidują prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. W związku z tym Rzecznik występował wielokrotnie w sprawie zapobiegania przewlekłości postępowania sądowego. Istotnym problemem z punktu widzenia respektowania konstytucyjnego prawa obywateli do sądu jest sprawność i rzetelność postępowania sądowego. Rzecznik konsekwentnie postulował informatyzację sal sądowych, która umożliwi rejestrowanie przebiegu posiedzeń sądowych, pozwalając sądowi na orzekanie w oparciu o materiał zgodny z tym, co w rzeczywistości zdarzyło się w ramach dokonywanych czynności procesowych. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawał również problem sądownictwa wojskowego. Struktura organizacyjna sądownictwa wojskowego, a zwłaszcza powierzenie Izbie Wojskowej Sądu Najwyższego funkcji sądu II instancji dla niektórych kategorii spraw oraz sądu kasacyjnego, budzi wątpliwości co do należytego zapewnienia bezstronności sądu, w sytuacji rozpatrywania kasacji od orzeczenia wydanego przez Sąd Najwyższy. Minister Sprawiedliwości nie podzielił jednak tych uwag.

B. Postępowania przygotowawcze

Rzecznik podjął z własnej inicjatywy działania w sprawie porwania i zabójstwa Krzysztofa Olewnika, mając na względzie ujawnione w mediach uchybienia organów prowadzących śledztwo w tej sprawie oraz kierując się potrzebą zapewnienia praw i wolności osób pokrzywdzonych przestępstwem. Rzecznik postulował również powołanie sejmowej komisji śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów publicznych w tej sprawie. Po jej powołaniu Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego wyrażając przekonanie, że nastąpi zwrot w tej sprawie a jednocześnie zadeklarował gotowość współpracy.

Istotnym problemem poruszonym w wystąpieniach Rzecznika były uchybienia procesowe w postępowaniach przygotowawczych, a także przewlekłość tych postępowań. Ponadto, zdaniem Rzecznika, nieodzowne jest prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących wypadków drogowych przez prokuratorów posiadających wiedzę i praktykę w danej dziedzinie, a także właściwe sprawowanie nadzoru nad czynnościami już we wstępnej fazie postępowania.

A. Judicial proceedings

Both the Constitution and the international agreements provide for the right to have the case examined within a reasonable period of time. Therefore, on numerous occasions the Defender acted for preventing lengthy judicial proceedings. An important problem from the point of view of observance of the constitutional right to a trial is the efficiency and reliability of judicial proceedings. The Defender consistently called for computerisation of court rooms which would enable registration of the court sittings thus allowing the court to make decisions on the basis of the materials reflecting what actually happened during the acts in court proceedings. The case is being monitored by the Defender.

The Defender was also concerned about the problem of military justice system. The organisational structure of the military justice system, in particular the fact that the Military Chamber of the Supreme Court acts as the court of secondary instance for some categories of cases and as a cassation court, raises doubts concerning the due guarantee of the court impartiality upon examination of the cassation of the Supreme Court's ruling. The Minister of Justice did not agree with those reservations.

B. Preparatory proceedings

On his own initiative, the Defender acted on the kidnapping and murder of Krzysztof Olewnik. The Defender was motivated by negligence of the authorities investigating the matter (exposed by the media) and the need to ensure the rights and freedoms of the crime victims. The Defender called for establishing a parliamentary investigation commission to verify the correctness and legality of the actions taken by the public authorities in this regard. Following the establishment of the commission, the Defender sent a letter to its chairman stating that this fact would be a turnaround in the case and declaring his readiness to cooperate.

Important problems addressed by the Defender included irregularities in preparatory proceedings and the lengthy nature of such proceedings. Furthermore, in the opinion of the Defender, the proceedings in cases concerning road accidents should be run by the prosecutors with knowledge and experience in a given field and the actions performed already at the initial stage of the proceedings should be properly supervised. The National Public Pros-



Prokurator Krajowy uznał, że przebieg postępowań budzących największe zainteresowanie społeczne nie budzi zastrzeżeń. Ponadto, analiza przedstawionych przez prokuratury apelacyjne informacji wskazuje, że pomimo dostrzeżonych w niektórych sprawach poważnych uchybień, systematycznie ulega poprawie skuteczność działań prokuratorów w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, w tym popełnionych przez prowadzących pojazdy w stanie nietrzeźwości.

C. Represje ze strony organów państwa w latach 1944–1989

W 2009 r. Rzecznik podejmował działania w sprawach osób i ich rodzin dotkniętych represjami ze strony organów państwa z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w latach 1944–1989. Na skutek kasacji wniesionej przez Rzecznika, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, która poszerza możliwości dochodzenia odszkodowania z tego tytułu.

D. Prawo do rozpowszechniania informacji

Rzecznik zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisu, który przewiduje karę za ujawnienie tajemnicy państwowej. Zdaniem Rzecznika, ustawodawca powinien w taki sposób określić znamiona czynu, by nie istniały wątpliwości, czy określone zachowanie w konkretnej sytuacji jest zabronione, czy też nie. Zaskarżony przepis stanowi ingerencję w wyrażone w Konstytucji prawo do rozpowszechniania informacji. Ingerencja taka ma miejsce wówczas, gdy dotyczy osób, które nie pełnią żadnych funkcji publicznych i zapoznały się z informacją stanowiącą tajemnicę państwową poza działalnością w sferze publicznej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

E. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

Problem respektowania konstytucyjnych gwarancji równości wobec prawa w sprawach dotyczących kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych był przedmiotem szeregu działań Rzecznika. W wystąpieniu do Premiera Rzecznik podkreślił, iż wydarzenia związane z ujawnieniem treści rozmów telefonicznych utrwalonych przez służby specjalne skłaniają do wniosku, iż nie tylko praktyka, lecz również obowiązujący w tym zakresie stan prawny, w dalszym ciągu

ecutor decided that there were no reservations concerning the proceedings enjoying the greatest interest of the general public. Furthermore, the analysis of the information provided by the appellate public prosecutors' offices points to the increasing efficiency of the activities of prosecutors with regard to combating crimes against safety in traffic, including the crimes committed by persons driving under the influence of alcohol, despite gross irregularities revealed in some cases.

C. Repression inflicted by state authorities in the period 1944-1989

In 2009 the Defender acted in cases of the persons and the families of persons who were subject to repressions from the state authorities for acting for the independence of the Polish State between 1944 and 1989. As a result of the cassation filed by the Defender, the Supreme Court passed a resolution extending the possibilities of claiming compensation in this regard.

D. Right to disseminate information

The Defender requested the Constitutional Tribunal to examine the constitutionality of the regulation which stipulates a penalty for disclosing a state secret. According to the Defender, the legislator should explicitly specify the criteria of such a disclosure to avoid any doubts as to whether a given act is prohibited or not in a specific situation. The challenged regulation constitutes an intervention in the right to disseminate information stipulated in the Constitution. Such intervention takes place when it concerns people who do not perform any public functions and learned the information being a state secret while not acting in the public sphere. The case is awaiting examination.

E. Citizens' safety. The powers of the police and other services

A number of actions of the Defender focused on the problem of observing the constitutional guarantees of equality before the law in the cases concerning the operating surveillance of telephone conversations. In his letter to the Prime Minister, the Defender emphasized that the incidents involving the disclosure of telephone conversations recorded by secret services led him to the conclusion that not only the practice, but also the legal situation in this regard, are still non-



odbiega od standardów wyznaczonych przez Konstytucję. Osoby podsłuchiwane nie są bowiem informowane o założeniu im podsłuchu. Ponadto informacje uzyskane podczas podsłuchów, które nie zawierają dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego nie zawsze podlegają zniszczeniu. Przyczynia się do tego brak stosownych przepisów w ustawach regulujących funkcjonowanie niektórych służb specjalnych. Obecnie trwają prace legislacyjne nad nowelizacją unormowań w powyższych kwestiach.

F. Ochrona praw ofiar przestępstw

Doniosłym problemem jest stworzenie spójnego i zorganizowanego systemu pomocy ofiarom przestępstw. W następstwie działań Rzecznika, w Ministerstwie Sprawiedliwości powołano międzyresortowy zespół, który opracował projekt Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw na lata 2009–2013. Celem programu jest, zgodnie z intencją Rzecznika, wypracowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących udzielaniu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwrócił się o ustawowe umocowanie Programu. Opracowany projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw przesłano w dniu 20 kwietnia 2009 r. wszystkim członkom Rady Ministrów do konsultacji. Działania formalne w tej sprawie pozostają w toku.

G. Stosowanie tymczasowego aresztowania

Zagadnienia związane ze stosowaniem tymczasowego aresztowania pozostają w stałym zainteresowaniu Rzecznika. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości poruszony został problem odstępowania od zastosowania tymczasowego aresztowania w przypadkach, gdy pozostawanie sprawcy zbrodni, umyślnego występku przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza, gdy groził popełnieniem takiego czynu, na wolności stwarza zagrożenie dla pokrzywdzonych lub świadków. W ocenie Rzecznika, w takich przypadkach zastosowanie tymczasowego aresztowania powinno być obligatoryjne.

Z danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wynika, iż znaczna jest wciąż liczba tymczasowych aresztowań w postępowaniach sądowych trwających ponad dwa lata. Rzecznik postulował podjęcie działań, które zapewnią stosowanie tymczasowego aresztowania zgodnie z wymogami Konstytucji i umów międzynarodowych, jednocześnie zabezpieczając

compliant with the standards set by the Constitution. The persons who are tapped are not informed about the putting of the tap on their phones. Moreover, the information obtained from tapping which does not include evidence allowing to initiate the criminal proceedings, is not always destroyed. The reason for such situation is the lack of relevant provisions in the acts regulating the functioning of some secret services. The legislative work on amending the regulations in this regard is currently underway.

F. The protection of the rights of victims of crime

A significant problem is to create a coherent and organised system of assistance for the victims of crimes. The activities of the Defender led to the establishment of an interministerial team at the Ministry of Justice which developed a draft of the National Programme for Victims of Crimes for 2009-2013. The objective of the programme is, as the Defender intended, to develop and implement systemic solutions for providing support to crime victims. The Defender requested the Prime Minister that the Programme was legally recognised. On 20 April 2009, the draft resolution of the Council of Ministers on the National Programme for Victims of Crimes was sent to all members of the Council of Ministers for consultation. Formal activities on this matter are in progress.

G. Use of detention on remand

The issues related to the detention on remand are the subject of continued interest of the Defender. In his address to the Minister of Justice the Defender raised the issue of refraining from detention on remand in the cases where the setting of the perpetrator of the crime, intentional offence against life, health or public safety, at liberty is a threat to the victims or witnesses, in particular if the perpetrator threatened to commit such an act. According to the Defender, in such cases detention on remand should be obligatory.

The data of the Institute of Justice show that in judicial proceedings the number of the cases of detention on remand lasting over two years is still high. The Defender motioned for taking actions to ensure the use of detention on remand in line with the requirements of the Constitution and international agreement, at the same time duly securing the rights and freedoms of other participants of the criminal



w należyty sposób prawa i wolności innych uczestników postępowania karnego. Parlament uchwalił Ustawę o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wprowadzając instytucję skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy – bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora.

H. Zagrożenia dla niezawisłej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z zaniechaniem przez Ministra Zdrowia podjęcia działań zmierzających do zminimalizowania – tak jak miało to miejsce w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej – prawdopodobieństwa zagrożenia epidemiologicznego wirusem A/H1N1 oraz skargami obywateli na brak dostępu do szczepień ochronnych, Rzecznik wielokrotnie występował w tej sprawie do Ministra Zdrowia. Brak oczekiwanej reakcji Ministra spowodował, że Rzecznik złożył do Prokuratora Krajowego żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia. Zdaniem Rzecznika, Minister działał na szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1. W związku z odmową wszczęcia śledztwa przez prokuraturę, Rzecznik zasygnalizował Ministrowi wadliwą praktykę utożsamiania przez prokuratorów złożenia zawiadomienia przez właściwy organ o popełnieniu przestępstwa od żądania wszczęcia postępowania – jako autonomicznego uprawnienia Rzecznika.

proceedings. The Parliament passed the Act amending the Act on complaints about the infringement of the right of a party to have the case examined in judicial proceedings without undue delay, by introducing the institution of a complaint about the infringement of the right of a party to have the case examined without unjustified delay in the preparatory proceedings run or supervised by a prosecutor.

H. Threats to independence of the Human Rights defender

As the Minister of Health failed to undertake measures aimed at minimizing the epidemiological threat connected to A/H1N1 virus (though numerous European Union Member States implemented such measures) and due to the complaints of the citizens about the lack of access to vaccines, the Defender made numerous interventions in this regard addressed to the Ministry of Health. As the Minister failed to respond, the Defender requested the National Public Prosecutor to initiate preparatory proceedings on the Minister of Health's nonfeasance. According to the Defender, the Minister acted to the detriment of the public interest by causing a risk of the A/H1N1 influenza epidemic. As the prosecutor's office refused to initiate the proceedings, the Defender drew the attention of the Minister to the erroneous practice of prosecutors who equate the notification of crime by a competent authority with the demand to initiate the proceedings which is an autonomous power of the Defender.



5.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA PRACY
I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING LABOUR LAW
AND SOCIAL SECURITY



A. Roszczenia odszkodowawcze związane z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej niezgodności z Konstytucją ograniczenia możliwości dochodzenia innych roszczeń niż odszkodowanie ustawowe, powstałych w związku z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy. W opinii Rzecznika, wyłączenie możliwości dochodzenia odszkodowania przekraczającego wysokość odszkodowania ustawowego, nie daje należytej ochrony prawom majątkowym pracownika. Pracownik jest słabszą stroną stosunku pracy i z tego względu przyjęcie wyłącznie limitowanego odszkodowania, bez możliwości odwołania się do przesłanek odpowiedzialności pracodawcy opartej na Kodeksie cywilnym, nie może być zaakceptowane jako właściwy kompromis pomiędzy rozbieżnymi interesami stron stosunku pracy.

B. Naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu

Do Rzecznika wpływały wnioski wskazujące na regulacje prawne naruszające zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nakłada na pracodawcę obowiązek odwołania ze stanowiska inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych osoby, która ma ustalone prawo do emerytury. Taka regulacja przekłada się na nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn, ponieważ – w świetle Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, różnicującej powszechny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – kobieta inspektor kontroli może wystąpić o ustalenie prawa do emerytury o 5 lat wcześniej niż mężczyzna. Ustalenie tego prawa zmusza pracodawcę do doprowadzenia do ustania stosunku pracy. Taki zapis oznacza więc dyskryminację pośrednią ze względu na płeć i bezpośrednią ze względu na wiek. Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił pogląd Rzecznika i zapowiedział nowelizację ustawy polegającą na likwidacji tego przepisu.

Rzecznik występował także w sprawie możliwej niekonstytucyjności przepisu, w świetle którego rozwiązanie stosunku pracy z kuratorem zawodowym może nastąpić w drodze wypowiedzenia, w razie nabycia prawa do emerytury. Przepis ten w zakresie, w jakim stwarza podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem – kobietą wcześniej niż z pracownikiem – mężczyzną, jest niezgodny z Konstytucją przez to, że prowadzi do

A. Claims for compensation on the grounds of unlawful termination of an employment contract by notice

The Defender notified his participation in the proceedings on the constitutional complaint concerning the restriction of the possibility to assert other claims than statutory claims on the grounds of defective termination of an employment relationship. In the opinion of the Defender, the lack of the possibility to assert claims exceeding the amount of statutory claims does not ensure adequate protection of the employee's property rights. An employee is the weaker party to the employment relationship and therefore the limit on claims, without the possibility to invoke the premises of the employer's liability under the Civil Code, cannot be accepted as the appropriate compromise between divergent interests of the parties to the employment relationship.

B. Breach of the principle of equal treatment in employment

The Defender received motions pointing to legal regulations breaching the principles of equal treatment in employment. The Act on social insurance system imposes an obligation on the employer to dismiss a person with an established right to pension from the post of the control inspector at the Social Insurance Institution. Such provision results in unequal treatment of women and men, since pursuant to the Act on old age and disability pensions from the Social Insurance Fund, which stipulates different retirement age for women and men, a female control inspector may request the establishment of her right to pension 5 years earlier than a man. The establishment of such a right forces an employer to terminate the employment relationship. Therefore, the provision entails indirect discrimination on the grounds of sex and indirect on the grounds of age. The Minister of Labour and Social Policy agreed with Defender and declared that the Act would be amended by repealing the said provision.

The Defender also acted on a possible unconstitutionality of the provision pursuant to which the employment relationship with a probation officer may be terminated by notice when the officer acquires the pension rights. To the extent that the provision creates a basis for the termination of the employment relationship by notice with a female employee earlier than with a male employee, it is in breach of the Con-



zróznicowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn. Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, o podjęciu prac legislacyjnych nad nowelizacją Ustawy o kuratorach sądowych.

Regulacja zawarta w Ustawie o szkolnictwie wyższym przewiduje, że stosunek pracy mianowanego nauczyciela akademickiego, zatrudnionego na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego, wygasa z końcem roku akademickiego, w którym ukończył on 70 rok życia, podczas gdy osiągnięcie tego wieku nie stanowi przyczyny zakończenia z mocy prawa stosunku pracy innych mianowanych nauczycieli akademickich. W ocenie Rzecznika regulacja ta stanowi przejaw dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek wobec tych mianowanych nauczycieli akademickich, którzy są zatrudnieni na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego. W powyższej sprawie również zapowiedziano zmianę dyskryminującego przepisu.

C. Przejście zakładu pracy na innego pracodawcę a uprawnienia do odprawy pieniężnej

Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika w sytuacji przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, uprawnia do nabycia prawa do odprawy pieniężnej przewidzianej w razie rozwiązania stosunku pracy z powodu przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której wskazał, że zasadniczo nie ma podstawy uprawniającej pracownika rozwiązującego stosunek pracy w związku z przejściem zakładu pracy na innego pracodawcę do tego rodzaju odprawy. Jednakże w sytuacjach wyjątkowych, w których przejście zakładu pracy pociąga za sobą poważne zmiany na niekorzyść pracownika, odprawa pieniężna może być przyznana.

D. Wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej

Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zakwestionowane przepisy Ustawy pozwalają na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. Zdaniem Rzecznika, Komisja Nadzoru Finan-

stitution, as it leads to the different legal situation of women and men. The Minister of Justice agreed with the Defender and informed him that legislative work on amendment to the Act on probation officers had been initiated.

The regulation included in the Act on higher education stipulates that the employment relationship of an appointed university teacher employed at the post of a full professor or an associate professor shall expire at the end of the academic year in which the teacher finished 70 years of age, while reaching that age is not a reason for terminating (by the law itself) the employment relationship of other appointed university teachers. According to the Defender, such regulation is discriminatory on the grounds of age with respect to the appointed university teachers who are employed at the post of a full professor or an associate professor. The amendment of the discriminatory provision in this regard was announced.

C. Takeover of the work establishment by another employer and the right to severance pay

The Defender requested the Supreme Court to pass a resolution clarifying whether the termination of the employment contract by an employee when the work establishment is taken over by another employer entitles the employee to acquire the right to severance pay provided for in the case of termination of the employment relationship for reasons on the part of the employer.

The Supreme Court passed a resolution in which it stated that in principle there are no grounds entitling the employee terminating the employment relationship due to the takeover of the work establishment by another employer to such severance pay. However, the severance pay may be granted in exceptional circumstances, when the takeover of the work establishment entails major changes to the detriment of the employee.

D. Exclusion of the employees of the Polish Financial Supervision Authority from the civil service

The Defender submitted a request to the Constitutional Tribunal to declare that some provisions of the Act on financial market supervision were in breach of the Constitution. The challenged provisions of the Act allow to exclude the employees of the Polish Financial Supervision Authority from the civil service. According to the Defender, the Financial Supervision



sowego jest centralnym organem administracji rządowej. W tej sytuacji uprawnione jest stanowisko, że wynikający z Konstytucji zakaz ograniczania zakresu podmiotowego działania służby cywilnej w obrębie organów administracji rządowej został naruszony.

E. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunków pracy w związku z reorganizacją urzędów i reformą finansów publicznych

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego dwa wnioski w sprawie niekonstytucyjności regulacji prawnej przewidującej wygaszanie z mocy prawa stosunków pracy z pracownikami, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy lub pracownikom, którzy odmówili ich przyjęcia w związku z reorganizacją pracy urzędów. Pierwszy wniosek dotyczył reorganizacji urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową. Drugi dotyczył przekształceń niektórych instytucji w związku z reformą finansów publicznych. W ocenie Rzecznika, wprowadzenie możliwości swobodnego zwalniania pracowników, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzania stosunku pracy prowadzi do naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony pracy oraz zasady prawa do sądu.

Z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy wnioski zostały skierowane do łącznego postępowania.

F. Zasady przechodzenia na emeryturę nauczycieli przedszkoli niepublicznych

W dniu 23 kwietnia 2009 roku Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący zasad przechodzenia na emeryturę nauczycieli przedszkoli niepublicznych. Trybunał podzielił argumenty Rzecznika o niekonstytucyjności przepisów Karty Nauczyciela, które różnicowały nauczycieli przedszkoli publicznych i nauczycieli przedszkoli niepublicznych w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że uprawnienia nauczycieli do wcześniejszej emerytury wynikają z charakteru wykonywanej przez nich pracy, a nieformalnego statusu prawnego poszczególnych typów placówek oświatowych.

G. Ustawowa definicja deportacji

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący ustawowej definicji „deportacji”. Podzie-

Authority is a central authority of government administration. Therefore, it is justified to claim that the constitutional ban on restricting the subjective scope of activities of the civil service within the government administration authorities was breached.

E. Expiry of the employment relationships by virtue of the law in relation to the reorganisation of public administration offices and the reform of public finance

The Defender sent two motions to the Constitutional Tribunal on the unconstitutionality of the legal regulation stipulating the termination, by virtue of the law, of employment relationships with the employees who were not offered new work and pay conditions or the employees who refused to accept such conditions due to the reorganisation of the work of public administration offices. The first motion concerned the reorganisation of the offices responsible for environmental protection and trade inspection. The second focused on transformations of some institutions due to the public finance reform. According to the Defender, the possibility of dismissing the employees at discretion, without the necessity to apply a general clause stipulating the justifiability of employment relationship termination, leads to the breach of constitutional standards of labour protection and of the principle of the right to a trial.

Due to the subject matter of the two motions being identical, the motions were forwarded for joint examination.

F. Rules governing the retirement of teachers in non-state kindergartens

On 23 April 2009, the Constitutional Tribunal examined the motion of the Defender concerning the rules governing the retirement of teachers in non-state kindergartens. The Tribunal agreed with the arguments of the Defender on the unconstitutionality of the provisions of the Teacher's Charter which differentiated between the teachers of state kindergartens and the teachers of non-state kindergartens in terms of the right to early retirement. In the reasons for the judgment, the Tribunal stated that teachers' right to early retirement stem from the nature of their work and not the informal legal status of individual types of educational establishments.

G. Statutory definition of deportation

The Constitutional Tribunal examined the motion of the Defender on the statutory definition of “depor-



lił on zdanie Rzecznika w sprawie niekonstytucyjności przepisu, który definiuje deportację z pominięciem przesłanki wywiezienia do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego. Kwestionowany przepis prowadził do absurdalnych sytuacji, w których świadczenie deportacyjne mogło zostać przyznane osobie deportowanej np. do sąsiedniej miejscowości, znajdującej się już poza terytorium RP, podczas gdy nie przysługiwało osobom przesiedlonym o kilkaset kilometrów, ale w ramach terytorium państwa polskiego.

H. Dyskryminacja ze względu na wiek w ubezpieczeniu chorobowym

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które ukończyły 50 lat i od dnia 1 lutego 2009 roku zostały objęte nowymi zasadami wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby. Zgodnie z treścią zmienionego przepisu Kodeksu pracy, w przypadku pracowników w wieku powyżej 50 lat, pierwsze 14 dni niezdolności do pracy wskutek choroby opłaca pracodawca w formie wynagrodzenia, natomiast od 15 dnia niezdolności do pracy przysługuje zasiłek chorobowy, finansowany z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ma to swoje dalsze konsekwencje, bowiem zgodnie z Ustawą o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, miesięczny zasiłek chorobowy za okres pobytu w szpitalu wynosi 70% podstawy wymiaru zasiłku. Oznacza to, że przebywający w szpitalu pracownik, który ukończył 50 lat, otrzyma świadczenie na poziomie 70% podstawy wymiaru od 15 dnia niezdolności do pracy, natomiast przebywający w szpitalu pracownik, który nie ukończył 50 lat, obniżone do 70% świadczenie otrzyma dopiero od 34 dnia niezdolności do pracy. Skarżący podnoszą, że takie rozwiązanie jest dyskryminujące ze względu na wiek i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne.

Minister Pracy i Polityki Społecznej uwzględnił stanowisko Rzecznika, informując, że podjęto prace legislacyjne nad zrównaniem poziomu wypłat zasiłków chorobowych za okres pobytu w szpitalu dla ogółu ubezpieczonych.

I. Wadliwe upoważnienie w Ustawie o pomocy społecznej dotyczące wsparcia rodzin zastępczych

Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie Rzecznika o niekonstytucyjności upoważnienia zawartego

„tation”. The Tribunal agreed with the Defender that the provision defining the deportation with the exclusion of the deportation for forced labour within the borders of pre-war Polish state was in breach of the Constitution. The challenged provision led to absurd situations where a deportation benefit could be granted to a person deported e.g. to a neighbouring town outside the territory of the Republic of Poland, but could not be granted to the persons relocated several hundred kilometres away, but within the territory of Poland.

H. Discrimination on the grounds of age in sickness insurance

The Defender received complaints from the persons who finished 50 years of age and from 1 February 2009 had been covered by new rules governing the payment of remuneration for the time of being unable to work due to sickness. Pursuant to the amended provision of the Labour Code, in the case of employees aged over 50, the first 24 days of inability to work due to sickness are paid by the employer in the form of remuneration, while from the 15th day of inability to work the employees are entitled to a sickness benefit financed from the Social Insurance Fund. This has further consequences, as pursuant to the Act on monetary benefits from social insurance in the case of sickness and maternity, the sickness benefit for the period of being in hospital amounts to 70% of the benefit assessment basis. This means that an employee aged over 50 who is at the hospital will receive a benefit amounting to 70% of the assessment basis from the 15th day of being unable to work, while an employee aged below 50 who is at the hospital will receive the benefit reduced to 70% from the 34th day of being unable to work. The complainants claim that such a solution is discriminatory on the grounds of age and is inconsistent with the constitutional principle of equal treatment by public authorities.

