



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

SYNTEZA

Informacji o działalności
RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH

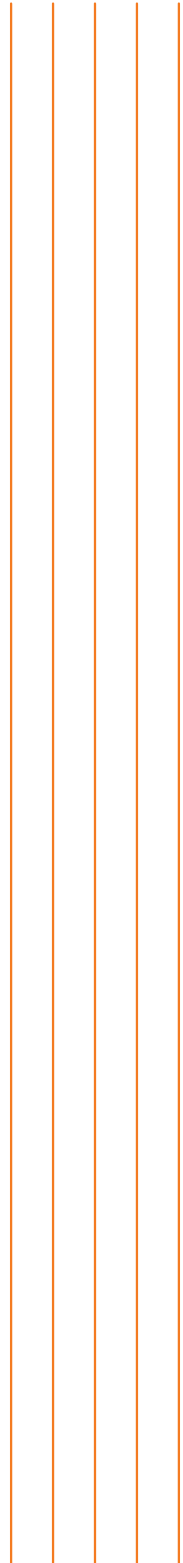
w roku **2011**

z uwagami o stanie
przestrzegania
wolności i praw
człowieka i obywatela

Warszawa, maj 2012



Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich



**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2012, nr 3
ŹRÓDŁA**

**Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2011 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw
człowieka i obywatela**

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Opracowanie redakcyjne:

Irena Kumidor

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa 2012

Skrót do cytowania:

<p>Biuletyn RPO. Źródła 2012, nr 3</p>

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2012 r.

Podpisano do druku w maju 2012 r.

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:

ADV. Michał Gońda Agencja Reklamowa

www.adv.net.pl

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

Pracownia C&C Sp. z o.o.

www.pracowniacc.pl




SYNTEZA

Informacji o działalności
RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH

w roku **2011**

z uwagami o stanie
przestrzegania
wolności i praw
człowieka i obywatela





Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego	13
A. Prawo do dobrej legislacji	14
B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	15
C. Wolność słowa i prawo do informacji	16
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	17
E. Prawa wyborcze	18
F. Prawo do nauki	19
G. Prawo wykonywania zawodu i postępowania dyscyplinarne	20
2. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego	23
A. Sądownictwo i Prokuratura (Instytucja mediacji)	24
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	24
C. Prawo do obrony	25
D. Koszty sądowe	27
E. Wolność osobista	27
F. Bezpieczeństwo obywateli	28
G. Ochrona wolności i praw więźniów	29
H. Wypadki nadzwyczajne	30
3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i służb mundurowych	33
A. Ochrona pracowników	34
B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy	34
C. Prawo do emerytury lub renty	35
D. Ochrona praw rodziny	36
E. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	37



4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego	39
A. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami	40
B. Reprywatyzacja	41
C. Ochrona praw lokatorów	42
D. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	42
E. Sprzedaż lokali mieszkalnych	43
F. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	44
G. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego	44
H. Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego	44
5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa	47
A. Ochrona praw konsumentów	48
B. Daniny publiczne	48
C. Ruch drogowy	49
D. Ochrona środowiska	50
E. System ochrony zdrowia	51
F. Ochrona praw pacjentów	52
G. Ochrona praw cudzoziemców	53
6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji	55
A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne	56
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	57
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	58
D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	59
E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową	60
F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	61
7. Dane informacyjno-statystyczne	63



Wprowadzenie





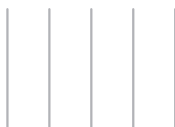
W myśl art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak rygorów formalnych oraz barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski – w roku 2011 wpłynęło ich ogółem 58 277, w tym wniosków w nowych sprawach – 27 491. Najwięcej wniosków dotyczyło problematyki prawa karnego (32,9%), prawa cywilnego (20,9%) oraz prawa administracyjnego i gospodarczego (18,9%).

Rzecznik może również podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w mediach. Sprawy z urzędu były ponadto podejmowane w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2011 r. pojętych z własnej inicjatywy Rzecznika zostało 596 spraw.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura RPO. Aktualnie zadania te są wykonywane przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach.

W okresie objętym informacją zostały rozpatrzone 32 343 sprawy, z których 9572 zostały podjęte do prowadzenia w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z uwagi na to, że wskazywały na możliwość naruszenia praw lub wolności obywatelskich. W 20 875 sprawach wnioskodawców pouczono o przysługujących im środkach działania, w 497 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 477 spraw przekazano według właściwości. Taka duża liczba spraw, w których udzielono wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania, wskazuje na potrzebę lepszej edukacji i podnoszenia stanu świadomości prawnej obywateli. Jednocześnie przypomina dobitnie o tym, że nadal, po ponad 20 latach od odzyskania niepodległości, nie funkcjonuje dobrze powszechny system pomocy i informacji prawnej, tak ważny w demokratycznym państwie prawa. Dlatego tak wiele osób zwracających się do Rzecznika nie tyle oczekuje ochrony ich praw, co poszukuje informacji, w jaki sposób i gdzie powinni załatwić swoje sprawy; i taką informację otrzymują.

W 2011 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w trakcie przyjęć bezpośrednio rozmowy z 6323 osobami (w tym 3232 osoby zostały przyjęte w Biurach Pełnomocników Terenowych i zamiejscowych punktach przyjęć). Starając się reagować na zgłaszane oczekiwania i potrzeby obywateli, Rzecznik uruchomiła bowiem w ostatnich latach zamiejscowe punkty przyjęć skarg w Wałbrzychu, Częstochowie, Krakowie, Olsztynie, Lublinie i Kielcach. Punkty te, korzystając z gościny wojewodów lub władz samorządowych, są obsługiwane przez pracowników Biur Pełnomocników Terenowych, a także Biura Rzecznika w Warszawie. Ponadto w 2011 r. pracownicy BRPO przeprowadzili 22 783 rozmowy telefoniczne udzielając stosownych wyjaśnień i porad.





W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała 204 wystąpienia problemowe. Z tego niezwykle ważnego środka sygnalizowania naruszeń praw lub wolności jednostki Rzecznik korzystała wtedy, gdy badane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób prowadzący do owych naruszeń. Wystąpienia były kierowane także wówczas gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest samo prawo. W tym ostatnim zakresie w 2011 r. Rzecznik skierowała 92 wystąpienia z wnioskiem o pojęcie inicjatywy prawodawczej. Niezależnie od tego, Rzecznik korzystała ze swoich uprawnień, których celem jest podważenie obowiązywania wadliwego aktu normatywnego. W 2011 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 14 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 12 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę odgrywają pytania prawne Rzecznika kierowane do powiększonych składów orzekających. Pytania te służą ujednoczeniu orzecznictwa sądowego, a tym samym stanowią środek prawny mający na celu ochronę zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych w 2011 r. Rzecznik skierowała 7 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś inspiracją do skierowania 3 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik wniosła do Sądu Najwyższego 80 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik wniosła 10 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 2 skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rok 2011 był kolejnym rokiem działalności Rzecznika jako Krajowego Mechanizmu Prewencji, a więc organu wizytującego miejsca, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. W celu wykonywania tego zadania w Biurze Rzecznika została utworzona – zgodnie z międzynarodowymi standardami – odrębna jednostka organizacyjna, tj. Zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji. Funkcja Rzecznika jako Krajowego Mechanizmu Prewencji została też wprost wpisana do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, co nastąpiło w trakcie ostatniej zmiany tego aktu prawnego¹.

Wizytacje przeprowadzane w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji muszą być regularne, a więc dokonywane z odpowiednią częstotliwością. W Polsce funkcjonuje około 1800 jednostek podlegających wizytacjom, wymagałoby to 38 etatów, tymczasem obecnie zadanie to wykonuje 7 osób, dlatego w 2011 r. Urząd Rzecznika

¹ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 222, poz. 1320).



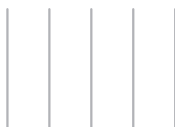
mógł przeprowadzić tylko 89 wizytacji, bo na tyle pozwalały środki finansowe. Warto zauważyć, że przy zachowaniu tej intensywności wizytacji jednostka objęta Mechanizmem byłaby więc wizytowana raz na dwadzieścia lat. Opisany stan rzeczy jest spowodowany ciągłym niedofinansowaniem Krajowego Mechanizmu Prewencji, bo mimo że Rzecznik w kolejnych składanych do parlamentu projektach budżetu BRPO przewidywała wzrost nakładów na ten cel, nie był on akceptowany w toku prac parlamentarnych. W rezultacie nie można uznać, że w 2011 roku Polska w pełni wywiązała się z przyjętego na siebie w umowie międzynarodowej zobowiązania do zapewnienia niezbędnych środków na działania Krajowego Mechanizmu Prewencji. Ten stan rzeczy powinien ulec poprawie w 2012 r. w związku z przyznaniem Rzecznikowi dodatkowych środków na realizację tego zadania, chociaż daleko nam jeszcze od osiągnięcia norm ONZ-u w tej dziedzinie.

Rok 2011 był też pierwszym rokiem wykonywania przez Rzecznika zadań powierzonych mu na podstawie przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania². Część tych zadań dotycząca rozpatrywania skarg zawierających zarzuty naruszenia zasady równego traktowania nie jest nowością w działalności Rzecznika. Jednak ustawa powierzyła Rzecznikowi, także całkowicie nowe zadania, wymagające dodatkowych i nieprzewidywanych we wcześniejszych budżetach Rzecznika nakładów finansowych. Do tych zadań należy m.in. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań dotyczących dyskryminacji. Powierzenie nowych zadań nastąpiło bez zabezpieczenia na ten cel jakichkolwiek środków, co jest sprzeczne z zasadą przyzwoitej legislacji. Dopiero w budżecie na 2012 r. Rzecznik otrzymała pierwsze środki finansowe, chociaż nadal są one niewystarczające i nie pozwalają na pełną realizację wskazanych w ustawie zadań.

Pomimo braku materialnego zabezpieczenia, ograniczając wydatki na inne ustawowe cele, Rzecznik podjęła jednak w 2011 r. wykonywanie zadań dotyczących zasady równego traktowania. M.in. przeprowadzono badania i kontrole dotyczące realizacji praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze. Zostały również przygotowane dwa raporty Rzecznika dotyczące dostępności infrastruktury publicznej dla osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Ogromną rolę w realizacji tego zadania odegrało społeczne zaangażowanie ekspertów.

Rzecznik współpracuje ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze RPO odbywały się liczne seminaria, debaty i konferencje, przede wszystkim poświęcone priorytetom Rzecznika, a więc problematyce ochrony praw osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz migrantów. Pod

² Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).






auspicjami Rzecznika została zainaugurowana działalność Forum Inicjatyw Senioralnych jako płaszczyzny porozumienia i współpracy instytucji publicznych, organizacji społecznych i środowisk zajmujących się aktywizacją osób starszych (PAW).


Przy Rzeczniku działają trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Komisje te z wielką starannością i zaangażowaniem wspierają Rzecznika w realizacji jego zadań, w szczególności w zakresie równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

W zakresie działalności międzynarodowej Rzecznika w 2011 r. kontynuowany był projekt realizowany w ramach Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Między innymi program „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska, Armenia, Azerbejdżan”, w którym oprócz polskiego Rzecznika wzięli udział Rzecznicy Armenii, Azerbejdżanu oraz Francji. Program ten służył wymianie doświadczeń dotyczących zadań ombudsmanów w zakresie ochrony praw człowieka. Ponadto przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji aktywnie uczestniczyli w warsztatach tematycznych krajowych mechanizmów organizowanych przez Radę Europy.

Niezwykle bogaty i wszechstronny charakter miały w 2011 roku działania społeczne i edukacyjne Rzecznika. W Biurze RPO organizowane były otwarte debaty na temat ważnych problemów zgłaszanych przez obywateli i organizacje pozarządowe (m.in. lekcje etyki w szkole, ochrona i retencja danych osobowych, blokowanie stron internetowych, odwrócona hipoteka czy przeciwdziałanie aktom o charakterze rasistowskim). Z udziałem wybitnych naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu takich pojęć, jak godność i wolność. Z dużym zainteresowaniem mediów i opinii publicznej spotkała się działalność zainicjowanej przez RPO koalicji „Sprawna demokracja” i takich akcji, jak „Świąteczny wyborczy” czy „Łańcuch solidarności”. Podkreślić należy również organizowane przez pracowników BRPO i przynoszące dobre efekty szkolenia asystentów posłów i senatorów oraz sędziów w zakresie praw człowieka i kompetencji RPO. Ponadto działania edukacyjne uzupełniały liczne publikacje, broszury i ulotki informacyjne wydawane w wielu językach, które kolportowane były w różnych środowiskach, m.in. podczas „Przystanku Woodstock” czy Złazu Seniorów i Starszyny Harcerskiej.



1. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego





A. Prawo do dobrej legislacji

Zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa, postrzegany przede wszystkim przez pryzmat działań władzy ustawodawczej. W 2011 r. Rzecznik w dalszym ciągu monitorowała nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, w tym niezrealizowane upoważnienia do wydania aktów wykonawczych przez organy administracji rządowej oraz opóźnienia w implementacji prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z przekazaną Rzecznikowi informacją na dzień 11 lutego 2011 r. niezrealizowanych pozostało 170 upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych przez organy administracji rządowej. Oznacza to, że liczba niewydanych aktów wykonawczych z roku na rok utrzymuje się na tym samym – wysokim poziomie. W ocenie Rzecznika opóźnienia w tym zakresie nie pozwalają na prawidłowe stosowanie przepisów ustaw, co w rezultacie powoduje osłabienie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika ponadto, że w planach prac rządu przygotowywanych jest 25 projektów ustaw dostosowujących polskie prawo do prawa Unii Europejskiej. Tymczasem 21 z nich powinno zostać uchwalonych i wejść w życie już w poprzedniej kadencji Sejmu. Według raportu Komisji Europejskiej Polska jest w czołówce państw Unii, które notują najwięcej opóźnień i naruszeń prawa unijnego. Rzecznik monitoruje postępy związane z wdrażaniem prawa Unii Europejskiej w Polsce oraz przestrzega przed skutkami niepełnej i nieterminowej implementacji tego prawa do polskiego porządku prawnego w zakresie dotyczącym ochrony praw i wolności.

Obowiązek ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* jest ściśle powiązany z gwarancjami praw jednostki wynikającymi z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Adresaci norm prawnych muszą mieć odpowiedni czas na przystosowanie się do nowych regulacji prawnych. Sposób wprowadzenia w życie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych daleki jest od powyższych gwarancji praw jednostki. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazała, iż ustawa ta została ogłoszona w dniu 13 czerwca 2011 r., a dopiero na kilka dni przed wejściem w życie jej kluczowych regulacji podjęto rozstrzygnięcia dotyczące wykazu refundowanych leków, informacji gromadzonych przez apteki czy też recept lecarskich. Akty wykonawcze do tej ustawy miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., mimo tego nie zostały ogłoszone w trybie przewidzianym ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, czego bezpośrednim skutkiem był niepokój pacjentów, niezadowolenie lekarzy i farmaceutów. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia o uwzględnienie przedstawionych uwag, tak aby w przyszłości uniknąć podobnych sytuacji. W udzielonej odpowiedzi poinformowano Rzecznika o przyczynach niedochowania





obowiązku odpowiedniego *vacatio legis* oraz zapewniono, iż Ministerstwo podejmie działania zmierzające do zapobieżenia takim sytuacjom w przyszłości.

