



# SYNTEZA

Informacji o działalności  
RZECZNIKA PRAW  
OBYWATELSKICH  
w roku 2010

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
tel.: +48 22 55 17 700  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

**PEŁNOMOCNICZY TERENOWI RPO:**

**Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku**

ul. Chmielna 54/57, 80-748 Gdańsk  
tel. +48 58 76 47 302

**Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach**

ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice  
tel. +48 32 72 86 800

**Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu**

ul. Wierzbowa 5, 50-056 Wrocław  
tel. +48 71 34 69 115

Warszawa, maj 2011



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH



foto. arch. Wolters Kluwer Polska

Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2011, nr 2**  
**ŹRÓDŁA**  
**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**w roku 2010**

**Redaktor Naczelny:**  
Stanisław Trociuk

**Opracowanie redakcyjne BRPO:**  
Irena Kumidor  
Renata Śpiewak

**Wydawca:**  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
www.rpo.gov.pl

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2011

Skrót do cytowania:

<b>Biuletyn RPO. Źródła</b> <b>2011, nr 2</b>
--

**ISSN 0860-7958**

Oddano do składu w maju 2011 r.  
Podpisano do druku w maju 2011 r.

**Projekt okładki:**  
ADV. Michał Gońda Agencja Reklamowa  
www.adv.net.pl

**Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**  
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak  
www.grzeg.com.pl



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

# SYNTEZA

Informacji o działalności

RZECZNIKA PRAW

OBYWATELSKICH

w roku 2010

Warszawa, maj 2011

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego</b> .....	<b>15</b>
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji i realizacja zasady równego traktowania .....	16
B. Prawo do dobrej legislacji .....	18
C. Wolność słowa i prawo do informacji .....	18
D. Prawo do nauki .....	19
E. Prawo do prywatności .....	21
F. Prawa wyborcze .....	21
G. Prawo wykonywania zawodu i postępowania dyscyplinarne .....	22
<b>2. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego</b> .....	<b>25</b>
A. Sądownictwo i Prokuratura (Instytucja mediacji) .....	26
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej .....	26
C. Przewlekłość postępowań .....	27
D. Prawo do obrony .....	28
E. Postępowanie mandatowe .....	29
F. Wolność osobista .....	29
G. Tymczasowe aresztowanie .....	30
H. Bezpieczeństwo obywateli .....	30
I. Ochrona praw ofiar przestępstw .....	32
J. Ochrona wolności i praw więźniów .....	33
K. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych .....	34
<b>3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych</b> .....	<b>37</b>
A. Ochrona pracowników .....	38
B. Urlopy pracownicze .....	38
C. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy .....	38
D. Zatrudnianie cudzoziemców .....	39
E. Prawo wykonywania zawodu .....	39
F. Prawo do emerytury lub renty .....	40
G. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatanatów i osób represjonowanych ...	42
H. Pomoc społeczna .....	43
I. Ochrona praw rodziny .....	43
J. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych .....	44
K. Emerytury wojskowe .....	45



<b>4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami . . . .</b>	<b>47</b>
A. Ochrona praw majątkowych . . . . .	48
B. Gospodarka nieruchomościami . . . . .	49
C. Reprywatyzacja . . . . .	50
D. Wznowienie postępowania cywilnego . . . . .	50
E. Ochrona praw lokatorów . . . . .	51
F. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych . . . . .	52
G. Sprzedaż lokali mieszkalnych . . . . .	53
H. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych . . . . .	53
<b>5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa . . . . .</b>	<b>55</b>
A. Nieprawidłowości w świadczeniu usług bankowych . . . . .	56
B. Usługi przewozowe . . . . .	56
C. Dostęp do szerokopasmowego Internetu . . . . .	57
D. Daniny publiczne . . . . .	57
E. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną . . . . .	58
F. Ruch drogowy . . . . .	58
G. Ochrona środowiska . . . . .	59
H. System ochrony zdrowia . . . . .	59
I. Ochrona praw pacjentów . . . . .	60
J. Ochrona praw osób niepełnosprawnych . . . . .	61
K. Ochrona praw cudzoziemców . . . . .	62
L. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych . . . . .	63
<b>6. Dane informacyjno-statystyczne . . . . .</b>	<b>65</b>



# WPROWADZENIE





Rok 2010 był szczególnym czasem z punktu widzenia funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. W dniu 10 kwietnia 2010 r. została przerwana kadencja Rzecznika Janusza Kochanowskiego, który zginął tragicznie w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem. Obowiązki Rzecznika w okresie od 11 kwietnia 2010 r. do 20 lipca 2010 r. wykonywał Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk. Sejm, za zgodą Senatu, na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich powołał Irenę Lipowicz, która po złożeniu ślubowania objęła urząd w dniu 21 lipca 2010 r.

W centrum zainteresowania nowego Rzecznika znalazły się sprawy osób starszych i osób z niepełnosprawnością, a także problemy cudzoziemców przebywających w Polsce. Rzecznik zapowiedział podjęcie licznych inicjatyw na rzecz zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw tych grup społecznych, w tym również podejmowanie działań z urzędu. Podjął decyzję o powołaniu komisji eksperckich, których zadaniem będzie analizowanie sytuacji prawnej osób starszych, osób z niepełnosprawnością oraz cudzoziemców. Należy podkreślić, że w grudniu 2010 roku powołana została również Rada Społeczna przy RPO składająca się z osób o wielkim dorobku zawodowym i autorytecie społecznym, które zgodziły się wspierać, opiniować i inspirować działalność instytucji Rzecznika.

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

Ustawa upoważnia Rzecznika do podejmowania czynności z urzędu. W 2010 r. zostało podjętych w tym trybie 779 spraw. Impuls do ich podjęcia stanowiły przede wszystkim informacje pozyskiwane z publikacji prasowych, radiowych i telewizyjnych. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z przeprowadzanymi prewencyjnymi wizytacjami w zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, jednostkach wojskowych, itp.

Wykonując swoje konstytucyjne obowiązki Rzecznik bada, czy na skutek działania organów, organizacji lub instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. W okresie objętym Informacją roczną zbadano 34 248 spraw nowych, które wpłynęły w 2010 r. i wcześniej. W wyniku analizy tych spraw 11 810 zostało podjętych do prowadzenia przez Rzecznika, w 20 360 poprzestano zaś na udzieleniu wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania. Ponadto w 550 sprawach zwrócono się do wnioskodawców o uzupełnienie złożonego wniosku, a 545 spraw zostało przekazanych według właściwości do odpowiednich or-



ganów. W 983 sprawach nie podjęto działań. Duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących środkach działania wskazuje na niski stan świadomości prawnej osób zwracających się do Rzecznika, a jednocześnie przypomina, że w dalszym ciągu nie został zbudowany powszechny, skuteczny system pomocy prawnej. W związku z tym wiele osób zwracając się do Rzecznika Praw Obywatelskich stara się jedynie uzupełnić swoją wiedzę bądź uzyskać informację prawną.

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

W roku 2010 Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do właściwych organów 293 wystąpienia problemowe. Były one kierowane wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza prawa lub wolności, a także wówczas, gdy rozpoznawane przez Rzecznika sprawy wskazywały, iż źródłem naruszeń praw jednostki nie jest wadliwe stosowanie prawa, lecz wadliwość samego prawa. W tym ostatnim zakresie Rzecznik w 2010 r. skierował 95 wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej. Trzeba mieć na uwadze to, że organ, do którego Rzecznik skierował swoje wystąpienie jest zobowiązany ustosunkować się do ocen, uwag i opinii Rzecznika. Jeśli nie podziela on jednak owych ocen, poprzestaje na przekazaniu swojego stanowiska Rzecznikowi, gdyż nie jest związany stanowiskiem Rzecznika w zakresie konieczności podjęcia inicjatywy prawodawczej. Musi się jednak wówczas liczyć z tym, że w razie nieuwzględnienia stanowiska Rzecznika zawartego w wystąpieniu, w sytuacji gdy przedmiotem zarzutów jest niezgodność danego aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym lub Konstytucją, Rzecznik może zastosować środek o charakterze procesowym w postaci wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W 2010 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego 10 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub Konstytucją, przystąpił również w 10 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

Źródłem naruszeń praw jednostki jest także działalność wymiaru sprawiedliwości. Niejednolita wykładnia prawa przez sądy prowadzi w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. Dzieje się tak, gdy w tożsamych stanach faktycznych i prawnych są wydawane odmienne rozstrzygnięcia sądowe. Dlatego też mając na uwadze właśnie zasadę równości wobec prawa, Rzecznik podejmuje działania, których celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowego. W związku



z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych Rzecznik skierował w 2010 r. 6 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rzecznik skierował też 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W 2010 r. Rzecznik wniósł 64 skargi kasacyjne od prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji do Sądu Najwyższego (w tym 61 skarg kasacyjnych w sprawach karnych) stawiając w nich zarzut naruszenia przepisów proceduralnych lub przepisów prawa materialnego, którego bezpośrednim skutkiem było naruszenie praw jednostki. Ponadto Rzecznik wniósł 1 skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 9 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych, zaś w 7 sprawach przystąpił do postępowań przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich współdziałał ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi społecznymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. Rzecznik aktywnie uczestniczył również w konferencjach, seminariach, debatach i wykładach, których przedmiotem jest podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu przestrzegania praw i wolności człowieka w Polsce i na świecie.

W ramach obchodzonego w 2010 r. Dnia Ofiar Przestępstw zorganizowana została w Warszawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich konferencja nt. „Przeciw przemocy domowej. Ręce są do przytulania”. Zaznaczyć należy, że fundamentalnym problemem wskazywanym Rzecznikowi przez uczestników była sprawa pozbawiania pokrzywdzonego statusu strony w postępowaniu go dotyczącym, problem ograniczenia dostępności większości pokrzywdzonych do państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw, czy też kwestia mało przyjaznego traktowania pokrzywdzonego, w tym szczególnie pokrzywdzonych dzieci. Dokładniejsze informacje dotyczące działalności Rzecznika na rzecz ofiar przestępstw można znaleźć na stronie internetowej [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) oraz [www.pomoc.rpo.gov.pl](http://www.pomoc.rpo.gov.pl).

Ruch przeciw Bezradności Społecznej od dziesięciu lat stanowi jedną z najważniejszych form współpracy RPO ze stowarzyszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Rok 2010 był Europejskim Rokiem do Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, dzięki czemu walka z ubóstwem została uznana za priorytet we wszystkich krajach Wspólnoty. Podkreślić należy, że w tym roku – w ramach polskich obchodów XXIII Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem – odbyła się zorganizowana przez RPO jubileuszowa X Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, która była dobrą okazją do dokonania wnikliwej oceny polityki socjalnej i problemu ubóstwa w naszym kraju. Dyskusja, jak również wymiana doświadczeń licznych uczestników spotkania przyniosła wiele wniosków i rekomendacji, które zostały przekazane różnym organom państwa, władzom samorządowym, instytucjom działającym w sferze socjalnej.

Rok 2010 r. był trzecim rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytacje 80 różnego rodzaju miejsc zatrzymań, położonych na terenie całego



kraju. W porównaniu do 2009 r. liczba wizytacji zmniejszyła się o 26. Przyczyną takiego stanu rzeczy było uszczuplenie w toku prac nad budżetem państwa na rok 2010 budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich o 1,3 mln zł, czyli niemal o całą sumę jaka była przyznana na działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2009 r. Wskazać należy, że powierzenie przez polski rząd Rzecznikowi funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, to jest nałożenie na niego dodatkowych kompetencji i obowiązków, nie zostało zabezpieczone dodatkowymi funduszami. Biuro Rzecznika nie otrzymało żadnych środków do wykonywania zadań Mechanizmu, zaś jego funkcjonowanie było finansowane ze środków własnych Biura, kosztem innej działalności. Ograniczenia finansowe powodują niestety istotne zaburzenie wieloletniego planowania w zakresie wizytacji prewencyjnych każdej z 1800 jednostek – miejsc pozbawienia wolności.

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

Wyjątkowe znaczenie dla upowszechnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich międzynarodowych standardów praw człowieka miała realizacja w roku 2010 projektu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Gruzja – Mołdowa” w ramach szerokiego Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009-2013. Projekt realizowany był w dwóch etapach. W ramach pierwszego – zorganizowano międzynarodowe seminaria eksperckie w Gruzji oraz Mołdowie. W dniach 9-15 maja 2010 r. odbyło się międzynarodowe seminarium w Kiszyniowie. Natomiast w dniach 10-16 października 2010 r. w Tbilisi zorganizowane zostało międzynarodowe seminarium z udziałem ombudsmana Gruzji, Adwokatów Parlamentarnych Mołdowy, Mediatora Republiki Francuskiej oraz polskich ekspertów z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Spotkania te miały na celu wymianę doświadczeń na polu ochrony praw człowieka w poszczególnych obszarach tematycznych, stanowiących przedmiot programu. W drugim etapie projektu – w dniach 15-19 listopada 2010 r. w Krakowie i Warszawie Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował międzynarodowe seminarium podsumowujące realizację projektu w roku 2010. W seminarium wzięły udział urzędy ombudsmanów Gruzji, Mołdowy, Francji oraz Polski. Podczas seminarium miała również miejsce prezentacja rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej oraz wymiana doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych przez

krajowe instytucje ochrony praw jednostki. Realizacja projektu w efektywny sposób nie tylko doprowadziła do wymiany wiedzy i doświadczeń ekspertów poszczególnych urzędów działających na rzecz ochrony praw człowieka, ale i przyczyniła się do budowania wizerunku Polski jako kraju, który jest przyjazny swoim sąsiadom i chce się dzielić wartościami demokratycznymi oraz działa na rzecz wzmocnienia ochrony praw podstawowych w Europie. Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji postanowił kontynuować realizację Programu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE. W związku z tym w grudniu 2010 r. Rzecznik złożył wniosek o przyznanie środków finansowych na projekt współpracy „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Armenia – Azerbejdżan” na rok 2011, który stanowić będzie kolejny etap we współpracy z instytucjami ochrony praw jednostki krajów położonych na wschód od Unii Europejskiej.

W dniu 3 grudnia 2010 r. uchwalona została ustawa *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*<sup>1</sup>, która zamknęła kilkuletni okres prac mających na celu zapewnienie właściwego poziomu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem, w tym także poprzez implementację odpowiednich regulacji wspólnotowych. Przyjęta ostatecznie ustawa obejmuje węższy zakres normowania niż przewidywano to pierwotnie. Zrezygnowano bowiem z ustawy tzw. horyzontalnej na rzecz aktu prawnego zapewniającego minimalne, wymagane przez Unię Europejską, standardy. Zróżnicowany zakres ochrony w zależności od przesłanki – cechy osoby, która stała się przyczyną nierównego traktowania i obszaru wystąpienia dyskryminującego zdarzenia, wywoływał wątpliwości już na etapie prac parlamentarnych. Oczekiwano bowiem aktu prawnego zapewniającego równą ochronę przed jakąkolwiek dyskryminacją w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Ustawa stawia przed Rzecznikiem nowe zadania. Obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Rzecznik z dniem 1 stycznia 2011 r. stał się bowiem niezależnym organem ds. równości w rozumieniu dyrektyw Unii Europejskiej. W związku z powyższym, obok realizowanych dotychczas zadań, przy zachowaniu dotychczasowych kompetencji, Rzecznik został zobowiązany do:

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

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 254, poz. 1700.



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

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

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

Rok 2010 uznać należy za niezwykle ważny dla umocnienia pozycji ustrojowej instytucji RPO, jak również poszerzenia jego kompetencji. Jednocześnie jako rok trudny, biorąc pod uwagę narastający problem dysproporcji zwłaszcza między nowymi zadaniami i kurczącymi się możliwościami finansowymi. Przywrócenie harmonii i zdolności realizacyjnych urzędu w tym zakresie rysuje się jako jedno z ważnych zadań na rok następny, czyli 2011.