The Minister of Labour and Social Policy took into account the position of the Defender and informed that legislative work had started on levelling the sickness benefits for the period of being at hospital for all the insured.

I. Defective authorisation in the Act on social assistance concerning the support for foster families

The Constitutional Tribunal agreed with the Defender on the unconstitutionality of the authorisation



w Ustawie o pomocy społecznej. Zdaniem Rzecznika, brak w zaskarżonym przepisie oraz całej ustawie wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie ma więc charakter blankietowy. Jest to równoznaczne z oceną, że kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją.

J. Zasady ustalania dochodu rodziny w sprawach o świadczenia rodzinne

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. Kwestionowany przepis Rozporządzenia reguluje ustalenie faktycznego dochodu rodziny osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne, jeżeli rodzina uzyskała dodatkowe dochody. Objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia różnicują krąg podmiotów określonych w oparciu o wskazane cechy istotne ze względu na czas uzyskiwania dodatkowych dochodów. Osobom, które uzyskały dodatkowe dochody, ale utraciły je przed dniem ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, dochód nie będzie zwiększany. Natomiast osobom, które dodatkowy dochód uzyskują w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, wymiar dochodu rodziny zostanie zmieniony.

provided for in the Act on social insurance. According to the Defender, the challenged provision and the entire act lack guidelines for detailed regulation (in the implementing legal act) of a lump sum for child maintenance and rates for the functioning of a family establishment. The authorisation in the provision is therefore a reference authorisation. This means that the challenged provision is in breach of the Constitution.

J. Rules of establishing the income of the family in cases concerning family benefits

The Defender requested the Constitutional Tribunal to examine the compliance of the ordinance of the Minister of Social Policy of 2 June 2005 on the method and manner of procedure in the cases concerning family benefits. The challenged provision of the Ordinance regulates the determination of the actual income of the family of a person applying for family benefits, if the family obtained additional income. The challenged provisions of the Ordinance divide the entitled entities into groups depending on the date of earning additional income. The income of persons, who earned additional income but lost it before the date on which their right to family benefits expired, will not be increased. The family income assessment basis will be increased for persons who earn additional income on the day on which the right to family benefits is established.



6.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA CYWILNEGO
I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING CIVIL LAW
AND PROPERTY MANAGEMENT



A. Przewlekłość postępowań „dekretowych” dotyczących praw do gruntów warszawskich

W skargach kierowanych do Rzecznika sukcesywnie powraca problem przewlekłości tzw. postępowań „dekretowych”. Postępowania te nie zostały zakończone mimo upływu kilkudziesięciu lat. Opóźnienia dotyczą zarówno postępowań toczących się po stwierdzeniu nieważności decyzji wydanych na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy, jak i wciąż nierozpoznanych wniosków o przyznanie własności czasowej, złożonych przez byłych właścicieli gruntów jeszcze w latach 40 - tych XX w. Analiza spraw, które wpłynęły do Rzecznika wskazuje na znaczną opieszałość w rozpatrywaniu spraw przez Urząd m. st. Warszawy, przy czym długie okresy bezczynności organów nie znajdują uzasadnienia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prezydenta m. st. Warszawy z prośbą o zbadanie przedstawionej sprawy, a zwłaszcza skali opisanego zjawiska, oraz ewentualne podjęcie działań zaradczych.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r. podzielił pogląd Rzecznika.

B. Obowiązek uiszczenia tzw. opłaty planistycznej przez darczyńcę

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, dotyczącym wykładni przepisu Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulującym kwestię obowiązku uiszczenia tzw. opłaty planistycznej przez darczyńcę. Rzecznik zajął stanowisko, że obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego nie obejmuje sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości nastąpiło pod tytułem darmym.

W ocenie Rzecznika, jedyną racjonalną koncepcją jest przyjęcie, iż ustawodawca nadał opłacie planistycznej charakter partycypacji gminy w proficie finansowym, który uzyskuje właściciel poprzez zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek uchwalenia planu przestrzennego lub jego zmian. Gdy wysokość uzyskanej przez niego kwoty jest zwiększona przez to, że nowe ustalenia planu zagospodarowania czynią nieruchomość bardziej atrakcyjną niż dotychczas, to zbywca powinien się podzielić uzyskanym zyskiem z gminą. To właśnie działalność planistyczna gminy zadecydowała o wyższej cenie zbycia nieruchomości. W konsekwen-

A. Excessive duration of “decree” proceedings concerning the rights to land in Warsaw

The problem of excessive duration of the so-called “decree” proceedings recurs in the complaints sent to the Defender. The proceedings have not been completed although several dozens years had passed. The delays concern both the proceedings pending after the establishment of invalidity of the decisions issued pursuant to the decree on ownership and use of land in the capital city of Warsaw and the still unexamined request for temporary ownership submitted by former owners of the land in the 1940s. The analysis of the cases submitted to the Defender reveals that the Warsaw City Hall was manifestly dilatory in examining the cases, and the long periods of inactivity on the part of the authorities were unjustified. Therefore, the Defender requested the Mayor of the City of Warsaw to examine the issue, in particular the scale of the phenomenon, and to take remedies, if necessary.

In the resolution of 10 December 2009, the Supreme Administrative Court agreed with the position of the Defender.

B. Obligation to pay the so-called zoning fee by the donor

The Defender joined the proceedings before the Supreme Administrative Court concerning the interpretation of the provision of the Act on land development and management which stipulates the obligation to pay the so-called zoning fee by the donor. According to the Defender, the obligation to pay a fee for the increase in the property value as a result of adopting a local land development plan does not cover the situation where the property ownership was transferred at nil consideration.

The Defender believes that the only rational interpretation is that the legislator made the zoning fee to be a participation of the municipality in the financial profits the owner earns from the sale of the property the value of which has increased due to the adoption of a land development plan or its amendments. If the amount he obtains is increased by the fact that new arrangements of the land development plan make the property more attractive than before, than the seller should share the profit with the municipality. It is the planning activities of the municipality that increased the price of the property. Therefore, the fee should not be paid by the owner who did not earn any prof-



cji opłaty tej nie powinien uiszczać ten właściciel, który nie osiąga żadnego zysku ze zbycia nieruchomości - tzn. osoba, która przenosi własność nieruchomości na podstawie umowy darowizny.

NSA w podjętej uchwale podzielił wykładnię przepisu proponowaną przez Rzecznika.

C. Odszkodowanie za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, po upływie terminu wskazanego dla wywłaszczonych na złożenie wniosku o odszkodowanie, zostały pozbawione nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie.

Przepisy ustawy reformującej administrację publiczną stanowią, że odszkodowanie ma być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Jak wskazywały wpływające do Rzecznika skargi, w praktyce zdarza się, iż wyżej wskazane postępowanie administracyjne nie tylko nie zostaje zakończone przed upływem terminu wygaśnięcia uprawnienia do odszkodowania, ale nawet nie jest wszczynane przed upływem tego terminu. Powoduje to, iż w wielu przypadkach poprzedni właściciel przejmowanej nieruchomości nie ma możliwości uzyskania odszkodowania za jej przejście, a czasami nie ma nawet świadomości, że mógł on utracić już jej własność

W związku z tym, Rzecznik wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że przepis ten w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest niezgodny z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego i z zasadą proporcjonalności przy wywłaszczaniu nieruchomości z mocy prawa. Sprawa w toku.

D. Zmiany w prawie budowlanym

W dniu 23 kwietnia 2009 roku Sejm przyjął Ustawę o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz nie-

it from the sale of the property, i.e. the person who transfers the property ownership in the form of the deed of donation.

The Supreme Administrative Court passed a resolution in which it agreed with the interpretation of the provision proposed by the Defender.

C. Compensation for properties taken for public roads

The Defender received complaints from persons, who, as a result of the decision of public administration authorities on taking over of their property by the State Treasury or the local government units and after the expiry of the deadline for the dispossessed to submit a compensation request, were deprived not only of the ownership of the property, but also of the possibility to receive compensation for the lost property.

The provisions of the Act reforming the public administration stipulate that the compensation is to be determined and paid out in line with the principles and manner laid down in the regulations on compensation for the expropriated properties, on the request of the property owner submitted between 1 January 2001 and 31 December 2005. The claim expires after that period.

The complaints submitted to the Defender indicated that there were cases where the aforementioned administrative proceedings had not been finished before the expiry of the entitlement to compensation or even had not been initiated before the expiry of the said deadline. As a result, in numerous cases the previous owner of the property taken over cannot receive compensation for its takeover and sometimes is not even aware that he could lose its ownership.

Therefore, the Defender requested the Constitutional Tribunal to declare that the provision, to the extent that it allows the compensation claim to expiry before the issue of the decision confirming the acquisition of the ownership right to the property taken over for a public road by the State Treasury or a local government unit, is not in line with the constitutional principles of the rule of law and the proportionality principle upon expropriation of properties by virtue of law. The case is pending.

D. Amendments to the construction law

On 23 April 2009, the Sejm passed the Act amending the Construction law and certain other acts. In the



których innych ustaw. W ocenie Rzecznika, niesie ona ze sobą szereg zagrożeń dla ochrony praw i wolności obywatelskich oraz zwalnia władze publiczne z obowiązku dbałości o te prawa i wolności, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP o rozważenie możliwości skierowania ustawy przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania, czy kwestionowana ustawa nie narusza norm konstytucyjnych.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi przede wszystkim likwidacja pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem i rejestracją budowy. W obecnie obowiązującym stanie prawnym pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, wydawaną po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego mającego na celu zbadanie zgodności z prawem planowanej inwestycji. Obecny stan prawny, w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, odpowiednio wyważa prawo inwestora do zagospodarowania własnej nieruchomości z porządkiem publicznym i ochroną indywidualnych interesów osób trzecich. Uchwalona w kwietniu 2009 roku ustawa zmieniająca Prawo budowlane tę zasadę narusza, pozbawiając obywateli, przed rozpoczęciem procesu realizacji, realnego wpływu na kształt i dopuszczalność planowanej inwestycji. Proponowany tryb przyjęcia zgłoszenia i rejestracji budowy nie zapewnia takich mechanizmów kontroli nad inwestycją, które gwarantowałyby ochronę interesów osób trzecich i porządku publicznego.

Argumenty zawarte w wystąpieniu Rzecznika zostały uwzględnione we wniosku Prezydenta RP skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego.

opinion of the Defender, the Act entails a number of threats for the protection of civil rights and freedoms and relieves the public authorities from the duty to take care of those rights and freedoms and to ensure public order. Therefore, the Defender motioned to the President of the Republic of Poland to consider the possibility to forward the act to the Constitutional Tribunal to examine whether the challenged act does not breach the constitutional standards.

The main reservation of the Defender concerned the abandonment of the building permit and its replacement with the building notification and registration. In the current legal situation, the building permit is an administrative decision, issued following administrative proceedings aimed at examining the legality of the planned investment. The current legal situation, in line with the constitutional principle of proportionality, appropriately balances the investor's right to develop his own property with the public order and protection of individual interests of third parties. The Act amending the Construction law (passed in April 2009) breaches the principle by depriving the citizens of the real impact on the shape and admissibility of the planned investment, before its implementation starts. The proposed manner of acceptance of the building notification and registration does not ensure the investment control mechanisms which would guarantee the protection of the interests of third parties and the public order.

The arguments presented in the motion of the Defender have been included in the motion of the President of the Republic of Poland to the Constitutional Tribunal.



7.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I SPRAW MIESZKANIOWYCH

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING ADMINISTRATIVE LAW
AND HOUSING



W roku 2009 działalność Rzecznika w sprawach mieszkaniowych koncentrowała się głównie na kontynuowaniu działań podjętych w latach ubiegłych. Z uwagi na zasygnalizowanie wielu problemów wymagających nowelizacji przepisów prawa i uzyskania zapewnienia ze strony właściwych ministrów, że zostaną podjęte prace legislacyjne, Rzecznik monitorował przebieg tych prac, przypominał o złożonych mu obietnicach i ponawiał prośby o podjęcie działań na rzecz zmiany prawa.

A. Status prawny zrzeszeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego

Rzecznik prowadził korespondencję, której celem było przekonanie właściwych organów o konieczności uregulowania statusu prawnego zrzeszeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego. Dotychczasowe wystąpienia Rzecznika, skierowane początkowo do Ministra Sprawiedliwości, a następnie do Ministra Budownictwa (późniejszego Ministra Infrastruktury), w których Rzecznik zwracał się o podjęcie stosownych prac legislacyjnych, nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Ministrowie przychyliłi się do stanowiska Rzecznika o potrzebie uregulowania sytuacji prawnej takich zrzeszeń, lecz żaden z nich, uznawszy swoją niewłaściwość, nie zamierzał podjąć działań w tym zakresie. Konieczne było zaangażowanie w ten „negatywny spór kompetencyjny” Prezesa Rady Ministrów, który wskazał, jako ministra właściwego w omawianym zakresie Ministra Infrastruktury. Niestety, pomimo wysiłków włożonych w wyjaśnienie kwestii kompetencji do uregulowania omawianej sprawy, ostatecznie Minister Infrastruktury wbrew wcześniej składanym deklaracjom uznał, iż nie ma potrzeby wprowadzania do systemu prawnego regulacji prawnych określających zasady działania zrzeszeń właścicieli domów oraz formy nadzoru nad tymi podmiotami.

B. Problem nowelizacji Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

W znacznej części działania Rzecznika dotyczyły nadal problematyki nowelizacji Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik wystosował kilka kolejnych wystąpień dotyczących różnych, wcześniej sygnalizowanych kwestii praktycznych związanych ze stosowaniem znowelizowanych przepisów. Zwracał uwagę, że pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych wymuszona jest również wyrokami Trybunału Kon-

In 2009, the activities of the Defender in the field of housing issues focused mainly on the continuation of activities launched in former years. Having notified the responsible ministers of existing problems and needed amendments in legislation, and having received assurances that legislative work would be taken, the Defender monitored the course of the works, reminded of promises made and repeated his requests concerning activities aimed at amending the law.

A. Legal status of associations of house owners created in the past on the basis of Tenant Law

The Defender carried out correspondence aimed at convincing responsible authorities of the need to regulate the legal status of associations of house owners created in the past on the basis of Tenant Law. The motions of the Defender, addressed initially at the Minister of Justice, and then Minister of Construction (later: Minister of Infrastructure), in which the Defender requested the launch of required legislative work, produced no effect. The ministers concurred with Defender's opinion on the need to regulate the legal situation of such associations, but none of them intended to take any action in this respect, indicating their lack of authority in the subject. It was necessary to engage the Prime Minister in this “negative competence dispute”; the Prime Minister indicated the Minister of Infrastructure as competent authority. Unfortunately, despite efforts to clear the issue of competence in the subject, the Minister of Infrastructure finally decided – against his earlier declarations – that there was no need to complement the legislation with regulations providing for the principles for associations of house owners and forms of monitoring these entities.

B. The problem of amending the Act on Housing Cooperatives

The activities of the Defender still pertained, to a significant extent, to the issue of amending the Act on Housing Cooperatives. The Defender intervened in several other cases concerning various practical issues that had been notified earlier, related to the application of amended legislation. He drew attention to the fact that the dire need to take up legislative work is forced also by the judgements of the Constitutional



stytucyjnego, w których Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zakwestionował konstytucyjność wielu uregulowań zawartych w ustawie. W uchwalonej w dniu 18 grudnia 2009 r. Ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych podjęto próbę uregulowania takich spraw, sygnalizowanych wcześniej przez Rzecznika, jak forma umowy o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na prawo własnościowe, czy też dostosowanie rozwiązań w zakresie ponoszenia kosztów postępowania sądowego o nakazanie spółdzielni mieszkaniowej złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przeniesienia na członka odrębnej własności lokalu do terminologii przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego. Nadal jednak uregulowania wymagają takie sprawy jak: zasady rozliczeń z osobami, które mają roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego, skutki wprowadzenia bezwzględnej zasady zbywania w drodze przetargu lokali, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo.

Wszystkie sprawy dotyczące spraw członków spółdzielni mieszkaniowych, nadal nie zostały zakończone, mimo że Minister Infrastruktury niezmiennie podziela pogląd Rzecznika o konieczności ich uregulowania. Niestety, ostatnia nowelizacja Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie tylko nie rozwiązała tych problemów, ale również wprowadziła szereg wątpliwości. Taka sytuacja utrwała się już kolejny rok z uwagi na opieszałość w usuwaniu m.in. sygnalizowanych przez Rzecznika wad tej ustawy, spowodowaną jak można przypuszczać brakiem spójnej koncepcji co do kształtu i charakteru spółdzielni mieszkaniowych w ogóle.

Dotąd nie zakończyła się również uchwaleniem stosownych regulacji w ustawie – Prawo spółdzielcze sprawa umożliwienia członkom spółdzielni (osobom fizycznym) uczestniczenia w walnym zgromadzeniu poprzez pełnomocnika, którą Rzecznik prowadzi od początku 2008 roku.

C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy więziennych

W 2009 roku konieczne było kierowanie kolejnych wystąpień do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niekonstytucyjnych (blankietowych) upoważnień zawartych w Ustawie o Służbie Więziennej oraz niezgodnych z Konstytucją rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Rzecznik od lat prowadzi korespondencję z kolejnymi Ministrami Sprawiedliwości dotyczącą tej kwestii. Tylko z uwagi na ciągłe zapewnienia o przygotowywanej, nowej, kompleksowej regulacji spraw

Tribunał w których Trybunał again challenged numerous regulations included in the Act. The Act on Amending the Act on Housing Cooperatives, adopted on 18 December 2009, an attempt was made at regulating such issues notified earlier by the Defender as: the form of agreement concerning the conversion of cooperative ownership of a flat into regular ownership; or the adaptation to Civil Proceedings Code's terminology of provisions concerning the costs of court proceeding concerning the order towards the cooperative to issue a statement of will of with reference to the transfer of separate flat ownership right to cooperative member. Nevertheless, the following issues still need to be regulated: rules governing the clearings with persons holding claims for the return of housing contribution; results of the introduction of the absolute principle of selling by tender those apartments the cooperative ownership right to which expired.

None of the cases concerning the members of housing cooperatives were closed, even though the Minister of Infrastructure shares the Defender's opinion that these cases need to be regulated. Unfortunately, the last amendment of the Act on Housing Cooperatives not only failed to solve the difficulties, but also brought about several new doubts. 2009 was yet another year of persistence of this situation, resulting from tardiness in removing the defects in the law (indicated by, among others, the Defender), which might have been the consequence of the incoherent idea of the form and character of housing cooperatives in general.

The case of enabling cooperative members (individuals) the participation in general members meeting by proxy, started at the beginning of 2008, did also not result in adopting any regulations in the Cooperative Law Act.

C. Housing issues of prison officers

The year 2009 saw the continued need to put motions to the Minister of Justice concerning the unconstitutional (reference) prerogatives provided for by the Act on Prison Service and equally unconstitutional implementing ordinances to this Act. The Defender has been for many years engaged in correspondence with successive Ministers of Justice concerning this issue. The Defender has not filed an application to the Constitutional Tribunal on the issue yet, only because he was constantly reassured



mieszkaniowych funkcjonariuszy Służby Więziennej, Rzecznik nie skierował dotąd wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Zapewnienia te nie doczekały się jednak dotąd realizacji.

D. Odpowiedzialność odbiorcy za nielegalny pobór energii lub paliw

W 2009 r. Rzecznik powrócił do sprawy dotyczącej zasad odpowiedzialności odbiorcy za nielegalny pobór energii lub paliw. Obowiązujące prawo przewiduje szereg ułatwień dla przedsiębiorstw energetycznych w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za nielegalny pobór energii bądź paliw. Jednakże efektem tych ułatwień jest w praktyce brak możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności za nielegalny pobór również przez uczciwych odbiorców, którzy nie ponoszą żadnej winy np. za stwierdzone uszkodzenie licznika.

W sprawie tej nadal prowadzona była korespondencja z Ministrem Gospodarki. Udało się uzyskać zapewnienie, że w projekcie nowego rozporządzenia określającego zasady rozliczeń w obrocie energią elektryczną wprowadzone będą regulacje przewidujące, że w przypadku nielegalnego poboru prądu powinno się kalkulować wysokość opłaty z uwzględnieniem rzeczywistej możliwości poboru przez odbiorcę, zamiast pobierać często niewspółmiernie wysoką opłatę ryczałtową. Rzecznik został ponadto zapewniony, że po zakończeniu w Sejmie prac nad nowelizacją prawa energetycznego, zostanie rozważona potrzeba wprowadzenia korzystniejszych dla odbiorców uregulowań także w rozporządzeniach określających zasady rozliczeń z tytułu dostawy energii cieplnej i gazu.

E. Pytania prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach mieszkaniowych

Rzecznik aktywnie korzystał z przyznanych mu przez prawo możliwości kierowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego pytań prawnych dotyczących zagadnień, które wywołały rozbieżności w orzecznictwie. W 2009 r. przedmiotem takich pytań były m.in. zagadnienia dotyczące pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz kwestie związane z przyznaniem prawa do dodatku mieszkaniowego. Podjęte przez NSA uchwały uwzględniają poglądy prezentowane przez Rzecznika i są korzystne dla obywateli.

that a complex regulation of the issues concerning the apartments for the Prison Services was under way. However, these reassurances have not been realised so far.

D. Consumer liability for illegal power and fuel consumption

In 2009, the Defender returned to the case concerning the principle of consumer liability for illegal power and fuel consumption. The current law provides for a number of facilitations for the power providers to gain compensation for the illegal intake of power or fuel. However, the negative aspect of these facilitations is the lack of possibility to avoid charges against honest consumers who are not at fault for e.g. discovered damage of the electricity meter.

Correspondence with the Minister of Economy concerning this issue was continued. Assurance was received that the draft new ordinance on the principles of clearances in electric energy trade will contain regulations providing that in the case of illegal power consumption, the level of payments should be calculated with reference to the real intake capabilities of the consumer, instead of charging often disproportionately high flat rate payments. The Defender received assurances that after the completion of Sejm works on the amendment of Energy Law, the need to introduce more consumer-friendly regulations in the provisions on payment principles for the delivery of heat and gas will be taken into consideration.

E. Juridical questions to the Supreme Administrative Court in housing issues

The Defender actively used the right bestowed on him in the law to direct juridical questions at the Supreme Administrative Court with respect to issues causing differences in court decisions. In 2009, the questions concerned, among others, housing aid to Border Guard Officers and the right to housing allowance. The decisions of the Supreme Administrative Court take into account views presented by the Defender and are favourable for citizens.



F. Procedura administracyjna i sądownoadministracyjna

Za zakończoną uznać można sprawę nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, którą Rzecznik podjął w 2006 roku i systematycznie monitorował. W dniu 8 stycznia 2010 roku Sejm uchwalił Ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W uchwalonym akcie uwzględniono także te postulaty, które w swoich wystąpieniach sygnalizował Rzecznik.

Aktywna działalność Rzecznika na rzecz eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, poprzez kierowanie pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyczyniła się do wyjaśnienia wielu istotnych kwestii z zakresu procedury administracyjnej (wskazanie właściwego organu odwoławczego w sprawach wydawania zaświadczeń o samodzielności lokalu, forma rozstrzygnięcia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w sprawie zakończonej wyrokiem sądu administracyjnego) oraz procedury sądownoadministracyjnej (możliwość bezpośredniego stosowania art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji w kontekście związania tego Sądu granicami skargi kasacyjnej, kwestia związania sądu administracyjnego wykładnią przepisu zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego zgodność tego przepisu z Konstytucją).

F. Administrative and judicial-administrative procedure

The procedure of amending the Law on Proceedings before Administrative Courts, started in 2006 and regularly monitored by the Defender, can be deemed completed. On 8 January 2010 the Sejm adopted the Act Amending the Law on Organisation of Administrative Courts and Law on Proceedings before Administrative Courts. The adopted act covers also the issues that the Defender had drawn attention to in his earlier interventions.

Intensive activity of the Defender towards the elimination of divergences in jurisdiction of administrative courts by directing juridical questions at the Supreme Administrative Court resulted in clearing numerous important issues in the field of administrative procedure (competent appeal body in cases concerning the confirmation of independence of premises; form of decisions in nullity motions concerning decisions in cases closed by administrative court judgements) and judicial-administrative procedure (possibility of direct application of Article 190 (1) and 190 (4) of Constitution in the context of the court being bound by the limitations of cassation complaint; the issue of the administrative court being bound by the interpretation of a provision included in the justification of a Constitutional Tribunal judgement on compliance of the provision with Constitution).



8.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU
PRAWA GOSPODARCZEGO, DANIN PUBLICZNYCH
I OCHRONY PRAW KONSUMENTA

MAJOR ISSUES IN RESPECT OF
ECONOMIC LAW, PUBLIC TRIBUTES
AND PROTECTION OF CONSUMER RIGHTS



A. Nieprawidłowości w świadczeniu usług bankowych

Szczególne zaniepokojenie Rzecznika wywołały doniesienia medialne na temat postępowania banków, które skutkami kryzysu gospodarczego próbowały obciążyć swoich klientów. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie oraz o informację, czy klienci banków są odpowiednio zabezpieczeni i chronieni. Komisja Nadzoru Finansowego podzieliła obawy Rzecznika, wskazując, że sytuacja na rynku finansowym i bankowym nie może być wykorzystywana przez banki do zwiększania rentowności portfela kredytowego kosztem klientów i poinformowała o podjętych działaniach.

Kolejnym problemem przedstawionym Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego był problem dotyczący kredytów w walucie obcej. Niektóre banki, udzielając swoim klientom kredytów w walutach obcych, przeliczały wartości walutowe w sposób niekorzystny dla swoich klientów (tzw. *spread* walutowy). W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że banki udzielające kredytów denominowanych w walutach obcych powinny zwracać szczególną uwagę na prowadzenie rzetelnej polityki informacyjnej, a także zamieszczać w umowach kredytu precyzyjne postanowienia regulujące zasady ustalania przez bank kursów walut oraz przeliczania kwoty wypłacanego kredytu i wysokości rat.

