

**Data publikacji: 07-05-2012**



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.

**Druk nr 109**

---

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH  
Irena LIPOWICZ**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) przedkładam informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 wraz z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Irena Lipowicz



**INFORMACJA**  
**o działalności**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**za rok 2011**  
**oraz o stanie przestrzegania**  
**wolności i praw człowieka i obywatela**

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

*Spis treści*

Wprowadzenie.....	7
<b>CZĘŚĆ I - Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela.....</b>	<b>13</b>
I. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji .....	14
II. Prawo do dobrej legislacji.....	19
III. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki.....	31
A. Sądownictwo i prokuratura .....	31
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej.....	38
C. Prawo do obrony.....	46
D. Koszty postępowania.....	54
E. Przewlekłość postępowań .....	58
F. Postępowanie mandatowe .....	60
G. Represje ze strony organów państwa w latach 1944–1989 .....	61
IV. Wolność osobista.....	63
V. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	66
VI. Konstytucyjne prawa i wolności obywateli.....	73
A. Wolność słowa i prawo do informacji.....	73
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych .....	77
C. Lustracja .....	82
D. Prawa wyborcze.....	82
VII. Rozbieżności w stosowaniu prawa.....	85
VIII. Zagadnienia z zakresu prawa pracy.....	99
A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia.....	99
B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy.....	100
C. Urzędnicy państwowi i samorządowi.....	102
D. Nauczyciele i pracownicy nauki.....	103
E. Bezrobocie .....	104
IX. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego .....	109
X. Zabezpieczenie społeczne .....	115
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości .....	115

	B. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna.....	121
	C. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym .....	123
	D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne.....	125
XI.	Ochrona zdrowia .....	127
	A. System ochrony zdrowia.....	127
	B. Ochrona praw pacjentów .....	136
XII.	Ochrona praw rodziny.....	139
	A. Świadczenia rodzinne.....	139
	B. Inne.....	144
XIII.	Ochrona praw osób starszych .....	146
XIV.	Ochrona praw osób niepełnosprawnych .....	151
XV.	Prawo do nauki.....	160
	A. Realizacja obowiązku szkolnego.....	160
	B. Edukacja szkolna .....	163
	C. Szkolnictwo wyższe .....	165
XVI.	Ochrona środowiska .....	169
XVII.	Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych .....	171
	A. Ochrona praw lokatorów .....	171
	B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych.....	178
	C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych.....	179
	D. Sprzedaż lokali mieszkalnych .....	187
XVIII.	Ochrona praw majątkowych, gospodarka nieruchomościami .....	194
	A. Ochrona praw majątkowych.....	194
	B. Gospodarka nieruchomościami .....	203
	C. Prawo wodne .....	205
	D. Reprywatyzacja i prywatyzacja .....	207
	E. Egzekucja świadczeń.....	209
XIX.	Ochrona praw konsumentów .....	212
	A. Usługi bankowe .....	212
	B. Usługi przewozowe .....	213
	C. Ubezpieczenia.....	215
	D. Inne.....	216
XX.	Problematyka danin publicznych .....	218
	A. Podatek od towarów i usług.....	218
	B. Podatki i opłaty lokalne.....	220

C. Papiery wartościowe .....	222
XXI. Ruch drogowy .....	224
XXII. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich .....	226
A. Wykonywanie kar i środków karnych .....	226
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich .....	242
C. Pobyt w miejscach zatrzymań .....	248
D. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności .....	249
XXIII. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych .....	252
A. Zawodowa służba wojskowa .....	252
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych .....	261
C. Inne .....	273
XXIV. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych .....	276
XXV. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO .....	279
XXVI. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela .....	288
A. Tworzenie prawa .....	288
B. Prawo do sądu .....	290
C. Wolność słowa .....	291
D. Wolność osobista .....	291
E. Prawo do prywatności .....	292
F. Bezpieczeństwo obywateli .....	293
G. Prawa osób niepełnosprawnych .....	294
H. Ochrona zdrowia .....	295
I. Ochrona praw rodziny .....	298
J. Prawo do zabezpieczenia społecznego .....	299
K. Ochrona praw konsumentów .....	299
L. Sytuacja osób pozbawionych wolności .....	300
M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE .....	301
<b>CZĘŚĆ II - Przestrzeganie zasady równego traktowania .....</b>	<b>303</b>
I. Wstęp .....	304
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki .....	309

A.	Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich i wybrane sprawy indywidualne.....	309
B.	Prowadzone przez Rzecznika badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania.....	360
C.	Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania.....	363
D.	Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania.....	368
III.	Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania.....	370
A.	Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.....	370
B.	Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.....	386
C.	Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania za rok 2011.....	392
IV.	Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.....	394
	<b>CZĘŚĆ III - Sprawy międzynarodowe i społeczne</b> .....	407
I.	Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 r. ....	408
A.	Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi ....	408
B.	Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi międzynarodowymi instytucjami.....	410
C.	Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego „Partnerstwo dla Praw Człowieka Polska – Armenia – Azerbejdżan”.....	411
D.	Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji.....	415
E.	Współpraca międzynarodowa w zakresie równego traktowania.....	417
II.	Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2011 r. ....	419
A.	Edukacja obywatelska.....	419
B.	Szkolenia i warsztaty.....	420

C. Propagowanie wiedzy o prawach człowieka i działalności RPO .....	421
D. Konferencje .....	422
E. Innowacje .....	427
Załączniki: .....	428
Załącznik Nr 1	
Dane informacyjno-statystyczne .....	428
Załącznik Nr 2	
Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania .....	443
Załącznik Nr 3	
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO .....	449
Załącznik Nr 4	
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO .....	473
Załącznik Nr 5	
Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO .....	477
Załącznik Nr 6	
Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów .....	480
Załącznik Nr 7	
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne .....	482
Załącznik Nr 8	
Kasacje w sprawach karnych .....	484
Załącznik Nr 9	
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych .....	489
Załącznik Nr 10	
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	492
Załącznik Nr 11	
Przystąpienie do postępowania sądowego .....	493
Załącznik Nr 12	
Wystąpienia legislacyjne .....	495



Załącznik Nr 13	
Pozostałe wystąpienia .....	496
Załącznik Nr 14	
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich .....	498
Załącznik Nr 15	
Wybrane konferencje organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania .....	530

## **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 bezpośrednie 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 prawnego<sup>1</sup>.

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 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

---

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

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 2001 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 traktowania<sup>2</sup>. 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

---

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

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 imigrantów. Pod 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. Miedzy 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 „Światelko wyborcze” 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.

## CZĘŚĆ I

### **Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela**



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

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 61 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania<sup>3</sup> (zwany dalej OPCAT lub Protokołem), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, w dniu 18 grudnia 2002 r. Jest również jednym z 37 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji<sup>4</sup>. Celem Protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizytacji, przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy, w miejscach gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Intencją podejmowanych działań jest zapobieganie torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Rok 2011 był czwartym rokiem wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (zwanego dalej Mechanizmem lub KMP). W omawianym okresie wydatki związane z funkcjonowaniem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zostały zmniejszone przez Sejm z planowanych 36 mln 477 tys. zł. do 35 mln 424 tys. zł. Uszczuplenie budżetu Biura RPO pociągnęło za sobą zmniejszenie sumy związanej z pokryciem kosztów funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji z planowanej kwoty 1 mln 740 tys. zł do 1 mln 265 tys. zł. Nie pozwalało to nam usprawiedliwić się trwającym okresem wdrożenia Konwencji skoro środki zmniejszono.

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

<sup>4</sup> Dane na dzień 1 stycznia 2012 r. – [www.apr.ch/opcat](http://www.apr.ch/opcat).

Zgodnie z definicją miejsc zatrzymań oraz osób pozbawionych wolności zawartą w art. 4 OPCAT<sup>5</sup>, liczba jednostek, które mogą być objęte wizytacjami Mechanizmu, kształtuje się na poziomie 1800. W 2011 r. przedstawiciele KMP przeprowadzili wizytacje 89 miejsc zatrzymań, w tym: zakładów karnych (12), aresztów śledczych (4), pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (27), policyjnych izb dziecka (10), izb wytrzeźwień (5), młodzieżowych ośrodków wychowawczych (12), młodzieżowych ośrodków socjoterapii (7), zakładów poprawczych (2), schronisk dla nieletnich (2) zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (2), domów pomocy społecznej (2) oraz izb zatrzymań żandarmerii wojskowej (4).

Od stycznia 2011 r. działalność Mechanizmu realizowana jest głównie przez jeden Zespół, wizytujący wszelkiego rodzaju miejsca zatrzymań, o których mowa w art. 4 OPCAT. W skład tego Zespołu merytorycznego w Biurze RPO wchodzi osiem osób. Obsada personalna Zespołu nie pozwoliła na pełną realizację wizytacji zaplanowanych w harmonogramie wizytacji KMP w 2011 roku, dlatego też w zależności od potrzeb - w wizytacjach brali udział również pracownicy Zespołu Prawa Karnego. Wsparcie Zespołu „KMP” stanowili również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. Wyczerpano wszelkie rezerwy wewnętrzne.

W dniu 18 listopada 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>6</sup>. Dokonana nowelizacja związana była z potrzebą realizacji ciążących na Polsce zobowiązań międzynarodowych wynikających z Protokołu Fakultatywnego, w tym potrzeby uregulowania uprawnień Mechanizmu do przetwarzania danych osobowych. Do czasu wprowadzenia tych zmian pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji wykonywali swoje

---

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 4 OPCAT przez miejsce zatrzymań rozumie się jakiegokolwiek miejsce pozostające pod jurysdykcją i kontrolą danego państwa, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Pozbawienie wolności oznacza zaś jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1320.

czynności bez dostępu do danych osobowych wrażliwych. Ograniczony dostęp do danych osobowych, w tym danych wrażliwych wpłynął również na skład zespołów wizytujących. Do udziału w wizytacjach nie włączano ekspertów zewnętrznych z powodu braku środków. Nie był zatem spełniony wymóg interdyscyplinarności składu grupy wizytacyjnej. W wizytacjach uczestniczyli głównie prawnicy i politolodzy o specjalizacji resocjalizacyjno–kryminologicznej, a także pedagodzy resocjalizacyjni.

Należy podkreślić, że podczas wizytacji przeprowadzonych w 2011 r. nie dostrzeżono sytuacji, które świadczyłyby o stosowaniu tortur<sup>7</sup> na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W miejscach pozbawienia wolności dochodzi jednak do sytuacji, które zgodnie z normami Mechanizmu są poniżającym lub niehumanitarnym traktowaniem albo karaniem.

Uwagi sformułowane w wyniku wizytacji jednostek penitencjarnych dotyczyły głównie kwestii potrzeby renowacji oddziałów mieszkalnych, zabudowy kąpek sanitarnych oraz zapewnienia poczucia intymności osobom pozbawionym wolności. W zakładach karnych i aresztach śledczych powtarzał się problem przeprowadzania badań medycznych osadzonych w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej, a tym samym naruszania prawa do intymności i poszanowania godności osadzonych oraz prawa do tajemnicy medycznej.

Z krytyczną oceną warunków bytowych wiąże się kwestia przeludnienia jednostek penitencjarnych. Do celów mieszkalnych adaptowane były świetlice, izby chorych, a w niektórych przypadkach nawet cele do wykonywania kary dyscyplinarnej w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej oraz cele przeznaczone dla tzw. osadzonych „niebezpiecznych”. Pozyskiwanie dodatkowych miejsc zakwaterowania

---

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 1 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur przez tortury rozumie się każde działanie, którym jakiegokolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobą trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą.

odbywało się więc kosztem oferty zajęć kulturalno–oświatowych, z których mogłaby korzystać większość osadzonych

Podkreślić należy, że funkcjonariusze Służby Więziennej generalnie traktowali osoby pozbawione wolności z poszanowaniem ich godności. Odnotowano jednak przypadki poniżających form traktowania osadzonych podczas stosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci umieszczenia w celi zabezpieczającej.

W przypadku jednostek dla nieletnich najbardziej niepokojące były niedopuszczalne formy karania wychowanków, które zdaniem KMP, w niektórych przypadkach, były nieludzkim i poniżającym traktowaniem. W placówkach pojawiały się również zarzuty stosowania siły fizycznej przez ich pracowników.

W funkcjonowaniu pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji stwierdzono nieprawidłowości polegające między innymi na nieinformowaniu zatrzymanych o przysługujących im prawach. Ponadto, często odnotowywano brak odpowiedniego wyposażenia. Należy jednak wskazać, że zatrzymani zasadniczo nie zgłaszali uwag co do sposobu traktowania przez funkcjonariuszy Policji odbywających służbę w PdOZ.

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

Szereg rekomendacji KMP, wydanych w wyniku dokonanych czynności, zostało uwzględnionych przez kierownictwo poszczególnych placówek niezwłocznie w następstwie wizytacji. Realizacja tych, które wymagają odpowiednich nakładów finansowych, jest monitorowana przez pracowników Mechanizmu.

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z dziedzin współpracy międzynarodowej Rzecznika. (Szerzej na ten temat w rozdziale „Działalność międzynarodowa Rzecznika w 2011 r.”).

W celu rozpowszechnienia wiedzy o Mechanizmie przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyli w cyklu konferencji regionalnych nt. "Stosowania i wykonywania środków wychowawczych, w tym środka tymczasowego, w kontekście specyfiki funkcjonowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii"<sup>8</sup>, podczas których omawiali funkcjonowanie Krajowego Mechanizmu Prewencji jako metody poprawy jakości pracy Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych i Młodzieżowych Ośrodków Socjoterapii.

Członkowie Mechanizmu oraz Zespołów wspomagających KMP mieli możliwość podniesienia swoich kwalifikacji, w ramach specjalistycznego szkolenia pt.: „Metody przeprowadzania rozmów indywidualnych z trudnym interesantem”<sup>9</sup>. 32-godzinny warsztat poświęcony był: komunikacji interpersonalnej, sztuce prowadzenia rozmów, asertywności w relacjach z klientem i przełożonymi, diagnozie i rozpoznawaniu podstawowych mechanizmów klienta, manipulacji i kłamstwu oraz pracy z osobami zaburzonymi umysłowo.

Analiza wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji zostanie zaprezentowana w odrębnym raporcie Mechanizmu z 2011 r., do którego opublikowania Państwa Strony Protokołu są zobowiązane na podstawie art. 23 OPCAT. Szczegółowe raporty z działalności KMP w Polsce z ubiegłych lat są systematycznie publikowane na stronie internetowej Rzecznika ([www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)).

---

<sup>8</sup> Cykl konferencji zorganizowało Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka oraz Ośrodkiem Rozwoju Edukacji. Celem konferencji było usystematyzowanie i upowszechnianie wiedzy na temat stosowania oraz wykonywania środków wychowawczych ze szczególnym uwzględnieniem środków wychowawczych polegających na umieszczeniu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, a także stosowania środka tymczasowego na podstawie art. 26 Ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Konferencje te odbyły się w: Warszawie (7–8 kwiecień 2011 r.), Poznaniu (15 wrzesień 2011 r.), Kielcach (11 październik 2011 r.), Olsztynie (21 wrzesień 2011 r.), Zamościu (7–8 grudnia 2011 r.) Wrocławiu (12 grudnia 2011 r.)

<sup>9</sup> Szkolenie zorganizowane zostało w formie dwóch modułów, w dniach: 1–2 lipca 2011 r. oraz 14–15 października 2011 r.

## II. Prawo do dobrej legislacji

### 1. Brak wytycznych ustawowych dotyczących kryteriów ustalania maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień

Rzecznik wniosła<sup>10</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>11</sup> w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji oraz § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>12</sup> - z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika, w tym wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura Rzecznika w izbach wytrzeźwień ujawnił się problem konstytucyjności regulacji dotyczącej wysokości opłat pobieranych za pobyt w izbie wytrzeźwień. **Zdaniem Rzecznika art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera wytycznych pozwalających na ustalenie, czym powinien kierować się organ upoważniony określając w rozporządzeniu maksymalną wysokość opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień.** W rezultacie opłaty te mogą być ustalane w sposób całkowicie dowolny. Również przepis § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, bowiem ustala bez dostatecznych wskazówek zawartych w ustawie maksymalną wysokość opłaty. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>10</sup> RPO-571581-II/11 z 29 marca 2011 r.

<sup>11</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).

<sup>12</sup> Rozporządzenie z 4 lutego 2004 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 192, z późn. zm.).

2. Dochodzenie roszczeń o rekompensatę z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju

W związku z napływającymi skargami, Rzecznik uznała za konieczne zwrócenie uwagi Ministra Skarbu Państwa na regulację art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>13</sup>. Przepis ten stanowi, iż rekompensata dla osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tejże ustawy ma być wypłacona ze środków budżetu państwa. Ustawa nie określa trybu procedowania w celu ustalenia i wypłaty rekompensat. Mają być one wypłacane na podstawie odrębnych przepisów, których pomimo upływu 10 lat od wejścia w życie ustawy, do tej pory nie uchwalono. **W ocenie Rzecznika wydanie przepisu blankietowego, które nie pociągnęło za sobą uchwalenia przepisów odrębnych, jest zaniechaniem legislacyjnym.** Minister Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, a także jest dysponentem Funduszu Reprywatyzacyjnego. Należy zatem uznać, że na Ministrze Skarbu Państwa spoczywa obowiązek wystąpienia ze stosownym projektem mającym na celu doprowadzenie do wydania przepisów odrębnych. Niepodjęcie przez wskazany organ działań zmierzających do uchwalenia przepisów odrębnych uznać należy za naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, które powinno gwarantować poszanowanie wolności i praw jednostki oraz urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>14</sup> do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o poinformowanie, czy w Ministerstwie są prowadzone prace zmierzające do wprowadzenia postulowanych regulacji prawnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>15</sup> Rzecznika, że w ciągu ostatnich dwóch lat do Ministerstwa Skarbu Państwa wpłynęły 32 wnioski o ustalenie i wypłatę odszkodowania za przejęte lasy, złożone przez byłych właścicieli i ich spadkobierców, którzy jako podstawę prawną

---

<sup>13</sup> Ustawa z 6 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.).

<sup>14</sup> RPO-608141-IV/09 z 5 maja 2011 r.

<sup>15</sup> Pismo z 16 maja 2011 r.

swoich roszczeń podali art. 7 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Minister Skarbu Państwa z uwagi na brak podstaw prawnych do ustalenia i wypłaty rekompensat, uznał się za organ niewłaściwy w przedmiotowej sprawie i w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zwrócił przedłożone wnioski, jako wniesione w sprawie w której właściwy jest sąd powszechny. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem<sup>16</sup> z dnia 29 kwietnia 2010 r. jednoznacznie potwierdził brak kompetencji Ministra Skarbu Państwa do rozstrzygania tego typu wniosków, orzekając równocześnie, iż zostały one prawidłowo zwrócone przez Ministra Skarbu Państwa.

Podtrzymując krytyczną ocenę zasadności wprowadzenia przepisów blankietowych, nieprzyznających obywatelom żadnych realnych uprawnień, Rzecznik uznała jednak, że brak skutecznych instrumentów prawnych uniemożliwia mu podejmowanie w tej sprawie dalszych działań.

### 3. Wynagrodzenie mediatorów w sprawach cywilnych niemajątkowych

Podczas spotkania Zastępcy Rzecznika ze Społeczną Radą ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości został poruszony problem wynagrodzenia mediatorów w sprawach cywilnych niemajątkowych w sytuacji, gdy mediacja jest prowadzona na skutek skierowania przez sąd. Wstępna analiza przepisów prawa obowiązujących w powyższym zakresie uzasadnia ich krytyczną ocenę. Wysokość wynagrodzenia mediatorów w sprawach cywilnych została określona w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym<sup>17</sup>, wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 98<sup>1</sup> § 4 Kodeksu postępowania cywilnego. Treść tego upoważnienia uprawniała Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w rozporządzeniu kwestii wysokości wynagrodzenia mediatorów, przy uwzględnieniu rodzaju sprawy i wartości przedmiotu sporu oraz kwestii wydatków podlegających

---

<sup>16</sup> Sygn. I OSK 918/09.

<sup>17</sup> Rozporządzenie z 30 listopada 2005 r. (Dz.U. Nr 239, poz. 2018).



zwrotowi. W sprawach o prawa niemajątkowe jedyne kryterium ustalania wynagrodzenia mediatora stanowi rodzaj sprawy. Z uwagi na treść upoważnienia ustawowego ustalana w rozporządzeniu wysokość wynagrodzenia mediatora nie uwzględnia nakładu jego pracy. Stąd pojawiają się wątpliwości, czy omawiane upoważnienie zawiera wystarczająco szczegółowe wytyczne dotyczące treści rozporządzenia w zakresie określenia wysokości wynagrodzenia mediatora w sprawach o charakterze niemajątkowym. Rzecznik zwróciła się<sup>18</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister Sprawiedliwości w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>19</sup> wyjaśnił, że zakwestionowane przez Rzecznika określenie wytycznych do treści rozporządzenia w sprawie wysokości wynagrodzenia mediatora było świadomym działaniem ustawodawcy. Kryterium nakładu pracy nie jest bowiem kryterium obiektywnym. Założeniem mediacji jest zaś to, aby strony, podejmując decyzję o przekazaniu ich sporu do mediacji były świadome wysokości wynagrodzenia mediatora, co ma stanowić zachętę do korzystania z tej formy rozwiązania sporu. Tymczasem nakład pracy można ocenić dopiero po jej wykonaniu, a więc już po zakończeniu mediacji.

Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika ponadto, że trwają prace nad zmianą rozporządzenia dotyczącego omawianej materii i podwyższenia wynagrodzenia mediatora o stawkę podatku VAT. Ponadto, do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęła opinia Społecznej Rady ds. ADR, w której Rada postuluje podwyższenie wynagrodzenia mediatora we wszystkich rodzajach spraw. Kwestia ta jest obecnie przedmiotem stałego zainteresowania Ministra Sprawiedliwości.

W związku z powyższym, uznając wyjaśnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące przyczyn, które uzasadniały ograniczenie wytycznych co do wysokości wynagrodzenia mediatora tylko do dwóch kryteriów: wartości przedmiotu sporu i rodzaju sprawy, z pominięciem nakładu pracy mediatora, za przekonujące, Rzecznik uznała sprawę za zakończoną.

---

<sup>18</sup> RPO-675127-IV/11 z 19 maja 2011 r.

<sup>19</sup> Pismo z 1 lipca 2011 r.

#### 4. Odpowiedzialność karna za działanie na szkodę spółki

Rzecznik zgłosiła<sup>20</sup> 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, iż art. 585 § 1 ustawy Kodeks spółek handlowych<sup>21</sup>, w brzmieniu obowiązującym w dacie rozstrzygnięcia sprawy, nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą, przez co jest niezgodny z art. 2 (zasada zaufania obywatela do państwa i prawa) i art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasady *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

Zaskarżony przepis został uchylony, jednak w obrocie prawnym pozostają wyroki skazujące za czyny z art. 585 § 1 k.s.h. **W tym stanie rzeczy, w ocenie Rzecznika, wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie wydaje się konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.** Uregulowanie art. 585 § 1 k.s.h. budziło w doktrynie zasadnicze zastrzeżenia i wątpliwości interpretacyjne. Przesłanką odpowiedzialności z art. 585 § 1 k.s.h. było - określone nieprecyzyjnie - „działanie na szkodę spółki”. Brak bliższego sprecyzowania penalizowanych czynności stał się powodem określenia tej regulacji mianem „kauczukowa”, gdyż obejmowała ona każde zachowanie zmierzające do ograniczenia lub uniemożliwienia osiągnięcia przez spółkę zamierzonych celów.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada określoności przepisów prawa stanowi uszczegółowienie zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji, która z kolei źródło swe znajduje w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywiedzionej z podstawowej zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Konstytucyjna zasada określoności przepisów prawa determinuje przede wszystkim obowiązek ustawodawcy zachowania należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Ogólne wymagania wynikające z zasady określoności

<sup>20</sup> RPO-680536-II/11 z 15 września 2011 r., sygn. akt SK 19/11.

<sup>21</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

przepisów prawa w odniesieniu do przepisów prawnych precyzuje art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

#### 5. Brak podstaw prawnych do wprowadzenia odpłatności za wydawanie zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje polskiego farmaceuty

W toku badania sprawy indywidualnej dotyczącej nadmiernej wysokości opłaty za wydanie przez Naczelną Radę Aptekarską zaświadczenia potwierdzającego kwalifikacje polskiego farmaceuty ujawnił się problem braku podstaw prawnych do wprowadzenia odpłatności za wydawanie wymienionych zaświadczeń. Naczelna Rada Aptekarska, powołując się na art. 39 ust. 1 w związku z art. 2b ust. 2 ustawy o izbach aptekarskich<sup>22</sup>, podjęła uchwałę<sup>23</sup> w sprawie odpłatności za wydanie zaświadczeń poświadczających posiadanie kwalifikacji farmaceuty wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej. W świetle § 1 tej uchwały, „tytułem zwrotu kosztów związanych z wydaniem zaświadczenia określonego w art. 2b ust. 2 pkt 1 do 3 ustawy, w razie nieotrzymania dotacji na ten cel, pobiera się od wnioskodawcy opłatę w złotych polskich o równowartości 100 euro”. Przepisy ustawy o izbach aptekarskich nie zawierają upoważnienia dla Naczelnej Rady Aptekarskiej do wprowadzenia odpłatności za wydawanie zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje polskiego farmaceuty. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>24</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań w kierunku wyeliminowania z obrotu prawnego wymienionej uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej.

Minister nie podzielił<sup>25</sup> stanowiska wyrażonego w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że organy administracji uprawnione do wydawania

<sup>22</sup> Ustawa z 19 kwietnia 1991 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 9, poz. 108, z późn.zm.).

<sup>23</sup> Uchwała z 24 lutego 2005 r. Nr IV/38/2005.

<sup>24</sup> RPO-687526-V/11 z 15 listopada 2011 r.

<sup>25</sup> Pismo z 24 stycznia 2012 r.

zaświadczeń są obowiązane do pobierania opłaty skarbowej w wysokości określonej w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Sprawa ta będzie przedmiotem dalszych działań, gdyż Rzecznik nie podziela tego poglądu.

#### 6. Interpretacja i stosowanie przepisu dotyczącego kwestii wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadawania numeru identyfikacyjnego

Do Rzecznika wpływały skargi rolników, które związane były z interpretacją i stosowaniem art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>26</sup>. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 tej ustawy jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów rolnych nadaje się numer identyfikacyjny. W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego, stosownie do treści art. 12 ust. 4 ustawy, nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę. Przepis ten nie uwzględnia jednak sytuacji małżonków między którymi istnieje rozdzielność majątkowa. Małżonek, który chce się starać o przyznanie płatności dla gospodarstwa rolnego, które wchodzi w skład jego majątku odrębnego, musi mieć pisemną zgodę swojego współmałżonka. Oznacza to, że jeżeli między małżonkami istnieje rozdzielność majątkowa i jeden z nich posiada numer identyfikacyjny, to drugi mimo posiadania majątku odrębnego musi korzystać z numeru identyfikacyjnego swojego współmałżonka. Przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z istotą rozdzielności majątkowej, w ramach której na dokonanie czynności zarządu niepotrzebna jest zgoda drugiego z małżonków, ani też żaden z małżonków nie może sprzeciwiać się dokonaniu takich czynności. **W ocenie Rzecznika zachodzi konieczność podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych, które dostosowałyby treść omawianego przepisu do rozwiązań systemowych.** Rzecznik zwróciła

---

<sup>26</sup> Ustawa z 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz.76).

się<sup>27</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o poinformowanie o zajętych w sprawie stanowisku.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>28</sup>, że rozwiązanie prawne zawarte w ustawie o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności nie ogranicza prawa własności współmałżonka osoby wpisanej do krajowego systemu ewidencji producentów. Nadawanie jednego numeru identyfikacyjnego małżonkom jest efektywnym narzędziem, które skutecznie umożliwia zapobieganie sztucznej podziałowi gospodarstwa w celu uzyskania płatności. Niemniej jednak, mając na względzie wątpliwości interpretacyjne Ministerstwo rozważa podjęcie decyzji o doprecyzowaniu przepisów.

#### 7. Badania lekarskie kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami

Do Rzecznika zwrócił się Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej z wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie pilnej nowelizacji przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami<sup>29</sup>. Zdaniem Naczelnej Rady Lekarskiej rozporządzenie to w obecnym kształcie narusza zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wątpliwości budzi zgodność z delegacją ustawową załączników do rozporządzenia, które określają sposób oceny stanu zdrowia osoby chorej na cukrzycę oraz chorej na padaczkę, w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 123 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>30</sup>, który nie zawiera upoważnienia do uregulowania w przepisach wykonawczych sposobu oceny stanu zdrowia osoby chorej, w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami oraz ustalenia przypadków, kiedy lekarz powinien powiadomić organ wydający prawo jazdy o konieczności

<sup>27</sup> RPO-639423-I/10 z 25 listopada 2011 r.

<sup>28</sup> Pismo z 30 grudnia 2011 r.

<sup>29</sup> Rozporządzenie z 7 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 15, z późn. zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

dokonania oceny predyspozycji zdrowotnych osoby do kierowania pojazdami, a także nałożenia na lekarza obowiązku powiadamiania tego organu. Rzecznik zwróciła się<sup>31</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi, Minister odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji poinformował<sup>32</sup>, że projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami był przedmiotem uzgodnień. Poinformował również, że podjęto już prace nad projektami aktów wykonawczych wynikających z art. 81 ustawy o kierujących pojazdami. W ramach tych prac zostanie wnikliwie przeanalizowana także kwestia dalszego uregulowania sposobu oceny stanu zdrowia osoby chorej na cukrzycę lub na padaczkę w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami.

#### 8. Brak jednoznacznych przepisów regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem braku jednoznacznych przepisów regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych. Analiza praktyki dowodzi, iż w większości przypadków organy administracyjne odmawiają odtwarzania dokumentów powołując się na brak stosownych przepisów w Kodeksie postępowania administracyjnego. Odmowa odtworzenia akt następuje najczęściej z pominięciem prawidłowej formy prawnej postanowienia lub decyzji, podlegających zaskarżeniu w trybie odwoławczym. W konsekwencji organy administracyjne nie tylko naruszają prawo strony do rozpatrzenia istotnej dla niej sprawy z uwagi na brak wymaganych dokumentów, ale również konstytucyjnie chronione prawo strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Opisane zagadnienia mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych obywateli, ale także dla prawidłowego funkcjonowania organów administracyjnych i

---

<sup>31</sup> RPO-688404-V/11 z 30 listopada 2011 r.

<sup>32</sup> Pismo z 3 stycznia 2012 r.

umożliwienia im należytego realizowania podstawowych zasad postępowania administracyjnego. **W ocenie Rzecznika niezbędnym jest wprowadzenie jednoznacznych regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem specyfiki tegoż postępowania, umożliwiających odtwarzanie akt administracyjnych.** Rzecznik zwróciła się<sup>33</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>34</sup>, że do MSWiA nie wpływały uwagi dotyczące kwestii poruszonych w wystąpieniu Rzecznika. W przedmiotowym zakresie istnieje utrwalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którą gdy zachodzi konieczność odtworzenia akt postępowania administracyjnego, na zasadzie analogii znajdują zastosowanie przepisy art. 716-729 Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie MSWiA przygotowanie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego polegającej na uregulowaniu w nim wprost procedury odtworzenia akt administracyjnych, obecnie nie wydaje się konieczne. Niemniej jednak MSWiA w pracach nad kolejną nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego rozważy problematykę sygnalizowaną przez Rzecznika.

#### 9. Sposób wprowadzania w życie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych

Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>35</sup> została ogłoszona w dniu 13 czerwca 2011 r., jednak dopiero na kilka dni przed wejściem w życie jej kluczowych regulacji podjęte zostały istotne rozstrzygnięcia dotyczące wykazu refundowanych leków, informacji gromadzonych przez apteki czy też recept lekarskich. Akty wykonawcze do tej ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., chociaż do końca 2011 r. nie zostały ogłoszone w trybie przewidzianym ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> RPO-657989-XX/10 z 6 czerwca 2011 r.

<sup>34</sup> Pismo z 13 lipca 2011 r.

<sup>35</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696).

<sup>36</sup> Ustawa z 20 lipca 2000 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Przepisy wspomnianej ustawy nakładają na organ wydający akt prawny obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Obowiązek ten 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 bowiem odpowiedni czas na przystosowanie się do nowych regulacji prawnych. Prawo nie może stać się swoistą pułapką zastawianą przez władzę publiczną na obywatela. Akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia ustawy. W powyższej sprawie czas ten nie został jednak efektywnie wykorzystany. Bezpośrednim skutkiem tych zaniechań jest niepokój pacjentów, niezadowolenie lekarzy i farmaceutów. Rzecznik zwróciła się<sup>37</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o uwzględnienie przedstawionych uwag w działaniach resortu, tak aby w przyszłości uniknąć analogicznych błędów.

W odpowiedzi poinformowano<sup>38</sup> Rzecznika, że obwieszczenie Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych ogłoszone zostało w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia<sup>39</sup> w dniu 29 grudnia 2011 r., natomiast rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie recept lekarskich oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie informacji gromadzonych przez apteki oraz informacji przekazywanych Narodowemu Funduszowi Zdrowia zostały ogłoszone w dniu 30 grudnia 2011 r. z terminem wejścia w życie - 1 stycznia 2012 r. (a więc z dniem wejścia w życie ustawy upoważniającej).

Późne ogłoszenie rozporządzeń nie było intencjonalne, a stanowiło konsekwencję prowadzonych jeszcze w grudniu 2011 r. rozmów z podmiotami zainteresowanymi postulowanymi zmianami, zmianami, które często nie mogły być przedmiotem procedowanych aktów normatywnych, a których domagano się, zapowiadając protesty. Mając na względzie, że

---

<sup>37</sup> RPO-691747-V/11 z 30 grudnia 2011 r.

<sup>38</sup> Pismo z 11 stycznia 2012 r.

<sup>39</sup> Nr 11, poz. 78 i 79.



Minister Zdrowia poszukując kompromisu podjął rozmowy z Naczelną Izbą Lekarską i Naczelną Izbą Aptekarską, zakończenie procedowania projektów rozporządzeń nie mogło zakończyć się w terminie pozwalającym na 14-dniowe *vacatio legis*, a projekty zostały przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym RP dnia 23 grudnia 2011 r.

#### 10. Nieprawidłowa regulacja dotycząca wskaźników zmian cen nieruchomości

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>40</sup> złożony przez Rzecznika w 2008 r. o stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>41</sup> z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Wyrokiem<sup>42</sup> Trybunału Konstytucyjnego – przy dwóch zdaniach odrębnych - zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za zgodny z Konstytucją.

---

<sup>40</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 351.

<sup>41</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Wyrok TK z 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08.

### III. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

#### A. Sądownictwo i prokuratura

##### 1. Możliwość utrwalania przez stronę przebiegu rozprawy w procesie cywilnym za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca możliwości utrwalania w procesie cywilnym przebiegu rozprawy za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk. Jak podał skarżący, przed rozpoczęciem jawnej rozprawy przewodnicząca nakazała wyłączenie wszystkich urządzeń nagrywających. Przepisy regulujące przebieg posiedzeń sądowych zostały znowelizowane ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>43</sup>. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 157 § 1 k.p.c. z przebiegu posiedzenia jawnego protokolant sporządza protokół, utrwalając przebieg posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk oraz pisemnie, pod kierunkiem przewodniczącego. Przepis art. 158 § 1<sup>1</sup> k.p.c. dopuszcza sporządzanie protokołu wyłącznie pisemnie, pod kierunkiem przewodniczącego, jeżeli ze względów technicznych utrwalenie przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie jest możliwe. Stąd powstaje pytanie, czy w sytuacjach opisanych w art. 157 § 1<sup>1</sup> k.p.c., strona ma prawo do rejestrowania przebiegu jawnego posiedzenia. Obowiązujące przepisy problemu tego jednoznacznie nie rozstrzygają. Konieczne jest zatem – ze względu na ochronę wolności i praw obywatelskich – uregulowanie dopuszczalności takich działań w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Rzecznik zwróciła się<sup>44</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej, a także poinformowanie o aktualnym stanie prac nad rozporządzeniem mającym określić rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania dźwięku albo obrazu i dźwięku, sposób sporządzania zapisów dźwięku albo obrazu i dźwięku oraz sposób identyfikacji osób je sporządzających, jak również sposób udostępniania oraz przechowywania takich zapisów.

<sup>43</sup> Ustawa z 29 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 684).

<sup>44</sup> RPO-665853-I/11 z 3 marca 2011 r.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>45</sup>, że nie zachodzi potrzeba podjęcia działań legislacyjnych w zakresie, o którym mowa w wystąpieniu Rzecznika. W postępowaniu cywilnym zasadą jest utrwalanie przebiegu posiedzenia jawnego za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk (protokół elektroniczny). Sporządzany jest także skrócony protokół pisemny, obejmujący najbardziej istotne informacje o przebiegu i wynikach posiedzenia. Przepisy k.p.c. 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 policji sesyjnej, mógłby upomnieć stronę, co w okolicznościach konkretnej sprawy - jak się wydaje - mogłoby przybrać również formę zakazu dalszego nagrywania rozprawy. W odpowiedzi poinformowano jednocześnie, że projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego znajduje się na końcowym etapie uzgodnień międzyresortowych.

Ostatecznie w dniu 10 sierpnia 2011 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego.

## 2. Rejestrowanie przebiegu posiedzeń sądowych w sprawach karnych przy pomocy odpowiednich urządzeń elektronicznych

W 2011 r. w zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dotycząca możliwości rejestrowania przebiegu posiedzeń sądowych w sprawach karnych przy pomocy odpowiednich urządzeń elektronicznych. Minister Sprawiedliwości, w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie<sup>46</sup> Rzecznika w przedmiotowej sprawie wskazał, iż usprawnienie postępowania karnego, a w szczególności sądowego, przez zastosowanie nowoczesnych technik zapisu jego przebiegu oraz unowocześnienie pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości jest celem przyszłej nowelizacji prawa karnego procesowego. Poinformował ponadto, iż w

<sup>45</sup> Pismo z 20 kwietnia 2011 r.

<sup>46</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 52.

Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto prace legislacyjne zmierzające do opracowania instytucji tzw. protokołu elektronicznego na potrzeby procesu karnego, opartej na założeniach przedstawionych w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, jednakże wobec odmienności procedury karnej i konieczności zagwarantowania fundamentalnych zasad postępowania karnego, szczegóły proponowanych unormowań wymagają pogłębionej analizy uwzględniającej specyfikę tego postępowania. Rzecznik zwróciła się<sup>47</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace nad projektem dotyczącym instytucji protokołu elektronicznego na potrzeby postępowania karnego.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>48</sup> 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.

### 3. Zawieszenie postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd powszechny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem dotyczący podstaw prawnych zawieszenia postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd powszechny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, regulujących kwestię zawieszenia postępowania nie ma jednak podstawy

---

<sup>47</sup> RPO-582023-II/08 z 28 października 2011 r.

<sup>48</sup> Pismo z 19 grudnia 2011 r.

prawnej umożliwiającej zawieszenie postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd wspomnianego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Problem ten dotyczy zarówno braku podstawy do zawieszenia postępowania cywilnego w sprawie, w której sąd kieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jak również zawieszenia postępowania w innej, lecz analogicznej, sprawie cywilnej, prowadzonej przez inny sąd, w którym zastosowanie ma przepis prawa zakwestionowany w pytaniu prawnym. W demokratycznym państwie prawa podstawa prawna do zawieszenia postępowania sądowego, które prowadzi do pozostawania sprawy sądowej praktycznie bez biegu, przez dłuższy czas, nie może być określona w akcie podstawowym, ani też nie może być domniemywana w drodze wykładni rozszerzającej istniejących przepisów. Rzecznik zwróciła się<sup>49</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad zmianami do Kodeksu postępowania cywilnego w omawianym zakresie.

W odpowiedzi Minister przedstawił<sup>50</sup> stanowisko zgodnie z którym, w przypadku skierowania przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, uprawnione jest stosowanie analogii legis. Podstawą prawną wniosku per analogiam powinien być art. 390 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Natomiast okoliczność, że w ocenie sądu określone unormowanie prawne nasuwa wątpliwości co do konstytucyjności, nie uprawnia sądu orzekającego w innej sprawie do powstrzymania się od orzekania (zawieszenia postępowania). Jeżeli sąd orzekający nie ma wątpliwości co do konstytucyjności przepisu prawnego, to obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę na podstawie obowiązującego stanu prawnego. W razie wątpliwości, od których wyjaśnienia zależy rozstrzygnięcie sprawy, sąd powinien przedstawić je Trybunałowi Konstytucyjnemu w pytaniu prawnym, z własną argumentacją. Jednocześnie poinformowano,

---

<sup>49</sup> RPO-674986-IV/11 z 22 czerwca 2011 r.

<sup>50</sup> Pismo z 19 sierpnia 2011 r.

że zagadnienie dotyczące procesowych skutków przedstawienia przez sąd pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu będzie przedmiotem ponownych rozważań działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego podczas prac nad nową ustawą procesową.

Sprawa będzie zatem przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

#### 4. Profesjonalizacja usług mediacyjnych oraz wykorzystanie tej instytucji w różnych postępowaniach

Od wprowadzenia instytucji mediacji do polskiego prawa upłynęło kilka lat, jednakże zainteresowanie tą instytucją stron postępowania, jak również sądu jest niewielkie. Warunki, jakim powinny odpowiadać instytucje i osoby uprawnione do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego zostały różnie określone, w zależności od rodzaju spraw jakich mediacja dotyczy i zostały umieszczone w aktach normatywnych różnej rangi. Brak nałożenia ustawowego obowiązku odbycia szkolenia przez mediatora (dotyczy to m.in. spraw cywilnych i karnych) powoduje, iż każda organizacja społeczna, czy zawodowa może mieć własne standardy dotyczące wskazywania mediatorów. Przykładem dobrej regulacji zarówno w zakresie wymogów stawianych mediatorom, jak i sprecyzowania standardów szkolenia mediatorów może być rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich<sup>51</sup>. **W ocenie Rzecznika, ustalenie podobnych standardów wobec mediatorów prowadzących mediacje w innego rodzaju sprawach 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.** Rzecznik zwróciła się<sup>52</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

<sup>51</sup> Rozporządzenie z 18 maja 2001 r. (Dz.U. Nr 56, poz. 591).

<sup>52</sup> RPO-458685-II/03 z 27 czerwca 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>53</sup> Rzecznika o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w celu zwiększenia zainteresowania instytucją mediacji, zarówno organów procesowych, jak i stron sporu lub konfliktu karnego. Działania realizowane są w dwóch obszarach: upowszechnienia mediacji i rozbudowy sieci koordynatorów ds. mediacji oraz szkoleń dla sędziów, referendarzy, kuratorów, a także pracowników punktów obsługi interesanta i biur podawczych. Uwagi zgłoszone w wystąpieniu Rzecznika będą stanowiły materiał do przeprowadzenia analizy na temat kwalifikacji i profesjonalizacji usług mediacyjnych w sprawach sporów cywilnych oraz weryfikacji mediatora.

5. Umożliwienie osobom pokrzywdzonym niezgodnym z prawem działaniem komornika uczestniczenia w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko komornikowi poprzez nadanie im statusu strony

W 2011 r. do Rzecznika napływały wnioski dotyczące regulacji prawnych w przedmiocie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, między innymi komorników. Obecnie obowiązujące przepisy, a w szczególności ustawa o komornikach sądowych i egzekucji<sup>54</sup> nie nadają pokrzywdzonemu, czyli osobie, której dobra zostały bezpośrednio naruszone nieprawidłowym działaniem komornika, przymiotu strony w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko temu komornikowi. **W ocenie Rzecznika, regulacja dotycząca postępowania dyscyplinarnego wobec komorników sądowych powinna zostać znowelizowana w taki sposób, by umożliwić osobom pokrzywdzonym niezgodnym z prawem działaniem komornika uczestnictwo w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko temu komornikowi.** Tego rodzaju zmiana ułatwiłaby pokrzywdzonemu ochronę jego praw, w szczególności dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Poza tym, nastąpiłaby również synchronizacja przepisów regulujących postępowania dyscyplinarne w stosunku do przedstawicieli innych zawodów. Brak bowiem uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji prawnej osób pokrzywdzonych działaniem komornika w stosunku do sytuacji tych

---

<sup>53</sup> Pismo z 29 lipca 2011 r.

<sup>54</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z późn. zm.).

osób, które zarzucają naruszenie prawa np. adwokatowi czy radcy prawnemu. Rzecznik zwróciła się<sup>55</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne przeciwko komornikowi poprzez nadanie statusu strony także osobie pokrzywdzonej niezgodnym z prawem działaniem komornika.

W odpowiedzi poinformowano<sup>56</sup> Rzecznika, iż z uwagi na charakter zawodu komornika, ewentualny pokrzywdzony nie powinien mieć inicjatywy uruchamiającej postępowanie dyscyplinarne. Jednocześnie wskazano, że zasadnym wydaje się wprowadzenie regulacji umożliwiających np. doręczenie pokrzywdzonemu prawomocnego odpisu orzeczenia dyscyplinarnego (wraz z uzasadnieniem, jeżeli zostało ono sporządzone), po to aby pokrzywdzony mógł zapoznać się z jego treścią i ewentualnie wykorzystać zawarte w orzeczeniu informacje w celu dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym. Alternatywnie rozważenia wymaga uprawnienie pokrzywdzonego do brania udziału w postępowaniu dyscyplinarnym w charakterze oskarżyciela posiłkowego, po złożeniu przez niego stosownego oświadczenia. W takiej sytuacji konieczne byłoby zobowiązanie podmiotu, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, do powiadomienia ujawnionego pokrzywdzonego o takim uprawnieniu. Zmiany obowiązujących przepisów w kierunku wskazanym w wystąpieniu Rzecznika, zostaną przeanalizowane przy najbliższej nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 6. Nowelizacja procedury cywilnej

We wrześniu 2011r. uchwalono tzw. dużą nowelę do k.p.c.<sup>57</sup>, w której uwzględniono wiele z postulatów zgłoszonych wcześniej przez Rzecznika. W szczególności nastąpiły zmiany polegające na:

- 1) Wprowadzeniu regulacji, zgodnie z którą prawomocne przysądzenie własności nieruchomości w toku postępowania

<sup>55</sup> RPO-499897-IV/05 z 25 sierpnia 2011 r.

<sup>56</sup> Pismo z 26 września 2011 r.

<sup>57</sup> Ustawa z 16 września 2011r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1381).



egzekucyjnego stanowi tytuł egzekucyjny nie tylko do wydania nieruchomości (wprowadzenie w posiadanie), ale także – opróżnienia pomieszczeń, bez konieczności prowadzenia osobnego postępowania egzekucyjnego (znowelizowany art. 999§1 k.p.c.)<sup>58</sup>

- 2) Zmianie sposobu obliczania terminów do zakończenia czynności egzekucyjnej w postaci opisu i oszacowania (znowelizowany art. 950 k.p.c.)<sup>59</sup>.
- 3) Wprowadzeniu nakazu orzekania przez sąd rodzinny o przyznanie pieczy nad małoletnim dzieckiem oraz o kontaktach z dzieckiem po przeprowadzeniu rozprawy – nawet gdy odbywa się to w ramach postępowania zabezpieczającego (nowy art. 756<sup>1</sup> k.p.c.)<sup>60</sup>.

## **B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej**

1. Wyłączenie prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego ukaranego inną karą dyscyplinarną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu

Zakwestionowane przez Rzecznika, we wniosku<sup>61</sup> do Trybunału Konstytucyjnego, przepisy Prawa łowieckiego<sup>62</sup> są tak ogólne, iż w istocie dają organom Polskiego Związku Łowieckiego niczym nieograniczone możliwości kształtowania regulacji w zakresie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. Regulacja ustawowa zawarta w art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego nie określa, nawet w sposób ramowy, zasad, jakimi powinno się rządzić dyscyplinarne sądownictwo łowieckie. Przepis ten ma zatem charakter blankietowy. Pozostawienie PZŁ niemal nieograniczonej swobody regulacyjnej w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego jest sprzeczne z postulatem pewności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jednocześnie art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego stanowi, że po wyczerpaniu postępowania

<sup>58</sup> RPO-589367-V/08 z 17 grudnia 2008 r., odp. MS z 22 stycznia 2009 r. – zapowiedź zmiany.

<sup>59</sup> RPO-532877-IV/06 – zob. Informacja za 2011r., Rozdział Egzekucja świadczeń, punkt Problem nieprawidłowego określenia przez art. 950 k.p.c. terminu do zaskarżenia opisu i oszacowania.

<sup>60</sup> RPO-596390-IV/08 z 14 listopada 2008 r., odp. MS z 22 stycznia 2009 r. zapowiedź zmiany.

<sup>61</sup> RPO-625338-I/09 z 20 czerwca 2011 r.

<sup>62</sup> Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.).

wewnątrzorganizacyjnego, w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim, zainteresowany może dochodzić swoich praw na drodze sądowej. **W ocenie Rzecznika art. 33 ust. 6, stanowiący doprecyzowanie art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego - w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka zrzeszenia ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu - sprzeczny jest z art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji, według którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.**

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W podobnej sprawie Rzecznik zgłosiła<sup>63</sup> również udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. Również i ta sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Brak możliwości zapoznania się przez pokrzywdzonego wykroczeniem z aktami sprawy, po zakończeniu czynności wyjaśniających, w sytuacji kiedy uprawniony organ nie wniesie do sądu wniosku o ukaranie

Pokrzywdzony wykroczeniem - w sytuacji gdy otrzyma zawiadomienie o braku podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie, bądź jeśli w ciągu miesiąca od powiadomienia o wykroczeniu organu uprawnionego do występowania w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego, nie zostanie powiadomiony o wniesieniu przez ten organ wniosku o ukaranie - może samodzielnie złożyć wniosek o ukaranie jako oskarżyciel posiłkowy (art. 27 § 2 k.p.w.). Nie przysługuje mu jednak prawo wglądu do akt. Nie mając wiedzy na temat dowodów zebranych w toku czynności wyjaśniających, pokrzywdzony nie jest w stanie ocenić, czy organ prowadzący te czynności zasadnie uznał, iż brak podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie, a tym samym, czy istnieją

---

<sup>63</sup> RPO-671077-I/11 z 31 maja 2011 r., sygn. akt SK 8/11.

przesłanki do wystąpienia z oskarżeniem posiłkowym samoistnym. Skoro na etapie postępowania przygotowawczego pokrzywdzony ma zapewnione prawo do przeglądania akt (por. art. 306 § 1 k.p.k.), to również takie prawo winno być zagwarantowane pokrzywdzonemu po zakończeniu czynności wyjaśniających, w sytuacji kiedy uprawniony organ nie wniesie do sądu wniosku o ukaranie. Brak takiej możliwości może świadczyć o naruszeniu konstytucyjnego prawa pokrzywdzonego do sądu. Rzecznik zwróciła się<sup>64</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o zajętych stanowiskach w przedstawionej sprawie.