# 1. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA KONSTITUCYJNEGO I MIĘDZYNARODOWEGO



## A. Przeciwdziałanie dyskryminacji i realizacja zasady równego traktowania

### 1. Przeciwdziałanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych

W związku z trzecią rocznicą przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Rzecznik ponownie zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o udzielenie informacji na temat spodziewanego terminu ratyfikowania Konwencji. Rzecznik podkreślił, że obowiązujące w Polsce przepisy nie zapobiegają faktycznej dyskryminacji osób niepełnosprawnych w zakresie m.in. prawa do edukacji, prawa do pracy, czy też realizacji praw wyborczych. Ponadto Rzecznik postulował rozważenie możliwości podpisania oraz ratyfikowania przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

W 2010 r. Rzecznik kontynuował działania zmierzające do zapewnienia osobom niepełnosprawnym pełnej realizacji praw wyborczych. Przed wyborami prezydenckimi pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje lokali wyborczych o statusie lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze 18 miejscowości. Łącznie kontroli poddano 97 lokali wyborczych. W wyniku zrealizowanych wizytacji stwierdzono, iż ponad jedna trzecia skontrolowanych lokali nie spełnia warunków określonych przepisami prawa. Na dzień przed pierwszą turą wyborów samorządowych przedstawiciele Rzecznika dokonali ponownej kontroli tych lokali. Niestety 88% z nich nadal nie spełniało określonych prawem wymogów. O wynikach kontroli Rzecznik poinformował Przewodniczącą Państwowej Komisji Wyborczej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W ramach kontynuacji działań dotyczących realizacji zasady tzw. e-Dostępności stron internetowych instytucji publicznych, w Biurze Rzecznika przygotowano raport pt. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych”. Analizie poddano funkcjonalność 93 publicznych serwisów internetowych, z czego zaledwie znikomy procent okazał się rzeczywiście dostępny dla użytkowników z dysfunkcją wzroku. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o uwzględnienie wniosków zawartych w raporcie, podczas prac nad wdrożeniem zasady e-Dostępności. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Ministerstwo podejmuje liczne działania na rzecz poprawy dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych m.in. poprzez prezentowanie i propagowanie tego zagadnienia na konferencjach, warsztatach i spotkaniach roboczych, w których uczestniczy i które inicjuje.



Rzecznik zainteresował się także sytuacją prawną osób głuchoniewidomych w Polsce. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy prawa nie uwzględniają głuchoślepoty jako unikalnej i specyficznej niepełnosprawności, zrównując ją z jednoczesnym występowaniem dwóch odrębnych niepełnosprawności – tj. głuchoty i ślepoty. Efektem zaistniałej luki prawnej są trudności w uzyskaniu przez osoby głuchoniewidome właściwych instrumentów wsparcia. W resorcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej toczą się prace nad nowelizacją rozporządzenia regulującego zasady orzekania o niepełnosprawności.

W odpowiedzi na liczne skargi środowiska osób głuchych Rzecznik włączył się w działania na rzecz równego dostępu osób niepełnosprawnych do dóbr kultury. Rzecznik interweniował m.in. w sprawie decyzji Zarządu Spółki Telewizja Polska S.A. o zmniejszeniu liczby audycji dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy, a także poparł projekt obowiązkowego zamieszczania w filmach produkcji polskiej ścieżek dialogowych w języku ojczystym. Rzecznik podkreślił, że szeroka dostępność usług audiowizualnych jest warunkiem wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz zapewnienia tej grupie obywateli pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym i kulturalnym. Niestety, jak się okazało wyłącznym powodem zmniejszenia liczby audycji dostosowanych do potrzeb niesłyszącego odbiorcy jest trudna sytuacja finansowa publicznego nadawcy.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podjął interwencję w sprawie ochrony praw notariuszy, którzy ukończyli 70 rok życia. Obowiązujący obecnie przepis ustawy Prawo o notariacie nakazuje Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie notariusza, jeżeli ten ukończył 70 lat. Podobne regulacje nie występują w przypadku przedstawicieli innych zawodów prawniczych, tj. adwokatów czy radców prawnych. W ocenie Rzecznika taka sytuacja może stanowić formę niedozwolonej dyskryminacji ze względu na wiek. Niestety Minister Sprawiedliwości nie podzielił stanowiska Rzecznika uznając, iż brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, aby odwołanie notariusza, który ukończył 70 lat stanowiło przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. W ministerstwie nie są prowadzone ani planowane prace nad zmianą Prawa o notariacie. Rzecznik oczekuje na stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w powyższej sprawie.

## 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Rzecznik zainaugurował stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi zrzeszającymi osoby LGBT (Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgenders). W następstwie sygnalizowanych problemów Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji



w sprawie konieczności przeprowadzenia stosownych szkoleń funkcjonariuszy Policji w zakresie rozpoznawania i skutecznego ścigania przestępstw motywowanych nienawiścią, a także zasad postępowania Policji w stosunku do osób LGBT, uwzględniających charakterystyczne problemy tej grupy obywateli. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że tematyka związana z przeciwdziałaniem przestępstwom motywowanym homofobią omawiana jest w trakcie szkoleń z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Na organizowanych szkoleniach policjanci informowani są o obowiązku traktowania każdego człowieka w ten sam sposób, nie faworyzując i nie dyskryminując żadnej osoby.

## B. Prawo do dobrej legislacji

W roku 2010 Rzecznik badał sposób realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynikało, że na dzień 25 sierpnia 2010 r. nie zrealizowano 185 upoważnień do wydania aktu wykonawczego. Istotnym problemem pozostaje pomijanie niektórych zasad techniki prawodawczej, jak też wymogów formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wydawania aktów wykonawczych. Stwierdzone błędy i opóźnienia nie pozwalają na prawidłowe stosowanie przepisów ustawy, a co się z tym wiąże, nie dają obywatelom poczucia pewności prawa. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Sprawa pozostaje przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

## C. Wolność słowa i prawo do informacji

Po analizie obowiązujących regulacji prawnych (m.in. ustawy o dostępie do informacji publicznej), a także praktyki ich stosowania przez podmioty zobowiązane oraz sądy, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznego korzystania z prawa do informacji przez wszystkich obywateli. Rzecznik wskazał na problemy interpretacyjne dotyczące niektórych terminów ustawowych, w tym samego pojęcia „informacji publicznej”. Niepokój wywołuje ponadto kwestia przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji oraz niejednolite zasady pobierania opłat za jej udostępnienie. Kolejny problem stanowi podział kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej pomiędzy sądy administracyjne i sądy powszechne. Rzecznik wskazał także na konieczność rozwoju bezwioskowej formy udzielania informacji publicznej, tj. BIP.

W roku 2010 Rzecznik prowadził sprawę zasad udostępniania informacji publicznej przez dyrektorów szkół. Z kierowanych do Rzecznika skarg wynikało, że wie-



lu dyrektorów szkół uznaje się za podmioty nieobjęte obowiązkiem udostępniania informacji publicznej lub nie traktuje informacji będących w posiadaniu szkoły za informację publiczną. Rzecznik otrzymywał także sygnały o przypadkach uzależnienia zgody na udostępnianie informacji od wykazania przez wnioskodawcę interesu faktycznego lub prawnego, a także o rażąco wysokich opłatach pobieranych za wykonanie kserokopii żądanych dokumentów. O dostrzeżonych nieprawidłowościach Rzecznik poinformował Ministra Edukacji Narodowej. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Minister zobowiąże kuratorów oświaty do omówienia z dyrektorami szkół tematyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej oraz do bieżącej kontroli działań dyrektorów szkół w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek złożony przez Rzecznika w roku 2007 o stwierdzenie niekonstytucyjności artykułu Kodeksu postępowania cywilnego, dotyczącego zabezpieczenia powództwa polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych z udziałem prasy. W ocenie Rzecznika zasadą powinno być domniemanie, że każdej publikacji prasowej przyświeca działanie w interesie publicznym, zaś orzeczenie sądowe w przedmiocie zakazu publikacji powinno być stosowane powściągliwie i tylko w wyjątkowych sytuacjach. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją.

## D. Prawo do nauki

W 2010 r. Rzecznik podejmował wielokierunkowe działania zmierzające do zapewnienia faktycznej dostępności lekcji etyki w szkołach publicznych. W następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, w którym Trybunał uznał, iż Polska nie zapewnia osobom nieuczęszczającym na lekcje religii możliwości nauki etyki, Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedłożenie informacji na temat podjętych przez Ministerstwo działań zmierzających do wykonania wyroku Trybunału. Rzecznik podkreślił, że sprawa ta, chociaż dotyczy jednostkowego przypadku ma fundamentalne znaczenie dla praktyki oświatowej w Polsce. Ponadto w dniu 21 października 2010 r. Rzecznik zorganizował debatę „Prawo ucznia do lekcji etyki”. W trakcie debaty z przedstawicielami świata nauki, Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz dyrektorów szkół wypracowano szereg możliwych rozwiązań, w tym: zmniejszenie lub zniesienie minimalnego limitu chętnych uczniów na lekcje etyki, zwiększenie liczby nauczycieli przygotowanych do prowadzenia lekcji etyki oraz wprowadzenie interaktywnych form nauczania.

Rzecznik kontynuował także działania związane z instalowaniem na terenie szkół i placówek oświatowych kamer monitorujących. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik podkreślił, że możliwość instalowania na terenie szkół sieci



monitoringu wizyjnego powinna wynikać z przepisów rangi ustawowej, a ewentualne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi być zgodne z wymaganiami określonymi w Konstytucji. Ponadto zasadna wydaje się taka zmiana obowiązujących regulacji, aby ograniczyć możliwość instalowania kamer monitorujących w szkołach i placówkach oświatowych do miejsc wyraźnie wskazanych w przepisach prawa. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Minister Edukacji Narodowej rozważy zasadność wprowadzenia pewnych podstawowych zasad stosowania monitoringu w szkołach i placówkach oświatowych do przepisów ustawy o systemie oświaty.

Rzecznik sygnalizował także Ministrowi Edukacji Narodowej występujące na terenie gmin wiejskich problemy związane z brakiem wystarczającej liczby nauczycieli przygotowanych do prowadzenia takich zajęć jak informatyka, język angielski, muzyka, plastyka i przyroda. Tymczasem w ramach konstytucyjnego prawa do nauki dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, bez względu na miejsce zamieszkania. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Ministerstwo podejmuje działania służące ograniczeniu tego zjawiska poprzez stworzenie warunków do kształcenia nauczycieli w zakresie więcej niż jednej specjalności, a także uzyskiwania przez czynnych nauczycieli dodatkowych kwalifikacji do nauczania drugiego przedmiotu.

W kręgu stałego zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia rekrutacji absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe. Analiza skarg, które wpłynęły do Rzecznika w 2010 r. wskazuje na liczne problemy podczas naboru absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe, takie jak: niewłaściwa koordynacja zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych z procedurą rekrutacyjną, system tzw. przeliczników dyskryminujący niektóre grupy maturzystów, błędy formalne w procedurze naborowej oraz nieuzasadnione zawężenie podstawy odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej. Ponadto nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje nierówne traktowanie tzw. starych maturzystów. Rzecznik wystąpił w tych sprawach do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz do Ministra Edukacji Narodowej. Uwagi Rzecznika zostały przekazane rektorom szkół wyższych z prośbą o wykorzystanie w procesie podejmowania przez organy uczelni uchwał rekrutacyjnych na rok akademicki 2011/2012 i lata następne.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia, Rzecznik zwrócił uwagę na zasady rekrutacji prowadzonej przez uniwersytety medyczne na studia w języku angielskim. Praktyką niektórych uczelni jest wprowadzenie wymogu posiadania przez kandydata obywatelstwa innego niż polskie. W ocenie Rzecznika takie działanie stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Za sprawą wniosku Rzecznika Minister Zdrowia zwrócił się do rektorów uczelni medycznych z prośbą o usunięcie kwestionowanych zapisów z regulaminów ustalających zasady rekrutacji na studia.



## E. Prawo do prywatności

W 2010 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów w sprawie inicjatyw legislacyjnych rządu dotyczących regulacji poszczególnych aspektów aktywności obywateli w przestrzeni Internetu. Poruszone problemy dotyczyły przede wszystkim retencji danych przez operatorów telekomunikacyjnych, Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych oraz zmian w prawie autorskim związanych z ochroną własności intelektualnej w Internecie. Wymienione rozwiązania wzbudziły wątpliwości Rzecznika co do zgodności z konstytucyjnym systemem wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik zasygnalizował Prezesowi Rady Ministrów potrzebę większej koordynacji inicjatyw rządowych oraz aktywizowania obywateli poprzez rozszerzenie konsultacji społecznych i uwzględnienia w nich przedstawicieli społeczności internetowych. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że podjęte zostały prace mające na celu wypracowanie rozwiązań umożliwiających skuteczne zapobieganie przestępczości w Internecie. Opracowanie takich propozycji zostało powierzone tzw. Grupie Internet, która działa w ramach międzyresortowego Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych pod przewodnictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

## F. Prawa wyborcze

Rzecznik, podobnie jak w latach ubiegłych, zabiegał o wprowadzenie do polskiego systemu prawa wyborczego tzw. alternatywnych form głosowania. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu Rzecznik wskazał na potrzebę nowelizacji ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy o referendum lokalnym pod kątem umożliwienia osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku głosowania przez pełnomocnika wyborczego. Trudna do zaakceptowania pozostaje także sytuacja osób przebywających w dniu wyborów poza granicami kraju lub osób, które z innych przyczyn nie mogą stawić się w lokalu komisji wyborczej. Uchwalony nowy Kodeks Wyborczy zawiera wiele rozwiązań rekomendowanych przez Rzecznika, w tym instytucję głosowania korespondencyjnego oraz pełnomocnika wyborczego.

Nierozwiązanym problemem pozostała sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych. W obecnym stanie prawnym, osoby ubezwłasnowolnione (zarówno częściowo, jak i całkowicie) nie posiadają prawa wybierania. Prawodawca nie wprowadził zróżnicowania z uwagi na materialnoprawne przesłanki ubezwłasnowolnienia, co oznacza pozbawienie prawa wyborczego wszystkich osób ubezwłasnowolnionych, niezależnie od tego, co stanowiło przyczynę ubezwłasnowolnienia. Tymczasem automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania może sta-

nowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w podobnej sprawie zapadło już przeciwko Węgrom. Problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych został dostrzeżony także przez polski Trybunał Konstytucyjny, a funkcjonujące rozwiązania prawne są coraz częściej krytykowane przez środowiska organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego prowadzi prace nad nowym kodeksem cywilnym, w tym również w zakresie przepisów odnoszących się do instytucji ubezwłasnowolnienia. Komisja zaproponowała utrzymanie wyłącznie jednej postaci ubezwłasnowolnienia, ubezwłasnowolnienia całkowitego. Planowane zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego spowoduje znaczne poszerzenie kręgu osób, które będą mogły korzystać z praw wyborczych.

## G. Prawo wykonywania zawodu i postępowania dyscyplinarne

W roku 2010 Rzecznik otrzymywał liczne skargi osób ubiegających się o wpis na listę radców prawnych, podnoszące problem dowolności w ustalaniu przez Krajową Radę Radców Prawnych wysokości opłat związanych z postępowaniem o wydanie decyzji w sprawie tego wpisu. Opłaty te, zdaniem skarżących, ustalane są w sposób nieadekwatny do nakładu pracy i środków oraz stanowią wykorzystywanie uprawnień Rady do blokowania dostępu do zawodu radcy prawnego. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości, który podzielił jego argumentację. W efekcie w dniu 1 stycznia 2011 r. w życie weszła nowa uchwała samorządu radców prawnych, która w odmienny sposób określa wysokość opłat za wpis na listę radców prawnych.

Rzecznik odpowiedział również na problem sygnalizowany przez aplikantów sędziowskich, dotyczący zamknięcia dostępu do zawodu sędziego dla osób, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przez sądy apelacyjne (tj. poza Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury). W ocenie Rzecznika takie rozwiązanie narusza zasadę ochrony praw nabytych, zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji. W efekcie interwencji Rzecznika Rada Ministrów wycofała się z projektowanych regulacji.

Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów. Przyjęte regulacje nie gwarantują bowiem ukaranym członkom wymienionych grup zawodowych prawa dochodzenia przed sądem zarówno faktu niepełnienia przewinienia dyscyplinar-



nego, jak i też bezpodstawności wszczęcia przeciwko nim takiego postępowania, natomiast w przypadku pokrzywdzonego dochodzenia przed sądem faktu ewentualnego popełnienia przez obwinionego określonego przewinienia dyscyplinarnego, bądź bezpodstawności odmowy wszczęcia lub umorzenia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem Rzecznika, takie unormowania w sposób wyraźny ograniczają zakres drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych wobec przedstawicieli tych czterech zawodów, co skutkuje naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu. Termin rozprawy nie został jeszcze wyznaczony.