Rzecznik występował również w sprawie działalności instytucji finansowych spoza sektora bankowego, zajmujących się udzielaniem pożyczek. Kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń, nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego. Otrzymane przez Rzecznika informacje wskazywały jednak, iż w indywidualnych przypadkach ustawowy próg dopuszczalnych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki był przekraczany. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który poinformował, że trwają prace nad założeniami zmiany Ustawy o kredycie konsumenckim, które powinny wejść w życie w czerwcu 2010 roku.

A. Irregularities in the provision of banking services

The Defender was particularly alarmed with mass media information on steps taken by banks aimed at transferring the burden of economic crisis to their clients. The Defender motioned the Chairperson of the Polish Financial Supervision Authority to present his opinion on this issue and indicate whether bank clients are appropriately secured and protected. The Authority shared the Defender's concerns and indicated that the situation on financial and banking market cannot be used by banks to increase the profitability of credit portfolios at the expense of their clients; the Authority also provided information on its activities.

Another issue presented to the Chairperson of the Financial Supervision Authority were foreign currency credits. Some banks, while extending foreign currency credits to their clients, calculated currency values against the interest of the clients (so-called currency spread). The Defender received a reply informing him that banks offering foreign-currency denominated credits should pay particular attention to solid information policy and include in credit agreements precise provisions regulating the rules of establishing exchange rates by the banks and calculating the amounts of granted credit and charged instalments.

The Defender intervened also with reference to the activities of financial institutions from outside the banking sector, offering credits. The sum of all fees, commissions and other costs related to the consumer credit agreement, apart from costs connected with establishing, changing or termination of guarantees and insurances that have been appropriately documented or result from other legal provisions, cannot exceed 5% of the consumer credit amount. The information received by the Defender indicated that in individual cases, the statutory threshold of admissible costs related to consumer credit agreement was exceeded. The Defender turned to President of the Office of Competition and Consumer Protection, who replied that works were being carried out on the principles for amending the Act on Consumer Credit that should be put into practice in June 2010.



B. Ubezpieczenie od następstw klęsk żywiołowych

W związku z ogromnymi stratami, jakie niosą za sobą kolejne klęski żywiołowe (powódzie, susze), Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w sprawie wprowadzenia systemu obowiązkowych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że odbyło się spotkanie poświęcone budowie kompleksowego systemu zapobiegania i przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i został powołany zespół roboczy ds. wprowadzania w kraju powszechnego systemu ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych.

C. Rozmieszczanie reklam przy drogach publicznych oraz przejściach dla pieszych

W 2009 r. do Rzecznika wpłynęło wiele spraw, w których obywatele m.in. skarżyli się na rozmieszczenie zbyt dużych i rozprasających uwagę reklam przy drogach publicznych. Chociaż organy administracji publicznej odmawiają wydania zgody na zajęcie pasa drogowego, a sądy coraz częściej odmawiają uchylecia tych decyzji, to jednak przepisy Ustawy o drogach publicznych nie zobowiązują do sporządzenia oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego w przypadku umieszczenia reklamy. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury, który wyjaśnił, iż zbadanie wpływu dużej ilości reklam na bezpieczeństwo ruchu drogowego może dać podstawy do ewentualnej nowelizacji lub opracowania nowych przepisów dotyczących rozmieszczania reklam, jednakże z uwagi na zaplanowane wydatki budżetowe nie jest możliwe przeprowadzenie badań na odpowiednio dużą skalę. Rzecznik postanowił monitorować ten problem i powrócić do niego w 2010 roku.

D. Przebieg egzaminów na prawo jazdy

Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury w sprawie przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy. W 2009 r. wpłynęło bowiem wiele skarg dotyczących egzaminów na prawo jazdy, które przebiegały odmiennie w różnych Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego. Różnice dotyczyły interpretacji poprawności wykonania zadań egzaminacyjnych, zasad wprowadzania zmian w pytaniach testowych, czy procedur odwoławczych od wyników egzaminów. Jednocześnie wpływały skargi z zakresu sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, wynikające z niejasnych lub nieprawidłowo interpretowanych procedur

B. Insurance against the consequences of natural disasters

In the context of significant losses resulting from natural disasters (floods, droughts), the Defender requested the Prime Minister to take into consideration a legislative initiative concerning the system of obligatory insurances against the results of natural disasters.

In reply, the Defender was informed that a meeting was held devoted to the creation of a complex system of presenting and diminishing the results of natural disasters and a team was created for the introduction of a general system of insurances against the results of natural disasters in Poland.

C. Placing advertisements next to public roads and pedestrian crossings

In 2009, the Defender received numerous complaints concerning, among others, that too large and distracting advertisements are placed next to public roads. Even though public administration bodies refuse to issue permissions to occupy a road lane, and courts increasingly refuse to annul such decisions, the provisions of the Act on Public Roads still do not require the compilation of road safety assessment for the location of an advertisement. The Defender addressed the Minister of Infrastructure in this case and received a reply that studying the influence of advertisement on road safety could serve as basis for possible amendment of existing or creation of new provisions on advertisement location, but due to planned budgetary spending sufficient-scale research is not possible. The Defender decided to monitor the issue and return to it in 2010.

D. Driving licence examinations

The Defender motioned the Minister of Infrastructure with reference to driving licence examinations. The year 2009 saw numerous complaints concerning such examinations conducted in various ways in various Voivodship Road Traffic Centres. The differences occurred in the interpretation of correct execution of examination tasks, rules of introducing changes to test questions and appeal procedures concerning the results of examinations. Other complaints concerned the monitoring of driver training centres resulting from unclear or wrongly interpreted appeal provisions. In several



odwoławczych. W kilku sprawach zasygnalizowano złe ustawienie kamer rejestrujących przebieg egzaminów oraz szybką likwidację nagrań, nie pozwalając tym samym na skuteczną procedurę odwoławczą. Zwracano również uwagę na wytyczanie tras egzaminacyjnych w miejscach nieprawidłowego oznakowania ulic, co znacząco utrudniało lub uniemożliwiało zastosowanie się do poleceń egzaminatora. Minister Infrastruktury zapewnił Rzecznika, że nowe rozporządzenie w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów ma dookreślić zasady postępowania w trakcie przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy.

E. Uzyskanie uprawnień do przewozu osób i rzeczy

W 2009 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące konieczności przeprowadzenia dodatkowych kursów w celu uzyskania uprawnień do przewozu osób i rzeczy na podstawie przepisów Ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Infrastruktury poinformował, iż trwają prace nad projektem ustawy wprowadzającej możliwość uzyskania kwalifikacji wstępnej przyspieszonej oraz zróżnicowania długości kursów w zależności od wieku (doświadczenia) kierowcy oraz wcześniej zdobytych kategorii prawa jazdy.

F. Usługi pocztowe

W środkach masowego przekazu pojawiły się informacje o doręczaniu sądom formularzy potwierdzenia odbioru z opóźnieniem lub wypełnionych niezgodnie z przepisami. Otrzymanie takich przesyłek powoduje, że sądy muszą odraczać rozprawy i wyznaczyć kolejny termin rozprawy lub ponownie zawiadamiać uczestników postępowania – co doprowadza do przedłużania postępowań i powoduje niekorzystne skutki dla stron procesu. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej o wskazanie, jakie działania zostaną podjęte w celu poprawy zaistniałej sytuacji. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o działaniach podjętych dla zapewnienia prawidłowego doręczania przesyłek sądowych. Jednocześnie wskazano, że ujednoczenie zasad i trybu wszystkich przesyłek nadawanych na zasadach specjalnych wyeliminowałoby przypadki błędnej interpretacji przepisów oraz pomyłek trybów doręczeń.

cases wrong setting of cameras filming the examination and too early disposal of recordings were indicated, which might have prevented effective appeal procedure. Attention was also drawn to planning out the examination routes in places where road signs were located with mistakes, which made it very difficult or impossible for the examinee to follow the examiner's instructions. The Minister of Infrastructure ensured the Defender that the new ordinance concerning training, examinations and obtaining rights by drivers, trainers and examiners is to specify the rules of conduct during driving licence examinations.

E. Obtaining the licence for the transport of persons and goods

In 2009, the Defender received complaints concerning the need to realise additional courses to obtain the licence for the transport of persons and goods on the basis of the Act on the Amendment of the Act on Road Transport and Act on the Amendment of the Road Traffic Law. In reply to the intervention of the Defender, the Minister of Infrastructure informed that works are being carried out on the draft act introducing the possibility to obtain initial early qualifications and providing for a differentiation in the length of courses depending on the age (experience) of the driver and driving licence categories obtained earlier.

F. Postal services

Mass media published information that courts were receiving receipt confirmation forms with delay or these forms being completed contrary to the provisions. Receiving such letters, courts are forced to delay trials and indicate later dates for hearings or inform the proceedings' participants again, which results in prolonged proceedings and is detrimental to the parties. Therefore the Defender addressed the Head Director of Poczta Polska company and requested the identification of measures to be taken to improve the situation. The Defender was then informed about measures taken to ensure appropriate delivery of court letters. At the same time it was indicated that homogenisation of the rules and mode of sending special letters would eliminate the cases of mistaken interpretation of provisions and wrongly applied delivery modes.



G. Interpretacje ogólne wydawane przez Ministra Finansów na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację art. 14a Ordynacji podatkowej w taki sposób, aby w przypadku ukształtowania jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych Minister był zobowiązany do wydania interpretacji ogólnej, bowiem niedopuszczalne jest, aby w takich sytuacjach organy podatkowe nie uwzględniały stanowiska sądu. Minister Finansów nie podzielił poglądów Rzecznika.

H. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niekonstytucyjność obecnego, progresywnego modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych. W ocenie Rzecznika art. 27 ust. 1 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w zakresie w jakim przy podstawie obliczenia podatku powyżej kwoty 85 528 zł ustanawia dodatkową stawkę podatkową w wysokości 32% nadwyżki powyżej kwotę 85 528 zł, narusza m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę równości wszystkich wobec prawa.

Rzecznik interweniował także u Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych środków finansowych przyznawanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Istniały bowiem rozbieżności, czy środki te są objęte zwolnieniem od podatku. Minister Finansów poinformował, że wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku od osób fizycznych i osób prawnych od środków przyznanych w ramach tego programu oraz przygotował odpowiednią nowelizację Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych mającą na celu wprowadzenie zwolnienia przedmiotowego. Od 1 stycznia 2010 r. środki te są zwolnione od podatku.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów postulat podjęcia prac legislacyjnych mających na celu zwolnienie od podatku przychodu w postaci nieodpłatnego świadczenia osiąganego przez lekarzy i pielęgniarki uczestniczących w bezpłatnych formach kształcenia w dziedzinie opieki paliatywnej, organizowanych przez Warszawskie Hospicjum dla Dzieci oraz wydanie rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku od tych przychodów uzyskanych w 2008 roku. Minister Finansów poinformował, że zwróci się

G. General interpretations issued by the Minister of Finance on the basis of Tax Ordinance provisions

The Defender motioned the Minister of Finance to take up legislative initiative aimed at amending Article 14a of Tax Ordinance in such a way that in case of unified jurisdiction of administrative courts the Minister was obliged to issue a general interpretation; in the Defender's opinion it is unacceptable that in such cases tax organs do not take account of the courts' opinions. The Minister of Finance did not agree with the Defender's point of view.

H. Personal income tax

The Defender submitted a motion to the Constitutional Tribunal and indicated the unconstitutionality of the present progressive model of personal income taxation. The Defender is of the opinion that Article 27 (1) of the Act on Personal Income Tax in its part in which it provides for an additional tax rate of 32% of the surplus above PLN 85,528 of the tax basis violates inter alia the rule of democratic rule of law and the principle of equality against the law.

The Defender intervened also with the Minister of Finance on the issue of imposing personal income tax on financial means granted within the framework of Human Capital Operational Programme. Divergences of opinions existed as to whether the means can be exempt from tax. The Minister of Finance informed that he had issued an ordinance on waiving the collection of personal income tax and corporate income tax on funds granted within the framework of the Programme and prepared a relevant amendment of the Act on Personal Income Tax aiming at the introduction of objective exemption. From 1 January these funds are exempt from tax.

The Defender requested that the Minister of Finance launch legislative works aimed at exempting from tax of the income resulting from free benefits obtained by doctors and nurses participating in free-of-charge forms of training on palliative care organised by Warszawskie Hospicjum dla Dzieci (Warsaw Children Hospice); the Defender asked also for an ordinance on waiving the collection of tax on such income obtained in 2008. The Minister of Finance communicated that he would request from the Min-



do Ministerstwa Zdrowia o przekazanie danych pozwalających na przygotowanie oceny skutków wprowadzenia stosownego zwolnienia od podatku.

I. Podatek od towarów i usług

W ocenie Rzecznika istnieje konieczność wprowadzenia zwolnienia z podatku VAT dla wszystkich podatników przekazujących nieodpłatnie produkty spożywcze na cele charytatywne. Zgodnie z Ustawą o podatku od towarów i usług ze zwolnienia mogą korzystać jedynie producenci produktów spożywczych, z wyjątkiem niektórych napojów alkoholowych, w przypadku przekazywania tych produktów na rzecz organizacji pożytku publicznego, z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej. Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów o rozszerzenie powyższego zwolnienia na wszystkich podatników VAT przekazujących tego typu produkty. W odpowiedzi Minister Finansów wskazał na brak uzasadnienia rozszerzenia powyższego zwolnienia ze względu na jego specyfikę.

istry of Health data allowing for the preparation of an assessment of results of the introduction of respective tax exemption.

I. Tax on goods and services

The Defender believes exemptions with reference goods and services tax should be introduced for all taxpayers donating food products gratuitously for charity purposes. According to the Act on Goods and Services Tax, such exemption applies only to manufacturers of food products with the exception of some alcoholic beverages and only when they donate such products to public benefit organisations for charity purposes. The Defender applied to the Minister of Finance to extend the above provision to all VAT taxpayers donating such products. In his reply, the Minister of Finance indicated the lack of justification for such an extension of exemption due to its specificity.



9.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO WYKONAWCZEGO

MAJOR ISSUES REGARDING
PENAL EXECUTIVE LAW





A. Krajowy Mechanizm Prewencji

Polska jest jednym z 50 państw-stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Polska jest również jednym z 29 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji (KMP).

Przedstawiciele Rzecznika, wykonując zadania KMP, przeprowadzili w 2009 r. wizytacje zapobiegawcze w 106 różnego rodzaju miejscach zatrzymań. Celem wizytacji KMP jest zapobieganie torturom oraz okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowania albo karaniu osób pozbawionych wolności.

W 2009 r. wizytacje objęły: zakłady karne (16), areszty śledcze (10), oddziały zewnętrzne jednostek penitencjarnych (4), pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (21), policyjne izby dziecka (5), izby wytrzeźwień (11), młodzieżowe ośrodki wychowawcze (7), młodzieżowe ośrodki socjoterapii (4), zakłady poprawcze (4), schroniska dla nieletnich (5), szpitale psychiatryczne (9), ośrodki strzeżone dla cudzoziemców (2), areszty w celu wydalenia (2), ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu (4), dom pomocy społecznej (1) oraz wojskowy areszt dyscyplinarny (1).

Przeprowadzone w 2009 r. wizytacje pokazują, że w Polsce nie mamy do czynienia z najsurowszą formą złego traktowania osób pozbawionych wolności, jaką są tortury. Dostrzegalne są sytuacje, które potencjalnie mogą prowadzić do uznania traktowania umieszczonych w miejscach zatrzymań osób za niehumanitarny lub poniżający. Realizacja przedstawionych w tym zakresie rekomendacji jest na bieżąco monitorowana.

Zasadnicze problemy dostrzeżone w 2009 r. dotyczyły między innymi warunków bytowych wizytowanych miejsc zatrzymań (przykładowo w ośrodkach dla cudzoziemców, jednostkach penitencjarnych, placówkach dla nieletnich), które wymagają poprawy, czy informowania osób pozbawionych wolności o przysługujących im prawach. Szczególnie niepokojące były niewłaściwe formy traktowania nieletnich – używanie siły fizycznej, stosowanie niedopuszczalnych kar dyscyplinarnych, niezgodne z prawem wykorzystywanie izby przejściowej. Istotnym problemem było również niezgodne z prawem stosowanie środków przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych, jak i izbach wytrzeźwień.

A. National Preventive Mechanism

Poland is one of 50 states-parties that ratified the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment that was adopted by the General Assembly of the United Nations in New York on 18 December 2002. Poland is also one of the 29 states that provided for a National Preventive Mechanism.

Realising their tasks within the framework of the Mechanism, representatives of the Defender carried out preventive visits in 106 different detention places. The visits of the National Preventive Mechanism were intended to prevent torture and cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment of the persons deprived of their liberty.

In 2009 the visits covered: penal institutions (16), pre-trial detention centres (10), external wards of individual penitentiary establishments (4), rooms for detained persons within the Police organisational units (21), Police emergency centres for children (5), emergency detoxification centres (11), youth care centres (7), youth sociotherapy centres (4), juvenile detention centres (4), juvenile shelters (5), psychiatric hospitals (9), guarded centres for foreigners (2), deportation centres (2), centres for foreigners applying for a refugee status or asylum (4), social care centre (1) and military disciplinary detention centre (1).

The visits realised in 2009 show that the severest form of ill-treatment of persons deprived of their liberty, i.e. torture, does not occur in Poland. However, situations were observed that might have potentially led to the assessment of the treatment of persons in detention places as inhuman and degrading. The implementation of recommendations presented in this respect is systematically monitored.

The basic problems noted in 2009 concerned among others living conditions in the visited detention places (e.g., centres for foreigners, penitentiary establishments and juvenile establishments) which require improvement and informing the detained persons of their rights. Particular concern was caused by inappropriate forms of treating minors: the use of physical violence, unacceptable disciplinary punishments and unlawful use of transition wards. A significant problem was also caused by the unlawful use of direct coercive measures in psychiatric hospitals and emergency detoxification centres.



B. Wypadki nadzwyczajne w jednostkach penitencjarnych

W 2009 r. w Biurze RPO prowadzono 203 sprawy dotyczące wypadków nadzwyczajnych. Były to między innymi sprawy samobójstw (39), pobicia osadzonego skutkującego ciężkim uszkodzeniem ciała (32), buntu i złego traktowania wychowanków (2), zgonu osób pozbawionych wolności (15), znęcania się nad osadzonym (63) lub jego zgwałcenia (16). Z otrzymanych informacji wynika, że w kilkunastu przypadkach organy prokuratury skierowały do sądu akty oskarżenia wobec osób pozbawionych wolności, którym zarzuca się popełnienie jednego z wymienionych wyżej czynów. W kilku badanych sprawach aktem oskarżenia objęci byli funkcjonariusze lub pracownicy Służby Więziennej, którym postawiono zarzuty nieumyślnego spowodowania śmierci lub niedopełnienia obowiązków służbowych.

Rzecznik występował również do prokuratur wyższego szczebla o zbadanie, w trybie sprawowanego nadzoru służbowego, spraw pod kątem oceny prawidłowości stanowiska zajętego przez wskazany organ prokuratury oraz zmianę lub uchylenie decyzji prokuratora w trybie przewidzianym Ustawą o prokuraturze. Rzecznik, zwrócił się także do Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, informując o praktyce przedwczesnego umarzania postępowań przygotowawczych (albo odmawiania ich wszczęcia). Biuro Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej poleciło w związku z tym prokuratorom apelacyjnym zbadanie w trybie nadzoru akt postępowań prowadzonych w latach 2007–2009 w sprawach pobić, spowodowania obrażeń ciała osób pozbawionych wolności albo udziału w bójkach w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których umorzono postępowanie, bądź odmówiono jego wszczęcia. Analiza ta doprowadziła do zakwestionowania decyzji w 81 sprawach i wydania polecenia prokuratorom okręgowym spowodowania podjęcia 77 spraw, a w 4 sprawach przeprowadzenia czynności dowodowych.

Dokonana w Biurze RPO w okresie od lipca 2008 roku do czerwca 2009 roku analiza poszczególnych wypadków nadzwyczajnych pozwoliła na określenie najczęstszych przyczyn i okoliczności ich zaistnienia (zob. Raport RPO w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności [w:] Biuletyn RPO – źródła, Warszawa, wrzesień 2009).

B. Unusual events in penitentiary establishments

In 2009, the Office of the Human Rights Defender conducted over 203 cases concerning unusual events. They concerned cases of, among others, suicide (39), battery of prisoner resulting in serious bodily injury (32), prison riot and ill-treatment of detainees (2), death of a person deprived of their liberty (15), abuse of inmates (63), or rape (16). The received information indicates that in several of such cases the public prosecutor's offices filed indictments with the court against the persons deprived of their liberty who were charged with one of the abovementioned acts. In some of the investigated cases, the indictment also concerned the officers or employees of the Prison Service who were charged with involuntary manslaughter or default of duties.

The Defender motioned also higher-level public prosecutor's offices to examine the cases, within the framework of general supervision, as regards the correctness of the position adopted by a given public prosecutor's office, and to change or repeal the public prosecutor's decision under the procedure provided for in the act on the prosecutor's office. The Defender addressed also the Preliminary Proceedings Office of the National Public Prosecutor's Office, providing information on the practice of premature discontinuation of preliminary proceedings (or refusal of instituting them). As a consequence, the Preliminary Proceedings Office of the National Public Prosecutor's Office ordered the appellate public prosecutor's office to examine, within the scope of supervision, the documentation from the proceedings conducted in the years 2007–2009 regarding battery and causing damage to the body of the persons deprived of their liberty or involvement in fights in penal institutions or detention centres in cases when the proceedings had been discontinued or not instituted at all. The analysis resulted in questioning the decisions in over 81 cases and ordering district public prosecutor's offices to reinvestigate into 77 cases and carry out hearing of evidence in 4 cases.

The analysis of individual unusual events conducted by the Office of the Human Rights Defender in the period between July 2008 and June 2009 allowed for determining the most common of their sources and circumstances (see. Report of the Human Rights Defender on extraordinary incidents in the places of detention for persons deprived of their liberty [in] Bulletin of the Human Rights Defender – Sources series, Warsaw, September 2009).



C. Zgoda na widzenie z tymczasowo aresztowanym

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu karnego wykonawczego z Konstytucją, Konwencją o Prawach Dziecka, a także Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zaskarżony przepis stanowi, że tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po uzyskaniu stosownej zgody organu postępowania. Przepis ten nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się organ odmawiając zgody na widzenie z członkami rodziny.

Do Rzecznika wpływały z tego powodu liczne skargi dotyczące odmowy wyrażenia zgody na widzenie członków rodziny oraz osób bliskich z osobami tymczasowo aresztowanymi. Skarżący wskazywali, iż w sposób arbitralny odmawia się im widzenia z osobą najbliższą, która została tymczasowo aresztowana, a jednocześnie nie dysponują środkiem prawnym pozwalającym na zaskarżenie tej odmowy. Tymczasowo aresztowany może złożyć skargę do sądu na zarządzenie sędziego o odmowie zgody na widzenie, natomiast członkowie rodziny i osoby bliskie nie mają takiej możliwości. Zdaniem Rzecznika zasadą powinno być udzielenie widzenia, a wyjątkiem od tej zasady odmowa widzenia. Brak możliwości uzyskania widzenia przez członków rodziny oraz osoby bliskie nabiera szczególnego wymiaru z uwagi na długotrwałość stosowania w Polsce tymczasowego aresztowania.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku Rzecznika. W czerwcu 2010 r. wejdą w życie znoveelizowane przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, które realizują postulaty Rzecznika.

D. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

Rzecznik stwierdził, że spełniane są założenia w przyjętym przez poprzedni rząd „Programie pozyskania 17.000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009”. Jak bowiem wynika ze statystyki Centralnego Zarządu SW, w latach 2007-2009 rozmiary przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych uległy istotnemu zmniejszeniu, zaś liczba miejsc zakwaterowania więźniów znacząco wzrosła. Na koniec roku 2007 i 2008 stany osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych wynosiły odpowiednio: 87.462 (110,9% pojemności) i 82.882 osób (99,7% pojem-

C. Authorisation of visiting a person detained on remand

The Defender also referred a motion to the Constitutional Tribunal to adjudicate on the unconstitutionality of a provision of the Executive Criminal Code and the incompliance with the Convention on the Rights of a Child and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The challenged regulation provides that a person detained on remand may be authorised to receive a visit following an appropriate consent of a proceedings authority. This regulation does not specify which premises the authority should be guided with while denying the visit with family members.

Numerous complaints regarding the denials to visiting persons detained on remand by family members and closest persons were sent to the Defender. Complainants indicated that they were arbitrarily denied seeing their closest person detained on remand, and at the same time were deprived of any legal means to appeal against such denial. The person detained on remand may place a complaint in the court against the decision of a judge refusing the authorisation of a visit, while family members and closest persons have no such opportunity. In the Defender's opinion, consent to a visit should be a rule, and refusal an exception. The lack of visiting opportunity for family members and closest persons is of particular significance in the context of the length of detention on remand in Poland.

The Constitutional Tribunal agreed with the Defender's motion. In June 2010, amended provisions of the Executive Criminal Code, implementing the Defender's requests, will come into life.

D. Overcrowded penal institutions and detention centres

As for the overpopulation, the Defender found that the objectives of the “Programme for Acquiring 17,000 Places in the Prison System's Organizational Units in 2006-2009”, adopted by former government, have been met. As appears from the statistics of the Central Management of the Prison Service, in 2007-2009 the overpopulation of penal institutions and detention centres significantly decreased, whereas the number of places for prisoners considerably increased. At the end of 2007 and 2008, the number of prisoners in penal institutions and detention centres stood at 87,462 (110.9% of capacity) and 82,882 (99.7% of capacity), respectively, while



ności), a liczba miejsc ich zakwaterowania: 78.883 i 83.112. W dniu 4 stycznia 2010 r. ten stan wynosił 83.791 osadzonych (99,6% pojemności jednostek penitencjarnych).