Minister podzielił<sup>65</sup> pogląd Rzecznika o konieczności podjęcia działań zmierzających do ujednoczenia uprawnień pokrzywdzonego w omawianym zakresie, przysługujących mu w toku postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia. Dlatego też wystąpienie Rzecznika wraz ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości zostanie przekazane do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości, która opracowuje kompleksową nowelizację przepisów prawa karnego, w tym Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, celem wykorzystania w prowadzonych pracach i rozważenia przygotowania odpowiednich zmian przepisów.

### 3. Skutki prawne nieprawidłowego doręczenia orzeczenia sądowego

We wnioskach kierowanych do Rzecznika powrócił problem dotkliwych konsekwencji procesowych wiążących się z wadliwym doręczeniem orzeczenia w sprawach cywilnych. Rzecznik nie zgadza się z prezentowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości poglądem, iż nie jest celowe wprowadzenie szczególnego środka prawnego, który służyłby wyłącznie w razie nieprawidłowego doręczenia orzeczenia. Pozwany, w stosunku do którego doręczenie nastąpiło na nieprawidłowy adres, znajduje się w niejasnej sytuacji procesowej. Środki prawne potencjalnie przysługujące pozwanemu (wniosek o doręczenie, sprzeciw, wniosek o przywrócenie terminu, skarga o wznowienie postępowania) wzajemnie się

---

<sup>64</sup> RPO-676881-II/11 z 3 lipca 2011 r.

<sup>65</sup> Pismo z 4 sierpnia 2011 r.

wykluczają, a wybór jednego z nich zamyka możliwość skorzystania z innego, z uwagi na upływ bardzo krótkich terminów procesowych. Bardzo istotnym problemem ujawniającym się w przypadku orzeczenia nieprawidłowo doręzonego, a funkcjonującego w obrocie prawnym jako orzeczenie prawomocne, jest możliwość wstrzymania postępowania egzekucyjnego. W praktyce sytuacje nieprawidłowych doręczeń występują bardzo często, bowiem przepisy prawne nie nakładają na doręczyciela obowiązku ustalenia czy adresat zamieszkuje pod wskazanym na przesyłce adresem. W konsekwencji, na tle obecnej regulacji k.p.c. możliwe są liczne nadużycia. **W ocenie Rzecznika celowym jest rozważenie przyjęcia takiej regulacji, która wskazywałaby na właściwy środek prawny w przypadku nieprawidłowego doręczenia w kontekście upływu terminu do dokonania czynności procesowej, a także regulacji zapewniającej jednocześnie wstrzymanie postępowania egzekucyjnego.** Rzecznik zwróciła się<sup>66</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ponowne przeanalizowanie problemu.

W odpowiedzi Minister podtrzymał<sup>67</sup> stanowisko w przedmiotowej sprawie twierdząc, iż system środków obrony przysługujących stronie postępowania cywilnego w razie doręczenia orzeczenia na niewłaściwy adres jest w pełni wystarczający. Kwestią, która może być przedmiotem ewentualnych rozważań jest modyfikacja zasad doręczeń w postępowaniu cywilnym, a w szczególności reguł "awizowania", tak aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że nastąpi ono pod adresem zamieszkania strony (zwłaszcza w sytuacji doręczenia adresatowi pierwszego pisma w postępowaniu lub orzeczeń). Owo zwiększenie prawdopodobieństwa może być realizowane poprzez nałożenie na doręczających dodatkowych obowiązków np. związanych z ustalaniem okoliczności stanowiących uprawdopodobnienie, czy też dowód, że wskazany na przesyłce adres jest adresem zamieszkania adresata. Szczegółowy kształt takich regulacji wymagałby pogłębionych analiz i szerokich konsultacji, ponieważ ich skutki mogłyby wiązać się nie tylko z dodatkowymi kosztami, ale też i z

---

<sup>66</sup> RPO-614782-IV/09 z 30 sierpnia 2011 r.

<sup>67</sup> Pismo z 8 listopada 2011 r.

ryzykiem wydłużenia postępowania. Przedmiotowe kwestie będą analizowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego w toku prac nad nowym Kodeksem postępowania cywilnego.

Sprawa będzie zatem nadal przedmiotem uwagi Rzecznika.

#### 4. Uzasadnianie niezaskarżalnych orzeczeń sądu, wydanych na skutek oddalenia skargi na czynności komornika

Rzecznik zgłosiła<sup>68</sup> udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej dotyczącej uzasadnienia niezaskarżalnych orzeczeń sądu, wydanych na skutek oddalenia skargi na czynności komornika i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 357 § 2 zdanie 2 w związku z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego - w zakresie, w jakim zwalnia sąd z obowiązku sporządzenia uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym, oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.”

Rzecznik konsekwentnie podtrzymuje stanowisko<sup>69</sup>, że kwestionowana w skardze konstytucyjnej norma, która zwalnia sąd z obowiązku uzasadnienia orzeczenia oddalającego skargę na czynność komornika w postaci zajęcia wierzytelności, stanowi nadmierne ograniczenie prawa do sądu, a ściślej: prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury, która powinna opierać się na zaufaniu obywatela do państwa i prawa. W sytuacji, gdy skarga na czynności komornika rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym, a uzasadnienie orzeczenia nie jest sporządzane, eliminowane są: samokontrola sądu oraz czynnik indywidualnej akceptacji orzeczenia przez stronę. Strona postępowania może zaskarżać kolejne czynności komornika i otrzymywać z sądu wyłącznie orzeczenia oddalające skargę, co nie służy ani akceptacji orzeczenia, ani umocnieniu poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>68</sup> RPO-678392-IV/11 z 16 września 2011 r., sygn. akt SK 14/11.

<sup>69</sup> RPO-616028-IV/09, dwuletnia korespondencja z Ministerstwem Sprawiedliwości nie doprowadziła do postulowanych przez Rzecznika zmian w procedurze cywilnej.

5. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji

Rzecznik zgłosiła<sup>70</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 oraz art. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>71</sup>, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>72</sup> - w zakresie, w jakim uniemożliwiają zaskarżenie postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji - są niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.”

Kwestionowane przepisy nie przewidują środka odwoławczego od postanowienia w sprawie wynagrodzenia tzw. pełnomocnika z urzędu, należnego od Skarbu Państwa. Ograniczenie prawa do kontroli rozstrzygnięcia o zwrocie kosztów pełnomocnikowi z urzędu prowadzi do naruszenia zasady równości w aspekcie korzystania z prawa do sądu. Za cechę relewantną uzasadniającą równe traktowanie należy uznać fakt udzielania stronie pomocy prawnej przez fachowego pełnomocnika, co uzasadnia przyznanie mu odpowiedniego wynagrodzenia.

Ustawa różnicuje ochronę wierzytelności z tytułu wynagrodzenia kosztów udzielonej pomocy prawnej nie tylko z punktu widzenia wierzyciela (pełnomocnik z wyboru czy pełnomocnik z urzędu), ale także z uwagi na rodzaj podmiotu zobowiązanego do zapłaty. Wierzytelność ta podlega pełnej ochronie (tj. z prawem zaskarżenia rozstrzygnięcia o jej wysokości) tylko wówczas, gdy jej dłużnikiem pozostaje podmiot prywatny - strona, która proces przegrała. Jeżeli jednak zobowiązanym do zapłaty staje się Skarb Państwa, standard ochrony tego prawa majątkowego ulega obniżeniu - poprzez odjęcie instancji kontrolnej. **Zdaniem Rzecznika, tego rodzaju zróżnicowanie procedury kosztem**

<sup>70</sup> RPO-682888-IV/11 z 8 listopada 2011 r., sygn. akt SK 20/11.

<sup>71</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

<sup>72</sup> Ustawa z 19 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 592).

**konstytucyjnych praw podmiotowych obywateli jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.**

Wierzytelność o zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ma identyczny prawny charakter w obu instancjach i korzysta z identycznych konstytucyjnych gwarancji, powinna więc podlegać tożsamej ochronie proceduralnej. Ustawodawca, pomijając prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu apelacyjnym, naruszył gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu poprzez ich nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie, dopuszczając się jednocześnie naruszenia zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

**6. Przedłużanie aresztu tymczasowego**

Rzecznik zgłosiła<sup>73</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej przedłużenia aresztu oraz zawiadomiania obrońcy osoby, wobec której ma być zastosowane tymczasowe aresztowanie, o terminie przesłuchania. Rzecznik przedstawiła następujące stanowisko: art. 249 § 5 w związku z art. 249 § 3 ustawy Kodeks postępowania karnego<sup>74</sup> - w zakresie, w jakim dopuszcza jedynie prawo wzięcia udziału przez obrońcę w posiedzeniu sądu dotyczącym przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, pomijając obowiązek wysłuchania podejrzanego/oskarżonego na posiedzeniu w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania - jest niezgodny z art. 42 ust. 2 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji. **W ocenie Rzecznika, powiadomienie o terminie posiedzenia sądu w przedmiocie przedłużenia aresztu tymczasowego jedynie obrońcy, którego niezawiniona nieobecność na tym posiedzeniu nie stanowi przesłanki tamującej rozpoznanie sprawy,**

<sup>73</sup> RPO-675433-II/11 z 8 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/11.

<sup>74</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

**jest nie tylko ograniczeniem prawa do obrony i prawa do sądu, ale w istocie stanowi o iluzoryczności prawa do obrony.**

7. Brak zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>75</sup> złożony przez Rzecznika w 2009 r. o stwierdzenie, iż przepis art. 13 ust. 3 ustawy Prawo prasowe<sup>76</sup>, w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wyrokiem<sup>77</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału, **brak możliwości zakwestionowania zgody wyrażonej przez prokuratora na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, godzi w sądową ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności oraz prawo jednostki do sądu. W rezultacie ustawą o zmianie ustawy Prawo prasowe<sup>78</sup> dokonano nowelizacji zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów.**

8. Wymogi konstrukcyjne skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpił w 2008 r., opowiadając się za niekonstytucyjnością przepisu nakazującego odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych, w sytuacji gdy skarga, przytaczając podstawy zaskarżenia, nie zawiera dodatkowego wyraźnego wskazania przepisu

<sup>75</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 62.

<sup>76</sup> Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5 poz. 24, z późn. zm.).

<sup>77</sup> Wyrok z 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/09.

<sup>78</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 205, poz. 1204).



prawa, z którym zaskarżony wyrok jest niezgodny. Wyrokiem z dnia 12 lipca 2011 r.<sup>79</sup> potwierdzono jednak, że – w zaskarżonym zakresie – art. 424<sup>8</sup> §1 w związku z art. 424<sup>5</sup> §1 pkt 3 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1. w związku z art. 31 ust. 3i z art. 2 Konstytucji.

### C. Prawo do obrony

#### 1. Brak możliwości sporządzania przez obrońców notatek podczas rozpraw odbywających się z wyłączeniem jawności oraz z akt oznaczonych klauzulą tajności w sprawie karnej

Rzecznik zgłosiła<sup>80</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji.

Rzecznik przedstawiła następujące stanowisko: „Przepis § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji<sup>81</sup> - w zakresie w jakim zakazuje obrońcom możliwości sporządzania notatek podczas rozpraw odbywających się z wyłączeniem jawności oraz z akt oznaczonych klauzulą tajności w sprawie karnej - jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

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, będą

---

<sup>79</sup> SK 49/08.

<sup>80</sup> RPO-661691-II/10 z 12 stycznia 2011 r., sygn. akt SK 25/10.

<sup>81</sup> Rozporządzenie z 18 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 1023, z późn. zm.).

zaprzeczeniem konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego.

Jak zauważyła Rzecznik w uzasadnieniu swojego stanowiska, w związku z utratą mocy obowiązującej przepisu art. 181 § 2 Kodeksu postępowania karnego w dotychczasowym brzmieniu, utraciło również swą moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r., jednakże wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie wydaje się konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącej.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie powyższej skargi konstytucyjnej wyłonił się problem dotyczący aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 181 § 2 k.p.k. Obecne brzmienie przepisu zostało nadane ustawą o ochronie informacji niejawnych<sup>82</sup>. Na podstawie upoważnienia z art. 181 § 2 k.p.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji, Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Nowe rozporządzenie, realizujące upoważnienie ustawowe zawarte w art. 181 § 2 k.p.k. w jego aktualnym brzmieniu, nie zostało wydane. **W ocenie Rzecznika, w upoważnieniu ustawowym zmianie uległy wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.** Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. nie jest spójne zarówno z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 181 § 2 k.p.k., jak i z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>83</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

---

<sup>82</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

<sup>83</sup> RPO-661691-II/10 z 21 kwietnia 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>84</sup> Rzecznika, że w Ministerstwie przygotowano projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu sporządzania, przechowywania i udostępniania protokołów przesłuchań oskarżonych, świadków, biegłych i kuratorów, a także innych dokumentów lub przedmiotów, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Projekt rozporządzenia w dniu 11 sierpnia 2011 r. został przekazany do konsultacji społecznych. Powodem podjęcia prac legislacyjnych była potrzeba dostosowania obecnie obowiązującego rozporządzenia do zmian wprowadzonych nową ustawą o ochronie informacji niejawnych. W treści projektowanego rozporządzenia zawarto regulację, która prowadzi do derogacji obecnie obowiązującego rozporządzenia.

2. Brak prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie

Rzecznik skierowała<sup>85</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>86</sup> 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 - z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z art. 4 k.p.w. „obwinionemu przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć”. Obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie (art. 20 § 1 k.p.w.). Z przepisów tych wynika, że obrońca może być ustanowiony dopiero po skierowaniu do sądu wniosku o ukaranie. W tym stanie rzeczy uznać

---

<sup>84</sup> Pismo z 7 września 2011 r.

<sup>85</sup> RPO-630266-II/09 z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt K 19/11.

<sup>86</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.).

należy, że prawo do obrony w postępowaniach w sprawach o wykroczenia jest realizowane dopiero na etapie postępowania sądowego. **Zdaniem Rzecznika, art. 4 k.p.w. - w zakresie, w jakim 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 - jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka.** Omawiane pominięcie legislacyjne może pozostawać w sprzeczności także z konstytucyjną zasadą równości. Etap czynności wyjaśniających podobny jest w swym charakterze do etapu postępowania przygotowawczego. Skoro zatem podejrzany ma zagwarantowane prawo do korzystania z pomocy obrońcy na etapie postępowania przygotowawczego, to również takie prawo winno być zagwarantowane osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie – na etapie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie. Prawo do obrony jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Należy zatem uznać, iż ograniczenie tego prawa na etapie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia musi stanowić również o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego.

### 3. Brak regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających

Rzecznik skierowała<sup>87</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 38 § 1 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości odpowiedniego stosowania w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających art. 156 § 5 ustawy Kodeks postępowania karnego<sup>88</sup> z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>87</sup> RPO-577154-II/07 z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt K 19/11.

<sup>88</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

Na tle spraw badanych w Biurze Rzecznika ujawnił się ogólny problem braku regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Pominięcie legislacyjne w art. 38 § 1 k.p.w. - w postaci braku odesłania do § 5 art. 156 k.p.k. - stanowi naruszenie prawa do obrony osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Świadczy to o niezgodności art. 38 § 1 k.p.w. - w zaskarżonym zakresie - z art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Okazuje się bowiem, że na etapie postępowania wyjaśniającego w sprawie o wykroczenie osoba podejrzewana o popełnienie wykroczenia nie może ubiegać się o dostęp do akt sprawy jej dotyczącej. Co więcej, omawiane pominięcie legislacyjne w art. 38 § 1 k.p.w. może pozostawać w kolizji z zasadą równości. Skoro podejrzany ma względne prawo przeglądania akt w postępowaniu przygotowawczym, to również takie prawo winno być zagwarantowane osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie - na etapie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie. Możliwość dostępu do akt sprawy winna być wówczas ograniczana jedynie ze względu na konieczność ochrony dobra danego postępowania. Przepis art. 38 § 1 k.p.w. - w zaskarżonym zakresie - jest zatem niezgodny z zasadą proporcjonalności. Niezasadne ograniczenie prawa do obrony na etapie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

#### 4. Zasady porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą

Rzecznik skierowała<sup>89</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 73 § 2 i 3 ustawy Kodeks postępowania karnego<sup>90</sup> z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przeprowadzona w wyniku wpływających do Rzecznika skarg analiza przepisów normujących zasady porozumiewania się podejrzanego

<sup>89</sup> RPO-662364-II/11 z 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/11.

<sup>90</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Zaskarżone przepisy art. 73 § 2 i 3 k.p.k. wprowadzają 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 (art. 73 § 2 k.p.k.), a także do możliwości kontroli korespondencji z obrońcą (art. 73 § 3 k.p.k.).

Wątpliwości Rzecznika budził nie tyle sam fakt wprowadzenia krótkotrwałego ograniczenia w zakresie swobody kontaktu obrońcy z podejrzanym i brak środka zaskarżenia, lecz 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, co jest wymogiem konstytucyjnym, lecz prokurator. W efekcie kwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją przez to, że pozostawia prokuratorowi nadmierną swobodę w określaniu ostatecznego kształtu przejściowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do obrony. Powyższy problem jeszcze wyraźniej rysuje się na tle art. 73 § 3 k.p.k. dającego prokuratorowi możliwość zastrzeżenia kontroli korespondencji podejrzanego z obrońcą. Przepis ten nie tylko nie określa elementów treściowych wprowadzanego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do obrony, lecz także narusza istotę tego prawa.

5. Brak możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu

Rzecznik złożyła<sup>91</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności artykułu 81 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu przez

---

<sup>91</sup> RPO-483054-II/04 z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt K 30/11.

stronę, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 Kodeksu postępowania karnego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji i z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz artykułu 78 § 2 ustawy Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji i z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Na tle badanych przez Rzecznika spraw ujawnił się ogólny problem dotyczący braku regulacji dotyczących możliwości złożenia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 Kodeksu postępowania karnego oraz na postanowienie sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. **W ocenie Rzecznika przepis art. 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu stronie, która złożyła wniosek w trybie art. 78 § 1 k.p.k. oraz przepis art. 78 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu - są niezgodne z konstytucyjnymi standardami zaskarżalności orzeczeń i naruszają zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz prawo do obrony.**

6. Regulacja prawna normująca dostęp podejrzanego i jego obrońcy do akt postępowania przygotowawczego w zakresie materiałów uzasadniających zastosowanie tymczasowego aresztowania

Po raz kolejny w działaniach Rzecznika powróciła też problematyka dotycząca przesłanek udostępniania w toku postępowania przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. **W ocenie Rzecznika, klauzula generalna zawarta w art. 156 § 5a k.p.k. może stanowić dla prokuratora, praktycznie w każdym przypadku, podstawę odmowy udostępnienia podejrzanemu i jego**

**obrońcy akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania.** Cel nowelizacji tego przepisu, jakim było - zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego - umożliwienie podejmowania faktycznej obrony przez podejrzanego i jego obrońcę w postępowaniu incydentalnym o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania, nie został osiągnięty. Przepis art. 156 § 5a k.p.k. nie spełnia określonych w Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności standardów dostępu podejrzanego i jego obrońcy w toku postępowania przygotowawczego do akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Rzecznik zwróciła się<sup>92</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

7. Sposób korzystania przez organ dokonujący zatrzymania z uprawnienia do obecności podczas rozmowy zatrzymanego z adwokatem

Rzecznik wniosła<sup>93</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 245 § 1 ustawy Kodeks postępowania karnego<sup>94</sup> w części zawierającej słowa: „zatrzymujący może zastrzec, że będzie przy niej obecny” z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis przewiduje, że zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem, a także bezpośrednią z nim rozmowę, zatrzymujący może zaś zastrzec, że będzie przy niej obecny. Przepis art. 245 § 1 k.p.k. co do zasady zapewnia gwarancje prawa do obrony w jego formalnym aspekcie.

<sup>92</sup> RPO-673620-II/11 z 25 listopada 2011 r.

<sup>93</sup> RPO-691183-II/11 z 28 grudnia 2011 r.

<sup>94</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).



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. Ustawodawca pozostawił zatrzymującemu całkowitą swobodę w decydowaniu o jego obecności podczas rozmowy adwokata z zatrzymanym. Swoboda ta i sposób jej wykorzystania nie podlega zaś jakiegokolwiek zewnętrznej weryfikacji. Art. 245 § 1 k. p. k. w zakwestionowanej części nie reguluje w sposób kompletny istotnych elementów ograniczenia prawa do obrony. W konsekwencji nie chroni jednostki przed arbitralnością władzy.

#### **D. Koszty postępowania**

##### **1. Zwrot kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika**

Rzecznik zgłosiła udział<sup>95</sup> w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: art. 632 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania karnego<sup>96</sup> w zakresie, w jakim w przypadku uznania przez sąd żądania osoby prawomocnie uniewinnionej, domagającej się zasądzenia odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę z tytułu niewątpliwie niesłusznego aresztowania, nie daje podstaw do przyznania zwrotu kosztów procesu związanych z ustanowieniem pełnomocnika – jest niezgodny z art. 41 ust. 5 w związku z art. 2 Konstytucji.

**W ocenie Rzecznika, w zakresie objętym skargą konstytucyjną w przepisie art. 632 pkt 2 k.p.k. występuje pominięcie legislacyjne.** Skoro bowiem przepis ten reguluje wszystkie sytuacje, kiedy w sprawach z oskarżenia publicznego Skarb Państwa ponosi koszty obrony z wyboru w przypadku uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania, to

<sup>95</sup> RPO-665846-II/11 z 22 marca 2011 r.

<sup>96</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555).

z wymogów konstytucyjnych, w tym w szczególności art. 41 ust. 5 oraz art. 2 Konstytucji wynika, że zakresem regulacji powinien on objąć także prowadzone na podstawie Kodeksu postępowania karnego postępowanie w przedmiocie odszkodowania za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem<sup>97</sup> z 12 października 2011 r. umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał uznał bowiem, iż nie sposób przyjąć, że mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału pominięciem. Zaniechania ustawodawcy nie mogą zaś stanowić przedmiotu rozstrzygnięcia merytorycznego. Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny skierował<sup>98</sup> sygnalizację do Sejmu wskazując na niezbędność działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia zwrotu kosztów pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie.

## 2. Koszty postępowania w przypadku wystąpienia z powództwem przez osobę uprawnioną do żądania ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu

Stosownie do art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>99</sup>, osoba która może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni jest uprawniona do wystąpienia do sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Zarówno koszty sądowe, jak i koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia. Do Rzecznika wpływały skargi spółdzielni mieszkaniowych, jak i członków spółdzielni, zaniepokojonych faktem przerwania na spółdzielnię mieszkaniową kosztów postępowania, bez względu na jego wynik, czy okoliczności związane z wytoczeniem powództwa. Analiza stanu prawnego sprawy pozwala przychylić się do stanowiska obywateli, iż odstąpienie od ogólnych zasad ponoszenia kosztów postępowania nie znajduje

---

<sup>97</sup> Sygn. akt SK 2/11.

<sup>98</sup> Postanowienie z 23 listopada 2011 r., sygn. akt S 2/11.

<sup>99</sup> Ustawa z 15 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

uzasadnienia w aktualnych warunkach społeczno-gospodarczych. **Zdaniem Rzecznika przywołany przepis budzi wątpliwości co do swej zgodności z konstytucyjną zasadą prawa do sądu oraz zasadą proporcjonalności.** Rzecznik zwróciła się<sup>100</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań w celu doprowadzenia do zmiany stanu prawnego w przedstawionym zakresie.

Minister w pełni podzielił<sup>101</sup> stanowisko Rzecznika, że odstępianie w regulacji art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych od ogólnych zasad ponoszenia kosztów nie znajduje uzasadnienia. Obecnie w Sejmie znajdują się dwa projekty ustaw dotyczące spółdzielni mieszkaniowych. W odpowiedzi zapewniono, iż posłom zostaną ponownie przedstawione argumenty przemawiające za niezasadnością odstępowania od ogólnych zasad ponoszenia kosztów procesu w sprawach, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika.

Sprawa będzie zatem nadal monitorowana przez Rzecznika.

### 3. Brak uregulowań prawnych dotyczących zwolnienia stron postępowania od kosztów przeprowadzonej mediacji

W 2011 r. Rzecznik sygnalizowała problem braku uregulowań prawnych w ustawie Kodeks postępowania cywilnego<sup>102</sup> oraz ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>103</sup>, dotyczących zwolnienia stron postępowania od kosztów przeprowadzonej mediacji. Z uregulowań zawartych w k.p.c. wynika, że koszty mediacji ponoszą zawsze strony sporu. W tej sytuacji wiele osób nie decyduje się na skorzystanie z mediacji. Dla osób zwolnionych od kosztów sądowych korzystniejsze - bo tańsze - okazuje się przeprowadzenie całego postępowania przed sądem. W konsekwencji, ustawodawca - poprzez brak możliwości zwolnienia strony od kosztów mediacji na zasadach analogicznych jak w przypadku zwolnienia od kosztów sądowych, spowodował skutek odwrotny od zamierzonego - stworzył barierę ekonomiczną zniechęcającą do

<sup>100</sup> RPO-546639-IV/06 z 3 stycznia 2011 r.

<sup>101</sup> Pismo z 18 lutego 2011 r.

<sup>102</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

<sup>103</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.).

skorzystania z pojednawczego sposobu rozwiązywania sporów. Rzecznik zwróciła się<sup>104</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do argumentów przedstawionych w wystąpieniu, a jeżeli znajdą one akceptację, o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które umożliwią osobom decydującym się na mediację uzyskanie zwolnienia od jej kosztów, na zasadach analogicznych jak w przypadku kosztów sądowych.

Minister podzielił<sup>105</sup> opinię Rzecznika o potrzebie zapewnienia stronom sporów w sprawach cywilnych jak najszerszego dostępu do mediacji. Zaproponowane przez Rzecznika rozwiązanie dotyczące zwolnienia stron postępowania mediacyjnego - na zasadach analogicznych jak w przypadku zwolnienia od kosztów sądowych - od ponoszenia kosztów mediacji prowadzonej zarówno na podstawie postanowienia sądu, jak i na podstawie umowy stron, zasługuje na rozważenie. W ocenie Ministra zasygnalizowana potrzeba wprowadzenia stosownych uregulowań prawnych wymaga jednak uprzedniej analizy wpływu postulowanego rozwiązania na skutki finansowe dla budżetu państwa. Przyjęcie postulowanego rozwiązania spowodowałoby bowiem zwiększenie wydatków Skarbu Państwa w związku z koniecznością pokrycia kosztów mediacji w przypadkach zwolnienia stron z ich ponoszenia.

Sprawa będzie w dalszym ciągu przedmiotem uwagi Rzecznika.

#### 4. Ustanowienie górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego wydającego opinię z zakresu medycyny

Rzecznik zgłosiła<sup>106</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ustanowienia górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego wydającego opinię z zakresu medycyny i przedstawił następujące stanowisko: przepisy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w

---

<sup>104</sup> RPO-677932-IV/11 z 11 lipca 2011 r.

<sup>105</sup> Pismo z 19 sierpnia 2011 r.

<sup>106</sup> RPO-668084-II/11 z 15 listopada 2011 r., sygn. akt SK 24/11.

postępowaniu sądowym<sup>107</sup> w związku z punktem 11 załącznika nr 1 do powyższego rozporządzenia – w zakresie, w jakim przewidują ustanowienie górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego z zakresu medycyny wydającego opinię wyłącznie na podstawie akt sprawy – są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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 chronionych konstytucyjnie. 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. Nie sposób wskazać uzasadnionego kryterium, na podstawie którego nastąpiło zróżnicowanie sytuacji prawnej biegłych z zakresu medycyny oraz biegłych innych specjalności w zakresie dotyczącym wysokości wynagrodzenia za wydanie opinii wyłącznie na podstawie akt sprawy. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

## **E. Przewlekłość postępowań**

### **1. Przewlekłość postępowań sądowych w zakresie prawa rodzinnego**

W badanych przez Rzecznika sprawach sądowych z zakresu prawa rodzinnego często pojawiał się problem przewlekłości postępowania. Przyczyną tej przewlekłości była konieczność oczekiwania na opinię rodzinnego ośrodka diagnostyczno–konsultacyjnego (r.o.d.k.). Opinia biegłych dotycząca sytuacji życiowej dziecka, w tym emocjonalnych relacji w rodzinie, jest istotnym dowodem w większości spraw rodzinnych. Sporządzenie opinii jest obowiązkowe w przeważającej części spraw toczących się na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>108</sup>. W niektórych sprawach (najczęściej

<sup>107</sup> Rozporządzenie z 18 grudnia 1975 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 254, z późn. zm.).

<sup>108</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.).

rozwodowych) sąd decyduje o przeprowadzeniu dowodu z opinii r.o.d.k. już na etapie postępowania zabezpieczającego, gdy rozstrzyga o opiece nad dzieckiem na czas postępowania. Opinia r.o.d.k. ma bardzo duży wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Obserwacja praktyki orzeczniczej wskazuje tymczasem na wielomiesięczne opóźnienia w diagnozie psychologicznej dziecka. Wprawdzie kilkumiesięczny termin oczekiwania na opinię biegłego nie jest wyjątkiem w realiach polskich sądów, jednak w przypadku opinii psychologicznej r.o.d.k. mamy do czynienia z sytuacją szczególną, gdyż rozstrzygnięcie sprawy sądowej w ramach której sporządzana jest opinia wpływa na dalsze losy dziecka, a kilkumiesięczna zwłoka w podjęciu trafnej decyzji może odnieść negatywne skutki dla życia rodziny. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>109</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie oraz poinformowanie, czy podejmowane są działania zmierzające do usprawnienia procesu opiniowania przez r.o.d.k.

W odpowiedzi poinformowano<sup>110</sup> Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości od 2008 r. monitoruje terminowość wydawania opinii przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne liczoną od daty wpływu akt sprawy do daty wysłania opinii, a w szczególności przyczyny opóźnień w realizacji zleceń sądowych. Jak wynika z nadsyłanych do Ministerstwa informacji, najczęstszą przyczyną wpływającą na wydłużenie czasu opiniowania jest niestawiennictwo stron na badania w wyznaczonym przez ośrodki terminie. Wobec systematycznego wzrostu liczby zleceń kierowanych do ośrodków niewątpliwie wskazane byłoby ich wzmocnienie etatowe. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

---

<sup>109</sup> RPO-618851-IV/09 z 2 lutego 2011 r.

<sup>110</sup> Pismo z 10 marca 2011 r.

## F. Postępowanie mandatowe

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

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie<sup>111</sup> Rzecznika w sprawie postępowania mandatowego prowadzonego wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił opinię Rzecznika co do braku spójności pomiędzy przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia a przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>112</sup>, w szczególności zaś art. 98 § 4 k.p.s.w. i § 7 ust. 1 i ust. 6 powołanego rozporządzenia. Równocześnie Rzecznik została poinformowana, iż kwestia zasadności ewentualnej nowelizacji wskazanego wyżej aktu wykonawczego zostanie przeanalizowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Niestety rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego nie zostało znowelizowane. Na stronach internetowych MSWiA, jak również Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie było także informacji, aby w tym zakresie toczyły się prace legislacyjne. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>113</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o wyniku analizy omówionego problemu oraz ewentualnie podjętych w tym zakresie pracach legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>114</sup> Rzecznika, że projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego został zgłoszony do Programu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów w 2011 roku. Celem projektowanej zmiany jest dostosowanie ww. rozporządzenia do treści przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie wypełniania oraz doręczania mandatów karnych zaocznych.

<sup>111</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 56.

<sup>112</sup> Rozporządzenie z 22 lutego 2002 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 210, z późn. zm.).

<sup>113</sup> RPO-641494-II/10 z 4 lutego 2011 r.

<sup>114</sup> Pismo z 18 lutego 2011 r.

Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego zaocznego<sup>115</sup> w sposób zgodny z postulatami Rzecznika, poprzez dodanie § 4 a stanowiącego, m.in., iż jeśli sprawca wykroczenia (np. zarejestrowanego fotoradarem), został pouczone i pisemnie wyraził zgodę na przyjęcie mandatu kredytowanego, potwierdzeniem przyjęcia mandatu jest pisemna zgoda sprawcy wykroczenia na jego przyjęcie. Za datę przyjęcia mandatu przyjmuje się dzień jego doręczenia.

## **G. Represje ze strony organów państwa w latach 1944–1989**

### **1. Niezgodność z Konstytucją dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>116</sup> złożony przez Rzecznika w 2008 r. o stwierdzenie niekonstytucyjności: dekretu o stanie wojennym<sup>117</sup>, dekretu o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego<sup>118</sup>, 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<sup>119</sup>, ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego<sup>120</sup> oraz uchwały Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa<sup>121</sup>.

Wyrokiem z dnia 16 marca 2011 r.<sup>122</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, że dekrety o stanie wojennym oraz o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego są niezgodne z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1

<sup>115</sup> Rozporządzenie z dnia 7 września 2011 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1116).

<sup>116</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 89.

<sup>117</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 154, ze zm.).

<sup>118</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 156).

<sup>119</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 157, ze zm.).

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 18, ze zm.).

<sup>121</sup> Uchwała z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 155, ze zm.).

<sup>122</sup> Wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08.



Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 MPPOiP. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności uchwały Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, natomiast postępowanie w zakresie badania zgodności 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 z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL ze względu na zbędność wydania wyroku. Z kolei postępowanie w zakresie badania zgodności ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL zostało umorzone ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów.

## IV. Wolność osobista

### 1. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom

Rzecznik złożyła<sup>123</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności: 1) § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej<sup>124</sup> z art. 74 § 4 k.p.k., art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>125</sup>, art. 41 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 2) § 5 ust. 2, § 10 ust. 1 rozporządzenia wymienionego w pkt 1 w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” z art. 74 § 4 k. p. k., art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem możliwości wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, a także problem asysty towarzyszącej temu badaniu. Przepisy art. 74 § 1 oraz art. 74 § 2 k.p.k. wprowadzają obowiązek poddania się przez oskarżonego (podejrzanego) określonym badaniom. Na podstawie art. 74 § 4 k.p.k. zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia, w celu wymuszenia badania stosuje się przymus bezpośredni. Okoliczność ta podlega udokumentowaniu (§ 5 ust. 2). Możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego przewidziano też w § 10 ust. 1. Tymczasem przepisy k.p.k. nie regulują kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego w przypadku odmowy wykonania badań. Kwestionowane przepisy rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, są więc niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Są także niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji, gdyż regulują materię zastrzeżoną do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej. Treść § 5

<sup>123</sup> RPO-651625-II/11, sygn. akt U 2/11.

<sup>124</sup> Rozporządzenie z 23 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 299).

<sup>125</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, z późn. zm.).

ust. 1 rozporządzenia przewiduje zapewnienie asysty w czasie badania, niezależnie od tego, czy osoba podlegająca badaniu wyrazi na to zgodę. Przepisy k.p.k. nie zawierają takiego wymogu. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, obecność osób spoza personelu medycznego w trakcie badania wymaga zgody pacjenta. Rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z innymi ustawami, które regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Przepis § 5 ust. 1 jest także niezgodny z konstytucyjnym prawem do prywatności, ponieważ warunkiem formalnym ograniczenia prawa do prywatności jest uczynienie tego w ustawie.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Dopuszczalność zażalenia na postanowienie Sądu Najwyższego o zastosowaniu środka zapobiegawczego

Rzecznik w ramach sprawowanej działalności, mającej na celu ochronę praw i wolności obywatelskich, spotkała się z problemem dopuszczalności zażalenia na postanowienie Sądu Najwyższego o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postępowaniu kasacyjnym, wydane na podstawie art. 538 § 2 k.p.k. 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 art. 538 § 2 k.p.k. Zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania wkracza w sposób oczywisty w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą człowieka. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „uregulowania ustawowe na podstawie których możliwe jest pozbawienie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, szczególnie co do stopnia precyzji. Ponadto, konstytucyjnie chronionym prawem w zakresie tymczasowego aresztowania jest prawo do dwuinstancyjnego postępowania. Z art. 78 zd. 1 Konstytucji można wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego ukształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane

w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Trybunał podkreślił w wyroku<sup>126</sup> z dnia 12 marca 2002 r., że przewidziana w Konstytucji możliwość wprowadzania wyjątków od tej zasady nie oznacza dowolności, a wprowadzane wyjątki muszą być uzasadnione. Rzecznik zwróciła się<sup>127</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie. W związku z brakiem odpowiedzi sprawa ta zostanie ponownie przedstawiona Ministrowi Sprawiedliwości.

---

<sup>126</sup> P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 204-205.

<sup>127</sup> RPO-666288-II/11 z 13 lipca 2011 r.

## V. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

### 1. Pozyskiwanie przez służby specjalne informacji objętych tajemnicą telekomunikacyjną

W związku z pojawiającymi się w środkach masowego przekazu informacjami dotyczącymi pozyskiwania przez poszczególne służby informacji objętych tajemnicą **komunikowania się** Rzecznik zbadała stan prawny obowiązujący w tym zakresie. Analiza tego stanu prawnego prowadzi do konkluzji, iż jest on niezgodny z Konstytucją oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przepisy regulujące materię dostępu poszczególnych służb (Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, CBA, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, wywiad skarbowy, ABW) do danych objętych tajemnicą komunikowania się, wskazanych w art. 180c i art. 180d Prawa telekomunikacyjnego, nie regulują w sposób precyzyjny celu gromadzenia danych, odwołując się jedynie do zakresu zadań poszczególnych służb bądź ogólnego stwierdzenia, iż dane te są pozyskiwane w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw. Ponadto przepisy te nie wskazują kategorii osób, w stosunku do których niezbędne jest respektowanie ich tajemnicy zawodowej. Warunkiem uzyskania dostępu do tych danych nie jest wyczerpanie innych, mniej ingerujących w sferę praw lub wolności obywatelskich, możliwości pozyskania niezbędnych informacji. Pozyskiwanie w tym trybie danych nie podlega żadnej zewnętrznej formie kontroli, a w szczególności nie podlega kontroli sądowej. Należy również stwierdzić, że istotna część danych telekomunikacyjnych gromadzonych przez służby nie podlega zniszczeniu także wtedy, gdy dane te okazały się nieprzydatne z punktu widzenia realizowanych zadań. Rzecznik zwróciła się<sup>128</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań w celu dostosowania obowiązującego w opisanym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

---

<sup>128</sup> RPO-662587-II/10 z 17 stycznia 2011 r.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Kancelarii Rady Ministrów – Sekretarz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zgodził się<sup>129</sup> z częścią postulatów przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika, m.in. postulatem dotyczącym ograniczenia możliwości uzyskiwania przez uprawnione podmioty danych telekomunikacyjnych wyłącznie do realizacji zadań precyzyjnie określonych w ustawie, czy też z propozycją wprowadzenia zasady usuwania zgromadzonych danych telekomunikacyjnych nie mających znaczenia dla prowadzonych postępowań, w odniesieniu do służb, których nie obowiązują obecnie ustawowe regulacje dotyczące niszczenia takich danych. Nie podzielił natomiast propozycji wyłączenia niektórych osób z kręgu podmiotów, których dane mogą być pozyskiwane w trybie przewidzianym dla uzyskiwania danych o połączeniach telekomunikacyjnych, ze względu na ochronę określonych tajemnic zawodowych. Opowiedział się ponadto za rozważeniem koncepcji niezależnej kontroli działań służb, innej niż kontrola sądowa. Powołany przez Premiera w ramach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zespół roboczy przygotowuje propozycje rozwiązań dotyczących zmian w przepisach regulujących pracę poszczególnych służb i ewentualnie prawa telekomunikacyjnego, odnoszących się do pozyskiwania przez uprawnione organy informacji objętych tajemnicą telekomunikacyjną, co umożliwi opracowanie odpowiedniego projektu i podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Po zbadaniu stanu prawnego obowiązującego w zakresie pozyskiwania przez poszczególne służby informacji objętych tajemnicą komunikowania się Rzecznik wniosła<sup>130</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego z art. 49 oraz art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zaskarżone przez Rzecznika przepisy regulujące materię dostępu do danych telekomunikacyjnych przez poszczególne służby, nie precyzują

---

<sup>129</sup> Pismo z 9 marca 2011 r.

<sup>130</sup> RPO-662587-II/11 z 1 sierpnia 2011 r., sygn. akt, sygn. akt K 23/11.

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. Istotna część danych telekomunikacyjnych gromadzonych przez służby nie podlega zniszczeniu także wtedy, gdy dane te okazały się nieprzydatne z punktu widzenia realizowanych zadań.

Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca uprawnienia organów państwowych do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu. W polskim systemie prawnym brak jest rozwiązań legislacyjnych, które stanowiłyby podstawę prawną takich działań. Czynności organów ścigania polegające na wykorzystywaniu i upublicznianiu materiałów uzyskanych za pomocą monitoringu wkraczają w konstytucyjnie chronione prawa obywateli, w tym prawo do prywatności i ochrony wizerunku. W przekonaniu Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych 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 wydaje się być konieczne. Odrębne, niż ustawa o ochronie danych osobowych, regulacje prawne dotyczące kwestii związanych z wideonadzorem, w tym warunków instalacji i użytkowania kamer przez podmioty publiczne i prywatne przewidziane zostały już przez niektóre kraje Unii Europejskiej np. w Belgii, czy w Szwecji. Rzecznik zwrócił się<sup>131</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o

---

<sup>131</sup> RPO-620459-II/09 z 2 lutego 2011 r.

rozważenie podjęcia działań związanych z opracowaniem ustawy, która w sposób kompleksowy określałaby zasady wykorzystywania przez organy państwowe danych pochodzących z monitoringu.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>132</sup>, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5a ustawy o Policji<sup>133</sup> policjanci w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, mają prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. W sytuacji ujawnienia zdarzenia noszącego znamiona czynu karalnego, Policja podejmuje czynności mające na celu identyfikację jego uczestników. Czynności wykonywane przez policjantów nie wynikają wówczas tylko z ustawy o Policji, lecz znajdują podstawę w przepisach postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia. Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>134</sup>, materiały zgromadzone przez organizatora imprezy masowej podczas utrwalania przebiegu imprezy masowej (za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk), mogące stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowody mogące mieć znaczenie dla toczących się takich postępowań, organizator niezwłocznie przekazuje właściwemu prokuratorowi rejonowemu lub komendantowi Policji. Odrębną kwestię stanowi dopuszczalność stosowania i wykorzystywania monitoringu i wideonadzoru przez podmioty prywatne. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie, są one jednak na dosyć wczesnym etapie i trudno będzie je przeprowadzić w mijającej kadencji Parlamentu.

---

<sup>132</sup> Pismo z 2 marca 2011 r.

<sup>133</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277).

<sup>134</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504).



3. Wypłata zadośćuczynienia dla rodzin osób zmarłych w wyniku wypadku bądź katastrofy, za którą odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli dotyczące przedstawionej przez Prokuratorię Skarbu Państwa propozycji wypłaty zadośćuczynienia członkom rodzin ofiar katastrofy smoleńskiej. Skarżący, powołując się na konstytucyjną zasadę równości obywateli, w tym równości wobec prawa, żądali podjęcia przez Rzecznika interwencji i wyjaśnienia, dlaczego członkowie rodzin ofiar innych wypadków czy katastrof, za które odpowiedzialność ponosi również Skarb Państwa, podobnych propozycji nie otrzymały. Z doniesień prasowych wynikało, że decydującym argumentem o przyjęciu przez Prokuratorię Skarbu Państwa wspomnianego rozwiązania był obowiązujący od dnia 3 sierpnia 2008 r. przepis art. 446 § 4 Kodeksu cywilnego. Nie do końca jednak było jasne, czy wyklucza to zdaniem Ministerstwa Obrony Narodowej i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa możliwość przyznania zadośćuczynień rodzinom innych ofiar. Powołany przepis wyraźnie uregulował podstawę do zasądzenia dla najbliższych członków rodziny zmarłego odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. **Jednak zdaniem Rzecznika wprowadzenie tego przepisu nie może być jednak interpretowane w ten sposób, że w poprzednim stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie art. 446 § 4 k.c., nie obowiązywały regulacje umożliwiające domaganie się przez pokrzywdzonych członków rodziny zmarłego zadośćuczynienia w przypadku wyrządzenia im krzywdy wskutek śmierci najbliższej osoby w wyniku uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia.** Rzecznik zwróciła się<sup>135</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie wyjaśnień oraz informacji, czy w przypadkach, w których obowiązujący obecnie art. 446 § 4 k.c. nie może znaleźć zastosowania, zostaną przedstawione rodzinom osób, za śmierć których odpowiedzialność cywilną ponosi Skarb Państwa, propozycje wypłaty odpowiedniego zadośćuczynienia.

W odpowiedzi poinformowano<sup>136</sup> Rzecznika, że część ugód z rodzinami ofiar katastrofy samolotu CASA została zawarta w lutym

<sup>135</sup> RPO-665665-I/11 z 14 lutego 2011 r.

<sup>136</sup> Pismo z 9 marca 2011 r.

2011 r. Minister Obrony Narodowej podjął decyzję o zastosowaniu analogicznych kryteriów wypłaty zadośćuczynienia dla rodzin ofiar katastrofy samolotu CASA, jak w stosunku do rodzin ofiar katastrofy smoleńskiej. Ministerstwo działa w tych sprawach na wniosek pokrzywdzonych. Podstawą prawną wypłaty zadośćuczynienia za doznaną krzywdę i odszkodowania z tytułu znacznego pogorszenia sytuacji materialnej dla rodzin ofiar katastrofy samolotu CASA są odpowiednio: art. 448 w związku z art. 23 i 24 § 1 oraz art. 446 § 2 Kodeksu cywilnego.

#### 4. Zapewnienie bezpieczeństwa podczas imprez masowych, w szczególności meczów piłki nożnej

Zadanie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie imprez masowych, w tym meczów piłki nożnej, zostało powierzone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych w określonym zakresie poszczególnym podmiotom (organizatorowi imprezy, jednostkom samorządu terytorialnego, wojewodzie jako przedstawicielowi rządu, służbom porządkowym, Policji). Wydarzenia w czasie meczów piłki nożnej potwierdzają jednak, iż podmioty te nie koordynują swoich działań. W rezultacie w przypadku wystąpienia aktów agresji stadionowej następuje próba przerzucenia odpowiedzialności na inny podmiot. Europejska Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, której stroną jest Polska, przewiduje w art. 2 koordynację polityki i działań przez organy rządowe i inne instytucje publiczne dla zapobieżenia aktom przemocy i wybrykom widzów. Koordynacja ta w niezbędnych wypadkach może polegać na utworzeniu stosownego organu koordynującego. **W ocenie Rzecznika należy rozważyć koncentrację odpowiedzialności za bezpieczny przebieg imprez masowych poprzez zmianę obowiązującego stanu prawnego, albo wprowadzić mechanizmy wymuszające współpracę organów władzy publicznej i organizacji sportowych.** Rzecznik zwróciła się<sup>137</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

<sup>137</sup> RPO-674282-I/11 z 1 czerwca 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>138</sup> Rzecznika, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wymagała uzupełnienia o przepisy umożliwiające skuteczną walkę ze zjawiskiem tzw. chuligaństwa stadionowego oraz stworzenie narzędzi do egzekwowania bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez masowych. W dniu 31 maja 2011 r. Rada Ministrów przyjęła rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012.

Ustawą o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw<sup>139</sup> zmieniono ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych.

---

<sup>138</sup> Pismo z 29 czerwca 2011 r.

<sup>139</sup> Ustawa z 31 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1280).

## VI. Konstytucyjne prawa i wolności obywateli

### A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych

Rzecznik zwróciła się<sup>140</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informacje na temat stanu prac nad wykonaniem wyroku<sup>141</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r. W wydanym na wniosek Rzecznika wyroku Trybunał stwierdził niezgodność art. 755 § 2 ustawy Kodeks postępowania cywilnego z art. 14 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie określa on ram czasowych na zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych. Trybunał Konstytucyjny pozostawił ustawodawcy wybór mechanizmu gwarantującego wykonanie wyroku. Zmiana treści przepisu musi zatem zostać poprzedzona analizą dopuszczalnych rozwiązań oraz pracami nad wyborem optymalnej treści ustawy nowelizującej. Przepis art. 755 § 2 k.p.c. w obecnym brzmieniu straci moc obowiązującą z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia. Ewentualne opóźnienie w wykonaniu omawianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego znacznie utrudni dochodzenie praw wynikających z ochrony dóbr osobistych, a także będzie stanowiło naruszenie konstytucyjnej gwarancji wolności słowa oraz wolności prasy i innych środków społecznego przekazu.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>142</sup>, że uchwalona przez Sejm w dniu 19 sierpnia 2011 r. ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>143</sup>, zawiera stosowną zmianę art. 755 § 2 k.p.c., uwzględniającą wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Regulacja przewiduje obowiązek sądu określania w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia okresu, na który ma rozciągać się zakaz publikacji, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że

<sup>140</sup> RPO-513931-I/11 z 8 sierpnia 2011 r.

<sup>141</sup> Wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07, (Dz.U. Nr 217, poz. 1435).

<sup>142</sup> Pismo z 14 września 2011 r.

<sup>143</sup> Druk sejmowy nr 4497, druk senacki nr 1342.

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. Rozwiązanie takie miałyby na celu wymuszenie na uprawnionym ponownego wykazania podstaw zabezpieczenia w żądanej postaci i zobowiązanie sądu do kolejnego zbadania tych podstaw w połączeniu z oceną interesu publicznego, który może przemawiać za rozpowszechnieniem informacji. Ustawa Kodeks postępowania cywilnego została zmieniona ustawą o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>144</sup>. Ustawa wejdzie w życie 3 maja 2012 r.

## 2. Odpowiedzialność karna dziennikarza za opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi

W wyroku<sup>145</sup> Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Wizerkaniuk przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez warunkowe umorzenie postępowania karnego wobec dziennikarza oskarżonego m.in. o opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi posła na Sejm RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał na szereg okoliczności, które zadecydowały o uznaniu zasadności skargi i które - w opinii Rzecznika - stanowią ważne argumenty przemawiające za tym, aby znowelizować Prawo prasowe i znieść karalność przestępstwa polegającego na uchybieniu obowiązkowi autoryzacji. W projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo prasowe, dostępnym na stronach internetowych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przewidziana została istotna nowelizacja art. 14 Prawa prasowego, w tym wprowadzenie dla osoby udzielającej dziennikarzowi informacji terminów autoryzacji oraz zasady, iż nieudzielenie autoryzacji w tych terminach będzie uznawane za zgodę na publikację. Zmiany powyższe należy bez wątplenia uznać za krok w dobrym kierunku, bowiem utrudnią osobom udzielającym informacji „blokowanie” publikacji. Jednocześnie jednak projekt nie przewiduje zasadniczych zmian w art. 49 Prawa prasowego. Za taką

<sup>144</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1381).