Rzecznik zgłosiła udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej przepisu Kodeksu spółek handlowych przewidującego odpowiedzialność karną za działanie na szkodę spółki. W przedstawionym stanowisku Rzecznik stwierdziła, że powyższy przepis ustawy Kodeks spółek handlowych, w brzmieniu na dzień złożenia skargi konstytucyjnej, nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą, przez co jest niezgodny z Konstytucją. Zaskarżony przepis został uchylony z dniem 13 lipca 2011 r., jednak w obrocie prawnym pozostają wyroki skazujące za czyny z uchylonego przepisu. W tym stanie rzeczy, w ocenie Rzecznika, wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie wydaje się konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

W roku 2011 Rzecznik podjęła sprawę dotyczącą możliwości utrwalania w procesie cywilnym przebiegu rozprawy za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym z przebiegu posiedzenia jawnego protokolant sporządza protokół, utrwalając przebieg posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk oraz pisemnie, pod kierunkiem przewodniczącego. Obowiązujące przepisy nie rozstrzygają jednak w sposób jednoznaczny, czy strona ma prawo do rejestrowania przebiegu jawnego posiedzenia. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi Minister stwierdził, że przepisy prawa nie zawierają regulacji zakazującej stronie nagrywania rozprawy ani uzależniającej realizację takiego uprawnienia od uprzedniej zgody sądu. Jeżeli jednak sposób nagrywania przez stronę przebiegu rozprawy powodowałby naruszenie powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych, sąd w ramach instrumentów polacji sesyjnej, mógłby upomnieć stronę lub zakazać dalszego nagrywania rozprawy.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionowała przepisy wyłączające prawo członka Polskiego Związku Łowieckiego, ukaranego inną karą dyscyplinarną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu. Rzecznik uznała ponadto, że przepisy Prawa łowieckiego są tak ogólne, iż w istocie dają organom Polskiego Związku Łowieckiego niczym nieograniczone możliwości kształtowania regulacji w zakresie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, co stoi w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa. W podobnej sprawie Rzecznik zgłosiła także udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. Sprawy oczekują na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek złożony przez Rzecznika w 2008 r. o stwierdzenie niekonstytucyjności: dekretu o stanie wojennym, dekretu o postępo-



waniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego, dekretu o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL w czasie obowiązywania stanu wojennego, ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego oraz uchwały Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa. Wyrokiem z dnia 16 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że dekrety o stanie wojennym oraz o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego są niekonstytucyjne. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

W 2011 r. Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego stosowania kary porządkowej w przypadku naruszenia powagi sądu lub ublżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, dokonanego w formie pisemnej poza rozprawą. Zdaniem Rzecznika stosowanie kary porządkowej powinno być ograniczone do przypadków ublżenia dokonanego na rozprawie sądowej. Brak możliwości ukarania karą porządkową osoby, która narusza powagę sądu lub ublża sądowi w piśmie procesowym lub innym piśmie, które powstało poza rozprawą lub nie zostało na niej wykorzystane, nie wyklucza pociągnięcia tej osoby do odpowiedzialności karnej lub za wykroczenie w wypadku, gdy czyn będzie zawierał znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął uchwałę, przychylając się do stanowiska Rzecznika.

Rzecznik przystąpiła do postępowań ze skarg konstytucyjnych dotyczących przepisów procedury cywilnej, które w ocenie skarżących, podzielanej przez Rzecznika, naruszają w różnych aspektach prawo do sądu. Sprawy te dotyczyły: braku obowiązku sądu uzasadniania niezaskarżalnych orzeczeń wydanych na skutek oddalenia skargi na czynność komornika, braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji oraz terminu do zaskarżenia czynności egzekucyjnej w postaci opisu i oszacowania nieruchomości. Sprawy oczekują na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

W roku 2011 Rzecznik kontynuowała działania związane z wykonaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, zwracając uwagę Ministra Sprawiedliwości, że ewentualne opóźnienie w wykonaniu omawianego orzeczenia będzie stanowiło naruszenie konstytucyjnej gwarancji wolności słowa oraz wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. Ustawa uwzględniająca wyrok Trybunału została ostatecznie uchwalona,





a jej regulacje przewidują obowiązek sądu określenia w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia okresu, na który ma rozciągać się zakaz publikacji, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zakaz ten nie może trwać dłużej niż rok. Uprawnionemu przyznaje się jednak możliwość wystąpienia o dalsze zabezpieczenie, przed upływem okresu, na który orzeczono zakaz publikacji.

Ze względu na respektowanie prawa do wolności wypowiedzi, zagwarantowanego w Konstytucji, a także Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (na co zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka, w sprawie przeciwko Polsce), konieczne jest kontynuowanie przez Rzecznika działań mających na celu dekryminalizację uchybienia obowiązkowi autoryzacji dosłownie cytowanych wypowiedzi. Istnienie przestępstwa polegającego na opublikowaniu w mediach dosłownie zacytowanej wypowiedzi, zwłaszcza jeśli chodzi o wypowiedź osoby publicznej, stanowi zagrożenie dla prawa do wolności wypowiedzi, będącego jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik analizowała, także rozwiązania proponowane w projekcie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczące ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Rzecznik, dzieląc pogląd o pilnej potrzebie przyjęcia regulacji prawnej określającej zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej, zwróciła uwagę na ewentualne negatywne skutki stosowania projektowanej ustawy dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Przyjęcie koncepcji szerokiego wykorzystywania informacji sektora publicznego wiąże się bowiem z wyrażeniem zgody na to, że zebrane dane o osobach bądź kategoriach osób, będą wykorzystywane w celu innym niż wyznaczony w przepisach będących podstawą prawną pozyskiwania określonych informacji. Rzecznik zwróciła się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o ocenę projektowanej nowelizacji. GIODO podzielił wątpliwości sygnalizowane przez Rzecznika uznając jednocześnie, że powyższe zagadnienia powinny stać się tematem dyskusji publicznej.

D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Rzecznik zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o Policji oraz innych ustaw regulujących działania służb specjalnych, dotyczące stosowania kontroli operacyjnej. W świetle tych przepisów, w ramach kontroli operacyjnej dopuszczalne jest stosowanie wszelkich środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i dowodów oraz ich utrwalanie. Zdaniem Rzecznika obowiązujące w interesującym zakresie przepisy prawa są niezgodne z konstytucyjnym standardem ochrony prawa do prywatności. Ustawodawca nie skonkretyzował, z jakich środków technicznych mogą korzystać służby w celu zdobycia informacji i dowodów. Ustawodawca nie sprecyzował też, o jakie informacje



i dowody chodzi. W efekcie, wbrew regule konstytucyjnej, to nie ustawodawca, lecz same służby nieskrępowane w tym zakresie postanowieniami ustawy określają rodzaje danych o jednostce, które chcą pozyskać w ramach prowadzonej przez siebie kontroli operacyjnej, stosując nieograniczoną przez ustawodawcę gamę środków technicznych. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Rzecznika, wyrażonym we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, sposób regulacji w przepisach ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu określający granice właściwości działania ABW i norm kompetencyjnych, jako podstawy podejmowanych przez nią konkretnych działań, w tym czynności operacyjnych – nie odpowiada zasadom rzetelnej legislacji, w tym należytej poprawności, precyzyjności i jasności przepisów, stanowiących podstawę wkraczania władzy wykonawczej w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Ingerencja, zwłaszcza niejawna, w prawo do prywatności i wolność komunikowania się, musi mieć swoją precyzyjną, jasną i poprawnie sformułowaną podstawę prawną. Użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych w przepisach statuujących kompetencje ABW do prowadzenia kontroli operacyjnej, przesuwają na władzę wykonawczą możliwość określenia rzeczywistych granic wkroczenia ABW w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności i wolności komunikowania się. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zbadała stan prawny obowiązujący w zakresie pozyskiwania przez poszczególne służby (Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, CBA, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, wywiad skarbowy, ABW) informacji objętych tajemnicą komunikowania się. Analiza tego stanu prawnego prowadzi do konkluzji, iż jest on niezgodny z Konstytucją oraz europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zaskarżone przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego przepisy regulujące materię dostępu poszczególnych służb do danych objętych tajemnicą komunikowania się nie regulują w sposób precyzyjny celu gromadzenia danych. Ponadto przepisy te nie wskazują kategorii osób, w stosunku do których niezbędne jest respektowanie ich tajemnicy zawodowej. Warunkiem uzyskania dostępu do danych telekomunikacyjnych nie jest wyczerpanie innych, mniej ingerujących w sferę praw lub wolności obywatelskich, możliwości pozyskania niezbędnych informacji. Pozyskiwanie w tym trybie danych nie podlega zewnętrznej formie kontroli. Istotną część gromadzonych danych telekomunikacyjnych nie podlega zniszczeniu, także wtedy gdy dane te okazały się nieprzydatne z punktu widzenia realizowanych zadań. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

E. Prawa wyborcze

W kierowanych do Rzecznika skargach zwrócono uwagę na problem losowania numerów list wyborczych w wyborach do organów przedstawicielskich samorządu. Z uwagi na różne terminy losowania w najgorszej sytuacji znajdowały się komitety





zgłaszające kandydatów w jednej lub kilku gminach, które otrzymywały numer listy w ostatniej kolejności, a więc miały najmniej czasu na kampanię wyborczą z możliwością użycia numeru listy. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wskazał na praktyczny brak możliwości losowania numerów list w tym samym dniu. PKW dostrzega jednak możliwość późniejszego rozpoczęcia procedury nadawania numerów listom i skrócenia odstępu czasu pomiędzy poszczególnymi etapami losowania. W ocenie Rzecznika jest to postulat godny rozważenia i uwzględnienia przy dokonaniu nowelizacji Kodeksu wyborczego. Rzecznik zwróciła się do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie celowości podjęcia odpowiednich działań mających na celu zainicjowanie prac legislacyjnych.

F. Prawo do nauki

W 2011 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w sprawie zamiaru likwidacji szkół różnego szczebla. Z napływających do Rzecznika pism wynikało m.in., że gminy nie przeprowadziły konsultacji z mieszkańcami, mimo iż taką możliwość przy podejmowaniu ważnych dla społeczności lokalnej decyzji przewiduje ustawa o samorządzie gminnym. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o informacje, czy i w jaki sposób resort edukacji narodowej zamierza przeciwdziałać nieprawidłowościom związanym z procesem likwidacji szkół. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że zgodnie z danymi GUS systematycznie zmniejsza się liczba uczniów wszystkich rodzajów szkół. Ma to, w skali kraju, bezpośredni wpływ na liczbę tych szkół. Organ prowadzący szkołę, który chce ją zlikwidować, jest jednak ustawowo zobligowany na 6 miesięcy przed zamierzoną likwidacją do powiadomienia o swych zamiarach rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Rzecznik podjęła sprawę umieszczania na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzono upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia. Wydaje się bowiem, że umieszczanie informacji o dostosowaniu programu do indywidualnych potrzeb ucznia na świadectwie szkolnym nie jest uzasadnione obiektywnymi, uzasadnionymi względami. Fakt, iż każdy, kto będzie miał dostęp do świadectwa, uzyska informację o stwierdzeniu u ucznia upośledzenia umysłowego, może prowadzić do różnic w traktowaniu oraz powodować stygmatyzację. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisaney sprawie oraz informacji o planowanych działaniach. Minister nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował, że w ocenie resortu edukacji adnotacja na świadectwie nie narusza konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego.

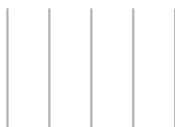


W 2011 r. nastąpiła zmiana zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych. Ministerstwo Edukacji Narodowej zmieniło zasady przyznawania dofinansowania podmiotom drukującym podręczniki, przenosząc część wynikających z tego obowiązków na gminy. Podstawowym zarzutem, jaki podnosili uczniowie, ich rodzice oraz nauczyciele pracujący z niewidomymi dziećmi było to, że przed wprowadzeniem reformy nie została zabezpieczona odpowiednia pula podręczników, z których uczniowie mogliby korzystać w okresie przejściowym. Oznaczało to, że uczniowie niewidomi otrzymają podręczniki dopiero w drugim semestrze roku szkolnego 2011/2012. Sytuacja taka budzi zaś wątpliwości z punktu widzenia zasady równego dostępu do nauki, utrudnia bowiem niepełnosprawnym dzieciom zdobywanie wiedzy. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie. Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił, że resort edukacji będzie kontynuował realizację zadań związaną z drukiem podręczników dla uczniów niewidomych, a przeniesienie części zadań w tym obszarze na gminy ma charakter wyłącznie fakultatywny.

Rzecznik podjęła także sprawę pozbawienia przez ustawodawcę studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach bądź kontynuujących naukę na drugim kierunku studiów możliwości dalszego otrzymywania stypendium za dobre wyniki w nauce. Do dnia 30 września 2011 r. studenci mogli uzyskać pomoc materialną w postaci stypendium za wyniki w nauce na każdym kierunku studiów, a także kontynuując po ukończeniu jednego kierunku studiów naukę na drugim kierunku, jeśli spełniali kryterium określone w regulaminie ustalonym przez rektora. W wyniku nowelizacji ustawy, studenci, którzy studiuje równocześnie kilka kierunków mogą aktualnie uzyskać jedno stypendium dla najlepszych studentów. Student, który po ukończeniu studiów kontynuuje naukę na innym kierunku studiów, jeśli uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen, nie ma prawa do stypendium dla najlepszych studentów. W ocenie Rzecznika taka regulacja może budzić uzasadnione zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Ponadto Rzecznik wyraziła wątpliwość, czy pozbawienie prawa do stypendium za najlepsze wyniki w nauce studentów, którzy w roku akademickim 2010/2011, studiując na kilku kierunkach studiów bądź też po ukończeniu jednego kierunku, kontynuując naukę na drugim kierunku uzyskali za ten rok studiów wysoką średnią ocen, nie pozostaje w kolizji z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Rzecznik zwróciła się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższych kwestiach.

G. Prawo wykonywania zawodu i postępowania dyscyplinarne

W roku 2011 Rzecznik kontynuowała działania związane z karami dyscyplinarnymi polegającymi na dożywotnim zakazie wykonywania zawodu zaufania publicznego. W wyroku z dnia 18 października 2010 r., wydanym na skutek wniosku





Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny uznał, że część przepisów ustaw o samorządach zawodowych, które z powodów dyscyplinarnych przewidują dożywotnie usunięcie z samorządu bez prawa ubiegania się o ponowny wpis, jest niezgodna z Konstytucją. Analogicznej treści przepis znajduje się nadal w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji. Ponadto Krajowa Rada Komornicza w piśmie do Rzecznika zakwestionowała uregulowanie przewidujące bezwzględny obowiązek zawieszenia komornika sądowego w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości, w przypadku gdy przeciwko komornikowi prowadzone jest postępowanie o umyślne przestępstwo z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W opinii Rzecznika powyższe rozwiązanie może naruszać zasadę domniemania niewinności. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Minister podzielił pogląd Rzecznika w zakresie konieczności dostosowania ustawy o komornikach sądowych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednocześnie poinformował, że Ministerstwo nie przewiduje zmiany regulacji dotyczącej obligatoryjnego zawieszenia w czynnościach komornika sądowego w przypadku, gdy prowadzone jest przeciwko niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Rzecznik wystąpiła do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego utraciły moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w świetle której rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego nie utraciło mocy obowiązującej po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

2. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego



A. Sądownictwo i Prokuratura (Instytucja mediacji)

Rzecznik podejmowała działania zmierzające do poszerzenia stosowania instytucji mediacji w postępowaniu karnym. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazała, iż ustalenie wobec mediatorów standardów analogicznych, jak w postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ewentualne wprowadzenie certyfikacji do mediacji, mogłoby – poprzez podniesienie poziomu merytorycznego mediatorów – skutecznie zachęcić sędziów do szerszego wykorzystywania tej instytucji, a także wpłynąć na zwiększenie jej efektywności. Minister poinformował o działaniach resortu w celu zwiększenia zainteresowania instytucją mediacji, zarówno organów procesowych, jak i stron sporu lub konfliktu karnego, natomiast uwagi Rzecznika będą stanowiły materiał do przeprowadzenia analizy na temat kwalifikacji i profesjonalizacji usług mediacyjnych w sprawach sporów cywilnych oraz weryfikacji mediatora.

W 2011 r. kontynuowane były działania w sprawie dotyczącej możliwości rejestrowania przebiegu rozpraw w sprawach karnych przy pomocy odpowiednich urządzeń elektronicznych. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości poinformował o pracach legislacyjnych w tym zakresie, z uwzględnieniem specyfiki procedury karnej i doświadczeń w związku z wdrażaniem protokołu elektronicznego w postępowaniu cywilnym. Na kształt przepisów w tej materii będą miały, także wpływ rozwiązania przyjęte w opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw.

B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

Zagadnienie braku możliwości zapoznania się przez pokrzywdzonego z aktami sprawy w postępowaniach o wykroczenia po zakończeniu czynności wyjaśniających, stało się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. W wystąpieniu zwrócono uwagę, przede wszystkim, na okoliczność, że bez zapoznania się z tymi aktami w sytuacji, gdy uprawniony organ nie znalazł podstaw do skierowania wniosku o ukaranie, pokrzywdzony nie jest w stanie ocenić, czy może skutecznie samodzielnie skierować taki wniosek do sądu. Minister Sprawiedliwości podzielił zastrzeżenia Rzecznika i przedstawił problem Komisji Kodyfikacyjnej prawa karnego.