W szczególności uwagę zwraca znaczący spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych. O ile na koniec 2006 i 2007 roku ich stan wynosił odpowiednio: 14.415 i 11.441 osób (16,7 i 13 % ogółu osób pozbawionych), tak na koniec 2008 roku zmalał do 8.926 osób (10,7%), a na koniec 2009 r. wynosił 9.460 osób (11,3%). Polska ma obecnie jeden z najniższych w Europie wskaźnik udziału tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osób pozbawionych wolności. Ciągłe aktualny jest wniosek Rzecznika z 2008 r. postulujący, aby polityka ograniczania liczby osób tymczasowo aresztowanych nie kłóciła się z potrzebami stosowania tego środka zapobiegawczego w indywidualnych postępowaniach karnych.

Nie zmalała natomiast wyraźnie liczba skazanych na karę pozbawienia wolności, którzy z różnych przyczyn nie odbywają tej kary. Sytuacja ta nadal budzi poważny niepokój Rzecznika. Wg statystyki Centralnego Zarządu SW, na koniec 2009 r. oczekiwano na wykonanie 41.452 orzeczenia, które dotyczyły 35.238 osób. Aż 31.364 osoby nie stanęły się do odbycia kary, pomimo upływu terminu.

E. Ochrona wolności i praw więźniów

Wśród spraw, podejmowanych przez Rzecznika w ramach wystąpień generalnych w celu ochrony praw osób pozbawionych wolności, wymienić należy: stosowanie monitoringu więzień przy pomocy kamer telewizji przemysłowej, użycie środków przymusu bezpośredniego wobec osób zatrzymanych i doprowadzonych do jednostek Policji, sposób wypełniania przez skazanych obowiązku poddania się testom na obecność narkotyków, stosowanie negatywnych konsekwencji w stosunku do osadzonych wnoszących skargi i pozwy, leczenie i terapia sprawców przestępstw o charakterze seksualnym, implementację wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących braku w polskich jednostkach penitencjarnych właściwej opieki zdrowotnej, stan opieki nad osadzonymi – nosicielami wirusa HIV i chorymi na AIDS oraz niewłaściwe warunki bytowe w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Z kolei w zakresie problematyki dotyczącej zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich,

the number of places for prisoners totalled 78,883 and 83,112, respectively. On 4 January 2010, the number of prisoners amounted to 83,791 (99.6% of the capacity of penitentiary establishments).

Particular attention needs to be paid to a significant decrease in the number of persons detained on remand. At the end of 2006 and 2007 their numbers were 14,415 and 11,441 persons respectively (16.7 and 13 % of the total of prisoners), while at the end of 2008 this number decreased to 8,926 (10.7%), and at the end of 2009 amounted to 9,460 persons (11.3%). Poland has one of the lowest in Europe rates of persons in detention on remand, as compared to the overall number of prisoners. The Defender repeats his motion opinion from 2008 that it is necessary to ensure that the policy for the reduction of the number of persons detained on remand is not in contradiction with the need to employ this preventive measure in individual criminal proceedings.

On the other hand, the number of persons sentenced with imprisonment, but who for various reasons are not serving their sentence, has not decreased. This situation is still of a particular concern to the Defender. The Central Management of the Prison Service statistics show that, at the end of 2009, there were 41,452 judgments awaiting enforcement and these concerned 35,238 persons. As many as 31,364 persons did not present themselves to serve their sentences, even though their deadline had expired.

E. Protection of rights and freedoms of prisoners

Cases brought up by the Defender within the framework of general interventions concerning the protection of the rights and freedoms of persons deprived of their liberty include: monitoring of prisons with the use of CCTV cameras; the application of direct coercive measures against persons detained and transported to Police stations; manner of carrying out the obligatory drug tests by prisoners; negative measures taken against persons that file complaints and claims; treatment and therapies for perpetrators of sexual crimes; implementation of the judgements of European Human Rights Court concerning insufficient medical care in Polish penitentiary establishments; care of HIV-positive prisoners and those suffering from AIDS; inappropriate living conditions in penal institutions and detention centres.

In the field of preventing demoralisation and crime in minors, the Defender's interventions concerned: social and living conditions in Police emer-



przedmiotem wystąpień Rzecznika m. in. były: warunki socjalno – bytowe w policyjnych izbach dziecka, uregulowanie zasad umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienie im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu, przygotowanie informatora dla wychowanków placówek dla nieletnich, brak unormowań prawnych zapewniających nieletnim w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu oraz zasady i tryb kwalifikowania nieletnich do umieszczenia w odpowiednich zakładach opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia.

gency centres for children, regulating the rules of placing minors in transition wards and ensuring that minors, while staying at juvenile detention centres or juvenile shelters have the right to everyday outdoor activities; preparation of an information publication for minors staying at institutions; lack of legal regulations ensuring that minors, while staying at youth care centres and youth sociotherapy centres have the right to everyday outdoor activities; principles and mode of qualifying minors to be placed in appropriate health care establishments for psychiatric observation or treatment.



10.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU OCHRONY PRAW ŻOŁNIERZY
I FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB PUBLICZNYCH

MAJOR ISSUES REGARDING THE PROTECTION
OF RIGHTS OF SOLDIERS AND PUBLIC
SERVICE OFFICERS



A. Najczęstsze problemy

W zgłaszanych podczas pobytu w jednostkach wojskowych przedstawicielom Rzecznika i kierowanym do Biura RPO skargach, najczęściej poruszano sprawy dotyczące mankamentów w funkcjonowaniu Wojskowej Służby Zdrowia i dostępu do leczenia oraz działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Odnotowano także wnioski żołnierzy związane z brakiem środków na zakup sprzętu (w tym szkoleniowego) oraz konieczne naprawy. Z dużym rozgoryczeniem żołnierze kontraktowi wypowiedzieli się o wprowadzonych ograniczeniach w możliwościach pełnienia przez nich służby tylko do 12 lat. Zwracano także uwagę na duże trudności przy przejściu z korpusu szeregowych zawodowych do korpusu podoficerskiego. Ponadto policjanci występowali do Rzecznika w sprawach związanych z ograniczeniem prawa wglądu obwinionego w akta w toku postępowania dyscyplinarnego, ubezpieczenia funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych, nieterminowego wypłacania dodatkowych świadczeń pieniężnych oraz niewliczania funkcjonariuszom Służby Więziennej do wysokości nagrody rocznej okresu urlopu okolicznościowego udzielonego w związku z honorowym oddaniem krwi.

B. Emerytury wojskowe

Podczas spotkań z żołnierzami podnoszona była wielokrotnie sprawa podwyższania emerytur wojskowych. Badając te skargi Rzecznik doszedł do wniosku, iż pierwotnym problemem jest konstrukcja upoważnienia ustawowego zawarta w art. 15 ust. 6 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie. Wymienione upoważnienie ustawowe nie ma bowiem charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. Nie wskazuje ono zatem kierunków rozwiązań, jakie powinna w akcie wykonawczym przyjąć Rada Ministrów regulując w sposób szczegółowy szczególne warunki podwyższania emerytur wojskowych. Stąd też Rzecznik we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował upoważnienie ustawowe dotyczące podwyższania emerytur jako nie spełniające wymogów konstytucyjnych zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku Rzecznika i uznał zaskarżony przez Rzecznika przepis za niezgodny z Konstytucją.

A. Most frequent problems

Complaints received by representatives of the Defender during visits in military units and filed in the Office concerned mostly the issues of deficiencies in the functioning of military health-care service and access to treatment, as well as the functioning of the Military Housing Agency. Complaints of soldiers were also noted concerning the lack of funds for the purchase of equipment (including training equipment) and necessary repairs. Contract soldiers expressed their bitterness at the limitation in the duration of service to 12 years. Attention was also drawn to significant difficulties in promotion from professional privates corps to professional non-commissioned officer corps. Police officers notified the Defender about the following issues: limitation of the defendant's right of proofing the records in the disciplinary procedure; insurance for officers of Counterterrorist Operations Bureau; delayed payment of additional monetary benefits; exclusion of the voluntary blood donors' days off from the calculation basis for annual reward.

B. Military pensions

The issue of military pensions was frequently brought to attention during meetings with soldiers. While examining the complaints the Defender came to the conclusion that the primary problem is the construction of the legal authorisation included in Article 15 (6) of the Act on Pensions for Professional Soldiers and Their Families, which is the basis for an ordinance. This legal authorisation is namely of a general character and contains no detailed guidelines. Therefore, it fails to indicate the direction of the solutions to be adopted by the Council of Ministers in an implementing provision that would regulate in detail the specific conditions of increasing military pensions. Therefore the Defender challenged in his motion to the Constitutional Tribunal the legal authorisation concerning the increase of military pensions as failing to meet the requirements contained in Article 92 (1) of the Constitution; the Tribunal granted the Defender's motion and held the challenged provision to be unconstitutional.



C. Wizyty robocze w jednostkach wojskowych

Po wizycie Zastępcy Rzecznika w 10 Brygadzie Kawalerii Pancernej w Świętoszowie, która miała miejsce 29 kwietnia 2009 r., pracownicy Biura RPO zapoznali się z warunkami służby oraz szkoleniami, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy jednej z największych jednostek w naszych Siłach Zbrojnych. W skierowanym przez Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej wystąpieniu przedstawione zostały takie problemy jak: niewypłacanie należności za podróże służbowe, opóźnienie w wypłaceniu tzw. „mundurówki”, brak środków na zakup niezbędnego sprzętu do szkolenia żołnierzy oraz konieczne naprawy a także ograniczenie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez żołnierzy. Spowodowane to zostało ograniczeniami budżetowymi, które dotknęły resort obrony. Ponadto poruszone zostały problemy związane z działalnością kadrową, w tym nadmierną centralizację uprawnień kadrowych, które utrudniają funkcjonowanie jednostki oraz mało przejrzysty podział kompetencji. Minister poinformował Rzecznika, że przedstawione przez żołnierzy sprawy są mu znane a rozwiązania szeregu problemów nurtujących środowisko wojskowe upatruje w wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów znowelizowanej Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Podczas spotkań Zastępcy Rzecznika z pilotami Brygady Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni i 41 eskadry lotnictwa taktycznego w Malborku żołnierze przedstawili wiele istotnych dla nich problemów a w szczególności: mankamenty w systemie szkolenia podchorążych w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie, brak części zamiennych do samolotów, słabo funkcjonujący system zaopatrzenia, mankamenty w funkcjonowaniu wojskowej służby zdrowia oraz pogarszający się z każdym rokiem stan techniczny eksploatowanych statków powietrznych, co może spowodować, iż w najbliższym czasie zorganizowany na bazie Marynarki Wojennej, system ratownictwa przestanie funkcjonować. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Obrony Narodowej zapewnił, iż pomimo ograniczeń budżetowych podjęte zostaną działania zapewniające pełne możliwości ratownicze adekwatne do potrzeb i możliwości państwa. Po wnikliwym zbadaniu przedstawionych problemów zostaną podjęte stosowne działania w celu ich wyeliminowania.

D. Postępowania dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika (złożony do TK w 2008 r.) w sprawie ogra-

C. Working visits to military units

Following a visit of the Deputy Human Rights Defender to the 10th Armoured Cavalry Brigade in Świętoszów on 29 April 2009, personnel of the Office of the HRD gained insight into the conditions of and training during military service as well as the problems faced by soldiers of one of the largest units of the Polish military. The Defender's address to the Minister of National Defence presented the following problems: lack of payment for delegations, default in payment of the so-called uniform equivalent, shortage of funds for the purchase of the necessary training equipment and for essential repairs, restricted access of soldiers to acquiring new qualifications. The problems were due to budget restrictions affecting the Ministry of Defence. The address also touched upon staffing problems, including excessive centralisation of staffing competence that hinders the operation of the unit, along with non-transparent division of competence. The Minister informed the Defender he was aware of the issues and that a number of problems faced by the military would be solved by the entry into force of the amended Act on the military service of professional soldiers on 1 January 2010.

During meetings of Deputy Defender with pilots of the Gdynia Navy Air Force Brigade and the 41st Tactical Air Squadron in Malbork, soldiers voiced a number of serious problems they face, such as: the shortcomings of the cadet training system of the Dęblin Polish Air Force Academy, shortage of plane spare parts, numerous flaws of the provisioning system, deficiencies of military health care, and the technical condition of aircrafts deteriorating on an annual basis which may result in failure of the emergency system operating on the basis of the Navy in the nearest future. In reply to the address, the Minister of National Defence ensured the Defender that in spite of a limited budget, measures would be taken to ensure provision of full emergency services adequate to the needs and capacities of the state. The problems would be investigated in-depth and relevant steps would be taken to address them.

D. Disciplinary proceedings against officers of uniformed services

The Constitutional Tribunal investigated into the motion of the Human Rights Defender (submitted to



niczenia funkcjonariuszom oraz żołnierzom w toku prowadzonych postępowań dyscyplinarnych korzystania z pomocy profesjonalnych obrońców. Trybunał Konstytucyjny podzielił, co do zasady, zdanie Rzecznika. Odwołując się do swych wcześniejszych wyroków w podobnych sprawach, Trybunał uznał, że przepisy przewidujące możliwość wyboru obrońcy wyłącznie spośród funkcjonariuszy danej służby ograniczają konstytucyjne prawo do obrony.

W 2009 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu wojskowego, a także Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zaskarżone przepisy Ustawy o Policji przewidują, że rzecznik dyscyplinarny może, w drodze postanowienia, odmówić udostępnienia akt, jeżeli sprzeciwia się temu dobro postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Podobne rozwiązania zostały przyjęte w Ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Wywiadu Wojskowego oraz ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Natomiast przepisy pragmatyczne dotyczące pozostałych służb mundurowych nie zawierają żadnych ograniczeń w zakresie realizowania prawa do obrony w wymiarze materialnym. Pozostawienie rzecznikowi dyscyplinarnemu możliwości decydowania o udostępnieniu akt postępowania dyscyplinarnego ze względu na dobro prowadzonego postępowania stanowi, w ocenie Rzecznika, naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Skargi funkcjonariuszy Policji, z którymi przeprowadzono rozmowy dyscyplinujące w wyniku prowadzonych postępowań wyjaśniających i stwierdzeniu, iż popełnili oni przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi, były powodem podjęcia sprawy przez Rzecznika. Obowiązujące obecnie przepisy Ustawy o Policji, nie przewidują możliwości odwołania od rozmowy dyscyplinującej jako środka dyscyplinarnego. Odmienne rozwiązanie zawiera natomiast Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Rzecznik w tej sprawie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, proponując rozważenie stworzenia jednej pragmatyki dyscyplinarnej obejmującej funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Aktualnie każda służba posiada własne autonomiczne zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Minister poinformował, że przytoczone przez Rzecznika argumenty wskazują na konieczność podjęcia działań mających na celu zrównanie, co do

the Tribunal in 2008) on limiting the freedom of officers and soldiers against whom disciplinary proceedings are underway to employ professional defence lawyers. As a matter of principle the Constitutional Tribunal agreed with the Defender's view. Referring to its earlier judgments in similar cases, the Tribunal decided that the regulations providing for the selection of a defence lawyer from the officers of the given service alone restrict the constitutional right to defence.

In 2009, the Defender motioned to the Constitutional Tribunal for examining whether the provisions of the Act on Military Counterintelligence Service and Military Intelligence Service and of the Act on the Central Anticorruption Bureau were in breach of the Constitution. The doubtful provisions of the Act on the Police stipulate that a Disciplinary Proceedings Representative may, by way of a decision, refuse access to case files if such access would hinder disciplinary proceedings. The decision can be appealed against. The Act on Military Counterintelligence Service and Military Intelligence Service and of the Act on the Central Anticorruption Bureau comprise similar provisions. Labour regulations concerning other uniformed services do not stipulate any restrictions as to execution of the right to defence in substantive terms. Leaving it for the Disciplinary Proceedings Representative to decide on providing access to case files due to the good of disciplinary proceedings breaches, in the opinion of the Defender, the constitutional right to defence. The case is awaiting examination.

The Defender acted on the complaints filed by Police officers with whom disciplinary interviews were held as a result of a preliminary investigation that revealed they committed minor disciplinary offences. The provisions of the Act on the Police currently in force do not provide for a disciplinary interview as a disciplinary measure. The Act on the State Fire Service provides for a different solution. The Defender motioned to the Minister of Interior and Administration to consider establishing a single disciplinary practice to cover officers of all uniformed services. At present, every service has its own autonomous principles for conducting disciplinary proceedings. The Minister stated that the arguments raised by the Defender evidence there is a need to take steps aimed at levelling, as a matter of principle, the legal status of officers



zasady, sytuacji prawnej funkcjonariuszy różnych służb w przypadku popełnienia przewinienia mniejszej wagi. W Ministerstwie podjęte zostaną prace mające na celu zmiany w zakresie stosowania procedury dyscyplinarnej w przypadku popełnienia przewinienia mniejszej wagi.

E. Świadczenia dla funkcjonariuszy

Do Rzecznika występowali funkcjonariusze Policji w sprawie nieterminowych wypłat należnych świadczeń (równoważnika za brak lokalu, zwrotu kosztów dojazdu, dopłaty do wypoczynku). Zdaniem Rzecznika niewypłacanie funkcjonariuszom Policji należnych im dodatkowych świadczeń w terminie stanowi niebezpieczny precedens. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienia, w jakim terminie zostaną one wypłacone i czy będą wypłacone z odsetkami. W przekazanej odpowiedzi poinformowano Rzecznika, iż terminowe zaspokojenie wszystkich roszczeń finansowych Policjantów, w obecnych warunkach ekonomicznych kraju nie jest możliwe. Niemniej jednak czynione są starania, aby na koniec 2009 roku wszystkie świadczenia przysługujące Policjantom były im wypłacone w pełnej należności.

Funkcjonariusze Służby Więziennej zwrócili się do Rzecznika z prośbą o pomoc w sprawie niewliczenia im do wysokości nagrody rocznej, okresu urlopu okolicznościowego udzielonego w związku z honorowym oddaniem krwi. Po zbadaniu sprawy Rzecznik uznał, iż obowiązujące w Służbie Więziennej przepisy w zakresie honorowego krwiodawstwa nie są dostosowane do Ustawy o publicznej służbie krwi oraz istniejących potrzeb społecznych i medycznych. Tego typu restrykcyjnych przepisów nie ma w innych służbach mundurowych. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zmianę przepisów. Minister podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, iż w przesłanym do Sejmu RP projekcie nowej ustawy o Służbie Więziennej znajdują się stosowne zapisy regulujące ten problem podobnie jak w innych służbach mundurowych.

of all state services who have committed a minor disciplinary offence. The Ministry is to start work aimed at changing the manner of application of the disciplinary procedure in case of a minor disciplinary offence.

E. Benefits for officers

Police officers complained to the Human Rights Defender about untimely payment of their due benefits (equivalent for non-provision of housing, reimbursement of travel costs, partial reimbursement of the cost of holidays). In the opinion of the Defender, the failure to pay Police officers their due benefits in a timely manner is a dangerous precedent. Thus, the Defender requested the Minister of Interior and Administration to explain when the benefits would be paid out and if the payment would cover interest accrued. The reply stated that timely satisfaction of all financial claims of Police officers was impossible considering the present economic standing of the country. Nonetheless, attempts were made to pay out the entire amount of benefits due to Police officers by the end of 2009.

Officers of the Prison Service asked the Defender for help as the period of personal leave granted for volunteer blood donation was not included in the calculation basis of their annual bonus. Having investigated into the case, the Defender decided that the regulations on volunteer blood donation applicable to the Prison Service did not correspond to the Act on the public blood service or the current social and medical needs. No other uniformed service had equally restrictive regulations in this respect. The Defender requested the Minister of Justice to take legislative measures aimed at amending the regulations. The Minister agreed with the Defender and replied that the draft of the new Act on the Prison Service sent to the Sejm of the Republic of Poland included appropriate provisions to regulate the issue in the manner similar to other uniformed services.



11.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU
DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, OCHRONY
ZDROWIA I OCHRONY PRAW CUDZOZIEMCÓW

MAJOR PROBLEMS IN THE AREA OF PUBLIC
ADMINISTRATION, HEALTH CARE,
AND PROTECTION OF THE RIGHTS
OF FOREIGNERS



A. Komunikacja miejska

Rzecznik skierował wystąpienie do Głównego Inspektora Danych Osobowych, w sprawie gromadzenia danych osobowych pasażerów ubiegających się o Warszawską Kartę Miejską (nośnik biletu okresowego). Generalny Inspektor Danych Osobowych, mocą wydanej decyzji, nakazał Zakładowi Transportu Miejskiego w Warszawie dokonanie konkretnych zmian w zakresie pozyskiwania i przechowywania danych osobowych.

Rzecznik zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przepisy uchwały Rady Miasta R. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej, uzależniające możliwość korzystania z bezpłatnych oraz ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej od posiadania legitymacji wydanej przez przewoźnika oraz wprowadzające dopłaty do biletów nabywanych w autobusie. Po rozpoznaniu sprawy, sąd podzielił argumenty Rzecznika i stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów.

B. Przekraczanie granicy z Ukrainą

W związku z sygnałami o utrzymujących się utrudnieniach przy przekraczaniu granicy państwowej z Ukrainą, Rzecznik skierował na wybrane drogowe przejścia graniczne swych przedstawicieli z zadaniem zapoznania się na miejscu z realną sytuacją.

W czasie wykonywania zadania, odprawa podróżnych na tych przejściach odbywała się na bieżąco. Natomiast powrót do Polski przez drogowe przejście graniczne w Hrebennem, zajął przedstawicielom Rzecznika około 9 godzin. Według przedstawicieli Rzecznika, o czasie oczekiwania na przejściu granicznym, przesądzało tempo pracy polskiej Służby Celnej. Czas ten ponadto wydłużała, po stronie ukraińskiej, bezkarna działalność grup żądających opłat za przemieszczenie pojazdów na czoło kolejki. W odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika sygnalizujące tę sytuację, Komendant Główny Straży Granicznej poinformował o podejmowanych i planowanych działaniach na rzecz usprawnienia obsługi podróżnych na przejściach granicznych z Ukrainą.

C. Egzamininy zawodowe i prawo do wykonywania zawodu lekarza

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia dostępu lekarzy do specjalizacji. Celem podjętych przez Rzecznika działań było wskazanie potrzeby zapewnienia wszystkim lekarzom nie-

A. Municipal transport

The Defender put forward a motion to the Inspector General for Personal Data Protection concerning collection of personal data of passengers requesting the issue of a Warsaw City Card (WKM, a travel card carrier). The decision of the Inspector General for Personal Data Protection ordered the Public Transport Authority of Warsaw to introduce specific changes to the manner in which personal data are collected and stored.

The Defender referred the provisions of the resolution by the R. City Council on setting the prices for municipal public transport services to the Voivodeship Administrative Court. The provisions stipulated that only those who had applied for an ID issued by the municipal transport authority were eligible to travel for free or at a reduced fare; they also introduced additional charges on tickets purchased on the bus. Having investigated into the case, the Voivodeship Administrative Court agreed with the Defender and ruled on invalidity of the provisions.

B. Crossing the Polish-Ukrainian border

As the Defender received a number of reports on problems when crossing the Polish-Ukrainian border, he sent his representatives to selected road border crossings with a view to investigating into the situation on the spot.

During the inspection clearance was undelayed, yet the return to Poland through the Hrebenne border crossing took Defender representatives as much as 9 hours. According to representatives of the Defender, the queue was the consequence of slow clearance on the part of the Polish Customs Service. The wait was also extended by free operation of groups demanding payment for moving vehicles to the front of the queue on the Ukrainian side of the border. In reply to reports by the Defender on the situation, the Main Commanding Officer of the Polish Border Guard listed the measures taken and planned with a view to streamlining clearance on Polish-Ukrainian border crossings.

C. Professional examinations and the authority to practice medicine

The Defender requested the Minister of Health to take a position on restrictions as to access of doctors to specialisations. The aim of the Defender was to emphasise the need to ensure that all doctors have



skrepowanego, równego i opartego na przejrzystych zasadach dostępu do doskonalenia zawodowego, w tym odbycia specjalizacji w formie rezydentury, a także zniesienia ograniczeń w dostępie do wybranej przez siebie specjalizacji. Minister Zdrowia wyjaśnił, że przyczyną ograniczenia liczby etatów rezydenckich był brak środków finansowych. Poinformował równocześnie o podjęciu prac nad reformą systemu kształcenia lekarzy i lekarzy dentyistów.

D. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

Od kilku lat Rzecznik zajmuje się problemem dotyczącym braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy. W odpowiedzi na podjętą interwencję, Minister Infrastruktury i Minister Zdrowia uzgodnili celowość powołania międzyresortowego zespołu ds. opracowania projektu nowelizacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Z powodu fali silnych mrozów, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uwrażliwienie podległych mu służb i organów administracji terenowej na potrzeby osób bezdomnych, pozabawionych stałego schronienia i ciepłego posiłku. Minister polecił wojewodom stałe monitorowanie sytuacji związanej z zapewnieniem możliwości tymczasowego zakwaterowania osób bezdomnych. W województwach uruchomione zostały także bezpłatne infolinie, przyjmujące informacje o osobach bezdomnych potrzebujących pomocy. Odpowiednie działania podjęły także organy jednostek samorządu terytorialnego.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników, dotyczących obowiązku podatnika zgłoszenia aktualizacyjnego za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty oraz podawania w zgłoszeniu identyfikacyjnym rodzaju i numeru dokumentu tożsamości. Rzecznik wskazał na brak uzasadnienia dla obciążenia obywateli dodatkowymi obowiązkami w zakresie przekazywania informacji pomiędzy urzędami. Minister podzielił wątpliwości Rzecznika i poinformował o podjęciu działań w kierunku usprawnienia, ujednoczenia i uproszczenia systemu ewidencji podatkowej, w tym uwolnienia obywateli od powtórnego podawania danych znanych już administracji.

access to professional training, including to acquiring specialisation in the form of residency, that is unrestricted, free, and based on transparent principles. He also postulated lifting restrictions on access to specialisations. The Minister of Health explained that financial shortages were the reason behind reducing the number of residency placements. He also pointed out that work was underway on reforming the training system of doctors and dentists.