<sup>145</sup> Wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., wniosek nr 18990/05.

zmianę nie można w szczególności uznać - z punktu widzenia omawianego zagadnienia - wyeliminowanie kary ograniczenia wolności, jako sankcji za m.in. naruszenie obowiązków związanych z autoryzacją. Rzecznik zwróciła się<sup>146</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przedstawienie stanowiska co do potrzeby depenalizacji czynu polegającego na naruszeniu przez dziennikarza przepisów dotyczących autoryzacji dosłownie cytowanych wypowiedzi.

### 3. Rozwiązania proponowane w projekcie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczące ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

Rozpatrywany przez Sejm projekt nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej ma na celu implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Rzecznik, podzielając 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 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. Kompilowanie danych osobowych i innych stanowiących informację publiczną, pochodzących z różnych źródeł, umożliwi tworzenie profili osobowych osób fizycznych, co może mieć negatywne konsekwencje w przypadku niewłaściwego sposobu wykorzystania takiej możliwości. Rzecznik zwróciła się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o poinformowanie, czy obowiązujące regulacje prawne będą stanowiły wystarczające mechanizmy ochronne przed możliwym naruszeniem prawa do prywatności i ochrony danych osobowych w związku z ponownym

---

<sup>146</sup> RPO-514669-II/11 z 10 listopada 2011 r.

wykorzystaniem informacji sektora publicznego, w przypadku uchwalenia nowelizacji ustawy w proponowanym brzmieniu.

W odpowiedzi Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował<sup>147</sup> Rzecznika, że głównym problemem, na jaki zwrócił uwagę była kwestia niekorzystnych rezultatów, do jakich doprowadzić może ponowne wykorzystanie informacji publicznej w celach innych niż te, dla których te informacje wykorzystywać może podmiot publiczny dysponujący informacją. Zaniepokojenie budzi fakt, że informacja przekazana do ponownego wykorzystania może służyć do profilowania osoby fizycznej i wyciągania z kształtu takiego profilu wniosków, które mogą prowadzić do dyskryminacji osoby. Jednocześnie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyraził pogląd, iż realizacja obowiązku informacyjnego opisanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz kontrola tego obowiązku przez GIODO może być skutecznym środkiem do zapobieżenia niebezpieczeństwom związanym z profilowaniem osoby fizycznej. Niepokój budzi także brak rozróżnienia w polskim prawie pomiędzy jawnością formalną danych, które mogą stanowić informację publiczną, a tzw. „otwartością”, która nie jest w polskim prawie zdefiniowana. W sytuacji gdy brak jest definicji otwartości istnieje niepokojąca tendencja do traktowania informacji jawnej formalnie jako informacji możliwej do dowolnego przetwarzania. Kolejną kwestią wymagającą rozważenia, a której rozwiązanie wydaje się szczególnie trudne, jest jawność materialna i jakość informacji przekazywanych do ponownego wykorzystania.

#### 4. Utrudniony dostęp osób pozbawionych wolności do informacji publicznej

Omówienie w rozdziale „Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.”

---

<sup>147</sup> Pismo z 22 sierpnia 2011 r.

## B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Stosowanie przez poszczególne służby w ramach kontroli operacyjnej środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnny informacji i dowodów oraz ich utrwalania

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zaskarżyła<sup>148</sup> niektóre przepisy ustawy o Policji<sup>149</sup>, ustawy o Straży Granicznej<sup>150</sup>, ustawy o kontroli skarbowej<sup>151</sup>, ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>152</sup>, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>153</sup>, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>154</sup>, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>155</sup>, dotyczące stosowania kontroli operacyjnej. W świetle zaskarżonych przepisów, w ramach kontroli operacyjnej dopuszczalne jest stosowanie wszelkich środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnny 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 nieskrepowane 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. Ustawodawca uchybił ponadto zasadzie określoności ustawowej ingerencji w wolności i prawa jednostki. Dlatego też objęte wnioskiem przepisy są także niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>148</sup> RPO-666037-II/11 z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt K 23/11.

<sup>149</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

<sup>150</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675).

<sup>151</sup> Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214).

<sup>152</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.).

<sup>153</sup> Ustawa z 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

<sup>154</sup> Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

<sup>155</sup> Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 709, z późn. zm.).



## 2. Przepisy uprawniające Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego do prowadzenia kontroli operacyjnej

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik wniosła<sup>156</sup> o stwierdzenie niezgodności art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu - w zakresie, w jakim odnosi się do zwrotu „i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa” - z art. 2, art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>157</sup>, a także art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Przepis art. 27 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu legitymuje Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego do prowadzenia, we wskazanych w ustawie przypadkach, kontroli operacyjnej. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i c ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, do zadań ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, a także rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa.

Sposób regulacji w art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i c ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu granic 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

<sup>156</sup> RPO-683674-II/11 z 15 listopada 2011 r.

<sup>157</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Ingerencja, zwłaszcza niejawną, 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 kompetencję ABW do prowadzenia kontroli operacyjnej, przesuwając w zasadzie na władzę wykonawczą możliwość określenia rzeczywistych granic wkroczenia ABW w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności i wolności komunikowania się.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Zakres danych w zaświadczeniu dotyczącym stanu cywilnego, wydawanym osobom chcącym zawrzeć związek małżeński za granicą

W doniesieniach prasowych znalazła się informacja, z której wynikało, że urzędy stanu cywilnego nie wydają zaświadczenia dotyczącego stanu cywilnego osobom chcącym zawrzeć związek za granicą, który w świetle prawa polskiego jest niedopuszczalny. Sprawą tą, jak wynika z informacji przedstawionych na stronie Kampanii Przeciw Homofobii, ma zająć się Komisja Europejska. Przepis art. 71 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>158</sup> (p.a.s.c.) stanowi, iż obywatel polski lub zamieszkały w Polsce cudzoziemiec nie mający obywatelstwa żadnego państwa zamierzający zawrzeć małżeństwo za granicą może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów<sup>159</sup>, powyższe zaświadczenie sporządza się według wzoru stanowiącego załącznik nr 11 do rozporządzenia. Oprócz danych osoby zamierzającej zawrzeć małżeństwo za granicą, wzór zaświadczenia wymienia „dane o osobie, z którą wyżej wymieniona osoba zamierza zawrzeć związek

<sup>158</sup> Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688, z późn. zm.).

<sup>159</sup> Rozporządzenie z 26 października 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 136, poz. 884, z późn. zm.).

małżeński.” Jako dane wskazano nazwisko i imię (imiona) oraz obywatelstwo. **Zdaniem Rzecznika tego rodzaju wzór zaświadczenia jest sprzeczny nie tylko z wymogami art. 71 p.a.s.c, ale przede wszystkim z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.** Rzecznik zwróciła się<sup>160</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie prac mających na celu zmianę wzoru zaświadczenia, w ten sposób, aby nie zawierało ono danych osoby, z którą wnioskodawca zamierza zawrzeć związek małżeński.

W odpowiedzi poinformowano<sup>161</sup> Rzecznika, że w Ministerstwie podjęto działania zmierzające do zmiany obowiązującego wzoru zaświadczenia o zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą. Proponowana zmiana ma na celu umożliwienie wydawania zaświadczenia stwierdzającego zdolność prawną do zawarcia małżeństwa za granicą niezawierającego danych dotyczących przyszłego współmałżonka wnioskodawcy. Uzasadnieniem dla przyjęcia powyższego rozwiązania jest fakt, że zdolność zawarcia związku małżeńskiego odnosi się jedynie do osoby, która zamierza zawrzeć małżeństwo za granicą.

#### 4. Uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu

Omówienie w Rozdziale: „Bezpieczeństwo obywateli”

#### 5. Ujawnianie wizerunku osób prywatnych podczas akcji przeprowadzanych przez funkcjonariuszy organów ścigania

Rzecznik zwróciła uwagę na problem relacjonowania przez media czynności zatrzymań i przeszukań dokonywanych m.in. przez funkcjonariuszy Policji. W tych okolicznościach może dochodzić do naruszenia praw i wolności osób prywatnych, które są na nagraniach lub zdjęciach tj. prawa do prywatności, prawa do dobrego imienia czy prawa do autonomii informacyjnej. Co do zasady, upublicznianie filmów lub zdjęć z zasłoniętymi lub zniekształconymi twarzami osób, wobec których podejmowane są czynności przez funkcjonariuszy organów ścigania, nie

<sup>160</sup> RPO-660930-I/10 z 15 marca 2011 r.

<sup>161</sup> Pismo z 12 kwietnia 2011 r.

stoi w sprzeczności z dyspozycją art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, zakazującego publikacji bez zgody zainteresowanych danych osobowych i wizerunku osób przeciwko którym toczy się postępowanie karne, jak również świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych. Jednak skargi wpływające do Rzecznika wskazywały, że osoby zatrzymane lub u których przeprowadzane było przeszukanie, były bez trudu rozpoznawane przez najbliższe otoczenie i ponosiły z tego powodu negatywne konsekwencje. **W ocenie Rzecznika informacje o działaniach Policji powinny być przekazywane mediom w sposób uniemożliwiający zidentyfikowanie osób prywatnych uczestniczących w zatrzymaniach, czy przeszukaniach.** Kolejnym niepokojącym aspektem omawianego zagadnienia jest pochodzenie upublicznianych materiałów. Rzecznik zwróciła się<sup>162</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Komendant Główny Policji zapewnił<sup>163</sup>, że wypracowane wewnętrzne normy postępowania nie prowadzą do nieprawidłowości w kwestii rozpoznawalności wizerunku osób będących podmiotami działań Policji. Za przygotowywanie oraz przekazywanie dziennikarzom komunikatów prasowych, materiałów fotograficznych, filmowych i dźwiękowych promujących pracę Policji oraz zamieszczanie przygotowanych materiałów na policyjnych stronach internetowych odpowiadają służby prasowe Policji, działające w oparciu o przepisy Zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji<sup>164</sup>, wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o Policji<sup>165</sup>. Służby prasowe Policji mogą udostępnić środkom masowego przekazu materiały filmowe i fotograficzne nie mające charakteru procesowego, ilustrujące pracę Policji. Nie wolno także publikować w prasie danych osób i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych

---

<sup>162</sup> RPO-682684-II/11 z 20 września 2011 r.

<sup>163</sup> Pismo z 11 października 2011 r.

<sup>164</sup> Zarządzenia nr 1204 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 listopada 2007 r. (Dziennik Urzędowy KGP z 16 listopada 2007 r., poz. 155).

<sup>165</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179).

osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

## C. Lustracja

### 1. Sankcje za tzw. kłamstwo lustracyjne osób wykonujących zawody prawnicze

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>166</sup> złożony przez Rzecznika w 2008 r. o stwierdzenie, że art. 21 f ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów<sup>167</sup> - w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r.<sup>168</sup> - w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 66 ustawy wymienionej w pkt 1 w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30” – w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata) – jest niezgodny z art. 2 i z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dzieląc opinię Rzecznika orzekł, że sąd dyscyplinarny musi mieć zapewnioną możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia. Tego wymogu nie spełnia przepis art. 21f ust. 2 zd. pierwsze ustawy lustracyjnej i w tym zakresie jest niezgodny z Konstytucją.

## D. Prawa wyborcze

### 1. Organizacja wyborów do organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego

Do Rzecznika wpływały skargi osób działających w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczące organizacji wyborów do organów przedstawicielskich samorządu. Konstytucyjna pozycja samorządu

<sup>166</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 148.

<sup>167</sup> Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

<sup>168</sup> Dz.U. Nr 165, poz. 1171.

terytorialnego wskazuje na jego szczególne znaczenie ustrojowe. Należy więc oczekiwać, iż ustawy konkretyzujące postanowienia Konstytucji, zapewnią obywatelom równe szanse dokonywania wyboru swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Jednym z elementów prowadzenia kampanii wyborczej jest wykorzystywanie w niej numeru listy, jaki został przydzielony danemu komitetowi wyborczemu. Są one jednak przydzielane w różnych terminach. W najgorszej sytuacji są komitety zgłaszające kandydatów w jednej lub kilku gminach, które otrzymują numer listy w ostatniej kolejności, a więc mają najmniej czasu na kampanię wyborczą z możliwością użycia numeru list. Nadawanie numerów listom kandydatów określają przepisy art. 408-410 Kodeksu wyborczego. Komitety lokalne, skupiające często działaczy zaangażowanych w życie swojej małej społeczności, zamierzające przedstawić kandydatów w jednej gminie, podnoszą, że na skutek tych rozwiązań legislacyjnych postawione są w znacznie gorszej sytuacji prawnej. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej 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<sup>169</sup> do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie celowości podjęcia odpowiednich działań mających na celu zainicjowanie prac legislacyjnych.

## 2. Wyniki kontroli lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych

W ostatnich wyborach parlamentarnych osoby z niepełnosprawnością mogły po raz pierwszy skorzystać z nowych przepisów ustawy Kodeks wyborczy<sup>170</sup>. Wprowadziły one możliwość głosowania korespondencyjnego czy – znanego z lat ubiegłych – głosowania przez pełnomocnika. Jednak zdecydowana większość osób niepełnosprawnych i

<sup>169</sup> RPO-661983-I/11 z 15 grudnia 2011 r.

<sup>170</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

mających trudności z poruszaniem się deklaruje, że chciałaby głosować w lokalu wyborczym. Z tych powodów pracownicy Biura RPO w dniu 8 października 2011 r. tj. na dzień przed wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzili wizytacje 90 lokali wyborczych posiadających status lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze 22 miejscowości. Ocenie podlegały w pierwszej kolejności warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych<sup>171</sup>. W wyniku przeprowadzonej kontroli, pracownicy Biura RPO stwierdzili uchybienia w 72 lokalach, co stanowiło 80% wizytowanych budynków. Rzecznik zwróciła się<sup>172</sup> do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował<sup>173</sup>, że PKW zleciła, aby przed kolejnymi wyborami komisarze wyborczy raz jeszcze zwrócili uwagę gmin na powyższe kwestie, jak również, aby w trakcie szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych poruszono problematykę urządzenia lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych i uprawnień tej grupy wyborców.

---

<sup>171</sup> Rozporządzenie z 29 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

<sup>172</sup> RPO-572441-I/07 z 31 grudnia 2011 r.

<sup>173</sup> Pismo z 10 stycznia 2012 r.

## VII. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów obrońcy z wyboru w sprawach z oskarżenia publicznego, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia przeciwko niemu postępowania

Rzecznik Praw Obywatelskich złożyła<sup>174</sup> do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w sprawach z oskarżenia publicznego - w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia przeciwko niemu postępowania - sąd na zasadzie art. 632 pkt 2 k.p.k. obciąża Skarb Państwa rzeczywistymi, udokumentowanymi kosztami obrony z wyboru poniesionymi przez oskarżonego, czy kosztami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu<sup>175</sup> ?”

Rozbieżności w orzecznictwie sądowym będące przedmiotem wniosku ujawniły się w toku badania spraw wpływających do Rzecznika. W praktyce orzeczniczej sądów powszechnych wykształciły się trzy sposoby interpretowania art. 632 pkt 2 k.p.k. Zasądzanie kosztów obrony z wyboru następuje według stawek minimalnych wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, albo w pełnej wysokości wynikającej z udokumentowanej umowy pomiędzy obrońcą a klientem. Niekiedy stosowany jest system mieszany, tzn. sądy uwzględniają udokumentowane koszty obrony z wyboru poniesione przez oskarżonego, do kwoty nie przekraczającej sześciokrotności stawki minimalnej określonej we wspomnianym rozporządzeniu. **Zdaniem Rzecznika sądy orzekając na podstawie art. 632 pkt 2 k.p.k. powinny uwzględniać rzeczywiste i udokumentowane koszty obrony z wyboru poniesione przez stronę. Stanowiłoby to właściwą gwarancję konstytucyjnego prawa do obrony oraz zapewniłoby pełną realizację zasady**

<sup>174</sup> RPO-648389-II/10 z 12 stycznia 2011 r.

<sup>175</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1348, z późn. zm.).



**odpowiedzialności za wynik procesu, związaną z zasadą poczucia sprawiedliwości społecznej.**

Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały. W uzasadnieniu w istocie rozstrzygnął jednak, iż wysokość kosztów procesu zasądzanych w sprawie karnej od Skarbu Państwa lub przeciwnika procesowego na rzecz strony, której racje zostały w procesie uwzględnione, jest limitowana wysokością rzeczywiście poniesionych kosztów, przy czym zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu,<sup>176</sup> jak i zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu,<sup>177</sup> nie może przekroczyć sześciokrotności stawki minimalnej. Ponadto ustalając wysokość żądanych kosztów, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy obrońcy lub pełnomocnika, a także charakter sprawy i wkład pracy zastępcy prawnego w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

2. Stosowanie kary porządkowej w przypadku naruszenia powagi sądu lub ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, dokonanego w formie pisemnej poza rozprawą

Rzecznik skierowała<sup>178</sup> także do Sądu Najwyższego wnioszek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy art. 49 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>179</sup> ma zastosowanie w wypadku naruszenia w piśmie powagi czynności sądowych albo ubliżenia w piśmie skierowanym do sądu temu organowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie?”

Wniosek został skierowany w związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami dotyczącymi tego, czy art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych ma zastosowanie w razie

<sup>176</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1348, z późn. zm.).

<sup>177</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1349, z późn. zm.).

<sup>178</sup> RPO-644788-I/10 z 29 kwietnia 2011 r.

<sup>179</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, dokonanego w piśmie poza rozprawą. Zgodnie z pierwszym z poglądów wyrażanych w orzecznictwie, należy opowiedzieć się za szeroką wykładnią omawianego przepisu. Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale<sup>180</sup> stwierdzając, że przepis ten nie ma zastosowania w wypadku naruszenia w piśmie powagi czynności sądowych albo ubliżenia w piśmie skierowanym do sądu temu organowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie. **Również zdaniem Rzecznika stosowanie kary porządkowej powinno być ograniczone do przypadków ubliżenia dokonanego na rozprawie sądowej.** Brak możliwości ukarania karą porządkową osoby, która narusza powagę sądu lub ubliża 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 podzielił zdanie Rzecznika i w uchwale siedmiu sędziów<sup>181</sup> udzielił następującej odpowiedzi: „Kary porządkowe określone w art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych mogą być stosowane tylko wobec osób obecnych w czasie i miejscu wykonywania czynności sądowych, gdy osoby te bądź to naruszają powagę, spokój lub porządek tych czynności bądź to ubliżają sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w tej czynności, niezależnie od tego, w jakiej formie to czynią. Kar tych nie stosuje się natomiast do czynów co prawda naruszających dobra chronione przepisem art. 49 § 1 wskazanej wyżej ustawy, dokonanych jednak poza miejscem i czasem rozprawy, posiedzenia lub innej czynności sądowej, w tym w szczególności w formie pisma złożonego do sądu.”

---

<sup>180</sup> Uchwała z dnia 25 marca 2003 r., sygn. I KZP 1/03.

<sup>181</sup> Uchwała z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt I KZP 8/11.

### 3. Podstawy do zastosowania (przedłużenia stosowania) tymczasowego aresztowania

Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przesłanki określone w art. 258 § 2 k.p.k. stanowią samodzielne i wystarczające podstawy do zastosowania (przedłużenia stosowania) tymczasowego aresztowania, a tym samym tworzą domniemanie, że podejrzany może podjąć działania zakłócające prawidłowy tok postępowania, co zwalnia z powinności wykazywania konkretnych okoliczności godzących w prawidłowy tok postępowania?”

W orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym przesłanka z art. 258 § 2 k.p.k. stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę stosowania tymczasowego aresztowania, zawierającą domniemanie, że podejrzany może podejmować próby różnych bezprawnych działań mających destabilizować prawidłowy tok postępowania, co zwalnia z powinności wykazywania konkretnych zachowań utrudniających postępowanie. Rzecznik przychyliła się jednak do przeciwnego stanowiska, zgodnie z którym przesłanka z art. 258 § 2 k.p.k. nie stanowi samodzielnej i wystarczającej podstawy stosowania tymczasowego aresztowania, rodząc domniemanie, że podejrzany może podejmować próby różnych bezprawnych działań mających destabilizować prawidłowy tok postępowania, i nie zwalnia to z powinności wykazywania przez organy procesowe konkretnych zachowań utrudniających postępowanie. Nie może ona stanowić w szczególności wystarczającej podstawy do przedłużenia tymczasowego aresztowania.

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika<sup>182</sup> i udzielił następującej odpowiedzi: „Podstawy stosowania tymczasowego aresztowania, określone w art. 258 § 2 k.p.k., przy spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 249 § 1 i art. 257 § 1 k.p.k. i przy braku przesłanek negatywnych określonych w art. 259 § 1 i 2 k.p.k., stanowią samodzielne przesłanki szczególne stosowania tego środka zapobiegawczego”.

---

<sup>182</sup> Uchwała z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I KZP 18/11.

#### 4. Kwestia obowiązywania przepisów rozporządzenia w sprawie komisji dyscyplinarnych nauczycieli

Rzecznik złożyła<sup>183</sup> do Sądu Najwyższego wnioski o podjęcie uchwały poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego<sup>184</sup> utraciły moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>185</sup>.”

W art. 16 ustawy o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidziano, że „do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, o której mowa w art. 1, zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Ustawa nowelizująca, z pewnymi wyjątkami, weszła w życie z dniem 6 kwietnia 2000 r.

Znaczenie tej nowelizacji i jej wpływ na dalsze obowiązywanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. jest przedmiotem rozbieżnych poglądów wypowiedzianych w orzecznictwie sądów apelacyjnych, które w myśl art. 77 ust. 5 Karty Nauczyciela są jedynymi organami sądowymi uprawnionymi do rozpatrywania odwołań od prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych. **Zdaniem Rzecznika, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania z woli ustawodawcy utraciło moc obowiązującą z upływem terminu określonego w art. 16 ww. ustawy.**

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął<sup>186</sup> następującą uchwałę: „Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego nie utraciło mocy obowiązującej po upływie 6 miesięcy

<sup>183</sup> RPO-656762-III/10 z 9 lutego 2011 r.

<sup>184</sup> Rozporządzenie z 22 stycznia 1998 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 64).

<sup>185</sup> Ustawa z 18 lutego 2000 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 239, z późn. zm.).

<sup>186</sup> Uchwała z 18 maja 2011 r., sygn. akt III PZP 1/11.

od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.”

5. Tryb zmiany lub uchylenia prawomocnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy

Rzecznik skierowała<sup>187</sup> do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy zmiana lub uchylenie kilku z prawomocnych postanowień, stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy następuje w trybie określonym w art. 679 k.p.c. czy w trybie art. 403 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.?”

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowała się bowiem rozbieżność stanowisk co do trybu, w jakim należy wyeliminować nieprawidłowość polegającą na istnieniu kilku prawomocnych postanowień spadkowych, stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie, jednakże w odmienny sposób. Według pierwszego z dwóch przeciwstawnych kierunków wykładni, w razie wielokrotnego stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie, należy wznowić postępowanie na podstawie art. 403 § 2 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Zgodnie zaś z drugim poglądem, który pochwała RPO właściwe jest wówczas postępowanie w trybie art. 679 § 1 k.p.c. Ma ono również wznowieniowy charakter i pozwala na uchylenie wadliwego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

Jednoznaczne rozstrzygnięcie przedstawionej kwestii pozwoli na usunięcie stanu niepewności co do wyboru właściwego środka prawnego i uniknięcie sytuacji, w których wszczęcie postępowania w trybie art. 679 k.p.c. spowoduje upływ terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania i wobec stanowiska sądu orzekającego w sprawie, nie będzie można już doprowadzić do wzruszenia sprzecznych ze sobą prawomocnych postanowień spadkowych. Jednolite ukształtowanie orzecznictwa odnoszącego się do problemu eliminowania z obrotu prawnego wadliwych postanowień spadkowych ma znaczenie nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie bezpieczeństwa prawnego,

---

<sup>187</sup> RPO-686541-IV/11 z 18 października 2011 r.

ale przede wszystkim dla ochrony praw spadkowych rzeczywistych spadkobierców oraz praw osób trzecich korzystających z domniemań wynikających z postanowienia spadkowego.

Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

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

Sąd Najwyższy rozpatrzył także wniosek<sup>188</sup> Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności dotyczących tego, w jaki sposób należy interpretować pojęcie „uchwałę uważa się za podjętą jeżeli była poddana pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia” - czy w sposób literalny jako obowiązek wyrażenia stanowiska przez członków spółdzielni w drodze formalnego aktu głosowania nad uchwałą walnego zgromadzenia, wyrażającego się w oddaniu głosu „za” lub „przeciw” uchwale, czy w sposób funkcjonalny i logiczny jako stworzenie członkom spółdzielni samej możliwości głosowania w sprawie podjęcia uchwały, niezależnie od tego czy z prawa tego faktycznie skorzystali, czy nie.

Sąd Najwyższy podjął<sup>189</sup> następującą uchwałę: „Poddaniem uchwały pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia - w rozumieniu art. 8<sup>3</sup> ust. 9 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - jest objęcie jej projektu porządkiem obrad walnego zgromadzenia.”

Tym samym Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Rzecznika prezentowane w pytaniu prawnym.

#### 7. Obliczanie terminu w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy koniec terminu przypada w sobotę

Rzecznik złożyła<sup>190</sup> do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.?”

<sup>188</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 103.

<sup>189</sup> Uchwała z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III CZP 111/10.

<sup>190</sup> RPO-664875-V/11 z 14 stycznia 2011 r.

Problem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych będący przedmiotem wniosku ujawnił się na tle skarg badanych przez Rzecznika. Zgodnie z treścią art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Dni ustawowo wolne od pracy zostały wymienione w ustawie o dniach wolnych od pracy<sup>191</sup> i nie ma wśród nich soboty. Wzgląd na konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji) przemawia za tym, że sobota nie może zostać w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. uznana za dzień równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy. To bowiem do kompetencji władzy ustawodawczej należy określanie dni, które są ustawowo wolne od pracy. Natomiast za poglądem, iż sobota powinna być traktowana na równi z dniem ustawowo wolnym od pracy przemawia konieczność ochrony zasady równości wobec prawa. Zgodnie bowiem z unormowaniami o charakterze szczególnym, przyjętymi w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy w Ordynacji podatkowej, jeżeli ostatni dzień terminu przypada w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. **W ocenie Rzecznika przyjęcie, iż sobota nie jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy, w sposób oczywisty musiałyby prowadzić do pytania o zgodność treści art. 57 § 4 k.p.a. z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.**

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął<sup>192</sup> zgodną z tym wnioskiem następującą uchwałę: „Sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.”

#### 8. Zasady ponownego ustalania prawa do emerytury i renty lub ich wysokości

W związku z rozbieżnościami ujawnionymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Rzecznik skierowała<sup>193</sup> do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w celu

<sup>191</sup> Ustawa z 18 stycznia 1951 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 28, z późn. zm.).

<sup>192</sup> Uchwała z 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11.

<sup>193</sup> RPO-669029-III/11 z 11 marca 2011 r.

wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>194</sup> organ rentowy powinien wydać postanowienie o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) ?”

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 znajduje art. 149 § 1 k.p.a. Przepisy art. 114 ust. 1 i 1a 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 określonego w art. 114 ust. 1 i 1a, to – w ocenie Rzecznika - w sprawie powinien mieć zastosowanie art. 149 § 1 k.p.a.** Dopiero bowiem 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. Jest to istotne z punktu widzenia zasady wzmocnienia zaufania obywatela do organów państwa.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął<sup>195</sup> następującą uchwałę: „Ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w

---

<sup>194</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

<sup>195</sup> Uchwała z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt III UZP 1/11.



trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.; wymaga natomiast zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.”

9. Posiadanie przez właściciela lub osobę dysponującą innym tytułem prawnym do lokalu przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innej osoby

Rzecznik złożyła<sup>196</sup> także do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioszek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie) w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania (zameldowania) której toczy się postępowanie administracyjne, czy też przymiot strony przysługuje także podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do lokalu, w którym w/w osoba jest zameldowana (ma zostać zameldowana) ?”

Do 2008 r. sądy administracyjne zgodnie przyjmowały, że przymiot strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) posiada osoba, w stosunku do której prowadzone jest to postępowanie, oraz każdy podmiot, któremu przysługuje uprawnienie do lokalu będącego miejscem zameldowania ww. osoby. W późniejszych latach sądy administracyjne zaczęły jednak zmieniać stanowisko w sprawie posiadania przez właścicieli lokali interesu prawnego w sprawach meldunkowych, a co za tym idzie w sprawie uznawania ich za strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innych osób zamieszkujących w należących do nich lokalach.

**W ocenie Rzecznika właściciel lub najemca lokalu nie jest w obecnym stanie prawnym stroną postępowania meldunkowego.** Nie można bowiem wskazać przepisów Kodeksu cywilnego, ani też przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, na podstawie których

---

<sup>196</sup> RPO-656907-V/10 z 11 kwietnia 2011 r.

wspomniane podmioty mogłyby skutecznie domagać się wszczęcia przez organ ewidencji ludności postępowania w sprawie zameldowania lub wymeldowania innej osoby i udziału w takim postępowaniu. Właściciel lub najemca mieszkania legitymują się prawem do lokalu, jednak z samego faktu posiadania takiego prawa nie można wywieść interesu prawnego, którego dotyczyłoby postępowanie meldunkowe. Zameldowanie i wymeldowanie, jako czynności materialno-techniczne rejestrujące określony stan faktyczny (pobyt danej osoby w konkretnym lokalu lub opuszczenie lokalu przez określoną osobę), nie ingerują w żaden sposób w prawo własności lub prawo najmu lokalu. W szczególności meldunek nie tworzy, ani też nie potwierdza uprawnienia do zamieszkiwania w lokalu osoby, która jest w nim zameldowana.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął<sup>197</sup> następującą uchwałę: „Osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>198</sup>.”

#### 10. Wymierzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia

Rzecznik skierowała<sup>199</sup> do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioski o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy w sprawie wymierzenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia (art. 276 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>200</sup>) 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?”

<sup>197</sup> Uchwała z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11.

<sup>198</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

<sup>199</sup> RPO-675468-V/11 z 6 czerwca 2011 r.

<sup>200</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

Opisane we wniosku Rzecznika rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych są wynikiem odmiennej wykładni art. 276 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Z treści tego przepisu wynika, że podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. W części orzeczeń sądów administracyjnych przyjmuje się, że obowiązek uiszczenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia ma charakter obiektywny, tj. wynika z samego faktu korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia. **W ocenie Rzecznika, przez wzgląd na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, należy jednak przychylić się do kierunku wykładni art. 276 Prawa ochrony środowiska 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.** Ma to istotne znaczenie w sytuacji, gdy obiektywnie niezgodne z prawem działanie podmiotu podlegającego sankcji nie wynika z jego zachowania, lecz zaniechań leżących po stronie organu administracji publicznej polegających na niewydaniu w przewidzianym przez prawo terminie decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na korzystanie ze środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął<sup>201</sup> następującą uchwałę: „W sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na podstawie art.276 ust. 1 Prawo ochrony środowiska<sup>202</sup>, przyczyna braku zezwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres.”

---

<sup>201</sup> Uchwała z 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OPS 2/11).

<sup>202</sup> Uchwała z 27 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

11. Konsekwencje nieuchwalenia zmiany statutów lub niedokonania zgłoszenia takiej zmiany do Krajowego Rejestru Sądowego w spółdzielniach mieszkaniowych, w których w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, najwyższym organem było zebranie przedstawicieli

Rzecznik złożyła<sup>203</sup> do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w spółdzielni mieszkaniowej, w której w dacie wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>204</sup> najwyższym organem spółdzielni było zebranie przedstawicieli, organ ten zachował swój status wówczas, gdy spółdzielnia nie dokonała zmiany statutu do dnia 30 listopada 2007 r. lub nie zarejestrowała zmiany statutu do dnia 30 grudnia 2007 r.?”

W trakcie analizy orzecznictwa sądowego dotyczącego problematyki podejmowania uchwał przez zebrania przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych, dostrzeżona została rozbieżna kwalifikacja charakteru prawnego terminów z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zastrzeżonych na uchwalenie i zgłoszenie zmian statutów oraz samego art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw stanowiącego, że „do czasu zarejestrowania zmian statutów postanowienia dotychczasowych statutów regulujące funkcjonowanie zebrania przedstawicieli pozostają w mocy.”

W wyroku z dnia 8 stycznia 2010 r. Sąd Najwyższy wyraził<sup>205</sup> pogląd, że twierdzenie iż z dniem 1 stycznia 2008 r. Zebranie Przedstawicieli Spółdzielni przestało istnieć jako jej organ, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W ocenie Sądu Najwyższego wyrażonej w ww. sprawie, z samego faktu podjęcia uchwały przez zebranie przedstawicieli, w spółdzielni mieszkaniowej, w której nie zmieniono statutu lub nie zgłoszono tej

<sup>203</sup> RPO-644482-IV/10 z 3 listopada 2011 r.

<sup>204</sup> Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873, z późn. zm.).

<sup>205</sup> IV CSK 310/09, OSNC-ZD 2010/3/89.

zmiany do Krajowego Rejestru Sądowego w odpowiednich terminach, nie można wywodzić żądania stwierdzenia nieistnienia uchwały jako podjętej przez organ nieprzewidziany prawem, ani stwierdzenia nieważności uchwały jako podjętej w celu obejścia prawa, czy sprzecznej z ustawą. Taka uchwała podlega badaniu na zasadach ogólnych, a co za tym idzie może być stwierdzona jej nieważność (nieistnienie) lub uchylenie, ale z innych przyczyn niż podjęcie uchwały przez organ nieistniejący, działający wbrew zakazowi funkcjonowania zebrań przedstawicieli, czy celem obejścia zasady demokracji bezpośredniej. Pogląd Sądu Najwyższego nie został jednak przyjęty powszechnie przez judykaturę. Nadal zapadały również i takie wyroki, w których sądy uznawały, że wykładnia art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, iż po bezskutecznym upływie terminu ustawowego przewidzianego na dostosowanie statutów spółdzielni do nowych regulacji, zebranie przedstawicieli członków utraciło przymiot organu spółdzielni. W efekcie, uchwały zebrania przedstawicieli należy ocenić jako nieistniejące. Do Rzecznika napływać zaczęło wiele skarg od członków spółdzielni, zdezorientowanych rozbieżną wykładnią przepisów prezentowaną przez sądy w konkretnych sprawach. Dlatego Rzecznik skierowała pytanie prawne w tej sprawie do Sądu Najwyższego.

## VIII. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

### A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

#### 1. Rekompensowanie członkom korpusu służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych

Zgodnie z art. 97 ust. 5-8 ustawy o służbie cywilnej<sup>206</sup> członkowi korpusu służby cywilnej nie przysługuje odrębne wynagrodzenie za ponadwymiarową pracę, a jedyną formą rekompensaty jest możliwość odbioru czasu wolnego. Niezależny Komitet Ekspertów, kontrolując obowiązujące w Polsce pragmatyki służbowe wskazał, że są one niezgodne w szczególności z art. 4 pkt 3 Europejskiej Karty Społecznej przez to, że godziny przepracowane nadliczbowo są kompensowane co do zasady czasem wolnym od pracy jedynie w wymiarze odpowiadającym czasowi przepracowanemu nadliczbowo. Ponadto regulacje ustawowe nie przewidują zwiększonego wynagrodzenia ani rekompensowania czasem wolnym pracy w godzinach nadliczbowych świadczonej przez urzędników służby cywilnej, podczas gdy Niezależny Komitet Ekspertów dopuszcza odstępianie od tego obowiązku jedynie w odniesieniu do „wysokich funkcjonariuszy państwowych”, nie zaś wszystkich osób pełniących funkcje publiczne. Oczekiwana nowelizacja przepisów ustawy o służbie cywilnej nie została dotychczas zrealizowana. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>207</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie uwzględnienia projektu ustawy nowelizującej ustawę o służbie cywilnej w zakresie rekompensowania członkom korpusu służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych, w planie prac legislacyjnych rządu przewidzianych na 2011 rok.

W odpowiedzi Szef Służby Cywilnej poinformował<sup>208</sup>, że Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu pozytywnie zaopiniował i wyraził zgodę na dalsze procedowanie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o Służbie Celnej, który zawiera rozwiązania dotyczące rekompensowania członkom korpusu służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych zgodne z przepisami

<sup>206</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1508).

<sup>207</sup> RPO-543340-III/06 z 29 kwietnia 2011 r.

<sup>208</sup> Pismo z 24 czerwca 2011 r.

Europejskiej Karty Społecznej. W celu dostosowania przepisów ustawy o służbie cywilnej do wymogów Europejskiej Karty Społecznej proponuje się przede wszystkim odejście od różnicowania uprawnień ze względu na status pracowniczy (pracownicy służby cywilnej i urzędnicy służby cywilnej) i zastąpienie go zróżnicowaniem rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych ze względu na rodzaj zajmowanego stanowiska (wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicy urzędów i ich zastępcy). Jednocześnie praca w godzinach nadliczbowych byłaby nadal rekompensowana wyłącznie czasem wolnym.

W opublikowanym wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2012 r. nie zamieszczono projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. Dlatego też Rzecznik rozważy możliwość skierowania wystąpienia legislacyjnego do komisji Sejmu RP.

## **B. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy**

### **1. Rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i nabyciem uprawnień do emerytury**

Badając pragmatyki pracownicze w zakresie przyjętych w nich przepisów dotyczących rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i nabyciem uprawnień do emerytury, Rzecznik powzięła wątpliwość co do ich zgodności z dyrektywą Rady UE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>209</sup>. Wątpliwości Rzecznika wzbudził art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej<sup>210</sup>, zgodnie z którym „rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, w razie osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury”. Konieczna jest zasadnicza zmiana regulacji prawnych zbieżnych z powyższym przepisem. Tym bardziej, że w świetle tej regulacji osiągnięcie wieku 65 lat, przy spełnieniu pozostałych warunków, umożliwia pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym, podczas gdy z pracownikiem

<sup>209</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r., 2000/78/WE (Dz.Urz. WE L 303).

<sup>210</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

umownym, który nabył prawo do świadczeń emerytalnych, rozwiązanie stosunku pracy w drodze wypowiedzenia tylko z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia tego prawa, nie stanowi uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia. Rzecznik zwróciła się<sup>211</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu i ewentualne spowodowanie zmian polegających na rezygnacji z przepisów umożliwiających rozwiązywanie stosunków pracy wyłącznie z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury, jeśli w konkretnym przypadku nie jest to wyraźnie uzasadnione określonymi celami polityki zatrudnienia przyjętej przez państwo.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował<sup>212</sup> Rzecznika, że oczekuje od poszczególnych ministrów informacji w sprawie oceny pragmatyk pracowniczych pod kątem zgodności z dyrektywą 2000/78/WE i możliwości utrzymania zawartych w nich regulacji.

## 2. Regulacja przewidująca wygaśnięcie stosunku pracy, w związku z reformą administracji publicznej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski<sup>213</sup> złożone przez Rzecznika w 2009 r. o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 164 ust. 3 oraz art. 166 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>214</sup>, 2) art. 19 ust. 2 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw<sup>215</sup> oraz 3) art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 oraz art. 100 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>216</sup> z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji.

Wyrokiem<sup>217</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez

<sup>211</sup> RPO-687391-III/11 z 8 grudnia 2011 r.

<sup>212</sup> Pismo z 18 stycznia 2012 r.

<sup>213</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 156-157.

<sup>214</sup> Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505 oraz 200 r. Nr 42, poz. 340 i Nr 84, poz. 700).

<sup>215</sup> Ustawa z 10 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 976).

<sup>216</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

<sup>217</sup> Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09.



Rzecznika przepisy, które umożliwiają podjęcie arbitralnej decyzji o przedstawieniu nowych warunków pracy tylko niektórym pracownikom likwidowanych instytucji i urzędów zostały uznane za zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

### C. Urzędnicy państwowi i samorządowi

#### 1. Przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, pozwalające na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>218</sup> złożony przez Rzecznika w 2009 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych artykułów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>219</sup>. Przedmiotowa ustawa pozwala na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. **Zdaniem Rzecznika z przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika status Komisji Nadzoru Finansowego jako centralnego organu administracji.** Skoro Komisję kwalifikujemy w kategorii administracji rządowej, to w konsekwencji Urząd Komisji będący jej aparatem pomocniczym winien być uznany za urząd administracji rządowej. **Biorąc powyższe pod uwagę uprawnione jest zdaniem Rzecznika stanowisko, że z art. 153 Konstytucji wynika zakaz ograniczania zakresu podmiotowego działania służby cywilnej w obrębie organów administracji rządowej.**

Wyrokiem<sup>220</sup> 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 art. 153 ust. 1 Konstytucji.

<sup>218</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 162.

<sup>219</sup> Ustawa z 21 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Dz.U. z 2007 r. Nr 49, poz. 328; Nr 42, poz. 272 i Nr 328, poz. 328 oraz Dz.U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317).

<sup>220</sup> Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09.

#### D. Nauczyciele i pracownicy nauki

##### 1. Uregulowania prawne uniemożliwiających udział w konkursie na dyrektora szkoły osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne z oskarżenia prywatnego

Do Rzecznika zwrócił się dyrektor jednej ze szkół publicznych w związku z regulacją prawną zawartą w § 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek<sup>221</sup>. W świetle tej regulacji stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły i placówki może zajmować nauczyciel mianowany lub dyplomowany, wobec którego nie toczy się postępowanie karne lub o ubezwłasnowolnienie. Dla wnioskodawcy oznacza to, iż nie może wziąć udziału w kolejnym konkursie na dyrektora szkoły, ponieważ toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia prywatnego.

Uzależnienie zajmowania stanowiska dyrektora publicznej szkoły nie tylko od niekaralności, ale już od samego faktu nietoczenia się przeciwko niemu postępowania karnego jest zapewne podyktowane niezwykle doniosłą społecznie rolą tego stanowiska. Niemniej jednak przyjęcie omawianej regulacji prawnej może oznaczać złamanie ustawowego domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), która skierowana jest przede wszystkim do organów procesowych i jest nakazem ustawowym obowiązującym od wszczęcia postępowania przygotowawczego do uprawomocnienia się wyroku. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>222</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie potrzeby zmiany odpowiednich przepisów ustawy o systemie oświaty wraz z aktem wykonawczym oraz Karty Nauczyciela – w kierunku uwzględniającym zasadę domniemania niewinności.

W odpowiedzi poinformowano<sup>223</sup> Rzecznika, że obowiązujące wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły i placówki mają na

<sup>221</sup> Rozporządzenie z 27 października 2009 r. (Dz.U. Nr 184, poz. 1436).

<sup>222</sup> RPO-663425-XVIII/10 z 18 lutego 2011 r.

<sup>223</sup> Pismo z 9 marca 2011 r.

celu niedopuszczenie do sytuacji, w której stanowisko dyrektora miałyby zajmować osoba, która nie daje rękojmi zabezpieczenia praw i wolności nauczycieli, uczniów, ich rodziców (opiekunów prawnych) oraz ich ochrony przed ewentualnym wyrządzeniem szkody. Jednocześnie przyznano, iż kateryczne brzmienie przepisu § 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek może sprzyjać sytuacjom wyeliminowania danego kandydata na stanowisko dyrektora poprzez prywatne oskarżenie w dowolnej sprawie, w tym także oskarżenie bezzasadne. W związku z powyższym, przedstawione w wystąpieniu wnioski zostaną poddane analizie, w celu rozważenia potrzeby dokonania stosownych zmian w przepisach.

Przeprowadzona analiza doprowadziła do wydania przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej<sup>224</sup>, które weszło w życie z dniem 10 grudnia 2011 r. Zmienione przepisy pozwalają na uczestniczenie w konkursie osobom, przeciw którym toczy się postępowanie o zniesławienie.

## **E. Bezrobocie**

### **1. Możliwość rejestracji jako bezrobotne osób odwołujących się do sądu od decyzji ZUS odmawiającej prawa do świadczenia**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący możliwości zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy przez osoby spełniające wymogi wynikające z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>225</sup>, które przed dniem zgłoszenia się do rejestracji odwołały się od decyzji ZUS odmawiającej prawa do świadczenia do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych i ich sprawy nie zakończyły się prawomocnymi orzeczeniami. Z

<sup>224</sup> Rozporządzenie z 14 października 2011 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1525).

<sup>225</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

dotychczasowej praktyki starostów/prezydentów miast wynikało, że osoby, które zdecydowały się na poddanie sądowej kontroli decyzji ZUS były rejestrowane w powiatowych urzędach pracy jako osoby bezrobotne. Zawieszanie postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie przyznania statusu bezrobotnego i przyznania zasiłku dla bezrobotnych w związku z wniesieniem odwołania od decyzji ZUS, jest wyjątkowo niekorzystne dla osób chcących się zarejestrować w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne. Ich status jest „zawieszony” na okres trwania postępowania sądowego. Osoby te są wówczas pozbawione zasiłku dla bezrobotnych (w przypadku utrzymania przez sądy w mocy negatywnej decyzji ZUS), ubezpieczenia zdrowotnego, a także mogą mieć trudności w korzystaniu z usług ośrodków pomocy społecznej. Konsekwencją zawieszenia postępowania jest także niemożność aktywizacji zawodowej osoby, wobec której zawieszono postępowanie w sprawie o przyznanie statusu bezrobotnego. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>226</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi podzielono<sup>227</sup> stanowisko Rzecznika, iż z punktu widzenia zainteresowanego lepszym rozwiązaniem jest rejestrowanie jako bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy osób, które jednocześnie z uwagi na negatywną decyzję ZUS przed sądem ubiegają się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, wcześniejszą emeryturę. W związku z wystąpieniem Rzecznika, Minister Pracy i Polityki Społecznej wystąpi do wszystkich starostów oraz wojewodów ze stosownym pismem zawierającym stanowisko w kwestii stosowania zawieszania postępowań. Jednocześnie dodano, iż Minister nie może wprost zakazać stosowania powiatowym urzędem pracy instytucji zawieszenia postępowania zawartej w art. 97 k.p.a.

W dniu 20 kwietnia 2011 r. do wiadomości Rzecznika wpłynęło<sup>228</sup> pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, w którym to poinformowano wojewodów, starostów powiatów/prezydentów miast oraz dyrektorów

<sup>226</sup> RPO-657445-III/10 z 14 marca 2011 r.

<sup>227</sup> Pismo z 29 marca 2011 r.

<sup>228</sup> Pismo z dnia 18 kwietnia 2011 r., znak: DRP-VIII-0212-0176-3-SS/11.

powiatowych urzędów pracy o wystąpieniu Rzecznika i wskazano jak powiatowe urzędy pracy powinny postępować w sprawach osób ubiegających się przed sądem o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Wskazany sposób postępowania jest zgodny z zaproponowanym przez Rzecznika.

2. Brak możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, zwolnione z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy

Do Rzecznika wpływały skargi osób wskazujących na dyskryminacyjne w ich opinii brzmienie art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy prowadziła pozarolniczą działalność i w związku z brzmieniem art. 104 b ust. 2 ustawy nie opłacała (nie mogła opłacać) składek na Fundusz Pracy. W art. 104a–105 ustawy przewidziano szereg zwolnień z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy. Z takich zwolnień korzystają m.in. osoby prowadzące pozarolniczą działalność, które osiągnęły odpowiedni wiek (kobiety - co najmniej 55 lat, mężczyźni - co najmniej 60 lat) oraz pracodawcy zatrudniający pracowników w określonym wieku (55/60). Możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych mają - spośród osób, za które nie opłaca się składek na Fundusz Pracy - tylko te osoby, które w okresie poprzedzającym rejestrację pozostawały w zatrudnieniu (art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy). Wyłączenie osób prowadzących pozarolniczą działalność z grona osób mogących nabyć w przypadku bezrobocia prawo do zasiłku, wzbudza poczucie ich dyskryminacji. Rzecznik zwróciła się<sup>229</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości podjęcia jak najszybszych działań, których celem będzie wprowadzenie stosownej zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

---

<sup>229</sup> RPO-690158-III/11 z 22 grudnia 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>258</sup> Rzecznika, że do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych powinien być zaliczany również okres prowadzenia działalności gospodarczej przez kobiety powyżej 55 lat i mężczyzn powyżej 60 lat, wobec których został zniesiony obowiązek odprowadzenia składki na Fundusz Pracy. Jednocześnie zauważono, że taka interpretacja konsumuje europejską zasadę nakazującą krajom członkowskim podejmowanie wszelkich działań mających na celu zrównanie praw osób prowadzących działalność gospodarczą z osobami pozostającymi w zatrudnieniu oraz poinformowano, iż w trakcie przyszłych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia instytucjach rynku pracy zostanie wprowadzone odpowiednie rozwiązanie legislacyjne. Ponadto poinformowano, że przekazano wszystkim powiatowym urządzą pracy powyżej przywołane stanowisko Ministerstwa.

W związku z udzieloną odpowiedzią Rzecznik będzie obserwował prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo oraz stosowanie kwestionowanego rozwiązania w praktyce przez powiatowe urządy pracy.

3. Nabycie prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby bezrobotne, które przed dniem zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy świadczyły pracę za granicą u pracodawców zagranicznych

W trakcie badania skarg ujawnił się problem możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach przedemerytalnych<sup>230</sup>, przez osoby bezrobotne, które przed dniem zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy świadczyły pracę za granicą u pracodawców zagranicznych (w krajach UE/EOG). Wnioskodawcy wskazywali, iż niemożność nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego przez wymienioną grupę osób bezrobotnych, prowadzi do dyskryminacji polskich pracowników znajdujących zatrudnienie poza granicami kraju oraz do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego. Rzecznik zwróciła się<sup>231</sup> do Ministra

<sup>230</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.).

<sup>231</sup> RPO-666676-III/11 z 1 kwietnia 2011 r.

Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>232</sup> Rzecznika, że brak jest podstaw prawnych do ustalania prawa do polskich świadczeń przedemerytalnych z zastosowaniem unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z obowiązującymi do dnia 30 kwietnia 2010 r. unijnymi przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj. rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1408/71, świadczenia przedemerytalne nie były objęte zakresem przedmiotowym powołanego rozporządzenia. Z dniem 1 maja 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, świadczenia przedemerytalne zostały objęte zakresem przedmiotowym nowego rozporządzenia, jednak w bardzo wąskim zakresie. Do świadczeń przedemerytalnych mają zastosowanie wyłącznie postanowienia dotyczące eksportu świadczeń, przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych i zdrowotnych.

Rzecznik zgadza się z treścią udzielonej odpowiedzi i w związku z tym nie będzie podejmował dalszych działań.

---

<sup>232</sup> Pismo z 13 maja 2011 r.