Zagadnienia dotyczące przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania oraz zawiadamiania jedynie obrońcy osoby, wobec której ma być zastosowane tymczasowe aresztowanie, o terminie przesłuchania jest przedmiotem postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, do której Rzecznik zgłosiła swój udział. Do naruszenia prawa do obrony oraz prawa do sądu dochodzi w ocenie Rzecznika przez to, że obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego dopuszczają jedynie prawo wzięcia





udziału przez obrońcę w posiedzeniu sądu dotyczącym przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, pomijając obowiązek wysłuchania podejrzanego lub oskarżonego na posiedzeniu w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania. Powiadomienie o terminie posiedzenia sądu w przedmiocie przedłużenia aresztu tymczasowego jedynie obrońcy, którego niezawiniona nieobecność na tym posiedzeniu nie stanowi przesłanki wstrzymującej rozpoznanie sprawy, jest nie tylko ograniczeniem prawa do obrony i prawa do sądu, ale w istocie stanowi o iluzoryczności i abstrakcyjności prawa do obrony oraz fasadowości prawa do sądu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W wyroku wydanym w sprawie wniosku Rzecznika, dotyczącym braku zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż brak takiego środka odwoławczego narusza możliwość skorzystania z sądowej ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności oraz pozbawia jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

C. Prawo do obrony

Przyłączając się do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Rzecznik wskazała, że brak możliwości sporządzania przez obrońców notatek podczas rozpraw odbywających się z wyłączeniem jawności oraz z akt oznaczonych klauzulą tajności, ogranicza w sposób niedopuszczalny konstytucyjne prawo do obrony, będące fundamentalną zasadą procesu karnego. Wszelkie ograniczenia tego prawa, które nie spełniają podstawowych przesłanek uzasadniających ich ograniczenie, są zaprzeczeniem konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik przedstawiła również problem braku regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Brak odpowiedniego uregulowania w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia powoduje, że akta te nie są dostępne ani dla sprawcy wykroczenia, ani dla osoby pokrzywdzonej wykroczeniem. Sytuacja taka stanowi naruszenie prawa do obrony. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.



Prawo do obrony naruszone zostało także przez przepisy Kodeksu postępowania karnego wprowadzające ograniczenia w zakresie swobody kontaktów podejrzanego z obrońcą. Istota tych ograniczeń sprowadza się do możliwości zastrzeżenia przez prokuratora obecności swojej albo osoby trzeciej podczas widzenia podejrzanego z obrońcą, a także do możliwości kontroli korespondencji z obrońcą. Wątpliwości Rzecznika budzi przyjęte przez ustawodawcę kryterium wprowadzenia takiego ograniczenia. Ograniczenie może bowiem zostać wprowadzone: „w szczególnie uzasadnionym wypadku”. W rezultacie to nie ustawodawca wyznacza w tym zakresie granice korzystania z konstytucyjnego prawa do obrony, lecz prokurator. Prowadzi to do wniosku o niekonstytucyjności powyższego przepisu Kodeksu postępowania karnego. Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu postępowania karnego z Konstytucją. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Aspekt prawa do obrony i prawa do sądu był przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego braku regulacji umożliwiającej złożenie zażalenia na zarządzenie prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła wniosek oraz na postanowienie sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. W ocenie Rzecznika, przepis Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła stosowny wniosek oraz przepis Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu – są niezgodne z konstytucyjnymi standardami zaskarżalności i instancyjności orzeczeń i stanowią zaprzeczenie sprawiedliwości proceduralnej, niezasadnie tym samym ograniczając prawo do sądu i prawo do obrony. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Sposób korzystania przez organ dokonujący zatrzymania z uprawnienia do obecności podczas rozmowy zatrzymanego z adwokatem był przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. We wniosku Rzecznik podniosła, iż wprawdzie kwestionowany przepis Kodeksu postępowania karnego, co do zasady, zapewnia gwarancje prawa do obrony w jego formalnym aspekcie bowiem zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem, a także bezpośrednią z nim rozmowę, wątpliwości natury konstytucyjnej budzi jednak to, że zatrzymujący może zastrzec, iż będzie obecny w trakcie rozmowy osoby zatrzymanej z adwokatem. Przy czym wątpliwości wywołuje nie tyle sama możliwość złożenia takiego zastrzeżenia i w konsekwencji obecność zatrzymującego podczas bezpośredniej rozmowy adwokata z zatrzymanym, lecz to, że ustawa nie określa sytuacji, w których może dojść do owej kontrolowanej rozmowy. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.





D. Koszty sądowe

Rzecznik przystąpiła do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ustanowienia górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego z zakresu medycyny wydającego opinię wyłącznie na podstawie akt sprawy. Jednym z zasadniczych uprawnień biegłego jest szeroko rozumiane prawo do wynagrodzenia z tytułu sporządzenia opinii oraz uczestnictwa w postępowaniu przed organem prowadzącym postępowanie. Prawo powyższe jest prawem majątkowym i wchodzi w zakres praw konstytucyjnych normowanych w Konstytucji. Jednak jedynie w przypadku opracowania opinii przez biegłych z zakresu medycyny, wyłącznie na podstawie akt sprawy, ustawodawca przewidział górne granice wysokości wynagrodzenia, natomiast biegłemu z każdej innej dziedziny, który również wydał opinię tylko na podstawie akt, należy się wynagrodzenie za każdą godzinę pracy. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

E. Wolność osobista

Na tle badanych przez Rzecznika spraw ujawnił się problem możliwości wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, a także problem asysty towarzyszącej temu badaniu. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwróciła się o uznanie, iż przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej umożliwiające stosowanie środków przymusu bezpośredniego podczas badania oskarżonego (podejrzanego), jak również asysty funkcjonariuszy Policji podczas takich badań zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, są więc w tym zakresie niezgodne z Konstytucją. Kwestionowane przepisy są także niezgodne z normą konstytucyjną stanowiącą, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, gdyż regulują materię zastrzeżoną do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik przedstawiła Ministrowi Sprawiedliwości problem dopuszczalności zażalenia na postanowienie Sądu Najwyższego o zastosowaniu w postępowaniu kasacyjnym środka zapobiegawczego. Z uwagi na istniejące w tej kwestii rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Rzecznik uważa, że konieczne jest ich rozstrzygnięcie w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych. Zasadnym byłoby wprowadzenie przepisu dopuszczającego zażalenie na postanowienie Sądu Najwyższego, wydane na podstawie regulacji karnoprosesowej przewidującej zastosowanie w postępowaniu kasacyjnym środka zapobiegawczego. Zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania wkracza w sposób oczy-

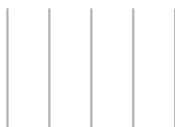


wisty w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą człowieka. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Zapewnienie skutecznych środków mających na celu wykonywanie ostatecznych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości. Kluczowym problemem prawnym w przedstawionej sprawie jest relacja pomiędzy przepisem Kodeksu postępowania karnego statuującym zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, a regulacją prawną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z której wynika obowiązek Państw będących stronami Konwencji, przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału. Stwierdzenie przez Trybunał naruszenia przepisu Konwencji – zgodnie z którym każdy zatrzymany lub aresztowany w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub, jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania – obligowało, zdaniem Rzecznika, sądy orzekające w przedmiocie tymczasowego aresztowania, do odstąpienia od dalszego stosowania tego środka. Wyroki Trybunału mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowania karnego zgodnie z przepisem Kodeksu postępowania karnego przewidującym, że postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Brak jest jednak unormowania jednoznacznie wskazującego na związanie sądu tego rodzaju orzeczeniem. Minister nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika.

F. Bezpieczeństwo obywateli

Zagadnienie uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W polskim systemie prawnym brak jest rozwiązań legislacyjnych, które stanowiłyby podstawę prawną takich działań, wkraczających dalece w konstytucyjnie chronione prawa obywateli, w tym prawo do prywatności i ochrony wizerunku. Zdaniem GIODO, wydaje się konieczne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu unormowanie w przepisach rangi ustawowej ogólnych zasad i warunków dopuszczalności stosowania monitoringu i wideonadzoru, celów w jakich nadzór taki jest możliwy do zastosowania, a także okresu przechowywania nagrań i ich ewentualnego publikowania. Rzecznik postulowała rozważenie podjęcia działań związanych z opracowaniem ustawy, która w sposób kompleksowy określałaby zasady wykorzystywania przez organy państwowe





danych pochodzących z monitoringu. Minister poinformował Rzecznika o podjęciu prac legislacyjnych w tej materii.

Zaniepokojenie Rzecznika budzi narastająca fala przestępstw popełnianych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych takich jak dewastacje pomników i cmentarzy, wnoszenie podczas różnego rodzaju imprez okrzyków o charakterze rasistowskim lub antysemitycznym, zagrożenie osobom zajmującym się upamiętnianiem wkładu Żydów w historię Polski. Koniecznym jest wzmożenie skuteczności ścigania sprawców przestępstw tego rodzaju. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Prokuratora Generalnego, który nie podzielił stanowiska Rzecznika i poinformował o podejmowanych działaniach.

Istotne znaczenie, z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości – życia i zdrowia ma, zdaniem Rzecznika, prawidłowość postępowań przygotowawczych prowadzonych w sprawach o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć, bądź doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Oprócz analizowania jednostkowych spraw Rzecznik zwróciła się także do Prokuratora Generalnego, wskazując na potrzebę objęcia postępowań w tym zakresie okresowymi kontrolami oraz rozważenie zasadności wydania stosownych wytycznych. Prokurator nie podzielił stanowiska Rzecznika w tej materii.

G. Ochrona wolności i praw więźniów

Problem mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności był przedmiotem wystąpienia Rzecznik do Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik wskazała, iż mediacja w warunkach więziennych umożliwia włączenie sprawcy w realny proces resocjalizacji, zaś pokrzywdzonego przestępstwem może uchronić przed wtórną wiktymizacją i pozwolić na uzyskanie rekompensaty materialnej. Minister poinformował, że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są obecnie prace legislacyjne w tej kwestii.

Rzecznik występowała do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sędziowskiego nadzoru penitencjarnego, wskazując, w oparciu o wyniki wizytacji oraz badania skarg w jednostkach penitencjarnych, iż sędziowie nie zawsze dostrzegają problemy i nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. Ministerstwo zaniechało informowania zainteresowanych organów państwowych o wynikach sprawowania nadzoru przez sędziów penitencjarnych. Zaprzestano sporządzania rocznych analiz (ocen) funkcjonowania sędziowskiego nadzoru oraz organizowania ogólnopolskich spotkań sędziów penitencjarnych. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że corocznie organizuje naradę nadzorczą sędziów penitencjarnych, a informacje o naradach zamieszczane są na stronie internetowej resortu. Ministerstwo generalnie nie ma zastrzeżeń do sposobu przeprowadzania wizytacji i lustracji przez sędziów penitencjarnych.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poruszyła problem biegu terminu środka karnego w postaci pozbawienia czynnego prawa wyborczego.



Zgodnie z przepisem Kodeksu karnego, wymienione w nim środki karne, w tym pozbawienie praw publicznych obowiązują od uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym okres, na który te środki orzeczono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo. Zawieszenie biegu środków karnych w postaci pozbawienia praw publicznych i zakazów następuje tylko wówczas, gdy skazany przebywa w zakładzie karnym. Czas rzeczywistego trwania pozbawienia praw publicznych i zakazów wydłuża się ponad okres oznaczony w orzeczeniu sądowym, co oznacza, że pozbawienie praw publicznych, w tym czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej, może trwać nawet i kilkadziesiąt lat. W przekonaniu Rzecznika nie ma interesu publicznego dla ograniczenia konstytucyjnego czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej. Możliwość uczestniczenia, nawet w ograniczonym zakresie, w życiu społecznym mogłaby być elementem resocjalizacji skazanych. W odpowiedzi podzielono stanowisko Rzecznika i poinformowano o przedstawieniu problemu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

Zdaniem Rzecznika należy dążyć do zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych właściwych, spełniających zagwarantowane w Konstytucji i w aktach prawa międzynarodowego, warunków sanitarnych oraz możliwości utrzymania przez osadzonych należytej higieny osobistej. Służyć temu powinna odpowiednia zabudowa tzw. kąpoków sanitarnych i modernizacja znajdujących się w nich urządzeń oraz zwiększenie dostępu osadzonych do ciepłej wody, środków higieny osobistej i kąpieli.

W swoich wystąpieniach Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę organów Służby Więziennej na nadmierne utrudnienia w kontaktach osadzonych z rodziną i innymi osobami bliskimi. Ograniczenia w tym zakresie dotyczyły w szczególności udzielania przepustek losowych, kontaktów telefonicznych oraz warunków korzystania z widzeń.

H. Wypadki nadzwyczajne

W 2011 r. objęto badaniem w Biurze RPO ponad 250 zdarzeń nadzwyczajnych, jakie wystąpiły w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności. Komenda Główna Policji przekazuje Rzecznikowi dane o zdarzeniach, jakie miały miejsce w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek Policji (PdOZ). Duży udział mają tu zgony osób zatrzymanych przez policjantów. Każdy ze zgłoszonych dotychczas przypadków zgonu osoby zatrzymanej, jest przedmiotem szczegółowego badania, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego i poszanowania praw zatrzymanego. Liczba zgonów osób zatrzymanych do wytrzeźwienia i osadzonych w PdOZ stanowi ponad 70% wszystkich zgonów, jakie stwierdzono w tych placówkach, które nie posiadają całodobowej opieki medycznej. Dlatego Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań sprzyjających zapobieganiu tym zdarzeniom.





W odpowiedzi, Minister przyznał, że liczba zgonów osób umieszczonych w PdOZ jest wysoka, a jedną z przyczyn jest niedostateczna sieć izb wytrzeźwień lub innych tego typu placówek, zapewniających całodobową opiekę medyczną. Konieczne jest unormowanie nakładające na organy samorządu terytorialnego w miastach powyżej 50 000 mieszkańców obowiązek tworzenia i prowadzenia izb wytrzeźwień lub innych placówek o podobnym profilu działania.

3. **Najważniejsze zagadnienia z zakresu
prawa pracy, zabezpieczenia
społecznego i służb mundurowych**



A. Ochrona pracowników

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2009 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zaskarżone przepisy spowodowały pozostawienie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego poza korpusem służby cywilnej. Zdaniem Rzecznika, KNF ma cechy centralnego organu administracji rządowej. Oznacza to, że kwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej. W wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przez Rzecznika przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym są zgodne z Konstytucją. Główny problem konstytucyjny w niniejszej sprawie związany jest z ustaleniem charakteru prawnego Komisji Nadzoru Finansowego jako organu, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu KNF. Trybunał dokonał analizy przepisów ustawowych i rozważył kompetencje przysługujące Prezesowi RM wobec KNF. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w świetle regulacji ustawowych Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji państwowej o dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. Członkowie KNF wywodzą się z różnych segmentów władzy wykonawczej (Rada Ministrów, Prezydent, NBP). Oznacza to, że Urząd KNF nie może być zaliczony do urzędów administracji rządowej w rozumieniu Konstytucji.

B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Rzecznika, złożone w 2009 r., w sprawie niekonstytucyjności regulacji prawnej przewidującej wygasanie z mocy prawa stosunków pracy z pracownikami, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy lub pracownikom, którzy odmówili ich przyjęcia w związku z reorganizacją pracy urzędów. Pierwszy wniosek dotyczył reorganizacji urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową. Drugi dotyczył przekształceń niektórych instytucji w związku z reformą finansów publicznych. W ocenie Rzecznika, wprowadzenie możliwości swobodnego zwalniania pracowników, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunku pracy prowadzi do naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony pracy oraz zasady prawa do sądu. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2011 r. zakwestionowane przez Rzecznika przepisy, które umożliwiają podjęcie arbitralnej decyzji o przedstawieniu nowych warunków pracy tylko niektórym pracownikom likwidowanych instytucji i urzędów są zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego analiza zakwestionowanych przepisów wskazuje, że określona w nich konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunków





pracy nie może być oceniana jako zaskoczenie dla pracowników, których dotyczy. Nie można jej uznać za naruszającą nadmiernie ich bezpieczeństwo prawne, a przez to naruszającą zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niekonstytucyjności.