Wątpliwości Rzecznika wzbudził także tryb postępowania dyscyplinarnego w sprawach łowieckich. W obecnym stanie prawnym obwiniony nie ma możliwości odwołania się do sądu powszechnego w przypadku orzeczenia przez sąd łowiecki kary dyscyplinarnej nagany, bądź zawieszenia w prawach członka zrzeszenia łowieckiego. W ocenie Rzecznika taka regulacja może naruszać konstytucyjną zasadę prawa do sądu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Środowiska. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że zgłoszone wątpliwości będą przedmiotem rozważań resortu i o ile potwierdzi się konieczność wprowadzenia zmian regulacji ustawowych w tym zakresie, to uwagi te zostaną uwzględnione przy nowelizacji Prawa łowieckiego.

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował prawny obowiązek przynależności do kilkunastu samorządów zawodowych (adwokaci, radcowie prawni, notariusze, rzecznicy patentowi, biegli rewidenci, pielęgniarki, położne, lekarze, lekarze weterynarii, farmaceuci, diagnostyci laboratoryjni, psychologowie, doradcy podatkowi, architekci, inżynierowie budownictwa, urbaniści, kuratorzy sądowi). Ponadto Rzecznik podniósł zarzuty dotyczące niekonstytucyjności przewidzianej w ustawach normujących wykonywanie niektórych zawodów kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, która ma charakter dożywotni. Na rozprawie przed Trybunałem Rzecznik częściowo wycofał wniosek, odstępując od zarzutów co do niekonstytucyjności wskazanych przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych. Równocześnie Rzecznik podtrzymał wniosek w pozostałym zakresie, co do przepisów przewidujących dożywotni skutek kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W rezultacie Trybunał uznał w wydanym w tej sprawie wyroku, że część przepisów ustaw o samorządach zawodowych, które z powodów dyscyplinarnych przewidują dożywotnie usunięcie z samorządu bez prawa do ubiegania się o ponowny wpis na listę jest niezgodna z Konstytucją. Dotyczyło to samorządów zawodowych: radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, pielęgniarek, lekarzy weterynarii, a także w zakresie, w jakim przepis pomijał zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby – architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.





## 2. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO

## A. Sądownictwo i Prokuratura (Instytucja mediacji)

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje instytucja mediacji jako elementu sprawiedliwości naprawczej, służącej przyspieszaniu procedowania w postępowaniach. W ocenie Rzecznika nieodzowne jest, zważywszy na dobro ofiar przestępstw i przyspieszenie postępowania karnego, stosowanie instytucji mediacji we wstępnej fazie postępowania karnego (przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów) i w sprawach o wykroczenia. W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik postulował m.in. konieczność zainicjowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zawodzie mediatora, w celu wprowadzenia zmian analogicznych do zawartych w ustawie o zawodzie kuratora – w tym dotyczących wymogów stawianych mediatorom. Minister uznał za zasadną potrzebę nowelizacji obowiązujących przepisów i wprowadzenie uregulowań w odrębnym akcie normatywnym w celu stworzenia szerszych mechanizmów korzystania z mediacji. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

Na tle badanych przez Rzecznika spraw dotyczących uprawnień pokrzywdzonego do uzyskania statusu oskarżyciela posiłkowego ujawnił się problem zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia (w razie wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, pokrzywdzony może w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o postanowieniu wnieść akt oskarżenia do sądu). We wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik dowodzi, iż niemożność przywrócenia terminu w sytuacji, o której mowa w kwestionowanym przepisie, jeżeli uchybienie nastąpiło bez winy pokrzywdzonego, godzi w konstytucyjną zasadę prawa do sądu. W rezultacie kwestionowany przepis w zakresie w jakim nie przewiduje przywrócenia terminu do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia narusza także zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizował problem faktycznej realizacji prawa do wniesienia przez stronę zażalenia na uzasadnienie postanowienia wydanego na rozprawie (niedoręczonego stronom). W ocenie Rzecznika regulacja przepisów Kodeksu postępowania karnego dotycząca braku możliwości wnoszenia zażalenia na ustne uzasadnienie postanowienia wydanego na rozprawie jest niezgodna z konstytucyjną zasadą uznającą, iż każda ze stron ma



prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Rzecznik podkreślił, iż zgodnie z obowiązującą w tym zakresie linią orzeczniczą uzasadnienie stanowi integralną część postanowienia, odmiennie niż uzasadnienie wyroku, obowiązujące zaś w tym zakresie przepisy faktycznie uniemożliwiają realizację prawa do wniesienia przez stronę zażalenia na uzasadnienie postanowienia. Sprawa nie została dotychczas zakończona.

Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej środka zaskarżenia od orzeczenia odmawiającego wznowienia postępowania karnego. W zawartym stanowisku Rzecznik wyraził pogląd, iż jeśli ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, zgodnie z którym merytoryczne orzeczenie sądu okręgowego oddalające wniosek o wznowienie postępowania podlega kontroli na drodze sądowej, to konstytucyjna zasada równego traktowania podmiotów znajdujących się w identycznym położeniu prawnym nakazuje otworzyć analogiczną drogę kontroli w przypadku oddalenia tożsamego wniosku przez sąd apelacyjny. Termin rozprawy nie został jeszcze wyznaczony.

## C. Przewlekłość postępowań

W 2010 r. przedmiotem działań Rzecznika był też problem zawieszania postępowań przygotowawczych ze względu na długotrwałe oczekiwanie na opinię biegłych. Problem ten został poruszony przez Rzecznika w wystąpieniu skierowanym do Prokuratora Generalnego. Rzecznik wskazał na nierespektowanie wydanych w tej materii wytycznych Prokuratora Krajowego z 2005 r. W odpowiedzi Prokurator Generalny zapewnił, iż powyższe wytyczne zachowują aktualność, co oznacza, że oczekiwanie na zarządzoną i trwającą czynność procesową nie uniemożliwia prowadzenia postępowania. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizował także konieczność zintensyfikowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o biegłych, której przepisy pozwoliłyby na usprawnienie współpracy sądów i prokuratur z biegłymi, a tym samym przyczyniłyby się do zwiększenia jakości i sprawności wydawanych opinii. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Minister uznając stanowisko Rzecznika wskazał, iż obowiązkiem prokuratora jest podejmowanie działań zmierzających do szybszego uzyskania opinii – w tym o ile jest to możliwe – przez zasięgnięcie opinii innego biegłego, gwarantującego bezwzględne przystąpienie do jej sporządzenia.

Konsekwencją wypełnienia zobowiązań wynikających między innymi z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach przeciwko Polsce dotyczących przewlekłości postępowania było uchwalenie w 2004 r. ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym (w obecnie obowiązującym stanie prawnym także w postępowaniu przygotowawczym

prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora) bez nieuzasadnionej zwłoki. Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej prezentując pogląd, iż przepisy cytowanej ustawy w zakresie w jakim przewidują fakultatywność zasądzenia odpowiedniej sumy w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania i nie określają żadnych przesłanek, którymi powinien kierować się sąd wydający orzeczenie w przedmiocie przyznania lub odmowy zasądzenia na rzecz skarżącego stosownego odszkodowania są niezgodne z Konstytucją. Termin rozprawy nie został jeszcze wyznaczony.

## D. Prawo do obrony

Na tle wpływających do Rzecznika spraw pojawił się istotny z punktu widzenia prawa do obrony problem ograniczenia swobody komunikowania się podejrzanego z obrońcą poprzez przyznanie prokuratorowi przez ustawodawcę – przez okres 14 dni od dnia zastosowania tymczasowego aresztowania – prawa do obecności podczas widzenia i kontroli korespondencji z obrońcą, za względu na procesowe kryterium „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Rzecznik w tym zakresie wystąpił do Ministra Sprawiedliwości wskazując, iż wątpliwości Rzecznika budzi nie sam fakt wprowadzenia krótkotrwałego ograniczenia w zakresie swobody kontaktu obrońcy z podejrzanym, lecz przyjęte przez ustawodawcę kryterium takiego ograniczenia. Może ono bowiem zostać wprowadzone w „szczególnie uzasadnionym przypadku”. W ocenie Rzecznika powyższe przepisy ze względu na swoją niekonkretność są niezgodne z Konstytucją, dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Zagadnienie poufności kontaktów podejrzanego (oskarżonego) z jego obrońcą w trakcie wykonywania czynności w ramach kontroli operacyjnej jest przedmiotem postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej do której Rzecznik zgłosił swój udział. W zajęтым stanowisku Rzecznik podkreślił, iż kontrola rozmów, kontaktów podejrzanego z jego obrońcą poza wyjątkami określonymi w Kodeksie postępowania karnego jest niedopuszczalna i nielegalna na poziomie norm konstytucyjnych i ustawowych. W ocenie Rzecznika przepisy ustawy o Policji w zakresie w jakim nie określają granic wkroczenia przez stosującego czynności operacyjno-rozpoznawcze w sferę kontaktów oraz gwarancji proceduralnych tego wkroczenia i sposobu postępowania z informacjami uzyskanymi odnośnie tych kontaktów narusza konstytucyjne standardy prawa do obrony, prawa pozyskiwania przez władze informacji o obywatelach tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, a także prawa obywatela do usunięcia informacji zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Ponadto powyższe przepisy w takim brzmieniu stanowią obejście zakazu dowodowego przewi-



dzianego w procedurze karnej. Przyzwolenie ustawodawcy na ingerowanie organów władzy w poufne kontakty podejrzanego (oskarżonego) ze swoim obrońcą może wywierać negatywne skutki na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i prawo do rzetelnego, uczciwego procesu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

## E. Postępowanie mandatowe

Wnioski obywateli kwestionujące wadliwe unormowania w postępowaniu mandatowym dały Rzecznikowi asumpt do skierowania dwóch wystąpień. W pierwszym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podniósł problem wąskich przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego, co w rezultacie powoduje, iż w obrocie prawnym pozostają mandaty obarczone poważnymi wadami. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister zapowiedział analizę problemu przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości w celu rozważenia dokonania stosownej nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W drugim wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącym postępowania mandatowego wobec kierowców popełniających wykroczenia rejestrowane za pomocą urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz Rzecznik wskazał na iluzoryczną możliwość złożenia wyjaśnień przez obwinionego drogą pisemną, zważywszy na zakreślony w procedurze zbyt krótki i liczony od dnia wystawienia, a nie dnia dostarczenia mandatu zaocznego termin, co pozwoliłoby na nałożenie mandatu zaocznego i uiszczenie grzywny bez wdrażania kosztownej i czasochłonnej drogi sądowej. W odpowiedzi Minister poinformował, iż projekt rozporządzenia nowelizującego powyższą kwestię został zgłoszony do programu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów w 2011 r.

## F. Wolność osobista

Problem konieczności uregulowania użycia środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionych funkcjonariuszy odpowiednich służb lub w jednym akcie normatywnym rangi ustawowej był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów. Impuls do skierowania tego wystąpienia dał wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany w sprawie z wniosku Rzecznika w sprawie niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu stosowanych przez funkcjonariuszy CBA z przepisem ustawy o CBA i normami konstytucyjnymi. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, iż prace nad powyższym projektem będą prowadzone w 2011 r.

Kwestia stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od oskarżonego (podejrzanego) poddania się oględzinom zewnętrznym ciała oraz innym badaniom niepołączonym z naruszeniem integralności ciała w oparciu o unormowania zawarte w rozporządzeniu była poruszona w piśmie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w Kodeksie postępowania karnego, tymczasem żaden jego przepis nie reguluje zagadnienia zastosowania wobec oskarżonego (podejrzanego) środków przymusu bezpośredniego w przypadku odmowy wykonania omawianego obowiązku. W ocenie Rzecznika przepis rozporządzenia został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i jest niezgodny z przepisami Konstytucji między innymi dlatego, że pozbawienie lub ograniczenie wolności człowieka i obywatela może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. W odpowiedzi Minister poinformował, iż kwestie podniesione przez Rzecznika były przedmiotem analiz w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która opracowuje obszerną nowelizację Kodeksu postępowania karnego, mającą na celu wprowadzenie rozwiązań usprawniających przebieg procesu karnego.

## G. Tymczasowe aresztowanie

Zagadnienia związane ze stosowaniem tymczasowego aresztowania pozostają w stałym zainteresowaniu Rzecznika, który skierował do Sądu Najwyższego dwa pytania prawne w tym zakresie. W obu przypadkach Sąd Najwyższy podzielił wnioski Rzecznika uznając w pierwszej sprawie, iż uchylenie przez sąd odwoławczy postanowienia o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania rodzi obowiązek natychmiastowego zwolnienia oskarżonego, jeżeli upłynął termin na który uprzednio zastosowano lub przedłużono stosowanie tego środka. Również w drugiej sprawie Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika uznając, iż sąd orzekając na etapie postępowania przygotowawczego w przedmiocie zastosowania albo przedłużenia tymczasowego aresztowania jest zobowiązany do oceny trafności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego podejrzанemu.

## H. Bezpieczeństwo obywateli

Pojawiające się wątpliwości w sądowej praktyce orzeczniczej związanej ze stosowaniem Europejskiego Nakazu Aresztowania zostały zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej w sprawie ENA i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi stanowiąca podstawę do wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego tej instytucji



nie zawiera nakazu związania państwa, w którym odbywa karę skazany wysokością kary orzeczonej za granicą. Poglądy Sądu Najwyższego i praktyka orzecznicza sądów powszechnych wskazują, iż wyłączona jest możliwość wdrożenia procedury przekształcenia kary zgodnie z polskim ustawodawstwem w odniesieniu do skazanego obywatela polskiego przekazanego uprzednio na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu, a następnie odesłanego na terytorium Polski w celu wykonania tej kary. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika i zapowiedział zainicjowanie nowelizacji procedury karnej w zakresie wykonywania ENA.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w związku z koniecznością pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz protokołu dodatkowego do tej Konwencji. Minister poinformował Rzecznika, że w związku ze zobowiązaniami międzynarodowymi niezbędne jest podniesienie przynajmniej do lat 16 wieku osoby małoletniej, z której udziałem treści pornograficzne są utrwalane, sprowadzane, przechowywane lub posiadane. Podjęto zatem działania legislacyjne dostosowujące w tym zakresie polskie prawo do wymogów wynikających z postanowień Konwencji o cyberprzestępczości.

W związku z niepokojącymi sygnałami w mediach o agresywnych noszących znamiona przestępstw zachowaniach kibiców podczas meczów piłkarskich Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o udzielenie informacji dotyczącej realizacji w praktyce postanowień ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował, iż dokonanie oceny uregulowań ustawowych będzie możliwe dopiero po wejściu w życie aktów wykonawczych do tej ustawy. Z uwagi na powyższe Rzecznik w tej kwestii wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i w odpowiedzi otrzymał wykaz pięciu obowiązujących rozporządzeń wykonawczych oraz informację, iż obecnie trwają prace legislacyjne nad projektami dwóch pozostałych.

W 2010 r. badana była przez Rzecznika problematyka dotycząca uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu zawierających dane osobowe obywateli. Brak jest bowiem podstawy normatywnej do tego rodzaju działań wkraczających dalece w konstytucyjnie chronione prawa obywateli do prywatności i ochrony wizerunku. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zajęcie stanowiska w zakresie potrzeby opracowania ustawy, która kompleksowo określałaby zasady wykorzystywania przez organy państwowe danych pochodzących z monitoringu. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podzielił stanowisko Rzecznika dostrzegając potrzebę zainicjowania stosowanych prac legislacyjnych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.



## I. Ochrona praw ofiar przestępstw

Rzecznik podejmuje działania zmierzające do uchwalenia Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, którego projekt został opracowany w Biurze Rzecznika w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Rzecznik kierując się potrzebą zapewnienia wszechstronnej pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie nadania Programowi waloru aktu normatywnego w formie ustawy i przyspieszenie prac w tym zakresie. Odpowiedzi udzielił Minister Sprawiedliwości, informując Rzecznika, że pracami w tej materii zajmuje się odpowiedni zespół.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do skutecznego zagwarantowania uprawnień dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we własnych sprawach oraz do pełnej ich ochrony przed wykorzystywaniem seksualnym, postulując, by przestępstwa przeciwko wolności seksualnej popełnione wobec małoletnich były ścigane z urzędu. Reakcją Ministra było wniesienie projektu nowelizacji Kodeksu karnego. W ocenie Rzecznika, rozważenia wymaga przyznanie małoletnim – pokrzywdzonym możliwości złożenia wniosku o ściganie także innych przestępstw w sytuacji, gdy sprawcą jest przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, ewentualnie zaś ściganie z urzędu wszystkich przestępstw popełnionych wobec małoletnich.