## IX. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego

1. Kara dyscyplinarna polegająca na wydaleniu ze służby komornika sądowego oraz unormowanie przewidujące obligatoryjne zawieszenie komornika sądowego w czynnościach

W wyroku<sup>233</sup> 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. W tym zakresie wyrok dotyczył samorządów zawodowych radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii. Analogicznej treści przepis znajduje się nadal w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji<sup>234</sup>. W myśl art. 72 ust. 4 tej ustawy, wydalenie ze służby komorniczej, będące jedną z kar dyscyplinarnych, pociąga za sobą zakaz powołania w przyszłości na stanowisko komornika lub asesora komorniczego. **W ocenie Rzecznika ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia.** 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 (art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). W opinii Rady powyższe rozwiązanie jest zbyt restrykcyjne i narusza zasadę domniemania niewinności. Obligatoryjne zawieszenie ma miejsce także w sytuacji wniesienia przeciwko komornikowi subsydiarnego aktu oskarżenia. Rzecznik zwróciła się<sup>235</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o zajętym w sprawie stanowisku.

Minister podzielił<sup>236</sup> pogląd Rzecznika, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego rodzi potrzebę nowelizacji przepisów ustawy o

<sup>233</sup> Sygn. akt K 1/09.

<sup>234</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z późn. zm.).

<sup>235</sup> RPO-665451-I/11 z 19 lipca 2011 r.

<sup>236</sup> Pismo z 6 września 2011 r.



komornikach sądowych i egzekucji. Trybunał Konstytucyjny nie badał wprawdzie zgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją, jednak znajduje się w niej analogiczne rozwiązanie jak zakwestionowane przez Trybunał, dotyczące skutków wymierzenia komornikowi kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby komorniczej. Rządowe Centrum Legislacji podjęło już prace nad projektem ustawy zmierzającej do wykonania wyroku Trybunału. W ramach prac legislacyjnych Minister Sprawiedliwości przedstawi również propozycję zmiany przepisu art. 72 ust. 4 omawianej ustawy. W resorcie zostały podjęte także wstępne prace legislacyjne przewidujące eliminację nadmiernej restrykcyjności rozwiązań przewidzianych w art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy. Projekt zakłada fakultatywność decyzji Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach w przypadku prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego na skutek wniesienia przez subsydiarnego oskarżyciela posiłkowego aktu oskarżenia w trybie art. 55 § 1 k.p.k. i uzależnienie jej podjęcia od kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego komornikowi.

2. Brak możliwości powrotu sędziego na zajmowane stanowisko, w przypadku ustania przyczyn przeniesienia w stan spoczynku w związku ze stwierdzoną trwałą niezdolnością do pracy

Rzecznik zbadała problem poruszony w artykule prasowym<sup>237</sup>, dotyczący braku możliwości powrotu sędziego na zajmowane stanowisko, jeżeli ustały przyczyny przeniesienia w stan spoczynku w związku ze stwierdzoną trwałą niezdolnością do pracy. Obecnie w świetle art. 70 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>238</sup> sędzia nie ma prawa powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko (lub równorzędne) w przypadku ustania trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Znajdujący się w Sejmie rządowy projekt zmian ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>239</sup>, przewiduje możliwość powrotu do służby sędziego przeniesionego w stan spoczynku

<sup>237</sup> „Polityka” Nr 6/2011, Wyrok dożywotniego spoczynku.

<sup>238</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

<sup>239</sup> Druk nr 3655.

ze względu na stan zdrowia w przypadku odzyskania zdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Warunkiem jest przedstawienie przez sędziego zaświadczenia wydanego przez lekarza orzecznika ZUS. Ponieważ niektóre rozwiązania projektu dotyczące reformy wymiaru sprawiedliwości wzbudzają kontrowersje, może to doprowadzić do znacznego wydłużenia prac legislacyjnych. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>240</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w zakresie możliwości zmiany zakwestionowanej regulacji.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>241</sup> Rzecznika, że również dostrzegł problem braku możliwości powrotu sędziego w stanie spoczynku do czynnej służby w sytuacji ustania trwałej niezdolności do pracy. Stosowna zmiana przepisów została już zaproponowana w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Obecnie projekt jest przedmiotem prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP i należy oczekiwać, że będą one postępowały bez nieuzasadnionej zwłoki.

Z dniem 12 października 2011 r. dokonano stosownej zmiany kwestionowanej regulacji prawnej. Do art. 74 ustawy Prawo o ustroju sądów dodano ust. 1a stanowiący o tym, że sędzia przeniesiony w stan spoczynku z przyczyn, o których mowa w art. 70 § 1 i art. 71 § 1, ma prawo powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

### 3. Uregulowania prawne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych

Rzecznik zwróciła uwagę na problem nierównego traktowania rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych w zakresie

---

<sup>240</sup> RPO-666851-III/11 z 10 lutego 2011 r.

<sup>241</sup> Pismo z 17 lutego 2011 r.

odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej<sup>242</sup>, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie czynności wykonywanych przez rzeczoznawcę, Komendant Główny Straży Pożarnej może udzielić rzeczoznawcy upomnienia lub skierować go na powtórny egzamin. Nie sprecyzowano jednak terminów przedawnienia, mimo iż jest to standardem w przepisach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną innych grup zawodowych. Wątpliwości nasuwa również stanowisko MSWiA zawarte w odpowiedzi na interpelację nr 11099 (Sejmu VI kadencji), zgodnie z którym udzielenie upomnienia następuje w formie niewładczego pisma, od którego nie przewiduje się środków odwoławczych, zaś skierowanie na powtórny egzamin następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługują stronie przewidziane w k.p.a. środki odwoławcze oraz skarga do sądu administracyjnego. Tymczasem w przepisach rozporządzenia nie dokonano rozróżnienia trybów postępowania dyscyplinarnego w oparciu o kryterium wymierzonej kary. Rzecznik zwróciła się<sup>243</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do pełniejszego urzeczywistnienia wartości konstytucyjnych poprzez wprowadzenie na poziomie ustawy regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, z uwzględnieniem przepisów zakreślających ramy czasowe odpowiedzialności zawodowej oraz poprzez umożliwienie obwinionemu korzystania z przewidzianych prawem środków odwoławczych.

Minister przychylił się<sup>244</sup> do stanowiska Rzecznika o konieczności zmian ustawy o ochronie przeciwpożarowej w zakresie przepisów dotyczących rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Stwierdził, iż należy zgodzić się z argumentacją zawartą w treści wystąpienia Rzecznika, iż odpowiedzialność rzeczoznawców do spraw

---

<sup>242</sup> Rozporządzenie z 16 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1137, z późn. zm.).

<sup>243</sup> RPO-641772-IV/10 z 9 maja 2011 r.

<sup>244</sup> Pismo z 9 czerwca 2011 r.

zabezpieczeń przeciwpożarowych powinna ustawać po upływie konkretnego okresu, licząc od momentu popełnienia przez nich nieprawidłowości. Przepisy prawa powinny również określać szczegółowo czas, w którym organy PSP mają prawo wszcząć postępowanie w trybie nadzoru nad działalnością rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. W ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej zaproponowano uszczegółowienie formy kierowania rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych na ponowny egzamin. Jeden z projektowanych przepisów nakazuje, aby rozstrzygnięcie w przedmiotowym zakresie odbywało się w drodze decyzji administracyjnej.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

#### 4. Dostęp do wykonywania zawodu pilota morskiego

Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie morskim<sup>245</sup>, usługi pilotowe mogą być wykonywane wyłącznie przez osoby posiadające kwalifikacje pilota morskiego, potwierdzone odpowiednim dokumentem. Jednym z wymogów uzyskania dyplomu pilota morskiego jest posiadanie praktyki w pilotowaniu statków odbytej w charakterze kandydata na pilota morskiego. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie kwalifikacji pilotów morskich<sup>246</sup> nie określa jednak kryteriów decydujących o skierowaniu na praktykę, ani nie wskazuje podmiotu, który decydowałby o zakwalifikowaniu do odbycia praktyki. Jak wynika ze skargi skierowanej do Rzecznika, o dostępie do zawodu pilota morskiego decydują w praktyce przedsiębiorcy świadczący usługi pilotowe, mimo iż Kodeks morski przewiduje, że stacje pilotowe jedynie organizują i koordynują szkolenie kandydatów na pilotów. Prawodawca wprowadzając obowiązek wykazania się przez osobę wykonującą usługi pilotowe stosownymi kwalifikacjami, powinien także określić reguły postępowania kwalifikacyjnego. Obowiązujący w tym zakresie stan prawny budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną

<sup>245</sup> Ustawa z 9 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693, z późn. zm.).

<sup>246</sup> Rozporządzenie z 23 stycznia 2003 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 339).

wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Zastrzeżenia co do zgodności z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej dotyczą natomiast uregulowania w powyższym rozporządzeniu, a nie w ustawie, kompetencji dyrektora urzędu morskigo do wskazywania przedsiębiorcy utrzymującego i zarządzającego stacją pilotową. Rzecznik zwróciła się<sup>247</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag, a w razie ich podzielenia, o zmianę krytykowanego stanu prawnego.

W odpowiedzi poinformowano<sup>248</sup> Rzecznika, że w związku z trwającymi w Sejmie pracami nad projektem nowej ustawy o bezpieczeństwie morskim, Ministerstwo opracowuje projekt rozporządzenia w sprawie kwalifikacji zawodowych pilotów morskich. Szczegółowa odpowiedź dotycząca kwestii poruszonych w wystąpieniu zostanie przesłana w późniejszym terminie. Jednocześnie zapewniono, że wnioski zawarte w wystąpieniu Rzecznika zostaną wykorzystane w procesie tworzenia nowych aktów prawnych związanych z pilotażem i kwalifikacjami morskimi.

---

<sup>247</sup> RPO-608061-V/11 z 22 lipca 2011 r.

<sup>248</sup> Pismo z 26 sierpnia 2011 r.

## X. Zabezpieczenie społeczne

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

#### 1. Zasady ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty

Rzecznik złożyła<sup>249</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>250</sup> z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wprowadzenie do obrotu prawnego art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS 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 nieznanne 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.**

Rzecznik zwróciła się<sup>251</sup> w powyższej sprawie również do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości zmiany przez organy rentowe praktyki stosowania regulacji prawnej, dotyczącej ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty. Sprawy te są przedmiotem aktualnie odbywanych spotkań roboczych

<sup>249</sup> RPO-666850-III/11 z 10 lutego 2011 r.

<sup>250</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

<sup>251</sup> RPO-666850-III/11 z 28 listopada 2011 r.

przedstawiciele Biura Rzecznika z ekspertami Centrali ZUS.

2. Odmowa ustalenia wysokości kapitału początkowego osobom, które przed 1 stycznia 1999 r. nie przepracowały sześciu miesięcy kalendarzowych

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, którym ZUS odmówił obliczenia kapitału początkowego, ponieważ przed 1999 rokiem pracowały one krócej niż sześć miesięcy. Odmowa taka nie znajduje oparcia w wyraźnie określonej podstawie ustawowej, lecz wynika z przyjętego przez organy rentowe stanowiska, że dla osób które nie przepracowały sześciu miesięcy, nie można obliczyć części socjalnej kapitału początkowego, a w konsekwencji nie można ustalić kapitału początkowego. **W ocenie Rzecznika zaistniała sytuacja jest wynikiem nieprawidłowej wykładni art. 174 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dokonywanej przez ZUS.** Ponadto wydaje się, że skoro kapitał początkowy ma służyć do ustalenia wysokości emerytury obliczanej zgodnie z nową formułą, a warunkiem nabycia prawa do tej emerytury nie jest legitymowanie się określonym stażem ubezpieczeniowym, to przy ustalaniu uprawnień do kapitału początkowego i jego wysokości również nie powinien pojawić się warunek przebycia stażu. Rzecznik zwróciła się<sup>252</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister podzielił<sup>253</sup> opinię Rzecznika, że zasady ustalania kapitału początkowego budzą wątpliwości, ponieważ nie ma racjonalnego uzasadnienia, aby jego obliczenie było uwarunkowane udowodnieniem co najmniej 6 miesięcy i 1 dnia stażu ubezpieczeniowego przed 1999 r. W Ministerstwie przygotowano projekt ustawy nowelizującej ustawę o emeryturach i rentach z FUS, zawierający propozycję zmiany sposobu ustalania kapitału początkowego, umożliwiającą obliczenie go za każdy udowodniony staż ubezpieczeniowy. Proponowana zmiana przepisów umożliwiłaby przyjęcie do obliczeń stażu ubezpieczeniowego wyrażonego w dniach, a nie tylko w pełnych latach, jeżeli jest to

<sup>252</sup> RPO-666617-III/11 z 17 lutego 2011 r.

<sup>253</sup> Pismo z 13 kwietnia 2011 r.

korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Z dniem 23 września 2011 r. dokonano zmiany<sup>254</sup> kwestionowanych przepisów, umożliwiającej obliczenie kapitału początkowego za każdy udowodniony staż ubezpieczeniowy.

### 3. Uzależnienie wypłaty świadczeń emerytalnych dla pracujących emerytów od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą

Z dniem 1 stycznia 2011 r. wszedł w życie przepis art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na mocy którego prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Osobom, które na dzień 1 stycznia 2011 r. pobierały emeryturę i pracowały bez rozwiązania stosunku pracy, ustawodawca pozostawił możliwość łączenia świadczenia z wynagrodzeniem do końca września 2011 r. Wprowadzone rozwiązanie spowodowało wpływ korespondencji do Rzecznika od pracujących emerytów. Skarżący podnosili, że dokonana zmiana przepisów narusza konstytucyjne zasady równości (w grupie beneficjentów świadczeń emerytalno-rentowych dotyczy wyłącznie emerytów pobierających świadczenia z systemu powszechnego), ochrony praw nabytych oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wypłacanie świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy było niemożliwe również w okresie od 1 lipca 2000 r. do 7 stycznia 2009 r. (art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Przepis ten został jednak uchylony i osoby nabywające prawo do emerytury mogły ją pobierać obok uzyskiwanych przychodów bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Rzecznik zwróciła się<sup>255</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i wskazanie przyczyn, które spowodowały, że rozwiązanie korzystne dla Funduszu Ubezpieczeń

<sup>254</sup> Dz.U. Nr 187, poz. 1112.

<sup>255</sup> RPO-669844-III/11 z 31 marca 2011 r.



Spółecznych (wpływ składek od pracujących emerytów), okazało się niemożliwym do utrzymania w 2011 r.

Minister nie podzielił<sup>256</sup> opinii Rzecznika, że przepis art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS narusza zasady prawa ubezpieczeniowego. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega bowiem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej. Istota tego prawa nie gwarantuje świadczeń emerytalnych dla tych osób, które w związku z indywidualnymi predyspozycjami i możliwościami postanowiły nie przerywać działalności zawodowej i dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tego tytułu. Zasady wypłaty świadczeń emerytom osiągającym przychody z pracy zarobkowej są z natury rzeczy zmiennym elementem systemu emerytalno-rentowego, ponieważ powinny być dostosowane do bieżącej sytuacji gospodarczej, stanu budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych.

Po analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik nie znalazła podstaw do kwestionowania konstytucyjności art. 103e ustawy emerytalnej.

#### 4. Praktyka odmawiania merytorycznego rozpatrzenia wniosku w sprawie przyznania świadczenia w drodze wyjątku, w sytuacji gdy wnioskodawca posiada prawo do innego świadczenia przyznanego w trybie zwykłym

W związku z napływającymi do Rzecznika skargami, w których podnoszony był problem braku możliwości nabycia prawa do renty lub emerytury w drodze wyjątku na podstawie art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wątpliwości Rzecznika wzbudziła praktyka polegająca na odmowie merytorycznego rozpatrzenia wniosku w tej sprawie, w przypadku posiadania przez wnioskodawcę prawa do innego świadczenia przyznanego w trybie zwykłym. Z dokumentów załączonych do indywidualnych skarg wynikało, iż w przypadku stwierdzenia, iż osoba ubiegająca się o świadczenie w drodze

---

<sup>256</sup> Pismo z 22 czerwca 2011 r.

wyjątku uprawniona jest do innego świadczenia przyznanego w trybie zwykłym (np. emerytury, renty, czy świadczenia przedemerytalnego), organ stwierdza bezprzedmiotowość postępowania na podstawie art. 105 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>257</sup>. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości pobierania świadczenia przyznanego na zasadach ogólnych w zbiegu ze świadczeniem przyznanym w drodze wyjątku, czy też wyboru pomiędzy tymi świadczeniami. **Rzecznik uważa jednak, że w opisanych powyżej sprawach powinny być wydawane decyzje załatwiające sprawę co do istoty, wykazujące bezzasadność żądania strony, nie zaś decyzje o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość.** Rzecznik zwróciła się<sup>258</sup> do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii zmiany dotychczasowej praktyki we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi wyjaśniono<sup>259</sup> Rzecznikowi, że orzecznictwo w zakresie sposobu załatwiania spraw o świadczenia w drodze wyjątku, gdy wnioskodawca posiada prawo do innego świadczenia przyznanego w trybie zwykłym, nie było konsekwentne i kształtowało się odmiennie na przestrzeni lat. W związku ze zmianą linii orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, aktualnie w sprawach osób ubiegających się o świadczenie w drodze wyjątku, które posiadają prawo do świadczenia w trybie zwykłym, wydawana jest decyzja merytoryczna załatwiająca sprawę co do istoty.

5. Zasadność utrzymywania wymogu konieczności rozwiązania stosunku pracy jako warunku niezbędnego do nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze

W skargach napływających do Rzecznika pojawił się problem konieczności rozwiązania stosunku pracy jako warunku niezbędnego do nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, uregulowanego w art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Opisany

<sup>257</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

<sup>258</sup> RPO-677899-XVIII/11 z 5 września 2011 r.

<sup>259</sup> Pismo z 16 września 2011 r.

problem był widoczny zwłaszcza w kontekście kwestionowania przez organ rentowy długości okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze i konieczności dochodzenia prawa do emerytury na drodze postępowania sądowego. W sytuacji gdy ubezpieczony nie rozwiązał stosunku pracy na dzień złożenia wniosku o emeryturę na podstawie art. 184 i nie udokumentował przed organem rentowym spełnienia warunku posiadania wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na dzień 1 stycznia 1999 r., sąd rozpoznający odwołanie od decyzji odmawiającej przyznanie prawa do emerytury, po ustaleniu że ubezpieczony nie rozwiązał stosunku pracy, nie ma obowiązku prowadzenia postępowania celem ustalenia spełnienia pozostałych przesłanek przyznania świadczenia. Konieczność rozwiązania stosunku pracy i oczekiwanie na merytoryczne rozstrzygnięcie sądu powoduje brak uzyskiwania dochodów i zwykle brak możliwości ponownego nawiązania stosunku pracy. Rzecznik zwróciła się<sup>260</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Z udzielonej odpowiedzi<sup>261</sup> wynika, że podjęte ze strony Ministra działania doprowadziły do zmiany praktyki organów rentowych, dzięki czemu możliwa będzie analiza dokumentacji zgromadzonej w aktach rentowych w celu sprawdzenia, czy poza warunkiem rozwiązania stosunku pracy spełnione zostały pozostałe warunki wymagane do przyznania emerytury. Jednak utrzymanie warunku rozwiązania stosunku pracy powoduje, że sądy stoją na stanowisku iż przepisy Kodeksu postępowania cywilnego uniemożliwiają prowadzenie postępowania celem ustalenia spełnienia pozostałych przesłanek przyznania świadczenia, jeżeli ubezpieczony nie rozwiązał stosunku pracy<sup>262</sup>. A zatem ubezpieczony nadal nie ma możliwości potwierdzenia wykonania pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze na drodze postępowania sądowego, jeśli uprzednio nie rozwiąże stosunku pracy. W końcowym

---

<sup>260</sup> RPO-682913-III/11 z 30 listopada 2011 r.

<sup>261</sup> Pismo z 4 stycznia 2012 r.

<sup>262</sup> Por. np. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie Wyrok z 11 marca 2011 r., sygn. III AUa 19/10.

przypadku może to doprowadzić do sytuacji utraty dochodów z pracy po rozwiązaniu stosunku pracy i braku możliwości ich zastąpienia świadczeniem, szczególnie wobec trudności z powrotem do pracy.

Kwestie te nadal będą analizowane przez Rzecznika.

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

### **1. Ustalanie prawa do świadczeń z pomocy społecznej w sytuacji, gdy rodzinny wywiad środowiskowy nie został przeprowadzony**

Z treści przepisów ustawy o pomocy społecznej<sup>263</sup> wynika, iż organ prowadzący postępowanie o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej obligatoryjnie przeprowadza wywiad środowiskowy bądź jego aktualizację. Wywiad środowiskowy stanowi szczególny dowód w postępowaniu administracyjnym, a jego obligatoryjny charakter powoduje, że organy odmawiają udzielenia pomocy, jeżeli wnioskujący o pomoc niezależnie od powodu uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu. W opinii Rzecznika sytuacja ta pozostaje w sprzeczności z treścią art. 7 i 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, które nakładają na organ administracji obowiązek zebrania w sposób wyczerpujący i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Dopiero, gdy materiał dowodowy nie daje podstaw do stwierdzenia istnienia przesłanek przyznania świadczenia, możliwa jest odmowa jego przyznania. Sam brak współdziałania z pracownikiem socjalnym osoby wnioskującej o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, skutkujący niemożnością przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, nie może stanowić podstawy do uznania o nieistnieniu przesłanek do przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Istnienie lub nieistnienie przesłanek przyznania świadczenia winno być oparte na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania. Rzecznik zwróciła się<sup>264</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia bardziej elastycznej regulacji w omawianym zakresie.

<sup>263</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

<sup>264</sup> RPO-665662-III/11 z 11 lutego 2011 r.

Minister nie podzielił<sup>265</sup> uwag Rzecznika i stwierdził, że nie jest uzasadniona taka nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, która umożliwiłaby przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej bez weryfikowania sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin w formie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik podkreśliła, że celem wystąpienia nie było postulowanie wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej takich rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej bez weryfikowania sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób oraz rodzin poprzez przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Rzecznik stwierdziła potrzebę uelastycznienia zasad przeprowadzania wywiadu środowiskowego, a nawet wprowadzenia alternatywnej formy pozyskania koniecznych informacji o rodzinie, bowiem obowiązujące przepisy<sup>266</sup> nie pozwalają organom pomocy społecznej na bardziej elastyczne, dostosowane do okoliczności sprawy działanie. **W ocenie Rzecznika bierna, a nawet negatywna postawa wnioskodawcy na tym etapie postępowania nie powinna zwalniać organu pomocy społecznej od obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i stanowić podstawy do instrumentalnego zastosowania art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.** Organ powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, w szczególności, w miarę możliwości, przeprowadzić wywiad z rodziną osoby korzystającej z pomocy, dokonać oględzin miejsca zamieszkania i zebrać dane posiadane z urzędu. Dopiero, gdy tak zebrane dane nie dają podstawy do stwierdzenia istnienia przesłanek przyznania świadczenia, możliwa jest odmowa jego przyznania z powołaniem na art. 11 ust. 2 ustawy. Dlatego też Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>267</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

---

<sup>265</sup> Pismo z 14 marca 2011 r.

<sup>266</sup> Przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, związane z obligatoryjnym przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego przed wydaniem decyzji w sprawie świadczeń z pomocy społecznej, jak też przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

<sup>267</sup> RPO-665662-III/11 z 1 kwietnia 2011 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>268</sup>, że w jego ocenie nie istnieje potrzeba uelastycznienia zasad przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego ani tym bardziej wprowadzenia alternatywnej formy pozyskania koniecznych informacji o rodzinie. Za faktem tym przemawia wg niego wieloletnia praktyka ośrodków pomocy społecznej, jak również bogate orzecznictwo sądowe. Osoby, które wnoszą o przyznanie im środków publicznych - w postaci np. zasiłku celowego lub okresowego - na zaspokajanie własnych potrzeb, mają obowiązek współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji rodziny pod rygorem odmowy przyznania świadczenia. Nie mogą zatem odmówić żądanych w trakcie wywiadu środowiskowego informacji, czy też przedstawienia stosownych dokumentów. Odpowiedź wskazuje na brak świadomości negatywnych społecznych skutków obecnego stanu.

### **C. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym**

#### **1. Brak należytej ochrony ubezpieczeniowej rolników, którzy zachorowali na choroby zawodowe prowadząc dodatkową działalność gospodarczą**

W 2011 r. do Rzecznika zwracali się rolnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>269</sup>, którzy podjęli dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą. Ustawa zezwala w takich przypadkach, pod pewnymi warunkami, na pozostanie w ubezpieczeniu społecznym rolników. Wówczas taka osoba podlega ubezpieczeniu społecznemu tylko z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. W przypadku wystąpienia choroby zawodowej warunkiem wypłaty świadczenia jest, aby choroba zawodowa pozostawała w związku z pracą w gospodarstwie rolnym. Zatem rolnik, który zapadł na chorobę zawodową w związku z wykonywaną dodatkową działalnością gospodarczą, nie jest uprawniony do świadczeń z tytułu choroby zawodowej określonych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Pomimo tego, że zarówno prowadzenie działalności gospodarczej, jak też działalności rolniczej, stanowi odrębny tytuł do podlegania

<sup>268</sup> Pismo z 28 kwietnia 2011 r.

<sup>269</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.).

obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, to w przypadku osób prowadzących jednocześnie oba rodzaje działalności ochrona ubezpieczeniowa nie jest odpowiednio rozszerzona. Regulacja taka została przewidziana w przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez wprowadzenie dobrowolnego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Znajduje ono zastosowanie w stosunku do rolników, którzy podlegają ubezpieczeniu społecznemu na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. **W ocenie Rzecznika zasadne jest wprowadzenie analogicznej regulacji do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.** Rzecznik zwróciła się<sup>270</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych wyżej problemów.

Minister nie podzielił<sup>271</sup> stanowiska wyrażonego w wystąpieniu Rzecznika i wyjaśnił, że sytuacja rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą była w resorcie pracy wnikliwie analizowana. Wspierając inicjatywy tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich nie powinno się jednocześnie doprowadzać do zachwiania generalnych zasad systemu ubezpieczeń społecznych. Co do zasady powszechne ubezpieczenie społeczne jest ubezpieczeniem obowiązkowym. Przepisy nie wykluczają w kilku przypadkach możliwości dobrowolnego przystąpienia do niektórych ubezpieczeń społecznych. Dobrowolnie można ubezpieczyć się w zakresie ubezpieczenia emerytalnego i rentowych oraz ubezpieczenia chorobowego. Natomiast ubezpieczeniem, które ma wyłącznie obowiązkowy charakter jest ubezpieczenie wypadkowe. Ustawodawca dokonując w 1999 roku zmiany modelu systemu ubezpieczenia społecznego nie zdecydował się na samoistnie funkcjonowanie ubezpieczenia wypadkowego, czy też nadanie mu charakteru dobrowolności. Towarzyszy ono zawsze ubezpieczeniom emerytalno-rentowym i jest obowiązkowe.

---

<sup>270</sup> RPO-661085-III/11 z 1 czerwca 2011 r.

<sup>271</sup> Pismo z 25 sierpnia 2011 r.

## **D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatanów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne**

### **1. Postulaty zadośćuczynienia osobom represjonowanym w latach 1980-1989**

W 2011 r. do Rzecznika kierowane były postulaty dotyczące zadośćuczynienia za represje osobom represjonowanym za walkę o wolną Polskę w latach 1980-1989. Wiele z tych osób żyje obecnie w bardzo trudnych warunkach materialnych. Problemu tego nie rozwiązało wejście w życie ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989<sup>272</sup>, ograniczona jest także możliwość przyznawania im świadczeń wyjątkowych na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Również analiza uzasadnienia wyroku<sup>273</sup> Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych nie stwarza podstaw do rozszerzenia kręgu beneficjentów w stosunku do obowiązującej ustawy kombatanckiej. Na podstawie założeń nowelizacji prawa kombatanckiego, przyjętych przez Radę Ministrów w 2007 r., opracowany został projekt ustawy o uprawnieniach kombatanów, uczestników walki cywilnej w latach 1914-1945, działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej oraz niektórych ofiar represji systemów totalitarnych. Z informacji udzielonych Rzecznikowi wynika jednak, iż obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace w tym zakresie. Rzecznik zwróciła się<sup>274</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii wprowadzenia regulacji ustawowej dotyczącej zadośćuczynienia osobom represjonowanym w czasach PRL.

W odpowiedzi poinformowano<sup>275</sup> Rzecznika o obowiązujących przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednocześnie wyjaśniono, że w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 4 października 2011 r. założeniach do nowelizacji przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji

<sup>272</sup> Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 741, z późn. zm.).

<sup>273</sup> Wyrok z 16 marca 2011 r. (K 35/08, OTK ZU Nr 2/A 2011, poz. 11).

<sup>274</sup> RPO-673478-III/11 z 26 września 2011 r.

<sup>275</sup> Pismo z 2 listopada 2011 r.



wojennych i okresu powojennego, nie znalazły się rozwiązania dotyczące przyznania zadośćuczynienia bądź jednorazowych odszkodowań osobom represjonowanym bądź poszkodowanym w latach 1980-1989. Przy rozpatrywaniu uprawnień dla osób, które podlegały różnym formom represji w okresie transformacji ustrojowej brano pod uwagę sytuację finansów publicznych i niestety występującą konieczność ograniczenia wydatków finansowanych z budżetu państwa.

Kwestia zadośćuczynienia osobom represjonowanym za walkę o wolną Polskę w latach 1980-1989 pozostaje w dalszym ciągu palącym problemem z zakresu sprawiedliwości społecznej i występuje w kręgu działań planowanych do podjęcia przez Rzecznika w najbliższym czasie.

**Zdaniem Rzecznik nie powinniśmy pozostawać obojętni wobec tego problemu społecznego.** Jako Obywatele i jako państwo powinniśmy pokazać, że idea solidarności żyje w każdym pokoleniu i jest ważną więzią spajającą nasze społeczeństwo. Dlatego Rzecznik przedstawiła Prezydentowi RP pomysł powołania do życia instytucji „Dom Solidarności”, którego gospodarzem (patronem) mogłaby być głowa państwa. Głównym zadaniem „Domu Solidarności” byłoby tworzenie warunków do godnej egzystencji i spokojnej starości weteranom walki o wolne i demokratyczne państwo.

## XI. Ochrona zdrowia

### A. System ochrony zdrowia

1. Dostęp do dokumentacji medycznej członków rodziny zmarłego pacjenta, którzy za jego życia nie zostali upoważnieni do dostępu do tej dokumentacji

Wpływające do Rzecznika skargi na nieudostępnienie rodzinie zmarłego pacjenta dokumentacji medycznej dotyczyły przede wszystkim sytuacji, w której pacjent został umieszczony w szpitalu w stanie wykluczającym możliwość złożenia oświadczenia woli upoważniającego do dostępu do dokumentacji medycznej. Z art. 26 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>276</sup> wynika, że po śmierci pacjenta, prawo wglądu w dokumentację medyczną ma osoba upoważniona przez pacjenta za życia. Przyjęte rozwiązanie ma na celu ochronę danych osobowych zmarłego pacjenta (danych o jego stanie zdrowia). Regulacja ta rodzi jednak komplikacje w sytuacji, gdy osoby bliskie zmarłego pacjenta zamierzają dochodzić od zakładu opieki zdrowotnej przysługujących im (np. z tytułu błędów lekarskich) roszczeń: o zwrot kosztów leczenia i pogrzebu, rentę, jednorazowe odszkodowanie oraz zadośćuczynienie za krzywdę z powodu śmierci osoby bliskiej (art. 446 k.c.). Obowiązek udostępnienia dokumentacji medycznej sądowi przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych aktualizuje się dopiero wówczas, gdy sprawa zawisła przed sądem. Pojawia się zatem pytanie, czy wystarczającą podstawę do udostępnienia danych o stanie zdrowia osobom, którym przysługują roszczenia określone w art. 446 k.c. może stanowić art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>277</sup>, zgodnie z którym dopuszczalne jest przetwarzanie danych o stanie zdrowia, jeżeli są one niezbędne do dochodzenia praw przed sądem. Rzecznik zwróciła się<sup>278</sup> do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>279</sup>, że problem poruszony w wystąpieniu Rzecznika był już sygnalizowany Generalnemu Inspektorowi

---

<sup>276</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, z późn. zm.).

<sup>277</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 1001, poz. 926, z późn. zm.).

<sup>278</sup> RPO-632759-V/11 z 12 stycznia 2011 r.

<sup>279</sup> Pismo z 31 stycznia 2011 r.

Ochrony Danych Osobowych przez Rzecznika Praw Pacjenta. Ustawa o ochronie danych osobowych nie ma jednak zastosowania do informacji o osobach zmarłych, zatem problem dostępu do dokumentacji medycznej członków rodziny zmarłego pacjenta, którzy za jego życia nie zostali upoważnieni do dostępu do takiej dokumentacji pozostaje poza zakresem zadań organu ochrony danych osobowych. W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zasadne jest rozważenie wprowadzenia zbliżonej do art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych normy w przepisach szczególnych dotyczących udostępniania dokumentacji medycznej, tj. ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej oraz sposobu jej przetwarzania<sup>280</sup>. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zaoferował swą pomoc w trakcie prac legislacyjnych zmierzających do rozwiązania powyższego problemu. Rzecznik zamierza nadać impuls legislacyjny w tej kwestii.

## 2. Reforma systemu ubezpieczenia zdrowotnego rolników

W wyroku<sup>281</sup> z dnia 26 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>282</sup> 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 art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Przepis ten miał utracić moc obowiązującą w dniu 3 lutego 2012 r. Tymczasem z informacji prasowych<sup>283</sup> wynikało, iż w grudniu

<sup>280</sup> Rozporządzenie z 21 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 247, poz. 1819).

<sup>281</sup> Sygn. akt K 58/07.

<sup>282</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

<sup>283</sup> „Gazeta Prawna” z dnia 10–12 czerwca 2011 r., *Rząd zmusi rolników do płacenia za leczenie*.

2010 r. odbyło się ostatnie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Zaistniała sytuacja budziła obawy, czy w związku z tym przed dniem, w którym nastąpi utrata mocy dotychczas obowiązujących regulacji, dojdzie do ich nowelizacji. Przedstawiony problem dotyczy ponad 1,6 miliona rolników oraz członków ich rodzin, a niedotrzymanie terminu zakreślonego przez Trybunał Konstytucyjny może spowodować, iż ta grupa społeczna nie będzie podlegała ubezpieczeniu. W związku z tym istniało ryzyko, że od dnia 4 lutego 2012 r. osoby te będą musiały samodzielnie pokrywać koszty z tytułu pobieranych świadczeń zdrowotnych. Rzecznik zwróciła się<sup>284</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o planowanych w sprawie działaniach.

W odpowiedzi poinformowano<sup>285</sup> Rzecznika, że organem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest Międzyresortowy Zespół ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Wobec powyższego Rzecznik zwróciła się<sup>286</sup> do Ministra - Członka Rady Ministrów, będącego przewodniczącym Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników, z prośbą o poinformowanie o planowanych działaniach w sprawie nowelizacji przepisu zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny.

W odpowiedzi poinformowano<sup>287</sup>, że trwają prace studialne, których celem jest przygotowanie rozwiązań, możliwych do przyjęcia i wdrożenia przed dniem 4 lutego 2012 r. tj. dniem utraty mocy obowiązujących regulacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uznanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego za niezgodne z Konstytucją. Zgodnie ze wstępną propozycją, poza możliwością opłacania składki zdrowotnej wyznaczonej na zasadzie ryczałtowej, której podstawą mogłaby być np. wielkość gospodarstwa wyrażona w hektarach fizycznych, każdy z rolników powinien posiadać

---

<sup>284</sup> RPO-676961-V/11 z 5 lipca 2011 r.

<sup>285</sup> Pismo z 11 lipca 2011 r.

<sup>286</sup> RPO-676961-V/11 z 21 lipca 2011 r.

<sup>287</sup> Pismo z 29 lipca 2011 r.

prawo do wyliczenia składki zdrowotnej w oparciu o rzeczywiście uzyskany dochód. Natomiast ze środków budżetu państwa podlegałyby finansowaniu składki rolników nie uzyskujących dochodu, tak aby operacja ta nie spowodowała uszczuplenia środków będących w dyspozycji NFZ.

Istotnie, w dniu 13 stycznia 2012 r. Sejm uchwalił ustawę o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników w 2012 roku.

### 3. Kwalifikacje wymagane od świadczeniodawców realizujących czynności z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze i wyroby medyczne

Rzecznik otrzymała wniosek zawierający zastrzeżenia dotyczące treści załącznika Nr 3 do zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi<sup>288</sup>. Załącznik, ustalając warunki realizacji świadczeń zakłada, w każdym miejscu obsługi świadczeniobiorców w godzinach realizacji świadczeń, stałą obecność osoby z wykształceniem co najmniej średnim oraz kwalifikacjami nabytymi do dnia 10 lutego 2009 r. w ramach kursu z zakresu towaroznawstwa materiałów medycznych organizowanego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 10 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji osób wydających produkty lecznicze w placówkach obrotu pozaaptecznego, a także wymogów jakim powinien odpowiadać lokal i wyposażenie tych placówek oraz punktów aptecznych. Wprowadzony cenzus czasowy uniemożliwia realizację świadczeń w omawianym zakresie przez osoby, które odbyły wymagany kurs i uzyskały zaświadczenie o jego ukończeniu po tej dacie. Wyjaśnienia NFZ w tej sprawie nie są przekonujące, tym bardziej, że ustawa – Prawo farmaceutyczne<sup>289</sup> na podstawie której zostało wydane rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2003 r., upoważniała jedynie do uregulowania kwalifikacji osób wydających produkty lecznicze w placówkach obrotu pozaaptecznego. Rzecznik zwróciła się<sup>290</sup> z prośbą o zajęcie stanowiska w

<sup>288</sup> Zarządzenie z 29 października 2009 r. nr 58/2009/DSOZ.

<sup>289</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 1381, z późn. zm.).

<sup>290</sup> RPO-679315-V/11 z 3 sierpnia 2011 r.

sprawie oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań w kierunku zmiany kwestionowanego przepisu.

Minister nie podzielił<sup>291</sup> stanowiska przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika. Jednocześnie poinformował, że Minister Zdrowia badał zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi i nie stwierdził przekroczenia uprawnień przez Prezesa NFZ w zakresie określenia warunków zawierania umów w rodzaju zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środkami pomocniczymi. Oznacza to, że problem pozostał nierozwiązany.

#### 4. Dostęp osób bezdomnych do świadczeń zdrowotnych

W 2011 r. Rzecznik po raz kolejny<sup>292</sup> podniosła kwestię niewystarczających rozwiązań prawnych w zakresie finansowania pomocy medycznej osobom bezdomnym. Podmiotowy zakres stosowania ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>293</sup> stwarza możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez znaczną część bezdomnych. Ponadto zgodnie z ustawą o pomocy społecznej<sup>294</sup> osobom bezdomnym i innym osobom nie mającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Uzyskanie świadczeń zdrowotnych na podstawie powyższych regulacji poprzedzone jest sformalizowaną i skomplikowaną procedurą, zupełnie niedostosowaną do istoty bezdomności. Istnieje bowiem grupa osób bezdomnych, która nie podejmie żadnych działań w kierunku uzyskania podstaw do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej oraz opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Niezbędne są

---

<sup>291</sup> Pismo z 17 sierpnia 2011 r.

<sup>292</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 149.

<sup>293</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

<sup>294</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

zatem rozwiązania systemowe, które pozwolą na objęcie tych osób opieką medyczną. **Zdaniem Rzecznika owe rozwiązania systemowe powinny polegać na stworzeniu podstaw prawnych oraz zapewnieniu źródeł i sposobu finansowania niezbędnych świadczeń medycznych oraz uproszczeniu procedur dostępu osób bezdomnych i nieubezpieczonych do zakładów opiekuńczo-leczniczych i zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz domów pomocy społecznej.** Rzecznik zwróciła się<sup>295</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska i podjęcie działań w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>296</sup>, że dostrzega problem osób, które z własnego wyboru nie korzystają z instrumentów pomocy społecznej, a zatem osób które nie będą mogły być objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Osoby takie mogą korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie decyzji potwierdzającej prawo do tych świadczeń, wydanej w trybie art. 54 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Procedura ustalania kryterium dochodowego, niezbędnego dla wydania tej decyzji, w konkretnych przypadkach może okazać się zbyt sformalizowana. Praktycznym problemem w tym zakresie okazuje się najczęściej ustalanie tożsamości osób, którym decyzja ma być wydana. Jednakże brak zbadania istnienia przesłanek uprawniających te osoby do otrzymania decyzji oznaczałby ich wydawanie każdej osobie, bez względu na to, czy spełniałaby kryterium dochodowe, czy też nie. Wiązałoby się to również ze skutkami finansowymi dla całego systemu ochrony zdrowia oraz z koniecznością ponoszenia zwiększonych nakładów na ochronę zdrowia. W Ministerstwie trwają prace analityczne nad rozwiązaniami prawnymi, które znajdą się w planowanym projekcie ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przedmiotem rozważań będą również potencjalne możliwości zmian w procedurze wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych

---

<sup>295</sup> RPO-630971-V/09 z 3 sierpnia 2011 r.

<sup>296</sup> Pismo z 12 września 2011 r.

ze środków publicznych, a projekt takiej nowelizacji z pewnością zostanie przedłożony do zaopiniowania.

#### 5. Dokumentowanie uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej

Mimo niemal dwunastoletniego okresu obowiązywania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, który od początku zakładał wydanie ubezpieczonym karty ubezpieczenia zdrowotnego, dotychczas karta ta nie została wydana. Brak zatem jednolitego dokumentu potwierdzającego prawo ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej, a te dokumenty, które formalnie mogą spełniać taką rolę opierają się na wielu aktach prawnych. Utrudnia to w praktyce stwierdzenie uprawnień do świadczeń zdrowotnych. Problem z identyfikacją osób ubezpieczonych nabrał dodatkowego znaczenia w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>297</sup>. Ustawa ta przewiduje, że osoba uprawniona (lekarz, lekarz dentyista, felczer, starszy felczer) jest obowiązana do zwrotu Narodowemu Funduszowi Zdrowia kwoty stanowiącej równowartość kwoty nienależnej refundacji wraz z odsetkami ustawowymi, m.in. w przypadku wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy. Naczelna Rada Lekarska zarekomendowała<sup>298</sup> lekarzom i lekarzom dentyistom - z uwagi na brak możliwości jednoznacznego weryfikowania uprawnień pacjenta do leków refundowanych i skomplikowany system kilkunastu aktów prawnych regulujących kwestie uprawnień do świadczeń - aby po 1 stycznia 2012 r. powstrzymywali się od orzekania o uprawnieniach pacjentów do recept refundowanych oraz od wpisywania odpłatności, o której mowa w art. 6 ustawy poprzez zamieszczanie na recepcie adnotacji „Refundacja leku do decyzji NFZ.” W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>299</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań w kierunku rozwiązania problemu weryfikacji ubezpieczonych i dokumentowania uprawnień do

<sup>297</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696).

<sup>298</sup> Uchwała z 2 grudnia 2011 r. Nr 25/11/P-VI.

<sup>299</sup> RPO-634382-V/09 z 19 grudnia 2011 r.



świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Niezbędne jest także ustalenie osób odpowiedzialnych za 12-letnie zaniechanie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>300</sup>, iż w celu zagwarantowania ubezpieczonemu jak najmniej obciążającego sposobu potwierdzania jego uprawnień do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w Ministerstwie Zdrowia 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. Dzięki nowym rozwiązaniom pacjent zostanie zwolniony z obowiązku okazywania dokumentu potwierdzającego uprawnienie do świadczeń, natomiast będzie miał obowiązek okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość pacjenta. Projekt zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w najbliższym czasie zostanie skierowany do uzgodnień zewnętrznych.

Odnosząc się do kwestii elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego Minister Zdrowia poinformował, iż przepis art. 13 ustawy o dowodach osobistych umożliwia wykorzystanie dowodu osobistego jako karty ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ustawa o dowodach przewiduje dodatkową przestrzeń do implementacji funkcjonalności związanych z kartą ubezpieczenia zdrowotnego tj. dokonywania potwierdzenia wykonania świadczenia oraz potwierdzenia uprawnień do korzystania ze świadczeń.

#### 6. Finansowanie stwierdzenia przez lekarza zgonu w przypadku śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania

W 2011 r. Rzecznik badała problem braku w kontraktach zawieranych przez lekarzy z Narodowym Funduszem Zdrowia pozycji „stwierdzenie zgonu”. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes

---

<sup>300</sup> Pismo z 17 stycznia 2012 r.

Narodowego Funduszu Zdrowia wskazał na art. 11 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>301</sup> oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wzoru karty zgonu oraz sposobu jej wypełniania<sup>302</sup> wywodząc, że procedura wystawiania wobec osoby zmarłej karty zgonu i związanego z tym stwierdzenia zgonu nie jest objęta przedmiotem regulacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>303</sup>, a w konsekwencji nie jest i nie może być wyszczególniona w zarządzeniach Prezesa NFZ jako pozycja objęta finansowaniem przez NFZ. Jednocześnie Prezes NFZ wskazał na potrzebę nowelizacji istniejących uregulowań określających procedury wystawiania kart zgonu wraz z czynnościami stwierdzenia zgonu. Rzecznik zwróciła się<sup>304</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie przedstawionej kwestii i uwzględnienie rozwiązania wskazanego problemu w pracach Zespołu przy Ministrze Zdrowia do spraw opracowania projektu założeń nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Minister podzielił<sup>305</sup> stanowisko wyrażone w wystąpieniu Rzecznika, iż problematyka stwierdzenia zgonu wymaga nowych uregulowań prawnych odpowiadających rzeczywistości społecznej, gospodarczej i administracyjnej. Obowiązująca ustawa nie uwzględnia intensywnych zmian społecznych, obyczajowych i technicznych, jakie nastąpiły od czasu jej uchwalenia, co powoduje liczne kłopoty wykonawcze i interpretacyjne przy stosowaniu jej przepisów. W związku z faktem, iż pracę rozpoczął międzyresortowy zespół roboczy do spraw opracowania projektu założeń do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, na najbliższym posiedzeniu zostanie przedyskutowana przedmiotowa kwestia i wypracowane zostaną rozwiązania zmierzające do możliwe szybkiego uregulowania problematycznych zagadnień.

---

<sup>301</sup> Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 111, poz. 687, z późn. zm.).

<sup>302</sup> Rozporządzenie z 7 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1782, z późn. zm.).

<sup>303</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

<sup>304</sup> RPO-665691-XVIII/10 z 26 października 2011 r.

<sup>305</sup> Pismo z 22 listopada 2011 r.

## B. Ochrona praw pacjentów

### 1. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów, w przypadkach nieobjętych przepisami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego

Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego<sup>306</sup> dopuszcza możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Stosowanie przymusu bezpośredniego wymaga zachowania przewidzianej przez ustawodawcę procedury oraz podlega kontroli. Przesłanki do zastosowania przymusu bezpośredniego występują także w przypadku niektórych chorych somatycznie. Jednak problem ten nie został uregulowany, pomimo że ochrona praw pacjentów przemawia za koniecznością sprecyzowania warunków i dokonywania oceny zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego, z uwzględnieniem bezpieczeństwa chorych i zabezpieczenia wykonania niezbędnych procedur medycznych. Obecnie środki przymusu bezpośredniego stosowane są poza oddziałami psychiatrycznymi niejednokrotnie bez uprzedzenia pacjenta i jego opiekunów oraz bez zachowania szczególnej ostrożności i dbałości o dobro chorego i jego godność. Omawiany problem był już przedmiotem wystąpienia<sup>307</sup> Rzecznika. W odpowiedzi udzielonej wówczas przez Ministra Zdrowia znalazły się jedynie informacje o działaniach na rzecz ochrony praw pacjenta ówczesnego Biura Praw Pacjenta oraz wejściu w życie przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>308</sup>. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>309</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku uregulowania sprawy stosowania przymusu bezpośredniego w przypadkach nie objętych przepisami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

W odpowiedzi poinformowano<sup>310</sup>, że wątpliwości podniesione w wystąpieniu Rzecznika, co do braku możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów przebywających w innych niż szpitale psychiatryczne podmiotach leczniczych, nie znajdują

<sup>306</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

<sup>307</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 253.

<sup>308</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417).

<sup>309</sup> RPO-680333-V/11 z 11 sierpnia 2011 r.

<sup>310</sup> Pismo z 23 sierpnia 2011 r.

uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Mając świadomość występowania u pacjentów chorych somatycznie zaburzeń psychicznych, w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego<sup>311</sup> ustawodawca przewidział możliwość zastosowania wobec tych pacjentów, określonych w ustawie środków przymusu bezpośredniego. Przywołana ustawa nie określa na jakim tle muszą występować zaburzenia psychiczne, aby można było zastosować przymus bezpośredni. Osoba ze schorzeniem neurologicznym, urazem, z zatruciem czy chorobą wewnętrzną, wykazująca inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, spełnia przesłanki zawarte w definicji ustawowej "osoby z zaburzeniami psychicznymi" zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 3 wspomnianej ustawy. Jednocześnie, uwzględniając trudności w interpretacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przez stosujących je świadczeniodawców, jak również potrzebę ochrony praw pacjentów, przy okazji najbliższej nowelizacji przedmiotowej ustawy zaproponowane zostaną propozycje zmian przepisów regulujących opisaną problematykę, w celu uniknięcia wątpliwości i problemów interpretacyjnych.

## 2. Zakaz palenia wyrobów tytoniowych w zakładach psychiatrycznych

Do Rzecznika wpływały skargi pacjentów oraz kierowników zakładów psychiatrycznych dotyczące całkowitego zakazu palenia wyrobów tytoniowych w tych placówkach, wynikającego z przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>312</sup>. Osoby zwracające się do Rzecznika wskazywały na negatywne efekty zakazu palenia (pogorszenie stanu psychicznego pacjentów, nielegalny handel papierosami itp.) oraz na duże trudności z egzekwowaniem powyższego zakazu. **W ocenie Rzecznika, ze względu na szczególną sytuację pacjentów zakładów psychiatrycznych zasadne byłoby ponowne przeanalizowanie przedstawionego problemu.** Rzecznik zwróciła się<sup>313</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie

<sup>311</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

<sup>312</sup> Ustawa z 9 listopada 1995 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z późn. zm.).

<sup>313</sup> RPO-651112-V/11 z 1 grudnia 2011 r.

nowelizacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych w zakresie, w jakim wprowadzają one całkowity zakaz palenia na terenie zakładów psychiatrycznych.

### 3. Wyrażanie przez osoby małoletnie zgody na leczenie

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>314</sup> Rzecznika złożony w 2010 r. w sprawie wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie. **Zdaniem Rzecznika ustawodawca posłużył się niewłaściwym kryterium wprowadzając ograniczenia w korzystaniu przez osoby małoletnie z tej konstytucyjnej wolności (art. 41 ust. 1 Konstytucji).** Artykuł 47 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Ustawodawca, określając granicę autonomii woli małoletniego pacjenta posłużył się niewłaściwym kryterium. Wyzaczył tę granicę posługując się wyłącznie sztywnym kryterium wieku, podczas gdy postępując zgodnie z Konstytucją powinien przede wszystkim odwołać się do stopnia jego dojrzałości oraz zdolności do kształtowania własnych poglądów.