C. Prawo do emerytury lub renty

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie dotyczącymi ponownego ustalania prawa do świadczeń lub ich wysokości Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego wnioski o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy w celu wznowienia postępowania na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych organ rentowy powinien wydać postanowienie o wznowieniu postępowania?

Kontrowersja dotyczy w istocie tego, czy tryb wznowienia postępowania został odrębnie i w sposób zupełny uregulowany w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, czy też z uwagi na brak takiej kompleksowej regulacji zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS regulują materię ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie, nie regulują natomiast materii procesowej formy wszczęcia postępowania. Skoro ustawa o emeryturach i rentach z FUS nie stanowi inaczej w zakresie procesowej formy wszczęcia postępowania, to w – ocenie Rzecznika – w sprawie powinien mieć zastosowanie przepis stanowiący, że wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia. Dopiero postanowienie o wznowieniu stanowi podstawę do przeprowadzenia przez organ rentowy postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Ponadto postanowienie o wznowieniu postępowania pełni istotną funkcję gwarancyjną. Jeśli bowiem organ rentowy w każdym czasie po uprawomocnieniu się decyzji może dokonywać ponownej oceny tych samych dowodów, na podstawie których ustalono prawo do emerytury lub renty albo ich wysokość, to minimum lojalności władzy publicznej wobec jednostki wymaga, aby sam zamiar weryfikacji prawa do świadczenia został zakomunikowany stronie w procesowej formie postanowienia. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której wskazał, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania, wymaga natomiast zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania.

Rzecznik skierowała wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczącego ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych albo ich wysokości z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa. Wprowadzenie do obrotu prawnego powyższego przepisu w istotny sposób zmieniło sytuację prawną w zakresie trwałości decyzji wydawanych w sprawie świadczeń emerytalnych i rentowych.

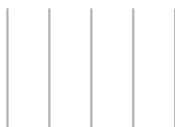


Po uprawomocnieniu się decyzji podstawę do jej weryfikacji przez organ rentowy stanowią bowiem nie tylko nowe dowody lub ujawnione (a więc wcześniej niezbrane organowi rentowemu) okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, lecz również odmienna ocena dowodów, które były poprzednio brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Oznacza to, że organ rentowy może w dowolnym momencie wszcząć z urzędu postępowanie o odmienną ocenę przedłożonych w przeszłości dowodów w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. W ocenie Rzecznika ponowne rozpoznanie sprawy musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami tak, aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki, a interesem publicznym. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał, że nieograniczone uprawnienie organu rentowego do wszczęcia postępowania z urzędu w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości jest niezgodne z Konstytucją.

D. Ochrona praw rodziny

Rzecznik zgłosiła udział w sprawie skargi konstytucyjnej, prezentując stanowisko wskazujące, że przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych odmawiający uprawnionemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie, w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, jest niezgodny z zasadą równości w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom wychowującym dziecko niepełnosprawne, zasadą ochrony małżeństwa, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Rzecznika ustawodawca nie dostrzegł w tym wypadku potrzeby odmiennego uregulowania prawa do świadczenia w sytuacji rodzin opiekujących się więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym. Przypomnieć trzeba, że zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku (lub niepełnosprawnej osobie dorosłej), wydaje się, że jest to forma wymagająca mniejszych nakładów ze strony finansów publicznych niż pokrywanie kosztów pobytu dziecka (lub dzieci) w publicznym zakładzie opiekuńczym.

Na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika oraz wniosku Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z Konstytucją. Kwestionowanym przepisom zarzucano, że pozbawiają one prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci. Przepisy powyższej ustawy ustalają maksymalną sumę dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka na 340,00 zł miesięcznie, co przy kwocie tego dodatku w wysokości 170,00 zł na dziecko oznacza, że dodatek może być przyznany jedynie dla dwojga dzieci osoby samotnie je wychowującej. Podobny wniosek należy wprowadzić w stosunku do osoby





samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne. Samotne wychowywanie kolejnych dzieci (trzeciego i następnych) nie zwiększa wysokości kwoty przysługującego dodatku, mimo że sytuacja materialna samotnych rodziców posiadających troje i więcej dzieci jest niewątpliwie trudniejsza. W opinii Rzecznika skoro ustawodawca uznał potrzebę udzielenia wsparcia ze środków publicznych osobom samotnie wychowującym dzieci, to nie można znaleźć racjonalnych przesłanek uzasadniających wyeliminowanie możliwości uzyskania prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i następne dzieci w rodzinie.

E. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

Rzecznik skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin w części zawierającej słowa „Inter Regio” z przepisami ustawy o Służbie Celnej oraz z Konstytucją.

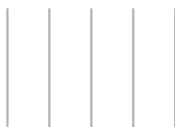
Do Rzecznika kierowane były skargi funkcjonariuszy celnych dotyczące świadczenia socjalnego w postaci przejazdu raz w roku pociągiem na koszt urzędu. Zastrzeżenia skarżących budziło to, że świadczenie powyższe przysługuje wyłącznie wówczas, gdy przejazd odbywa się pociągami „Inter Regio”. Przejazd środkami transportu innych przewoźników kolejowych nie stanowi natomiast podstawy do wypłaty tego świadczenia.

Zdaniem Rzecznika przepis rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, zawartego w ustawie o Służbie Celnej. Zaskarżony przepis rozporządzenia narusza także, w ocenie Rzecznika, zasadę równości wobec prawa, z której wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Przyjęte zróżnicowanie zostało wprowadzone na podstawie całkowicie dowolnego kryterium nazwy handlowej segmentu kolejowych usług przewozów pasażerskich realizowanych przez jednego z przewoźników. Prawodawca powinien przez wzgląd na zasadę równości w sposób jednolity traktować nie tylko beneficjentów świadczenia socjalnego, ale także wszystkie podmioty gospodarcze świadczące kolejowe usługi w zakresie przewozów pasażerskich.

W związku z napływającymi do Biura RPO skargami dotyczącymi niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o Policji oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Rzecznik w marcu 2010 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ww. aktów prawnych. Podnoszone przez skarżących problemy dotyczyły w szczególności przepisów powyższego rozporządzenia, zgodnie z którym przełożony właściwy w sprawie postępowania kwalifikacyjnego może przerwać



postępowanie kwalifikacyjne w każdym czasie, z przyczyn innych niż określone w przepisach, pisemnie zawiadamiając o tym kandydata do służby, bez podania uzasadnienia. Analizując wpływające skargi Rzecznik doszła do wniosku, że są one przede wszystkim następstwem tego, że zawarte w przepisach ustawy o Policji upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. Umożliwienie przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego arbitralne przerwanie tego postępowania – bez podania przyczyny – jest niezgodne z Konstytucją. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym obie zakwestionowane regulacje utraciły moc obowiązującą, bowiem w dniu 14 października 2011 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o Policji. Na jej podstawie zostały zmienione przepisy będące przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie. Zmiany polegają na uszczegółowieniu w treści przepisów przebiegu postępowania kwalifikacyjnego. Obecnie upoważnienie do wydania rozporządzenia zawiera szczegółowe wytyczne co do treści rozporządzenia, które ma być wydane na jego podstawie, a zatem odpowiada żądaniu Rzecznika zawartemu we wniosku w niniejszej sprawie. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ponieważ zakwestionowane regulacje utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.





4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego

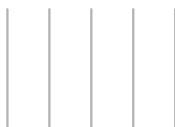




A. Ochrona praw majątkowych i gospodarka nieruchomościami

W 2011 r. do Rzecznika nadal wpływało bardzo 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 wokół właściwej wyceny nieruchomości wywłaszczanych w takim postępowaniu. W Trybunale Konstytucyjnym nadal oczekuje na rozpoznanie wniosek Rzecznika złożony w 2010 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu wspomnianej ustawy wyłączającego w istotnym stopniu możliwość stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której skutkiem jest wywłaszczenie nieruchomości nią objętych. Tym samym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zainicjowała również kontrolę konstytucyjności przepisów wykonawczych do ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujących sposób określania wartości rynkowej gruntów wywłaszczanych pod drogi publiczne. W toku niezakończonych jeszcze postępowań przed Trybunałem została dokonana nowelizacja zakwestionowanego rozporządzenia. Większość zastrzeżeń Rzecznika została usunięta rozporządzeniem zmieniającym. Pomimo to Rzecznik domaga się potwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności uchylonych przepisów rozporządzenia, argumentując, że korzystny dla obywateli wyrok otworzyłby im drogę do wznowienia zakończonych już postępowań administracyjnych, a tym samym do uzyskania słusznego – wyższego odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg.

Rzecznik skierowała ponadto wystąpienie do Ministra Infrastruktury, dotyczące zawartego w większości tzw. specustaw, określających szczególne zasady realizacji inwestycji infrastrukturalnych (budowa dróg publicznych, lotnisk użytku publicznego, przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 i in.) rozdzielenia procedur w zakresie orzekania o wywłaszczeniu nieruchomości i przyznaniu odszkodowania za takie wywłaszczenie. Wskazała, że wpływające do niej skargi świadczą o rażących opóźnieniach w ustalaniu i wypłacie odszkodowań. Minister Infrastruktury zobowiązał się do rozważenia wprowadzenia do specustawy drogowej i lotniskowej rozwiązania, zgodnie z którym stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, na jej wniosek wypłaca się kwotę określoną w tej decyzji. W tym zakresie Rzecznik oczekuje na podjęcie prac legislacyjnych przez Ministra. Natomiast za nieracjonalne Minister uznał rozwiązanie polegające na rozstrzygnięciu o odszkodowaniu za przejęte na rzecz podmiotów publicznych nieruchomości w decyzjach wywłaszczeniowych, z uwagi na wielość adresatów tych decyzji, zwłaszcza w przypadku dużych przedsięwzięć, takich jak autostrady, drogi ekspresowe, lotniska itp. Rzecznik po raz kolejny zakwestionowała brak szczegółowych i precyzyjnych regulacji w specustawach, dotyczących zasad





przyznawania lokali zamiennych dla osób, które zostały wywłaszczone z nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, a w konsekwencji utraciły swoje miejsce zamieszkania. W ocenie Ministra Infrastruktury ta sfera zagadnień należy jednak do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rzecznik nie podziela tego poglądu, stąd sprawa będzie przedmiotem jego dalszych działań.

W 2011 r. Rzecznik powróciła do problematyki ograniczenia praw właścicieli nieruchomości należących do sieci obszarów Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących się na liście proponowanych obszarów tej sieci. Rzecznik zwróciła Ministrowi Środowiska uwagę na fakt, że przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska roszczenia o wykup lub odszkodowanie nie chronią wystarczająco praw właścicieli i nie mogą być uznane za efektywne środki gwarantujące poszanowanie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudziła sama procedura umieszczania projektowanych obszarów Natura 2000 na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a zwłaszcza prawny charakter takiej listy. Minister Środowiska zobowiązał się przekazać uwagi Rzecznika do rozpatrzenia w trakcie prac nad projektem założeń nowej ustawy o ochronie przyrody. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

Rzecznik zwróciła także uwagę na nowy problem sygnalizowany w skargach od obywateli – uciążliwe reklamy świetlne i brak przepisów, które wyczerpująco regulowałyby zasady umieszczania reklam świetlnych na zewnątrz budynku lub w jego otoczeniu. Obowiązujące przepisy nie określają ponadto parametrów granicznych, których przekroczenie dawałoby podstawę do interwencji właściwych organów państwa. Ponieważ Ministerstwo Infrastruktury podzieliło pogląd Rzecznika, Rzecznik oczekuje na podjęcie prac legislacyjnych w tej sprawie.

Korespondencja Rzecznika z Ministerstwem Infrastruktury doprowadziła do nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie dotyczącym podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Do ustawy wprowadzono, o co zabiegała Rzecznik, mechanizm ograniczający drastyczne podwyżki opłat rocznych wnoszonych przez użytkowników wieczystych.

B. Reprywatyzacja

Istniejące w dalszym ciągu wieloletnie opóźnienia w rozpatrywaniu roszczeń wynikających z ustawy o realizacji prawa do rekompensaty za tzw. mienie zabużańskie, skłoniły Rzecznik do ponownego podjęcia działań w tej kwestii. Rzecznik skierowała wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Skarbu Państwa, wskazując na nadal istniejący w dużej skali problem opóźnień oraz sugerując ewentualne rozwiązania organizacyjne. W odpowiedzi wskazano, że wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego możliwości skarżenia się nie tylko na bezczynność, ale też na przewlekłość organu oraz uproszczenie niektórych procedur powinno przyczynić się do przyspieszenia rozpatrywania wskazanych



spraw. Rzecznik nie podziela optymizmu Ministrów w tym zakresie, niestety nie dysponuje środkami działania, które umożliwiłyby rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań dotyczących wypłaty rekompensat za tzw. mienie zabużańskie.

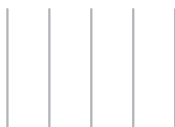
C. Ochrona praw lokatorów

Rzecznik powróciła do podejmowanego od wielu lat i dotychczas nierozwiązanego problemu sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych, które przed laty, na skutek braku jednoznacznych uregulowań prawnych, zostały zbyte na rzecz innych podmiotów. Obecnie sytuacja tych najemców jest bardzo trudna – nie mogą wykupić mieszkań na własność i nie mają poczucia stabilizacji swej sytuacji mieszkaniowej. Wywołuje to ogromne poczucie niesprawiedliwości społecznej. Od 2000 r. obowiązują (m.in. na skutek działań Rzecznika) przepisy przyznające najemcom mieszkań zakładowych pierwszeństwo w ich nabyciu. Niestety osoby, których mieszkania zostały już wcześniej sprzedane, z tych regulacji skorzystać nie mogą. Rzecznik wielokrotnie postulowała wprowadzenie przepisów łagodzących skutki prawne tej sytuacji np. poprzez udzielenie gminom pomocy finansowej na wykup byłych mieszkań zakładowych od prywatnych właścicieli. Rzecznik skierowała w 2011 r. kolejne już wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Niestety, nie przyniosło ono spodziewanego efektu i problem dużej grupy najemców byłych mieszkań zakładowych, zbytych na rzecz podmiotów prywatnych w latach 90. nadal pozostaje nierozwiązany, mimo że do obecnej, trudnej sytuacji tych osób, doprowadziły wieloletnie opóźnienia państwa we właściwym uregulowaniu kwestii zbywania tej specyficznej kategorii mieszkań.

Pod koniec 2010 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika z 2006 r. i stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów dotyczących tzw. pomieszczeń tymczasowych, odraczając wejście w życie wyroku o jeden rok. Niestety, Sejm nie dostrzegł w odpowiednim czasie potrzeby przygotowania nowych regulacji, które zapobiegłyby przywróceniu prawnej możliwości wykonywania tzw. eksmisji na bruk. Dopiero na skutek wystąpienia Rzecznika, Sejm w ekspresowym tempie przygotował i uchwalił w dniu 31 sierpnia 2011 r. nowe przepisy w tym zakresie. Mają one, przynajmniej w założeniu, usunąć mankamenty poprzedniej regulacji prawnej, zdyskwalifikowanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Kolejne zastrzeżenia Rzecznik przedstawiła w wystąpieniach do Ministrów Sprawiedliwości oraz Transportu. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

D. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

Rzecznik w latach ubiegłych sygnalizował wielokrotnie właściwym organom różne problemy dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej, będące wynikiem przede wszystkim niespójnego i nieprecyzyjnego prawa. Z uwagi na bardzo zaawansowane





prace nad uchwaleniem nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, toczące się do końca VI kadencji Sejmu, w 2011 r. Rzecznik ograniczyła swoje działania w tym zakresie, kierując jednak pytanie prawne do Sądu Najwyższego, dotyczące oceny znaczenia prawnego przepisu przejściowego, który pozwala na dalsze funkcjonowanie zebrań przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowych, mimo że co do zasady, po nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007 r. najwyższym organem spółdzielni może być jedynie walne zgromadzenie.