W związku z sygnałami osób pokrzywdzonych przestępstwem i organizacji pozarządowych Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nałożenia na organy postępowania przygotowawczego obowiązku pouczenia pokrzywdzonego o jego uprawnieniach obejmującego pełne i zrozumiałe dla niego informacje. Wystąpienie Rzecznika zawiera także postulat zmiany treści obowiązujących obecnie pouczeń pokrzywdzonego tak, aby były one wyczerpujące i zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

W 2010 r. Rzecznik interesował się także podejmowanymi przez Polskę działaniami mającymi na celu wykonanie Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej dotyczącej zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej, która wymaga od krajów członkowskich podjęcia niezbędnych środków dla zapewnienia, aby osoba fizyczna skazana za przestępstwo związane z seksualnym wykorzystaniem dzieci i pornografią dziecięcą mogła, jeśli zachodzi taka konieczność zostać czasowo lub na stałe pozbawiona prawa do prowadzenia działalności zawodowej związanej z nadzorem nad dziećmi. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP z prośbą o poinformowanie o planowanych pracach legislacyjnych nad poselskim projektem zawierającym unormowania uniemożliwiające zatrudnienia polegające na bezpośrednim kontakcie z dziećmi osób skazanych za przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, przestępstwa



z użyciem przemocy, jak również przestępstwa określone w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii.

Rzecznik kierując się dobrem dzieci – ofiar i świadków przestępstw wielokrotnie występował do Ministra Sprawiedliwości z postulatem konieczności nowelizacji procedury karnej w kierunku jednokrotnego przesłuchania małoletniego świadka (pokrzywdzonego przestępstwem). Ponadto Rzecznik, dostrzegając, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się istotne rozbieżności związane z tym czy sąd powszechny, automatycznie, wskutek zgłoszenia żądania przez podejrzanego (oskarżonego) lub jego pełnomocnika powinien zarządzać kolejne przesłuchanie dziecka przedstawił ten problem do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. W zajęтым stanowisku Rzecznik wskazał, iż pełna realizacja zasady kontrydiktoryjności, zapewniona przez powtórne przesłuchanie może powodować wtórną wiktyimizację dziecka. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały w niniejszej sprawie, wyrażając w uzasadnieniu pogląd, iż ustawodawca określił zasady ochrony świadka (pokrzywdzonego) przed wtórną wiktyimizacją, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat i jej granice, uwzględniając obowiązek dotarcia do prawdy i konieczność zapewnienia prawa do obrony oskarżonemu, któremu stworzono możliwość skutecznego domagania się – bez dodatkowych warunków – jeśli nie miał obrońcy w czasie przeprowadzenia pierwszego przesłuchania takiego pokrzywdzonego.

## J. 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, sposób wypełniania przez skazanych obowiązku poddania się testom na obecność narkotyków, niewłaściwe warunki bytowe w zakładach karnych, aresztach śledczych oraz policyjnych izbach dziecka, zakaz prowadzenia rozmów telefonicznych przez tymczasowo aresztowanych, realizację prawa do komunikowania się z obrońcą lub pełnomocnikiem, trudności z informowaniem cudzoziemców o przysługujących im w więzieniu prawach, zabezpieczenie prawa pozbawionych wolności rodziców do kontaktów ze swoimi dziećmi oraz funkcjonowanie systemu dozoru elektronicznego. Natomiast w zakresie problematyki dotyczącej zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich przedmiotem wystąpień Rzecznika były nieprawidłowości dotyczące doprowadzenia, przeniesienia i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii oraz schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem konstytucyjności regulacji prawnych dotyczących warunków udzielania świadczeń zdrowotnych ska-

zanym odbywającym karę pozbawienia wolności w obecności funkcjonariusza niewykonywającego zawodu medycznego – także wówczas, gdy nie istnieje zagrożenie bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczenia. Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu karnego wykonawczego dopuszczającego taką praktykę z konstytucyjnym prawem do prywatności. Obowiązująca bowiem regulacja nie zapewnia udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom z poszanowaniem ich godności i intymności. Termin rozprawy nie został jeszcze wyznaczony.

Do Rzecznika wpływały także skargi osób pozbawionych wolności na przeprowadzanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistych w pomieszczeniach do tego nieprzystosowanych, niezapewniających intymności i właściwych warunków higienicznych. Ustalenia Rzecznika dowodzą braku znajomości procedur w tej materii przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie podzielił zasadności tych zarzutów. Rzecznik uzyskał jednak zapewnienie od Ministra Sprawiedliwości, iż zostanie wydane pismo przypominające o konieczności odpowiedniego wyposażenia pomieszczeń, w których dokonuje się kontroli osobistych.

## K. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

Na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu Kodeksu karnego wykonawczego dopuszczającego przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych, weszły w życie nowe rozwiązania prawne dotyczące postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów. Wprowadzone procedury mają zapobiegać przeludnieniu jednostek penitencjarnych. W ocenie Rzecznika dla poprawy sytuacji w więziennictwie potrzebne są jednak odpowiednie nakłady finansowe. Utrzymywanie się obecnej linii orzeczniczej sądów karnych i odstąpienie od tworzenia odpowiedniej liczby nowych miejsc zakwaterowania osadzonych, może powodować masowe odraczanie wykonywania kar w wymiarze nieprzekraczającym 2 lata pozbawienia wolności. Rzecznik otrzymywał sygnały, że w celu wykonania przepisów określających maksymalny czas trwania pobytu osadzonego w przeludnionej celi przenosi się osadzonych pomiędzy jednostkami penitencjarnymi. Takie postępowanie utrudnia utrzymywanie kontaktów z osobami bliskimi, a także realizację innych uprawnień lub wykonanie obowiązków. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie w tej sprawie stanowiska. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że kontrola przeprowadzona w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, iż w wyniku realizacji „Programu pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organi-



zacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009” i przeznaczenia środków finansowych poprawiły się warunki odbywania kary przez osadzonych pod względem spełnienia normy powierzchni mieszkalnej w celach i odpowiedniej obsady funkcjonariuszy. Ponadto Centralny Zarząd Służby Więziennej przedłożył Ministerstwu Sprawiedliwości propozycje działań, zaś Ministerstwo przygotowało projekt nowelizacji ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego poprzez poszerzenie katalogu skazanych mogących odbywać orzeczoną karę w tym systemie.



### 3. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA PRACY, ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I SŁUŻB MUNDUROWYCH

## A. Ochrona pracowników

Wątpliwości Rzecznika wzbudziły regulacje dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych pracowników służby zagranicznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o rozważenie możliwości zmiany rozwiązania przyjętego obecnie w przepisach ustawy o służbie zagranicznej. Zgodnie bowiem z obowiązującym rozwiązaniem, jeśli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w wyjątkowych przypadkach także w niedzielę i święta bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, iż restrykcyjny przepis ustawy o służbie zagranicznej w praktyce nie prowadzi do naruszenia praw pracowniczych w zakresie czasu pracy, ponieważ Ministerstwo Spraw Zagranicznych wprowadziło w ostatnich latach wytyczne dotyczące sposobu stosowania obowiązujących członków służby zagranicznej przepisów o czasie pracy oraz właściwego ewidencjonowania czasu pracy ze szczególnym uwzględnieniem placówek zagranicznych. Niezależnie jednak od powyższego podzielono opinię Rzecznika o konieczności zmiany powyższej regulacji.

## B. Urlopy pracownicze

Na tle jednej ze spraw pojawiły się trudności w uzyskaniu urlopu ojcowskiego przez ojca przysposabiającego dziecko. Zgodnie bowiem z przepisami Kodeksu pracy z urlopu ojcowskiego rodzic może skorzystać tylko w ciągu pierwszego roku, co powoduje, że w sytuacji rodzica adopcyjnego wykorzystanie tego urlopu jest praktycznie niemożliwe. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia uprawnień ojców adopcyjnych w zakresie korzystania z urlopów ojcowskich. W odpowiedzi Minister poinformował Rzecznika, iż rozważa jest możliwość wystąpienia z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie. Postulowane przez Rzecznika zmiany zostały wprowadzone do kodeksu pracy i weszły w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

## C. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

W 2010 r. Rzecznik podjął sprawę zwolnień asesorów prokuratury. Na skutek zmiany ustawy o prokuraturze wprowadzono konkursy na stanowisko prokuratora. Przystąpienie do konkursu musi być poprzedzone zaprzestaniem pracy w prokura-



turze. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Generalnego z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że w celu uniknięcia konieczności zwalniania z pracy asesorów, którym upływa okres trzyletniego powierzenia czynności prokuratorskich wypracowano pogląd, zgodnie z którym podjęcie decyzji o przekształceniu stanowiska asesorskiego w prokuratorskie może nastąpić z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem przed upływem wotum przyznanego urzędującemu asesorowi prokuratorskiemu. Jednocześnie poinformowano Rzecznika, że powyższe stanowisko przekazane zostało wszystkim prokuraturom apelacyjnym, z prośbą o nadsyłanie ze stosownym wyprzedzeniem wniosków o przekształcanie etatów asesorskich w etaty prokuratorskie.

## D. Zatrudnianie cudzoziemców

Rzecznik interweniował także w sprawie utrudnień co do faktycznej możliwości zatrudniania cudzoziemców w służbie cywilnej. Niepokój Rzecznika wzbudziły także informacje prasowe o odmowie przyjęcia osób nieposiadających obywatelstwa polskiego w poczet słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Szefa Służby Cywilnej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, iż z ustawy o służbie cywilnej wynika wprost, że w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego, po spełnieniu określonych ustawą warunków. Ponadto Szef Służby Cywilnej poinformował Rzecznika, że z informacji uzyskanych z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wynika, iż nie było przypadków odmowy przyjęcia w poczet słuchaczy Szkoły z powodu nieposiadania przez kandydata polskiego obywatelstwa.

## E. Prawo wykonywania zawodu

W 2010 r. do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące zakazu podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. Wątpliwości i zastrzeżenia wnioskodawców odnosiły się do faktu, że zakaz podejmowania zajęć zarobkowych dotyczy nie tylko pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, lecz wszystkich bez wyjątku pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia oraz pojawiające się informacje prasowe o przygotowaniu w Głównym Inspektoracie Pracy założeń do projektu nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia stosownych zmian w zakresie podnoszonym przez wnioskodawców. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że



w Sejmie trwają prace nad ustawą o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Nowelizacja dotyczy wyłącznie przekształcenia Ośrodka Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy w jednostkę organizacyjną Państwowej Inspekcji Pracy. Jednocześnie poinformowano, że w przypadku podjęcia przez Sejm prac nad kolejną zmianą ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy problem sygnalizowany przez Rzecznika zapewne stanie się przedmiotem dyskusji. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące możliwości nabycia uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego przez osoby, które w ostatnich latach ukończyły studia wyższe przygotowujące do zawodu pracownika socjalnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Minister zapewnił, iż Ministerstwo biorąc pod uwagę wynikające ze strony uczelni, a niezawinione przez studentów nieprawidłowości w zakresie realizacji studiów dodatkowo przygotowujących do zawodu pracownika socjalnego, pozytywnie interpretuje uprawnienia osób posiadających dyplom ukończenia studiów o specjalności praca socjalna. Osoby takie, jeżeli tylko rozpoczęły realizację specjalności praca socjalna przed dniem 1 października 2008 roku mają prawo do uznania uprawnienia do wykonywania zawodu i otrzymania potwierdzenia tego prawa dla celów uznawalności za granicą.

## F. Prawo do emerytury lub renty

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że różnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału zarzuty Rzecznika nie dotyczyły samego różnicowania wieku emerytalnego wynikającego z zaskarżonego przepisu ustawy emerytalnej, ale konsekwencji tego różnicowania, wynikających z innych przepisów tej ustawy, jak również z innych ustaw. W odniesieniu do podstawowego zarzutu Rzecznika, że różnicowany wiek emerytalny powoduje niższy przeciętny poziom świadczeń emerytalnych kobiet, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie może opierać się wyłącznie na tym pojedynczym czynniku. Oceniając zaskarżoną regulację ustawy emerytalnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że różnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że chociaż regulacje dotyczące różnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją, jednak nie można uznać, że są rozwiązaniem optymalnym. Trybunał Konstytucyjny postanowił o skierowaniu do Sejmu sygnalizacji dotyczącej celowości



podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Dostrzegając problem braku możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej przez osoby pracujące w szczególnych warunkach lub wykonujące prace o szczególnym charakterze z powodu niewykonywania tych prac w pełnym wymiarze czasu pracy, pomimo opłacania składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister potwierdził, że zgodnie z intencjami ustawodawcy obowiązek opłacania składek na FEP uregulowano w oderwaniu od warunków nabycia prawa do emerytury pomostowej. Odmienne uregulowanie mogłoby doprowadzić do uchylania się przez pracodawców od obowiązku opłacania składek na FEP poprzez zatrudnienie pracowników na niepełny etat.

W 2010 r. uwagę Rzecznika zwróciły zasady obliczania wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy w przypadku, gdy niezdolność do pracy ubezpieczonego powstała w wieku poniżej 30 lat i osoba taka wyłącznie z powodu nauki na studiach wyższych nie ma pełnych 10 lat opłacania składek wymaganych do obliczenia podstawy wymiaru renty. W konsekwencji wysokość renty tej osoby, a także wysokość renty rodzinnej po jej śmierci jest obniżona, gdyż do brakujących 10 lat dopisywane są „zera”. Rzecznik postulował, aby w takim przypadku istniała możliwość ustalania wysokości podstawy wymiaru świadczenia z faktycznego okresu podlegania ubezpieczeniom (opłacania składek), tj. bez „zer”, jak to ma miejsce w przypadku osób, które nie posiadają 10 lat opłacania składek z powodu pełnienia zastępczej służby wojskowej, odbywania czynnej służby wojskowej oraz korzystania z urlopu wychowawczego. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił jednak argumentacji Rzecznika uzasadniając, że spełnienie przedstawionego postulatu oznaczałoby rozszerzenie możliwości odmiennego obliczania podstawy wymiaru rent, a to nie byłoby właściwe ze względu na planowaną zmianę obliczania wysokości rent objętych zreformowanym systemem emerytalnym.

Zainteresowanie Rzecznika skupiło się także na braku uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy osób, które nie spełniają warunku 5 lat ubezpieczenia (opłacania składek) w ostatnim 10-leciu przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Kwestia ta stanowi przedmiot szczególnej uwagi, gdyż linia orzecznicza Sądu Najwyższego wskazuje, iż spełnienia wymienionego warunku nie powinno się wymagać od osób, które są całkowicie niezdolne do pracy i legitymują się okresem składkowym i nieskładkowym w wysokości co najmniej 20 lat pracy w przypadku kobiety i 25 lat pracy w przypadku mężczyzny. Rzecznik w tej sprawie wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który w odpowiedzi poinformował Rzecznika, że postulowana zmiana została uwzględniona w projekcie ustawy z zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Rzecznik analizował także problem wykonalności orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przykładzie sprawy o wcześniejszą emeryturę dla pra-

owników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (orzeczenie Moskalew v. Polska). Rzecznik skupił się w szczególności na problemie wzruszalności decyzji organu rentowego. Zdaniem Rzecznika orzeczenie Trybunału nie może pozostawać bez wpływu na praktykę wzruszania decyzji rentowych na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w tej kwestii. Z uzyskanych informacji wynika, iż przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozwalają na wzruszenie prawomocnej decyzji w sprawach o świadczenie emerytalno-rentowe w ściśle określonych przypadkach, zaś wystąpienie takiego przypadku obliguje organ rentowy do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczenia. Ministerstwo potwierdziło, iż brak możliwości wzruszenia decyzji z urzędu doprowadziłby do skrajnych sytuacji, w których ubezpieczeni pobieraliby świadczenia w zaniżonej wysokości (np. na skutek błędu organu rentowego) albo pobieraliby świadczenie bezpodstawnie (np. wskutek korupcji).