Wyrokiem<sup>315</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją.

---

<sup>314</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 160.

<sup>315</sup> Wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10.

## **XII. Ochrona praw rodziny**

### **A. Świadczenia rodzinne**

#### **1. Ustalanie dochodu warunkującego prawo do świadczeń rodzinnych**

We wnioskach wpływających do Rzecznika poruszane były problemy występujące przy ustalaniu dochodu warunkującego prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>316</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 2 tej ustawy, dochód rodziny oznacza przeciętny miesięczny dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Dochód rodziny stanowiący podstawę ustalania uprawnień do świadczeń może zostać pomniejszony o dochód utracony lub zostać powiększony o dochód uzyskany. W skład dochodu wchodzi też należności alimentacyjne. Wyegzekwowanie z dużym opóźnieniem należnych alimentów stanowi przeszkodę w nabyciu prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku. W orzecznictwie zajmowane jest także odmienne stanowisko, zgodnie z którym do dochodu rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy należy doliczyć tylko część kwoty zaległych alimentów wypłaconej wierzycielowi, odpowiadającą kwocie alimentów za każdy miesiąc roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy. Do przekroczenia kryterium dochodowego dochodzi również w przypadku wypłaty na skutek orzeczenia sądowego wyrównania renty rodzinnej, a także innych zaległych należności. Kolejnym problemem jest brak możliwości odliczenia od dochodu rodziny dochodów utraconych w sytuacji zawieszenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Zasady pomocy finansowej dla dzieci w rodzinach ubogich, w szczególności w rodzinach niepełnych, powinny być wyjątkowo jasne i przejrzyste. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>317</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

---

<sup>316</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

<sup>317</sup> RPO-668163-III/11 z 2 marca 2011 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>318</sup>, że wszelkie kwoty alimentów na rzecz dzieci, otrzymane w roku kalendarzowym poprzedzającym dany okres zasiłkowy - zarówno alimenty bieżące, jak i zaległe za poprzednie lata - powinny zostać uwzględnione przy obliczaniu dochodu rodziny, na podstawie którego ustalane jest prawo do zasiłku rodzinnego. Odnosząc się do kwestii pogorszenia się sytuacji dochodowej rodziny na skutek zawieszenia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej poinformowano, że przejściowy brak dochodów z tytułu prowadzonej działalności np. na skutek zawieszenia tej działalności, nie jest traktowany jako utrata dochodu dla potrzeb ustalania prawa do zasiłku rodzinnego. Obniżenie dochodów uzyskiwanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej m.in. na skutek zawieszenia tej działalności znajdzie odzwierciedlenie w wysokości dochodów rodziny stanowiących podstawę do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego na kolejny okres zasiłkowy.

## 2. Wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka

W 2011 r. do Rzecznika zwrócił się Rzecznik Praw Dziecka z wnioskiem o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z uwagi na niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Również w skargach kierowanych do Rzecznika zarzucano kwestionowanym przepisom, że pozbawiają one prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci. Przepisy art. 11a ust. 3 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 wyprowadzić z brzmienia art. 11a ust. 4 w stosunku do osoby samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne. Samotne wychowywanie kolejnych dzieci (trzeciego i następnych) nie zwiększa

---

<sup>318</sup> Pismo z 14 marca 2011 r.

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. Zaskarżone przepisy art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych są niezgodne z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom niepełnym (art. 71 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Ponadto art. 11a ust. 4 ustawy jest niezgodny z zasadą pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji) oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka. W związku z powyższym Rzecznik wniosła<sup>319</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny wszczął<sup>320</sup> postępowanie w sprawie.

### 3. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w rodzinie

Rzecznik zgłosiła<sup>321</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten odmawia uprawnionemu prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie - w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 art. 71 ust. 1 Konstytucji.

**W ocenie Rzecznika zakwestionowany przepis jest niezgodny z zasadą równości w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom wychowującym dzieci niepełnosprawne, a także zasadą ochrony małżeństwa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Z**

<sup>319</sup> RPO-665402-III/11 z 28 lipca 2011 r.

<sup>320</sup> Sygn. akt K 28/11.

<sup>321</sup> RPO-670440-III/11 z 27 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 7/11.



brzmienia zakwestionowanego przepisu wynika jasno, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba ubiegająca się o nie, albo inna osoba z rodziny zainteresowanego nabyciem tego prawa ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko. Nie może więc dwóm członkom rodziny przysługiwać jednocześnie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, choćby nawet warunki do jego przysługiwania spełniono na różne dzieci. Obejmuje to przypadki, w których osobie ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne już przyznano wcześniej świadczenie pielęgnacyjne, bez względu czy na to samo, czy też na inne dziecko, ale również i te, w których inna osoba wchodząca w skład jej rodziny ma już takie prawo - albo na to samo, albo też na inne dziecko. Wynika z tego, że ustawodawca ustanowił zasadę, zgodnie z którą, na jedną rodzinę przysługuje jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Zasady tej nie uchyła ani większa liczba dzieci spełniających warunki wymagane dla nabycia takiego prawa, ani też to, że sam ubiegający się spełnia wraz z dzieckiem te warunki, ale w ubieganiu się o to samo prawo uprzedziła go inna osoba z rodziny. Zakwestionowana regulacja prawna nie ma charakteru relewantnego, ani też charakteru proporcjonalnego. Z tego względu Rzecznik uważa, że w niniejszej sprawie respektowanie zasady równości wymaga uwzględnienia przy określaniu przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego sytuacji rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, a brak uwzględnienia tego kryterium stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości, a także innych, wyżej powołanych standardów konstytucyjnych.

Skarga konstytucyjna oczekuje na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozprawy.

### 3. Pomoc państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, nie mających uprawnień do świadczeń rodzinnych z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, których rodziny znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, a mimo to nie mogą liczyć na żadną pomoc finansową państwa z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego

uprawnającego do świadczeń rodzinnych. W ustawie o świadczeniach rodzinnych zostały ustalone progi dochodowe będące podstawowym warunkiem uzyskania zasiłku rodzinnego. Mimo że progi dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, nie uległy one zmianie od wejścia w życie ustawy tj. od 1 maja 2004 r. Określone w ustawie niskie kryterium dochodowe na osobę w rodzinie powoduje, że pomoc finansową w postaci świadczeń rodzinnych mają szansę otrzymać jedynie rodziny skrajnie ubogie. Z danych statystycznych publikowanych przez resort pracy i polityki społecznej wynika jednoznacznie, iż utrzymywanie prognozy dochodowej na niezmięniętej przez okres 7 lat wysokości powoduje drastyczny spadek zarówno liczby osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych, jak i liczby wypłaconych zasiłków rodzinnych. Tendencja taka budzi zaniepokojenie, gdyż nie jest ona wynikiem realnego wzrostu dochodów rodzin, a skutkiem braku waloryzacji ustawowych prognozy dochodowych. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość co do pełnego zakresu realizacji konstytucyjnej dyrektywy, z której wynika nakaz udzielania przez władze publiczne szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>322</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>323</sup>, że ostatnia weryfikacja wysokości świadczeń rodzinnych przeprowadzona była w 2009 r. Zakres tej weryfikacji określiło rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę do ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych<sup>324</sup>. Jak wynika z rozporządzenia, nie zostały zmienione kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych, co jest związane z trudną sytuacją budżetu państwa. Kolejna weryfikacja będzie przeprowadzona 1 listopada 2012 r. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad projektem założeń zmiany ustawy o

<sup>322</sup> RPO-681736-III/11 z 15 września 2011 r.

<sup>323</sup> Pismo z 17 października 2011 r.

<sup>324</sup> Rozporządzenie z 11 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 1058).

świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy społecznej, w którym proponuje się wprowadzenie do dotychczasowych zasad przeprowadzania weryfikacji kwot kryterium dochodowego, uprawniającego do świadczeń rodzinnych oraz kwot świadczeń rodzinnych i dokonywanych w tej sprawie rozstrzygnięć, dodatkowej zasady gwarantującej minimalny poziom waloryzacji tych wielkości. Kwoty kryterium dochodowego (ogólna i dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym) oraz kwoty świadczeń rodzinnych podwyższone byłyby co najmniej o wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych za okres od ostatnio przeprowadzonej do bieżąco dokonywanej weryfikacji, tj. łącznie za okres ostatnich 3 lat.

## B. Inne

1. Zastrzeżenia dotyczące treści przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wprowadzających nadmiernie dolegliwe procedury dla mających pełną zdolność do czynności prawnych osób chorych psychicznie bądź niepełnosprawnych intelektualnie, chcących zawrzeć związek małżeński

Na mocy art. 5 k.r.o. kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w razie wątpliwości co do istnienia okoliczności wyłączającej zawarcie zamierzonego małżeństwa zwraca się do sądu o rozstrzygnięcie, czy małżeństwo może być zawarte. Przepis art. 12 k.r.o. stanowi o zakazie zawierania małżeństw przez osoby dotknięte chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym; jedynie sąd może zezwolić takim osobom na zawarcie małżeństwa, o ile uzna, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa. **Zdaniem Rzecznika oba przepisy wymagają zmian legislacyjnych.** Rozwiązaniem minimalnym byłoby dostosowanie ich do aktualnej terminologii i stanu wiedzy medycznej, a także rezygnacja z przesłanek wiążących zgodę na zawarcie małżeństwa ze „zdrowiem przyszłego potomstwa”. Ponadto, w świetle przepisów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, należy zastanowić się nad całkowitą rezygnacją z przeszkody małżeńskiej zawartej w art. 12 k.r.o. Rzecznik zwróciła się<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> RPO-673676-IV/11 z 3 sierpnia 2011 r.

do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań legislacyjnych w poruszanej kwestii.

W odpowiedzi poinformowano<sup>326</sup> Rzecznika, że problematyka dotycząca zakazu zawierania małżeństw przez osoby dotknięte chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym pozostaje w zainteresowaniu działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Mając na uwadze krytyczne oceny art. 12 k.r.o. wyrażane przez środowisko osób niepełnosprawnych oraz przez lekarzy psychiatrów Komisja Kodyfikacyjna rozważa skreślenie tego przepisu, jak również art. 11 k.r.o. Osoba nie mająca kompetencji do zrozumienia znaczenia i skutków czynności prawnych może mieć poczucie odpowiedzialności wystarczające do sprostania obowiązkom małżeńskim. Z tych względów rozważa się wprowadzenie do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zamiast przepisów art. 11 i 12 nowej regulacji, zgodnie z którą nie będzie mogła zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta zaburzeniami psychicznymi, które nie pozwalają tej osobie kierować swoim postępowaniem oraz uświadomić sobie znaczenia i konsekwencji obowiązków wynikających z zawarcia małżeństwa. Powyższa norma nie stanowiłaby podstawy do unieważnienia małżeństwa. Taką podstawą (kontroli ex post) pozostałby art. 15 (1) k.r.o., określający przesłanki unieważnienia małżeństwa z powodu wad oświadczenia woli. Jednocześnie rozważa się zmianę art. 5 k.r.o, polegającą na zobowiązaniu kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w każdym przypadku, gdy dowie się o istnieniu przesłanek uniemożliwiających zawarcie małżeństwa lub powzięcie wątpliwości co do ich istnienia, do zwrócenia się do sądu o rozstrzygnięcie.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

---

<sup>326</sup> Pismo z 23 września 2011 r.

### **XIII. Ochrona praw osób starszych**

#### **1. Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na rzecz osób starszych**

Unia Europejska ogłosiła Rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Celem tej inicjatywy jest ułatwianie tworzenia kultury aktywności osób starszych w Europie w oparciu o zasadę społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wiekowe. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła się<sup>327</sup> z prośbą o poinformowanie o planowanych przez Ministerstwo działaniach i programach wsparcia finansowego dla zainteresowanych podmiotów, w tym zwłaszcza organizacji pozarządowych chcących włączyć się w realizację celów Europejskiego Roku. W wystąpieniu Rzecznik podkreśliła, że wyzwania wynikające z procesu starzenia się społeczeństw zostały wskazane w części strategicznej Programu polskiej prezydencji w Radzie UE i znalazły swe odzwierciedlenie w priorytetach w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej: Solidarność pokoleń: w stronę demograficznej przyszłości Europy, Aktywna Europa (Europa, która pracuje), Partnerstwo obywatelskie: władze publiczne i organizacje pozarządowe w realizacji celów polityki społecznej.

Podstawowymi dokumentami opracowanymi w ramach ONZ dotyczącymi problematyki osób starszych są Międzynarodowy Plan Działań i Kwestii Starzenia się Społeczeństw przyjęty w 1982 r. w Wiedniu, a także Madrycki Międzynarodowy Plan Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw z 2002 r. Polska przyjęła zobowiązanie do realizacji Planu Madryckiego. Stan jego wdrożenia oraz efekty podjętych działań powinny być oceniane co 5 lat. Obecnie trwa procedura Drugiego Przeglądu Okresowego. Raporty krajowe powinny zostać przygotowane do dnia 31 października 2011 r. Dlatego też Rzecznik zwróciła się także z prośbą o poinformowanie o wypracowanym stanowisku w sprawie stanu wdrożenia Planu Madryckiego w Polsce.

---

<sup>327</sup> RPO-673128-I/11 z 19 sierpnia 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>328</sup> Rzecznika, że opracowany został raport dotyczący realizacji przez Polskę działań na rzecz osób starszych, wpisujących się w Madrycki program działania na rzecz osób starszych. Przedstawione w nim zostały podjęte przez rząd w ostatnich latach działania w zakresie zmiany sposobu postrzegania osób starszych i ich roli w społeczeństwie, zwalczania dyskryminacji osób starszych, dostosowywania środowiska do potrzeb osób starszych, zapewniania godziwego poziomu życia, opieki i wsparcia osób starszych, polityki rynku pracy wobec starzenia się społeczeństwa, edukacji kierowanej do osób starszych, opieki zdrowotnej.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik przekazała uwagi do otrzymanej „Informacji na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych – realizacja Madryckiego planu działania na rzecz osób starszych”. Zakres informacji dotyczących wyodrębnionych w dokumencie obszarów jest bardzo zróżnicowany. Trudno stwierdzić, czy obszerność opisu ma świadczyć o miejscu poszczególnych celów na liście priorytetów rządu. Tymczasem, w świetle wytycznych, raport powinien wskazywać 3 do 5 największych osiągnięć państwa od 2007 r. (kiedy odbywał się pierwszy przegląd okresowy) oraz 3 do 5 najważniejszych problemów, które powinny zostać rozwiązane w przyszłości. Zbyt lakonicznie omówiono problem przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Prezentację ograniczono w zasadzie do zatrudnienia i rynku pracy, z pominięciem takich obszarów jak ochrona zdrowia, czy dostęp do usług (wykluczenie cyfrowe osób starszych). Optymistyczny obraz promocji zdrowia w środowisku osób starszych i rozwoju opieki geriatrycznej pozostaje niestety w sprzeczności z obserwacjami i ocenami ekspertów. Z uwagi na specyfikę chorób wieku starszego niezbędne jest wdrażanie szczególnych form opieki zdrowotnej. Tymczasem liczba geriatrów w Polsce znajduje się znacząco poniżej minimalnych potrzeb, brakuje też działań nakierowanych na upowszechnienie tej specjalizacji i tworzenie odpowiednich ośrodków leczenia. Ponadto w „Informacji” nie

---

<sup>328</sup> Pismo z 9 września 2011 r.

wykorzystano wyników zrealizowanych projektów badawczych określających sytuację osób starszych. Rzecznik zwróciła się<sup>329</sup> z prośbą o poinformowanie, czy planowane są dalsze prace nad „Informacją” tak, aby uczynić zadość nie tylko odpowiednim wytycznym ONZ, ale także w celu wypracowania dokumentu krajowego wskazującego na przyjęte priorytety w szeroko rozumianej polityce społecznej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>330</sup> Rzecznika, że resort pracy dołożył wszelkich starań, by informacje podawane w „Informacji na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych - realizacja Madryckiego planu działania na rzecz osób starszych” były możliwie wyczerpujące, nie mógł jednak wykroczyć poza dane i oceny przekazane przez resorty oraz wynikające z innych materiałów będących w dyspozycji resortu pracy. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, dla której opracowanie zostało przygotowane, nie zgłosiła żadnych uwag ani próśb o dodatkowe informacje. Na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie EKG ONZ sekretariat tej instytucji przygotowuje raport przeglądowy. Zostanie on przedstawiony w trakcie regionalnej konferencji poświęconej realizacji planu madryckiego (Wiedeń, wrzesień 2012). Postulaty dotyczące przeprowadzenia badań, zmiany rozwiązań i polityki adresowanej do osób starszych, zawarte w wystąpieniu Rzecznika, przekazane zostaną właściwym resortom, celem odpowiedniego wykorzystania.

## 2. Konieczność poprawy systemu opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym

Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. osobom w podeszłym wieku. Systematycznie postępuje proces starzenia się polskiego społeczeństwa. Tymczasem polski system opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne. Z przedstawionych Rzecznikowi przez Przewodniczącą oraz członka Zespołu do spraw gerontologii przy Ministrze Zdrowia,

---

<sup>329</sup> RPO-673128-I/11 z 9 listopada 2011 r.

<sup>330</sup> Pismo z 7 grudnia 2011 r.

uwag zawartych w informacji pt. „Geriatrycja i opieka geriatryczna w Polsce w roku 2011: stan obecny i pilne wyzwania” wynika, że niewystarczające jest kształcenie lekarzy z zakresu geriatry. Następuje zapaść lecznictwa geriatrycznego - nie otwiera się nowych poradni geriatrycznych, nie zwiększa się liczby łóżek geriatrycznych, a w kolejnych szpitalach likwidowane są oddziały geriatryczne lub podejmowane są działania ograniczające koszty funkcjonowania tych oddziałów. Nadal brak standardów postępowania przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu geriatry. System finansowania świadczeń geriatrycznych nie uwzględnia specyfiki terapii i opieki geriatrycznej, skazując geriatricę na marginalizację ze względu na wielochorobowość pacjentów geriatrycznych. Brak także sprawnego systemu gwarantującego rzeczywistą pomoc rodzinom opiekującym się osobami starszymi, np. ośrodków opieki krótkoterminowej. Władze państwowe powinny przygotować odpowiednie działania i rekomendacje dla polityki państwa i samorządu terytorialnego, które pozwoliłyby na realną poprawę jakości życia osób starszych i wydłużenie okresu niezależnej egzystencji seniorów oraz poprawę jakości leczenia geriatrycznego i dostępności do świadczeń zdrowotnych. Rzecznik zwróciła się<sup>331</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat działań i zamierzeń resortu zdrowia w kwestii poprawy systemu opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym.

W odpowiedzi poinformowano<sup>332</sup> Rzecznika, że Minister dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań w opiece nad osobami starszymi w Polsce. Ministerstwo Zdrowia korzysta z dorobku naukowo - badawczego wypracowanego w ramach projektu PolSenior, a eksperci uczestniczący w jego opracowaniu są członkami zespołów opiniotawczo - doradczych przy Ministrze Zdrowia: Zespołu ds. gerontologii oraz Zespołu ds. opieki długoterminowej. Zespół ds. Gerontologii opracował kryteria dla opieki geriatrycznej, w tym procedurę "Całościowa Ocena Geriatryczna", którą NFZ wprowadził jako procedurę medyczną w

---

<sup>331</sup> RPO-690730-V/11 z 19 grudnia 2011 r.

<sup>332</sup> Pismo z 4 stycznia 2012 r.



listopadzie 2011 r. Wykazano, że stosowanie tego typu oceny zwiększa precyzję diagnozy, prowadzi do poprawy sprawności fizycznej i umysłowej pacjentów, zmniejsza ich umieralność, liczbę przyjmowanych leków, redukuje zbyteczne świadczenia - w tym głównie liczbę hospitalizacji i przyjęć do stacjonarnych placówek opiekuńczych, a poprzez to redukuje koszty opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. W efekcie prac Zespołu ds. Gerontologii przygotowany został projekt standardu w opiece geriatrycznej, którego COG jest immanentną częścią. Planowane są zmiany legislacyjne umożliwiające stworzenie kompleksowego systemu opieki oraz wdrożenie standardów i procedur medycznych dla osób starszych. Wśród rekomendowanych zmian znajdują się także: stworzenie sieci klinik, oddziałów, poradni geriatrycznych oraz stanowisk konsultantów ds. geriatry w jednostkach szpitalnych i opieki długoterminowej, nadanie szczególnej rangi geriatry w przejściowym okresie 10 lat, poprzez aktywną politykę resortu zdrowia na rzecz rozwoju geriatry oraz preferencyjne kontrakty NFZ z placówkami geriatrycznymi, akredytowanymi w oparciu o standardy geriatryczne. Założeniem dalszych prac resortu jest stworzenie krajowej strategii polityki zdrowotnej wobec ludzi starych.

### 3. Przepisy dotyczące przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych”.

## XIV. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

### 1. Projekt ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się

Rzecznik przedstawiła uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się. Jej uchwalenie jest niezbędne dla dostosowania prawa krajowego do wymogów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Niestety, opublikowany projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się nie spełnia podstawowych oczekiwań środowiska osób niepełnosprawnych oraz nie wypełnia międzynarodowych zobowiązań Polski w tym zakresie. **W ocenie Rzecznika projektowana ustawa powinna zapewnić choćby minimalne uprawnienia osób z dysfunkcją narządu słuchu w obszarze edukacji i dostępu do szkolnictwa wyższego.** Nie mniej istotny jest problem dostępu osób niesłyszących do dóbr kultury i prawo dostępu do informacji. Uzasadnione wątpliwości musi budzić również wyłączenie stosowania ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się w postępowaniu cywilnym, karnym i administracyjnym. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>333</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o stanowisku zajętym wobec kwestii przedstawionych w wystąpieniu, a w szczególności o poinformowanie na temat przyczyn ograniczenia zakresu przedmiotowego projektowanej ustawy i wyłączenia spod jej regulacji obszaru edukacji, wymiaru sprawiedliwości i dostępu do dóbr kultury.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>334</sup>, iż propozycja partnerów społecznych w zakresie rozszerzenia projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, o obszar edukacji i wymiaru sprawiedliwości, nie została uwzględniona ze względu na fakt, że obszary te zostały uregulowane w innych aktach prawnych. Celem projektowanej regulacji było zagwarantowanie prawa osób uprawnionych do skorzystania z pomocy osoby przybranej przez siebie w kontaktach z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczo-interwencyjnymi oraz zakładami opieki zdrowotnej w dowolnie wybranym

<sup>333</sup> RPO-654691-I/10 z 29 marca 2011 r.

<sup>334</sup> Pismo z 9 września 2011 r.

czasie oraz zapewnienie możliwości prawidłowej obsługi osób uprawnionych w kontaktach z instytucjami publicznymi poprzez skorzystanie z tłumaczy Polskiego Języka Migowego, Systemu Językowo-Migowego i sposobów komunikowania się osób głuchoniemych lub pracowników posługujących się Polskim Językiem Migowym lub Systemem Językowo-Migowym. W dniu 28 lipca 2011 r. został uchwalony przez Sejm poselski projekt ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się<sup>335</sup>, który zawiera większość z rozwiązań zaproponowanych w projekcie założeń, dlatego też dalsze prowadzenie prac nad projektem założeń można uznać za bezzasadne.

## 2. Brak dofinansowania dla pracodawców zatrudniających pracowników mających stwierdzony lekki lub umiarkowany stopień niepełnosprawności i ustalone prawo do emerytury

Do Rzecznika wpływały skargi osób niezadowolonych z obowiązującego od dnia 1 marca 2011 r. art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>336</sup>. Zdaniem wnioskodawców przepis ten ma charakter wyraźnie dyskryminujący. Zgodnie z art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> ustawy miesięczne dofinansowanie nie przysługuje pracodawcy na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury. Zdaniem wnioskodawców kwestionowany przepis jest niezgodny z zasadą równości, gdyż w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację pracowników i pracowników mających ustalone prawo do emerytury oraz dzieli grupę pracowników z ustalonym prawem do emerytury na dwie podgrupy. Za jedną z tych podgrup (osoby zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności) pracodawcy będą otrzymywali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika, zaś za drugą podgrupę (osoby zaliczone do umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności) pracodawcy nie będą otrzymywali dofinansowania. Ponadto wnioskodawcy wskazywali, że omawiany przepis pogorszy sytuację osób niepełnosprawnych w wieku 60/65+ na rynku pracy. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>337</sup> do Pełnomocnika Rządu

<sup>335</sup> Druk nr 4324.

<sup>336</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407).

<sup>337</sup> RPO-669664-III/11 z 23 marca 2011 r.

ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Pełnomocnik nie podzielił<sup>338</sup> opinii wyrażonej w skargach kierowanych do Rzecznika o dyskryminującym oddziaływaniu przepisu art. 26a ust. 1a (1) ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na sytuację osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności, które osiągnęły wiek emerytalny. Prawo do dofinansowania nie jest uprawnieniem skierowanym do osoby niepełnosprawnej, lecz do pracodawcy zatrudniającego te osoby, więc nie może być mowy o dyskryminacji tej grupy osób niepełnosprawnych w zakresie ich uprawnień. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano o rozwiązaniach wprowadzonych przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>339</sup>, mających na celu utrzymanie aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym.

Jednocześnie Pełnomocnik poinformował Rzecznika, że nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych uwzględniła m.in. konieczność wsparcia osób niepełnosprawnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, gdyż osoby te mają największe problemy z uzyskaniem zatrudnienia, a następnie z utrzymaniem się w zatrudnieniu. Dlatego też – jak wskazał Pełnomocnik – ustawodawca ograniczył się do wspierania tych pracodawców, którzy zatrudniają takie właśnie osoby niepełnosprawne. Ponadto w swojej odpowiedzi Pełnomocnik wskazał elementy polityki rynku pracy skierowane do osób grupy 50+.

W związku z treścią udzielonej odpowiedzi Rzecznik będzie obserwowała wpływ nowo przyjętych rozwiązań na zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Dalsze działania Rzecznika są uzależnione od wyników prowadzonych obserwacji.

---

<sup>338</sup> Pismo z 29 kwietnia 2011 r.

<sup>339</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

### 3. Bariery, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne podczas korzystania z usług pocztowych

Rzecznik zapoznała się z „Informacją na temat działań podejmowanych w 2010 r. w zakresie praw osób niepełnosprawnych, w sprawach będących we właściwości Urzędu Komunikacji Elektronicznej”. Wyniki przeprowadzonej przez Urząd kontroli wskazywały na nieprzestrzeganie w praktyce przepisów mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym równego dostępu do świadczonych powszechnych usług pocztowych. Większość skontrolowanych urzędów nie spełnia w pełnym zakresie podstawowych kryteriów świadczących o poziomie przystosowania placówek do obsługi osób niepełnosprawnych (np. możliwości samodzielnego wjazdu, oznakowania i usytuowania okienka, dostępu do skrzynki, ogłaszania odpowiednich informacji). Likwidacja barier, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne w różnych sferach życia należy do szczególnych obowiązków państwa. W szczególności z art. 69 Konstytucji wynika, iż władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej. Z kolei art. 32 Konstytucji gwarantuje wszystkim prawo do niedyskryminującego traktowania w życiu społecznym. Na obowiązek wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz umożliwienia im pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia wskazuje również podpisana przez Polskę Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. Przepis art. 9 powołanej Konwencji zobowiązuje państwa do usuwania wszelkich przeszkód i barier w dostępie do usług informacyjnych czy komunikacyjnych. Rzecznik zwróciła się<sup>340</sup> do Prezesa Poczty Polskiej z prośbą o informację o podjętych działaniach, mających na celu wyeliminowanie barier, z którymi spotykają się osoby niepełnosprawne podczas korzystania z usług pocztowych.

W odpowiedzi Prezes przedstawił<sup>341</sup> najważniejsze działania podjęte w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego i nieograniczonego dostępu do świadczonych usług. Na koniec 2010 roku wskaźnik poziomu przystosowania placówek pocztowych do obsługi osób niepełnosprawnych wyniósł 91,3% ogólnej ich liczby (podjazdy,

<sup>340</sup> RPO-674712-I/11 z 20 czerwca 2011 r.

<sup>341</sup> Pismo z 20 lipca 2011 r.

transportery, windy, pochylnie lub sygnalizacja dźwiękowa). Wszystkie nowoprojektowane obiekty oraz te, które przechodzą generalny remont, zapewniają osobom niepełnosprawnym warunki do bezpośredniego korzystania z usług pocztowych. Poczta Polska S. A. często spotyka się z trudnościami przy realizacji prac przystosowawczych do obsługi osób niepełnosprawnych. Dotyczą one m.in. lokalizacji placówki pocztowej w obiekcie najmowanym, braku możliwości technicznych w zakresie adaptacji budynku, uwarunkowań prawnych. Urzędy pocztowe posiadają wykaz osób niepełnosprawnych, do których listonosze nie tylko doręczają listy, paczki czy przekazy, ale wielokrotnie załatwiają też inne sprawy pocztowe np. przyjmują przesyłki nierejestrowane. Warunkiem jest tylko wcześniejszy kontakt telefoniczny z miejscowym urzędem pocztowym. Dodatkowo nadawcze skrzynki pocztowe zainstalowane są w miejscach umożliwiających korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne. Poczta Polska S.A. na bieżąco prowadzi monitoring stopnia realizacji dyspozycji wydanych przez organy kontroli zewnętrznych obejmujących także problematykę zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług świadczonych w urzędach pocztowych.

#### 4. Dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych

Od wielu lat Rzecznik poświęca szczególną uwagę kwestii realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Pracownicy Biura RPO przeprowadzili w ostatnich latach wizytacje lokali obwodowych komisji wyborczych pod kątem dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Pomimo działań podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz organy samorządowe, wiele lokali obwodowych komisji wyborczych pozostaje niedostępnych dla osób niepełnosprawnych. Podczas kontroli pracownicy Biura RPO zwrócili uwagę na szereg barier architektonicznych nieuwzględnionych w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych<sup>342</sup>, ani w projekcie nowego rozporządzenia Ministra Infrastruktury dotyczącego tej

<sup>342</sup> Rozporządzenie z 31 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

problematyki. Chodzi m.in. o dostosowanie furtek w ogrodzeniach przy lokalach obwodowych komisji wyborczych, podjazdów, toalet w lokalach wyborczych oraz zapewnienie miejsc parkingowych dla pojazdów przewożących osoby niepełnosprawne. Ponadto lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych powinien mieć widoczne z daleka oznakowanie. Rzecznik zwróciła się<sup>343</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia proponowanych zmian w projekcie rozporządzenia w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>344</sup>, że w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych uwzględniono jedynie uwagę dotyczącą oznakowania kontrastującym kolorem krawędzi schodów. Pozostałe zagadnienia sygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

#### 5. Brak możliwości skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niepełnosprawnych dzieci

Rzecznik podjęła sprawę braku możliwości skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niepełnosprawnych dzieci.

W świetle art. 26 ust. 7a pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>345</sup> nie można skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej przysługującej członkom rodziny, na których utrzymaniu pozostają osoby z niepełnosprawnością, w przypadku poniesienia wydatków na opłacenie przewodnika osoby niewidomej. Ten sam problem dotyczy również rodziców (opiekunów) małoletnich dzieci z poważną niepełnosprawnością narządów ruchu. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że ustawodawca nie objął ulgą wydatków na przewodnika dla małoletnich, niewidzących dzieci z uwagi na to, że opieka nad nimi z reguły jest sprawowana przez rodziców. Nie jest to jednak w pełni trafne założenie.

<sup>343</sup> RPO-572441-I/07 z 14 lipca 2011 r.

<sup>344</sup> Pismo z 1 sierpnia 2011 r.

<sup>345</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.).

Ze względu bowiem na konieczność wykonywania pracy zarobkowej lub niepełnosprawność rodziców nie można wykluczyć sytuacji, gdy korzystanie z odpłatnej pomocy przewodnika będzie niezbędne. Rzecznik zwróciła się<sup>346</sup> do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która doprowadziłaby do zmiany obowiązujących regulacji prawnych dotyczących wprowadzenia ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niewidomych małoletnich dzieci oraz dzieci z poważną niepełnosprawnością narządu ruchu.

W odpowiedzi poinformowano<sup>347</sup> Rzecznika, iż ze względu na sytuację budżetową państwa brak jest możliwości rozszerzenia katalogu wydatków ponoszonych na cele rehabilitacyjne.

#### 6. Ograniczenia praw osób poważnie niedosłyszących i głuchych w zakresie ubiegania się o prawo jazdy

Z dniem 29 czerwca 2011 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające dotychczasowe przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia kierowania pojazdami<sup>348</sup>. 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. Zdaniem środowiska osób głuchych i niedosłyszących wprowadzenie omawianego ograniczenia ma charakter dyskryminacyjny, pozostający w sprzeczności z polityką równych szans oraz ograniczaniem skutków niepełnosprawności. Rzecznik zwróciła się<sup>349</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie przyczyn ograniczenia praw osób poważnie niedosłyszących i głuchych w zakresie ubiegania się o prawo jazdy oraz podjęcie działań legislacyjnych znoszących te ograniczenia.

<sup>346</sup> RPO-644954-V/10 z 12 sierpnia 2011 r.

<sup>347</sup> Pismo z 16 września 2011 r.

<sup>348</sup> Rozporządzenie z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 503).

<sup>349</sup> RPO-683147-V/11 z 19 września 2011 r.



W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>350</sup>, że Ministerstwo Zdrowia podjęło w trybie pilnym prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami<sup>351</sup>, która wprowadzi zmiany uwzględniające interesy osób niepełnosprawnych słuchowo. Nowoprocedowane przepisy określają, że w przypadku osób ubiegających się o prawo jazdy nie określa się minimalnych wymagań dotyczących narządu słuchu. W związku z wejściem w życie ustawy o kierujących pojazdami<sup>352</sup>, która uchyli Rozdział 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym zatytułowany "Sprawdzanie stanu zdrowia i predyspozycji psychicznych do kierowania pojazdami", konieczne będzie wydanie nowego aktu wykonawczego dotyczącego badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, dlatego też w najbliższym czasie zostaną podjęte prace nad projektem nowego rozporządzenia. Prace nad nowym aktem zostaną poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi z udziałem między innymi ekspertów w dziedzinie medycyny pracy, neurologii oraz audiologii i foniatrii.

#### 7. Problemy osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu na prawo jazdy

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów<sup>353</sup>, jak również oczekującej na wejście w życie ustawy o kierujących pojazdami<sup>354</sup>, nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności. Problem ten był już sygnalizowany we wcześniejszych wystąpieniach<sup>355</sup> Rzecznika. Zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych w opisanym zakresie budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia

<sup>350</sup> Pismo z 18 października 2011 r.

<sup>351</sup> Rozporządzenie z 7 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 15, z późn. zm.).

<sup>352</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

<sup>353</sup> Rozporządzenie z 27 października 2005 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1834, z późn. zm.).

<sup>354</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

<sup>355</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 256.

sprawiedliwości społecznej, nosząc znamiona nierównego traktowania i dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Ewentualne trudności w przystosowaniu pojazdów do przeprowadzenia egzaminów z uwzględnieniem wszystkich rodzajów niepełnosprawności nie mogą uzasadniać przerzucenia na osoby niepełnosprawne ciężaru i kosztów zorganizowania w tym zakresie egzaminu, będącego egzaminem państwowym. Rzecznik zwróciła się<sup>356</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, w szczególności w odniesieniu do możliwości podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań legislacyjnych.

Rzecznik oczekuje odpowiedzi w sprawie. Po otrzymaniu stanowiska Ministra Rzecznik oceni potrzebę ewentualnych dalszych działań w tym zakresie.

---

<sup>356</sup> RPO-658549-V/10 z 19 grudnia 2011 r.

## XV. Prawo do nauki

### A. Realizacja obowiązku szkolnego

#### 1. Nieprawidłowości związane z procesem likwidacji niektórych szkół przez władze samorządowe

W 2011 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w sprawie zamiaru likwidacji szkół różnego szczebla. Były to skargi zarówno od rodziców uczniów, jak i przedstawicieli szkół. Skarżący podnosili przede wszystkim argumenty dotyczące małej ilości szkół w danej miejscowości, a co za tym idzie znacznego wzrostu liczby uczniów w nowych, powstałych na skutek połączenia, szkołach. Zwracano także uwagę na problem bezpiecznego dojazdu uczniów do szkoły znacznie oddalonej od miejsca zamieszkania. W niektórych przypadkach wskazywano na naruszenie przez samorząd gminny przepisów ustawy o systemie oświaty<sup>357</sup> i ustawy o związkach zawodowych<sup>358</sup> w zakresie braku konsultacji z właściwymi związkami zawodowymi. Z napływających do Rzecznika pism wynika, że gminy nie przeprowadziły konsultacji z mieszkańcami, mimo iż taką możliwość przy podejmowaniu ważnych dla społeczności lokalnej decyzji przewiduje art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>359</sup>. Co więcej, zdarzały się przypadki nieuwzględnienia negatywnej opinii Kuratora Oświaty przy podejmowaniu decyzji o likwidacji szkoły. Podejmowanie decyzji dotyczących likwidacji szkół nie należy bezpośrednio do właściwości Ministra Edukacji Narodowej, jednakże zaangażowanie Ministra w przypadkach, w których dochodzić może do naruszeń prawa w procesie likwidacji niektórych ze szkół, zapewne przyniosłoby oczekiwane przez społeczność lokalne rezultaty. W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>360</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o informacje, czy i w jaki sposób resort edukacji narodowej zamierza przeciwdziałać nieprawidłowościom związanym z procesem likwidacji szkół.

<sup>357</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

<sup>358</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.).

<sup>359</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

<sup>360</sup> RPO-669772-I/11 z 21 kwietnia 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>361</sup> 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. Od wejścia w życie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>362</sup> rozstrzygnięcie o zakładaniu, przekształcaniu i likwidowaniu szkół publicznych należy do wyłącznych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Organ prowadzący szkołę, który chce ją zlikwidować, jest 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. Rolę kuratora oświaty w tym zakresie ograniczono do opiniowania rozstrzygnięć projektowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od przekazania informacji o zamiarze likwidacji. Mimo to organ podejmujący uchwałę o likwidacji szkoły wbrew negatywnej opinii kuratora oświaty powinien liczyć się z możliwością stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę. Często likwidacja szkół wynika z przemyślanej strategii i planu inwestycyjnego samorządów, które likwidują szkoły w starych budynkach o niskich standardach w zakresie warunków kształcenia, a w ich miejsce budują nową szkołę o standardach dostosowanych do wymogów nowoczesnej edukacji.

2. Umieszczanie na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzono upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia

Rzecznik badała kwestię umieszczania na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzone zostało upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do ich indywidualnych możliwości i potrzeb. Przedmiotowe rozwiązanie zostało przewidziane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych<sup>363</sup>.

<sup>361</sup> Pismo z 4 maja 2011 r.

<sup>362</sup> Ustawa z 19 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

<sup>363</sup> Rozporządzenie z 28 maja 2010 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 624).

Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją może budzić już sam fakt uregulowania tej materii w rozporządzeniu. Ponadto podobne ograniczenia są dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy są podyktowane koniecznością ochrony innych, konstytucyjnych wartości oraz są proporcjonalne do osiągnięcia celu, dla którego zostały ustanowione. Wydaje się, 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<sup>364</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie oraz informacji o planowanych działaniach.

Minister nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował<sup>365</sup>, że adnotacja o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych możliwości i potrzeb umieszczona na świadectwach promocyjnych uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, nie narusza konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego. Nie określa ona poziomu rozwoju intelektualnego ucznia, odnosi się jedynie do faktu dostosowania szkolnego programu nauczania do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Poradnie psychologiczno-pedagogiczne wydają orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego na wniosek rodziców lub opiekunów prawnych dziecka, którzy po otrzymaniu orzeczenia podejmują decyzję o udostępnieniu go w szkole lub placówce oświatowej, a tym samym objęciu dziecka kształceniem specjalnym. Wniosek o wydanie lub uchYLENIE ww. orzeczenia może być złożony w każdym czasie.

---

<sup>364</sup> RPO-683177-I/11 z 28 września 2011 r.

<sup>365</sup> Pismo z 21 października 2011 r.

## B. Edukacja szkolna

### 1. Zmiana zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych

W 2011 r. nastąpiła zmiana obowiązujących dotychczas zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych. Zgodnie z art. 71d ustawy o systemie oświaty podręczniki szkolne dla uczniów niewidomych dofinansowywane są z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Brak powyższej formy finansowej pomocy oznaczałoby, że większość niewidomych uczniów nie mogłaby sobie pozwolić na zakup niezbędnych do nauki książek. Ministerstwo Edukacji Narodowej zmieniło zasady przyznawania dofinansowania podmiotom drukującym podręczniki przenosząc część wynikających z tego obowiązków na gminy. Nauczyciele oraz rodzice uczniów niepełnosprawnych nie kwestionowali samej zasadności wprowadzenia zmian, zwracali jednak uwagę na fakt, że nie zostały one odpowiednio przygotowane. Podstawowym zarzutem było to, że przed wprowadzeniem reformy nie została zabezpieczona odpowiednia pula podręczników, z których uczniowie mogliby korzystać w okresie przejściowym. Z relacji zainteresowanych osób wynikało, iż rozstrzygnięcie przetargów zorganizowanych na nowych zasadach miało nastąpić w październiku, dotacje zaś powinny zostać wykorzystane do 15 grudnia 2011 r. 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<sup>366</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>367</sup> Rzecznika, że od 2009 roku obowiązuje nowy system zapewniania uczniom niewidomym i słabo widzącym dostępu do podręczników szkolnych. Na zlecenie i ze środków MEN wykonywane są adaptacje wskazanych przez szkoły tytułów podręczników szkolnych i książek pomocniczych, dostosowane do potrzeb

<sup>366</sup> RPO-682257-I/11 z 23 listopada 2011 r.

<sup>367</sup> Pismo z 8 grudnia 2011 r.

uczniów niewidomych i słabo widzących. Wersje elektroniczne podręczników wykonanych w systemie brajla zamieszczane są na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji w specjalnie opracowanym przez MEN systemie informatycznym. W miarę posiadanych środków, podręczniki te są również drukowane na zlecenie Ministerstwa i przekazywane do szkół i placówek. Podręczniki wykonane w druku powiększonym, przeznaczone dla uczniów słabo widzących, szkoły i placówki otrzymują natomiast w wersji wydrukowanej, zgodnie ze złożonym do MEN zapotrzebowaniem. Zadanie to jest realizowane każdego roku na podstawie wieloletnich umów zawartych z Uniwersytetem Warszawskim oraz Katolickim Uniwersytetem Lubelskim. Dzięki realizacji zadania w ww. sposób, znacząco zwiększyła się liczba tytułów podręczników szkolnych, których adaptacja do potrzeb uczniów niewidomych jest dostępna na bieżąco dla wszystkich szkół i placówek, do których uczęszczają ci uczniowie.

## 2. Konieczność podjęcia działań o charakterze edukacyjnym, przełamujących negatywne stereotypy dotyczące mniejszości romskiej

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika, a także doniesień prasowych, pozwoliła stwierdzić, że w świadomość społeczną wpisał się niekorzystny wizerunek Romów. Chcąc wpłynąć na zmianę wizerunku mniejszości romskiej należy przede wszystkim wyeliminować negatywne stereotypy na temat tej mniejszości. Przyczyną powstawania i utwierdzania się takich stereotypów jest brak podstawowej wiedzy o Romach, ich historii oraz tożsamości kulturowej. Konieczne jest zatem podjęcie działań o charakterze edukacyjnym, których celem będzie zmiana negatywnego sposobu postrzegania mniejszości romskiej. Za najważniejsze uznać należy uzupełnienie podręczników szkolnych o podstawowe wiadomości z zakresu historii i kultury Romów oraz wprowadzenie tej tematyki do programu nauczania wybranych przedmiotów. Istotne jest przy tym, aby proces edukacji prowadzony był w tym zakresie w porozumieniu i we współpracy ze środowiskami romskimi. Rzecznik zwróciła się<sup>368</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy zmierzającej do

<sup>368</sup> RPO-682473-V/11 z 30 listopada 2011 r.

upowszechnienia wiedzy o mniejszości romskiej wśród uczniów szkół i innych placówek oświatowych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>369</sup>, że sytuacja edukacyjna Romów, a także zmiana negatywnych stereotypów dotyczących tej społeczności jest od dawna przedmiotem szczególnego zainteresowania Rządu. Z myślą o poprawie startu szkolnego dzieci romskich i wyrównywaniu ich szans edukacyjnych, a także z myślą o zmianie negatywnego postrzegania Romów ustanowiono w 2003 r. uchwałą<sup>370</sup> Rady Ministrów program rządowy na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Koordynatorem programu rządowego jest minister właściwy do spraw mniejszości narodowych. Ministerstwo Edukacji Narodowej uczestniczy w programie, przekazując dotacje na część zadań realizowanych w ramach modułu edukacyjnego. W nowej podstawie programowej położony został nacisk na kształtowanie u uczniów postaw odpowiedzialności, kultury osobistej, szacunku dla innych ludzi, oraz poszanowania dla innych kultur i tradycji. Zagadnienia te zostały ujęte w formie zapisów ogólnych, bez wskazywania konkretnych mniejszości narodowych czy etnicznych mieszkających w Polsce. O sposobie realizacji treści nauczania dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych decyduje nauczyciel, biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne oraz potrzeby edukacyjne uczniów. Podręczniki szkolne uwzględniają zagadnienia dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych w takim zakresie, jaki wynika z podstawy programowej.

### C. Szkolnictwo wyższe

#### 1. Długość urlopu wypoczynkowego udzielanego bibliotekarzom zatrudnionym w szkołach wyższych

Do Rzecznika wpływały skargi bibliotekarzy zatrudnionych w szkołach wyższych dotyczące długości udzielanego im urlopu wypoczynkowego. Dotyczyło to pracowników zatrudnionych na stanowisku kustoszy i bibliotekarzy na podstawie mianowania przed wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>371</sup>.

<sup>369</sup> Pismo z 20 grudnia 2011 r.

<sup>370</sup> Uchwała Nr 209/2003.

<sup>371</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).



Nauczycielom akademickim przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze 36 dni roboczych w ciągu roku. Art. 108 ustawy zalicza do kategorii nauczycieli akademickich, z grupy pracowników bibliotecznych, jedynie dyplomowanych bibliotekarzy oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej. Art. 264 ust. 7 ustawy zawiera katalog stanowisk pracowników bibliotecznych, którzy zatrudnieni przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania pozostają mianowani na tym samym stanowisku i zasadach. Przepis ten nie jest interpretowany jednolicie przez uczelnie. W niektórych uczelniach pracowników tych traktuje się jak nauczycieli akademickich, w innych jako pracowników nie będących nauczycielami akademickimi. Przyjęcie różnego statusu pracowniczego wpływa na wymiar urlopu wypoczynkowego. W pismach Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wyrażono pogląd, iż art. 264 ust. 7 ustawy dotyczy jedynie podstawy i rodzaju nawiązania stosunku pracy, a nie uprawnień. Stanowisko resortu budzi wątpliwości w świetle jednolitego w tym zakresie orzecznictwa sądowego uznającego pracowników bibliotecznych wymienionych w art. 264 ust. 7 za nauczycieli akademickich. Rzecznik zwróciła się<sup>372</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o powiadomienie o zajętym stanowisku, a w razie podzielenia poglądu, iż wymienionej grupie pracowników przysługuje prawo do urlopu w wymiarze 36 dni roboczych, o przedstawienie tego stanowiska rektorom szkół wyższych.

Minister nie podzielił<sup>373</sup> stanowiska wyrażonego w wystąpieniu Rzecznika i poinformował, że w świetle art. 108 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, nauczycielami akademickimi są m.in. dyplomowani bibliotekarze oraz dyplomowani pracownicy dokumentacji i informacji naukowej. Pozostali pracownicy uczelni, w tym osoby zatrudnione na stanowiskach bibliotekarzy, nie są nauczycielami akademickimi. Kwestie związane z urlopem pracowników nie będących nauczycielami akademickimi regulują przepisy Kodeksu pracy. Natomiast w myśl art. 133 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, nauczycielowi akademickiemu przysługuje prawo do urlopu

<sup>372</sup> RPO-647605-I/11 z 26 września 2011 r.

<sup>373</sup> Pismo z 27 października 2011 r.

wypoczynkowego w wymiarze 36 dni roboczych w ciągu roku. Jeżeli rzeczywiście, wskutek wprowadzenia nowych przepisów, nabyte przez bibliotekarzy prawa na mocy poprzedniej ustawy - zostały odebrane z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych, to stwierdzenie tego naruszenia i określenie jego indywidualnych skutków, może nastąpić, zdaniem Ministra, wyłącznie w trybie badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności nowej ustawy z Konstytucją.

Minister pominął całkowicie jednolite w tym zakresie orzecznictwo sądowe.

2. *Pozbawienie 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 zmian wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych ustaw<sup>374</sup>, 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 to rozwiązanie w zakresie, w jakim wyłącza prawo studentów, którzy nie korzystali ze stypendium dla najlepszych studentów do tego stypendium, jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa.** 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

<sup>374</sup> Ustawa z 18 marca 2011 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

zwróciła też uwagę na fakt, iż pozbawienie prawa do stypendium Rektora, osób studiujących drugi kierunek może spowodować sytuację, gdy w ustawowym limicie 10% uprawnionych do stypendium, znajdują się studenci nie osiągający najlepszych wyników. **Nie jest jasne, zdaniem Rzecznika, dlaczego student może otrzymać stypendium rektora i ministra za te same wyniki (na tym samym kierunku), a nie może otrzymać stypendium studiując drugi kierunek.** Rzecznik zwróciła się<sup>375</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższych kwestiach. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

---

<sup>375</sup> RPO-686330-I/11 z 19 grudnia 2011 r.

## XVI. Ochrona środowiska

### 1. Kontrola przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, prowadzona przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

W raporcie „*Informacja o wynikach kontroli: Wymierzanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowanie (czerwiec 2011)*” Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niepokojącą tendencję corocznego zmniejszania liczby kontroli prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w trakcie których wykonywane są pomiary kontrolne ilości substancji i energii emitowanych przez podmioty do środowiska. Zwróciła także uwagę na niespójność przepisów prawnych, uniemożliwiająca wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokonywanie - na podstawie pomiarów własnych wojewódzkich inspektorów - 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. Kontrola wykazała ponadto przypadki odraczania, a następnie zmniejszania i umarzania administracyjnych kar pieniężnych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska niezgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>376</sup>. Zdaniem NIK, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest podjęcie odpowiednich działań przez Ministra Środowiska w celu doprowadzenia do zmian w obowiązujących przepisach prawnych. W raporcie NIK zawarła również postulaty pod adresem nadzorowanych przez Ministra Środowiska organów administracji publicznej, tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, a także wojewodów. Rzecznik zwróciła się<sup>377</sup> do Ministra Środowiska z prośbą o poinformowanie o podjętych i planowanych działaniach zmierzających do spełnienia postulatów NIK.