D. The observance of citizens' rights by local administration

For a few years now, the Defender has postulated introducing the possibility to spread ashes from cremated bodies of the deceased in gardens of remembrance created within cemeteries. In reply to the intervention, the Minister of Infrastructure and the Minister of Health agreed to appoint an inter-ministerial team to draw up a draft amendment to the Act on cemeteries and interment.

With a sudden spell of frost, the Defender requested the Minister of Interior and Administration to make the services and local administration bodies he was in charge of sensitive to the needs of the homeless devoid of shelter and hot meals. The Minister ordered Voivodes to monitor the situation on an ongoing basis and provide temporary accommodation to the homeless. Authorities of particular voivodeships launched free hotlines to collect information on the homeless in need of help. Appropriate measures were also taken by local government bodies.

The Defender informed the Minister of Finance of his doubts as to the application of the Act on the terms of registration and identification of taxpayers, particularly the obligation of taxpayers to file data update forms via the body that issues IDs and stating ID type and number in an application for a tax identification number. The Defender emphasised it was ungrounded to burden citizens with additional obligations to pass information between offices. The Minister agreed with the Defender and informed him that steps had been taken to streamline, unify and simplify the taxpayers' registration system, also as concerns lifting the obligation of citizens to provide data already known to state administration.



E. System ochrony zdrowia

Rzecznik, po zapoznaniu się z doniesieniami środków masowego przekazu w sprawie przyjętego przez Rząd planu oszczędności na 2009 rok, postanowił podjąć postępowanie wyjaśniające w sprawie zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w związku z planowanymi oszczędnościami w resorcie zdrowia. Z wyjaśnień udzielonych przez Ministra Zdrowia wynikało, że z powodu oszczędności wydatki bieżące zostały ograniczone o 4,3%, a wydatki majątkowe o 14,3%, część świadczeń wysokospecjalistycznych zostanie przekazana do finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia, który potwierdził możliwość zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych w ramach planu na 2009 rok. Ponadto została wydłużona do 2010 roku realizacja programu Wzmocnienie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik poruszył sprawę zróżnicowania wysokości finansowania świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej ze względu na formę karmienia pacjenta, zarzucając nieracjonalność oraz brak należytego uzasadnienia w ponoszonych kosztach udzielania świadczeń. Minister Zdrowia uznał jednakże potrzebę utrzymania zróżnicowanego finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia grupy pacjentów karmionych doustnie i wymagających pomocy przy spożywaniu posiłku, w porównaniu z grupą pacjentów, którzy nie są w stanie jeść samodzielnie i są karmieni przez zgłębnik lub gastrostomię/ileostomię. Uzasadnione jest to zarówno dodatkowymi wymaganiami w zakresie kwalifikacji personelu, jak również większymi nakładami finansowymi (dodatkowy sprzęt medycznego zwiększony zakres czynności pielęgnacyjnych).

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia w sprawie obowiązującego systemu podziału środków na pokrycie kosztów finansowania świadczeń opieki zdrowotnej kierowanych do poszczególnych województw. System ten, w ocenie Rzecznika, uzależnia wysokość środków od przeciętnego miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego w danym województwie, co wyraźnie dyskryminuje województwa o niższych dochodach mieszkańców, a w konsekwencji przekłada się na nierówny dostęp do świadczeń. Minister zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, aby została dokonana od 2010 r. zmiana zasad podziału środków w oparciu o kryteria związane z liczbą ubezpieczonych zarejestrowanych w poszczególnych oddziałach wojewódzkich Funduszu oraz ryzykami zdrowotnymi przypisanymi poszczególnym grupom ubezpieczonych.

E. Health care system

Having examined media reports on the savings plan adopted by the Polish Government for 2009, the Defender decided to initiate explanatory proceedings concerning guaranteed provision of medical services and safety of treatment in the light of planned savings introduced by the Ministry of Health. The Minister of Health explained that the savings translated into limiting current spending by 4.3% and capital expenses by 14.3%. Financing of a portion of highly specialist services was transferred to the capacity of the National Health Fund which confirmed it was able to secure medical services under the 2009 schedule. Also, implementation of the programme entitled Improving Health Safety of Citizens was extended to 2010.

In his motion to the Minister of Health, the Defender touched upon palliative and hospice care services whose financing varied depending on the form in which patients were fed. The Defender accused the Minister of unreasonable spending and lack of grounds for the total costs of medical services. The Minister of Health nevertheless acknowledged the need to maintain varied financing by the National Health Fund for the group of patients who are fed by mouth and require help when eating as compared with the group of patients who are unable to eat on their own and are fed by tube or gastrostomy/ileostomy. It is substantiated by additional requirements as to personnel qualifications and higher financial outlays (additional medical equipment, more nursing services required).

The Defender addressed the Minister of Health on the current system for division of funds for the financing of medical services provided by particular voivodeships. In the opinion of the Defender, the system makes the amount of financing conditional on the average monthly income of households in the given voivodeship, thus expressly discriminating the voivodeships where income of households was lower, consequently translating into unequal access to medical services. The Minister agreed with the Defender that a change in the principles of funds division was necessary in 2010. The division of funds was to be based on the number of the insured registered in particular voivodeship branches of the Fund along with health risks inherent in respective groups of the insured.



Rzecznik dostrzegając problem w zakresie ograniczeń w zaopatrzeniu osób dorosłych w aparaty słuchowe obustronne do osób czynnych zawodowo, wystąpił do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie stosownych działań. Ograniczenia te powodują bowiem dyskryminację pozostałych świadczeniobiorców, w tym głównie emerytów i rencistów. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o podjęciu prac legislacyjnych, które będą miały na celu wyeliminowanie tej nierówności.

F. Ochrona praw pacjentów

Rzecznik z niepokojem i troską odbierał kolejne doniesienia na temat sytuacji epidemiologicznej grypy w Polsce. Mając na względzie, że ważnym zadaniem władz publicznych odpowiedzialnych za politykę zdrowotną winno być uświadamianie społeczeństwa o skutkach i zagrożeniach zdrowotnych oraz społeczno-ekonomicznych, spowodowanych przez infekcje grypowe, jak również popularyzacja działań profilaktycznych, a także biorąc pod uwagę potrzebę podjęcia wysiłków w celu zmiany poglądów na sprawy szczepień przeciwko grypie w samym środowisku medycznym, zwłaszcza wśród lekarzy rodzinnych, pediatrów i położników, Rzecznik skierował szereg wystąpień do Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu RP, Ministra Zdrowia, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących wybranych aspektów sprawy. Rzecznik zwrócił się też do Prokuratora Krajowego z żądaniem wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela poprzez brak działań rządu, zmierzających do wdrożenia programu masowych szczepień. Sprawa pozostaje w toku.

Niepokój Rzecznika budziły także przedłużające się prace nad ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, w szczególności w zakresie trybu wnoszenia i rozpatrywania sprzeciwów od orzeczeń lekarskich. Na braki w polskim ustawodawstwie w zakresie procedury zgłaszania i rozpatrywania sprzeciwu pacjentów od orzeczeń lekarskich zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce. Podstawowe wątpliwości dotyczą przede wszystkim powierzenia rozstrzygnięcia sprzeciwów Komisjom Lekarskim. Stosownie do przepisów ustawy o prawach pacjenta, orzeczenie tej Komisji jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu do sądu. Ustawa nie przewidziała żadnego trybu rozstrzygnięcia sporów między lekarzami, którzy wydają opinię lub orzeczenie lekarskie w danej sprawie. Rzecznik monitoruje tę sprawę.

Setting his mind on the problem of restricted distribution of bilateral hearing aids among adults to those professionally active, the Defender requested the Minister of health to take appropriate steps. The restrictions translate into discrimination of other beneficiaries, mainly pensioners. In reply, the Defender learned that legislative work had been undertaken to eliminate the inequalities.

F. Protection of the rights of patients

The Human Rights Defender was anxious and concerned to receive numerous reports on the epidemiological situation relating to flu in Poland. Bearing in mind that the primary task of public authorities in charge of health care should be to make the public aware of the effects as well as health, social and economic hazards of flu infections, along with promotion of preventive measures, and remembering it is necessary to take steps aimed at changing the attitude of the medical community, particularly among general practitioners, paediatricians and obstetricians, towards flu vaccines, the Defender sent a series of petitions to the Prime Minister, the Speaker of the Sejm of the Republic of Poland, the Minister of Health and the Government Security Centre (RCB) concerning selected aspects of the problem. The Defender also requested the National Public Prosecutor to initiate a preliminary investigation on breaching the rights and freedoms of man and citizen by the Government by not taking steps aimed at introducing a mass vaccination scheme. The case is in progress.

The Defender was also concerned with the length of work on the Act on patient's rights and the Defender for Patient's Rights, particularly the procedure for lodging and examining objections to medical opinions. The deficiency of the Polish legislation as concerns the procedure for lodging and examining objections to medical opinions was emphasised by the judgment of the European Court of Human Rights in Strasbourg in the case of Tysiąc v. Poland. The basic doubts concerned primarily entrusting examination of objections to Medical Boards. Pursuant to the Act on patient's rights, the decision of a Medical Board is final and may not be appealed against in court. The Act does not provide for a procedure for settling disputes between doctors who issue an opinion or a medical certificate in the given case. The Defender is monitoring the case.



Rzecznik podjął szereg interwencji w sprawie ograniczeń w dostępie do różnego rodzaju świadczeń zdrowotnych. Wystąpienia kierowane do Ministra Zdrowia dotyczyły m. in. niewystarczających standardów opieki okołoporodowej, dofinansowania domowych form opieki nad osobami chorymi psychicznie, ograniczeń finansowania terapii chorych cierpiących na raka nerki, ograniczeń dostępności leków ratujących życie, niezbędnych do wybudzania pacjentów ze znieczulenia ogólnego po zabiegach operacyjnych, koniecznych do zwalczania chorób zakaźnych, istotnych dla chorych m.in. na mukowiscydozę, zamiaru wprowadzenia częściowej odpłatności za sprzęt stomijny, braku refundacji insulin analogowych o przedłużonym działaniu, stosowanych przy cukrzycy.

G. Ochrona środowiska

W wystąpieniach skierowanych do Ministra Środowiska, Rzecznik podniósł problem braku systemowego rozwiązania w przypadkach szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego. Skutkiem podjętych działań w tej sprawie jest stosowna zmiana Prawa łowieckiego, umożliwiająca dochodzenie od Skarbu Państwa odpowiedzialności za szkody wyrządzane przez zwierzęta łowne żyjące w stanie wolnym, także na terenach nie wchodzących w skład obwodów łowieckich.

H. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik podjął problem leczenia i finansowania świadczeń medycznych udzielonych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu. Z wyjaśnień udzielonych przez Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Ministra Zdrowia wynika, iż pomoc medyczna ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia, udzielana cudzoziemcom bezprawnie przebywającym na terytorium Polski, powinna być traktowana jako pomoc o charakterze humanitarnym.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie poprawy dostępu dzieci narodowości czeczeńskiej do nauki. W odpowiedzi uzyskano wyjaśnienie, że od początku 2010 roku osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu, będą miały prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju ich pochodzenia, zatrudnioną w charakterze asystenta nauczyciela przez dyrektora szkoły. Ponadto wszyscy

The Defender undertook a number of interventions concerning restrictions as to access to certain medical services. The motions to the Minister of Health concerned, inter alia, insufficient standards of childbirth care, co-financing care of the mentally ill at home, restrictions of funding therapy for those suffering from kidney cancer, restrictions on availability of life-saving medicines, medicines necessary to emerge from general anaesthesia after surgery, medicines necessary to combat communicable diseases, medicines essential to those suffering, among others, from cystic fibrosis, the plan to introduce partial payment for stoma devices, no reimbursement for the cost of long-acting insulin analogs administered in diabetes.

G. Environment protection

The motions of the Human Rights Defender to the Minister of Environment concerned inexistence of a systemic solution in case of damages to crops situated outside a hunting district by game. The actions taken resulted in a relevant amendment to the Hunting Law that allows claiming compensation for damages caused by wild game, also outside hunting districts, from the Treasury.

H. Protection of the rights of foreigners and national and ethnic minorities

The Defender set his mind on the problem of treatment and financing medical services provided for the citizens of Ukraine and Vietnam staying in Poland illegally. The Minister of Foreign Affairs, Minister of Labour and Social Policy and Minister of Health explained that medical services provided to foreigners staying in the territory of Poland illegally when their health or life is in danger should be treated as humanitarian aid.

The Defender motioned to the Minister of National Education for improvement in terms of access of Chechen children to education. In his reply, the Minister of National Education explained that since the beginning of 2010, persons who are not Polish citizens and are covered with compulsory schooling will be entitled to help by a person in command of the language of their country of origin employed as a teacher's assistant by the director of the given school. Also, all students from foreign education systems



uczniowie przybywający do Polski z obcego systemu edukacji, którzy nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do pobierania nauki, będą mogli korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych.

W związku ze skargą Związku Ukraińców w Polsce, Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Agencji Informacji TVP w sprawie zaprzestania emisji w okresie letnim ukraińskojęzycznego programu informacyjnego „Telenowyny”. Przyczyną zaprzestania emisji była niska oglądalność i wysokie koszty produkcji audycji. W wyniku podjętych przez Rzecznika działań, emisja audycji została wznowiona.

Rzecznik kontynuował także badania terenowe związane z zapewnieniem dzieciom narodowości romskiej dostępu do nauki w szkołach publicznych. Przeprowadzone przez przedstawicieli Rzecznika wizytacje potwierdziły, że władze samorządowe podejmują działania na rzecz wykonania obowiązku zapewnienia dzieciom z rodzin romskich należytego, wolnego od przejawów dyskryminacji dostępu do edukacji.

who take up residence in Poland but do not speak Polish or know it at a level insufficient to start education are entitled to additional remedial classes.

Following a complaint by the Association of Ukrainians in Poland (ZUP), the Defender inquired the Director of the TVP Information Agency on cessation to broadcast the Ukrainian language news programme “Telenowyny” in the summer. The reasons behind the cessation were low audience ratings and high production costs. As a result of actions taken by the Defender, broadcasting the programme was continued.

The Defender also continued field studies connected with ensuring Roma children access to public schools. Visitations carried out by representatives of the Defender confirmed that local authorities do take steps aimed at executing their obligation to ensure Roma children proper access to education free of discrimination.



12.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU
OCHRONY PRAW DZIECKA

MAJOR ISSUES REGARDING THE PROTECTION
OF CHILDREN'S RIGHTS





A. Prawo do życia i ochrona zdrowia dziecka

Rzecznik uważnie monitorował stan realizacji praw dzieci do życia i zdrowia oraz konstytucyjnego prawa kobiet ciężarnych i dzieci do szczególnej opieki medycznej w sytuacji kryzysu finansowego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o udzielenie informacji na temat przewidywanych ograniczeń w dostępie dzieci do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych, planu realizacji dotychczasowych zamierzeń programowych resortu w zakresie ochrony zdrowia matki i dziecka w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo działaniach zaradczych na rzecz ochrony zdrowia dzieci. Minister zapewnił Rzecznika, iż nie przewiduje ograniczeń w dostępie do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych w związku z ograniczeniem wydatków z budżetu państwa. Zapowiedział jednocześnie konsekwentną realizację działań z zakresu opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych, zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi oraz opieki medycznej nad uczniami.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w sprawie lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej emitujących pole elektromagnetyczne w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci, tj. w szkołach, żłobkach i przedszkolach, Minister Środowiska poinformował, iż poczyni kroki w celu znowelizowania przepisów prawa w zakresie, w jakim okaże się to konieczne dla wyeliminowania oddziaływania pól elektromagnetycznych na dzieci.

B. Dostęp do wychowania przedszkolnego

W związku ze skargami rodziców oraz doniesieniami medialnymi, Rzecznik podejmował sprawy braku powszechnego dostępu dzieci w wieku 3 – 4 lat do wychowania przedszkolnego, jednolitych i transparentnych zasad w naborze dzieci do przedszkoli oraz preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych, które winny być otoczone szczególną opieką państwa stosownie do przepisów Konstytucji. Podjął też sprawę zróżnicowania zasad dofinansowania podręczników dla sześciolatków w zależności od tego, czy w obowiązkowym przygotowaniu przedszkolnym uczestniczyć będą w przedszkolu, czy w „zerówce” w szkole. W sprawie dostępności wychowania przedszkolnego Minister Edukacji Narodowej poprawę sytuacji wiąże z zamiarem obniżenia wieku obowiązku szkolnego, gdy edukacja sześciolatków

A. Right to life and protection of children's health

The Defender monitored the status of children's rights to life and health as well the constitutional right of children and pregnant women to particular medical care during the financial crisis. The Defender requested the Minister of Health for information on any planned restrictions as to the access of children to preventive, diagnostic, treatment and rehabilitation services, the attainment schedule of current agenda of the Ministry in the area of mother and child health protection in the more difficult financial conditions, as well as on remedial measures for protection of children's health. The Minister assured the Defender that there would be no restrictions as to access to preventive, diagnostic, treatment and rehabilitation services due to limited budget spending. He also assured that the agenda in the area of basic care of mother and child, operation of hospital obstetric, neonatal and paediatric wards, risks of infection with communicable diseases, and medical care of students would be consequently adhered to.

In reply to the Defender's motion concerning location of base transceiver stations emitting electromagnetic field within premises where children stay, i.e. in schools, nurseries and kindergartens, the Minister of Environment promised he would take steps aimed at amending the relevant regulations to the extent required to eliminate the influence of electromagnetic field on children.

B. Access to preschool education

Due to numerous complaints of parents and repetitive media reports, the Defender investigated into cases of lack of universal access of children aged 3-4 to preschool education, uniform and transparent rules of accepting children to kindergartens, and preferences for large families that should be covered with particular care of the state pursuant to the Constitution. He also set his mind on different principles of co-financing the purchase of textbooks for 6-year-olds depending on whether they are covered with compulsory preschool education in a kindergarten or a reception in a school. As concerns accessibility of preschool education, the Minister of National Education expects the situation to improve when the age of coverage with compulsory schooling is lowered and education of 6-year-olds



w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej, co zwiększy możliwość tworzenia miejsc przedszkolnych dla dzieci w wieku 3 – 4 lat. W pozostałych sprawach resort edukacji narodowej nie podzielił wątpliwości Rzecznika.

C. Ochrona dzieci w postępowaniu karnym

Działania Rzecznika zmierzające do wzmocnienia pozycji dzieci pokrzywdzonych przestępstwem w postępowaniu karnym i ochrony ich przed traumatycznymi przeżyciami związanymi z czynnościami procesowymi odniosły skutek. Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z Fundacją Dzieci Niczyje zapoczątkował w roku 2007 Ogólnopolską Koalicję na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwanie Dzieci. W jej efekcie w całej Polsce tworzone są specjalnie wyposażone pokoje, sprzyjające przesłuchaniom dzieci w formie najmniej dla nich szkodliwej.

Rzecznik konsekwentnie zabiegał również o nowelizację procedury karnej w kierunku zagwarantowania jednokrotnego przesłuchania małoletniego świadka w przyjaznych warunkach, bez względu na przedmiot procesu karnego. Rzecznik postulował wzmocnienie uprawnień dzieci, które do tej pory nie mogą samodzielnie zainicjować postępowania karnego, albowiem ich przedstawiciele ustawowi, uprawnieni m.in. do złożenia za dziecko powyżej lat 15 wniosku o ściganie przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, mogą być sprawcami przestępstwa. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

D. Ochrona dzieci przed przestępstwem handlu ludźmi

Rzecznik domagał się szczególnego traktowania dzieci skrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi. Zabiegał także o wprowadzenie definicji handlu ludźmi uwzględniającej specyfikę handlu dziećmi, a także uczynienie handlu dziećmi przestępstwem kwalifikowanym. Ponadto Rzecznik domagał się szybkiego podejmowania czynności procesowych w przypadku zawiadomienia o wykorzystywaniu dzieci mogących być ofiarami handlu ludźmi. W Sejmie trwają prace mające na celu wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi”.

in a primary school is financed from the education subsidy to improve the number of kindergarten vacancies for children aged 3-4. As concerns the other problems, the Ministry of National Education did not agree with the Defender.

C. Protection of children in criminal proceedings

Actions taken by the Defender aimed at improving the situation of children who are victims of crimes in criminal proceedings and their protection against traumatic experiences connected with procedural acts brought about the desired effect. The Human Rights Defender joined the Nobody's Children Foundation to set up the Polish Coalition for Child-Friendly Interviewing in 2007. In effect of its operation, properly equipped rooms are created throughout Poland to allow interviewing children in a way which does not augment the child's distress.

The Defender consistently petitioned for amending the criminal procedure with a view to ensuring that minor witnesses are interviewed only once in friendly conditions, regardless of the specifics of the case. The Defender postulated extending the rights of children who, at present, may not initiate criminal proceedings independently as their statutory representatives entitled e.g. to file a case for prosecution of an offence against sexual freedom on behalf of a child aged above 15 may be the perpetrators of such an offence. The case is being monitored by the Defender.

D. Protection of children against trafficking in humans

The Defender postulated special treatment of children who are victims of trafficking in humans. He also demanded introduction of a definition of trafficking in humans that would take into account the specifics of trafficking in children as well as classifying trafficking in children as aggravated offence. The Defender also postulated swiftness of procedural acts in case of notification of abuse of children who may be victims of trafficking in humans. The Sejm is currently working to include the definition of “trafficking in humans” into the Penal Code.



13.

DANE STATYSTYCZNE

STATISTICAL DATA





Załącznik Nr 1

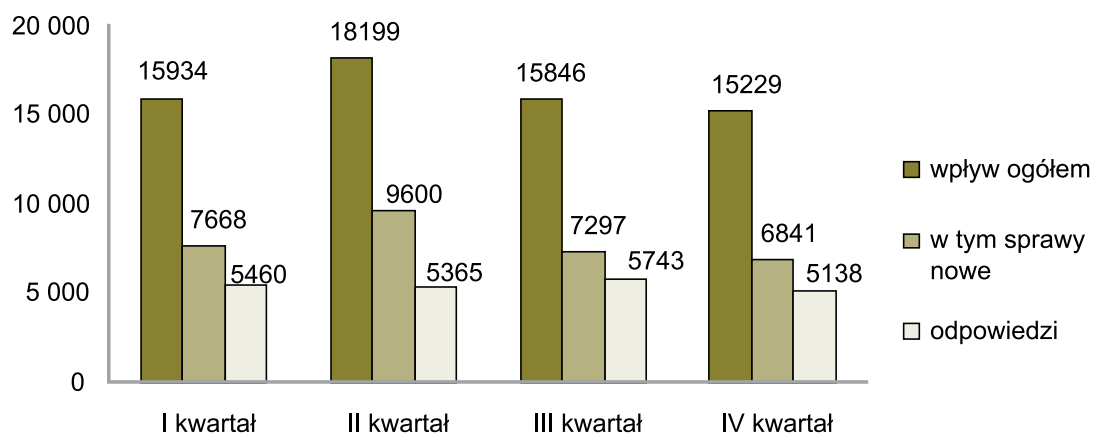
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

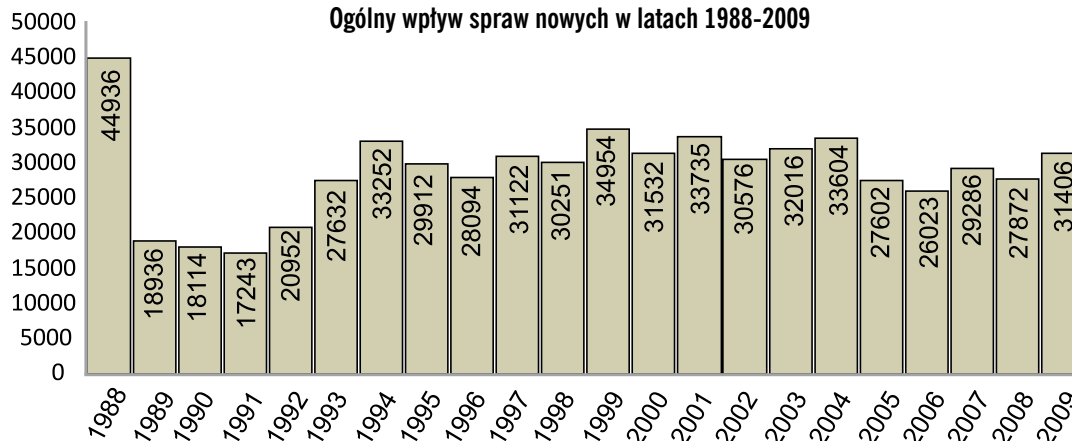
	2008 1.01. – 31.12.	2009 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2009)
Wpływ ogółem	61 522	65 208	+6,0	1 043 701
Liczba nowych spraw	27 872	31 406	+12,7	639 050
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	20 724	21 706	+4,7	348 945

W 2009 roku w Biurze RPO przyjęto 6 758 interesantów oraz przeprowadzono 22 960 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2009 r.



Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988-2009





Appendix 1

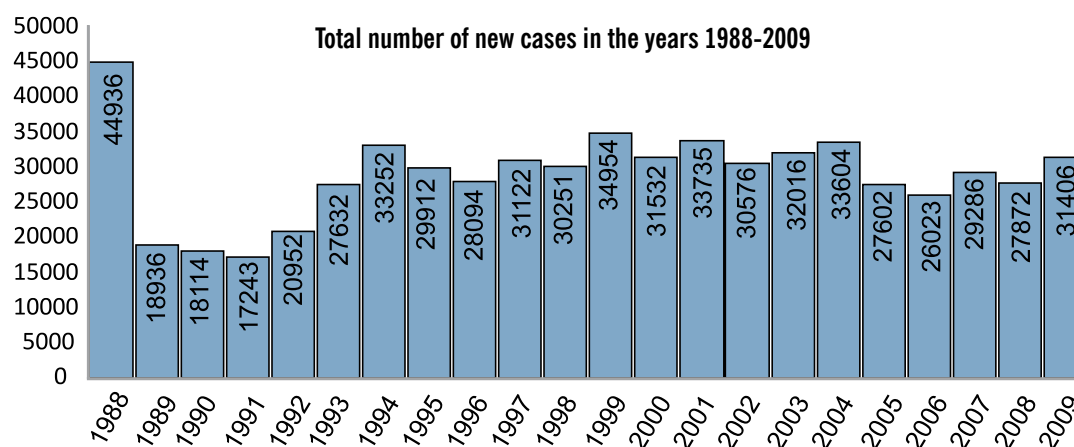
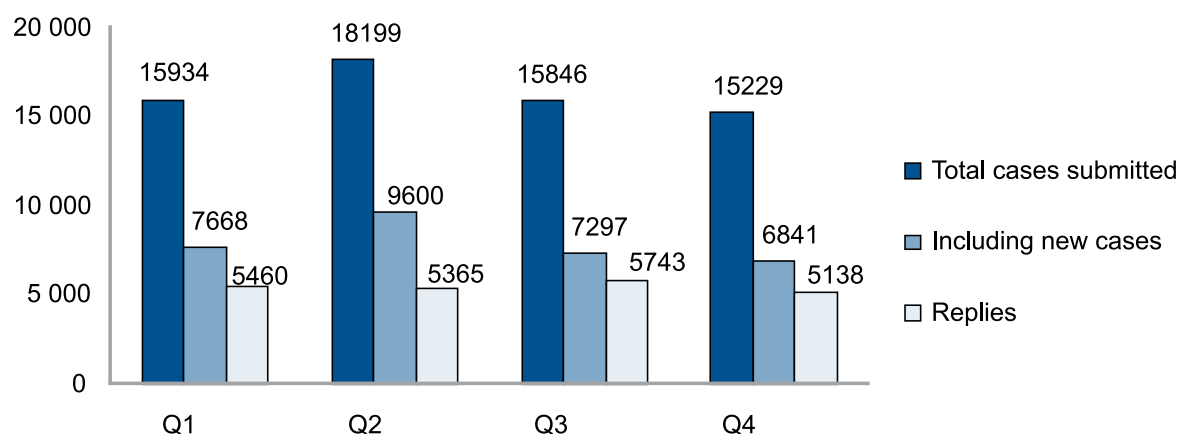
Statistical information

Cases submitted to the Office of the Human Rights Defender

	2008 1.01. – 31.12.	2009 1.01. – 31.12.	%	Entire operation period of HRD (1.01.1988 – 31.12.2009)
Total number of cases received	61,522	65,208	+6.0	1,043,701
Number of new cases	27,872	31,406	+12.7	639,050
Number of replies to Defender's motions	20,724	21,706	+4.7	348,945

In 2009, there were 6,758 clients received, and the Office of the Human Rights Defender answered 22,960 phone calls to provide advice and information.

Cases submitted to the Office of the HRD in 2009





Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2009
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	555 197
2)	wnioseków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	14
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5)	kasacji	43
6)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
7)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
8)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2
9)	wnioseków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	9
10)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	14
11)	wnioseków o unieważnienie orzeczenia	1
12)	przystąpił do postępowania sądowego	7
13)	przystąpił do postępowania administracyjnego	1
14)	żądał wszczęcia postępowania administracyjnego	1
15)	żądał wszczęcia postępowania cywilnego	1
16)	żądał wszczęcia postępowania przygotowawczego	1

Spośród 669 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2009 roku najczęściej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	145	21,7
prawo karne	110	16,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	96	14,3
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	83	12,4
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	62	9,3



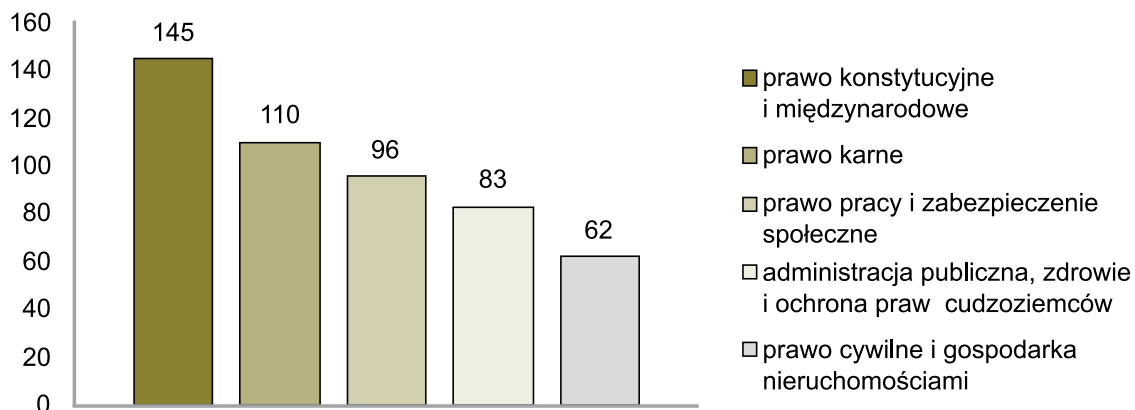
The Human Rights Defender made:		2009
1)	interventions concerning systemic problems – including motions to take a legislative initiative	555 197
2)	motions submitted to the Constitutional Tribunal to confirm inconsistency of regulations with a higher level act	14
3)	notifications to the Constitutional Tribunal on joining proceedings initiated in a constitutional complaint case	12
4)	juridical questions addressed to the Supreme Court	6
5)	cassations	43
6)	cassation complaints in civil cases addressed to the Supreme Court	1
7)	Cassation complaints to the Supreme Court in labour cases	1
8)	cassation complaints addressed to the Supreme Administrative Court	2
9)	motions to the Supreme Administrative Court for interpretation of regulations	9
10)	complaints submitted to the Voivodeship Administrative Courts	14
11)	requests to annul the ruling	1
12)	court proceedings initiated	7
13)	administrative proceedings initiated	1
14)	demanded initiation of administrative proceedings	1
15)	demanded initiation of civil proceedings	1
16)	demanded initiating preliminary proceedings	1

Among 669 general motions and special actions made by the Defender in 2009, the majority concerned the following:

Problem area	Number	%
Constitutional and international law	145	21,7
Penal law	110	16,4
Labour law and social security	96	14,3
Public administration, health care and foreigner rights protection	83	12,4
Civil law and real property management	62	9,3



Problemowy rozkład wystąpień generalnych



Sprawy rozpatrzone w 2009 roku

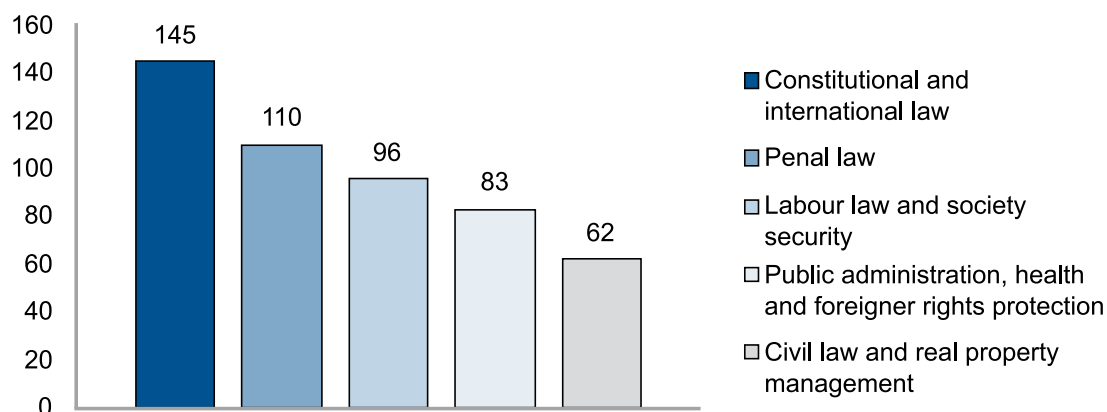
W okresie objętym Informacją rozpatrzono 37 069 nowych spraw, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		3	4
	2			
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	12966	35,0
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	11602 1203	31,3
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1364	3,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	22223	59,9
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	22223	59,9
Inne	6	Razem	1880	5,1
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	502	1,4
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	667	1,8
	9	nie podjęto*	711	1,9
Łącznie	10		37069	100,0

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



Distribution of general motions according to problem areas



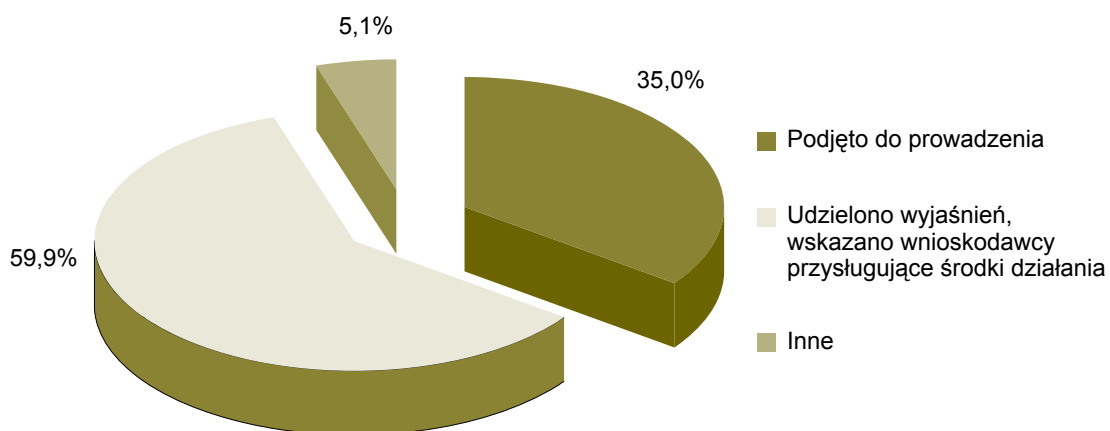
Cases examined in 2009

In the period covered by this Report, 37,069 new cases were examined, of which:

1	Manner of investigation		3	%
	2			
Cases accepted for further proceedings	1	Total	12,966	35.0
	2	accepted for further proceedings of which: on the initiative of the HRD	11,602	31.3
	3	as general motions	1,364	3.7
Advice and information on available measures provided	4	Total	22,223	59.9
	5	Advice and information on available measures provided	22,223	59.9
Other	6	Total	1,880	5.1
	7	complaint referred to a competent authority	502	1.4
	8	complaint returned to be supplemented with necessary information	667	1.8
	9	no actions taken*	711	1.9
Total	10		37,069	100.0

* Incomprehensible complaints and letters submitted to other bodies and notified to the Defender.

Sposób rozpatrzenia spraw w 2009 r.

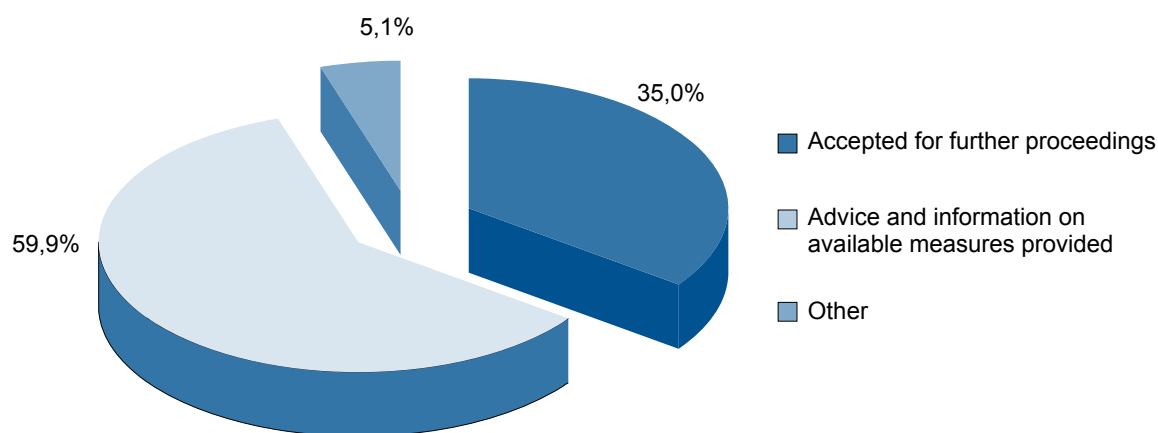


Spośród 37 069 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

	Liczba	%
prawo karne	7 728	20,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 257	14,2
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4 959	13,4
prawo karne wykonawcze	4 295	11,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	3 374	9,1
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	3 067	8,3
inne	8 389	22,6



Manner of investigation in 2009



Among 37,069 complaints examined by the Defender, the majority falls mainly within the scope of the following areas:

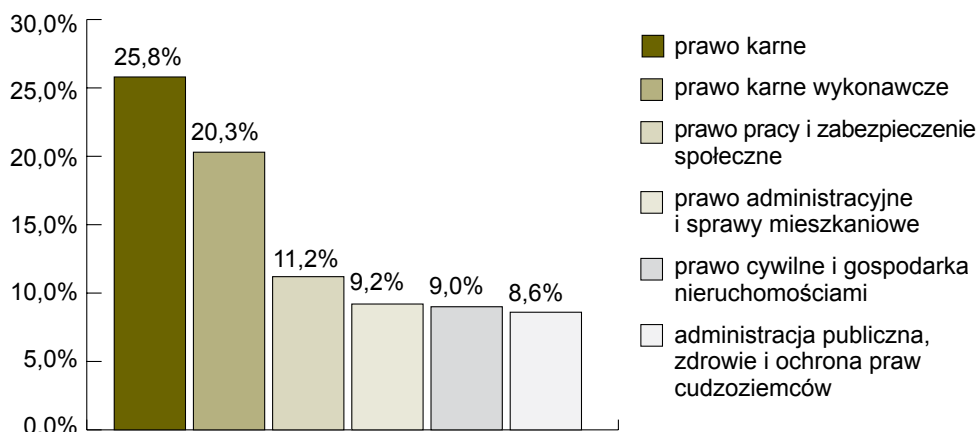
	Number	%
Penal law	7,728	20.8
Labour law and social security	5,257	14.2
Civil law and real property management	4,959	13.4
Executive penal law	4,295	11.6
Administrative law and housing issues	3,374	9.1
Commercial law, public tributes, protection of consumer rights	3,067	8.3
Other	8,389	22.6



Z 37 069 spraw rozpatrzonych w 2009 roku podjęto do prowadzenia 12 966, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

	Liczba	%
prawo karne	3 345	25,8
prawo karne wykonawcze	2 630	20,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 450	11,2
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	1 189	9,2
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	1 173	9,0
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	1 113	8,6
inne	2 066	15,9

Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

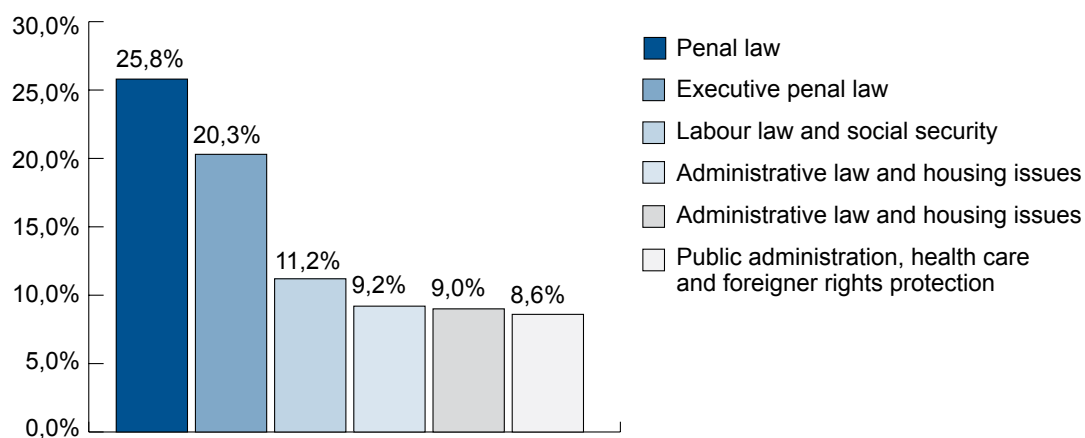




Among 37,069 complaints investigated into in 2009, 12,966 were accepted for further proceedings covered such areas as:

	Number	%
Penal law	3,345	25.8
Executive penal law	2,630	20.3
Labour law and social security	1,450	11.2
Administrative law and housing issues	1,189	9.2
Civil law and real property management	1,173	9.0
Public administration, health care and foreigner rights protection	1,113	8.6
Other	2,066	15.9

Distribution of cases investigated into by areas

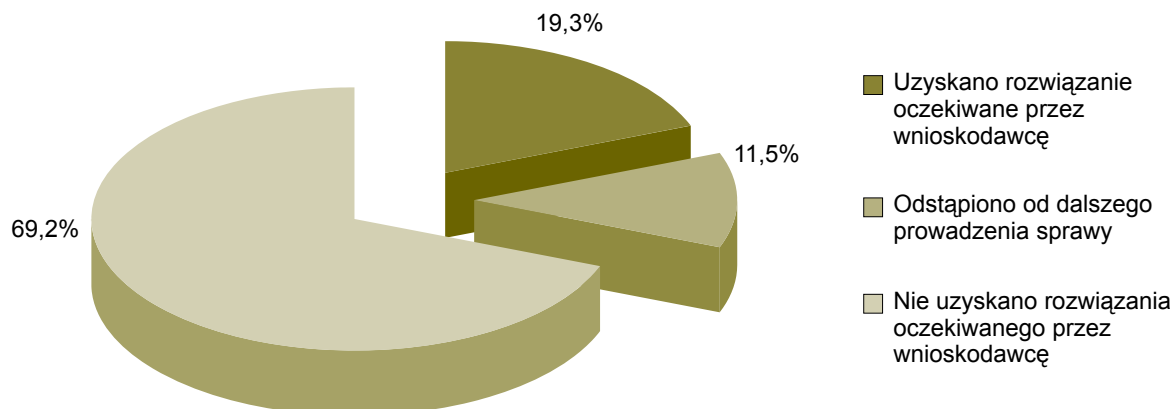




Zakończono postępowanie w 12 293 sprawach podjętych w roku 2009 i latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	2371	19,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1176	9,6
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1195	9,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	1416	11,5
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	531	4,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	885	7,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	8506	69,2
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	7845	63,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	624	5,1
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	37	0,3
Razem		12293	100,0	

Sposób rozpatrzenia spraw w 2009 r.

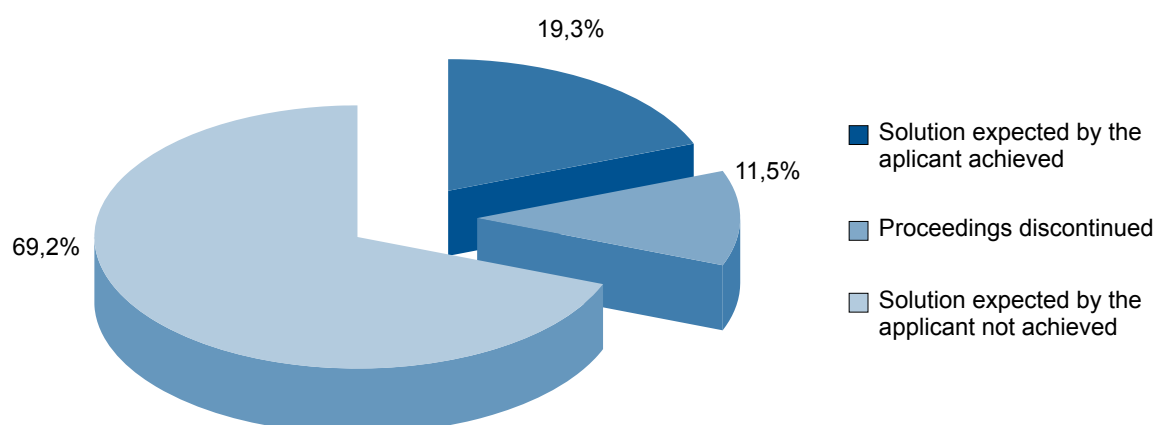




Proceedings were completed in 12,293 cases undertaken in 2009 and in previous years.

Effects	Proceedings completion		Number	%
1	2		3	4
Solution expected by the applicant and the Human Rights Defender achieved	1	Total (2+3)	2,371	19.3
	2	Applicant's claims confirmed	1,176	9.6
	3	General motion of the HRD acknowledged	1,195	9.7
Proceedings discontinued	4	Total (5+6)	1,416	11.5
	5	Case pending (ongoing procedure)	531	4.3
	6	HRD resigned from further proceedings (objective reasons)	885	7.2
Solution expected by the applicant not achieved	7	Total (8+9+10)	8,506	69.2
	8	Claims of the applicant not confirmed	7,845	63.8
	9	General motion of the HRD not acknowledged	624	5.1
	10	HRD employed all possible measures	37	0.3
Total			12,293	100.0

Completion of cases investigated into

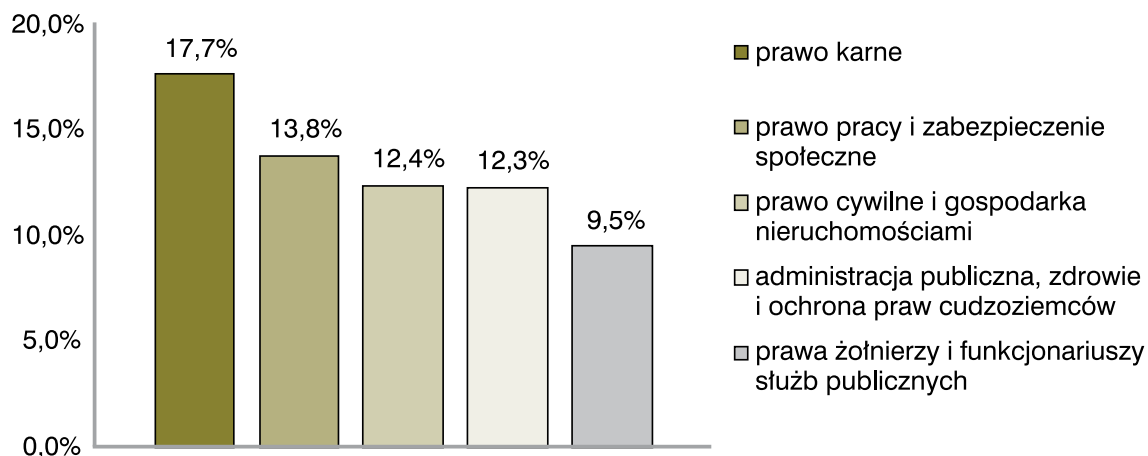




Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2009 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 919	6,1
2	prawo karne	5 543	17,7
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 342	13,8
4	prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3 901	12,4
5	prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2 747	8,7
6	prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	2 901	9,2
7	prawo karne wykonawcze (Krajowy Mechanizm Prewencji)	2 916	9,3
8	prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2 970	9,5
9	administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	3 863	12,3
10	inne	304	1,0
11	Razem	31 406	100,0

Wiodące problematyki spraw nowych w 2009 r.