Sąd Najwyższy rozpoznał ponadto pytanie prawne Rzecznika dotyczące ważności uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenie odbywane w częściach, w sytuacji, gdy niektóre części walnego zgromadzenia wykreśliły z porządku obrad podjęcie takiej uchwały i zrezygnowały z jej głosowania. Sąd Najwyższy podzielił w swej uchwale stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika. Rzecznik sygnalizowała ponadto problem związany z generalnym zwolnieniem członków spółdzielni od kosztów postępowania sądowego w sprawach o zobowiązanie spółdzielni do przeniesienia prawa własności lokalu, bez względu na wynik procesu. Minister Sprawiedliwości podzielił wątpliwości Rzecznika w tej sprawie, należy zatem oczekiwać, iż podjęte zostaną stosowne prace legislacyjne.

Podobnie, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podzielił zastrzeżenia Rzecznika, co do braku w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów określających zasady waloryzacji wkładów mieszkaniowych, w sytuacjach, gdy sam lokal, po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu nie jest zbywany w drodze przetargu, lecz spółdzielnia ma obowiązek ustanowić do tego lokalu spółdzielcze lokatorskie prawo. Dlatego Rzecznik oczekuje podjęcia przez Ministra prac legislacyjnych w tej sprawie.

Od kilku lat prowadzona była przez Rzecznika sprawa wprowadzenia regulacji prawnej, umożliwiającej udział członkom spółdzielni mieszkaniowych w walnym zgromadzeniu spółdzielni poprzez ustanowionego pełnomocnika. Ustawą o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców takie uregulowanie zostało wprowadzone do ustawy Prawo spółdzielcze.

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

Od 2007 r. Rzecznik prowadził korespondencję z kolejnymi ministrami resortu budownictwa, dotyczącą konieczności stworzenia regulacji prawnych chroniących nabywców mieszkań na rynku pierwotnym przed nieuczciwymi praktykami i skutkami upadłości firm deweloperskich. Rzecznik postulowała wprowadzenie przepisów określających konieczną treść umowy z deweloperem, wymóg zawarcia takiej umowy w formie aktu notarialnego, wprowadzenie określonych obowiązków informacyjnych deweloperów oraz rozwiązań służących zabezpieczeniu interesu finansowego nabywcy, takich jak rachunek powierniczy czy ubezpieczenie inwestycji.



Postulowane przez Rzecznika rozwiązania wprowadzono w uchwalonej w 2011 r. ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

F. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

W 2011 r. Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazując że rosnąca liczba skarg od funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych, którzy bezskutecznie oczekują na zrealizowanie ich praw do uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobu MSWiA świadczy o tym, że zasób ten jest zbyt mały w stosunku do istniejących potrzeb. Nie wiadomo, czy podejmowane są działania na rzecz pozyskiwania nowych lokali do tego zasobu. Tymczasem ustawa o Policji wprost gwarantuje ww. grupom osób prawo do lokalu mieszkalnego. Przyznane ustawowo prawo okazuje się jednak często iluzją, skoro nie może zostać zrealizowane z uwagi na brak lokali mieszkalnych w zasobie MSWiA. Minister przyznał Rzecznikowi rację i stwierdził, że z uwagi na aktualną sytuację finansową państwa należałoby rozważyć dokonanie zmian ustawowych w celu zamiany prawa do lokalu mieszkalnego z zasobu resortu na stosowne rozszerzenie uprawnień płacowych funkcjonariuszy.

G. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

W ubiegłych latach Rzecznik kierował wystąpienia do Ministra Infrastruktury, w których wskazywał, że z przewidzianej w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie mogą korzystać osoby samotne nieposiadające dzieci, a więc także osoby rozwiedzione czy też pozostające w nieformalnym związku. Rzecznik zwróciła się wówczas do Ministra o poszerzenie kręgu beneficjentów tej ustawy o osoby samotne. Ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw poszerzono krąg osób uprawnionych do skorzystania z preferencyjnego kredytu i dopłat do jego oprocentowania o osoby samotne.

H. Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego

We wrześniu 2011 r. uchwalona została tzw. duża nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, w której uwzględniono wiele z postulatów zgłaszanych wcześniej przez Rzecznika. Dotyczy to w szczególności: 1) wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą prawomocne przysądzenie własności nieruchomości w toku postępowania





egzekucyjnego stanowi tytuł egzekucyjny nie tylko do wydania nieruchomości (wprowadzenia w posiadanie), ale także do opróżnienia pomieszczeń, bez konieczności prowadzenia osobnego postępowania eksmisyjnego, 2) zmiany sposobu obliczania terminów do zaskarżenia czynności egzekucyjnej w postaci opisu i oszacowania, 3) nakazu orzekania przez sąd rodzinny o przyznaniu pieczy nad małoletnim dzieckiem oraz o kontaktach z dzieckiem po przeprowadzeniu rozprawy – nawet gdy odbywa się to w ramach postępowania zabezpieczającego.

5. **Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i gospodarczego oraz pozostałych dziedzin prawa**



A. Ochrona praw konsumentów

Na tle napływających skarg należy stwierdzić, iż potrzebna jest kontynuacja działań nakierowanych na zwiększenie dostępu do poradnictwa z zakresu prawa konsumenckiego oraz informacji o prawach przysługujących konsumentom.

Rzecznik zwróciła się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zasad wypłaty świadczenia przez zakłady ubezpieczeń w sytuacji, gdy doszło do urodzenia martwego dziecka. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że wszystkie skargi, jakie wpływały do UOKiK, dotyczyły grupowych ubezpieczeń pracowniczych. W odniesieniu zaś do tego rodzaju ubezpieczeń w ogóle nie można mówić o istnieniu stosunku konsumenckiego, a zatem brak jest podstaw do podjęcia działań przez UOKiK. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie zasad oceny zdolności kredytowej stosowanych przez banki żądające dostarczenia wyroków rozwodowych. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia wprowadzenia regulacji ustawowych, które określiłyby procedurę dokonywania oceny zdolności kredytowej. Prezes ZBP poinformował, że wystąpienie Rzecznika zostało przekazane bankom celem zrationalizowania żądania wyroków rozwodowych. Jednocześnie wyjaśnił, że wyroki często zawierają postanowienia w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, mających wpływ na ocenę zdolności kredytowej.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie działań podejmowanych przez Urząd Transportu Kolejowego na rzecz ochrony praw pasażerów. Z odpowiedzi Prezesa wynika, że liczne kontrole prowadzą do stopniowego polepszania sytuacji pasażerów. W związku z informacją UTK, że środki przyznane na realizację ustawowych zadań są niewystarczające, Rzecznik wystąpiła do Ministra Infrastruktury. W odpowiedzi poinformowano, że Ministerstwo nie ma wpływu na wysokość środków przeznaczonych na funkcjonowanie UTK. Urząd we własnym zakresie zgłasza do Ministerstwa Finansów zapotrzebowanie na środki w projekcie budżetu państwa. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

B. Daniny publiczne

Rzecznik zwróciła się do Ministra Finansów w sprawie wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu 7% stawki podatku VAT w społecznym budownictwie mieszkaniowym. Z odpowiedzi Ministerstwa wynika, że roboty budowlane polegające na przebudowie budynku szpitalnego na budynek sklasyfikowany w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych jako budynek instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarstwem, jeżeli zmiana przeznaczenia i klasyfikacji wynika ze stosownej dokumentacji, mogą być objęte stawką obniżoną. Wskazano, iż zasadność ewentualnej zmiany legislacyjnej zostanie przeanalizowana





przy najbliższej zmianie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku możliwości skorzystania z prawa do pełnego odliczenia podatku VAT związanego z nabyciem samochodu przez osoby prowadzące działalność transportową przy pomocy karetek i ambulansów. W odpowiedzi Minister poinformował, że usługi transportu sanitarnego zwolnione są od podatku. Natomiast podatnikom świadczącym te usługi nie przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu karetek (ambulansów) oraz innych towarów i usług wykorzystywanych do świadczenia usług transportu sanitarnego. Sprawa w toku.

Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zróżnicowanej sytuacji prawnej dzierżawców (najemców) dokonujących sprzedaży na targowiskach w zależności od tego, czy działalność taka prowadzona jest odpowiednio w budynkach lub budowlach albo ich częściach. Dzierżawcy (najemcy) budynków lub ich części są zwolnieni z opłaty targowej, natomiast te same podmioty prowadzące analogiczną działalność w budowlach lub ich częściach są obowiązane do wnoszenia opłaty targowej, ponieważ nie są podatnikami podatku od nieruchomości oraz nie dokonują sprzedaży w budynkach lub ich częściach. Z odpowiedzi Ministerstwa wynika, że utrzymanie obowiązku podatkowego w opłacie targowej w stosunku do osób prowadzących sprzedaż w budowlach nie prowadzi do nierówności wśród przedsiębiorców.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zabezpieczenia środków finansowych wypłacanych beneficjentom funduszy unijnych w perspektywie finansowej w latach 2007–2013. Zgodnie z zasadami udzielania wsparcia finansowego, wypłacane środki zabezpieczane są wekslem in blanco, wystawianym przez beneficjenta. Zabezpieczenie środków finansowych w postaci wskazanego weksla nie jest kwestionowane. Skarżący wskazywali jednakże, że obowiązujący wzór takiego weksla rodzi obawy ponoszenia zbyt dużego ryzyka przez przedsiębiorców. Minister przedstawił stanowisko Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w sprawie zabezpieczeń w formie weksla in blanco, uwzględniające postulat wskazania we wzorze weksla in blanco nazwy remitenta oraz daty wystawienia weksla w kolejnych konkursach ogłaszanych przez PARP. W odniesieniu do obecnie obowiązujących umów proponuje się, aby na wniosek beneficjentów dopuszczalne było wprowadzenie w drodze aneksu do umowy zmienionego wzoru weksla.

C. Ruch drogowy

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, wynikającymi ze stosowania przepisów regulujących kwestię szkoleń kierowców, których odbycie powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.



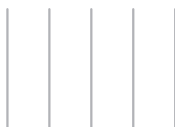
W odpowiedzi Minister poinformował, że podjęto prace nad projektem zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym. Projekt znajduje się na końcowym etapie uzgodnień międzyresortowych. Równolegle trwają prace legislacyjne nad zmianą rozporządzenia w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

W związku z wnioskiem Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. NRL zasygnalizowała, iż akt ten może naruszać zasadę poprawnej legislacji oraz podniosła, iż sposób oceny stanu zdrowia osoby chorej na cukrzycę oraz chorej na padaczkę, w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że przepis nakładający obowiązek powiadamiania przez lekarza, organu wydającego prawo jazdy o konieczności dokonania oceny predyspozycji zdrowotnych do kierowania pojazdami osoby, u której stwierdzono przypadek wystąpienia epizodu ciężkiej hipoglikemii bądź napadu o symptomatologii padaczkowej lub podejrzenie albo istnienie padaczki, stanowi wdrożenie przepisów unijnych. Poinformowano również, że podjęto prace nad projektami aktów wykonawczych do ustawy o kierujących pojazdami.

D. Ochrona środowiska

Rzecznik skierowała do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioski o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w sprawie wymierzenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia sam fakt korzystania ze środowiska bez pozwolenia, stanowi wystarczającą przesłankę do wymierzenia tej opłaty, czy też organ administracji publicznej powinien badać również przyczyny braku pozwolenia?”. W ocenie Rzecznika, przez wzgląd na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, należy przychylić się do stanowiska dopuszczającego w toku postępowania prowadzonego w sprawie wymierzenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska badanie przyczyn, które spowodowały, iż podmiot korzystający ze środowiska czyni to bez pozwolenia. W dniu 12 grudnia 2011 r. NSA podjął następującą uchwałę: „W sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres”.

W raporcie NIK opublikowanym w Informacji o wynikach kontroli: „Wymierzanie przez inspekcję ochrony środowiska administracyjnych kar pieniężnych i ich egzekwowanie”, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wiele nieprawidłowości. Zwrócono uwagę m.in. na niepokojącą tendencję corocznego zmniejszania liczby kontroli





prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, niespójność przepisów prawnych, uniemożliwiająca wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywanie oceny spełniania przez podmioty warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w oparciu o wyniki tych pomiarów, a także przypadki odraczania, a następnie zmniejszania i umarzania administracyjnych kar pieniężnych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska niezgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska. Rzecznik wystąpiła do Ministra Środowiska o udzielenie informacji o podjętych i planowanych działaniach mających na celu spełnienie postulatów NIK. W odpowiedzi Minister Środowiska poinformował Rzecznika o podjęciu działań legislacyjnych w zakresie postulowanym przez NIK. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

E. System ochrony zdrowia

Sytuacja w zakresie ochrony zdrowia wysuwa problemy bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa oraz opieki zdrowotnej na czołowe miejsce wśród najbardziej dolegliwych bolączek społecznych. Problemy finansowe i organizacyjne służby zdrowia dodatkowo dopełniają zaniedbania legislacyjne, w tym wprowadzanie z opóźnieniem regulacji prawnych bardzo istotnych dla funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej i praw pacjentów. Napływające do Rzecznika skargi świadczą o wciąż niezadawalającym poziomie świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej. Najczęściej zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły ograniczonego dostępu do świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza wysokospecjalistycznych i wysokokosztowych, powodującego długotrwałe oczekiwanie pacjentów na udzielenie świadczenia, traktowania pacjentów przez lekarzy i personel medyczny, jak również nieprawidłowego leczenia. Trudna sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia zagraża normalnemu ich funkcjonowaniu.

W 2011 r. Rzecznik wystąpiła do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników sygnalizując, że wyrokiem z dnia 26 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, za niezgodny z Konstytucją. Równocześnie Trybunał orzekł, iż ww. przepis utraci moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, co nastąpi w dniu 3 lutego 2012 r. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że trwają prace studialne, których celem jest przygotowanie rozwiązań, możliwych do przyjęcia i wdrożenia przed dniem 4 lutego 2012 r. W dniu 13 stycznia 2012 r.



Sejm uchwalił ustawę o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników w 2012 r. Weszła ona w życie w dniu 1 lutego 2012 r.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia w sprawie załącznika do zarządzenia Prezesa NFZ z dnia 29 października 2009 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi. Problem dotyczył możliwości przekroczenia przez Prezesa NFZ uprawnień do określenia warunków zawierania umów w rodzaju zaopatrzenia w wyroby medyczne, będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi. Minister Zdrowia nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika.

Rzecznik ponownie zasygnalizowała Ministrowi Zdrowia problem niedostatecznych rozwiązań prawnych w zakresie finansowania i udzielania pomocy medycznej osobom bezdomnym, nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym. Rzecznik wskazała na konieczność wprowadzenia regulacji, które uproszczą procedury oraz zapewnią finansowanie świadczeń udzielanych osobom bezdomnym. W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował, iż dostrzega podniesiony problem oraz wyjaśnił, iż w Ministerstwie trwają prace nad stosownymi rozwiązaniami legislacyjnymi.

Rzecznik ponownie zasygnalizowała Ministrowi Zdrowia, iż mimo obowiązywania od blisko 12 lat systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego dotychczas nie wprowadzono kart ubezpieczenia, co powoduje brak jednolitego dokumentu potwierdzającego posiadanie przez ubezpieczonych uprawnienia do bezpłatnego dostępu do świadczeń zdrowotnych. Minister wyjaśnił, iż w celu zagwarantowania ubezpieczonemu jak najmniej obciążającego sposobu potwierdzania jego uprawnień do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w Ministerstwie wypracowano koncepcję, zgodnie z którą podstawową formą potwierdzania uprawnień będzie elektroniczna weryfikacja on-line. Weryfikacja przeprowadzana będzie przez świadczeniodawcę w dniu udzielania świadczenia, poprzez bezpośrednie połączenie z bazą Centralnego Wykazu Ubezpieczonych NFZ.

F. Ochrona praw pacjentów

W 2011 r. Rzecznik kontynuowała działania związane z brakiem regulacji prawnych dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów chorych somatycznie. W sprawie tej ponownie skierowano wystąpienie do Ministra Zdrowia. W odpowiedzi Minister zadeklarował, iż zaproponowane zostaną propozycje zmian przepisów regulujących opisaną problematykę, w celu uniknięcia wątpliwości i problemów interpretacyjnych.

W związku z nadal napływającymi skargami pacjentów oraz kierowników zakładów psychiatrycznych dotyczącymi całkowitego zakazu palenia wyrobów tytoniowych w tych placówkach, wynikającego z przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Rzecznik ponownie wystąpiła do Ministra Zdrowia. Sprawa jest w toku.





Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Rzecznika w przedmiocie konstytucyjności przepisów regulujących zasady wyrażania zgody na leczenie przez małoletnich pacjentów, poprzez zastosowanie przez ustawodawcę sztywnego kryterium wieku pacjenta, a nie stopnia ich dojrzałości.

G. Ochrona praw cudzoziemców

Należy uważnie obserwować sposób przeprowadzenia abolicji dla cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie, wprowadzonej m.in. dzięki staraniom Rzecznika. Jednocześnie w dalszym ciągu należy podejmować działania na rzecz poprawy sytuacji cudzoziemców.

Dalszej kontroli wymaga przestrzeganie praw cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych lub w aresztach deportacyjnych, jak również funkcjonowanie ruchu granicznego i standardów kontroli granicznej. W szczególności wątpliwości budzi umieszczanie małoletnich w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Należy monitorować praktykę sądów w zakresie terminów rozpatrywania wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji orzekających o wydaleniu z terytorium RP (stwierdzono bowiem przypadki, iż wskutek zbyt długiego terminu rozpatrzenia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji, przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, cudzoziemcy zostali wydaleny z terytorium RP).

**6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu
zasady równego traktowania
i przeciwdziałania dyskryminacji**



A. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne

W obliczu rosnącej wieloetniczności i utrzymujących się w społeczeństwie stereotypów dotyczących różnych grup ludności, w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość i pochodzenie etniczne pojawia się szereg wyzwań zarówno dla instytucji publicznych, jak i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Organy państwowe powinny kreować i realizować taką politykę społeczną, która zapewni wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę przed przemocą. W tym celu niezbędne jest stworzenie pełnej i jednolitej bazy rejestrującej przestępstwa popełnione na tle nienawiści rasowej bądź narodowościowej poprzez nawiązanie ścisłej współpracy w zakresie gromadzenia danych przez jak największą liczbę podmiotów, w tym zaangażowanych tematycznie organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, innych instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych.

Ponadto niezbędne jest prowadzenie cyklicznych badań, które przybliżyłyby rzeczywistą skalę zjawiska przemocy na tle rasowym w Polsce, co dawałoby wskazówki w zakresie organizacji działań pomocowych i prewencyjnych, a także podjęcie działań mających na celu upowszechnienie wiedzy nt. przestępstw dyskryminacyjnych penalizowanych w Kodeksie karnym tak, by każda potencjalna ofiara przemocy była świadoma przysługujących jej w tym zakresie środków ochrony.

Konieczna jest także kontynuacja szkolenia funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności policji, w zakresie odpowiedniej identyfikacji oraz reakcji na incydenty o charakterze rasistowskim czy ksenofobicznym oraz postępowania z cudzoziemcami. W trakcie takich szkoleń funkcjonariusze powinni mieć bezpośredni kontakt z osobami o innym pochodzeniu etnicznym czy narodowym, aby mieć możliwość rozwijania swoich kompetencji kulturowych.

W ocenie Rzecznika zalecane jest utrzymanie i doskonalenie przyjętych w organach ścigania mechanizmów kontroli wewnętrznej mających na celu skuteczne ściganie i karanie sprawców, a także uwrażliwienie organów wymiaru sprawiedliwości na znaczenie prewencyjne i edukacyjne wydawanych w sprawach dyskryminacyjnych wyroków karnych. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie do Prokuratora Generalnego.

Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych wymaga zwiększonej uwagi oraz działań, w tym o charakterze edukacyjnym, przełamującym negatywne stereotypy. Ostatnie akty wandalizmu i incydenty rasistowskie świadczą o pogorszeniu stanu przestrzegania praw i stanu ochrony społeczności mniejszościowych. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwróciła uwagę na konieczność uwzględnienia w podstawach programowych kształcenia ogólnego treści dotyczących przeciwdziałania rasizmowi oraz ochrony praw mniejszości romskiej.





Mając na uwadze nasilające się incydenty o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym na terenie kraju, Rzecznik przygotowała raport poświęcony problematyce przeciwdziałania przemocy motywowanej rasą, narodowością lub pochodzeniem etnicznym.

B. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Liczne skargi napływające do Rzecznika potwierdzają, iż ochrona praw osób niepełnosprawnych w wielu aspektach i płaszczyznach funkcjonowania w społeczeństwie wymaga dalszych działań i zmian na rzecz poprawy ich sytuacji.

Rzecznik kontynuowała działania związane z potrzebą ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych podkreśliła, iż chcąc zapewnić skuteczną i efektywną ochronę praw osób niepełnosprawnych należy dążyć do pełnego dostosowania prawa krajowego do standardów określonych w Konwencji oraz możliwie szybkiej jej ratyfikacji. W tym celu niezbędna jest nowelizacja obowiązujących obecnie przepisów Kodeksu cywilnego regulujących instytucję ubezwłasnowolnienia tak, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym intelektualnie efektywną ochronę przed dyskryminacją.

Zdaniem Rzecznika zmiany wymagają także przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ograniczające prawo osób dotkniętych chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym do zawarcia związku małżeńskiego. Rzecznik wystąpiła w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

W zakresie równego dostępu do edukacji uczniów niepełnosprawnych Rzecznik podjęła sprawę zmiany zasad finansowania edukacji uczniów niepełnosprawnych, tak aby środki przeznaczone na ten cel w subwencji oświatowej trafiały rzeczywiście do tej placówki, w której kształci się niepełnosprawne dziecko. Ponadto w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik zwróciła uwagę na problem umieszczania na świadectwie szkolnym osób z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim informacji o dostosowaniu programu do indywidualnych potrzeb ucznia, co może naruszać prawo do prywatności.

Rok 2011 był szczególnie istotny z punktu widzenia realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami. Przed wyborami parlamentarnymi pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje 90. lokali wyborczych posiadających status lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze dwudziestu dwóch miejscowości. W wyniku przeprowadzonej kontroli, uchybienia stwierdzono w 72 lokalach, co stanowiło 80% wszystkich wizytowanych budynków. W celu pełnej realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami należy więc postępować dwutorowo: z jednej strony ułatwiać dostęp do lokali wyborczych, z drugiej zaś – szeroko informować o nowych procedurach wyborczych tj.



głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przy pomocy nakładki w alfabecie Braille'a.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły przepisy dotyczące przeprowadzania egzaminu na prawo jazdy, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu na potrzeby przeprowadzenia egzaminu praktycznego. Stanowi to w ocenie Rzecznika nieuzasadnioną barierę dla osób niepełnosprawnych i utrudnienie w dostępie do rynku pracy i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym. Rzecznik wystąpiła w tej sprawie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik wystąpiła ponadto do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia praw osób głuchych i poważnie niedosłyszących w zakresie ubiegania się o prawo jazdy. Dotychczas obowiązujące przepisy przewidywały, że osoby poważnie niedosłyszące, głuche, również z wszczepem ślimakowym, lub głuchonieme mogą kierować pojazdem. Nowe przepisy dotyczące sposobu oceny stanu narządu słuchu nie zawierają treści odnoszącej się do osób poważnie niedosłyszących i głuchych, w konsekwencji pozbawiają te osoby możliwości ubiegania się o prawo jazdy i kierowania pojazdem silnikowym. W odpowiedzi wskazano, iż w trybie pilnym zostały podjęte prace nad zmianą rozporządzenia, która uwzględni interesy osób niepełnosprawnych słuchowo.

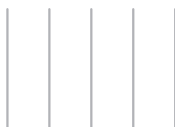
Niezwykle istotnym problemem jest także niska dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. W wystąpieniu do Prezesa Poczty Polskiej Rzecznik zwróciła uwagę na niedostosowanie urzędów pocztowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Celowym wydaje się także rozważenie wprowadzenia obowiązku podjęcia przez właścicieli bądź administratorów budynków użyteczności publicznej określonych prawem działań, mających na celu likwidację barier, w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Wprowadzenie adekwatnego obowiązku prawnego może wydatnie przyspieszyć likwidację barier w integracji społecznej osób niepełnosprawnych. Rekomendacje w tym zakresie zostały zawarte w raporcie Rzecznika poświęconym dostępności infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W obecnej sytuacji demograficzno-społecznej Polski najważniejszym postulatem w zakresie ochrony praw osób starszych jest opracowanie kompleksowej polityki rządu względem starzejącego się społeczeństwa. Pierwszym krokiem w tym kierunku mogłaby być rzetelna realizacja Madryckiego Planu Działania na rzecz Osób Starszych (MIPAA). Rzecznik monitoruje działania prowadzone w tym zakresie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Rzecznik wystąpiła do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie działań i zamierzeń w kwestii poprawy systemu opieki zdrowotnej i pomocy osobom





starszym. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Minister dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań w opiece nad osobami starszymi w Polsce. W listopadzie 2011 r. NFZ wprowadził procedurę medyczną pt. „Całościowa Ocena Geriatryczna”. Planowane są zmiany legislacyjne regulujące kompleksowo system opieki oraz wdrożenie standardów i procedur medycznych dla osób starszych, a także stworzenie krajowej strategii polityki zdrowotnej wobec ludzi starszych.

Badane przez Rzecznika sprawy wskazują, iż w dalszym ciągu występują praktyki ograniczające z powodu wieku możliwość korzystania z usług finansowych. Doświadczenia Rzecznika umacniają ocenę, iż istnieje na tej płaszczyźnie potrzeba wzmocnienia ochrony praw osób starszych. Brak dostępu do produktów bankowych z powodu przekroczenia określonego wieku jest postrzegany przez obywateli, jako dyskryminacja. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują, że wciąż w wielu przypadkach punkty obsługi klienta nie są dostosowane do potrzeb osób starszych, a język umów bankowych oraz informacje o produktach bankowych pozostają niezrozumiałe. Istotną kwestią jest w ocenie Rzecznika potrzeba rozwoju dostępu do bankowości elektronicznej dla osób starszych, gdyż pozostawanie poza tą sferą usług może w przyszłości prowadzić do wykluczenia. Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorowała sytuację osób starszych na rynku usług bankowych i podejmowała działania na rzecz jej poprawy.

D. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rok 2011 był szczególnie istotny z punktu widzenia przeciwdziałania dyskryminacji kobiet w życiu publicznym, a to za sprawą nowych regulacji Kodeksu wyborczego, w myśl których na liście kandydatów w wyborach do Sejmu, liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście i liczba kandydatów – mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (tzw. system kwotowy). Celem przywołanej regulacji było zwiększenie reprezentacji kobiet w parlamencie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć w dostępie do służby publicznej. Z dostępnych analiz wynika jednak, że odsetek kobiet startujących w wyborach do Sejmu w roku 2011 był prawie dwukrotnie wyższy (42%) niż cztery lata wcześniej. Natomiast spośród wszystkich kandydatów do Senatu, tylko 14% stanowiły kobiety. Jak się jednak wydaje, rzeczywistym problemem pozostaje kwestia miejsc, jakie kandydat lub kandydatka zajmują na listach wyborczych. W wyborach parlamentarnych w roku 2011 stosunek odsetka kobiet i mężczyzn na poszczególnych miejscach list wyborczych był znacząco różny na początku i na końcu listy, a zrównywał się dopiero od 14 miejsca na liście. W efekcie liczba kobiet zasiadających w Sejmie VI kadencji zwiększyła się jedynie o 3% w stosunku do liczby posłanek w Sejmie V kadencji. W wyborach parlamentarnych w roku 2011 do Sejmu wybrano 106 kobiet, co stanowi 23% wszystkich posłów. Tym samym, w celu rzeczywistego zapewnienia równouprawnienia



kobiet i mężczyzn w wyborach powszechnych zasadnym wydaje się promowanie dobrej praktyki umieszczania na czołowych miejscach list wyborczych porównywalnej liczby kandydatów jednej i drugiej płci.

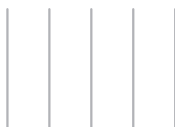
Na skutek napływających skarg Rzecznik zainteresowała się także problemem różnicowania cen usług oferowanych publicznie w zależności od płci klienta (np. bilety na mecze piłkarskie, bilety wstępu do klubów). Każda zgłoszona Rzecznikowi sprawa jest wyjaśniana z punktu widzenia realizacji zasady równego traktowania.

E. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową

Rzecznik skierowała wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie prawnej drogi zmiany płci metrykalnej. W ocenie Rzecznika konieczne jest uchwalenie kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transseksualnych. Za najbardziej pożądane należałoby uznać stworzenie regulacji umożliwiającej dokonanie zmiany płci metrykalnej na podstawie oświadczenia transseksualisty popartego dwoma opiniami właściwych lekarzy, na wzór rozwiązań brytyjskich. Należałoby także uregulować skutki w sferze rodzinno-prawnej osoby transseksualnej, kwestię wymiany dokumentów, możliwość refundacji kosztów przebytych zabiegów, jak też wprowadzić swoisty kontratyp uchylający bezprawność dokonywanych zabiegów chirurgicznych. Do czasu wydania kompleksowej regulacji konieczne jest niezwłoczne wprowadzenie do polskiego prawa przepisów wyraźnie regulujących problem zmiany płci. Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z instytucji sprostowania aktu urodzenia, ponieważ rozstrzygnięcie zapada w trybie postępowania nieprocesowego.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła uwagę na potrzebę ochrony osób transseksualnych na rynku pracy. W tym celu niezbędne jest uchwalenie stosownych regulacji prawnych nakazujących byłym pracodawcom wymianę świadectw pracy w związku ze zmianą danych osobowych (imię, imiona oraz nazwisko) przez osoby, wobec których zapadło orzeczenie sądowe w sprawie zmiany płci. Brak takiego uregulowania stawia osoby transpłciowe w niekorzystnej sytuacji w trakcie prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych przez pracodawców, gdyż osoby te najczęściej dysponują świadectwami szkolnymi i dyplomami ukończenia szkół wyższych ze zmienionymi danymi osobowymi oraz świadectwami pracy, w których zawarte są już nieaktualne dane osobowe. Ujawnienie wcześniejszej tożsamości osoby posiadającej orzeczenie sądowe w sprawie zmiany płci może też rodzić niepotrzebne konflikty w miejscu pracy (dyskryminacja, mobbing).

Rzecznik dostrzega także problem odmowy wydawania zaświadczeń dotyczących stanu cywilnego niektórym osobom chcącym zawrzeć związek małżeński za granicą. Oprócz danych osoby zamierzającej zawrzeć małżeństwo, niezbędne jest bowiem wskazanie danych osobowych przyszłego współmałżonka (m.in. imię, nazwisko





i obywatelstwo). Zdaniem Rzecznika tego rodzaju wzór zaświadczenia jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wymaga zmiany. Rzecznik monitoruje prace toczące się w tej sprawie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

F. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Rzecznik kontynuowała sprawę organizowania w szkołach powszechnych lekcji religii i etyki oraz wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*. Z sygnałów napływających do Rzecznika wynika, że liczba uczniów koniecznych do zorganizowania lekcji etyki (obecnie 7 osób z jednej klasy) jest poważną przeszkodą dla realizacji praw tych uczniów, którzy chcieliby uczestniczyć w zajęciach z etyki. Zasadnym wydaje się więc zmniejszenie minimalnej liczby chętnych do trzech uczniów z jednej klasy.

W ocenie Rzecznika, brak chętnych do zorganizowania zajęć z etyki nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla całkowitego odstąpienia od organizowania tych zajęć. Jeśli uczeń lub jego rodzic wie, że w szkole brakuje nauczycieli, którzy mogliby poprowadzić ten przedmiot, to rezygnuje ze zgłoszenia się na lekcje. Podobnie może działać świadomość braku podręcznika. Dlatego też niezbędne wydaje się większe zaangażowania władz oświatowych w przedstawienie rodzicom i uczniom oferty z zakresu możliwości nauczania etyki. Rezygnacja z podjęcia nauki etyki płynie bowiem, także z braku świadomości, że przedmiot „etyka” jest dostępny w ofercie edukacyjnej danej szkoły. Kolejnym problemem, dotyczącym w sposób szczególny małe miejscowości, jest brak nauczycieli mogących poprowadzić lekcje etyki oraz organizowanie tych lekcji po godzinach zajęć szkolnych lub w innej szkole (w ramach grup międzyszkolnych). Zmusza to uczniów uczęszczających na zajęcia z etyki do długiego oczekiwania na lekcje lub do uciążliwej podróży do innej szkoły. Problem ten niewątpliwie rzutuje na frekwencję oraz liczbę chętnych do uczęszczania na zajęcia z etyki. Zasadnym wydaje się zorganizowanie zajęć z etyki bezpośrednio przed lub po lekcjach.