Minister poinformował<sup>378</sup> Rzecznika, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska skierował w sierpniu 2011 r. wystąpienie do Ministra

<sup>376</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

<sup>377</sup> RPO-679585-V/11 z 15 września 2011 r.

<sup>378</sup> Pismo z 12 października 2011 r.

Środowiska w sprawie zmiany przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska tak, aby powstały jednoznaczne zapisy umożliwiające podmiotom, które w momencie wymierzania im kary administracyjnej zakończyły już inwestycję mającą na celu usunięcie przyczyny wymierzenia tej kary i doprowadziły do spełniania obowiązujących jej wymogów, skorzystanie z możliwości rozliczenia kosztów poniesionych na tą inwestycję, a także zmiany art. 147a ustawy Prawo ochrony środowiska tak, aby próbki do badań, do których zobowiązany jest prowadzący instalację lub użytkownik urządzenia, były pobierane przez akredytowane laboratorium. Minister Środowiska uwzględni zaproponowane zmiany.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## **XVII. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych**

### **A. Ochrona praw lokatorów**

#### **1. Trudna sytuacja prawna najemców byłych mieszkań zakładowych**

W 2011 r. do Rzecznika nadal wpływały skargi od najemców byłych mieszkań zakładowych, którzy wyrażali niepokój o zachowanie uprawnień do zajmowanych lokali oraz wskazywali swoją bezsilność wobec, często bezprawnych, działań obecnego właściciela utrudniających korzystanie z lokalu, czy też wręcz wymuszających jego opróżnienie. Wnioskodawcy wyrażali rozczarowanie tym, że pomimo składanych zapowiedzi przez kolejne ekipy rządzące, do chwili obecnej problem ten nie został uregulowany. Poczucie niesprawiedliwości pogłębia fakt, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej nabywców mieszkań nie znajduje najczęściej jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia w prawie. Rzecznik wielokrotnie kierowała wystąpienia do najwyższych organów państwa wskazując na konieczność kompleksowego uregulowania problematyki prywatyzacji zasobów mieszkaniowych z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości społecznej<sup>379</sup>. Nadal jednak pozostaje nieuregulowana sytuacja licznej grupy najemców mieszkań zakładowych należących uprzednio do przedsiębiorstw państwowych, sprzedanych osobom trzecim przed dniem wejścia w życie ustawy o zasadach sprzedaży mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa<sup>380</sup>. Problem ten dotyczy głównie byłych pracowników przedsiębiorstw państwowych, ludzi starszych i schorowanych, utrzymujących się często z niewysokich emerytur i rent. Na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek zagwarantowania tym osobom należytej ochrony prawnej, w szczególności zapewnienia stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Zasadne wydaje się udzielenie przez państwo pomocy gminom w nabywaniu od

<sup>379</sup> Informacja RPO za 2005 r., str. 152-154, Informacja RPO za 2006 r., str. 260.

<sup>380</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.).

prywatnych właścicieli zasiedlonych, byłych budynków zakładowych, co poprawiłoby poczucie bezpieczeństwa i trwałości istniejącego stosunku najmu lokatorów byłych mieszkań zakładowych. Jeżeli jednak takie rozwiązanie nie jest obecnie możliwe do przyjęcia, należy poszukiwać innych sposobów udzielenia pomocy najemcom byłych mieszkań zakładowych. Rzecznik zwróciła się<sup>381</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury poinformował<sup>382</sup>, że trudna sytuacja prawna grupy najemców mieszkań zakładowych sprywatyzowanych przed dniem 7 lutego 2001 r. jest znana władzom publicznym i była w ostatnich latach przedmiotem licznych analiz i inicjatyw. W obowiązującym systemie prawnym nie jest możliwe odwrócenie procesów, w wyniku których nastąpiło zbycie lokali zakładowych na rzecz osób trzecich. Natomiast łagodzenie skutków prawnych, jakie powyższe czynności prawne przyniosły najemcom mieszkań zakładowych, znacznie obciążałoby budżet państwa, gdyż wymagałoby przewidzenia odszkodowań dla obecnych właścicieli mieszkań. Wspomniane przez Rzecznika rozwiązanie polegające na nabywaniu przez gminy byłych mieszkań zakładowych jest bardzo korzystne dla najemców tych lokali, z uwagi na obowiązujące w odniesieniu do gminnych zasobów mieszkaniowych jednolite zasady zbywania lokali mieszkalnych, przewidujące uprawnienia najemców do pierwszeństwa w nabyciu tych lokali. W obecnym stanie prawnym istnieją instrumenty wsparcia finansowego tego typu działań. Gminy, które wyrażą wolę nabycia byłych mieszkań zakładowych od ich obecnych właścicieli, mają możliwość ubiegania się o dofinansowanie zakupu takich lokali. Warunkiem uzyskania wsparcia z budżetu państwa jest w takim przypadku ekwiwalentne zwiększenie przez gminę zasobu lokali socjalnych (ewentualnie mieszkań chronionych), w liczbie i o powierzchni użytkowej co najmniej odpowiadającym pozyskanym lokalom komunalnym. **Zdaniem Rzecznika problem nadal pozostaje**

---

<sup>381</sup> RPO-508492-IV/11 z 1 kwietnia 2011 r.

<sup>382</sup> Pismo z 23 maja 2011 r.

**nierozwiązany.** Sprawa sprzedaży tzw. dawnych mieszkań zakładowych stanowi rażący przykład tego, że skutki zaniedbań ustawodawcy w sferze stanowienia prawa trwają wiele lat, bywają bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do naprawienia i wywołują poczucie wielkiej społecznej niesprawiedliwości.

## 2. Przepisy zapobiegające tzw. „eksmisjom na bruk”

W wyroku<sup>383</sup> z dnia 4 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 1046 § 4 k.p.c. z Konstytucją. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 17 listopada 2011 r. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał stwierdził, że przyczyną odroczenia wejścia wyroku w życie jest konieczność zapobieżenia sytuacji, w której dopuszczalna stałaby się eksmisja z lokalu mieszkalnego bez dostarczenia dłużnikowi innego schronienia (pomieszczenia tymczasowego). Rzecznik dokonała w połowie 2011 r. analizy projektowanych zmian do ustaw regulujących eksmisje z mieszkania, znajdujących się wówczas w Sejmie. Spostrzegła, że podjęte dotychczas działania legislacyjne, których celem miało być usunięcie stanu niekonstytucyjności obowiązujących regulacji prawnych zapobiegających tzw. eksmisjom na bruk, nie odnosiły się całościowo do uwag i wytycznych zawartych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji nie mogły doprowadzić do usunięcia stwierdzonego przez Trybunał stanu niekonstytucyjności. O ile nie zostałyby podjęte działania w celu zmiany treści art. 1046 § 4 k.p.c. przed dniem utraty mocy obowiązującej przez ten przepis, z dniem 17 listopada 2011 r. ponownie dopuszczalna stałaby się tzw. eksmisja na bruk. Rzecznik zwróciła się<sup>384</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o niezwłoczne podjęcie działań legislacyjnych, których celem byłoby rzeczywiste, a nie pozorne, dostosowanie do standardów konstytucyjnych stanu prawnego w zakresie realizacji wyroków eksmisyjnych w stosunku do osób, którym sąd nie przyznał w wyroku prawa do lokalu zamiennego

---

<sup>383</sup> Sygn. akt K 19/06.

<sup>384</sup> RPO-502028-IV/05 z 20 lipca 2011 r.



bądź socjalnego, a tym samym zapobieżenie realnej groźbie powrotu do sytuacji, w której prawnie dopuszczalna byłaby tzw. eksmisja na bruk.

W odpowiedzi poinformowano<sup>385</sup> Rzecznika, że w Sejmie toczą się prace nad senackim projektem<sup>386</sup> ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Projekt ten ma na celu realizację postanowienia sygnalizacyjnego<sup>387</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., w którym Trybunał wskazał na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>388</sup> obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c. W toku prac nad projektem w sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, posłowie podjęli decyzję o rozszerzeniu zakresu przedmiotowego projektowanej regulacji i zamieszczeniu w projekcie ustawy dodatkowych propozycji zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, jak również propozycji nowelizacji art. 1046 k.p.c. W efekcie działań Rzecznika, Sejm uchwalił nowelizację, dokonaną ustawą o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>389</sup>. Niestety, w odczuciu Rzecznika, to ekspresowe tempo wprowadzenia zmian, mających na celu zapobieżenie niekorzystnym skutkom wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie pozostało bez wpływu na jakość uchwalonego prawa. **Zdaniem Rzecznika nie w pełni realizuje wskazówki udzielone przez Trybunał Konstytucyjny.** Wątpliwości już na etapie wdrożenia nowych regulacji w życie budzą zasadnicze obawy o to, czy mogą one stanowić skuteczny instrument zapobiegania eksmisjom na bruk i

---

<sup>385</sup> Pismo z 17 sierpnia 2011 r.

<sup>386</sup> Druk sejmowy nr 3278.

<sup>387</sup> Sygn. akt S 2/08.

<sup>388</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

<sup>389</sup> Ustawa z 31 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 224, poz. 1342).

bezdomności, a jednocześnie zapewnienia sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła się<sup>390</sup> o rozważenie potrzeby doprecyzowania przepisów art. 1046 k.p.c., tak aby stanowił on instrument sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, przy uwzględnieniu ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych, a także o poinformowanie o planowanym terminie wydania rozporządzenia na podstawie upoważnienia z art. 1046 § 11 k.p.c. Natomiast w wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Rzecznik zwróciła się o rozważenie potrzeby doprecyzowania regulacji zawartych w ustawie o ochronie praw lokatorów w celu pełniejszej realizacji wskazówek Trybunału Konstytucyjnego i usunięcia trudności związanych z wykładnią przepisów tej ustawy.

Zarówno Minister Sprawiedliwości<sup>391</sup>, jak i Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej<sup>392</sup> nie podzielili obaw Rzecznika, dotyczących wykładni nowych przepisów. W tej sytuacji Rzecznik postanowiła odstąpić obecnie od dalszych działań w sprawie i monitorować na bieżąco działanie nowych regulacji dotyczących eksmisji z mieszkań w praktyce.

### 3. Działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego

Do Rzecznika wpływały skargi lokatorów zamieszkujących w budynkach administrowanych przez zrzeczenia właścicieli i zarządców domów utworzonych na podstawie przepisów Prawa lokalowego, którzy mieli trudności z ustaleniem danych takich zrzeczeń, a tym samym ze zweryfikowaniem prawidłowości działań zrzeczeń oraz osób działających w ich imieniu. W związku z tym Rzecznik powróciła do sprawy prowadzonej w latach ubiegłych.<sup>393</sup> Istotą problemu jest brak przepisów regulujących działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów

<sup>390</sup> RPO-687486-IV/11 z 5 grudnia 2011 r.

<sup>391</sup> Pismo z 9 stycznia 2012 r.

<sup>392</sup> Pismo z 30 grudnia 2011 r.

<sup>393</sup> Informacja RPO za 2007 r., str. 325-326.

utworzonych przed dniem 5 czerwca 1990 r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy Prawo lokalowe<sup>394</sup>. Obecnie nie jest prawnie dopuszczalne utworzenie takiego zrzeszenia, jednak żaden przepis nie pozbawił osobowości prawnej zrzeszeń utworzonych przed dniem 5 czerwca 1990 r. Zrzeszenia właścicieli domów w praktyce są rejestrowane w KRS jako inne organizacje społeczne lub zawodowe albo stowarzyszenia. **Zdaniem Rzecznika niezbędne jest podjęcie działań w celu dostosowania sytuacji prawnej zrzeszeń właścicieli i zarządców domów do standardów konstytucyjnych.** Funkcjonowanie w obrocie osób prawnych, których status nie jest w ogóle regulowany przez przepisy prawa, stanowi istotne zagrożenie dla uczestników obrotu oraz narusza prawa osób tworzących omawiane zrzeszenia. Rzecznik zwróciła się<sup>395</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o rozważenie pilnej konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Niestety, również i tym razem minister w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi nie podzielił<sup>396</sup> poglądu o potrzebie zmiany przepisów. **Zdaniem Rzecznika w systemie prawnym nadal istnieje zatem luka powodująca, że status prawny zrzeszeń właścicieli i zarządców domów jest nieuregulowany, co prowadzi m.in. do braku należytej kontroli działalności tych podmiotów.**

4. *Odpowiedzialność solidarna zamieszkujących z najemcą osób pełnoletnich nadal pozostających na jego utrzymaniu, za zapłatę czynszu i innych opłat związanych z użytkowaniem mieszkania*

Do Rzecznika wpływały skargi od osób pełnoletnich, które jednak w dalszym ciągu zamieszkują z rodzicami, dotyczące wszczynania i prowadzenia w stosunku do nich postępowania egzekucyjnego, celem wyegzekwowania zaległych opłat z tytułu czynszu i innych opłat należnych, związanych z wynajmowaniem lokalu mieszkalnego przez ich rodziców. W wielu przypadkach są to osoby nadal uczące się, czy

<sup>394</sup> Ustawa z 23 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 190).

<sup>395</sup> RPO-671010-IV/11 z 8 grudnia 2011 r.

<sup>396</sup> Pismo z 9 stycznia 2012 r.

studiujące, które nie są jeszcze w stanie samodzielnie utrzymać się. Mimo to, jako solidarnie zobowiązane do zapłaty czynszu i innych opłat należnych, zmuszone są nie tylko partycypować w pokryciu długu swoich rodziców, lecz de facto, przejąć muszą wówczas na siebie cały ciężar zapłaty tych zobowiązań. Młode osoby wchodzą zatem w dorosłe życie obciążone długiem osób (rodziców), na których postępowanie w zakresie wywiązywania się z zobowiązań cywilnych nie miały wpływu, a na których ponadto w niektórych sytuacjach nadal ciąży obowiązek alimentacyjny. **W ocenie Rzecznika ujawniony problem wynika z redakcji wspomnianego art. 688<sup>1</sup> k.c., który to przepis nie uwzględnia sytuacji osób pełnoletnich – dzieci najemców, wobec których na rodzicach w dalszym ciągu spoczywa obowiązek alimentacyjny.** Dodatkowo, przepis ten zawiera regulację mniej korzystną niż art. 4 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>397</sup>, zgodnie z którym *za opłaty, o których mowa w ust. 1-2 i 4, odpowiadają solidarnie z członkami spółdzielni, właścicielami lokali niebędącymi członkami spółdzielni lub osobami niebędącymi członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, osoby pełnoletnie stale z nimi zamieszkujące w lokalu, z wyjątkiem pełnoletnich zstępnych pozostających na ich utrzymaniu.* **W ocenie Rzecznika, zróżnicowanie to nie tylko nie znajduje prawnego uzasadnienia, narusza również konstytucyjną zasadę równości.** Rzecznik zwróciła się<sup>398</sup> więc do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska i rozważenie zmiany treści art. 668<sup>1</sup> k.c.

W udzielonej odpowiedzi<sup>399</sup> Minister stwierdził, że odpowiedzialność za czynsz i inne opłaty jest naturalną konsekwencją zajmowania mieszkania przez pełnoletnie dzieci. Odmiennie uregulowanie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych uzasadnił inną naturą spółdzielni mieszkaniowej, jako podmiotu nienastawionego na zysk i powołanego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej członków. Minister wskazał jednocześnie, że problem zasygnalizowany przez Rzecznika zostanie

<sup>397</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.)

<sup>398</sup> RPO-661717-IV/11 z 3 sierpnia 2011 r.

<sup>399</sup> Pismo z 9 listopada 2011 r.

przedstawiony Ministrowi Infrastruktury, gdyż wiąże się z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności. Ponieważ jednak Rzecznik nie otrzymała stanowiska Ministra Infrastruktury, sprawa będzie kontynuowana w roku 2012.

## **B. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych**

### **1. Problemy związane z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych**

Do Rzecznika nadal wpływały skargi dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych, zwracanych z powodu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W obowiązującym prawie brak jest przepisów, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie zasad, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Brak także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. Zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych sprawy nieuregulowane w ustawie, w tym w szczególności kwestie dotyczące wnoszenia, ustalenia i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego określają postanowienia statutu. **W ocenie Rzecznika, pozostawienie kwestii określenia wartości wkładów mieszkaniowych w przypadkach, w których spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w drodze przetargu, tylko ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do takiego lokalu na rzecz osoby uprawnionej (przyznaje prawo pozostałemu przy życiu małżonkowi), do uregulowania wyłącznie w statucie spółdzielni, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych.** Dlatego niezbędna jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez wprowadzenie do ustawy regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych. Sprawa ta była podnoszona przez Rzecznika w latach ubiegłych<sup>400</sup>.

---

<sup>400</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 340-341.

Obecnie Rzecznik zwróciła się<sup>401</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

## 2. Umożliwienie uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni przez pełnomocnika

W 2011 r. została ostatecznie rozwiązana sprawa umożliwienia członkom spółdzielni udziału w walnym zgromadzeniu spółdzielni przez pełnomocnika. Sprawa ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do resortu budownictwa w latach ubiegłych.<sup>402</sup> Ustawą o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>403</sup> stosowne uregulowanie zostało wprowadzone do ustawy Prawo spółdzielcze.

## C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

### 1. Wątpliwości dotyczące zachowania przez emerytowanych funkcjonariuszy Policji uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego

W 2011 r. do Rzecznika wpływały liczne skargi od emerytowanych funkcjonariuszy Policji, dotyczące realizacji ich uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, przyznanych im w przeszłości na podstawie decyzji administracyjnych. Skarżący podnosili, że chociaż dysponują ostatecznymi decyzjami administracyjnymi ustalającymi ich uprawnienia do równoważników, które to decyzje nie zostały skutecznie wyeliminowane z obrotu prawnego, organy Policji odmawiają im wypłaty świadczeń należnych za poszczególne lata, począwszy od 2006 r. W obecnym stanie prawnym nie może budzić wątpliwości, że emeryt (rencista) policyjny nie może nabyć uprawnienia do omawianych równoważników. Wątpliwości dotyczą zachowania uprawnień do tych świadczeń przez emerytów i rencistów policyjnych w sytuacji, gdy wynikają one z decyzji administracyjnych wydanych w stosunku do tych osób już po nabyciu przez nie uprawnień emerytalnych

<sup>401</sup> RPO-668772-IV/11 z 27 grudnia 2011 r.

<sup>402</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 339.

<sup>403</sup> Ustawa z 25 marca 2011 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 122).

(rentowych). W związku z tym Rzecznik zmuszona była ponownie podjąć sprawę.<sup>404</sup>

**W ocenie Rzecznika opisany problem jest wynikiem zaniechania normodawcy, który uchylając przepisy rozporządzeń wykonawczych do ustawy o Policji<sup>405</sup> przyznające równoważniki pieniężne emerytowanym funkcjonariuszom, nie uregulował jednoznacznie skutków prawnych zmiany stanu prawnego w odniesieniu do uprawnień nabytych przez te osoby na podstawie wydanych w przeszłości decyzji administracyjnych.** Rzecznik zwróciła się<sup>406</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a w przypadku uwzględnienia argumentacji zawartej w wystąpieniu, również o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania wątpliwości dotyczących prawa emerytowanych funkcjonariuszy do omawianych świadczeń.

W odpowiedzi poinformowano<sup>407</sup> Rzecznika, że prawa emerytów i rencistów policyjnych do równoważnika pieniężnego za remont lokalu, czy równoważnika pieniężnego za brak lokalu nie można wywieść z przepisów „ustawy emerytalnej<sup>408</sup>”, bowiem uprawnienia powyższe nie zostały wyraźnie wymienione w przepisach ww. ustawy, a zatem przyjęć należy pogląd, iż w sposób legalny i uprawniony, bez naruszenia zasady praw nabytych, uprawnienie to emerytom i rencistom zostało cofnięte poprzez nowelizację przedmiotowych rozporządzeń. Odnosząc się do wniosku o podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do wyeliminowania wątpliwości odnośnie prawa emerytów i rencistów policyjnych do równoważników pieniężnych, którzy legitymują się ostatecznymi decyzjami o przyznaniu im przedmiotowych świadczeń, Minister stwierdził, że równoważnik za remont lokalu mieszkalnego

---

<sup>404</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 288-289.

<sup>405</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

<sup>406</sup> RPO-662685-IV/10 z 9 maja 2011 r.

<sup>407</sup> Pismo z 2 sierpnia 2011 r.

<sup>408</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.).

przysługiwał do dnia 1 stycznia 2006 r., zaś równoważnik za brak lokalu przysługiwał do dnia 12 maja 2005 r., jedynie na podstawie przepisów rozporządzeń, które przyznawały go wprost emerytom czy rencistom. Ewentualne przyznanie emerytom i rencistom uprawnień do omawianych równoważników wymagałoby zmiany przepisów „ustawy emerytalnej”. Poinformował również, że wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznych decyzji administracyjnych przyznających emerytom i rencistom policyjnym prawo do równoważników pieniężnych za remont lokalu, może nastąpić w trybach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

## 2. Ograniczenie kręgu pracowników Służby Leśnej uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego

W 2011 r. Rzecznik powróciła do problematyki zredukowania listy stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny. Wspomniane ograniczenie w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego<sup>409</sup>. Pozostawienie kompetencji do określenia kręgu osób, którym prawo to przysługuje, organowi władzy wykonawczej, rodzi obawę iż zależnie od doraźnych potrzeb może on rozszerzać bądź ograniczać prawo pracowników Służby Leśnej do wskazanych świadczeń. **Zdaniem Rzecznika w ustawie o lasach powinna znaleźć odwzorowanie regulacja zawarta w art. 104 ustawy o ochronie przyrody<sup>410</sup> dotycząca pracowników Służb Parku Narodowego uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego.** Ustawodawca enumeratywnie wymienił w tym przepisie stanowiska uprawniające do otrzymania jednego z tych

<sup>409</sup> Rozporządzenie z 17 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 221, poz. 1751).

<sup>410</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.).



świadczeń. Rzecznik zwróciła się<sup>411</sup> do Ministra Środowiska z prośbą o poinformowanie o stanowisku zajęтым w powyższej sprawie, a w przypadku podzielenia przez Ministra Środowiska wątpliwości Rzecznika dotyczących dopuszczalności określenia w rozporządzeniu kręgu osób uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego, o podjęcie działań w celu stworzenia stosownej regulacji ustawowej.

Minister podzielił<sup>412</sup> wątpliwości przedstawione w wystąpieniu Rzecznika. Prace nad założeniami do projektu nowelizacji ustawy o lasach zostały wznowione, a stanowisko Rzecznika zostanie uwzględnione w toku dalszych prac. Stąd też sprawa ta będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

### 3. Realizacja uprawnień funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych i uprawnionych członków ich rodzin do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem dotyczący realizacji uprawnień funkcjonariuszy Policji, a także emerytów i rencistów policyjnych i uprawnionych członków ich rodzin do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Stosownie do art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Uprawnienie emerytowanych funkcjonariuszy Policji do lokalu mieszkalnego zostało im przyznane w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>413</sup>. Zgodnie z art. 90 ustawy o Policji w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o Policji<sup>414</sup>, na lokale mieszkalne

<sup>411</sup> RPO-604125-IV/08 z 14 marca 2011 r.

<sup>412</sup> Pismo z 14 kwietnia 2011 r.

<sup>413</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz. U. z 2004r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.).

<sup>414</sup> Ustawa z 21 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 959).

dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu zmiany ustawy o Policji, obowiązek zapewnienia lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Policji spoczywa na państwie i jego organach. Z informacji uzyskanych w MSWiA wynika, że Policja nie dysponuje zasobem mieszkaniowym do zakwaterowania policjantów i zmuszona jest kwaterować zainteresowanych w lokalach stanowiących własność gmin, których jest jedynie dysponentem. Z informacji nadesłanych przez Komendanta Stołecznego Policji wynika, że znowelizowany w 2009 r. art. 90 ustawy o Policji pozbawił Komendę Stołeczną Policji i Komendy Rejonowe działające na terenie Warszawy prawa do swobodnego dysponowania dotychczasowym zasobem mieszkaniowym (lokalami, które pozostawały w dyspozycji Policji i były własnością miasta). W praktyce zagwarantowane w ww. ustawach prawo do lokalu mieszkalnego nie jest realizowane z uwagi na niezapewnienie wystarczającego zasobu lokali mieszkalnych na ten cel, co jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>415</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a także o rozważenie możliwości podjęcia działań w celu uzyskania do swej dyspozycji mieszkań dla tej grupy obywateli.

W odpowiedzi poinformowano<sup>416</sup> Rzecznika, że w resorcie spraw wewnętrznych i administracji uprawnienia do lokalu mieszkalnego posiada znaczna liczba funkcjonariuszy służb mundurowych. Wielu z nich złożyło wnioski o przydział lokalu mieszkalnego, które oczekują obecnie na realizację z uwagi na brak wystarczającej liczby lokali, które mogłyby zostać wykorzystane na cele mieszkaniowe dla funkcjonariuszy. Na stan realizacji uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy służb mundurowych w resorcie spraw wewnętrznych w decydującej mierze wpływa sytuacja gospodarcza kraju, działalność inwestycyjna uzależniona

---

<sup>415</sup> RPO-668469-IV/11 z 18 lipca 2011 r.

<sup>416</sup> Pismo z 10 sierpnia 2011 r.

jest bowiem od środków budżetowych. Uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy nieposiadających lokali mieszkalnych w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej realizowane są wypłaty równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego i pomocy finansowej na uzyskanie lokalu lub domu we własnym zakresie. Biorąc pod uwagę realne możliwości budżetu Państwa, można poddać pod rozwagę konieczność celowości zmian, które zmierzałyby w kierunku włączania dodatkowych (pozapłacowych) uprawnień poszczególnych grup zawodowych bezpośrednio do wynagrodzenia za pracę, a tym samym zmniejszania liczby dodatkowych świadczeń pozapłacowych. Pozwoliłoby to na bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych, ale także i bardziej efektywne zaspokojenie potrzeb bytowych tych osób.

#### 4. Problemy mieszkańców lokali znajdujących się w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA

Do Rzecznika zwrócili się użytkownicy lokali mieszkalnych będący byłymi żołnierzami zawodowymi zlikwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA w sprawie dotyczącej wstrzymania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczętego procesu sprzedaży tych lokali do dnia 1 stycznia 2013 r. W 2009 r. Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA ogłosił przetarg na sporządzenie wyceny wartości rynkowej lokali mieszkalnych i gruntu. Następnie jednak procedura sprzedaży mieszkań została wstrzymana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do dnia 1 stycznia 2013 r. tj. do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 54 lit. e ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw<sup>417</sup>, która wprowadza nowe zasady przyznawania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, sprzedaż lokalu mieszkalnego następuje na podstawie dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego wyceny wartości rynkowej lokalu mieszkalnego i wartości prawa własności lub prawa użytkowania

---

<sup>417</sup> Ustawa z 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 143).

wieczystego, z tym że przy wycenie lokalu mieszkalnego nie uwzględnia się wartości ulepszeń dokonanych przez nabywcę. Od dnia 1 stycznia 2013 r. pomniejszenia przewidziane w art. 58 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP będą wynosiły odpowiednio 60% i 30%, ale będą miały zastosowanie również do sprzedaży prawa własności lub użytkowania wieczystego ułamkowej części gruntu przypadającej na sprzedawany lokal mieszkalny. Dla Skarżących fakt wstrzymania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji procesu prywatyzacji zajmowanych przez nich lokali mieszkalnych prowadzonego na dotychczasowych zasadach pozostaje niezrozumiały. Skarżący wyrażali obawę, że po dniu 1 stycznia 2013 r. tylko nieliczni z nich zdecydują się na wykup mieszkań przy zastosowaniu nowych - znacznie mniej korzystnych bonifikat. Rzecznik zwróciła się<sup>418</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie przyczyn i celowości wstrzymania sprzedaży wskazanych lokali mieszkalnych.

Do Rzecznika wpływały również skargi od emerytów i rencistów wojskowych zwolnionych z jednostek wojskowych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zajmujących lokale znajdujące się dotychczas w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale kwatery. W listach Skarżący podnosili problem dotyczący dalszej realizacji nabytych przez nich uprawnień do zajmowanych mieszkań w sytuacji, gdy do nieruchomości zostały zgłoszone roszczenia następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Skarżący wyrażali obawę, że w razie ustanowienia na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych prawa użytkowania wieczystego do gruntu i zwrotu własności posadowionego na tym gruncie budynku, utracą dotychczasowe tytuły prawne do zajmowanych lokali mieszkalnych i zostaną zmuszeni przez nowych właścicieli do opuszczenia mieszkań.

---

<sup>418</sup> RPO-662967-IV/10 z 2 grudnia 2011 r.

Analiza przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prowadzi do wniosku, że osoby, które na podstawie poprzednio obowiązujących regulacji prawnych otrzymały decyzje przydziału osobnej kwatery stałej, zachowują prawo tylko i wyłącznie do zajmowanego lokalu mieszkalnego i nie mają prawa do innego lokalu mieszkalnego, nawet jeśli dotychczasowy lokal musieliby opuścić z przyczyn całkowicie od nich niezależnych. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia działań zmierzających do zabezpieczenia realizacji nabytych przez omawianą grupę osób uprawnień do lokalu mieszkalnego.

W udzielonej odpowiedzi <sup>419</sup> Minister poinformował Rzecznika, że w zakresie sprzedaży mieszkań, o których mowa była w wystąpieniu, nie toczyło się żadne postępowanie przed ostatnią nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, którego przedmiotem byłoby zbycie lokalu mieszkalnego. Dlatego też przepis przejściowy, nakazujący do spraw w toku stosować regulacje dotychczasowe, nie ma w tej sprawie zastosowania. Ponadto, o przeznaczeniu lokali do sprzedaży decyduje wyłącznie Minister Spraw Wewnętrznych, osobom zajmującym lokale nie służą żadne roszczenia w tym zakresie. Dotychczas Minister nie podjął decyzji o przeznaczeniu lokali do sprzedaży. W tych okolicznościach Rzecznik zadecydowała o zakończeniu sprawy.

Odnośnie drugiego z poruszonych problemów – dotyczącego sytuacji prawnej użytkowników mieszkań zwróconych poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym, Minister Spraw Wewnętrznych poinformował, że zostały podjęte prace legislacyjne w tym zakresie. Ze względu na wczesny etap tych prac nie jest jednak możliwe wskazanie terminu ich zakończenia. Sprawa ta będzie zatem nadal monitorowana przez Rzecznika.

---

<sup>419</sup> Pismo z 4 stycznia 2012 r.

## D. Sprzedaż lokali mieszkalnych

### 1. Sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej budynek wielomieszkańcowy

W aktualnym stanie prawnym nie jest możliwa sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych w zabytkowej nieruchomości bez zgody konserwatora zabytków. Nie jest także możliwe zbycie takiej nieruchomości jako całości, gdyż taka sprzedaż naruszałaby pierwszeństwo najemców lokali mieszkalnych przewidziane w art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>420</sup>. Stanowisko Rzecznika w kwestii potrzeby usunięcia wskazanej kolizji podzielił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Infrastruktury, który poinformował, że zmiana art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegająca na wyłączeniu prawa pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych w przypadku sprzedaży zabytkowych nieruchomości, zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji tej ustawy. Nowelizacja ustawy, która weszła w życie w dniu 9 października 2011 r., nie uwzględniła jednak zapowiadanej zmiany. W dalszym ciągu funkcjonują w obrocie prawnym przepisy, których treść wzajemnie się wyklucza, a których dalsze dowolne stosowanie może prowadzić do naruszenia praw najemców, jeżeli nieruchomość zabytkowa zostanie zbyta w całości, bądź też do ograniczenia jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa w dysponowaniu przedmiotem przysługującego im prawa własności. Obowiązujący stan prawny wskazuje na nieracjonalność ustawodawcy. Może również być przyczyną roszczeń odszkodowawczych kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa. Rzecznik zwróciła się<sup>421</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister po raz kolejny powiadomił<sup>422</sup> Rzecznika, że przy najbliższej nowelizacji ustawy z inicjatywy rządu zmiana przepisów zostanie uwzględniona zgodnie z opinią Rzecznika. Niestety zatem sprawa

---

<sup>420</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

<sup>421</sup> RPO-562954-IV/10 z 14 grudnia 2011 r.

<sup>422</sup> Pismo z 13 stycznia 2012 r.

ta będzie musiała nadal być monitorowana przez Rzecznika pomimo wyrażanej od kilku już lat woli jej załatwienia przez resort budownictwa.

## 2. Ochrona nabywców mieszkań na rynku pierwotnym przed nieuczciwymi praktykami lub upadłością firm deweloperskich

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 form deweloperskich<sup>423</sup>. Rzecznik postulował 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. W dniu 16 września 2011 r. została uchwalona ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego<sup>424</sup>, w której wprowadzono postulowane przez Rzecznika rozwiązania. Ustawa wchodzi w życie z dniem 29 kwietnia 2012 r.

## 3. Brak możliwości skorzystania przez samotne, bezdzietne osoby z pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

W 2009 r. i w 2010 r.<sup>425</sup> Rzecznik kierował wystąpienia do Ministra Infrastruktury, w których wskazywał, że z przewidzianej w ustawie z dnia 8 września 2006 r. 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. W wystąpieniu tym Rzecznik zwrócił się do Ministra o poszerzenie kręgu beneficjentów tej ustawy o osoby samotne. Ustawą z

<sup>423</sup> Informacja za 2010 r., str. 208.

<sup>424</sup> (Dz.U. Nr 232, poz. 1377).

<sup>425</sup> Informacja za rok 2010, s. 209.

dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw<sup>426</sup> poszerzono krąg osób uprawnionych do skorzystania z preferencyjnego kredytu i dopłat do jego oprocentowania o osoby samotne. Uregulowanie to obowiązuje od 31 sierpnia 2011 r.

4. Brak możliwości wykupu na własność lokali przez najemców mieszkań będących w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego w upadłości

Do Rzecznika wpływały skargi od najemców mieszkań położonych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego (TBS) w upadłości, będących partycypantami, którzy czuli się pokrzywdzeni pozbawieniem ich możliwości wykupienia na własność zajmowanych lokali. Również syndycy masy upadłości TBS-ów zwracali uwagę na trudności związane ze sprzedażą nieruchomości wchodzących w skład likwidowanej masy upadłości TBS, wynikające z ustawowego zakazu wydzielania i sprzedaży lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu środków publicznych. Wskazywali, iż zakaz ten, ustanowiony w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>427</sup>, ogranicza sposób likwidacji majątku upadłego TBS wyłącznie do możliwości zbycia budynku z mieszkaniami na wynajem jako całości nawet wówczas, gdy cel postępowania upadłościowego wyrażający się w zaspokojeniu roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu, przemawia za sprzedażą lokali w tym budynku jako odrębnych nieruchomości. Ustanowiony zakaz miał zapobiegać nieuczciwym praktykom polegającym na uzyskiwaniu pomocy publicznej w celu budowy mieszkań służących realizacji społecznych celów polityki mieszkaniowej i ich natychmiastowemu przekształceniu i sprzedaży na rynku z zyskiem. W razie sprzedaży budynku w postępowaniu upadłościowym, nabywca nie będący towarzystwem budownictwa społecznego, nie ma jednak obowiązku realizowania wspomnianego celu poprzez wynajem mieszkań najemcom spełniającym kryteria wskazane w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Rzecznik zwróciła

<sup>426</sup> (Dz.U. Nr 168, poz. 1006).

<sup>427</sup> Ustawa z 26 października 1995 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).



się<sup>428</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie jego stanowiska w kwestii wykładni omawianego zakazu sprzedaży mieszkań w przypadku upadłości TBS.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika<sup>429</sup>, że w resorcie infrastruktury dokonano analizy obowiązujących przepisów w kontekście możliwości wydzielania lokali na własność w przypadku upadłości likwidacyjnej towarzystwa budownictwa społecznego. Ostatecznie przyjęte zostało stanowisko zbieżne z wykładnią zaprezentowaną w wystąpieniu Rzecznika, zgodnie z którym w przypadku upadłości towarzystwa następuje wyłączenie takiego zakazu. Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nie przewiduje bowiem odrębnego trybu zaspokajania wierzytelności w razie upadłości towarzystwa budownictwa społecznego. Zgodnie zatem z zasadami ogólnymi, z dniem ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego. Nie jest to już zatem majątek towarzystwa budownictwa społecznego, wobec którego obowiązuje zakaz wyodrębniania lokali mieszkalnych finansowanych w ramach zlikwidowanego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali na wynajem, ale masa upadłości.

5. *Problemy, które wyłoniły się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*

Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>430</sup> nie w pełni zrealizowała cel ustawodawcy, jakim było

<sup>428</sup> RPO-643803-IV/10 z 7 stycznia 2011 r.

<sup>429</sup> Pismo z 25 stycznia 2011 r.

<sup>430</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1180).

umożliwienie przekształcania praw do lokali mieszkalnych w zasobach spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. W niezmienionym brzmieniu pozostał zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych wybudowanych ze wsparciem środków publicznych wynikający z art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>431</sup> oraz z art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw<sup>432</sup>. Ponadto najemcy lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego wskazywali w skargach do Rzecznika na pozbawienie ich możliwości wykupienia na własność zajmowanego lokalu. Osoby, które zawarły z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań do dnia 31 grudnia 2004 r. nie mogą bez zgody towarzystwa budownictwa społecznego dokonywać cesji uprawnień i obowiązków wynikających z tych umów na rzecz wskazanych przez siebie najemców. Takie zróżnicowanie uprawnień najemców może budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik zwróciła się<sup>433</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przedstawionych problemów, a także o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem ich wyeliminowania.

W udzielonej odpowiedzi<sup>434</sup> Minister nie podzielił wątpliwości Rzecznika. W jego ocenie nie ma żadnej kolizji między stworzeniem prawnej możliwości wyodrębniania na własność spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wybudowanych z udziałem kredytu udzielonego przez BGK w związku z uchyleniem art. 12<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o

---

<sup>431</sup> Ustawa z 26 października 1995 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

<sup>432</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. nr 65, poz. 545).

<sup>433</sup> RPO-689900-IV/11 z 13 grudnia 2011 r.

<sup>434</sup> Pismo z 11 stycznia 2012 r.

spółdzielniach mieszkaniowych, a zakazami zawartymi w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw. W tej sytuacji, ewentualne dalsze działania w tej sprawie Rzecznik uzależnia od skutków funkcjonowania wskazanych regulacji w praktyce i ewentualnych skarg od obywateli.

6. Roszczenia najemcy mieszkania, które przed przejęciem przez spółdzielnię było mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej o przeniesienie prawa własności takiego mieszkania

Rzecznik zgłosiła udział<sup>435</sup> w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawił następujące stanowisko: art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>436</sup> w zakresie, w jakim nakłada na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek zawarcia z najemcą mieszkania, które przed nieodpłatnym przejęciem przez tę spółdzielnię było mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, umowy nieodpłatnego przeniesienia własności mieszkania, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji.

Sprawa ta stanowi konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r.<sup>437</sup> w którym Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją RP jedynie art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wywołało to wątpliwości co do wykładni pozostałego w obrocie prawnym art. 48 ust. 1 tej ustawy. Ostatecznie w orzecznictwie przeważał pogląd, że przepis ten po wyroku Trybunału przyznaje najemcy lokalu nabytego przez spółdzielnię odpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności lokalu bez żadnego ekwiwalentu na rzecz spółdzielni.

**W ocenie Rzecznika przyznanie najemcy mieszkania przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub**

<sup>435</sup> RPO-662011-IV/10 z 17 stycznia 2011 r., sygn. akt SK 29/10.

<sup>436</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1119, z późn. zm.).

<sup>437</sup> Sygn. K 64/07.

państwowej jednostki organizacyjnej, położonego w budynku nieodpłatnie przejętym przez spółdzielnię mieszkaniową, roszczenia o przeniesienie na niego nieodpłatnie prawa własności mieszkania narusza istotę własności, ponieważ pozbawia właściciela podstawowych atrybutów prawa własności - możliwości swobodnego rozporządzania swym prawem, wyboru ewentualnego nabywcy tego prawa oraz uzyskania ekwiwalentu w zamian za wyzbycie się prawa własności. W tej sytuacji wydaje się oczywiste, iż wszystkie uwagi, jakie Trybunał Konstytucyjny poczynił w wyroku<sup>438</sup> z dnia 15 lipca 2009 r. uzasadniając niezgodność art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 Konstytucji pozostają w pełni aktualne również w przypadku badania zgodności z Konstytucją art. 48 ust. 1 tej ustawy, w zakresie w jakim przepis ten obecnie określa warunki realizacji roszczenia o przeniesienie prawa własności mieszkania na najemcę w przypadku, gdy mieszkanie znajduje się w budynku, który spółdzielnia mieszkaniowa uzyskała od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej nieodpłatnie. Skoro bowiem za niekonstytucyjną Trybunał Konstytucyjny uznał regulację, w myśl której najemca uzyskiwał prawo własności za kwotę rażąco odbiegającą od wartości rynkowej lokalu, to tym bardziej za niekonstytucyjne uznać należy uregulowanie, które przyznaje analogicznemu najemcy prawo nieodpłatnego nabycia własności takiego lokalu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>438</sup> Sygn. akt K 64/07.

## **XVIII. Ochrona praw majątkowych, gospodarka nieruchomościami**

### **A. Ochrona praw majątkowych**

#### **1. Ustalenie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane**

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem dotyczący wykładni art. 3 pkt 11 ustawy Prawo budowlane<sup>439</sup>, który powoduje trudności z jednoznacznym ustaleniem przez organy administracji architektoniczno–budowlanej, czy podmiot występujący w procesie inwestycyjnym o wydanie pozwolenia na budowę posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Omawiany przepis wśród tytułów uprawniających do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wymienia także zarząd. Wykładnia historyczna tego przepisu wskazuje, że celem ustawodawcy nie było przyznanie każdemu zarządcy uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a przez to nadanie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego treści niezgodnej z konstytucyjną ochroną prawa własności, tylko uwzględnienie uprawnień, jakie posiadały w przeszłości jednostki organizacyjne gminy i Skarbu Państwa względem nieruchomości znajdujących się w ich zarządzie. Obecnie jednak pozostawienie art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego w dotychczasowym brzmieniu, nie znajduje uzasadnienia. Doprecyzowania wymaga zawarta w tym przepisie definicja „prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Kolejny problem dotyczy ustalenia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w sytuacji, gdy z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę występuje spółdzielnia mieszkaniowa zarządzająca nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>440</sup>. Koniecznym wydaje się jednoznaczne uregulowanie zakresu zarządu, jaki powierzony został spółdzielni mieszkaniowej na podstawie tego przepisu. Rzecznik zwróciła się<sup>441</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie.

<sup>439</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).

<sup>440</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.).

<sup>441</sup> RPO-659942-IV/10 z 22 marca 2011 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>442</sup>, że zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali<sup>443</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowała się jednolita linia orzecznicza w kwestii zakresu tego zarządu. Sprawowanie zarządu powierzonego na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie uprawnia do dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Projekt nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest obecnie przedmiotem prac w sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia senackiego i poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>444</sup>, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze, ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie<sup>445</sup> oraz poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>446</sup>. W odpowiedzi wyrażono nadzieję, iż w związku ze znaczącym zaawansowaniem tych prac, kwestia jednoznacznego uregulowania zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową zostanie wkrótce uregulowana w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Ostatecznie nie doszło jednak do żadnej zmiany stanu prawnego w omówionym zakresie, można zatem spodziewać się, że problem powróci w skargach do Rzecznika.

## 2. Nieruchomości „zamrożone” przez plany zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje celu publicznego

W 2011 r. w pracach Rzecznika po raz kolejny powrócił problem nieruchomości „zamrożonych” przez plany zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje celu publicznego, który to cel od kilkudziesięciu lat nie został zrealizowany. Nieruchomości te nie mogą

---

<sup>442</sup> Pismo z 8 czerwca 2011 r.

<sup>443</sup> Ustawa z 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.).

<sup>444</sup> Druki nr 2544, 2487 i 2573.

<sup>445</sup> Druk nr 2510.

<sup>446</sup> Druk nr 3494.

być wykorzystane przez właścicieli zgodnie z ich wolą, gdyż może to utrudnić przyszły proces inwestycyjny. Jednocześnie podmioty publiczne, zobowiązane do jego realizacji, odraczają ów proces inwestycyjny w czasie - w konsekwencji procedura wywłaszczeniowa, która mogłaby ostatecznie uregulować sytuację prawną właścicieli gruntów, nie jest wszczynana przez wiele lat.

Jak dotąd nie została uchwalona ustawa regulująca kwestię rekompensat dla osób, które poniosły szkody pod rządami poprzednio obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego. Celowość takiej regulacji, na którą wskazywał także Trybunał Konstytucyjny, jest oczywista w przypadku właścicieli nieruchomości „zamrożonych” pod inwestycje celu publicznego. Rzecznik zwróciła się<sup>447</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o ponowne rozważenie przedstawionego problemu. Wydaje się bowiem, że zachodzi bezwzględna konieczność dostosowania istniejącej regulacji prawnej zagospodarowania przestrzennego do współczesnych konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności. Niezbędne jest także wypełnienie przez ustawodawcę wytycznych wskazanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obecnie istniejąca sytuacja prawna obywateli, których nieruchomości zostały zarezerwowane pod realizację celu publicznego przez plany uchwalone przed 1995 r., a ów cel publiczny nie został do dnia dzisiejszego zrealizowany, nie znajduje usprawiedliwienia. Interes publiczny nie wymaga, aby osoby te pozbawione zostały jakichkolwiek roszczeń majątkowych, rekompensujących ograniczenie prawa własności.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>448</sup>, iż należałoby rozważyć potrzebę wprowadzenia odpowiednich regulacji określających zasady finansowania inwestycji publicznych realizowanych na podstawie planów miejscowych. Natomiast modyfikacja przepisów dotyczących odszkodowań, choć złagodziłaby negatywne skutki obecnej sytuacji, miałyby również negatywne konsekwencje i nie rozwiązałyby w pełni przedstawionego problemu

---

<sup>447</sup> RPO-141421-IV/93 z 30 czerwca 2011 r.

<sup>448</sup> Pismo z 26 lipca 2011 r.

Sprawa ta będzie nadal przedmiotem badań Rzecznika.

### 3. Uciążliwości związane z funkcjonowaniem reklam umieszczonych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu

Na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący uciążliwości związanych z funkcjonowaniem urządzeń oświetleniowych, między innymi reklam umieszczonych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu. Reklamy świetlne i dźwiękowe można uznać za czynniki utrudniające właścicielom lub użytkownikom lokali w znacznym stopniu korzystanie z mieszkań, a nawet prowadzące do rozstroju zdrowia. Z kolei tego rodzaju reklamy umieszczone przy drogach, silnie oddziałują na kierowców i pieszych. Kwestię funkcjonowania ekranów reklamowych reguluje § 293 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>449</sup>, stanowiący, iż urządzenia oświetleniowe, w tym reklamy umieszczone na zewnątrz budynku lub w jego otoczeniu nie mogą powodować uciążliwości dla jego użytkowników ani też przechodniów i kierowców. **W ocenie Rzecznika należałoby wprowadzić rozwiązania prawne minimalizujące uciążliwość ekranów reklamowych, a przede wszystkim uściślające parametry graniczne, których przekroczenie dawałoby podstawę do interwencji właściwych organów państwa.** Rzecznik zwróciła się<sup>450</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>451</sup>, że Ministerstwo podziela stanowisko Rzecznika co do zasadności szczegółowego unormowania kwestii lokalizacji reklam świetlnych, zwłaszcza z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na drogach oraz konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności. Kwestia umieszczania reklam w pasie drogowym jest już uregulowana. Ustawodawca wyposażył bowiem zarządcę drogi w możliwość odmowy wydania zezwolenia na zajęcie pasa

<sup>449</sup> Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

<sup>450</sup> RPO-636397-IV/09 z 26 stycznia 2011 r.

<sup>451</sup> Pismo z 1 marca 2011 r.



drogowego w celu umieszczania reklamy, jeżeli jej lokalizacja naruszałaby zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego. W związku z powyższym Ministerstwo Infrastruktury zauważa potrzebę stworzenia odpowiednich przepisów, które w sposób wyraźny i czytelny określałyby zasady lokalizacji reklam poza pasem drogowym.

Sprawa pozostaje w dalszym zainteresowaniu Rzecznika.

#### 4. Konstytucyjne gwarancje prawa własności w kontekście ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków

Do Rzecznika zwrócili się właściciele działek znajdujących się na terenie układu ruralistycznego wpisanego do rejestru zabytków, z prośbą o wykreślenie z rejestru. W ocenie skarżących wpisanie do rejestru oznacza istotne ograniczenia w korzystaniu z własności. Zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>452</sup> na właścicielach ciąży obowiązek opieki nad zabytkiem. Koszty utrzymania nieruchomości niejednokrotnie mogą nadmiernie obciążać budżet właściciela. Ochrona dziedzictwa narodowego stanowi wartość, którą można zaliczyć do kategorii interesu publicznego. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca posiada całkowitą swobodę w regulowaniu tej materii. Sytuacja, w której właściciele zabytków ponoszą ciężar zapewnienia wspólnocie dostępu do dóbr kultury rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności. Uprawnienie to może podlegać ograniczeniom, jednak muszą być one proporcjonalne, to znaczy adekwatne i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Wpis do rejestru zabytków powinien być traktowany nie tylko jako realizacja interesu publicznego, ale także jako ingerencja w sferę konstytucyjnych praw jednostki. Organ administracji publicznej ma obowiązek zrekompensowania poniesionej przez właściciela szkody, a w przypadku, gdy ograniczenia nałożone na korzystanie z prawa własności będą stanowić dla obywatela zbyt wielkie obciążenie, powinien wszcząć procedury wywłaszczeniowe (za słusznym odszkodowaniem lub wymianą rzeczy na inną tej samej wartości). Rzecznik zwróciła się<sup>453</sup> do Ministra

<sup>452</sup> Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.).

<sup>453</sup> RPO-667904-I/11 z 14 czerwca 2011 r.

Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, a także poinformowanie o działaniach Ministerstwa zmierzających do nowelizacji przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

5. Ograniczenia praw właścicieli nieruchomości należących do sieci obszarów Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących się na liście proponowanych obszarów tej sieci

W 2011 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg wskazujących na znaczne ograniczenia praw właścicieli nieruchomości należących do sieci obszarów Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących się na liście proponowanych obszarów tej sieci. Istniejące ograniczenia w zagospodarowaniu tych nieruchomości często uniemożliwiają ich wykorzystanie zgodnie z wolą właściciela, co obniża ich wartość rynkową i znacząco utrudnia sprzedaż nieruchomości na wolnym rynku lub obciążenie jej prawami rzeczowymi bądź obligacyjnymi. Z treści skarg wynikało, iż roszczenia o wykup lub odszkodowanie przewidywane przez Prawo ochrony środowiska<sup>454</sup> nie chronią wystarczająco praw właścicieli i nie mogą być uznane za efektywne środki gwarantujące poszanowanie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Nie zapewniają także równej ochrony wszystkich praw majątkowych. Ponadto wątpliwości natury konstytucyjnej budzi procedura umieszczania projektowanych obszarów Natura 2000 na liście sporządzanej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a w szczególności charakter prawny tej listy. Rzecznik zwróciła się<sup>455</sup> do Ministra Środowiska z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, które naruszają konstytucyjne prawa właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami w zagospodarowaniu ze względu na ochronę środowiska naturalnego.

W odpowiedzi poinformowano<sup>456</sup> Rzecznika, że planowane jest rozpoczęcie prac nad projektem założeń projektu nowej ustawy o ochronie

---

<sup>454</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

<sup>455</sup> RPO-286012-IV/98 z 12 września 2011 r.

<sup>456</sup> Pismo z 7 grudnia 2011 r.

przyrody. Uwagi i wnioski w zakresie przyznania odpowiednich roszczeń właścicielom nieruchomości, które zostały objęte ograniczeniami w zagospodarowaniu z mocy art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, zgłoszone w wystąpieniu Rzecznika, zostaną wnikliwie rozpatrzone w ramach opracowania wskazanego projektu założeń.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

6. Brak prawnej możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

Zawarta w art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>457</sup> regulacja prawna przyznaje możliwość ubiegania się o zwrot nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>458</sup>. **Zdaniem Rzecznika przepis ten jest niezgodny z zasadą równości w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów art. 136 i następných ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wobec nieruchomości nabytych na rzecz gminy, na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.** Obecne zróżnicowanie prowadzi do sytuacji, w której możliwość żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mają tylko podmioty wyłączone na rzecz Skarbu Państwa. Właściciele nieruchomości, którzy na podstawie tej ustawy zostali pozbawieni własności nieruchomości na rzecz gminy w drodze decyzji o wywłaszczeniu bądź na podstawie umowy, zostali z niezrozumiałych względów, pozbawieni przez ustawodawcę możliwości żądania zwrotu nieruchomości. Rozwiązanie to jest niezgodne z zasadą, że w razie niewykorzystania nieruchomości na cel publiczny aktualizuje się obowiązek jej zwrotu. Rzecznik zwróciła się<sup>459</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych, których celem byłoby wprowadzenie regulacji umożliwiającej ubieganie się o zwrot

<sup>457</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

<sup>458</sup> Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.).

<sup>459</sup> RPO-647386-IV/10 z 23 września 2011 r.

nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Minister podzielił<sup>460</sup> opinię Rzecznika o niezgodności art. 216 ust 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącego zwrotu nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z zasadą równości i poinformował, że dostrzega potrzebę nowelizacji tego przepisu. Ze względu jednak na wąski zakres przedmiotowej materii, a także z uwagi na ekonomię procesu legislacyjnego, odpowiednie propozycje zmian zostaną opracowane w wypadku podjęcia prac nad projektem nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

#### 7. Ograniczenie możliwości uzyskania ekwiwalentu na wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej

Przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>461</sup> oraz wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich<sup>462</sup> wprowadziły nowe zasady udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych, dotyczące jednak tylko wniosków składanych na podstawie rozporządzenia z 2004 r. W art. 14 ust. 2 powyższej ustawy ustawodawca wskazał, że do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego na podstawie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia<sup>463</sup>, stosuje się zasady dotychczasowe, które ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości objętej uprawą leśną. Pozostawienie w obrocie prawnym

---

<sup>460</sup> Pismo z 26 października 2011 r.

<sup>461</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.).

<sup>462</sup> Rozporządzenie z 11 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1929, z późn. zm.).

<sup>463</sup> Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 764, z późn. zm.).

wskazanych ograniczeń budzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. **W ocenie Rzecznika nie ma powodów do odmiennego traktowania beneficjentów, którzy skorzystali z pomocy na podstawie ustawy z 2001 r. albo rozporządzenia z 2004 r.** Celem pomocy w obu przypadkach jest wyłączenie z areałów rolnych gruntów niskiej jakości i zmniejszenie ilości gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach V czy VI klasy, z jednoczesnym zapewnieniem rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków do życia będących wynagrodzeniem za uprawę zakładanych lasów. Rzecznik zwróciła się<sup>464</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W udzielonej odpowiedzi Minister nie podzielił<sup>465</sup> zastrzeżeń Rzecznika co do naruszenia zasady równości przez kwestionowane w wystąpieniu przepisy. Zdaniem Ministra, tryb przyznawania pomocy finansowej na podstawie ustawy z 2003 r. i na podstawie rozporządzenia z 2004r. jest na tyle odmienny, że nie sposób włączyć osób uprzednio uprawnionych do systemu wsparcia zapewnionego przez przepisy unijne. Podmioty te zasadnie są zatem traktowane w różny sposób.

8. Przepis zezwalający na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>466</sup> złożony przez Rzecznika w 2009 r. o stwierdzenie, iż art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>467</sup> w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

---

<sup>464</sup> RPO-683102-IV/11 z 30 grudnia 2011 r.

<sup>465</sup> Pismo z 18 stycznia 2012 r.

<sup>466</sup> Informacja RPO za 2009 r., str. 299.

<sup>467</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Wyrokiem<sup>468</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przez Rzecznika przepis został uznany za zgodny z Konstytucją.

#### 9. Opłaty egzekucyjne należne odwołanemu komornikowi

W wyroku<sup>469</sup> z dnia 13 grudnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 63 ust 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji<sup>470</sup> w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi opłat przez niego ustalonych, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu, jest zgodny z art. 64 ust 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji Rzecznika, który zgłosił<sup>471</sup> udział w postępowaniu opowiadając się za stwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

### B. Gospodarka nieruchomościami

#### 1. Regulacje prawne dotyczące realizacji inwestycji infrastrukturalnych

W 2011 r. Rzecznik otrzymywała wiele skarg dotyczących naruszenia praw i wolności obywatelskich przez szczególne regulacje prawne dotyczące realizacji inwestycji infrastrukturalnych, zawarte w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>472</sup>, ustawie o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>473</sup>, ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>474</sup>, ustawie o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>475</sup>, a także w ustawie o transporcie kolejowym<sup>476</sup>. Zarzuty skarżących dotyczyły głównie kwestii wywłaszczenia nieruchomości bez jednoczesnego przyznawania odszkodowania, rażących

<sup>468</sup> Wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09.

<sup>469</sup> Wyrok TK z 13 grudnia 2011 r., SK 44/09.

<sup>470</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376).

<sup>471</sup> RPO-636306-IV/09, Informacja za 2010r.: s. 226.

<sup>472</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.).

<sup>473</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, z późn. zm.).

<sup>474</sup> Ustawa z 12 lutego 2009 r. (Dz.U. Nr 42, poz. 340, z późn. zm.).

<sup>475</sup> Ustawa z 8 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 143, poz. 963, z późn. zm.).

<sup>476</sup> Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.).

opóźnień w ustalaniu i wypłacie odszkodowań oraz zasad przyznawania lokalu zamiennego dla osób, które zostały wywłaszczone z nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, a w konsekwencji utraciły swoje miejsce zamieszkania. Regulacje zawarte w wymienionych ustawach dopuszczają możliwość eksmisji na bruk mieszkańców budynków, które przejęto na własność podmiotów publicznych w celu prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych. Obecna regulacja nie tylko budzi wątpliwości co do zgodności z art. 21 ust. 1 Konstytucji (zasada słusznego odszkodowania), ale przede wszystkim nie służy realizacji celów wynikających z art. 30 (zasada poszanowania godności człowieka) i art. 75 ust. 1 Konstytucji (dyrektywa prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli). Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>477</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych, które doprowadzą do usunięcia naruszeń praw konstytucyjnych obywateli.

Minister Infrastruktury zobowiązał się<sup>478</sup> rozważyć propozycję przeniesienia do specustawy drogowej i lotniskowej treści zawartej w art. 9z specustawy kolejowej, zgodnie z którą stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, na jej wniosek, wypłaca się kwotę określoną w tej decyzji. Jednocześnie stwierdził, że rozwiązanie, aby rozstrzygać o odszkodowaniu za przejęte na rzecz podmiotów publicznych nieruchomości w decyzjach wywłaszczeniowych, przy wielości adresatów tych decyzji, zwłaszcza w przypadku budowy dużych przedsięwzięć takich jak autostrady, drogi ekspresowe, lotniska, linie kolejowe, prowadziłyby do zablokowania inwestycji na wiele lat. Natomiast kwestia wprowadzenia regulacji uniemożliwiających eksmisję na bruk osób wywłaszczanych z nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, należy do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wystąpienia w tej sprawie będą ponawiane.

---

<sup>477</sup> RPO-572080-IV/07 z 27 kwietnia 2011 r.

<sup>478</sup> Pismo z 17 czerwca 2011 r.

## 2. Prawo do słusznego odszkodowania za nieruchomości zajęte pod budowę dróg

Mimo że Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał jeszcze wniosku<sup>479</sup> Rzecznika<sup>480</sup> o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 31 ust. 1 i ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>481</sup> oraz §36 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego<sup>482</sup>, większość zastrzeżeń Rzecznika wobec rozporządzenia została podzielona przez prawodawcę, który znowelizował zaskarżone przepisy<sup>483</sup>.

Pomimo to Rzecznik domaga się<sup>484</sup> potwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności uchylonych przepisów, argumentując, iż korzystny dla obywateli wyrok otworzyłby drogę do wznowienia zakończonych już postępowań administracyjnych, a tym samym do uzyskania słusznego – wyższego – odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg.

## 3. Podwyżki opłat za użytkowanie wieczyste

Korespondencja Rzecznika z Ministrem Infrastruktury<sup>485</sup> doprowadziła do nowelizacji<sup>486</sup> ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>487</sup>.

W nowym art.77 ust. 20 ustawy wprowadzono – o co zabiegała Rzecznik - mechanizm ograniczający drastyczne podwyżki opłat rocznych wnoszonych przez użytkowników wieczystych.

## C. Prawo wodne

### 1. Ograniczenia w korzystaniu ze sztucznych zbiorników wodnych

Skarżący w pismach kierowanych do Rzecznika wskazywali na powszechną praktykę zagradzania posesji położonych bezpośrednio nad sztucznymi zbiornikami wodnymi oraz brak środków prawnych skutecznie

<sup>479</sup> RPO-563719-IV/07 z 18 stycznia 2010 r., sygn. akt K 4/10.

<sup>480</sup> Informacja RPO za 2010 r., s. 218.

<sup>481</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.).

<sup>482</sup> Rozporządzenie z 21 września 2004 r. (Dz.U. Nr 207, poz. 2109).

<sup>483</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 165, poz. 985).

<sup>484</sup> Pismo procesowe RPO do TK z 18 października 2011 r.

<sup>485</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 216.

<sup>486</sup> Ustawa z 28 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1110). Weszła w życie z dniem 9 października 2011 r.

<sup>487</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).



przeciwdziałających takim praktykom, niezgodnym z zasadami Prawa wodnego. Prawo wodne<sup>488</sup> przyznaje „każdemu” prawo do powszechnego korzystania m.in. ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych. Prawo to obejmuje wszystkie wody publiczne, niezależnie od sposobu ich powstania - naturalnego czy z udziałem człowieka. Z prawem tym korelują określone obowiązki właścicieli gruntów przyległych do wody. Z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego wynika zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Z kolei art. 28 ust. 2 ustawy gwarantuje prawo dostępu do wody. Części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji. **Zdaniem Rzecznika, brak prawnej możliwości wytyczenia linii brzegowej sztucznych zbiorników wodnych może ograniczać zagwarantowane ustawowo prawa obywateli do powszechnego korzystania z wód publicznych.** Przepis art. 15 Prawa wodnego dotyczy bowiem ustalania linii brzegowej wyłącznie dla naturalnych zbiorników wodnych. Rzecznik zwróciła się<sup>489</sup> do Ministra Środowiska z prośbą o przeanalizowanie podniesionego problemu oraz rozważenie podjęcia ewentualnych działań zmierzających do urealnienia prawa do powszechnego korzystania z wód publicznych, w tym także i tych powstałych przy ingerencji człowieka.

Minister nie podzielił<sup>490</sup> stanowiska Rzecznika i poinformował, że zmiana przepisów Prawa wodnego w zakresie grodzenia gruntów nie wydaje się zasadną. Konieczne jest natomiast zwrócenie uwagi na fakt, że często to polityka gmin wpływa na brak możliwości korzystania z gruntów przylegających do wód płynących. Dopiero spójne i przejrzyste zasady stworzone przez jednostki samorządowe, powiązane z obowiązkowymi odszkodowaniami wypłacanymi z budżetów tych jednostek na rzecz osób, których nieruchomości wskazano w decyzji administracyjnej jako zobowiązane do umożliwienia dostępu do wody, powinny rozwiązać problem dostępu do wód publicznych, znajdujących

---

<sup>488</sup> Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.).

<sup>489</sup> RPO-658256-IV/10 z 30 sierpnia 2011 r.

<sup>490</sup> Pismo z 18 października 2011 r.

się także w sztucznych zbiornikach wodnych, w ramach powszechnego korzystania z wód.

## **D. Reprywatyzacja i prywatyzacja**

### **1. Przewlekłość postępowań administracyjnych dotyczących roszczeń zabużańskich**

Z danych statystycznych przekazanych Rzecznikowi wynikało, że właściwe organy administracji publicznej nadal nie radzą sobie z terminowym rozpatrywaniem roszczeń wynikających z ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>491</sup> oraz poprzednich uregulowań prawnych dotyczących roszczeń zabużańskich. Potwierdzają to również skargi obywateli, wpływające do Rzecznika. Liczba wniosków pozostałych do rozpatrzenia i dotychczasowe tempo wydawania decyzji w tych sprawach nakazuje przypuszczać, iż załatwienie złożonych do tej pory wniosków w dalszym ciągu nie będzie możliwe przed upływem co najmniej kilku lat, a w konsekwencji rażąco będą naruszane terminy załatwiania spraw administracyjnych określone przez przepis art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>492</sup>. W związku z powyższym należy uznać, iż podejmowane działania organizacyjne, które miały ograniczyć zjawisko systemowej przewlekłości rozpoznawania przedmiotowych spraw, nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Z tego względu Rzecznik zwróciła się<sup>493</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych, skutecznie zapobiegających nadmiernej przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawach roszczeń zabużańskich.

W odpowiedzi poinformowano<sup>494</sup>, że organem właściwym do udzielenia odpowiedzi w sprawie będącej przedmiotem wystąpienia Rzecznika jest Minister Skarbu Państwa.

---

<sup>491</sup> Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.).

<sup>492</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

<sup>493</sup> RPO-585661-IV/08 z 20 stycznia 2011 r.

<sup>494</sup> Pismo z 10 lutego 2011 r.

Rzecznik nie zgodziła się jednak z tym stanowiskiem i podkreślił, że w ustawie o działach administracji rządowej<sup>495</sup> wskazano, że to właśnie do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji należy między innymi organizacja urzędów administracji, w tym przypadku urzędów wojewódzkich, które bezpośrednio zajmują się postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi ustalania prawa do rekompensaty na podstawie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>496</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ustosunkowanie się do kwestii poruszonych w wystąpieniu z dnia 20 stycznia 2011 r. w zakresie reorganizacji pracy urzędów wojewódzkich oraz o poinformowanie, jakiego rodzaju działania organizacyjne podjęto w celu wyeliminowania zjawiska nadmiernej przewlekłości postępowań i jakie rezultaty przyniosły te działania.

W odpowiedzi poinformowano<sup>497</sup> Rzecznika, że przygotowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego stwarza możliwość skarżenia przez strony nie tylko bezczynności organów administracji publicznej, ale również przewlekłości postępowania. Powyższa zmiana w połączeniu ze zmianami upraszczającymi niektóre procedury (np. w zakresie przekazywania sprawy do organu właściwego, czy też w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków) powinna przyczynić się do przyspieszenia rozpatrywania spraw administracyjnych, a więc m.in. przyznawania rekompensat za tzw. mienie zabużańskie. Znowelizowane przepisy weszły w życie w dniu 10 kwietnia 2011 r. Mając na uwadze sytuację budżetową wydaje się, iż ewentualnego przyspieszenia prowadzonych postępowań należy poszukiwać w drodze dalszego upraszczania procedur administracyjnych, przy czym w zakresie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości

---

<sup>495</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.).

<sup>496</sup> Pismo z 31 marca 2011 r.

<sup>497</sup> Pismo z 18 kwietnia 2011 r.

poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej organem właściwym pozostaje Minister Skarbu Państwa.

## E. Egzekucja świadczeń

### 1. Wyłączenie możliwości zaskarżenia czynności opisu i oszacowania w terminie tygodniowym od doręczenia dłużnikowi protokołu z tej czynności

Problem nieprawidłowego określenia przez art. 950 k.p.c. terminu zaskarżenia opisu i oszacowania Rzecznik podnosiła w wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości już w 2006 r.<sup>498</sup> Resort sprawiedliwości zgodził się<sup>499</sup> z argumentami Rzecznika. Stosownej zmiany kwestionowanego przepisu dokonano nowelizacją k.p.c. z września 2011 r.<sup>500</sup>

Nowe przepisy znajdują jednak zastosowanie tylko do egzekucji wszczętych po dniu 3 maja 2012 r., nie będą zatem chroniły stron postępowań będących w toku z tego powodu Rzecznik zgłosiła<sup>501</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, kwestionującej zgodność art. 950 Kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją i przedstawił stanowisko, że art. 950 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z gwarantującym zasadę poprawnej legislacji art. 2 Konstytucji.

**Zdaniem Rzecznika nieprawidłowe sformułowanie normy prawnej, określającej początek biegu terminu do wniesienia skargi na opis i oszacowanie nieruchomości, stanowi poważną przeszkodę w dostępie strony do sądu.** Przepis ten prowadzi bowiem do sytuacji, w których strona nie uzyskuje informacji o tym, że termin do wniesienia środka zaskarżenia rozpoczął bieg. Ta kwestia z pozoru wyłącznie techniczna – a mianowicie, określenie początku biegu terminu procesowego - wywiera ogromny wpływ na realizację gwarancji prawa do sądu na etapie postępowania egzekucyjnego.

<sup>498</sup> RPO-532877-IV/08 pismo z 24 sierpnia 2006 r.

<sup>499</sup> Pismo z dnia 28 września 2006 r.

<sup>500</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz. U. Nr 23, poz. 1381), zob. Informacja RPO za 2011 r. Rozdział Prawo do sądowej ochrony praw i wolności - Nowelizacja Procedury Cywilnej.

<sup>501</sup> RPO-680689-IV/11 z 23 września 2011 r., sygn. akt SK 18/11.

Z tego powodu prawo dostępu do sądu zostało naruszone poprzez niezachowanie reguł rzetelnej legislacji do unormowania terminu do wniesienia skargi na opis i oszacowanie. Opis i oszacowanie jest tym etapem postępowania, w którym następuje dokładne określenie przedmiotu egzekucji: obszaru nieruchomości, jej części składowych i przynależności, praw związanych i obciążających nieruchomość. W trakcie opisu i oszacowania dokonuje się także wyceny nieruchomości, która to wycena jest podstawą dla określenia ceny wywoławczej nieruchomości w trakcie licytacji. Ustawodawca określił początek biegu terminu do zaskarżenia opisu i oszacowania na moment zakończenia opisu i oszacowania - a więc zależy on od faktu, o którym strony nie są zawiadamiane. Strony postępowania o dacie zakończenia opisu i oszacowania dowiadują się zwykle w sposób przypadkowy, bardzo często nie mogą więc w ustawowym terminie zaskarżyć czynności komornika.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Trudności wierzycieli będących współwłaścicielami nieruchomości, w doprowadzeniu do eksmisji byłych współwłaścicieli

Do Rzecznika wpływały skargi od wierzycieli (współwłaścicieli, którym w wyniku podziału przypadła całość lub część nieruchomości budynkowej), którzy pomimo posiadania tytułu wykonawczego, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, nie byli w stanie skutecznie doprowadzić do eksmisji byłych współwłaścicieli, którzy przed dokonaniem zniesienia współwłasności tą nieruchomością władali. W praktyce dochodziło do sytuacji, w której z jednej strony komornicy sądowi odmawiali podjęcia czynności zmierzających do opróżnienia lokalu, a z drugiej strony sądy powszechne odrzucały pozwy o opróżnienie lokalu. Rzecznik podzieliła stanowisko Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, iż konieczne jest, aby w orzeczeniu o zniesieniu współwłasności sądy precyzyjnie, w zależności od rodzaju nieruchomości, określały obowiązek dłużnika: w sytuacji, gdy przedmiotem zniesienia współwłasności jest nieruchomość gruntowa - nakazywały osobom, które władały rzeczą do jej wydania, zaś w przypadku nieruchomości

lokalowych – nakazywały opuszczenie i opróżnienie lokalu. Możliwość precyzyjnego określenia obowiązku dłużnika stoi jednak w sprzeczności z obecnym brzmieniem art. 624 k.p.c., który pozwala jedynie na orzeczenie w przedmiocie wydania nieruchomości. Rzecznik zwróciła się<sup>502</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, a w razie podzielenia argumentacji przedstawionej w wystąpieniu, o spowodowanie podjęcia prac nad zmianą w omawianym zakresie art. 624 k.p.c.

Minister podzielił<sup>503</sup> zastrzeżenia Rzecznika i zobowiązał się do uwzględnienia postulatu nowelizacji art. 624 k.p.c. w trakcie prac legislacyjnych mających na celu zmianę k.p.c.

### 3. Egzekucja świadczeń pieniężnych wyrażonych w walutach obcych

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwróciła<sup>504</sup> uwagę na brak synchronizacji procedury cywilnej ze zliberalizowanymi przepisami kodeksu cywilnego i prawa dewizowego, umożliwiającymi zaciąganie i wykonywanie zobowiązań w walutach obcych. Mimo że obecnie możliwe jest uzyskanie wyroku sądowego zasądzającego kwotę w walucie obcej, na etapie egzekucji co do zasady komornik przelicza dochodzone sumy na walutę polską. Nie tylko naraża to wierzyciela na ponoszenie ryzyka różnic kursowych, ale jest niezgodne zarówno z treścią zobowiązania, jak i treścią wyroku.

W dwóch odpowiedziach<sup>505</sup> Minister zobowiązał się przedstawić problem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która podejmie prace nad przygotowaniem projektu nowych rozwiązań procesowych.

Ponieważ jednak ostatnia nowelizacja k.p.c.<sup>506</sup> problemu nie rozwiązała, sprawa będzie kontynuowana przez Rzecznika.

---

<sup>502</sup> RPO-621373-IV/09 z 16 grudnia 2011 r.

<sup>503</sup> Pismo z 16 stycznia 2012 r.

<sup>504</sup> RPO-630817-IV/09 z 10 stycznia 2011 r.

<sup>505</sup> Pismo z 28 lutego 2011 r. i z 31 sierpnia 2011 r.

<sup>506</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. ( Dz.U. Nr 233, poz. 1381).

## **XIX. Ochrona praw konsumentów**

### **A. Usługi bankowe**

#### **1. Ocena zdolności kredytowej stosowana przez banki**

Rzecznik otrzymywała skargi od osób ubiegających się o przyznanie kredytu, kwestionujące zasady oceny ich zdolności kredytowej. Zastrzeżenia budziła w szczególności konieczność przedstawiania bankom dokumentów, z których wykonywana jest kserokopia i następuje gromadzenie uzyskanych w ten sposób danych osobowych, które nie są istotne dla celu, w którym są udostępniane. Dotyczy to w szczególności osób, wobec których sąd rozwiązał małżeństwo przez rozwód. W ich ocenie żądanie przez banki przedstawienia wyroku orzekającego rozwód narusza ich konstytucyjne wolności i prawa osobiste (art. 47 i art. 51 Konstytucji). Stan cywilny kredytobiorcy może być ustalony na podstawie dokumentu z Urzędu Stanu Cywilnego, bez potrzeby uzyskiwania innych informacji wynikających z orzeczenia sądu. **Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia wprowadzenia regulacji ustawowych, które określiłyby procedurę dokonywania oceny zdolności kredytowej.** Rzecznik zwróciła się<sup>507</sup> do Prezesa Związku Banków Polskich z prośbą o zbadanie przedstawionej sprawy oraz poddanie pod dyskusję propozycji normatywnego uregulowania omawianej materii.

W odpowiedzi poinformowano<sup>508</sup>, że wystąpienie Rzecznika zostało przekazane bankom w celu zrationalizowania żądania wyroków rozwodowych. Jednocześnie wyjaśniono, że praktyka żądania przez banki wyroków rozwodowych, które często zawierają postanowienia w zakresie nałożonych zobowiązań alimentacyjnych, jest jak najbardziej adekwatna do celu, jakim jest ocena zdolności kredytowej byłego małżonka. Wyrok rozwodowy zawierający informacje o obowiązkach natury majątkowej jest dokumentem niezbędnym do dokonania oceny zdolności kredytowej, a wymóg jego dostarczenia jest niczym innym jak realizacją obowiązku wynikającego z art. 70 Prawa bankowego. Z uwagi na fakt, iż powyższy przepis nie określa danych i informacji niezbędnych dla dokonania oceny

---

<sup>507</sup> RPO-663564-V/10 z 7 marca 2011 r.

<sup>508</sup> Pismo z 1 kwietnia 2011 r.

zdolności kredytowej, należy uznać, iż bank może zażądać wszelkich dokumentów niezbędnych do oceny ryzyka związanego z zawarciem umowy kredytowej.

Wystąpienie Rzecznika z pewnością przyczyniło się jednak do zrationalizowania praktyki banków w zakresie żądania wyroków rozwodowych. W tym przedmiocie nie odnotowano bowiem kolejnych skarg obywateli.

## **B. Usługi przewozowe**

### **1. Działania podejmowane przez Urząd Transportu Kolejowego na rzecz ochrony praw pasażerów**

Liczne wystąpienia kierowane przez Rzecznika do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) potwierdziły utrzymujący się stan niezadawalającej jakości usług świadczonych przez kolejowych przewoźników pasażerskich. Prezes UTK wskazał, iż podstawową formą sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>509</sup> są okresowe kontrole przewoźników kolejowych w zakresie tworzenia odpowiednich warunków podróżowania. Ograniczone zasoby kadrowe Urzędu, który dotychczas nie otrzymał środków niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem praw pasażerów powodują, że możliwości kontroli są nieproporcjonalne do potrzeb. Liczne skargi wpływające do Rzecznika dotyczące niskiego poziomu usług świadczonych przez przewoźników kolejowych potwierdzają potrzebę prowadzenia systematycznych kontroli, które mogą przyczynić się do podniesienia poziomu tych usług. Rzecznik zwróciła się<sup>510</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zagadnień, a w szczególności poinformowanie o możliwości przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na wsparcie UTK w realizacji jego ustawowych zadań, jak również informacji o dotychczasowych wzmocnieniach

<sup>509</sup> Rozporządzenie z 23 października 2007 r. Nr 1371/2007, (Dz. Urz. .UE .L.07.315.14, z późn. zm.).

<sup>510</sup> RPO-663177-V/10 z 1 czerwca 2011 r.



kadrowych tego organu, zwłaszcza w zakresie stanowisk pracy dotyczących problematyki przestrzegania praw pasażera i ułatwień dla osób niepełnosprawnych. Jednocześnie Rzecznik zwróciła się o przekazanie informacji o stanie prac nad zmianą ustawy o transporcie kolejowym, mających na celu wprowadzenie regulacji chroniącej prawo pasażerów do informacji.

W odpowiedzi poinformowano<sup>511</sup> Rzecznika, że w związku z odnotowywanym pogorszeniem jakości usług świadczonych w zakresie transportu kolejowego Urząd Transportu Kolejowego dokonał licznych kontroli, w wyniku których za dostrzeżone nieprawidłowości zostały nałożone kary na odpowiedzialne podmioty. Na podstawie kontroli przeprowadzonych w grudniu 2010 r. Prezes UTK skierował do przewoźników zalecenia przypominając im o obowiązkach wynikających z przepisów Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady. Kolejne kontrole realizowane przez UTK wykazują stopniowy spadek uchybień w zakresie obsługi pasażerów. Można zatem stwierdzić, że podjęte działania osiągnęły swój cel w postaci poprawy jakości świadczonych usług. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że Ministerstwo Infrastruktury 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. Ministerstwo Infrastruktury pozytywnie opiniowało wnioski Urzędu o zwiększenie środków na realizację powierzonych mu zadań. Projekt nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>512</sup> w zakresie zwiększenia uprawnień Prezesa UTK został przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do dalszych prac w Sejmie.

Zapowiadana nowelizacja została dokonana ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym<sup>513</sup>. Jednocześnie w toku badania sprawy dotyczącej awarii zasilania w energię elektryczną, która miała miejsce w dniu 22 czerwca 2011 r. na terenie dworców kolejowych Warszawa Centralna oraz Warszawa Śródmieście, Prezes UTK w piśmie z dnia 11

---

<sup>511</sup> Pismo z 11 lipca 2011 r.

<sup>512</sup> Ustawa z 28 marca 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.).

<sup>513</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1372).

października 2011 r. ponownie podniósł problem niewystarczających zasobów i środków przeznaczonych na realizację zadań powierzonych UTK. **W ocenie Rzecznika, podnoszone niedofinansowanie UTK, może negatywnie wpływać na stan ochrony i przestrzegania praw pasażerów.** W związku z powyższym w sprawie rozważane są dalsze działania.

### C. Ubezpieczenia

#### 1. Zasady wypłaty świadczenia przez zakłady ubezpieczeń w sytuacji, gdy doszło do urodzenia martwego dziecka

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli dotyczące odmów wypłaty świadczenia przez zakłady ubezpieczeń, w sytuacji, gdy doszło do urodzenia martwego dziecka. Ze zbadanych spraw wynikało, iż powodem tego jest dowolne definiowanie „martwego urodzenia” przez ubezpieczycieli w ogólnych warunkach ubezpieczenia, stanowiących integralną część umów grupowego ubezpieczenia na życie. Takie ukształtowanie treści ogólnych warunków ubezpieczenia, w opinii Rzecznika, może tworzyć ryzyko naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Jeżeli bowiem zakłady ubezpieczeń zobowiązały się do świadczeń z tytułu martwego urodzenia dziecka, to za niezasadne należałoby uznać uzależnienie przyznania świadczenia od określenia wieku dziecka czy też spełnienia przesłanki zarejestrowania urodzenia zgodnie z przepisami o aktach stanu cywilnego. Rzecznik zwróciła się<sup>514</sup> do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie stosownych działań wynikających z treści przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>515</sup>.

W odpowiedzi poinformowano<sup>516</sup> Rzecznika, że wszystkie sygnały dotyczące uregulowania kwestii wypłaty świadczenia w przypadku urodzenia martwego dziecka, jakie docierały do UOKiK, dotyczyły grupowych ubezpieczeń pracowniczych. Tymczasem w odniesieniu do

<sup>514</sup> RPO-651195-V/10 z 7 marca 2011 r.

<sup>515</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

<sup>516</sup> Pismo z 8 kwietnia 2011 r.

tego rodzaju ubezpieczeń w ogóle nie można mówić o istnieniu stosunku konsumenckiego. Do tej pory UOKiK nie badał w tym aspekcie ogólnych warunków ubezpieczenia wykorzystywanych w umowach zawieranych z konsumentami lub na ich rzecz. Zakłady ubezpieczeń dysponują pewnym zakresem swobody przy określaniu, za co będą ponosić odpowiedzialność. Narzucanie towarzystwom ubezpieczeniowym definicji publicznoprawnych byłoby co do zasady pozbawione podstaw prawnych. W odniesieniu do uwag dotyczących wymogu rejestracji urodzenia martwego i niejednolitej praktyki szpitali dotyczącej wystawiania kart zgonu, stwierdzono w odpowiedzi, że potencjalny problem mógłby dotyczyć tylko tych przypadków, gdy ochroną ubezpieczeniową objęte jest martwe urodzenie (a ściślej, zgodnie z przepisami o dokumentacji medycznej, poronienie) przed upływem 22 tygodnia ciąży, kiedy nie ma obowiązku rejestracji takiego zdarzenia w aktach stanu cywilnego, a jednocześnie zakład ubezpieczeń wymagałby potwierdzenia takiej rejestracji. Niedozwoloną klauzulą umowną byłaby taka, która wymagałaby od konsumenta przedstawienia dokumentu, którego nie ma możliwości uzyskać albo którego uzyskanie powodowałoby nadmierne trudności.

#### **D. Inne**

##### **1. Skrócenie okresu przechowywania paragonów fiskalnych przez podatników – przedsiębiorców**

Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania<sup>517</sup>, przedłużają do dnia 31 grudnia 2012 r. okres przejściowy obowiązywania korzystnego dla przedsiębiorców terminu dwuletniego, zamiast pięcioletniego, przechowywania kopii dokumentów papierowych generowanych przez kasy fiskalne. Omawianą zmianę poprzedziły liczne publikacje na łamach prasy gospodarczej, w których podkreślano, że uzasadnieniem dla skrócenia okresu archiwizacji paragonów fiskalnych

<sup>517</sup> Rozporządzenie z 24 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 140, poz. 818).

jest przede wszystkim okres, w jakim kopie te pozostają czytelne. Nadto, przechowywaniu podlegają wyłącznie paragony dokumentujące indywidualne transakcje, zaś raporty dobowe pozostają w pamięci kasy i zawsze istnieje możliwość ponownego ich wydrukowania łącznie z raportem miesięcznym. **W ocenie Rzecznika dwuletni okres przechowywania kopii dokumentów kasowych sporządzonych na nośniku papierowym przy zastosowaniu kasy jest wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, niezbędnej ochrony konsumentów oraz interesów budżetu państwa.** Za jego wprowadzeniem przemawiają zarówno aspekty techniczne przechowywania tych dokumentów, jak i interes przedsiębiorców, którzy ponoszą koszty ich archiwizacji. Rzecznik zwróciła się<sup>518</sup> do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a w szczególności o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej we wskazanym powyżej zakresie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>519</sup>, iż mimo znacznego zainteresowania kasami umożliwiającymi archiwizowanie kopii dokumentów na nośnikach informatycznych i dynamicznego wzrostu liczby tych kas, ich udział w ogólnej liczbie kas był jeszcze stosunkowo nieduży. Z tego powodu Minister postanowił przedłużyć o jeden rok możliwość archiwizowania przez okres dwóch lat kopii papierowych dokumentów kasowych. Kwestia wprowadzenia stałego, krótszego terminu przechowywania dokumentów kasowych będzie szczegółowo analizowana, również w kontekście danych dotyczących liczby wprowadzonych do obrotu kas umożliwiających archiwizowanie kopii dokumentów kasowych na nośnikach elektronicznych.

---

<sup>518</sup> RPO-669340-V/11 z 12 sierpnia 2011 r.

<sup>519</sup> Pismo z 13 września 2011 r.

## XX. Problematyka danin publicznych

### A. Podatek od towarów i usług

#### 1. Wątpliwości interpretacyjne przy stosowaniu 7% stawki podatku VAT w społecznym budownictwie mieszkaniowym

Rzecznik analizowała wykładnię art. 41 ust. 12 ustawy o VAT<sup>520</sup> w przedmiocie zastosowania 7% stawki VAT, dokonaną w interpretacji indywidualnej jednej z Izb Skarbowych<sup>521</sup>. Interpretacja odnosiła się do sytuacji, w której podatnik planował przebudowę i adaptację byłego oddziału szpitalnego na budynek, w którym miały być świadczone usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską, zwłaszcza dla osób starszych i niepełnosprawnych. Po zakończeniu prac budowlanych budynek zostałby zaliczony do klasy, o której mowa w art. 41 ust. 12a ustawy o VAT, objętej społecznym programem mieszkaniowym oraz 7% stawką VAT. **Organ uznał jednak, iż zastosowanie ma stawka podstawowa VAT 22%, co w ocenie Rzecznika pozostaje w kolizji z art. 41 ust. 12 w związku z ust. 12a ustawy o VAT.** Decydując o stosowaniu stawki 7% m.in. do budowy lub przebudowy ustawodawca zamierzał objąć nią również roboty budowlane wykonywane w celu wybudowania lub modernizacji budynku, który zostaje objęty społecznym programem mieszkaniowym, od chwili rozpoczęcia realizacji inwestycji. Odmienna interpretacja byłaby sprzeczna z celem programu budownictwa społecznego, którym jest stworzenie warunków sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Rzecznik zwróciła się<sup>522</sup> do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany treści art. 41 ust. 12 ustawy o VAT w celu usunięcia przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych. Wniósł także o rozważenie zmiany wspomnianej interpretacji indywidualnej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>523</sup> Rzecznika, że przepisy zawarte w art. 41 ust. 12-12c ustawy o podatku od towarów i usług odpowiadają

<sup>520</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.).

<sup>521</sup> Interpretacja z dnia 29 października 2010 r. nr ILPP2/443-1527/09-4/BA.

<sup>522</sup> RPO-667603-V/11 z 7 marca 2011 r.

<sup>523</sup> Pismo z 11 kwietnia 2011 r.

regulacjom unijnym. 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 pielęgniarczą, jeżeli zmiana przeznaczenia i klasyfikacji wynika ze stosownej dokumentacji, mogą być objęte stawką obniżoną. W związku z powyższym w Ministerstwie Finansów zostanie przeprowadzona analiza prawidłowości wydanej interpretacji w celu dokonania jej zmiany w trybie art. 14e ust. 1 Ordynacji podatkowej. Zasadność ewentualnej zmiany legislacyjnej zostanie przeanalizowana przy najbliższej zmianie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

2. Brak możliwości skorzystania z prawa do pełnego odliczenia podatku VAT związanego z nabyciem samochodu, przez osoby prowadzące działalność transportową przy pomocy karettek i ambulansów

W skardze przedstawionej Rzecznikowi wnioskodawca podniósł, iż w stanie prawnym - obowiązującym w latach 2011 i 2012 - ukształtowanym ustawą o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym<sup>524</sup>, osoby prowadzące działalność gospodarczą w zakresie transportu sanitarnego, polegającą na przewozie osób chorych, niepełnosprawnych oraz transporcie krwi i organów do transplantacji, które przy wykonywaniu tych usług korzystają z pojazdów odpowiednio przystosowanych do tego rodzaju działalności, posiadających homologację, jako pojazdy specjalne w rozumieniu przepisów prawa o ruchu drogowym (tzw. ambulansów, karettek) nie mogą korzystać z prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z nabyciem, użytkowaniem i eksploatacją przedmiotowych pojazdów. **W ocenie Rzecznika pojazdy takie jak karetki, ambulanse należą do szczególnej kategorii pojazdów przeznaczonych do wykonywania specjalnych funkcji, często związanych z ratowaniem najwyższego dobra, jakim jest życie ludzkie.** W przypadku prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie transportu krwi, organów do

---

<sup>524</sup> Ustawa z 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 247, poz. 1652).

transplantacji, czy transportu osób chorych, państwo powinno stwarzać jasne i niedyskryminujące warunki jej wykonywania. Rzecznik zwróciła się<sup>525</sup> do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a w szczególności o wyjaśnienie kryteriów, na podstawie których ustalono katalog przeznaczeń pojazdów zawarty w Załączniku do ustawy nowelizującej oraz wskazanie przesłanek, które przesądziły o tym, iż pojazdy specjalne, takie jak karetka, ambulans, nie znalazły się w przedmiotowym Załączniku.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>526</sup>, że zgodnie z systemowymi założeniami podatku od wartości dodanej, podatnikowi podatku VAT przysługuje prawo do odliczenia podatku VAT zawartego w nabywanych towarach lub usługach, jeżeli nabywane towary lub usługi mają być wykorzystywane do czynności, z tytułu wykonania których powstaje obowiązek podatkowy w podatku VAT i obowiązek ten, co do zasady, pociąga za sobą opodatkowanie tych czynności. Zasadę tę realizuje art. 86 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Usługi transportu sanitarnego zwolnione są od podatku, zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 20 ww. ustawy. Mając na uwadze powyższe, podatnikom świadczącym usługi transportu sanitarnego nie przysługuje, na mocy art. 86 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, prawo do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu karetek (ambulansów) oraz nabywanych innych towarów i usług wykorzystywanych do świadczenia usług transportu sanitarnego, które zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 20 ww. ustawy zwolnione są od tego podatku.

## **B. Podatki i opłaty lokalne**

### **1. Zróżnicowana sytuacja prawna dzierżawców (najemców) dokonujących sprzedaży na targowiskach**

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem<sup>527</sup> z dnia 8 grudnia 2009 r. orzekł, iż art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>528</sup>, dodany przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach

<sup>525</sup> RPO-677951-V/11 z 26 września 2011 r.

<sup>526</sup> Pismo z 21 października 2011 r.

<sup>527</sup> Sygn. akt K 7/08.

<sup>528</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844).

lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>529</sup>, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji. Konsekwencją przywołanego orzeczenia Trybunału była konieczność nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dokonano tego na mocy ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>530</sup>, nadając nowe brzmienie art. 15 ust. 1 i 2. Niestety, znowelizowane przepisy w obecnym brzmieniu powodują zróżnicowanie sytuacji prawnej osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, będących dzierżawcami (najemcami), 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 na podstawie art. 15 ust. 2b ustawy, 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 (art. 3 w związku z art. 16 ustawy) oraz nie dokonują sprzedaży w budynkach lub ich częściach (art. 15 ust. 2b). Obowiązujące regulacje budzą wątpliwości w świetle zasady równości, ponieważ mogą stanowić dyskryminację w życiu gospodarczym w zależności od rodzaju obiektu budowlanego, w którym dokonywana jest sprzedaż. Rzecznik zwrócił się<sup>531</sup> do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister nie podzielił wątpliwości<sup>532</sup> przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika. W jego ocenie twierdzenie, iż utrzymanie obowiązku podatkowego w opłacie targowej w stosunku do osób prowadzących sprzedaż w budowlach może prowadzić do nierówności wśród przedsiębiorców, nie znajduje uzasadnienia. Ponadto podkreślił, że decyzja o niewyłączeniu z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej w budowlach nie została zakwestionowana jako mogąca budzić wątpliwości

---

<sup>529</sup> Ustawa z 30 października 2002 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1683).

<sup>530</sup> Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 584).

<sup>531</sup> RPO-641399-V/11 z 19 grudnia 2011 r.

<sup>532</sup> Pismo z 9 stycznia 2012 r.



natury konstytucyjnej podczas prac sejmowych przez Biuro Legislacyjne Sejmu.

### **C. Papiery wartościowe**

#### **1. Zabezpieczenie środków finansowych wypłacanych beneficjentom funduszy unijnych w perspektywie finansowej w latach 2007 – 2013**

W 2011 r. do Rzecznika zwracali się przedsiębiorcy ze skargami dotyczącymi 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, iż obowiązujący wzór takiego weksla rodzi obawy ponoszenia zbyt dużego ryzyka przez przedsiębiorców. Zaproponowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości wzór weksla in blanco nie zawiera sformułowania, iż remitentem jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Wywołuje to obawy, że gdy weksel znajdzie się w posiadaniu niepowołanych osób, będą mogły one wypełnić go niezgodnie z deklaracją wekslową i dochodzić zaspokojenia swoich roszczeń na drodze sądowej. Nadto deklaracja wekslowa nie jest podpisywana przez PARP. Zdaniem przedsiębiorców brak podpisu remitenta na deklaracji wekslowej, w przypadku sporu sądowego, spowoduje przesunięcie ciężaru dowodu zawarcia umowy określonej treści na dłużnika wekslowego. Natomiast brak na dokumencie daty wystawienia weksla in blanco może wywierać szczególnie niebezpieczne skutki w przypadku przedsiębiorców będących osobami prawnymi. Omyłkowe wpisanie przez PARP późniejszej daty niż data podpisania i wręczenia weksla, może spowodować powstanie osobistej odpowiedzialności osoby, która nie będzie posiadała już umocowania do reprezentowania tej osoby prawnej. Przedsiębiorcy wskazywali, że w celu uniknięcia takich wątpliwości data wystawienia weksla in blanco powinna być podawana w momencie jego

wręczania. Rzecznik zwróciła się<sup>533</sup> do Ministra Rozwoju Regionalnego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>534</sup> Rzecznika, że zarzuty zgłaszane przez przedsiębiorców wydają się raczej teoretyczne i nie były dotychczas podnoszone przez beneficjentów na większą skalę, jednakże w celu uzyskania przez przedsiębiorców większej pewności, Agencja stoi na stanowisku, że możliwe jest częściowe uwzględnienie postulatów przedsiębiorców zgłaszanych przez Rzecznika. W szczególności możliwe jest wskazanie we wzorze weksła in blanco nazwy remitenta, czyli Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wydaje się również dopuszczalne wskazanie przez beneficjenta daty wystawienia weksła, ponieważ jest to istotne dla oceny, czy wystawca miał prawo do skutecznego zaciągania zobowiązań wekslowych. Nie wydaje się natomiast uzasadniony postulat podpisywania deklaracji wekslowej przez Agencję. Przepisy prawa wekslowego nie wymagają żadnej szczególnej formy porozumienia wekslowego. Ponadto obowiązek podpisywania deklaracji ze strony Agencji mógłby prowadzić do zbędnego przedłużenia procedury podpisywania umowy. Agencja uznała, że możliwe jest wprowadzenie ww. zmian we wzorze weksła in blanco 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 weksła.

---

<sup>533</sup> RPO-669513-V/11 z 3 lipca 2011 r.

<sup>534</sup> Pismo z 25 sierpnia 2011 r.

## XXI. Ruch drogowy

### 1. Przepisy regulujące kwestię szkoleń kierowców, których odbycie powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego

Przepisy regulujące materię szkoleń kierowców, których odbycie powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, budzą istotne kontrowersje. Z treści § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego<sup>535</sup> wynika, że odbycie szkolenia nie powoduje zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego wobec osoby, która przed jego rozpoczęciem dopuściła się naruszeń, za które suma punktów ostatecznych i wpisanych tymczasowo przekroczyła 24. W sprawach zatrzymania prawa jazdy oraz skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji sądy administracyjne odmawiały zastosowania § 8 ust. 6 rozporządzenia uznając, że wykracza on poza granice upoważnienia ustawowego. **W ocenie Rzecznika za takim stanowiskiem przemawiają istotne argumenty.** Omawiany przepis rozporządzenia został wydany na podstawie art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym<sup>536</sup>. W interesującym zakresie upoważnienie ustawowe uprawniało ministra do określenia w rozporządzeniu liczby punktów odejmowanych z tytułu odbytego szkolenia. Treść tego upoważnienia nie może z związku z tym być odczytywana jako umocowanie do określenia kategorii kierowców, którym pomimo odbytego szkolenia nie zmniejsza się liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego. W związku z tym § 8 ust. 6 rozporządzenia wprowadza - jak się wydaje - nieznanie ustawie wyłączenie podmiotowe określonej w nim kategorii kierowców ze szkolenia, którego odbycie spowoduje zmniejszenie liczby punktów. Rzecznik zwróciła się<sup>537</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

<sup>535</sup> Rozporządzenie z 20 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 236, poz. 1998, z późn. zm.).

<sup>536</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.).

<sup>537</sup> RPO-683469-V/11 z 23 września 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>538</sup> Rzecznika, że Ministerstwo dostrzegając potrzebę zmiany § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, jak też art. 130 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika, podjęło prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym. Projekt ustawy znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych. Zastrzeżenie, że odbycie szkolenia zmniejszającego liczbę punktów karnych nie spowoduje ich zmniejszenia w przypadku m.in. kierowcy, który przed rozpoczęciem szkolenia dopuścił się naruszeń, za które przepisy przewidują łącznie więcej niż 24 punkty, zostanie umieszczone w art. 130 ustawy Prawo o ruchu drogowym, stanowiącym delegację do wydania rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z powyższym prowadzone są równoległe prace legislacyjne nad zmianą rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

Rzecznik będzie monitorowała przebieg zapowiedzianych prac legislacyjnych.

## 2. Badania lekarskie kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami

Omówienie w rozdziale „Prawo do dobrej legislacji”.

---

<sup>538</sup> Pismo z 12 października 2011 r.

## **XXII. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich**

### **A. Wykonywanie kar i środków karnych**

#### **1. Wprowadzenie mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności**

W czasie obrad konferencji zorganizowanej przez resort sprawiedliwości w październiku 2010 r. z okazji Międzynarodowego Dnia Mediacji, jej uczestnicy zwrócili uwagę na wymagający wsparcia obszar polskiej mediacji – mediację po wyroku. Mediacją w postępowaniu karnym wykonawczym można w szczególności objąć sprawców, którym warunkowo umorzono postępowanie karne oraz skazanych odbywających karę pozbawienia wolności. Do prowadzenia mediacji po wyroku „namawiają” od lat bezskutecznie nie tylko sami mediatorzy, ale również instytucje państwowe, posłowie, senatorowie i naukowcy. Pomimo tych starań, normy prawa karnego i karnego wykonawczego nadal nie regulują prowadzenia mediacji po wyroku skazującym. Tymczasem może ona mieć duże znaczenie zarówno dla sprawcy przestępstwa, jak i ofiary, także w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności. Szerokie wprowadzenie w sposób formalny mediacji po wyroku skazującym wymaga przyjęcia odpowiednich regulacji ustawowych. Nie upoważnia do jej stosowania treść art. 38-40 i innych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Inicjatywa wprowadzenia mediacji w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności powinna - chociażby na początku w formie eksperymentalnej - znaleźć zastosowanie w praktyce penitencjarnej. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności.

W odpowiedzi poinformowano<sup>539</sup> Rzecznika, że Kodeks karny wykonawczy wskazuje mediację po wyroku tylko w przypadku rozważenia warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanego (art. 162 § 1 k.k.w.). W grudniu 2010 r. Przewodniczący Społecznej Rady ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości przekazał opracowane przez Radę propozycje

---

<sup>539</sup> Pismo z 3 marca 2011 r.

zmian regulacji prawnych, dotyczących mediacji w sprawach karnych i nieletnich. W Departamencie Praw Człowieka prowadzone są prace dotyczące zmiany uregulowań prawnych w tym zakresie, w tym również mediacji w postępowaniu karnym wykonawczym. Szerokie wprowadzenie mediacji do postępowania wykonawczego jest zagadnieniem kontrowersyjnym, podnoszone bowiem są argumenty o możliwości ponownej wiktyimizacji pokrzywdzonego, braku zainteresowania z jego strony spotkaniem ze sprawcą. Z tego względu podjęcie prac legislacyjnych w odniesieniu do zmian Kodeksu karnego wykonawczego wymaga analizy w zakresie zasadności szerokiego wprowadzenia mediacji na tym etapie postępowania karnego oraz zakresu jej stosowania.