## G. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych

W obszarze zabezpieczenia społecznego pozostawała także problematyka zaopatrzenia inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. W tej materii do Rzecznika wpływały skargi na decyzje Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiające przyznania uprawienia do świadczenia pieniężnego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. W wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. z wniosku Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepisy niniejszej ustawy w zakresie w jakim pomijają przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego są niezgodne z Konstytucją. Trybunał wskazał także, iż ustawodawca powinien, w możliwie najkrótszym terminie z uwagi na wiek i sytuację osobistą ofiar tej represji na nowo określić definicję wywiezienia do pracy przymusowej. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie działań, których celem byłoby przyspieszenie prac legislacyjnych dotyczących tego zagadnienia. W odpowiedzi Minister poinformował Rzecznika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich został przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu.



## H. Pomoc społeczna

W 2010 r. Rzecznik podjął także problem pomocy dla powodźian w aspekcie przyznawania zasiłków celowych z systemu pomocy społecznej dla wszystkich dotkniętych klęską, bez względu na spełnienie kryterium dochodowego i zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o pilne podjęcie działań ukierunkowanych na wyeliminowanie rozbieżności przy stosowaniu przez organy pomocy społecznej zasad udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że zasiłek celowy może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi, zaś sformułowanie „może” w tym przypadku nie oznacza obowiązku przyznawania pomocy niezależnie od dochodu. Gminy, które przyznają pomoc w zależności od dochodu konkretnej osoby bądź rodziny nie działają zgodnie z prawem.

## I. Ochrona praw rodziny

Na skutek kierowanych do Rzecznika skarg na brak uprawnienia niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim oraz postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie dotyczącego niezbędności podjęcia działań ustawodawczych w tej mierze Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował Rzecznika, że ze względu na kondycję finansów państwa nie jest planowane rozszerzenie kręgu osób, które mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne i nie są prowadzone prace zmierzające do zniesienia wskazanego wyżej ograniczenia. Natomiast prace nad wykonaniem postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego podjął Senat RP. W przyjętym projekcie ustawy zaproponowano, aby nowelizacja ustawy polegała na całkowitym wyeliminowaniu przesłanki negatywnej powodującej niemożność uzyskania tego świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego dla osób pełnoletnich uczących się i posiadających dzieci. W wydanym wyroku Trybunał orzekł, że pozbawienie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osób pełnoletnich, uczących się w szkole lub szkole wyższej ze względu na posiadanie własnego dziecka narusza zasadę równości wobec prawa. Świadczenie alimentacyjne przysługuje co do zasady dziecku, które nie ukończyło 18 lat. Wyjątkowo ustawodawca przyznał prawo do świadczeń także osobom pełnoletnim, jeśli kontynuują naukę w szkole lub szkole wyższej, nie dłużej jednak niż do 25 roku życia oraz osobom upośledzonym w stopniu znacznym – bez-

terminowo. W ustawie alimentacyjnej przewidziane są również negatywne przesłanki, których zaistnienie stanowi nieusuwalną przeszkodę w uzyskaniu świadczenia. Jedną z nich jest posiadanie przez osobę uprawnioną, która jest pełnoletnia, własnego dziecka. Kryterium różnicowania sytuacji osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych stanowi posiadanie własnego dziecka. Zdaniem Trybunału kryterium to nie realizuje celu, jakim jest pomoc państwa osobom pełnoletnim w zdobyciu wykształcenia, w sytuacji, gdy pomocy tej bezskutecznie oczekują od rodziców. Trybunał uznał, iż przepis ustawy alimentacyjnej w tym zakresie jest niezgodny z Konstytucją.

## J. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Wprowadzenie w życie nowych regulacji prawnych oraz ograniczenia budżetowe sprawiły, iż zmianom uległa problematyka kierowanych do Rzecznika skarg i wniosków zarówno przez żołnierzy jak i funkcjonariuszy służb publicznych. W zgłaszanych podczas pobytu w jednostkach wojskowych przedstawicielom Rzecznika i kierowanych do Rzecznika skargach, najczęściej poruszane były problemy dotyczące niskiej sprawności posiadanego sprzętu głównie spowodowane brakiem części zamiennych. Zgłaszane były także sprawy związane z rozwiązywaniem i przenoszeniem jednostek wojskowych do innych garnizonów (kwestionowano szczególnie sposób postępowania). Podobnie jak w latach poprzednich wiele krytycznych uwag dotyczyło funkcjonowania Wojskowej Służby Zdrowia i dostępu do leczenia. Odnotowano także uwagi pilotów o systematycznym zmniejszaniu planów nalotów, sięgające w skali roku nawet 60% początkowo planowanej liczby godzin. Stanowi to duże zagrożenie dla bezpieczeństwa lotów. Z dużym rozgoryczeniem żołnierze kontraktowi wypowiedali 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. Funkcjonariusze policji (prowadzący pojazdy służbowe) występowali do Rzecznika w sprawach związanych z nieopłacaniem przez pracodawcę ubezpieczenia Auto Casco, co zmuszało ich do pokrywania ewentualnych szkód z własnych środków. Kolejnym problemem zgłaszanym przez policjantów była praktyka powierzania obowiązków służbowych. Obowiązujące w tym zakresie przepisy pozwalają na pełnienie obowiązków służbowych na czas nieprzekraczający 12 miesięcy. Istniejąca praktyka polega na tym, że funkcjonariusz po upływie tego terminu wraca na kilka dni na dotychczasowe stanowisko i ponownie powierza mu się pełnienie obowiązków. Funkcjonariusze służby celnej podnosili problem masowych zwolnień na podstawie przepisów, które pozwalają na zwolnienie funkcjonariusza ze służby w przypadku upływu 12 miesięcy okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, jeśli nie ustąpiły przyczyny będące



podstawą zawieszenia. Strażacy Państwowej Straży Pożarnej poruszali nierozwiązany od wielu lat problem ponadnormatywnego czasu służby i brak możliwości uzyskania za nie ekwiwalentu w postaci czasu wolnego bądź dodatkowego wynagrodzenia.

## K. Emerytury wojskowe

W 2010 r. w zainteresowaniu Rzecznika pozostawała kwestia emerytur wojskowych. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący zasad podwyższania emerytur wojskowych. W wydanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w zakresie w jakim nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia są niezgodne z Konstytucją. Trybunał podkreślił, iż powyższa ustawa nie wskazuje kierunków rozwiązań, jakie powinna przyjąć Rada Ministrów, regulując w sposób szczegółowy warunki podwyższania emerytur. Kształt upoważnienia ustawowego spowodował, że w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie mógł dowolnie regulować warunki podwyższania emerytury. Nie był bowiem ograniczony kierunkami i wskazówkami wynikającymi z wytycznych. Brak wytycznych dotyczących tego, jak w rozporządzeniu uregulować kwestię podwyższania emerytur wojskowych w rezultacie doprowadził do oderwania treści rozporządzenia od ustawy. Uchylenie przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu. Nowe, korzystniejsze zasady obliczania podstawy wymiaru emerytury, obejmują część żołnierzy, którzy do tej pory poddani byli reżimowi bardziej restrykcyjnych przepisów rozporządzenia. Faktyczna możliwość podwyższania wysokości świadczeń emerytalnych (bez uchylania ostatecznych decyzji wojskowego organu wojskowego) uzależniona jest jednak od obowiązywania właściwych procedur. Dotychczas procedury te były określone w rozporządzeniu. Przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy ani inne regulacje prawne, wobec uchylenia rozporządzenia wskutek orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego, nie określają mechanizmu podwyższania emerytury wojskowej.



# 4. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA CYWILNEGO I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI



## A. Ochrona praw majątkowych

Do Rzecznika wpływało wiele skarg dotyczących szczególnego rodzaju postępowań administracyjnych prowadzonych w oparciu o przepisy tzw. specustawy drogowej, tj. ustawy określającej szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Część tych skarg koncentrowała się właśnie wokół wyceny nieruchomości wywłaszczanych w takim postępowaniu. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu wspomnianej ustawy wyłączającego w istotnym stopniu możliwość stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której skutkiem jest wywłaszczenie nieruchomości nią objętych. Zgodnie bowiem z kwestionowanym przepisem specustawy drogowej nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tej decyzji w sytuacji, gdy wniosek zostanie złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. W konsekwencji prowadzi to do faktycznego wyłączenia prawa strony do wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia administracyjnego obciążonego najcięższą kategorią wady materialno-prawnej lub procesowej. Rozwiązania takiego nie można zaakceptować, gdyż ze względu na doniosłe skutki decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sferze praw majątkowych obywateli, postępowanie w tym przedmiocie powinno odpowiadać standardom prawa do sądu, gwarantowanego przez konwencje międzynarodowe i Konstytucję. W istocie ustawodawca arbitralnie uznał, że mechanizmy demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie jaką jest budowa dróg są na tyle niesprawne, że konieczne jest wprowadzenie regulacji ograniczającej prawo do sądu – bez względu na okoliczność, że funkcjonowanie zakazów ograniczających konstytucyjne prawo do sądu nie jest w tym przypadku niezbędne do osiągnięcia założonych celów. Tym samym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zainicjował również kontrolę konstytucyjności przepisów określających sposób określania wartości rynkowej gruntów wywłaszczonych na drogi publiczne. W świetle Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem za wywłaszczone dobra, mającym charakter ekwiwalenty do ich wartości. Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy umożliwiają zaś przyznanie takiego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, które nie odpowiada konstytucyjnej zasadzie słusznego odszkodowania.

W 2010 r. Rzecznik skierował wiele wystąpień dotyczących ochrony praw majątkowych obywateli. Rzecznik wystąpił między innymi do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wprowadzenie takiej regulacji prawnej, która w sposób szczególny regulowałaby termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za wadliwe decyzje organów administracji, wiążąc je z datą prawomocności (bądź ostateczności) orze-



czenia potwierdzającego bezprawność działania władzy publicznej. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika o konieczności podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie i przedstawił przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego propozycje rozwiązań zmierzających do uregulowania kwestii związanych z przedawnieniem roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Wiele wątpliwości związanych ze stosowaniem aktualnie obowiązujących przepisów regulujących przedawnienie tego rodzaju roszczeń rozstrzygnąć ma uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Sprawa ta jest na bieżąco monitorowana przez Rzecznika.

W 2010 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy brak możliwości zaskarżenia do sądu orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne, działające w oparciu o przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodny z Konstytucją. Tym samym wnioskiem Rzecznik zakwestionował zgodność z Konstytucją pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego statusu uczestnika postępowania przed Komisją Majątkową. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## B. Gospodarka nieruchomościami

W 2010 r. kilkuletnia korespondencja Rzecznika z Ministrem Infrastruktury doprowadziła do skierowania przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nowe przepisy umożliwiają uregulowanie stanu prawnego prywatnych nieruchomości, które zajęto na cele publiczne, ale bez wydania ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej (tzw. wywłaszczenie faktyczne). W poprzednim stanie prawnym uregulowanie kwestii własnościowych napotykało na poważne trudności, w wielu wypadkach było prawie niemożliwe. W rezultacie właściciele doznawali poważnego ograniczenia swych praw, nie mogli również uzyskać z tego tytułu odszkodowania – co zdaniem Rzecznika naruszało gwarancje legalnego wywłaszczenia wynikające z Konstytucji RP. Obecnie przewidziano korzystny dla właścicieli administracyjny tryb uregulowania kwestii własnościowych oraz ustalania należnego odszkodowania. Sprawa zakończyła się zatem pełnym uwzględnieniem postulatów Rzecznika.

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury Rzecznik zwrócił uwagę na liczne skargi użytkowników wieczystych, którzy otrzymują – w wyniku aktualizacji wartości rynkowej nieruchomości – drastycznie wysokie podwyżki opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W ocenie Rzecznika konieczne jest rozważenie podjęcia prac legislacyjnych na rzecz ograniczenia możliwości jednorazowego, znacznego podwyższania tych opłat i ewentualne rozłożenie w czasie dostosowywania wysokości

opłat do wzrastającej wartości rynkowej nieruchomości. Minister uzależnił ewentualne podjęcie działań w tej sprawie od wyników kontroli realizacji uprawnień właściwych organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w latach ubiegłych. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika, gdyż problem bardzo dużych podwyżek opłat jest przedmiotem licznych skarg do Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika i stwierdził niekonstytucyjność przepisów uprawiających Agencję Nieruchomości Rolnych do wykonania tzw. prawa wykupu nieruchomości rolnych w terminie pięciu lat od daty nabycia. Agencja z prawa tego korzystała stosując sobie tylko znane kryteria, nie podawane do opinii publicznej, a nieruchomości wykupywano po cenach znacznie niższych od rynkowych. Sprawa ta miała ogromne znaczenie dla praktycznie wszystkich nabywców nieruchomości rolnych, potencjalnie zagrożonych ryzykiem natychmiastowego przekazania swojej nieruchomości Agencji. W licznych skargach do Rzecznika podnoszono, że Agencja Nieruchomości Rolnych nadużywa swego uprawnienia w celach spekulacyjnych, a natychmiastowe odebranie gospodarstwa rolnego rujnuje właściciela zmuszonego do zwracania pobranych kredytów i dopłat otrzymywanych w ramach programów unijnych.

## C. Reprywatyzacja

Rzecznik podjął w 2010 r. problem uzależnienia przez organy administracji rządowej wydania decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mienie zabużańskie) od wskazania przez wnioskodawcę numeru PESEL. Takie działanie w ocenie Rzecznika nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Istotne jest także to, że nie wszyscy wnioskodawcy posiadają polskie dokumenty z numerem PESEL. Rzecznik w tej sprawie skierował wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa. W odpowiedzi Minister podzielił stanowisko Rzecznika, iż żądanie przez organy potwierdzające prawo do rekompensaty numeru PESEL od wnioskodawcy jest pozbawione podstawy prawnej. W związku z powyższym Minister zobowiązał się podjąć działania w celu wyeliminowania zakwestionowanej przez Rzecznika praktyki.

## D. Wznowienie postępowania cywilnego

Istotne znaczenie praktyczne ma również uchwała Sądu Najwyższego podjęta na wniosek Rzecznika w zakresie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących znaczenia procesowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzającego na-



ruszenia w krajowym postępowaniu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Rzecznik przychylił się w tym zakresie do funkcjonującego w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd nie może stanowić podstawy do wznowienia postępowania z powodu jego nieważności. Za takim bowiem stanowiskiem w ocenie Rzecznika przemawia wzgląd na potrzebę ochrony praw osób trzecich, które nie były uczestnikami postępowania przed Europejskim Trybunałem, jak również wzgląd na potrzebę ochrony konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika uznając, iż naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania cywilnego.

## E. Ochrona praw lokatorów

W roku 2010 r. rozstrzygnięty został przez Trybunał Konstytucyjny wniosek Rzecznika dotyczący konstytucyjności przepisu Kodeksu postępowania cywilnego nakazującego wskazanie każdej osobie eksmitowanej z mieszkania, której sąd nie przyznał w wyroku prawa do lokalu socjalnego, tzw. pomieszczenia tymczasowego. Rzecznik bardzo krytycznie ocenia skutki działania tego uregulowania na przestrzeni ostatnich lat. Wymóg wskazania każdemu eksmitowanemu pomieszczenia tymczasowego doprowadził do rażących opóźnień w realizacji prawomocnych wyroków sądowych, także tych, w których powodem eksmisji było znęcanie się nad rodziną. Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżony przez Rzecznika przepis za niezgodny z Konstytucją. Wejście w życie wyroku zostało odroczone na okres 12 miesięcy. W tym czasie ustawodawca ma obowiązek uregulowania na nowo kwestii zapobiegania eksmisjom „na bruk”, tak aby uchwalona regulacja nie stała się źródłem naruszeń praw i wolności obywateli.