--	--	--	--	--

7. Dane informacyjno-statystyczne

--	--	--	--	--

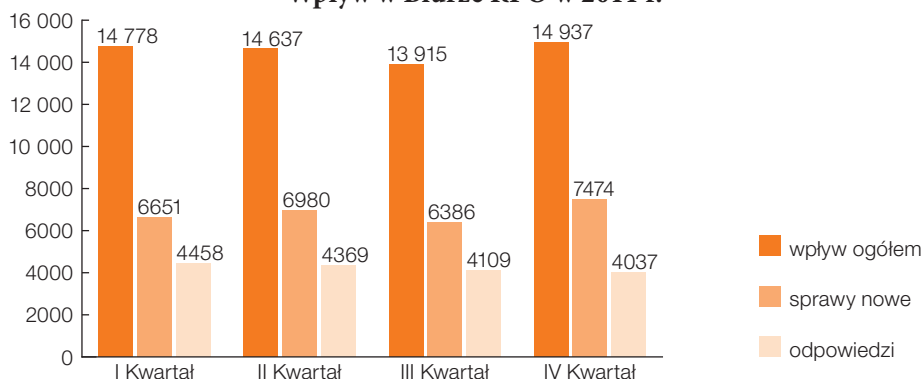


Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

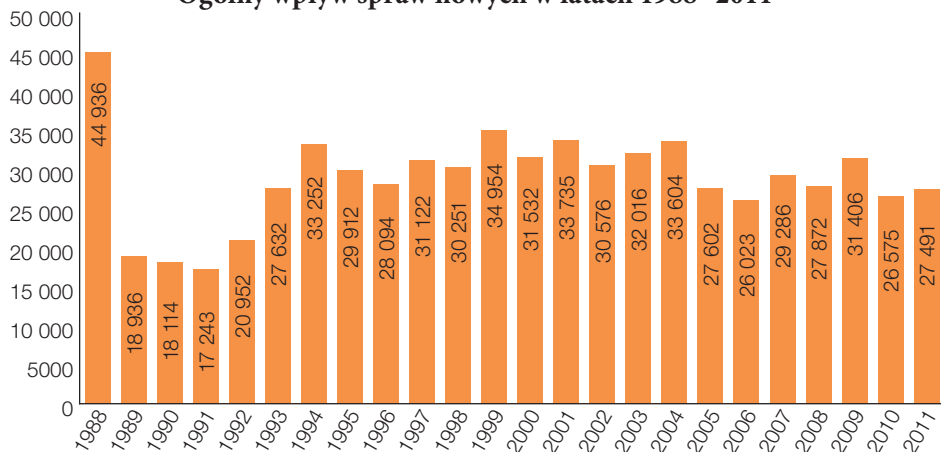
	2010 1.01.-31.12.	2011 1.01.-31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988-31.12.2011)
Wpływ ogółem	56 641	58 277	+2,9	1 158 619
Liczba nowych spraw	26 575	27 491	+3,4	693 116
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	19 928	16 972	-14,8	385 845

W 2011 roku w Biurze RPO przyjęto 6323 interesantów oraz przeprowadzono 22 783 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2011 r.



Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988 - 2011



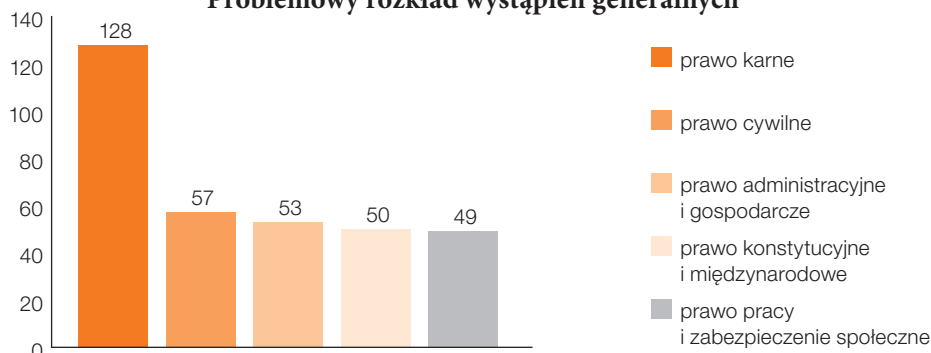


Rzecznik Praw Obywatelskich skierowała:	2011
1) wystąpień problemowych	204
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	92
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	14
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	7
5) kasacji	78
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
7) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
8) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	1
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2
10) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3
11) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	10
12) przystąpiła do postępowania sądowego	6
13) przystąpiła do postępowania administracyjnego	4

Spośród 343 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2011 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	128	36,4
prawo cywilne	57	16,2
prawo administracyjne i gospodarcze	53	15,1
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	50	14,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	49	13,9

Problemy rozkład wystąpień generalnych



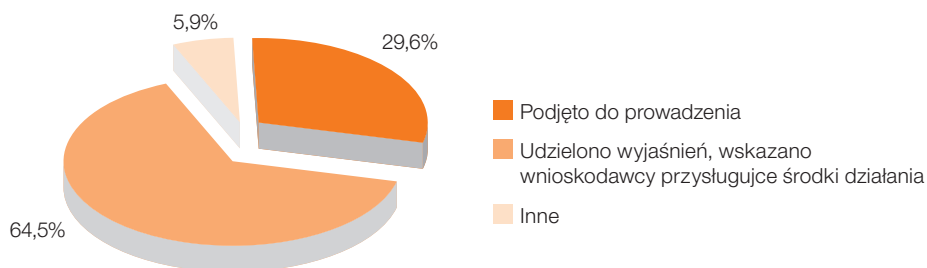


Sprawy rozpatrzone w 2011 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 32 343 nowe sprawy, w tym:

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
	2	3		
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	9572	29,6
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	8454 596	26,1
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1118	3,5
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	20 875	64,5
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	20 875	64,5
Inne	6	Razem	1896	5,9
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	477	1,5
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	497	1,5
	9	nie podjęto ³	922	2,9
Łącznie			32 343	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2011 r.



³ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



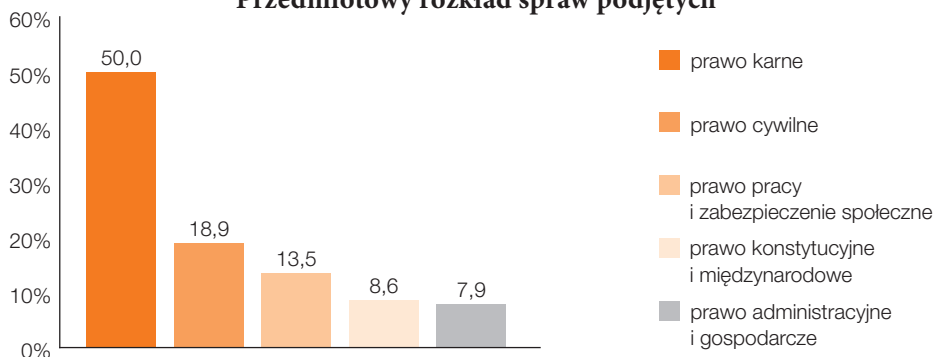
Spośród 32 343 spraw rozpatrzonych najczęściej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	11 374	35,2
prawo cywilne	6830	21,1
prawo administracyjne i gospodarcze	5634	17,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4946	15,3
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3138	9,7
inne	421	1,3

Z 32 343 spraw rozpatrzonych w 2011 roku podjęto do prowadzenia 9572, w tym najczęściej było spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo karne	4786	50,0
prawo cywilne	1809	18,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1295	13,5
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	823	8,6
prawo administracyjne i gospodarcze	758	7,9
inne	101	1,1

Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

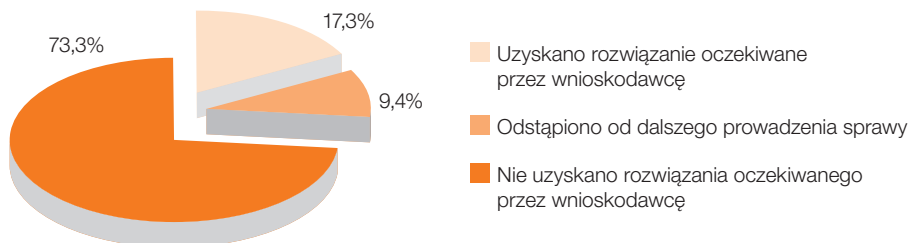




Zakończono postępowanie w 9074 sprawach podjętych w roku 2011 i latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	1572	17,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1080	11,9
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	492	5,4
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	856	9,4
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	503	5,5
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	353	3,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	6646	73,3
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	6238	68,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	362	4,0
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	46	0,5
Razem		9074	100,0	

Zakończenie spraw podjętych

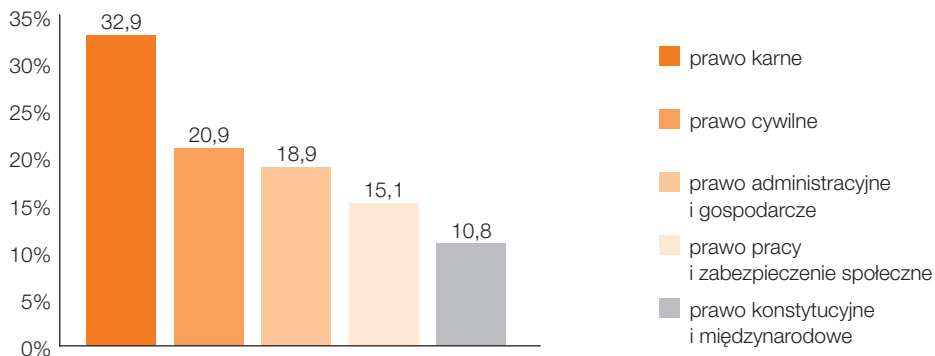


Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2011 r.

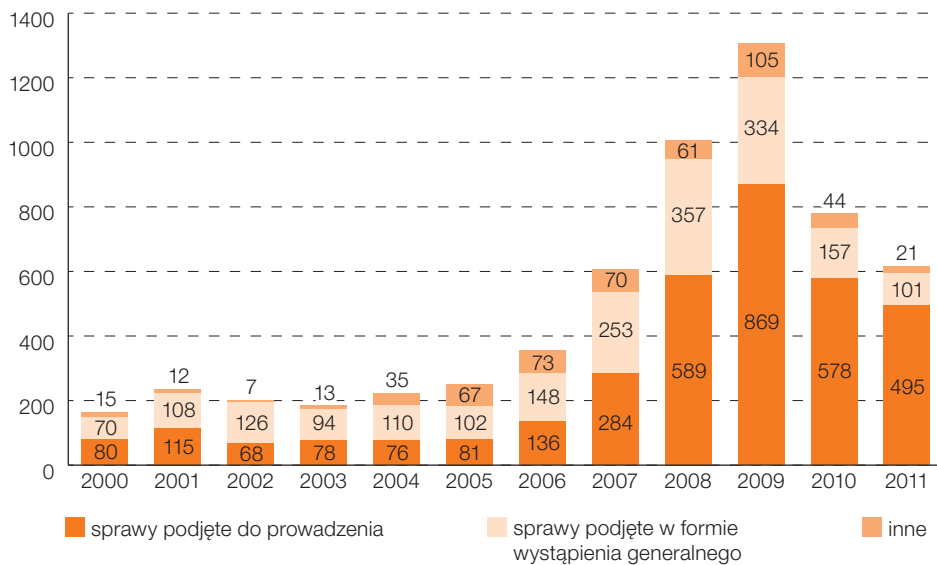
Problematyka	Liczba	%
1 prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2965	10,8
2 prawo karne	9051	32,9
3 prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4161	15,1
4 prawo cywilne	5757	20,9
5 prawo administracyjne i gospodarcze	5189	18,9
6 Krajowy Mechanizm Prewencji	154	0,6
7 inne	214	0,8
8 Razem	27 491	100,0



Wiodące problematyki spraw nowych w 2011 r.

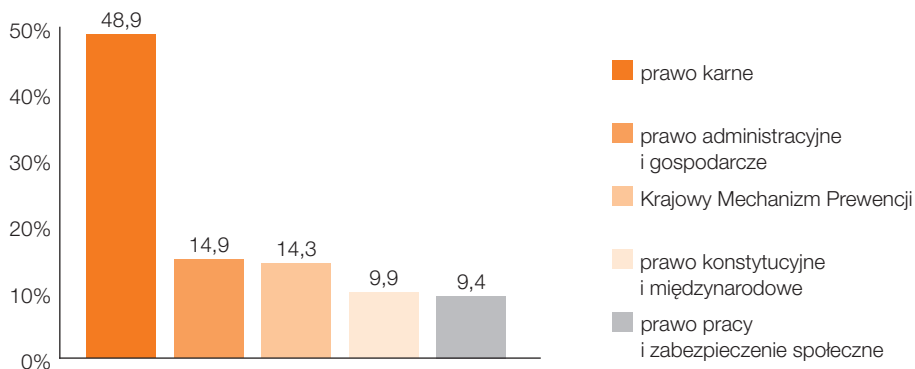


Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika

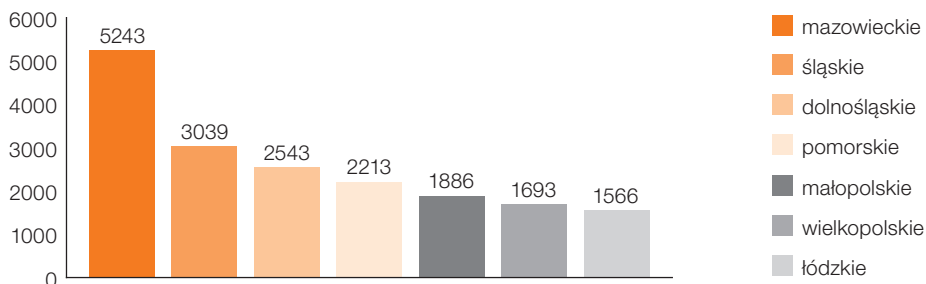




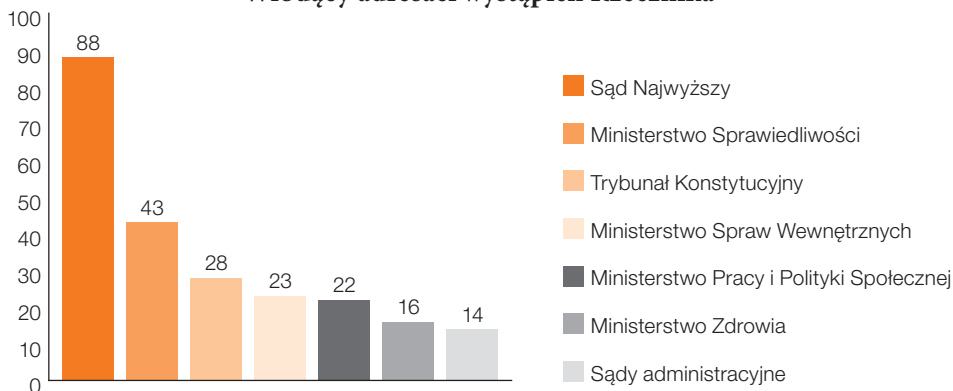
Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