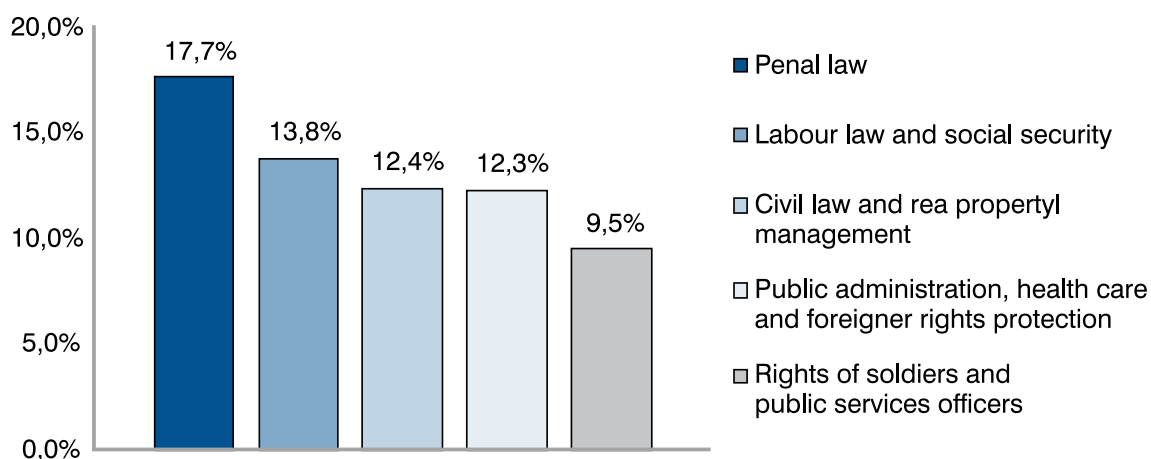




Areas of new cases (applications) in 2009

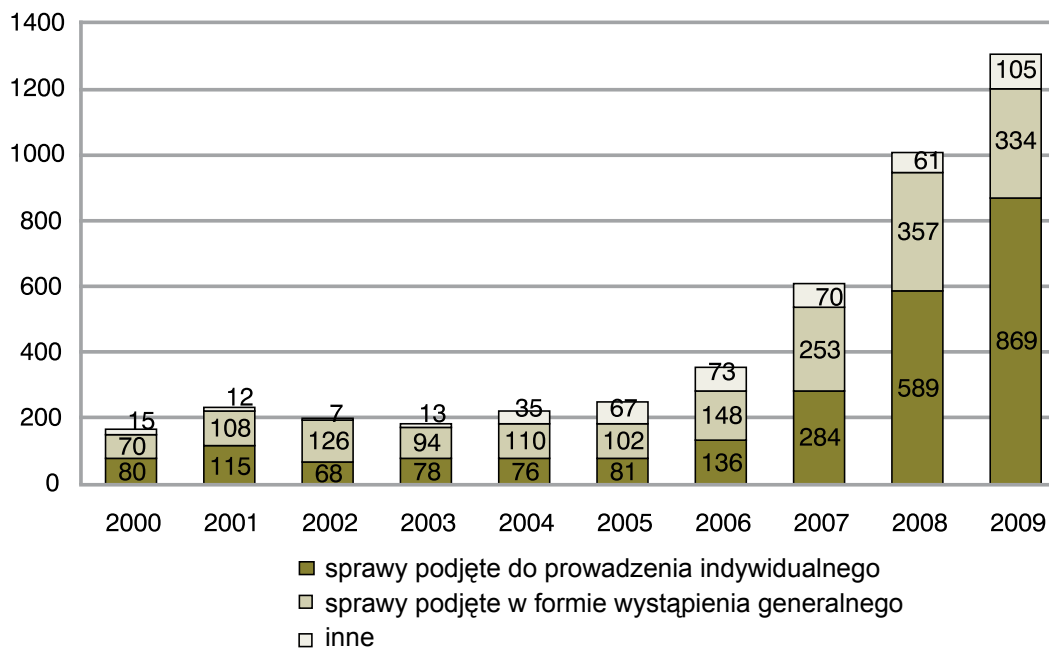
	Problem areas	Number	%
1	Constitutional and international law	1,919	6.1
2	Penal law	5,543	17.7
3	Labour law and social security	4,342	13.8
4	Civil law and real property management	3,901	12.4
5	Administrative law and housing issues	2,747	8.7
6	Commercial law, public tributes, protection of consumer rights	2,901	9.2
7	Executive penal law (National Preventive Mechanism)	2,916	9.3
8	Rights of soldiers and public services officers	2,970	9.5
9	Public administration, health care and foreigner rights protection	3,863	12.3
10	Other	304	1.0
11	Total	31,406	100.0

Leading problem areas of new cases in 2009

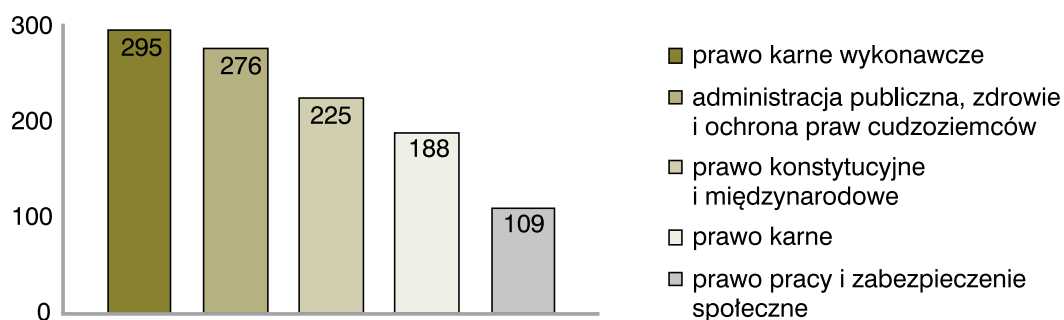




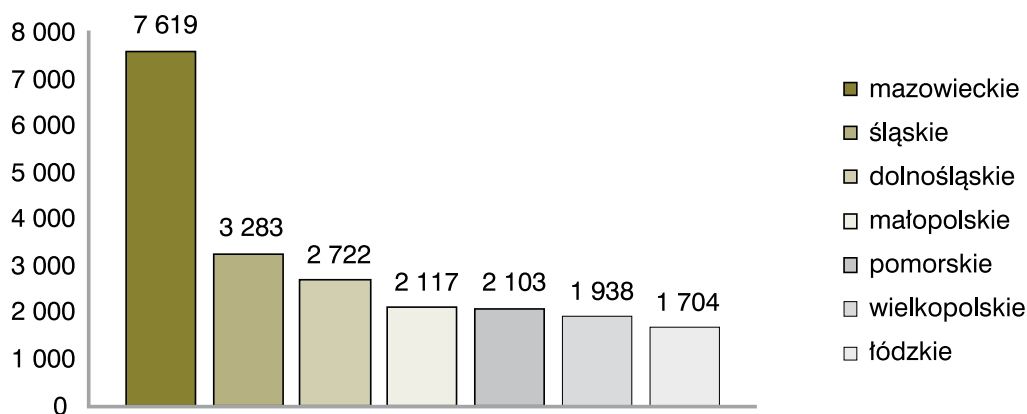
Sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika



Problemy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika

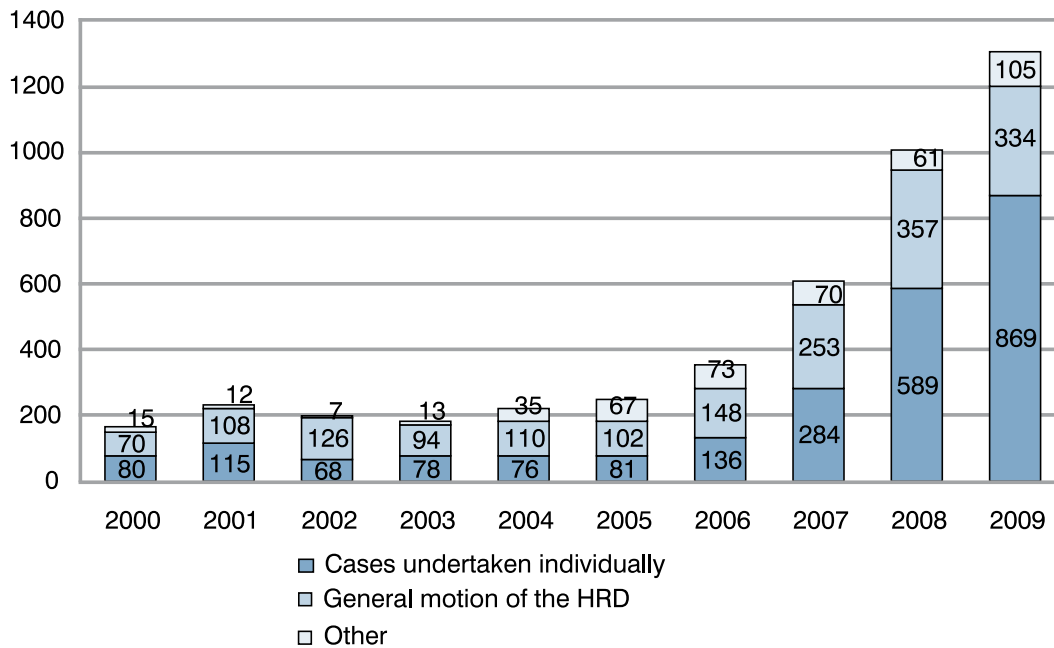


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

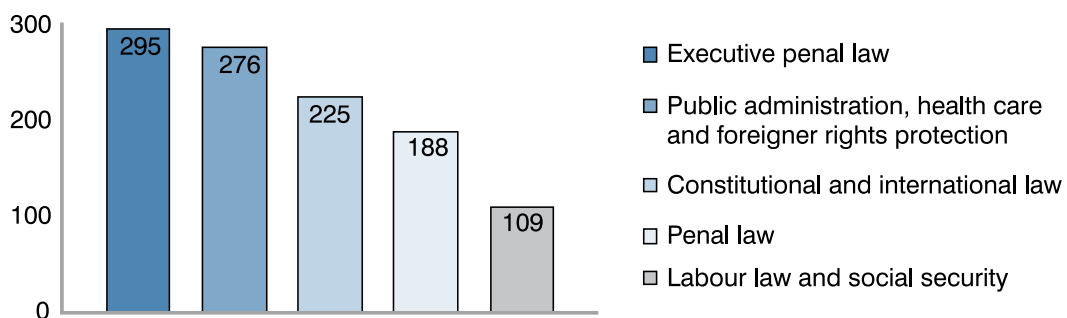




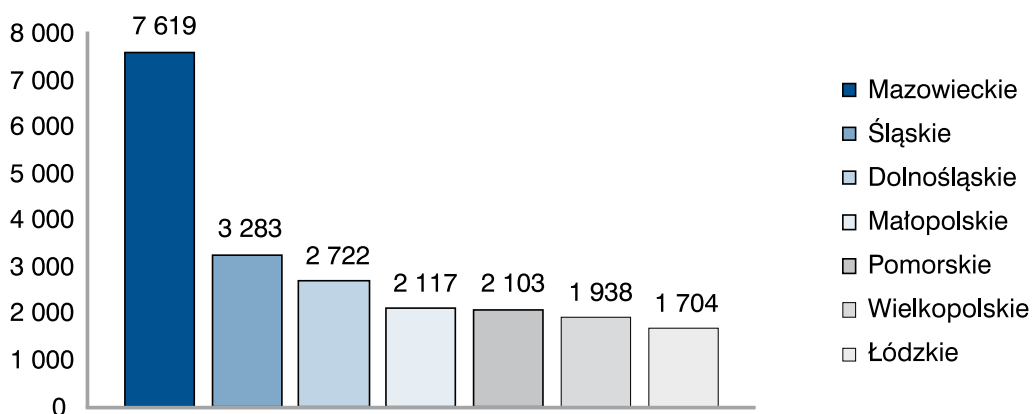
Cases initiated by the Defender



Distribution of cases initiated by the Defender by problem areas

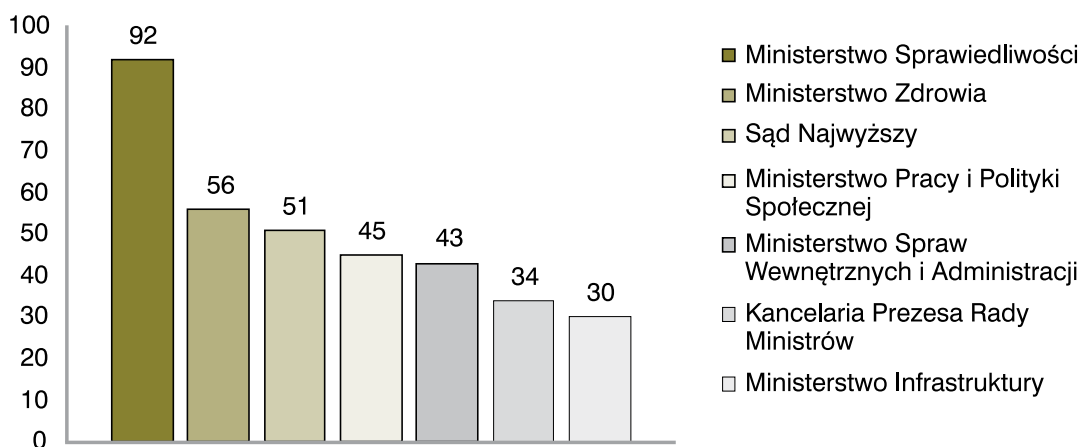


Greatest numbers of new cases from particular voivodeships

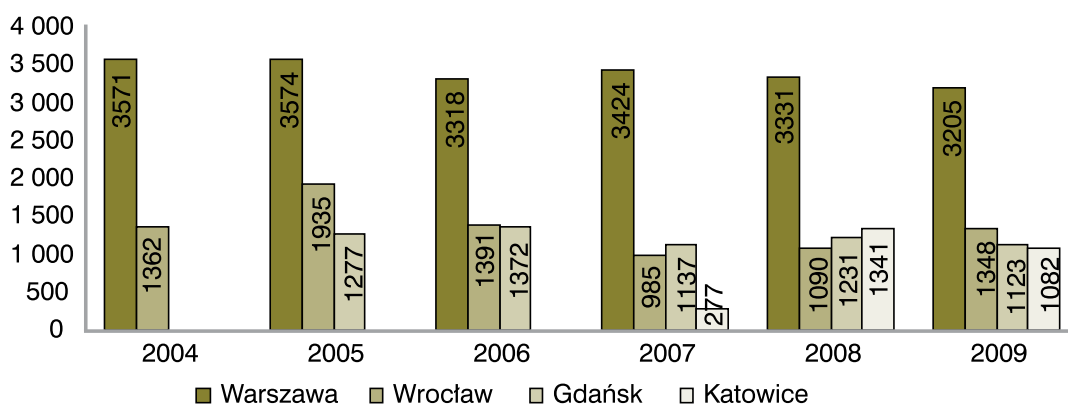




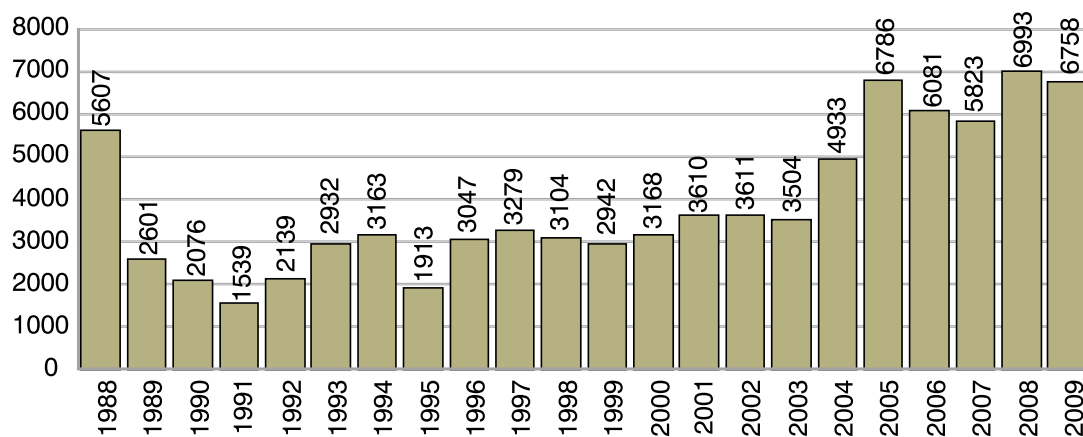
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



Przyjęcia interesantów

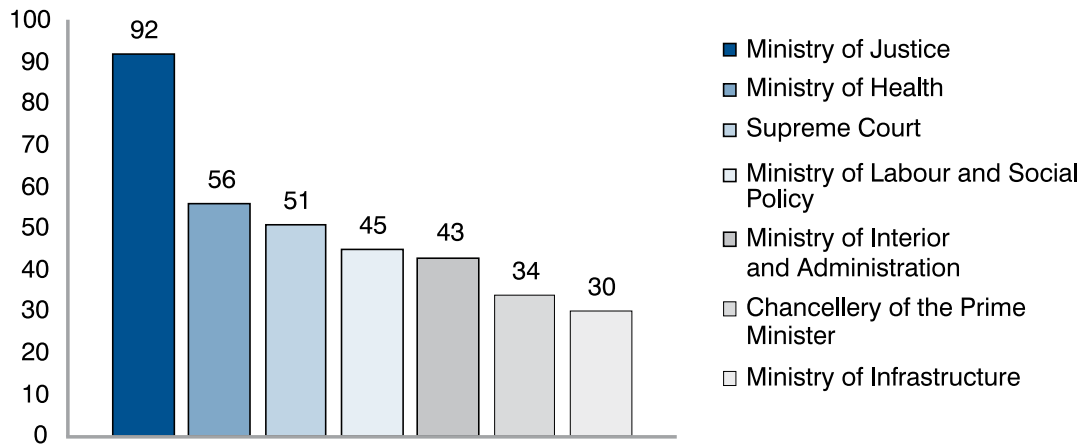


Przyjęcia interesantów w latach 1988-2009

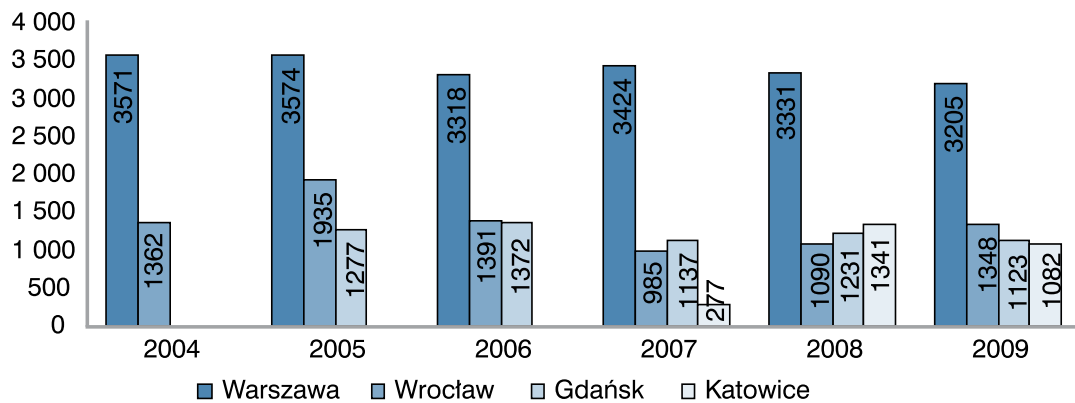




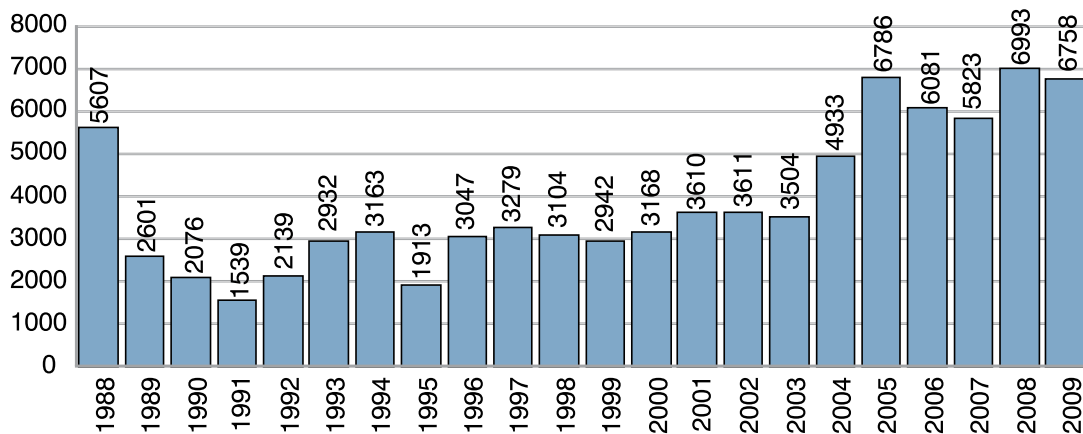
Major addressees of Defender's motions



Clients received

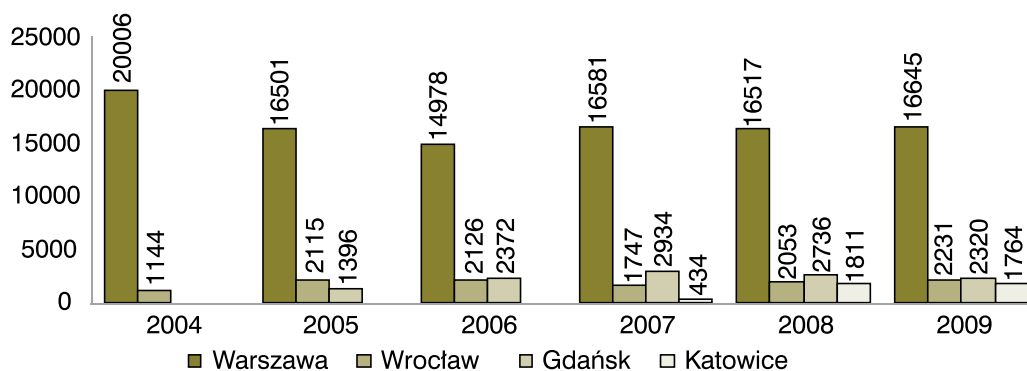


Clients received between 1988 and 2009

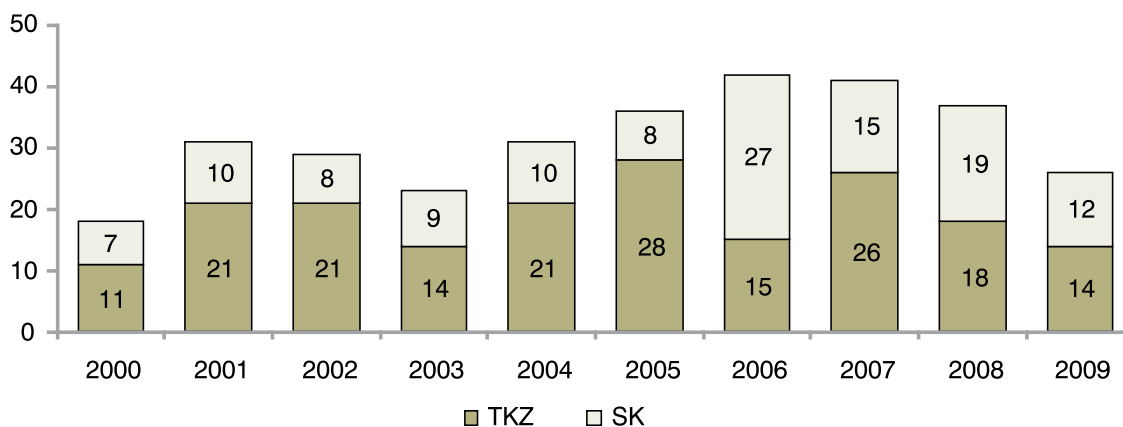




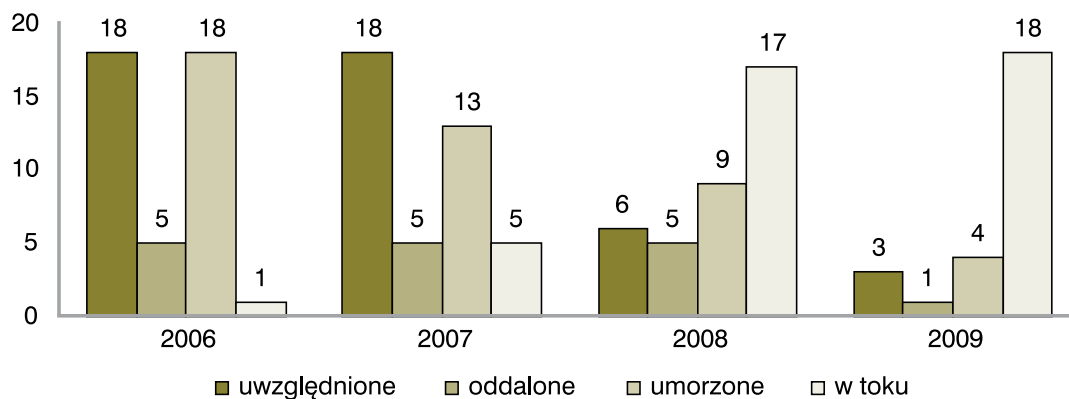
Porady udzielane telefonicznie



Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik

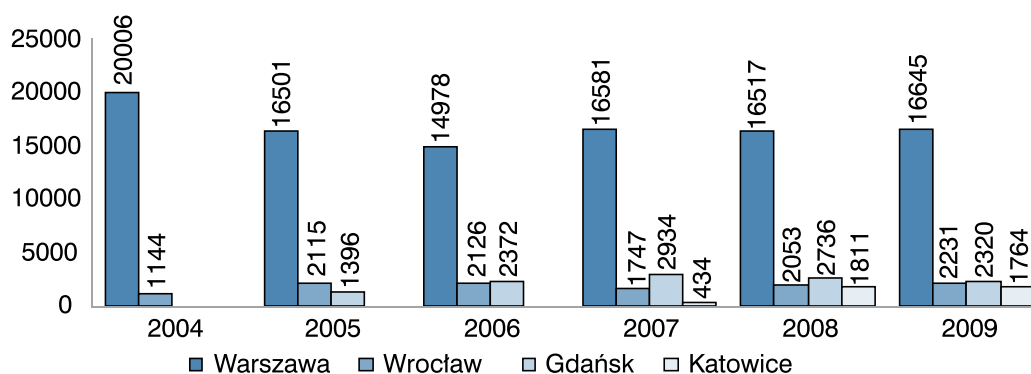


Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik

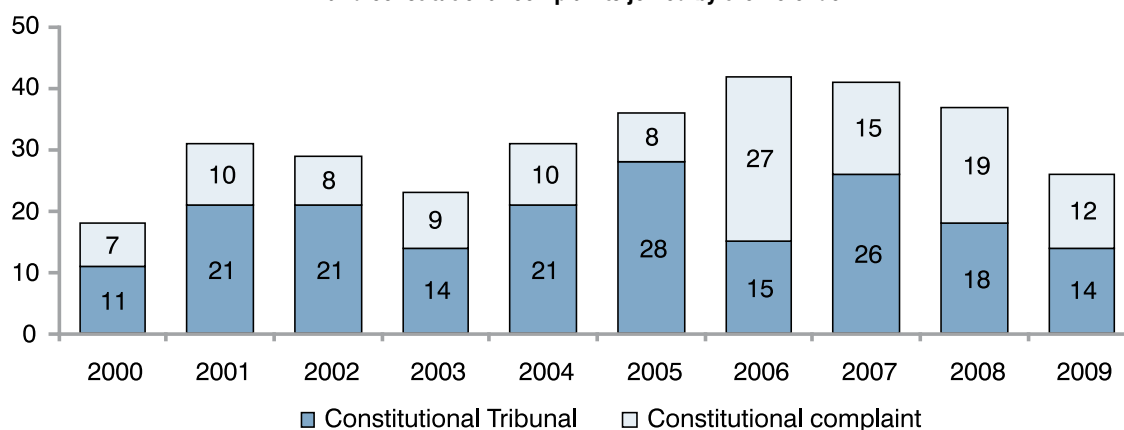




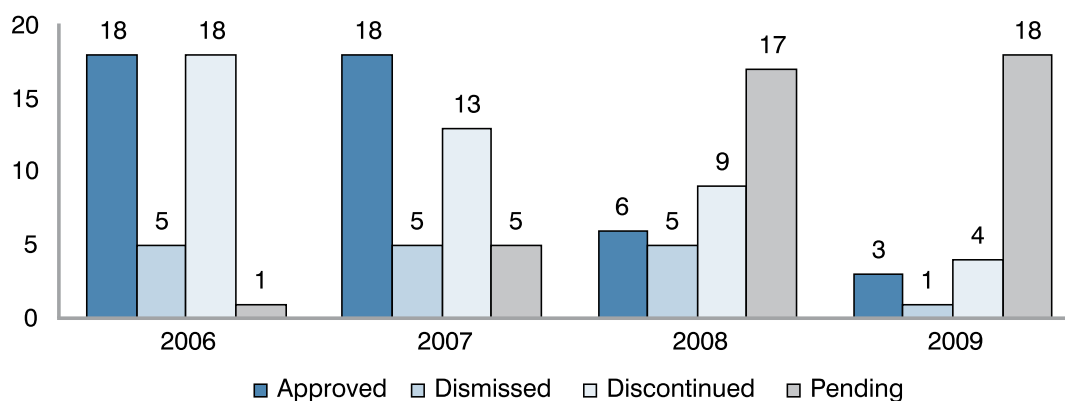
Advice extended by phone



Motions to the Constitutional Tribunal and constitutional complaints joined by the Defender

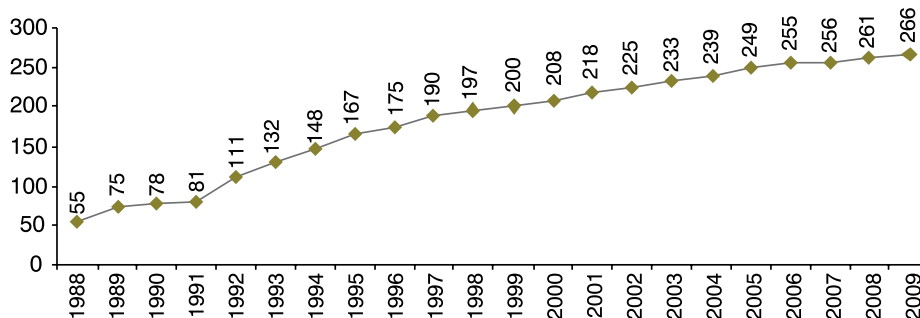


Decisions of the Constitutional Tribunal on the applications for examining adherence of regulations to the Constitution and on constitutional complaints joined by the Defender





Zatrudnienie w BRPO – liczba etatów

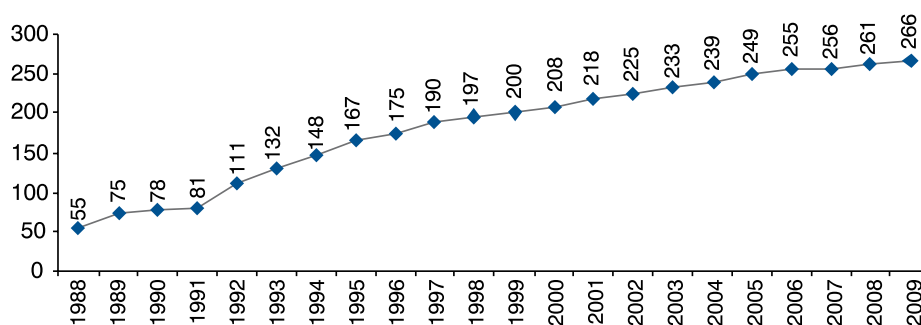


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2009 r.