W 2010 r. Rzecznik dokonał już po raz kolejny całościowej analizy stopnia wywiązywania się przez państwo z konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Niestety z dokonanej analizy wynika, iż sytuacja w tym zakresie nie uległa znaczącej poprawie. Na powyższy problem Rzecznik zwrócił uwagę w obszernym wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów wskazując, iż nadal nie wszystkie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mieszkaniowej i finansowej mogą liczyć na skuteczną pomoc państwa. Mieszkań, zwłaszcza komunalnych jest ciągle zbyt mało w stosunku do potrzeb. Nadal istnieją kolejki oczekujących na mieszkania komunalne. Rzecznik wskazywał, iż konieczne jest opracowanie i wdrożenie rządowego długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Rzecznik wskazał również konkretne regulacje, które wymagają zmian bądź doprecyzowania. Odpowiedzi na to wystąpienie udzielił Minister Infrastruktury, który po-

informował Rzecznika, iż Ministerstwo przygotowało dokument określający zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach. W dokumencie tym uwzględniono także niektóre z propozycji Rzecznika dotyczące zmian w obowiązującym prawie. Niestety założenia przyjęte przez Ministerstwo nie znalazły odzwierciedlenia w przyjęciu konkretnych rozwiązań prawnych.

## F. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

Podjęte przez Rzecznika w 2010 r. działania dotyczyły problematyki nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik wystosował kilka wystąpień generalnych dotyczących sygnalizowanych już wcześniej kwestii praktycznych związanych ze stosowaniem znowelizowanych przepisów (problem waloryzacji i zasad zwracania wkładów mieszkaniowych, niejasność regulacji umożliwiającej dalsze funkcjonowanie zebrań przedstawicieli członków w spółdzielniach mieszkaniowych, nieprecyzyjne regulacje dotyczące roszczeń najemców tzw. byłych mieszkań zakładowych o przeniesienie na nich własności mieszkań). Z uwagi na stanowisko Ministra Infrastruktury, który poinformował Rzecznika, że w najbliższym czasie nie jest planowane przygotowanie rządowego projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych Rzecznik skierował obszerne wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej w Komisji Infrastruktury, której zadaniem było rozpatrzenie poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z prośbą o uwzględnienie uwag Rzecznika w toku prac Podkomisji. W powołanym wystąpieniu Rzecznik wskazał między innymi, iż wobec uznania za niezgodny z Konstytucją przepisu o spółdzielniach mieszkaniowych, który przyznawał najemcom niektórych kategorii mieszkań roszczenie o przeniesienie przez spółdzielnie mieszkaniowe własności mieszkania jedynie za kwotę stanowiącą równowartość poniesionych przez spółdzielnię nakładów na utrzymanie budynku powstała pilna potrzeba określenia w ustawie warunków finansowych, na jakich najemca lokalu przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię może zrealizować nadal istniejące w ustawie roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności lokalu. Wobec braku ustawowego rozwiązania tej kwestii Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej niezgodności z Konstytucją jednego z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie w jakim nakłada na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek zawarcia z najemcą mieszkania, które przed nieodpłatnym przejęciem przez tę spółdzielnię było mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej umowy przeniesienia własności mieszkania. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.



## G. Sprzedaż lokali mieszkalnych

Rzecznik w 2010 r. podejmował działania w celu stworzenia regulacji prawnych zapewniających właściwą ochronę prawną nabywcom mieszkań od firm deweloperskich, szczególnie na wypadek upadłości firmy deweloperskiej. Powyższy problem Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie. W odpowiedzi zapewniono, iż sygnalizowana przez Rzecznika problematyka jest analizowana w Rządowym Centrum Legislacji. Powyższy problem został zauważony także przez Trybunał Konstytucyjny, który skierował w tej sprawie do rządu postanowienie sygnalizacyjne. Budzi to nadzieję, że działania Rzecznika w tym zakresie przyniosą wreszcie efekt w postaci uchwalenia stosownych przepisów prawa.

## H. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

W 2010 r. Rzecznik kontynuował korespondencję z Komendantem Głównym Policji oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji. Rzecznik zajmował się problemem braku jednoznacznych, ustawowych zasad przeznaczania mieszkań będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Policji do sprzedaży na rzecz zajmujących je funkcjonariuszy oraz brakiem przepisów określających dokładnie tryb realizacji decyzji nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego zajmowanego przez funkcjonariusza Policji lub jego rodzinę. Niestety, w obu poruszonych sprawach Rzecznik wciąż informowany jest jedynie o tym, iż trwają prace nad kompleksową nowelizacją ustawy o Policji w zakresie regulującym prawo funkcjonariuszy Policji do mieszkania.



5. NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA  
Z ZAKRESU PRAWA  
ADMINISTRACYJNEGO  
I GOSPODARCZEGO ORAZ  
POZOSTAŁYCH DZIEDZIN PRAWA



## A. Nieprawidłowości w świadczeniu usług bankowych

Rzecznik zwrócił uwagę na stosowanie przez instytucje finansowe praktyk ograniczających osoby starsze w korzystaniu z usług rynku finansowego, mogących stanowić przejaw dyskryminacji ze względu na wiek. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Banków Polskich z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii zmiany praktyk bankowych wobec osób starszych. Prezes nie zgodził się z zarzutami Rzecznika o stosowaniu ograniczeń w dostępie do usług bankowych z uwagi na wiek klientów, podkreślając, że niektóre banki wychodzą nawet naprzeciw potrzebom osób starszych oferując specjalne usługi, w tym między innymi specjalne konta.

## B. Usługi przewozowe

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Rzecznik podkreślił, iż zakwestionowana regulacja narusza zasadę równego traktowania i sprawiedliwości społecznej poprzez wyłączenie nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Trybunał w wydanym wyroku podzielił racje Rzecznika i zakwestionowane przepisy uznał za niezgodne z Konstytucją.

W 2010 r. Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych zwiększających ochronę pasażerów ruchu kolejowego, polepszenia stanu technicznego i sanitarnego dworców kolejowych oraz wyeliminowania istniejących barier architektonicznych utrudniających osobom niepełnosprawnym dostęp do dworców i pociągów. Zmiana ustawy o transporcie kolejowym zwiększyła bowiem ochronę uprawnień przewoźników kosztem redukcji praw przysługujących pasażerom, co w ocenie Rzecznika powinno budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia obowiązku władz publicznych w zakresie ochrony praw konsumentów. W tym zakresie Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Minister poinformował, iż trwają prace nad uchwaleniem przepisów zwiększających między innymi odpowiedzialność przewoźnika, a także wskazał, iż przygotowano programy inwestycji 33 obiektów dworcowych oraz współfinansowanie niektórych przedsięwzięć ze środków unijnych. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik interweniował także w sprawie zmiany kolejowego rozkładu jazdy, dokonanej bez należytego poinformowania o tym podróżnych, co skutkowało paraliżem kolei i brakiem bezpiecznych warunków podróży. Rzecznik zwrócił się do Ministra



Infrastruktury z prośbą o wskazanie, czy i jakie działania są podejmowane wobec przewoźników, którzy otrzymują dotacje z budżetu państwa, lecz nie wywiązują się z obowiązków nałożonych na nich przez pracodawcę. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Ministerstwo przygotowuje projekt nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym, który ma znacząco poprawić dostępność informacji dla podróżnych.

## C. Dostęp do szerokopasmowego Internetu

Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rządowych planów zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do szerokopasmowego Internetu. Rzecznik zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie, czy rząd przewiduje podjęcie działań mających na celu upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu i czy przyjął tzw. minimalny standard przepustowości planowanych powszechnych połączeń szerokopasmowych. Zdaniem Rzecznika korzystanie z zasobów Internetu pozwala na dostęp do dóbr kultury, wymianę informacji, a także uzyskanie wykształcenia, czy podniesienie kwalifikacji zawodowych. Odgrywa także kluczową rolę dla dostępu obywateli do administracji publicznej oraz jest źródłem informacji o stanie obowiązującego prawa, a także sposobem na porozumiewanie się i nawiązywanie kontaktów międzyludzkich. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## D. Daniny publiczne

Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego preferencyjnego rozliczania się z podatku dochodowego od osób fizycznych przez osoby samotnie wychowujące dzieci. Rzecznik w złożonym wniosku wskazał na rysujące się w orzecznictwie rozbieżności na tle kwalifikacji podatników do kategorii osób samotnie wychowujących dzieci, którym przysługuje prawo do preferencyjnego (wspólnie z dzieckiem) rozliczenia się z podatku dochodowego od osób fizycznych. Niestety Naczelny Sąd Administracyjny odmówił podjęcia uchwały w tej sprawie, uznając, iż w jego ocenie nie istnieją rozbieżności w orzecznictwie Sądów.

Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów w sprawie wysokości stawek opłat pobieranych przez organy celne za przechowywanie towarów w depozycie. W ocenie Rzecznika wydane w tej kwestii rozporządzenie Ministra Finansów nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie Prawo celne. W odpowiedzi Minister Finansów poinformował, że w najbliższym czasie dokonana zostanie nowelizacja ustawy Prawo celne, a wskazane stawki zostaną ustalone bezpośrednio w ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym.



W 2010 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie braku równości w zakresie uprawnienia do korzystania ze zwolnienia od opłat abonamentowych wprowadzonych nowelizacją do ustawy o opłatach abonamentowych. Rzecznik nie otrzymał w tej sprawie odpowiedzi.

## E. 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 terenie cmentarzy. W odpowiedzi na podjętą przez Rzecznika interwencję Minister Zdrowia poinformował o zainicjowaniu powołania międzyresortowego zespołu do opracowania stosownego projektu ustawy o cmentarzach.

W 2010 r. Rzecznik skierował do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania. Istota skargi dotyczyła zakwestionowania w pierwszej instancji legitymacji procesowej Rzecznika w sytuacji, gdy zaskarżony przepis uchwały jednostki samorządu terytorialnego był wcześniej przedmiotem orzeczenia wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Rzecznik przedstawił stanowisko, że skoro posiada uprawnienie do uruchamiania sądowej kontroli działalności uchwałodawczej organów gmin w aspekcie generalnym, nie traci legitymacji do wniesienia skargi w przypadku, gdy sąd orzekł już w sprawie legalności uchwały, po rozpatrzeniu skargi wniesionej przez inny podmiot. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Rzecznika.

## F. Ruch drogowy

Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury w sprawie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenie kierowców parkujących w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty. Zdaniem Rzecznika podwójne karanie za jeden czyn narusza w ocenie Rzecznika zasadę państwa prawnego. Ze względu na złożony charakter sprawy Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do zgłoszonego problemu. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.



## G. Ochrona środowiska

Rzecznik interweniował w sprawie braku możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu strat wyrządzonych w gospodarstwach rolnych i stawach hodowlanych przez żyjące na wolności żurawie, łasice i gronostaje. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. W odpowiedzi Minister wskazał, że zmiana przepisów w tym zakresie obecnie nie jest możliwa, z uwagi na trudności w szacowaniu szkód powodowanych przez żurawie, wydry, łasice i gronostaje.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w sprawie skarg dotyczących ograniczonej możliwości zabezpieczeń przed emisjami powodującymi nadmierny hałas, którego źródłem jest ruch pojazdów samochodowych. Ograniczenia te związane są z faktem pominięcia w stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska dróg powiatowych, w katalogu obiektów budowlanych infrastruktury komunikacyjnej, których zarządcy zobowiązani są do dokonywania okresowych pomiarów poziomu hałasu. Minister wątpliwości Rzecznika jednak nie podzielił, wskazując na możliwość kontroli akustycznego oddziaływania na środowisko dróg powiatowych w trybie planowych kontroli realizowanych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, bądź w trybie kontroli realizowanych w związku ze skargami mieszkańców na uciążliwość wynikającą z eksploatacji tych dróg.

## H. System ochrony zdrowia

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie działań podejmowanych na rzecz poprawy kondycji systemu ochrony zdrowia. Kontrola publicznych zakładów opieki zdrowotnej przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazała bowiem na liczne nieprawidłowości dotyczące użytkowania budynków o nieodpowiednim stanie techniczno-użytkowym, niejednokrotnie stwarzającym realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, wykorzystywania aparatury medycznej, niegospodarności, a także nierzetelności w ewidencji i dokumentacji księgowej. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, iż nakazano Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej podjęcie stosownych działań inspekcyjnych i kontrolnych, a także przeprowadzenie kontroli u wszystkich ocenionych negatywnie świadczeniodawców. Ponadto Minister Zdrowia poinformował, iż przygotowany został projekt ustawy o wyrobach medycznych określający dokładnie wymagania jakie spełnić muszą świadczeniodawcy. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Próba wprowadzenia ograniczeń w zakresie finansowania leczenia onkologicznego z zastosowaniem chemioterapii niestandardowej przez Narodowy Fun-

dusz Zdrowia była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów w którym Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie zasadniczej weryfikacji polityki zdrowotnej państwa. Odpowiedzi w niniejszej sprawie udzielił Minister Zdrowia, który wyjaśnił, że w uzupełnieniu obowiązujących przepisów prawa określających zasady dostępu do świadczenia chemioterapii niestandardowej, dodatkowo opracowane zostały wytyczne mające na celu ujednoczenie interpretacji przepisów we wszystkich oddziałach NFZ. Wskazać należy, iż w podejmowanie decyzji o zastosowaniu chemii niestandardowej zaangażowany jest między innymi konsultant wojewódzki, a wydawana jest ona w oparciu o merytoryczną analizę skuteczności i kosztu leku wydaną przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podjął sprawę niewystarczających rozwiązań prawnych w zakresie finansowania pomocy medycznej dla osób bezdomnych. Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają osoby bezdomne, wychodzące z bezdomności, niepodlegające ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu. Pozostałe osoby bezdomne mogą korzystać ze świadczeń zdrowotnych tylko wówczas, gdy spełnią kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, a ponadto nie posiadają stosownych zasobów majątkowych. Rozwiązanie takie budzi w ocenie Rzecznika wątpliwości, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnych gwarancji równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych niezależnie od ich sytuacji materialnej. Minister nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika i poinformował, że regulacje dotyczące zapewnienia każdemu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia są w jego ocenie wystarczające.

W 2010 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący niekonstytucyjności przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zobowiązujący budżet państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i orzekł o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

## I. Ochrona praw pacjentów

Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Zdrowia problem dotyczący naruszania praw do poszanowania intymności i godności pacjenta między innymi poprzez rezygnację z uzyskania zgody pacjenta na uczestnictwo i obecność innych osób przy udzielaniu świadczenia zdrowotnego przez zakład opieki zdrowotnej kształcący personel medyczny. U podstaw domniemania, że pacjent zgłaszający się do takiej placówki godzi się na ograniczenie lub rezygnację z prawa do intymności leży przepis ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry, wyłączający obowiązek uzyskiwania zgody pacjenta i osoby udzielającej świadczenia zdrowotnego na uczestnictwo oraz



obecność innych osób przy udzielaniu tego świadczenia zdrowotnego. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że wskazany przez niego problem zostanie wzięty pod uwagę w dalszym procesie prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Zdrowia.

Do Rzecznika docierały także sygnały dotyczące utrudnień w uzyskaniu informacji o stanie zdrowia partnera, na jakie napotykały inne osoby (w tym zarówno małżonek jak i partner pacjenta), a także praw do pochówku zmarłego partnera. Rzecznik w tej sprawie zwrócił się do Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie z praktyki zakładów opieki zdrowotnej zdarzających się nieprawidłowości. W odpowiedzi wskazano, że w razie pogorszenia się stanu zdrowia pacjenta powodującego zagrożenie dla życia lub w razie jego śmierci, szpital jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić wskazaną przez pacjenta osobę, którą może być także partner nieformalny. Z kolei ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazuje na krąg podmiotów uprawnionych do pochowania osoby zmarłej, obejmujący zarówno najbliższą pozostałą rodzinę, jak i osobę, która się do tego dobrowolnie zobowiąże.

W 2010 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie niekonstytucyjności przepisu określającego wymóg uzyskania podwójnej zgody na leczenie tj. zgody małoletniego pacjenta oraz zgody jego przedstawiciela ustawowego, w przypadku leczenia pacjenta małoletniego, który ukończył 16 lat. Istotą wniosku jest zarzut, że określając granice autonomii woli małoletniego pacjenta ustawodawca wyznaczył te granice posługując się wyłącznie sztywnym kryterium wieku, podczas gdy powinien odwołać się do stopnia dojrzałości oraz zdolności wyrażania własnych poglądów. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w toku.

## J. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziło uzależnienie pozytywnego rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON dotyczących osób o ograniczonej sprawności umysłowej, od ubezwłasnowolnienia tych osób. Wychodząc z założenia, że ubezwłasnowolnienie jest poważną ingerencją w prawa podmiotowe jednostki, zaś instytucja ta jest powołana wyłącznie w interesie osoby chorej, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska wobec powyższego problemu oraz rozważenie możliwości zmiany przepisów. Minister nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika.