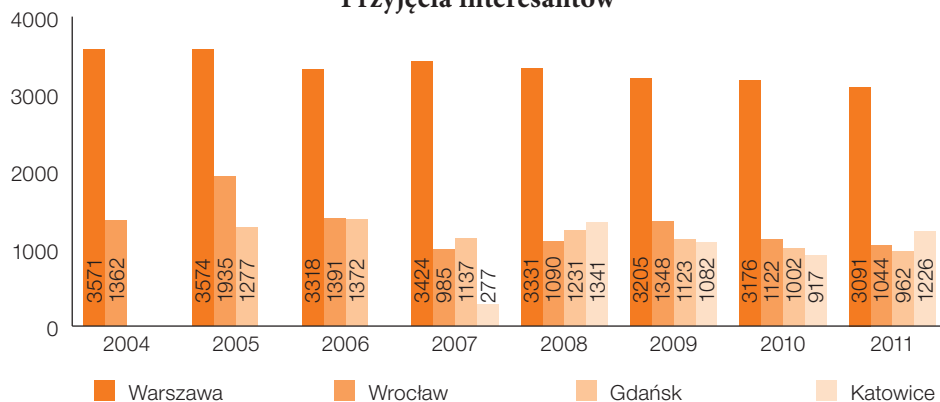


Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika

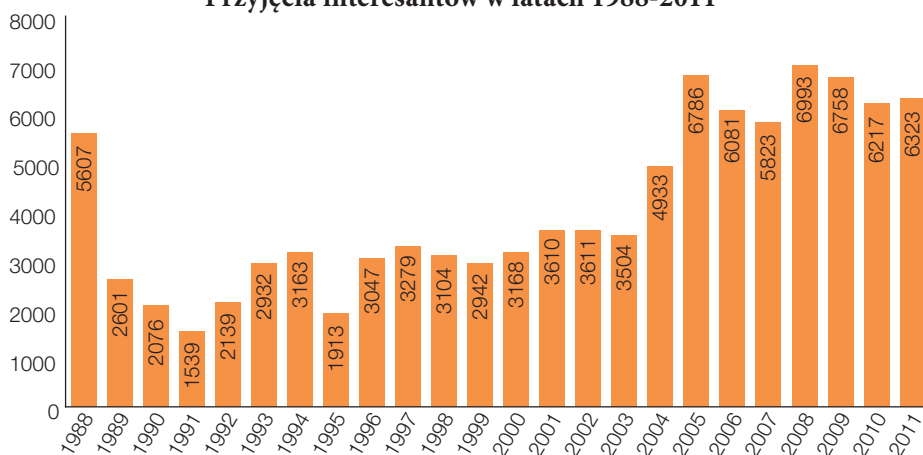




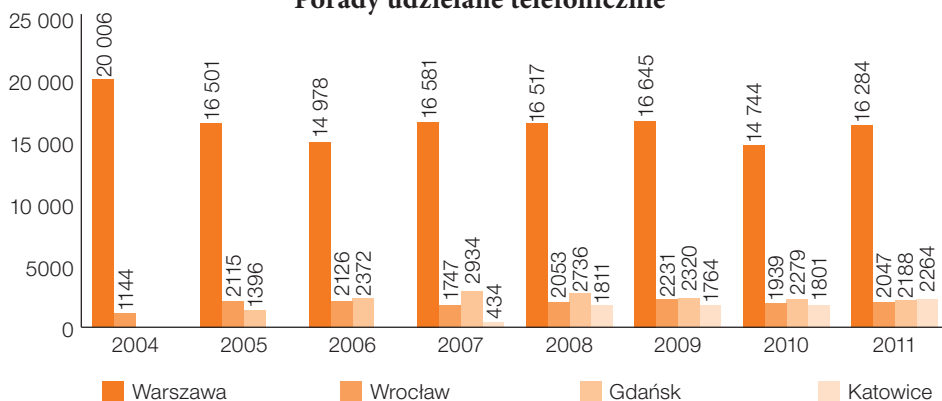
Przyjęcia interesantów



Przyjęcia interesantów w latach 1988-2011

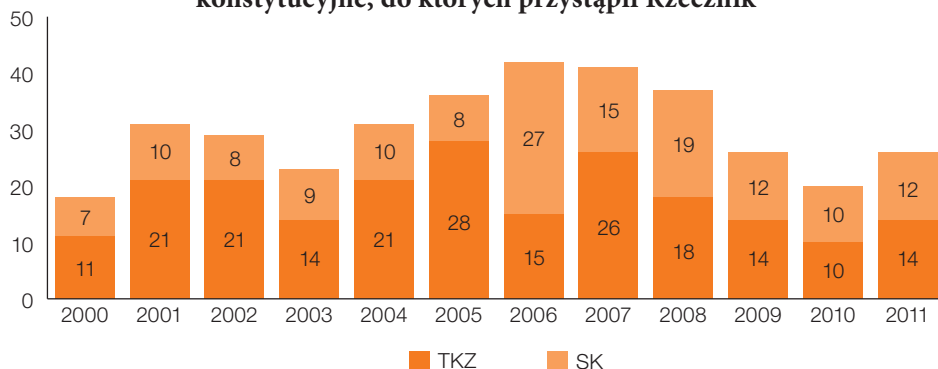


Porady udzielane telefonicznie

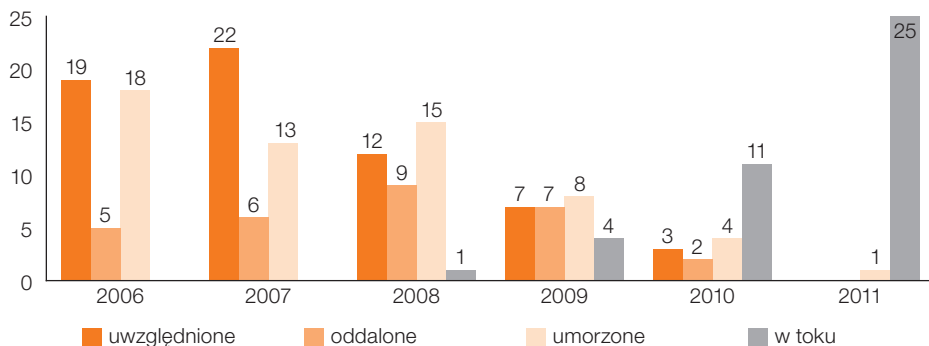




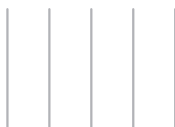
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik



Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpiła Rzecznik⁴

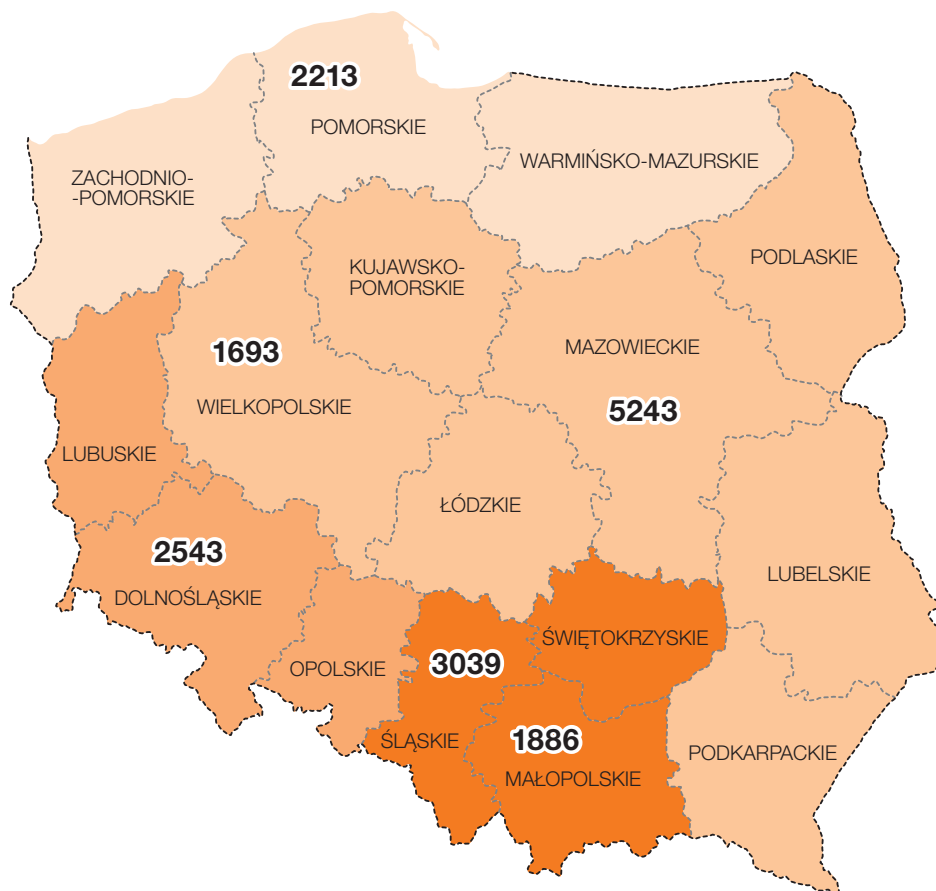


⁴ Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.



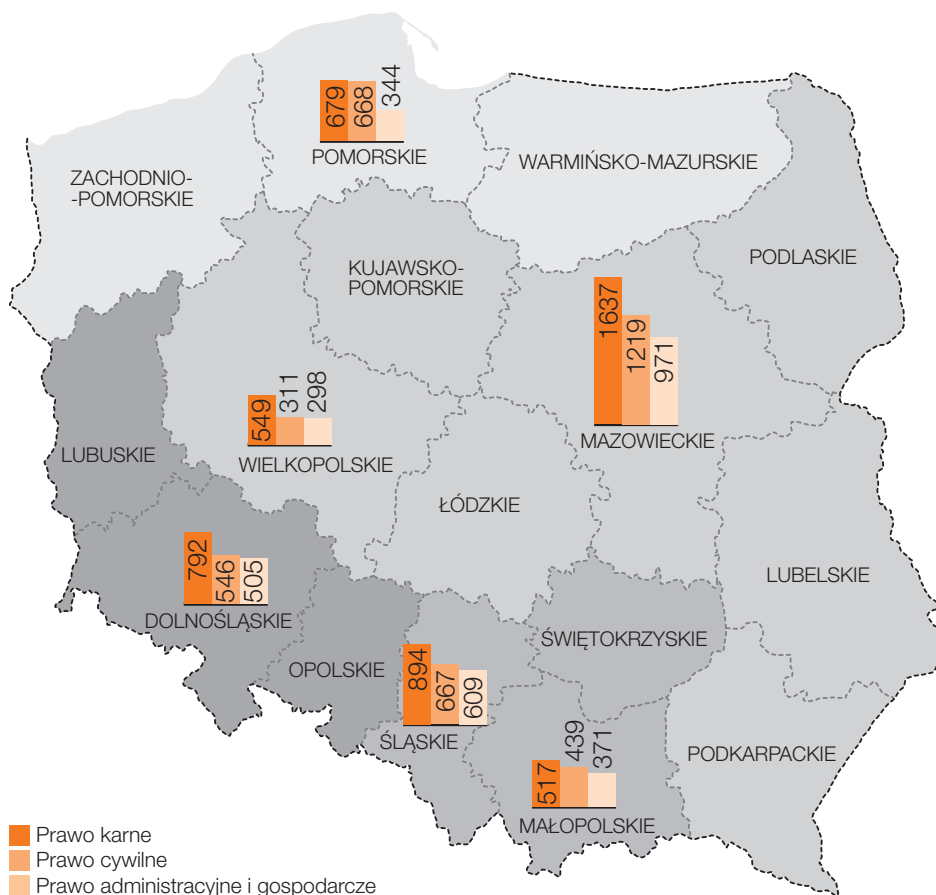


Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2011 r.





Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2011 r.





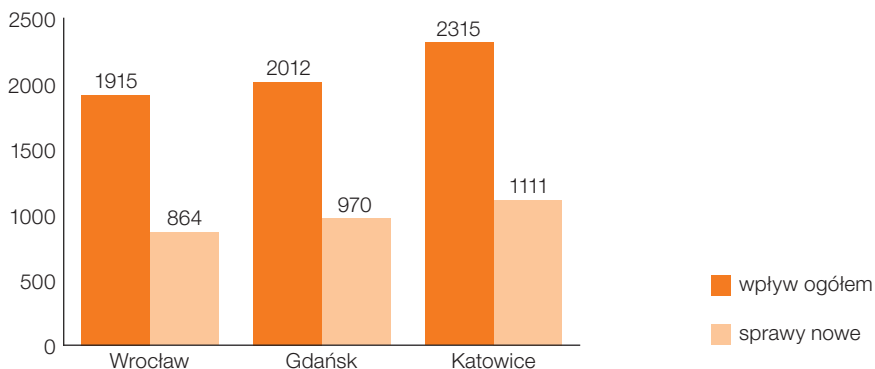
Biura Pełnomocników Terenowych



- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r.
- Biuro RPO w Warszawie



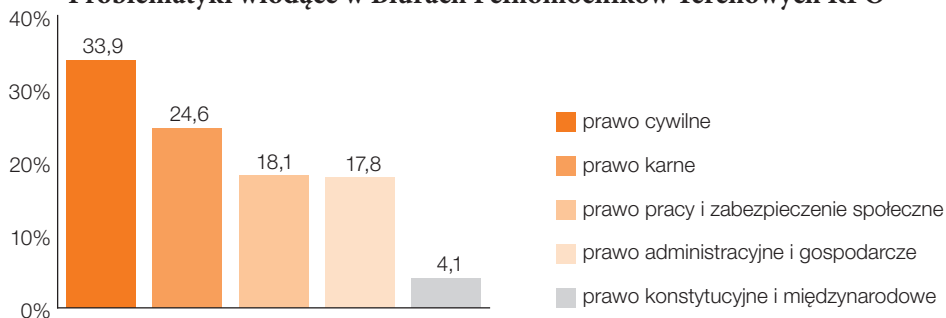
Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	998	33,9
prawo karne	726	24,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	533	18,1
prawo administracyjne i gospodarcze	523	17,8
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	122	4,1

Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

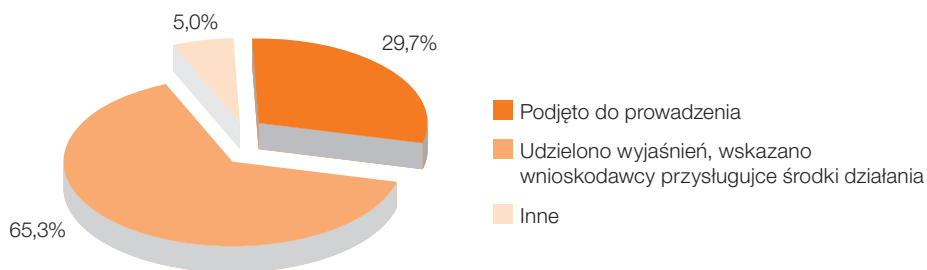




**W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników
Terenowych rozpatrzono 3256 nowych spraw, w tym:**

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
– podjęto do prowadzenia	966	29,7
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	2128	65,3
– przekazano wniosek wg właściwości	82	2,5
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	28	0,9
– nie podjęto ⁵	52	1,6

Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



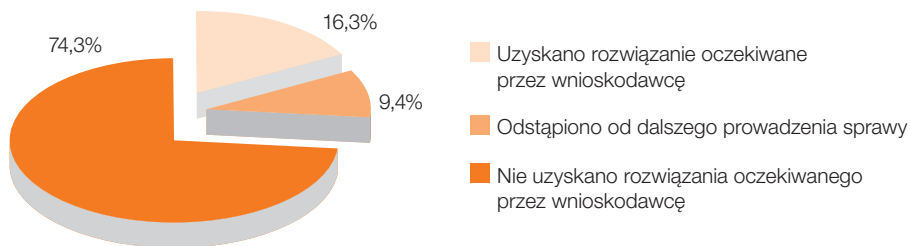
⁵ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



W Biurach Pełnomocników Terenowych RPO zakończono postępowanie w 871 sprawach podjętych w 2011 r. i w latach poprzednich

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	142	16,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	126	14,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	16	1,8
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	82	9,4
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	49	5,6
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	33	3,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	647	74,3
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	605	69,5
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	12	1,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	30	3,4
Razem		871	100,0	

Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO





infolinia obywatelska
800 676 676

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Jesteśmy do Twojej dyspozycji

■ Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił specjalną linię telefoniczną dla Obywateli, którzy **chcą uzyskać informacje** lub złożyć skargę. Z uwagą wysłuchane będą również refleksje na temat funkcjonowania systemu prawnego i instytucji publicznych w naszym państwie.

Chcemy maksymalnie uprościć nasz sposób komunikowania się - aby Obywatele **wiedzieli wszystko o swoich prawach**, a Rzecznik mógł być dobrze poinformowany o istniejących zagrożeniach i przypadkach łamania tych praw.

INFOLINIA OBYWATELSKA

**połącz
się!**



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**



800 676 676

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

INFOLINIA OBYWATELSKA
połącz się!

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa
tel.: +48 22 55 17 700
www.rpo.gov.pl

PEŁNOMOCNICY 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

www.rpo.gov.pl