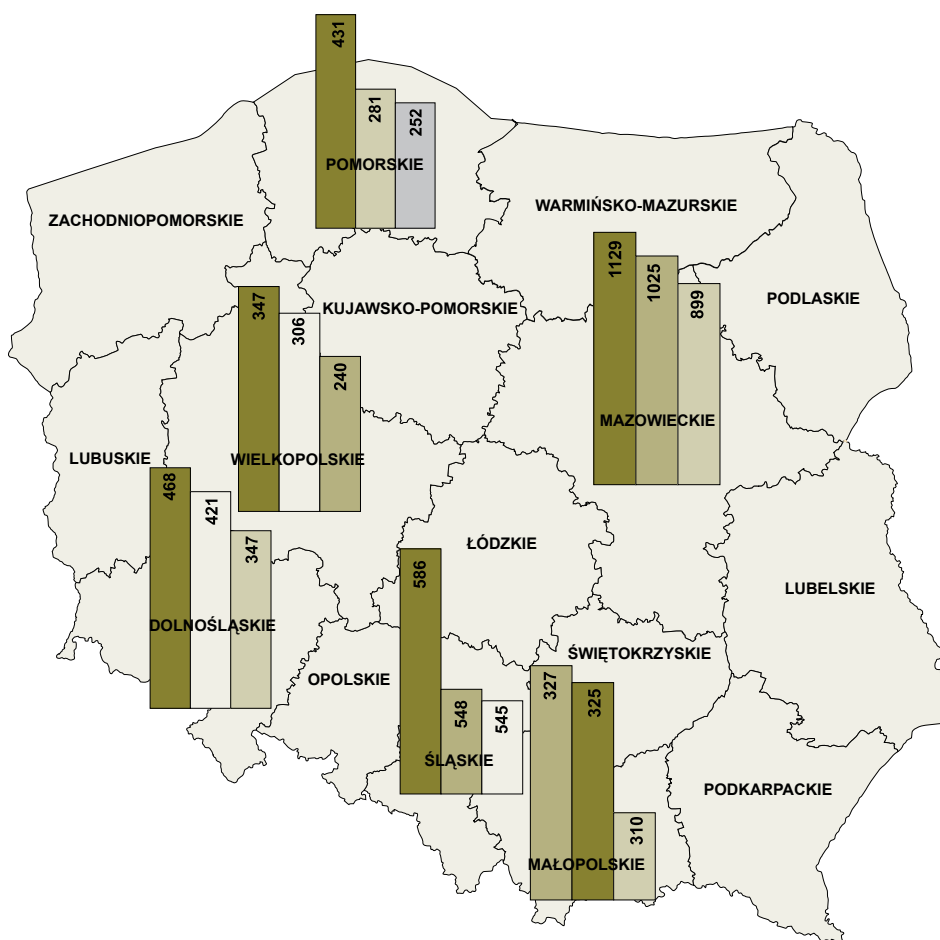
Personnel of the Office of the HRD – number of FTEs



Greatest numbers of new cases from particular voivodeships in 2009



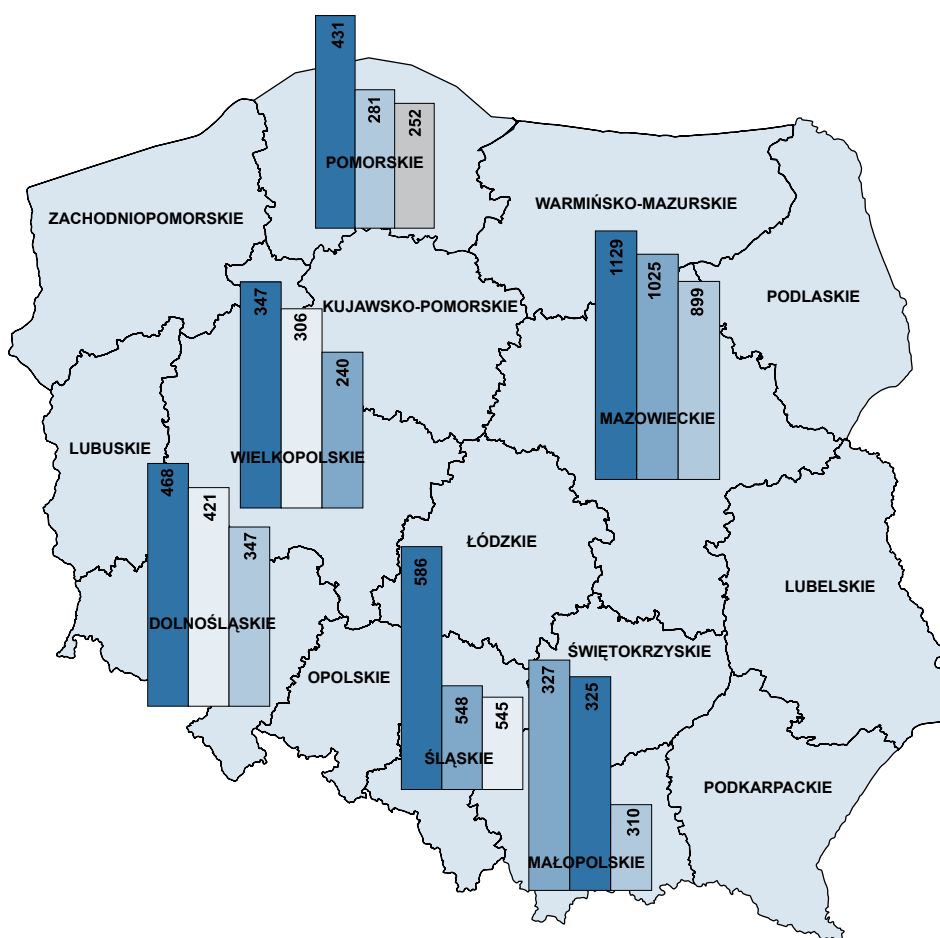
Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2009 r.



- prawo karne
- administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców
- prawo pracy i zabezpieczenie społeczne
- prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami
- prawo karne wykonawcze



Leading problem areas of new cases in voivodeships with the greatest number of new cases in 2009






- Penal law
- Public administration, health care and foreigner rights protection
- Labour law and social security
- Civil law and real property management
- Executive penal law



ZESPOŁY TERENOWE



-  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.



FIELD TEAMS

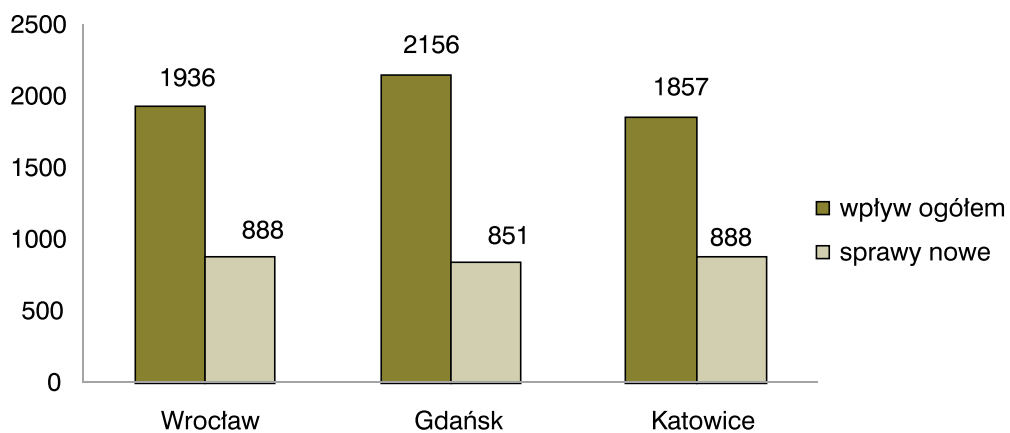


- Field Team in Wrocław appointed on 2 August 2004
- Field Team in Gdańsk appointed on 16 May 2005
- Field Team in Katowice appointed on 14 September 2007 r.

Przyjęcia interesantów i porady udzielane telefonicznie w 2009 r.

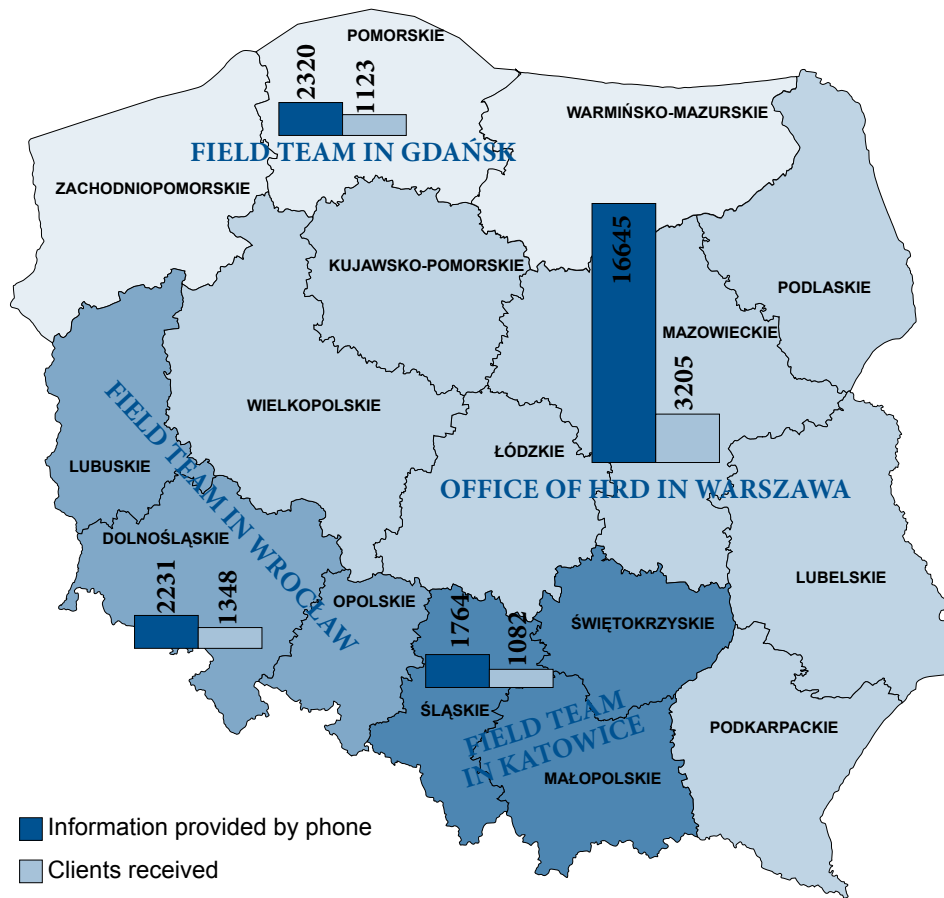


Wpływ spraw w Zespołach Terenowych

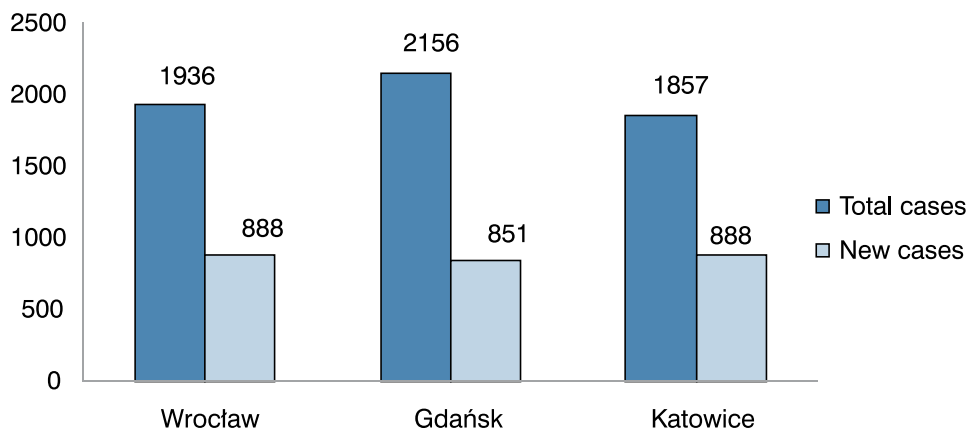




Clients received and information provided by phone in 2009



Cases filed to Field Teams

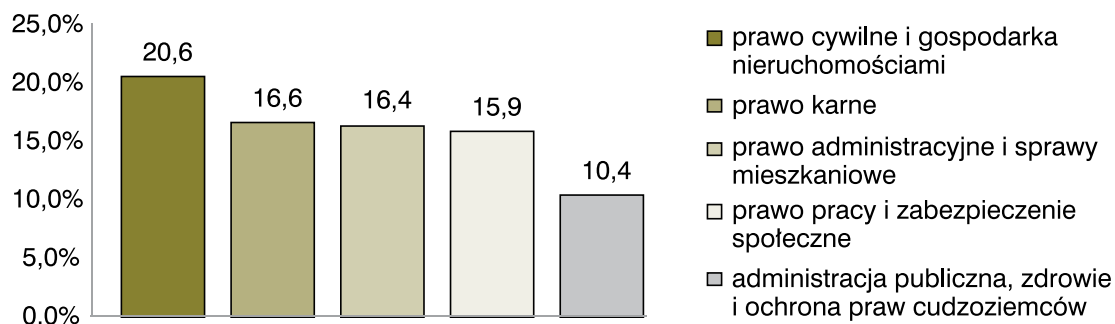




Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	541	20,6
prawo karne	435	16,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	430	16,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	417	15,9
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	273	10,4

Problematyki wiodące w Zespołach Terenowych



W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzono 2917 nowych spraw, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	951	32,6
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1867	64,0
przekazano wniosek wg właściwości	30	1,0
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	64	2,2
nie podjęto**	5	0,2

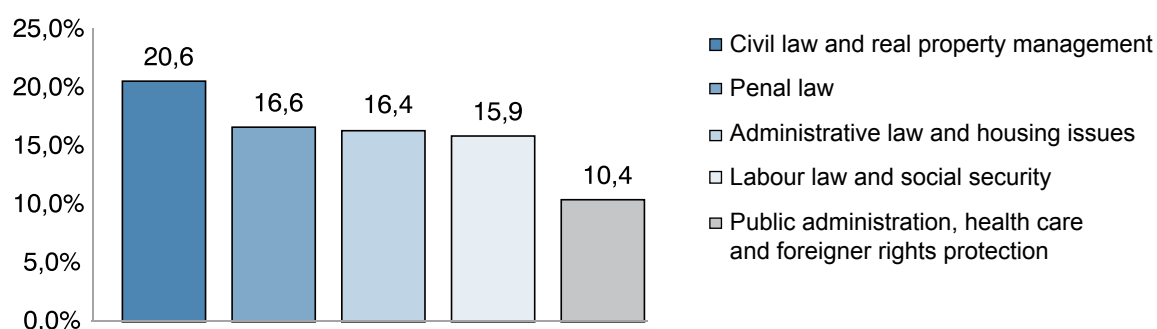
** Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



The greatest number of new motions in Field Units covered the following problem areas:

Problem area	Number	%
Civil law and real property management	541	20.6
Penal law	435	16.6
Administrative law and housing issues	430	16.4
Labour law and social security	417	15.9
Public administration, health care and foreigner rights protection	273	10.4

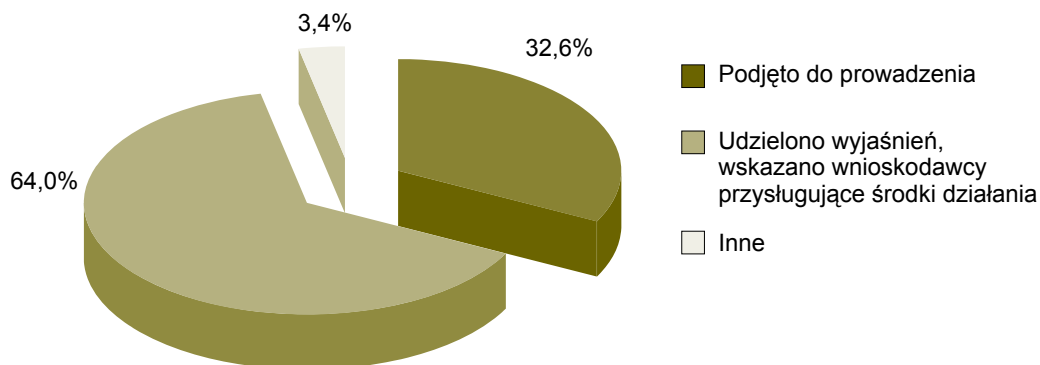
Leading problem areas of cases investigated into by Field Teams



During the period covered by this Report, 2,917 new cases were investigated into, of which:

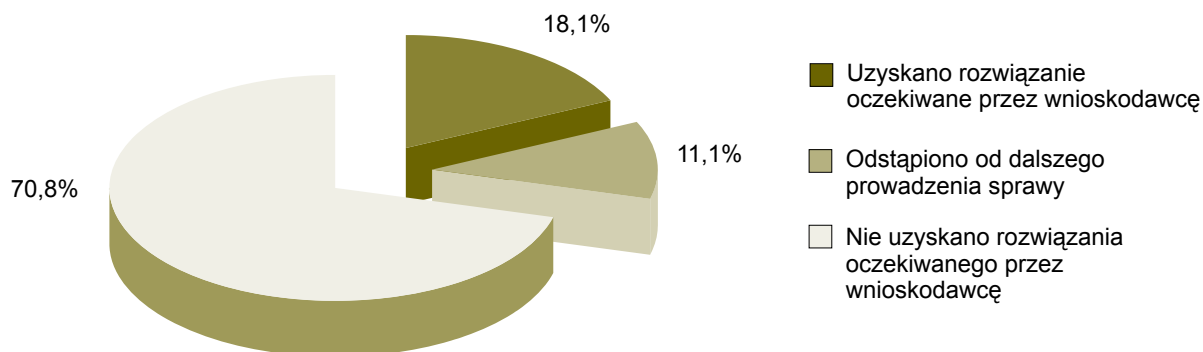
Manner of investigation	Number	%
Cases accepted for further proceedings	951	32.6
Advice and information on available measures provided	1,867	64.0
Complaint referred to a competent authority	30	1.0
Complaint to be supplemented with necessary information	64	2.2
Not accepted for further proceedings**	5	0.2

** Incomprehensible complaints and letters submitted to other bodies and notified to the Defender.

Rozpatrzenie spraw w Zespołach Terenowych


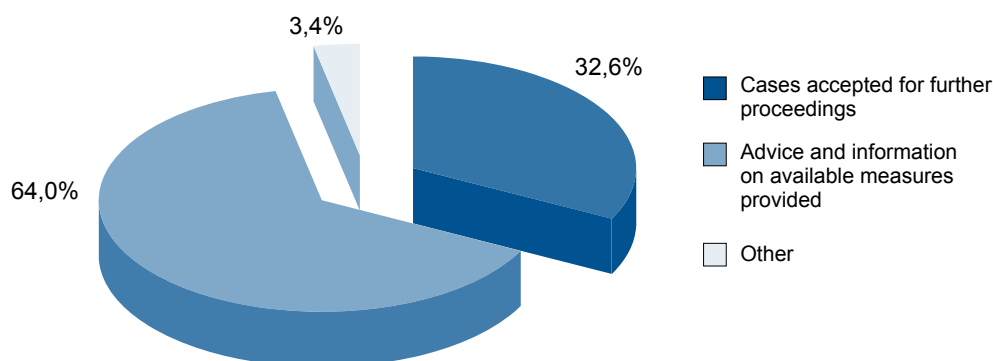
W Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 888 sprawach podjętych w 2009 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	161	18,1
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	152	17,1
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	9	1,0
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	98	11,1
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	46	5,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	52	5,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	629	70,8
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	604	68,0
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	6	0,7
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	19	2,1
Razem			888	100,0

Zakończenie spraw w Zespołach Terenowych




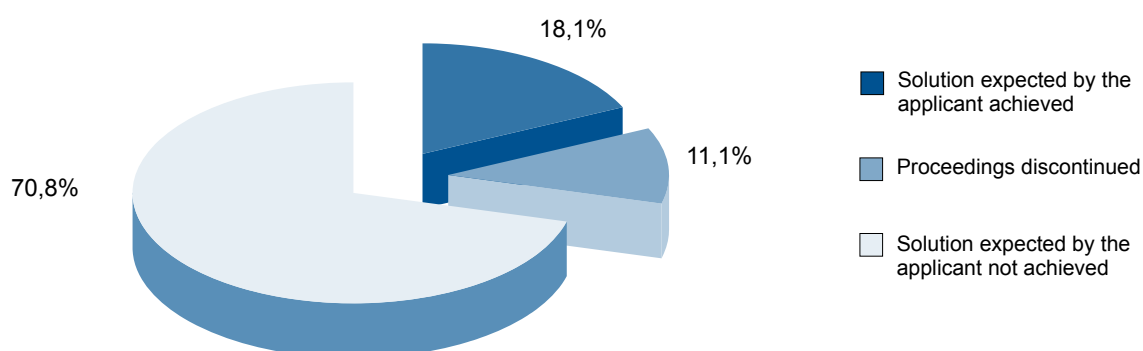
Case investigation by Field Teams



Field Teams completed proceedings in 888 cases initiated in 2009 and in previous years.

Effects	Proceedings completion		Number	%
1	2		3	4
Solution expected by the applicant and the Human Rights Defender achieved	1	Total (2+3)	161	18.1
	2	Applicant's claims confirmed	152	17.1
	3	General motion of the HRD acknowledged	9	1.0
Proceedings discontinued	4	Total (5+6)	98	11.1
	5	Case pending (ongoing procedure)	46	5.2
	6	HRD resigned from further proceedings (objective reasons)	52	5.9
Solution expected by the applicant not achieved	7	Total (8+9+10)	629	70.8
	8	Claims of the applicant not confirmed	604	68.0
	9	General motion of the HRD not acknowledged	6	0.7
	10	HRD employed all possible measures	19	2.1
Total			888	100.0

Case completed by Field Teams



Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2010, Nr 2. Źródła
[Bulletin of the Human Rights Defender 2010, No 2. Sources](#)

SYNTEZA Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2009,
z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela
[SUMMARY of Report on the Activity of the Human Rights Defender in 2009](#)
[with some Remarks on Observance of Human and Civil Rights and Freedoms](#)

Komitet Redakcyjny Biuletynów Rzecznika Praw Obywatelskich
Editorial Committee for the Bulletin of the Human Right Defender

Redaktor Naczelny
[Editor-in-Chief](#)
Prof. dr hab. Marek Zubik

Członkowie Komitetu
[Members of the Committee](#)

- Prof. dr hab. Andrzej Blikle
- Prof. dr hab. Stefan Jackowski
- Ks. Prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Bérier
- Prof. dr hab. Cezary Mik
- Prof. dr hab. Lech Morawski
- Prof. dr hab. Grażyna Skąpska
- Prof. dr hab. Zbigniew Stawrowski
- Prof. dr hab. Janusz Szymborski
- Prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Opracowanie redakcyjne
[Editing](#)
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Irena Kumidor

Projekt, skład i druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza
Arkadiusz Grzegorzczuk
www.grzeg.com.pl

Zdjęcia: Forum Polska Agencja Fotografów
Strony – 14, 48, 58, 66, 72, 80, 86, 92, 100, 108, 114, 122, 126

Design, layout and print:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza
Arkadiusz Grzegorzczuk
www.grzeg.com.pl

Photos: Forum Polska Agencja Fotografów
pages – 14, 48, 58, 66, 72, 80, 86, 92, 100, 108, 114, 122, 126

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2010, nr 2. Źródła
Bulletin Human Rights Defender 2010, № 2. Sources

Opracowanie redakcyjne i wydawca:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl

Edited by and published by:
Bureau of the Human Rights Defender
al. Solidarności 77, 00-090 Warsaw
www.rpo.gov.pl

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2010

Skrót do cytowania
Quote Ambr.

Biuletyn RPO. Źródła
2010, nr 2

ISSN 0860-7958
PL ISSN 0860-7958