W piśmie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych Rzecznik zasygnalizował wątpliwości rodziców i opiekunów dzieci niepełnosprawnych dotyczące praktyki orzekania o czasowej (na okres 2-3 lat) niepełnosprawności w wypadku małoletnich dotkniętych nieuleczalną chorobą lub wadą wrodzoną, co zmusza do okre-

sowego (kilkukrotnego) ubiegania się o zaliczenie dziecka do osób niepełnosprawnych kłopotliwego dla dzieci i ich rodziców. W odpowiedzi Pełnomocnik nie zgodził się z poglądem Rzecznika o zasadności wydania orzeczenia o niepełnosprawności na okres ukończenia przez dziecko 16 roku życia, w wypadku rozpoznania wady wrodzonej ze względu na trudne do przewidzenia efekty kompleksowych oddziaływań leczniczych, rehabilitacyjnych, korekcyjnych i edukacyjnych.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik podjął problem braku możliwości ubiegania się przez osoby niepełnosprawne, odbywające aplikacje i przygotowujące się do samodzielnego wykonywania zawodu, między innymi zawodów prawniczych o dofinansowanie przez PFRON nauki w ramach programu „Student II – kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych”. Obecnie przyjętemu rozwiązaniu Rzecznik zarzucił brak uzasadnienia merytorycznego oraz nierówne traktowanie osób niepełnosprawnych. Minister nie przychylił się do poglądu Rzecznika wskazując, iż obowiązujące zapisy programu STUDENT II wykluczają możliwość ubiegania się o pomoc finansową ze środków PFRON przez osoby odbywające aplikacje przygotowujące do samodzielnego wykonywania zawodu. Jednocześnie Minister zapewnił, iż PFRON prowadzi systematyczną analizę programów z uwzględnieniem następstw społecznych i finansowych jakie powoduje ich realizacja. W zależności zaś od wyników przeprowadzonej analizy, a także posiadanych środków finansowych programy PFRON są na bieżąco modyfikowane i dostosowywane do zmieniającej się sytuacji.

## K. Ochrona praw cudzoziemców

Sytuacja cudzoziemców pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika. Przedmiotem większości skarg kierowanych do Rzecznika była kwestia legalizacji pobytu na terytorium Polski, a także kwestie związane z toczącym się postępowaniem zmierzającym do ich wydalenia. Do Rzecznika wpływały także skargi osób zatrzymanych i umieszczonych w aresztach w celu wydalenia lub w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, a także skargi cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub posiadających już taki status. W pozostałym zakresie kierowane do Rzecznika sprawy dotyczyły zagadnień związanych z obsługą ruchu granicznego. Podczas wizytacji przejść lotniczych ocenione zostały standardy obsługi podróżnych oraz warunki kontroli bezpieczeństwa prowadzonej przez polskie służby graniczne. Badaniem objęto w szczególności opisywany w licznych skargach problem kontroli bezpieczeństwa osób, które z przyczyn np. religijnych lub kulturowych noszą charakterystyczne nakrycia głowy i zgodnie z wymogami religii lub kultury nie mogą tych nakryć publicznie zdejmować. Rzecznik w kierowanych wystąpieniach pokontrolnych zwracał uwagę na konieczność zapewnienia takim osobom należytej intymności podczas kontroli.



## L. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Kierowane do Rzecznika skargi mniejszości narodowych i etnicznych dotyczyły problemu relacji pomiędzy społecznościami mniejszościowymi lub organizacjami reprezentującymi te społeczności a organami administracji publicznej. Rzecznik podejmował także interwencję w sprawach dotyczących warunków bytowych, w jakich żyje część społeczności romskiej. Ponadto Rzecznik kontynuował działania w sprawie rodzin romskich zamieszkujących w sześciu samowolach budowlanych zlokalizowanych na terenie osady romskiej w Koszarach. Zaniepokojenie Rzecznika budzą warunki w jakich egzystują osoby narodowości romskiej. Skrajne ubóstwo powodowane brakiem dochodu, niski poziom wykształcenia, a w wielu przypadkach analfabetyzm oraz brak jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych sytuuje często członków tej mniejszości na marginesie życia społecznego. W ocenie Rzecznika przewyciężenie tej sytuacji jest procesem długotrwałym i wymaga dalszego zaangażowania ze strony administracji publicznej, społeczności lokalnych oraz samych zainteresowanych.





## 6. DANE INFORMACYJNO- STATYSTYCZNE

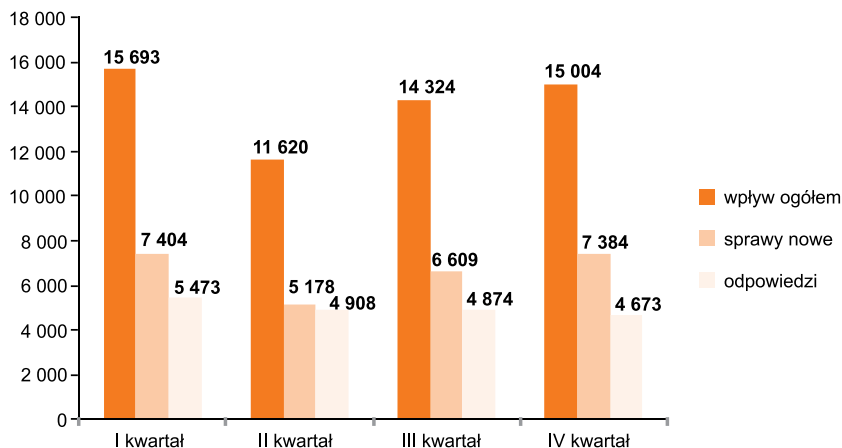


## Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

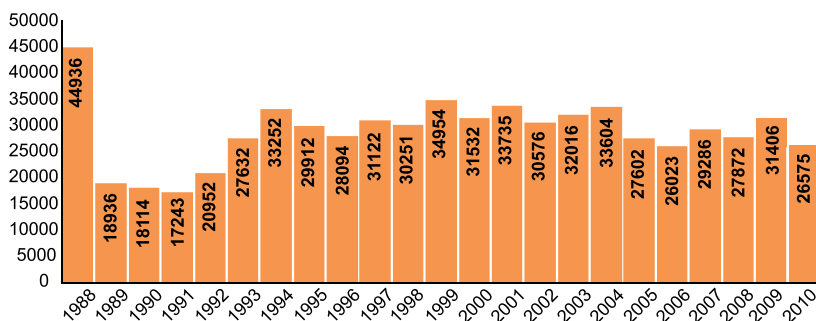
	2009 1.01. – 31.12.	2010 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2010)
Wpływ ogółem	65 208	56 641	-13,1	1 100 342
Liczba nowych spraw	31 406	26 575	-15,4	665 625
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	21 706	19 928	-8,2	368 873

W 2010 roku w Biurze RPO przyjęto 6 217 interesantów oraz przeprowadzono 20 763 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

## Wpływ w Biurze RPO w 2010 r.



## Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988-2010



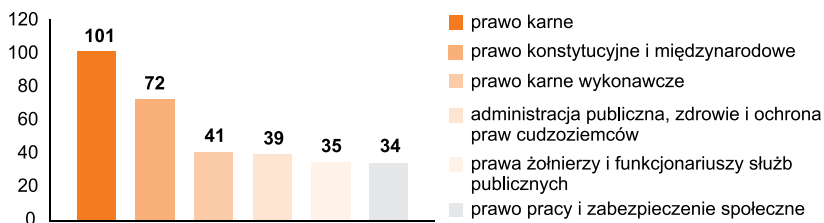


<b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:</b>	<b>2010</b>
1) wystąpień problemowych	293
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	95
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	10
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	10
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5) kasacji	61
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
7) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
8) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3
9) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	9
10) wniosków o unieważnienie orzeczenia	1
11) przystąpił do postępowania sądowego	3
12) przystąpił do postępowania administracyjnego	4

*Spośród 404 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2010 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:*

<b>Problematyka</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
prawo karne	101	25,0
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	72	17,8
prawo karne wykonawcze	41	10,1
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	39	9,7
prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	35	8,7
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	34	8,4

#### **Problemy rozkład wystąpień generalnych**

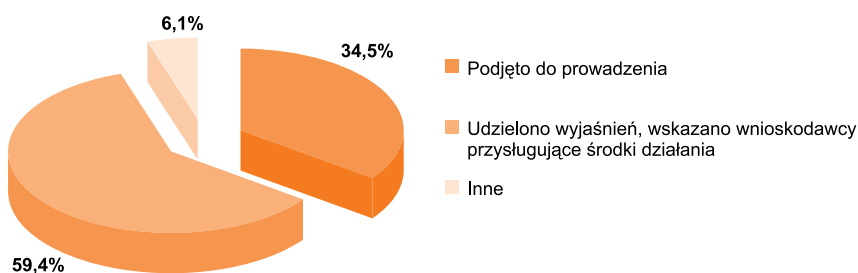


## Sprawy rozpatrzone w 2010 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 34 248 nowych spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>11 810</b>	<b>34,5</b>
	2	podjęto do prowadzenia	9 714	28,4
	3	w tym: z inicjatywy RPO	735	
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem</b>	<b>20 360</b>	<b>59,4</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	20 360	59,4
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>2 078</b>	<b>6,1</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	545	1,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	550	1,6
	9	nie podjęto <sup>2</sup>	983	2,9
<b>Łącznie</b>			<b>34 248</b>	<b>100,0</b>

### Sposób rozpatrzenia spraw w 2010 r.



<sup>2</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



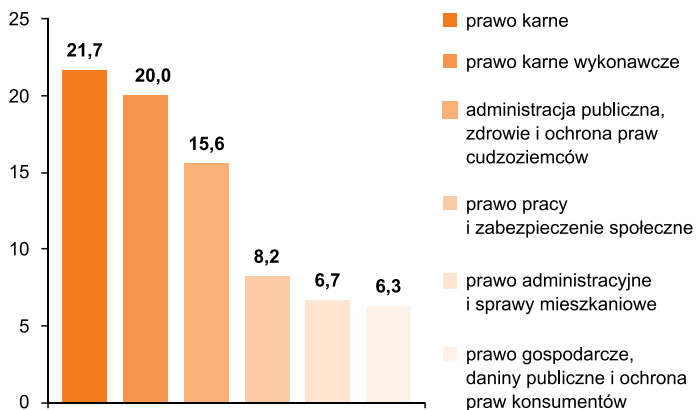
Spośród 34 248 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	6 937	20,3
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4 441	13,0
prawo karne wykonawcze	4 421	12,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 316	12,6
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3 907	11,4
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	3 733	10,9
inne	6 493	22,6

Z 34 248 spraw rozpatrzonych w 2010 roku podjęto do prowadzenia 11 810, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

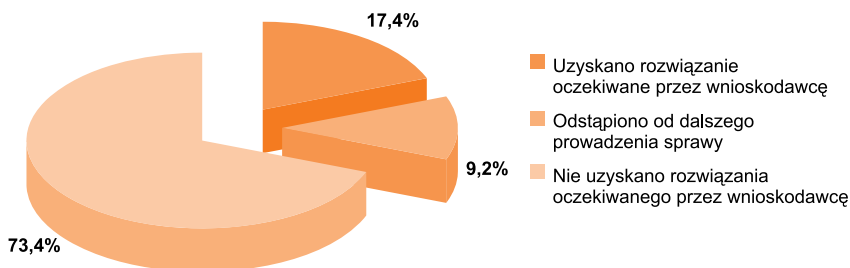
Problematyka	Liczba	%
prawo karne	2 561	21,7
prawo karne wykonawcze	2 362	20,0
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	1 843	15,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	966	8,2
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	794	6,7
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	742	6,3
inne	2 542	21,5

### Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



**Zakończono postępowanie w 11 963 sprawach podjętych w roku 2010 i latach poprzednich**

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>2082</b>	17,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1270	10,6
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	812	6,8
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>1095</b>	9,2
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	408	3,4
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	687	5,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>8786</b>	73,4
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	7141	59,7
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1632	13,6
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	13	0,1
<b>Razem</b>			<b>11 963</b>	<b>100,0</b>

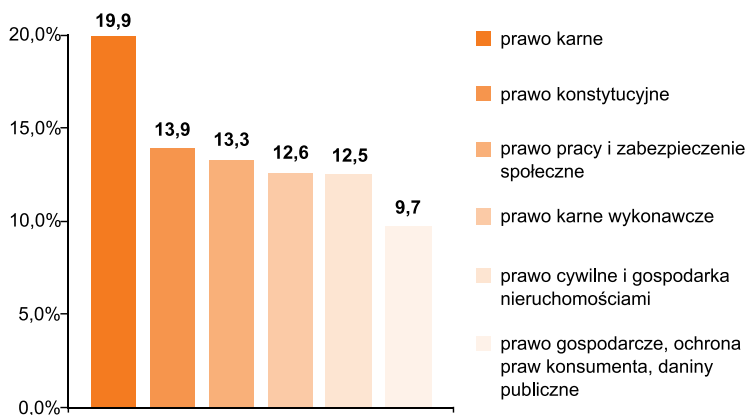
**Zakończenie spraw podjętych**

**Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2010 r.**

Problematyka	Liczba	%
1. prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3 685	13,9
2. prawo karne	5 297	19,9
3. prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 532	13,3
4. prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3 324	12,5

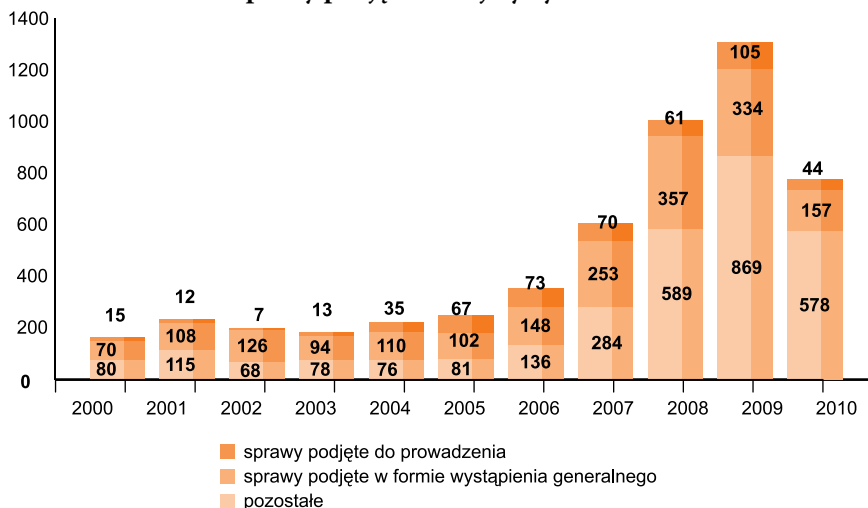


5. prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2 090	7,9
6. prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	2 583	9,7
7. prawo karne wykonawcze (Krajowy Mechanizm Prewencji)	3 354	12,6
8. prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	390	1,5
9. administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	2 041	7,7
10. inne	279	1,0
<b>11. Razem</b>	<b>26 575</b>	<b>100,0</b>

### Wiodące problematyki spraw nowych w 2010 r.



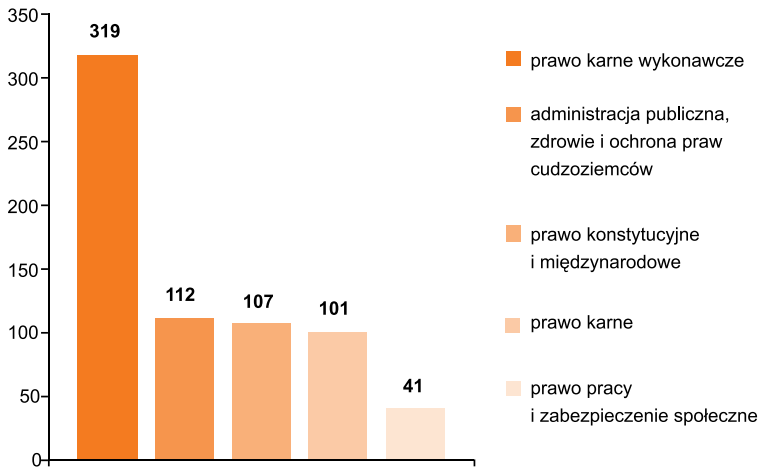
### Sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika



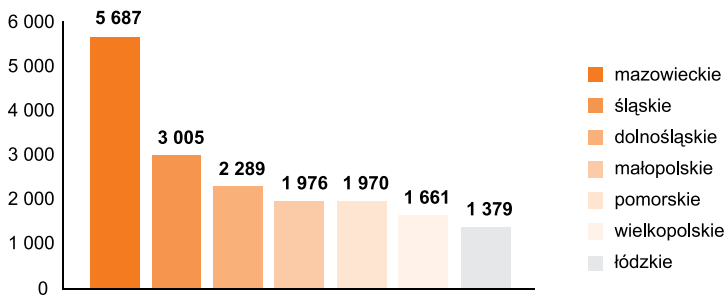




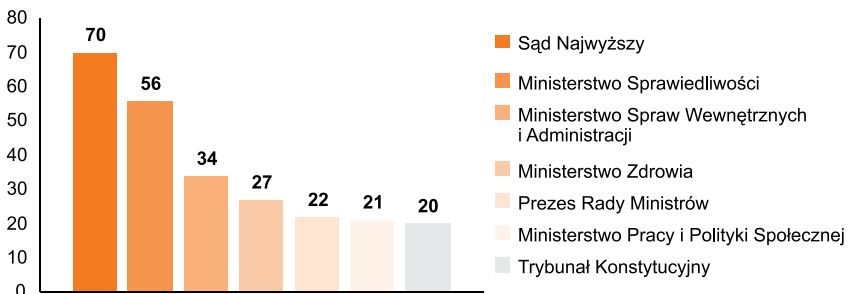
### Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



### Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

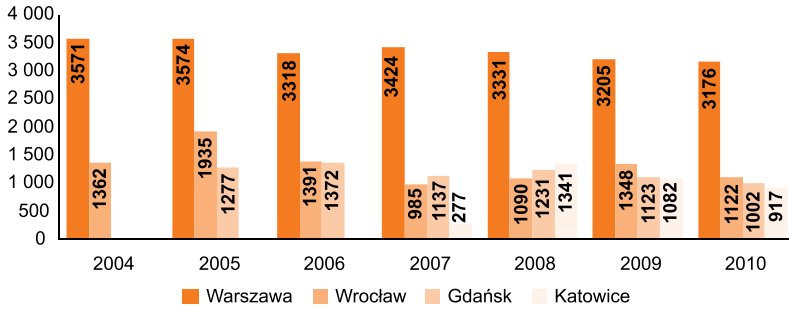


### Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika

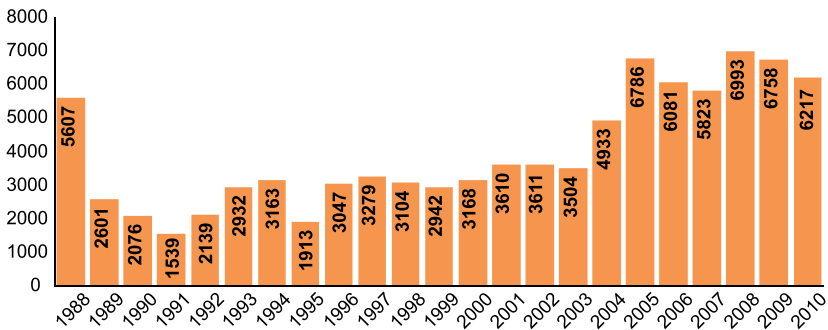




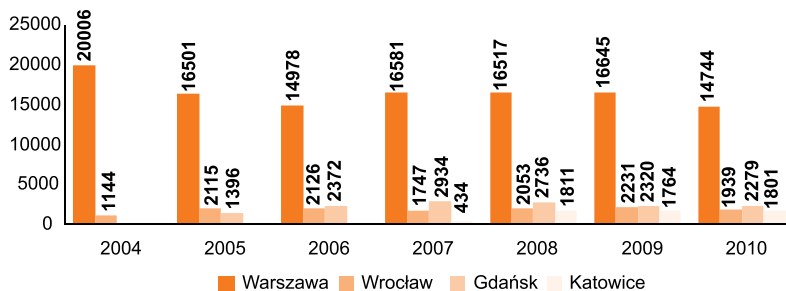
### Przyjęcia interesantów



### Przyjęcia interesantów w latach 1988-2010

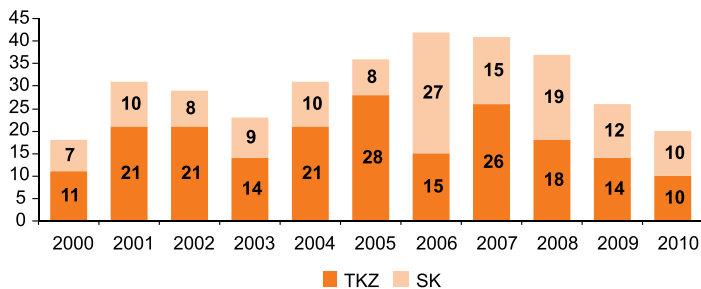


### Porady udzielane telefonicznie

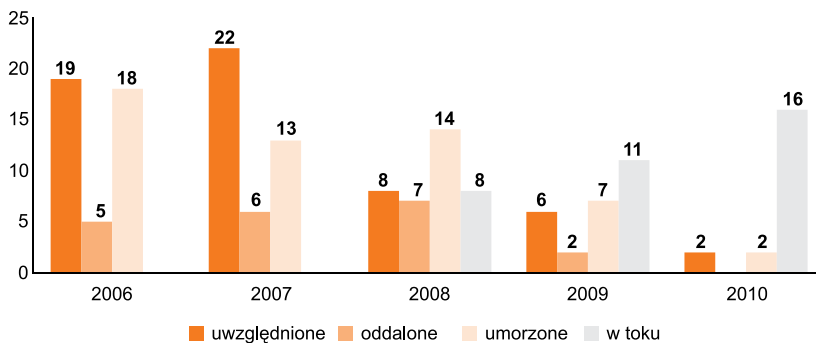




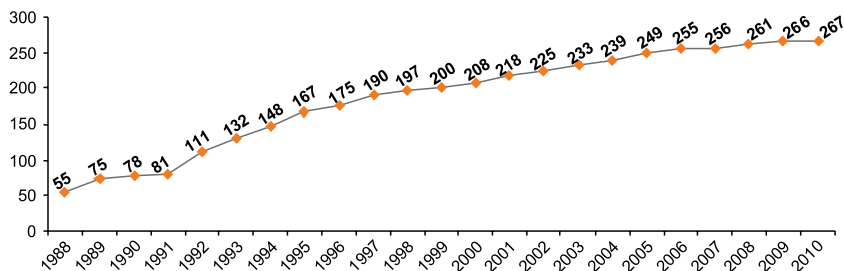
### Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik



### Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik<sup>3</sup>

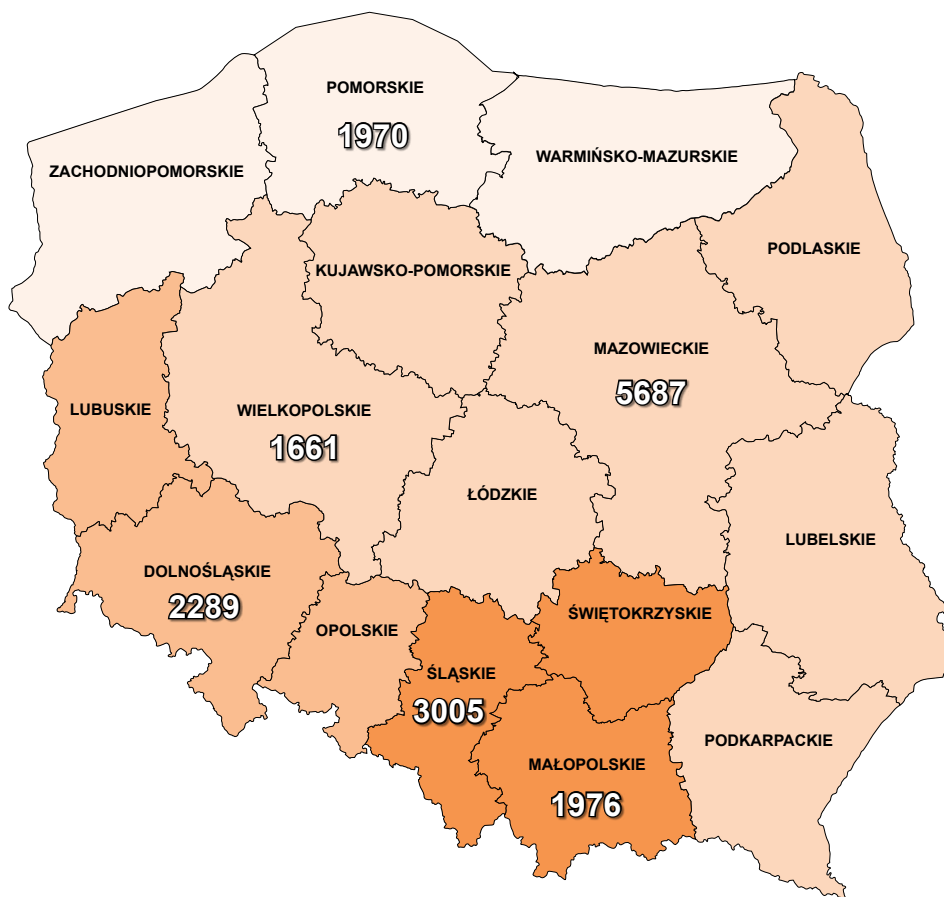


### Zatrudnienie w BRPO – liczba etatów

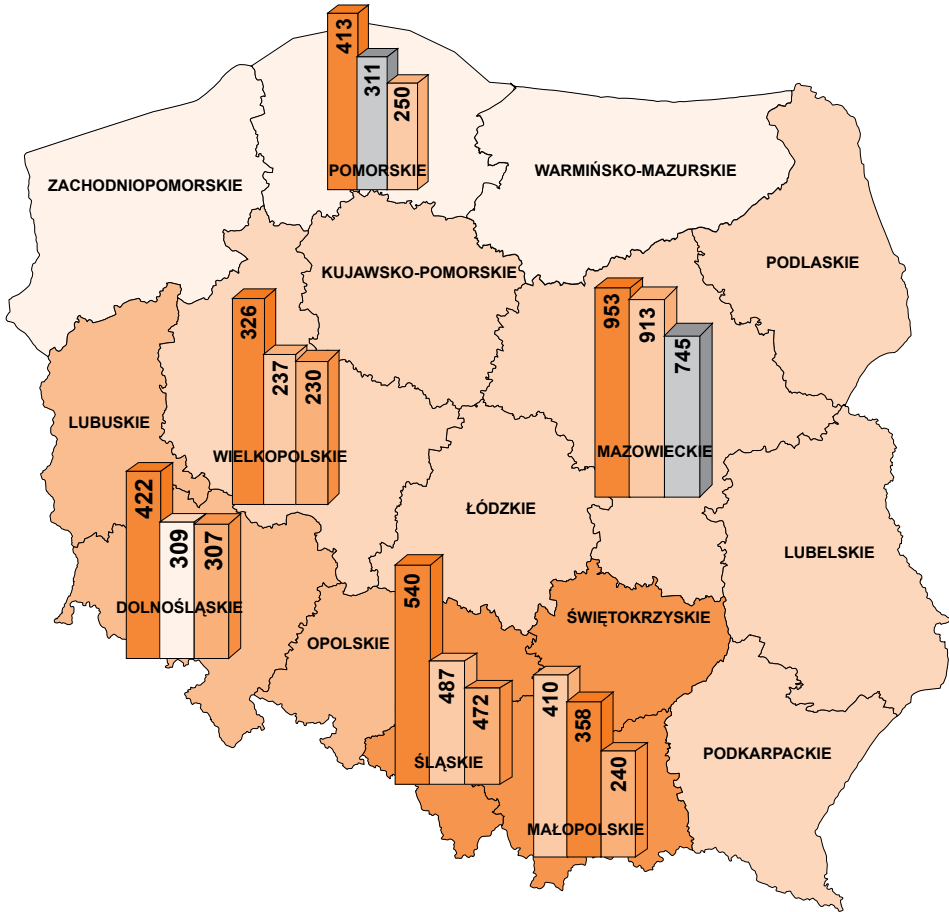


<sup>3</sup> Stan na dzień 31 grudnia 2010 r.

## Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2010 r.







### Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2010 r.



- prawo karne
- prawo karne wykonawcze
- prawo pracy i zabezpieczenie społeczne
- prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami
- prawo konstytucyjne i międzynarodowe

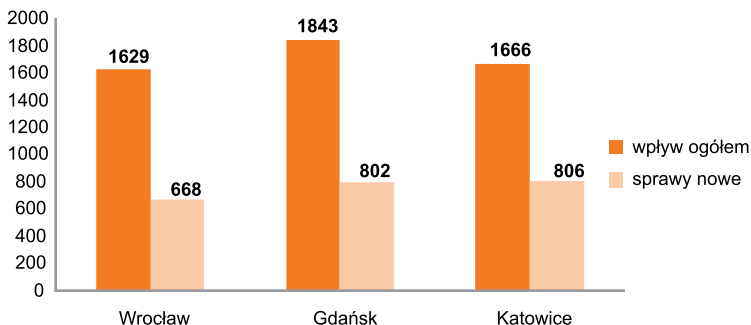
## Biura Pełnomocników Terenowych



-  Zespół Terenowy we Wrocławiu powołany 2 sierpnia 2004 r.
-  Zespół Terenowy w Gdańsku powołany 16 maja 2005 r.
-  Zespół Terenowy w Katowicach powołany 14 września 2007 r.
-  RPO w Warszawie



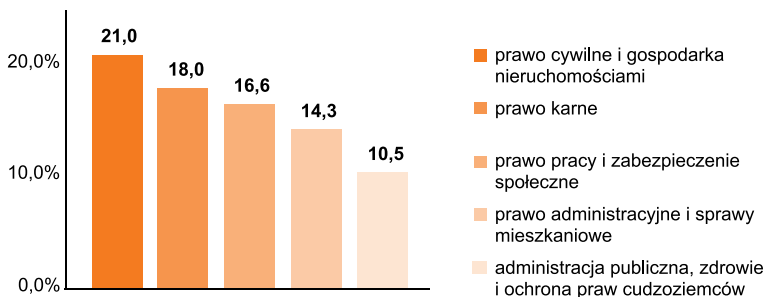
### Wpływ spraw w Zespołach Terenowych



**Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:**

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	479	21,0
prawo karne	406	18,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	378	16,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	325	14,3
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	240	10,5

### Problematyki wiodące w Zespołach Terenowych

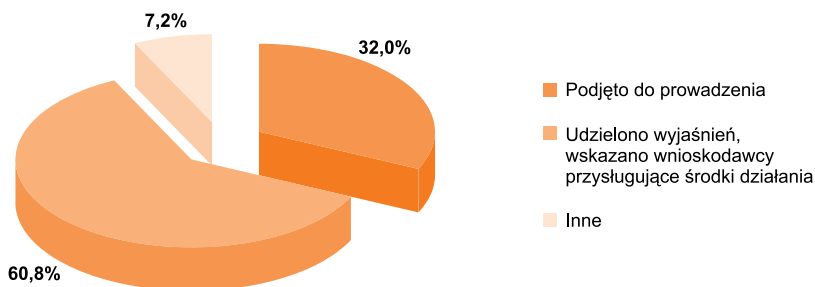




**W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzone 2640 nowych spraw, w tym:**

<b>Sposób rozpatrzenia</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
– podjęto do prowadzenia	845	32,0
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	1605	60,8
– przekazano wnioski wg właściwości	58	2,1
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	32	1,2
– nie podjęto <sup>4</sup>	100	3,7

**Rozpatrzenie spraw w Zespołach Terenowych**



**W Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 884 sprawach podjętych w 2010 r. i w latach poprzednich**

<b>Efekty</b>	<b>Sposób zakończenia postępowania</b>		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>176</b>	<b>19,9</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	154	17,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	22	2,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>94</b>	<b>10,6</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	42	4,7
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	52	5,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>614</b>	<b>69,5</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	598	67,6
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	4	0,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	12	1,4
<b>Razem</b>			<b>884</b>	<b>100,0</b>

<sup>4</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.





## Zakończenie spraw podjętych w Zespołach Terenowych