## 2. Stosowanie monitoringu przy pomocy kamer telewizji przemysłowej w zakładach karnych i aresztach śledczych

Do Rzecznika wpływały skargi od osób pozbawionych wolności na naruszanie ich prawa do prywatności z powodu stosowania monitoringu przy pomocy kamer telewizji przemysłowej w zakładach karnych i aresztach śledczych. Wpływ takich spraw nasilił się po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy<sup>540</sup>, tj. po dniu 22 października 2009 r. Autorzy skarg kwestionowali zwłaszcza stosowanie monitoringu w łazniach, częściach cel mieszkalnych przeznaczonych do celów sanitarno-higienicznych (tzw. kącikach sanitarnych) oraz pomieszczeniach wyznaczonych do przeprowadzania kontroli osobistej. Osoby zakwalifikowane jako tzw. niebezpieczne, obok zarzutów dotyczących monitorowania kącika sanitarnego wskazywały również na uciążliwość wynikającą ze stałego monitoringu celi mieszkalnej. Rzecznik zwróciła się<sup>541</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy znacząco wzrosła liczba pomieszczeń, w których stosowany jest monitoring, a zwłaszcza o wskazanie, w ilu jednostkach penitencjarnych monitorowane są łaznie, pomieszczenia do przeprowadzania kontroli osobistej osadzonych oraz

<sup>540</sup> Ustawa z 18 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 963).

<sup>541</sup> RPO-572925-VII/07 z 13 stycznia 2011 r.

cele mieszkalne, w których kwaterowane są osoby pozbawione wolności nie mające statusu „niebezpiecznego”, a także czy szersze stosowanie monitorowania zachowania osadzonych wpłynęło na zwiększenie ich bezpieczeństwa osobistego oraz bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych Służby Więziennej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>542</sup> Rzecznika, że od dnia 22 października 2010 r., tj. od daty obowiązywania nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, monitoringiem objęto 700 pomieszczeń w jednostkach penitencjarnych na terenie całego kraju. Służba Więzienna nie posiada danych statystycznych dotyczących ilości pomieszczeń monitorowanych przed wejściem w życie nowelizacji. Zgodnie z art. 73a § 5 znowelizowanego Kodeksu karnego wykonawczego, obraz z kamer systemu telewizji przemysłowej, zainstalowanych w części celi mieszkalnej przeznaczonej do celów sanitarno-higienicznych oraz w łaźniach przekazywany jest w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała skazanego oraz wykonywanych przez niego intymnych czynności fizjologicznych. Dostęp do obrazu z systemu urządzeń rejestrujących zachowania osadzonych mają wyłącznie funkcjonariusze, którzy zostali do tego upoważnieni. Korzystanie z szerszego systemu kamer telewizji przemysłowej wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa osobistego osadzonych oraz bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Jak wynika z posiadanych danych, ilość zdarzeń nadzwyczajnych zaistniałych w 2010 r. jest zdecydowanie mniejsza niż w 2009 r.

### 3. Brak właściwej zabudowy kąćników sanitarnych w niektórych penitencjarnych

Osoby pozbawione wolności, w licznych wnioskach kierowanych do Rzecznika, skarżyły się na brak właściwej zabudowy kąćników sanitarnych. Na problemy związane z niezapewnieniem intymności podczas korzystania z urządzeń sanitarnych przez osadzonych zwracali uwagę również przedstawiciele Rzecznika podczas wizytacji jednostek

---

<sup>542</sup> Pismo z 9 lutego 2011 r.

penitencjarnych. Zgodnie z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności<sup>543</sup>, niezbędne urządzenia sanitarne sytuuje się w sposób zapewniający ich niekrepujące użytkowanie, z zastrzeżeniem art. 110 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego. Obowiązek zapewnienia właściwych standardów w tym zakresie można dodatkowo wywieść z zawartych w art. 4 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego zasad wykonywania kary w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego, oraz zakazu poniżającego traktowania. Rzecznik dostrzegła pewien postęp w dokonywaniu zabudowy kąpoków sanitarnych w starszych jednostkach penitencjarnych, gdzie głównie ten problem występuje, jednakże jest on niesatysfakcjonujący. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>544</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie planu działań zmierzających do zapewnienia we wskazanym zakresie właściwych warunków pobytu w zakładach karnych i aresztach śledczych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>545</sup> Rzecznika, że w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej opracowano w 2006 r. jednolite zasady projektowania pawilonów penitencjarnych dotyczące nowopowstałych budynków. Jednocześnie jednostki penitencjarne podejmują działania remontowe w celu stałego podnoszenia standardów pobytu w zakładach karnych i aresztach śledczych. Poprawa warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych jest jednym z zadań priorytetowych więziennictwa, jednakże jest ona realizowana sukcesywnie, w ramach przyznawanych środków finansowych. Nie można w pełni zgodzić się z twierdzeniem, iż stosowane obecnie formy izolacji kąpoków sanitarnych za pomocą zasłon, kotar lub ścianek działowych, nie stanowią rozwiązania zapewniającego realizację obowiązku stworzenia warunków zachowania intymności przy wykonywaniu czynności higienicznych i załatwianiu potrzeb fizjologicznych. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że Centralny Zarząd Służby Więziennej

<sup>543</sup> Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1493).

<sup>544</sup> RPO-658709-II/10 z 17 marca 2011 r.

<sup>545</sup> Pismo z 15 kwietnia 2011 r.



przygotowuje analizę w zakresie określenia ilości cel mieszkalnych nieposiadających trwałej zabudowy kąteków sanitarnych i oceny potrzeb finansowych niezbędnych do wykonania takiej zabudowy.

#### 4. **Możliwość wykonywania przez skazanych połączeń telefonicznych z aparatów samoinkasujących, na koszt odbiorcy**

W związku ze skargami osób pozbawionych wolności, które żaliły się na ograniczanie ich prawa do korzystania z rozmów telefonicznych, Rzecznik podjęła do badania sprawę wykonywania przez skazanych połączeń z aparatów telefonicznych samoinkasujących, na koszt odbiorcy.

Zgodnie z przepisem art. 105b § 1 Kodeksu karnego wykonawczego „skazany ma prawo korzystać, na własny koszt, z samoinkasującego aparatu telefonicznego”. Z ustaleń poczynionych w toku badania skarg skazanych wynika, że administracje niektórych jednostek penitencjarnych nie wyrażają zgody na wykonywanie przez skazanych połączeń na koszt odbiorcy, utrzymując, że stałoby to w sprzeczności z treścią powołanego wyżej przepisu, ponieważ dopuszcza on wykonywanie rozmów przez skazanych tylko na własny koszt. **W ocenie Rzecznika taka interpretacja wskazanego przepisu jest niezgodna z intencją, która przyświecała ustawodawcy przy jego wprowadzeniu.** Dopuszczając korzystanie przez skazanych z samoinkasujących aparatów telefonicznych, ustawodawca chciał jednocześnie ochronić zakłady karne przed ponoszeniem kosztów tych rozmów. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego kładą bardzo duży nacisk na podtrzymywanie kontaktów skazanych ze światem zewnętrznym, a w szczególności utrzymywanie przez osadzonych więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi. Działania zmierzające do ograniczenia tego rodzaju kontaktów wydają się zatem sprzeczne z podstawowym celem wykonywania kary pozbawienia wolności, jakim jest readaptacja skazanego. Rzecznik zwróciła się<sup>546</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii i rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany przedmiotowej regulacji w taki sposób, aby skazany uzyskał

---

<sup>546</sup> RPO-659550-II/10 z 21 maja 2011 r.

możliwość korzystania z samoinkasującego aparatu telefonicznego również na koszt odbiorcy.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>547</sup>, iż wykładnia językowa art. 105b k.k.w. w sposób jasny i nie budzący wątpliwości ustala znaczenie jego treści bez potrzeby sięgania do wykładni systemowej, celowościowej czy historycznej. W opinii Ministra praktyka administracji jednostek penitencjarnych dopuszczająca korzystanie z samoinkasujących aparatów telefonicznych przez skazanego wyłącznie na jego koszt wynika wprost z treści art. 105b k.k.w., w konsekwencji brak jest podstaw do kwestionowania jej prawidłowości. Niemniej jednak Minister podzielił opinię Rzecznika co do celowości rozważenia zmiany brzmienia przepisu tak, aby skazany mógł prowadzić rozmowy z samoinkasującego aparatu telefonicznego również na koszt rozmówcy za jego uprzednią zgodą – mając na uwadze wagę i znaczenie resocjalizacyjnego celu uprawnienia osadzonego do podtrzymywania kontaktów ze światem zewnętrznym.

##### 5. Utrudniony dostęp osób pozbawionych wolności do informacji publicznej

Do Rzecznika zwracały się osoby pozbawione wolności podnosząc zarzut braku dostępu do informacji publicznej. W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>548</sup>, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Tym samym organ obowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić jej udostępnienia na wniosek w sytuacji, gdy informacje o które zwraca się wnioskodawca są zawarte w BIP. Wskazany przepis jest różnie interpretowany przez organy władzy publicznej. Niektóre z nich nie wyłączają możliwości udostępnienia informacji publicznych zawartych w BIP, w sytuacji gdy wnioskodawca jest osobą pozbawioną wolności. W świetle obowiązujących przepisów wydanie informacji zawartych w BIP zależy wyłącznie od dobrej woli organu. Taka sytuacja może powodować naruszenie konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o

---

<sup>547</sup> Pismo z 21 lipca 2011 r.

<sup>548</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie wskazane w art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przerodzi się w zupełne pozbawienie osadzonych dostępu do informacji publicznej tylko wówczas, gdy uzyskają oni dostęp do BIP na terenie jednostek penitencjarnych. Rzecznik zwróciła się<sup>549</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>550</sup>, że działania legislacyjne zmierzające do prawnego, jednoznacznego uregulowania kwestii udostępniania na wniosek informacji zamieszczonych w BIP, winny odnosić się do wszystkich podmiotów, które z przyczyn od siebie niezależnych nie mają dostępu do tego publikatora, a nie jedynie do osób pozbawionych wolności, gdyż byłoby to nieuzasadnione wyróżnienie tej grupy podmiotów.

W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>551</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu uregulowanie kwestii dostępu do informacji publicznej osób, które z przyczyn obiektywnych - tak jak osoby osadzone w jednostkach penitencjarnych - nie mają dostępu do BIP.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>552</sup> Rzecznika że Ministerstwo, dostrzegając możliwe utrudnienia w pozyskiwaniu informacji publicznej przez zainteresowane osoby, które z różnych przyczyn nie mają dostępu do Internetu, a tym samym do Biuletynu Informacji Publicznej, włączy tę problematykę w prace przy kolejnej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

6. *Trudności w uzyskaniu przez osoby pozbawione wolności oraz członków ich rodzin informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności*

Zarówno w trakcie wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych, jak również we wnioskach składanych do Rzecznika, osoby pozbawione

<sup>549</sup> RPO-111649-II/92 z 9 lutego 2011 r.

<sup>550</sup> Pismo z 27 maja 2011 r.

<sup>551</sup> RPO-111649-II/92 z 10 października 2011 r.

<sup>552</sup> Pismo z 14 listopada 2011 r.

wolności oraz członkowie ich rodzin podnosili brak możliwości uzyskania informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności. W wyniku korespondencji<sup>553</sup> Rzecznika z Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej, akty prawa wewnętrznego wydawane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, mające wpływ na sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin, zostały zamieszczone na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Służby Więziennej. Po zmianie strony internetowej Służby Więziennej wstrzymano jednak ich zamieszczanie. W wyniku ponownej interwencji Rzecznika, przepisy prawne istotne dla osób pozbawionych wolności oraz ich rodzin zostały zamieszczone na stronie BIP Służby Więziennej, pominięto jednak akty prawa wewnętrznego wydawane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>554</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o spowodowanie zamieszczania na stronie podmiotowej BIP Służby Więziennej zarządzeń, instrukcji lub decyzji (bądź ich wyciągów) Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, które regulują sytuację osób pozbawionych wolności oraz członków ich rodzin.

W odpowiedzi poinformowano<sup>555</sup> Rzecznika, że na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Służby Więziennej w zakładce „Akty prawne” zostały umieszczone ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, jak również akty prawne w postaci instrukcji i pism Dyrektora Generalnego Służby Więziennej istotne dla osadzonych i ich rodzin. Akty prawne są umieszczane czytelnie, według ich rangi oraz z podaniem nazwy aktu prawnego oraz dziennika ustaw, w którym został zamieszczony. Ponadto strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej Służby Więziennej jest systematycznie uzupełniana o nowe akty prawne oraz informacje istotne z punktu widzenia Służby Więziennej i użytkowników strony.

---

<sup>553</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 266.

<sup>554</sup> RPO-642642-II/10 z 2 lutego 2011 r.

<sup>555</sup> Pismo z 10 marca 2011 r.

## 7. Realizacja widzeń w jednostkach penitencjarnych

W 2011 r. do Rzecznika wpływały wnioski od osób pozbawionych wolności, dotyczące sposobu realizacji widzeń w jednostkach penitencjarnych, udzielanych w trybie art. 105a § 5 k.k.w. Z ustaleń poczynionych w toku czynności podjętych przez Rzecznika wynikało, że w znacznej liczbie jednostek widzenia odbywają się w salach, w których stoliki zestawione są w szeregu, a poszczególne stanowiska oddzielone od siebie przegrodami. Dyrektor Generalny Służby Więziennej w odpowiedzi na wcześniejsze<sup>556</sup> wystąpienie Rzecznika w tej sprawie przyznał, iż stosowanie przegród oddzielających osadzonych od rodzin, w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt, jest sprzeczne z art. 105 k.k.w. Stwierdzenie to odnosiło się jednak tylko do przegród wykonanych z plastiku lub okratowania przy stolikach, tymczasem taką samą przegrodą są połączone stoliki, oddzielające skazanych od ich rodzin. Opisana praktyka stanowi nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwość, a w związku z tym jest sprzeczna z art. 4 § 2 k.k.w. mówiącym, iż karę pozbawienia wolności wykonuje się w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego. Rzecznik zwróciła się<sup>557</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany istniejącej praktyki i zapewnienia osobom pozbawionym wolności i ich rodzinom właściwych warunków odbywania widzeń.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>558</sup>, iż co do zasady wydaje się słuszne twierdzenie, że widzenia winny przebiegać w warunkach wynikających wprost z wykładni językowej art. 105a k.k.w., a zatem, że odbywają się pod nadzorem funkcjonariusza, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą, przy oddzielnym stoliku. Ewentualne łagodzenie lub obostrzenie warunków widzenia wynika z konkretnych regulacji Kodeksu karnego wykonawczego. Ustawodawca łagodząc lub zaostrzając rygory podczas widzeń daje wyraz temu, że traktuje je jako istotne narzędzie w procesie oddziaływania na postawę skazanego. Ograniczanie prawa do bezpośredniości kontaktu

<sup>556</sup> RPO-661621-II/10 z 4 maja 2011 r.

<sup>557</sup> RPO-661621-II/10 z 15 września 2011 r.

<sup>558</sup> Pismo z 11 października 2011 r.

skazanego i osoby go odwiedzającej podczas widzenia, bez stosownej podstawy ku temu, wydaje się pozostawać w sprzeczności nie tylko z ww. przepisami Kodeksu karnego wykonawczego, ale również ze standardami europejskimi. W odpowiedzi zapewniono Rzecznika o poparciu działań zmierzających do wyeliminowania ewentualnie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania praw człowieka w jednostkach penitencjarnych.

#### 8. Funkcjonowanie sędziowskiego nadzoru penitencjarnego

Wyniki wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura RPO w jednostkach penitencjarnych wskazują na systematyczną poprawę warunków socjalno-bytowych wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Nie powoduje to jednak spadku liczby skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności. Większość z nich dotyczyła niewłaściwego traktowania przez funkcjonariuszy, warunków socjalno-bytowych, opieki zdrowotnej oraz korespondencji i widzeń. Środki, jakimi dysponuje w tego typu sprawach Rzecznik mają charakter głównie postulatywny. Sędziowie penitencjarni w ramach nadzoru dysponują natomiast środkami służącymi usuwaniu uchybień w funkcjonowaniu zakładu karnego lub aresztu śledczego. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podkreślała trudności w dostępie do informacji o funkcjonowaniu sędziowskiego nadzoru penitencjarnego w praktyce. Analiza sprawozdań powizytacyjnych sędziów penitencjarnych niejednokrotnie wskazuje, że nie zawsze dostrzegają oni nieprawidłowości, które stwierdzają pracownicy Biura RPO. Nie zawsze też zakresem wizytacji sędziowskiej obejmuje się wszystkie istotne w świetle norm prawa karnego wykonawczego obszary działalności nadzorowanych jednostek (sposób nagradzania i karanie dyscyplinarne osadzonych, praca komisji penitencjarnej, realizacja programów oddziaływań na skazanego). Rzecznik zwróciła się<sup>559</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

---

<sup>559</sup> RPO-599333-II/08 z 15 lipca 2011 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>560</sup>, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego<sup>561</sup>, wizytacje zakładów karnych przeprowadza się zgodnie z planem, nie rzadziej niż raz na cztery lata, a pozostałych jednostek nie rzadziej niż raz na dwa lata i obejmują one całość spraw podlegających kontroli i ocenie. Lustracje natomiast są przeprowadzane w uzasadnionych przypadkach z urzędu bądź na polecenie prezesa sądu okręgowego lub apelacyjnego, w celu zbadania określonej problematyki z zakresu działalności jednostki. Ministerstwo Sprawiedliwości co roku organizuje naradę nadzorczą sędziów penitencjarnych. Informacje o naradach zamieszczane są na stronie internetowej Ministerstwa. Zarówno lustracje, jak i wizytacje są przeprowadzane zasadniczo przez sędziów penitencjarnych, którym powierzone zostało pełnienie funkcji wizytatora. Sędziowie wyznaczeni na stanowisko sędziego wizytatora penitencjarnego są wybierani spośród sędziów wyróżniających się wiedzą prawniczą i doświadczeniem w zakresie czynności nadzorczych z danego sądu okręgowego i apelacyjnego. Odpis sprawozdania z wizytacji zostaje przesłany Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Obrony Narodowej, Komendantowi Głównemu Policji lub Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Ministrowi Zdrowia i w niektórych przypadkach Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z kolei odpis sprawozdania z lustracji przekazywany jest Ministrowi Sprawiedliwości lub Ministrowi Obrony Narodowej gdy zachodzi potrzeba zawiadomienia właściwych organów o konieczności zmiany lub uchylenia przepisów sprzecznych z ustawą, ewentualnie zawiadomienia o rażących uchybieniach w zakresie prawidłowości funkcjonowania kontrolowanej jednostki.

#### 9. Ograniczanie prawa więźniów do utrzymywania kontaktu w formie widzeń z dalszą rodziną oraz innymi osobami bliskimi

W 2011 r. do Rzecznika wpływały skargi skazanych na decyzje dyrektorów jednostek penitencjarnych, ograniczające prawo więźniów do

<sup>560</sup> Pismo z 24 sierpnia 2011 r.

<sup>561</sup> Rozporządzenie z 26 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1496).

utrzymywania kontaktu w formie widzeń z członkami ich dalszej rodziny oraz innymi osobami bliskimi. Zgodnie z art. 102 pkt 2 k.k.w. skazany ma prawo do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi, a art. 105 § 1 k.k.w. konkretyzuje to prawo, stanowiąc, iż skazanemu należy umożliwić utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez m.in. widzenia. Tymczasem, dyrektorzy wielu jednostek penitencjarnych uznają, że prawem skazanego jest korzystanie z widzeń jedynie z osobami najbliższymi, o których mowa w art. 115 § 11 k.k. Od skazanych wymaga się złożenia na piśmie wniosku o zezwolenie na widzenie z krewnymi i powinowatymi oraz innymi osobami należącymi do rodziny, niejednokrotnie odmawiając na nie zgody. Dyrektorzy uzasadniali swoje decyzje faktem, że osoby te nie należą do osób najbliższych, więc nie spełniają kryteriów określonych w ww. artykule Kodeksu karnego. **Zdaniem Rzecznika nieuprawnione jest stosowanie definicji osoby najbliższej, określonej w art. 115 § 11 k.k., bowiem Kodeks karny wykonawczy nie odsyła w tej mierze do bezpośredniego lub chociażby odpowiedniego stosowania tego przepisu przy interpretacji art. 105 § 1 k.k.w.** Rzecznik zwróciła się<sup>562</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw osób pozbawionych wolności.

W odpowiedzi Dyrektor zgodził się<sup>563</sup> ze stanowiskiem Rzecznika, że stosowanie interpretacji przepisu art. 105 § 4 k.k.w. w taki sposób, że skazany ma prawo do widzeń bez zgody dyrektora jednostki penitencjarnej tylko z osobami najbliższymi, określonymi w przepisie art. 115 § 11 Kodeksu karnego, jest interpretacją zawężającą i nieuprawnioną. W celu zapobieżenia występowaniu wskazanych w wystąpieniu Rzecznika naruszeń praw osób pozbawionych wolności w zakresie udzielania widzeń, stanowisko Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zostało przekazane dyrektorom okręgowym Służby Więziennej.

---

<sup>562</sup> RPO-662535-II/10 z 15 lipca 2011 r.

<sup>563</sup> Pismo z 5 sierpnia 2011 r.



10. Bieg terminu środka karnego w postaci pozbawienia skazanych odbywających karę pozbawienia wolności, czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej

W toku badania indywidualnych skarg wpływających do Rzecznika wyłoniła się problematyka dotycząca biegu terminu środka karnego w postaci pozbawienia skazanych, którzy odbywają karę pozbawienia wolności, czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 43 § 2 Kodeksu karnego, środki karne - pozbawienie praw publicznych oraz obowiązków i zakazy wymienione w art. 39 pkt 2 i 3 k.k., 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. Zawieszenie biegu środka karnego w postaci pozbawienia czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej w przekonaniu Rzecznika nie jest uzasadnione. Brak bowiem jednej z podstawowych przesłanek uzasadniających ograniczenie konstytucyjnego czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej, a mianowicie istnienia interesu publicznego, dla którego takie ograniczenie mogłoby okazać się celowe. Możliwość uczestniczenia, nawet w ograniczonym zakresie, w życiu społecznym mogłaby być elementem resocjalizacji skazanych. Efekty omawianego ograniczenia są zatem niecelowe i nieproporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nie na obywatela. Rzecznik zwróciła się<sup>564</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, czy przewidywane są zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

---

<sup>564</sup> RPO-557282-II/07 z 26 września 2011 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>565</sup>, że Minister Sprawiedliwości skieruje wystąpienie Rzecznika wraz ze swoim stanowiskiem do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, w celu uzyskania opinii Komisji Kodyfikacyjnej w niniejszej sprawie. Opinia ta będzie miała szczególne znaczenie dla oceny potrzeby dokonania ewentualnych zmian stanu prawnego w zakresie objętym wystąpieniem Rzecznika oraz zakresu i kierunku takich zmian. Treść opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego zostanie przekazana Rzecznikowi odrębnym pismem.

Rzecznik poinformowała<sup>566</sup> Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o treści powyższego wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości.

11. **Zapewnienie osobom pozbawionym wolności warunków do utrzymania należytej higieny osobistej**

Do Rzecznika wpływały wnioski mężczyzn pozbawionych wolności, którzy wskazywali na problemy w utrzymaniu w zakładach karnych i aresztach śledczych higieny osobistej. Podnosili oni, iż ciepła kąpiel raz w tygodniu jest niewystarczająca oraz stanowi poważne utrudnienie w utrzymaniu czystości i schludnego wyglądu. Zgodnie z art. 102 pkt 1 Kodeksu karnego wykonawczego skazany ma prawo do odpowiednich ze względu na zachowanie zdrowia warunków higieny. Zapis ten został doprecyzowany w § 30 ust. 3 i § 32 ust. 4 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania. Stanowi on, że skazany (tymczasowo aresztowany) korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpieli. Częstsze kąpiele przysługują tylko niektórym grupom osadzonych np. zatrudnionym przy pracach brudzących, chorym, czy też skazanym kobietom. **W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba zapewnienia mężczyznom pozbawionym wolności możliwości częstszego korzystania z kąpieli.** Obowiązujące przepisy umożliwiają wprowadzenie

<sup>565</sup> Pismo z 19 października 2011 r.

<sup>566</sup> Pismo z 7 grudnia 2011 r.

dla więźniów częstszych kąpiei, niemniej jednak tylko zmiana zapisu § 30 ust. 3 regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności może przynieść oczekiwane rozwiązania w tym zakresie. Istotna w sprawie jest również potrzeba uwzględnienia w praktyce standardów praw więźniów, wyrażonych we „Wzorcowych regułach ONZ minimum postępowania z więźniami” z 1955 r. oraz w Europejskich Regułach Więziennych. Rzecznik zwróciła się<sup>567</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy prawodawczej w celu zmiany przepisów w taki sposób, aby mężczyźni pozbawieni wolności mieli zapewnioną możliwość korzystania z ciepłej kąpiei co najmniej dwa razy w tygodniu.

W odpowiedzi poinformowano<sup>568</sup> Rzecznika, że postulat intensyfikacji działań umożliwiających poprawę warunków higieniczno-sanitarnych w jednostkach penitencjarnych, w tym również zapewnienia możliwości częstszego korzystania z ciepłej kąpiei jest niewątpliwie zasadny. Jednakże w obecnym stanie technicznym oraz organizacyjno-finansowym jednostek Służby Więziennej postulat ten nie jest możliwy do wprowadzenia. Zwiększeniu winny ulec w budżecie więziennictwa wielkości środków na wydatki bieżące na zakup dodatkowych ilości wody, zrzut ścieków oraz zużycie paliw i energii do podgrzania wody. Zmianie powinna ulec także infrastruktura części zakładów karnych i aresztów śledczych, w tym budowa dodatkowych łaźni w pawilonach penitencjarnych oraz rozbudowa źródeł ciepłej wody użytkowej, jak również rozbudowa instalacji ciepłej wody użytkowej.

Centralny Zarząd Służby Więziennej w ramach opracowywania aktu prawnego nowelizującego przepisy dotyczące warunków bytowych w zakładach karnych i aresztach śledczych, planuje zawrzeć uregulowanie pozwalające na zwiększenie częstotliwości kąpiei w tych jednostkach, które spełniają odpowiednie warunki organizacyjno-techniczne. Jednocześnie podjęto działania zmierzające do ustalenia bilansu niezbędnych przedsięwzięć warunkujących poprawę standardu sanitarno-higienicznego jednostek penitencjarnych dla szczegółowego oszacowania

---

<sup>567</sup> RPO641650-II/10 z 8 grudnia 2011 r.

<sup>568</sup> Pismo z 29 grudnia 2011 r.

potrzeb oraz opracowania programu działań dostosowawczych, który zostanie wdrożony do realizacji stosownie do możliwości finansowych Służby Więziennej.

#### 12. Nieujawnianie faktycznego przeludnienia przez dyrektorów niektórych placówek penitencjarnych

W trakcie wizytacji prewencyjnych w zakładach karnych i aresztach śledczych, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji powzięli wiadomość o nieujawnianiu faktycznego przeludnienia przez dyrektorów niektórych placówek penitencjarnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, skazanego lub tymczasowo aresztowanego osadza się w celi mieszkalnej wieloosobowej lub jednoosobowej. Art. 79b § 1 k.k.w. nie pozwala na pobyt tych osób w celi przejściowej dłuższy niż 14 dni. Natomiast zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, z ogólnej pojemności zakładów wyłącza się miejsca zakwaterowania w celach mieszkalnych znajdujących się w oddziałach szpitalnych, oddziałach i celach wymienionych w art. 88a § 1 i art. 212a § 2 k.k.w., celach izolacyjnych, o których mowa w art. 143 § 1 pkt 8 k.k.w., izbach chorych oraz pomieszczeniach usytuowanych w domach dla matki i dziecka oraz oddziałach tymczasowego zakwaterowania skazanych. Tymczasem wizytacje KMP coraz częściej ujawniają problem włączania tych pomieszczeń w ogólną pojemność zakładów i przetrzymywania osadzonych w celach przejściowych ponad dopuszczalny czas pobytu oraz/lub nieuzasadnione umieszczanie skazanych i tymczasowo aresztowanych w celach izolacyjnych i izbach chorych. Dyrektorzy jednostek penitencjarnych powołują się przy tym na pisemne zalecenia CZSW, które zobowiązują ich do wykorzystywania każdego wolnego miejsca w jednostce w celu ograniczenia skutków przeludnienia. Rzecznik zwróciła się<sup>569</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o

---

<sup>569</sup> RPO-665674-VII/11 z 8 czerwca 2011 r.

zbadanie, czy opisana praktyka obejmuje tylko wizytowane jednostki penitencjarne, czy też ma miejsce w innych jednostkach.

W odpowiedzi wyjaśniono<sup>570</sup>, że w celu wykonania zaleceń zawartych w ww. wystąpieniu Rzecznika niezwłocznie dokonano oceny zjawiska we wszystkich jednostkach penitencjarnych oraz wskazano osobom odpowiedzialnym sposób rozwiązania problemu. Dyrektor Generalny podkreślił również, że wszystkie dotychczasowe działania Służby Więziennej (m.in. umieszczanie skazanych w izbach chorych, celach w oddziałach dla „niebezpiecznych”, celach przejściowych) miały jeden podstawowy cel, jakim jest zapewnienie każdemu osadzonemu ustawowego prawa do 3 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej w celi. Jednocześnie Dyrektor zapewnił, że opisane zjawiska będą przedmiotem systematycznego monitoringu ze strony Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

## **B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich**

1. Przypadki długotrwałego pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka oraz brak możliwości stałego wglądu do regulaminu pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia

W trakcie wizytacji prowadzonych m.in. w placówkach dla nieletnich przez pracowników Biura RPO, w ramach zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, dostrzeżono problem długotrwałych pobytów nieletnich zatrzymanych w policyjnych izbach dziecka. Standardy zawarte w międzynarodowych instrumentach prawa przewidują, że pobyt dziecka w takim miejscu powinien być jak najkrótszy oraz odbywać się na zasadach i w trybie ustalonym przez ustawę. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że główną przyczyną przedłużonych pobytów zatrzymanych nieletnich jest oczekiwanie na miejsce w schroniskach dla nieletnich. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z braku przepisu prawnego określającego czas pobytu nieletniego w izbie po ogłoszeniu przez sąd orzeczenia o umieszczeniu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Krajowy Mechanizm Prewencji każdorazowo podkreśla, że policyjne izby dziecka

---

<sup>570</sup> Pismo z 5 lipca 2011 r.

nie są placówkami dostosowanymi do dłuższych pobytów nieletnich, chociażby ze względu na to, że nieletni nie realizują w nich obowiązku szkolnego. W związku z tym należy podejmować wszelkie możliwe działania, aby pobyt nieletnich w tego typu placówce był możliwie najkrótszy. Podobne zalecenia zawarł Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu oraz Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT), w sprawozdaniu dla polskiego rządu z wizyty w Polsce w 2004 r. CPT zalecił wówczas, aby władze polskie zrobiły wszystko w celu zapewnienia przestrzegania w praktyce przepisów prawnych podczas pobytu dzieci w policyjnych izbach dziecka. Tymczasem, zalecenia te w dalszym ciągu nie są realizowane. Rzecznik zwróciła się<sup>571</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii. Wystąpienie Rzecznika w tej sprawie zostało skierowane również do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>572</sup>, że przypadki przedłużających się pobytów nieletnich w policyjnych izbach dziecka nie mają swojego źródła w podległym Ministrowi Sprawiedliwości systemie kierowania do schronisk. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest również brak miejsc w schroniskach. Wykorzystanie miejsc w schroniskach dla nieletnich utrzymuje się na poziomie 70%, co umożliwia Okręgowym Zespołom Nadzoru Pedagogicznego natychmiastowe wystawianie nieletnim skierowań do schronisk bezpośrednio po wpłynięciu wniosku i stosownej dokumentacji. Po wystawieniu przez OZNP skierowania, sądy niezwłocznie przesyłają właściwej jednostce policji nakaz doprowadzenia. Ponadto Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości prowadzi aktualizowany cotygodniowo monitoring wykorzystania miejsc w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, co umożliwia podejmowanie niezbędnych działań w celu wyeliminowania ewentualnych trudności.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił<sup>573</sup>, że w ocenie Ministerstwa nie można mówić o nieuzasadnionym

---

<sup>571</sup> RPO-672816-VII/11 z 1 czerwca 2011 r.

<sup>572</sup> Pismo z 11 lipca 2011 r.

<sup>573</sup> Pismo z 7 lipca 2011 r.

przetrzymywaniu dziecka w policyjnej izbie dziecka w sytuacji, w której pomimo, iż sąd w ciągu 72 godzin od momentu zatrzymania nieletniego wydał postanowienie o jego umieszczeniu w schronisku dla nieletnich, jednak z powodu braku wolnych miejsc w schronisku musi on oczekiwać w policyjnej izbie dziecka. Nadrzędnym celem Policji w tego typu sytuacjach jest bowiem dobro nieletniego i zapewnienie mu należytej opieki, a co się z tym wiąże, niezwłoczne wykonanie postanowienia sądu i przekonwojowanie nieletniego do schroniska.

Problem długich pobyków nieletnich w policyjnych izbach dziecka pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika. Obserwując skalę problemu oraz wynikające z niego zagrożenia dla nieletnich zatrzymywanych w policyjnych izbach dziecka, Rzecznik stoi na stanowisku, iż należy pilnie podjąć wszelkie możliwe działania, aby pobyt dziecka w tego typu miejscu był jak najkrótszy. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>574</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o rozważenie propozycji dotyczącej wprowadzenia praktyki informowania przez kierowników policyjnych izb dziecka sądu rodzinnego, na polecenie którego nieletni przebywa w policyjnej izbie dziecka, o upływającym lub zbyt długim terminie pobytu oraz wspólnego ustalenia sposobów dalszego postępowania z nieletnim. Informacja na ten temat powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumentacji jednostki. Jednocześnie Rzecznik zwróciła się z prośbą o ponowne zajęcie stanowiska w kwestii praktyki zapoznawania osób zatrzymanych z regulaminem pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia jednostek organizacyjnych Policji.

W odpowiedzi wyjaśniono<sup>575</sup>, że większość proponowanych przez Komendę Główną Policji rozwiązań znalazło odzwierciedlenie w uchwalonych przez Sejm nowelizacjach ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zmiany nie uwzględniły jednak propozycji określenia czasu pobytu nieletniego w policyjnej izbie dziecka po ogłoszeniu przez sąd orzeczenia o umieszczeniu nieletniego w schronisku

---

<sup>574</sup> RPO-672816-VII/11 z 25 sierpnia 2011 r.

<sup>575</sup> Pismo z 23 września 2011 r.

dla nieletnich lub w innej placówce wymienionej w art. 40 § 6 pkt 4 u.p.n. Z dokonanych w Ministerstwie Sprawiedliwości ustaleń wynika, że regulacja ta powinna zostać uwzględniona podczas kolejnej nowelizacji przedmiotowej ustawy. Do komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji, skierowane zostało wystąpienie, w którym zalecono m.in. monitorowanie czasu pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka i każdorazowe informowanie właściwego sądu rodzinnego o upływającym lub zbyt długim terminie pobytu. Ponadto poinformowano, że w Komendzie Głównej Policji trwają prace nad nowym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, m.in. w sprawie pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, w ramach których zaproponowane zostaną rozwiązania polegające na zapewnieniu osobom umieszczonym w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia możliwości stałego wglądu do regulaminu pobytu.

## 2. Prowadzenie działań operacyjno-wykrywczych w policyjnych izbach dziecka

W trakcie wizytacji w policyjnych izbach dziecka, prowadzonych w związku z pełnieniem przez Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, zwrócono uwagę na kwestię prowadzenia pracy wykrywczej przez pracowników policyjnych izb dziecka oraz metody prowadzenia działalności operacyjnej przez funkcjonariuszy Policji. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka<sup>576</sup> określając rolę izb, podkreślono ich funkcję opiekuńczo-wychowawczą. W związku z tym nie są do pogodzenia czynności charakterystyczne dla pracy operacyjno-dochodzeniowej, stawiające dziecko w roli źródła materiału operacyjnego, z oddziaływaniami wychowawczymi. KMP stwierdzając tego typu praktyki zalecał zaprzestanie prowadzenia w izbach dziecka pracy wykrywczej dotyczącej przestępstw i ich sprawców. Prowadzenie pracy

---

<sup>576</sup> Rozporządzenie z 21 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 104, z późn. zm.).



operacyjnej w policyjnych izbach dziecka jest uzasadniane przez komendantów nadzorujących wizytowane jednostki koniecznością realizacji zadań wynikających z zarządzenia nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. Ponadto pojawiają się sygnały, że funkcjonariusze Policji namawiają lub zmuszają nieletnich do przyznawania się do czynów karalnych, których nie popełnili. Przyczyną stosowania tego typu praktyk może być wymóg podnoszenia statystyk wykrywalności przestępstw bądź ocena pracy funkcjonariuszy dokonywana na podstawie liczby sporządzonych meldunków informacyjnych. Rzecznik zwróciła się<sup>577</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie i zbadanie ujawnionych nieprawidłowości.

W odpowiedzi poinformowano<sup>578</sup>, że sygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika nieprawidłowości nie potwierdziły się. Podkreślono jednocześnie, iż policjanci wykonując czynności z udziałem nieletnich, kierują się dobrem dziecka. Zatem wszystkie czynności podejmowane przez policjantów wobec nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka muszą odbywać się z poszanowaniem prawa. Sprawa pozostaje w dalszym zainteresowaniu Rzecznika.

### 3. Stosowanie w niektórych zakładach poprawczych kary przeniesienia wychowanka do innej placówki

W trakcie wizytacji w placówkach dla nieletnich, w związku z pełnieniem przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, dostrzeżono, iż w niektórych zakładach poprawczych stosowana jest kara przeniesienia wychowanka do innej placówki. Wątpliwości Rzecznika wzbudził fakt, iż podstawą kar stosowanych w zakładach poprawczych nie były zapisy ustawy o postępowaniu w sprawie nieletnich<sup>579</sup>, lecz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich<sup>580</sup>. W art. 95 § 3 ustawy o

<sup>577</sup> RPO-664999-VII/11 z 3 października 2011 r.

<sup>578</sup> Pismo z 7 listopada 2011 r.

<sup>579</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.).

<sup>580</sup> Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1349).

postępowaniu w sprawie nieletnich, upoważniającym do wydania powyższego rozporządzenia ani zakres spraw przekazanych do uregulowania, ani wytyczne dotyczące jego treści, nie wskazują na możliwość określenia w nim katalogu środków dyscyplinarnych. Kolejna sporna kwestia dotyczy kary w postaci wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie do innego zakładu tego samego rodzaju oraz wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie do zakładu innego rodzaju. Zgodnie z Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie europejskich reguł dla młodocianych przestępców objętych sankcjami lub środkami alternatywnymi, przeniesienie nieletniego nie powinno być stosowane jako kara. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>581</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie objęcia przedmiotem regulacji ustawy tych spraw dotyczących nieletnich, które wykraczają poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawie nieletnich oraz dostosowanie ich treści do Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy.

W odpowiedzi poinformowano<sup>582</sup> Rzecznika, że Ministerstwo sukcesywnie podejmuje prace zmierzające do dostosowania przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich do obecnych realiów oraz szeroko pojętych standardów przestrzegania praw człowieka. W ramach kompleksowej regulacji dotyczącej nieletnich niezbędne będzie określenie minimalnego wieku odpowiedzialności nieletnich oraz zasad doboru odpowiednich metod wychowawczych, co powoduje, że obecnie nie jest możliwe szybkie wprowadzenie w życie nowych regulacji na poziomie ustawy. W związku z powyższym wiele kwestii istotnych dla praw i obowiązków nieletnich zostało, niejako tymczasowo, uregulowanych w rozporządzeniu, aby na bieżąco zapewnić nieletnim maksymalną ochronę realizacji ich praw i obowiązków. Stosowanie przeniesienia wychowanka do innego zakładu w większości przypadków spowodowane jest koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa życia lub zdrowia przenoszonemu wychowankowi bądź pozostałym wychowankom zakładu

---

<sup>581</sup> RPO-672825-VII/11 z 23 września 2011 r.

<sup>582</sup> Pismo z 21 października 2011 r.

poprawczego. Procedura obowiązująca przy przenoszeniu wychowanka do innego zakładu uniemożliwia arbitralne podejmowanie decyzji przez dyrektora placówki oraz gwarantuje wychowankowi przestrzeganie jego praw. Jednocześnie podzielono opinię o potrzebie dalszego dostosowywania przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich do wszystkich Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy.

### **C. Pobyt w miejscach zatrzymań**

#### **1. Sposób zapoznawania osób zatrzymanych z regulaminem pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych**

W wyniku czynności przeprowadzonych w trakcie wizytacji pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych Policji, przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji zwrócili uwagę na kwestię zapoznawania osób zatrzymanych z regulaminem pobytu w Pomieszczeniach dla Osób Zatrzymanych (PdOZ). Ustalono, iż osoby zatrzymane mają możliwość zapoznania się z treścią regulaminu pobytu w jednostce w momencie przyjmowania do pomieszczenia, co potwierdzają własnoręcznym podpisem, a funkcjonariusz następnie odnotowuje w książce przebiegu służby. Jednakże w trakcie rozmów indywidualnych przeprowadzanych przez wizytatorów osoby zatrzymane lub doprowadzone w celu wytrzeźwienia niejednokrotnie zgłaszały, że nie zostały poinformowane o prawie wniesienia do sądu zażalenia na zatrzymanie w terminie 7 dni, możliwości skorzystania z natrysku czy dokonania zakupów wyrobów tytoniowych i prasy z własnych środków pieniężnych. W ocenie pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji, niezbędna jest zmiana sposobu zapoznawania się osób zatrzymanych z treścią regulaminu pobytu w PdOZ na taki, który będzie dawał im gwarancję przyswojenia jego postanowień. Krajowy Mechanizm Prewencji proponuje, aby każda osoba zatrzymana w PdOZ miała umożliwiony stały dostęp do informacji dotyczących jej uprawnień i reguł pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych. W związku z

powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>583</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o rozważenie uzupełnienia Zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania zadań w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia o przepis uwzględniający przedstawione uwagi.

W odpowiedzi zapewniono<sup>584</sup> Rzecznika, że kwestia niedostatecznego informowania osób umieszczonych w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia o przysługujących im prawach oraz ograniczonej dostępności do regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach będzie przedmiotem wystąpienia skierowanego do wszystkich KWP/KSP z zaleceniami eliminacji ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto Minister poinformował, iż w ramach planowanych prac legislacyjnych katalog praw osób umieszczonych w PdOZ zostanie rozszerzony o możliwość żądania w każdej chwili udostępnienia regulaminu.

#### **D. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności**

##### **1. Przypadki zgonów osób zatrzymanych do wytrzeźwienia w pomieszczeniach jednostek Policji**

Rzecznik otrzymuje systematycznie z Komendy Głównej Policji informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek Policji. Wśród nich wysoki udział miały zgony osób zatrzymanych przez policjantów. Każdy ze zgłoszonych przypadków zgonu osoby zatrzymanej był przedmiotem badania przez pracowników Biura RPO, zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego i poszanowania praw zatrzymanego. Największa liczba zgonów dotyczyła osób zatrzymanych do wytrzeźwienia i umieszczonych w pomieszczeniach jednostek Policji (PdOZ). Doświadczenia zebrane przez pracowników Biura RPO w wyniku systematycznych wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych oraz

<sup>583</sup> RPO-668208-VII/11 z 12 maja 2011 r.

<sup>584</sup> Pismo z 16 czerwca 2011 r.

analizy przyczyn i okoliczności śmierci osób zatrzymanych do wytrzeźwienia wskazywały, że stan ich zdrowia w trakcie trzeźwienia winien - tak jak w przypadku umieszczenia w izbie wytrzeźwień - znajdować się pod stałym nadzorem lekarza. W celu zapobieżenia w przyszłości zgonom osób zatrzymanych, wskazane jest szczegółowe określenie w przepisach wewnętrznych przypadków, w których stan zdrowia osoby przyjętej do PdOZ w stanie nietrzeźwości powinien być bezwzględnie poddany konsultacji medycznej. Wyniki przeprowadzonych postępowań wyjaśniających w sprawach zgonu osoby zatrzymanej do wytrzeźwienia niejednokrotnie zawierały wnioski dotyczące niewystarczającej bieżącej obserwacji przez policjantów zachowań osób trzeźwiejących oraz braku systematycznej kontroli pomieszczeń, w których przebywały osoby zatrzymane do wytrzeźwienia. Występowały również błędy w dokumentowaniu kontroli cel, które uniemożliwiały stwierdzenie, jak przebiegała obserwacja zachowania osoby zatrzymanej do wytrzeźwienia. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>585</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>586</sup>, iż miejscem gwarantującym odpowiednią opiekę osobom nadużywającym alkoholu są izby wytrzeźwień lub placówki o podobnym charakterze. Miejsca te zapewniają całodobową opiekę medyczną, są odpowiednio wyposażone w leki, sprzęt medyczny, a także aparaturę diagnostyczną. Obecne rozwiązanie umożliwiające umieszczanie osoby nietrzeźwej w policyjnym pomieszczeniu dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia (PdOZ) powinno mieć charakter doraźny i funkcjonować jedynie do czasu utworzenia w całym kraju sieci wyspecjalizowanych placówek, które zapewniałyby odpowiednią pomoc osobom nietrzeźwym. Pomieszczenia policyjne przeznaczone dla osób zatrzymanych nie posiadają bowiem specjalistycznego, profesjonalnego wyposażenia. Policjanci pełniący w nich służbę, pomimo szkoleń oraz zaleceń w tym

---

<sup>585</sup> RPO-654374-II/10 z 6 listopada 2011 r.

<sup>586</sup> Pismo z 13 grudnia 2011 r.

zakresie, nie dysponują specjalistyczną wiedzą umożliwiającą rozpoznawanie objawów chorobowych, jaką mają osoby z wykształceniem medycznym. W PdOZ nie ma stałej opieki medycznej, zaś w przypadku stwierdzenia potrzeby jej udzielenia osobie nietrzeźwej, wzywane jest pogotowie ratunkowe. Ministerstwo stoi na stanowisku, iż konieczne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu zmianę art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w ten sposób, aby nakładał on na organy samorządu terytorialnego w miastach powyżej 50.000 mieszkańców obowiązek tworzenia i prowadzenia izb wytrzeźwień lub innych placówek o podobnym profilu działania.

## XXIII. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

### A. Zawodowa służba wojskowa

#### 1. Sytuacja prawna żołnierzy rannych i poszkodowanych podczas wykonywania obowiązków służbowych w Polskich Kontyngentach Wojskowych

W listopadzie i grudniu 2010 r. Rzecznik spotkał się z członkami Zarządu Stowarzyszenia Rannych i Poszkodowanych w Misjach poza Granicami Kraju. Bezpośrednim powodem spotkania były skargi kierowane do Rzecznika przez żołnierzy, którzy doznali obrażeń ciała podczas wykonywania obowiązków służbowych w Polskich Kontyngentach Wojskowych. Dotyczyły one przeciągających się procedur odszkodowawczych związanych z pracą komisji lekarskich oraz przyznawania rent na określony czas. Jako jeden z głównych poruszony został problem przyspieszenia prac nad przygotowaną przez resort obrony ustawą „o weteranach misji pokojowych i stabilizacyjnych.”

Podczas spotkań podkreślano trudną sytuację finansową poszkodowanych żołnierzy, zwłaszcza tych, których rehabilitacja może trwać wiele miesięcy, a zakup protez przekracza ich możliwości finansowe. Przepisy prawa przewidują wprawdzie występowanie o zapomogę, ale poszkodowani korzystają z tej formy pomocy sporadycznie. Powodem tego, poza procedurą formalną, jest samo określenie „zapomoga”. W piśmie do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik zaproponowała<sup>587</sup>, aby rozszerzyć zapisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>588</sup> i rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków i trybu przyznawania nagród uznaniowych i zapomóg żołnierzom zawodowym<sup>589</sup> o dopisanie „świadczona weterana”, które byłyby formą pomocy tożsamą z zapomogą i dotyczyłyby wyłącznie żołnierzy - uczestników misji pokojowych. Zmiana ta nie powodowałaby dodatkowych kosztów. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby spełnieniem oczekiwań tej grupy żołnierzy i

<sup>587</sup> RPO-664790-III/11 z 24 stycznia 2011 r.

<sup>588</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750, z późn. zm.).

<sup>589</sup> Rozporządzenie z 26 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 240).

pozwoliłoby na wykorzystanie w szerszym stopniu znajdujących się w dyspozycji dowódców środków pomocy.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister poinformował<sup>590</sup>, że procedowany w Sejmie projekt ustawy o weteranach działań poza granicami państwa przewiduje przyznanie weteranom poszkodowanym stałego „dodatku weterana poszkodowanego”. Propozycja zmiany nazwy zapomogi na „świadczenie weterana” została zgłoszona podczas prac w Sejmie posłom Podkomisji Nadzwyczajnej do spraw rządowego projektu ustawy o weteranach, jednak nie uzyskała ona aprobaty posłów. Zagadnienia związane z rehabilitacją oraz protezowaniem żołnierzy poszkodowanych są na bieżąco monitorowane przez Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, który dokłada wszelkich starań, aby zapewnić dostępność powyższych świadczeń w ramach swoich kompetencji oraz obowiązujących przepisów. Odnosząc się do poruszonego w wystąpieniu Rzecznika problemu "przeciągających się procedur odszkodowawczych związanych z pracą komisji lekarskich oraz przyznawania rent na określony czas" poinformowano, iż w opinii Przewodniczącego Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej komisje wydają orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Do Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej nie wpłynęły skargi na przewlekłość procesów orzeczniczych dotyczących określenia uszczerbku na zdrowiu.

W dniu 9 sierpnia 2011 r. przyjęta została ustawa o weteranach działań poza granicami kraju<sup>591</sup>. Zgodnie z art. 45 tej ustawy wchodzi ona w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (tekst ustawy ogłoszono w dniu 29 września 2011 r.).

Analiza przepisów ustawy wskazuje, że w znacznym stopniu uwzględnione zostały oczekiwania środowiska oraz postulaty Rzecznika, zwłaszcza w zakresie pomocy medycznej oraz opieki socjalnej.

---

<sup>590</sup> Pismo z 21 marca 2011 r.

<sup>591</sup> Dz.U. Nr 25, poz. 1203.



## 2. Funkcjonowanie Centrum Szkolenia na Potrzeby Sił Pokojowych oraz nabór kandydatów do Narodowych Sił Rezerwowych

Z uwagi na otrzymywane sygnały dotyczące warunków pełnienia służby w polskich kontyngentach wojskowych realizujących zadania poza granicami kraju oraz zgłaszane podczas prowadzonych w jednostkach kontroli skargi i uwagi dotyczące tej problematyki, przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy Centrum Szkolenia na Potrzeby Sił Pokojowych oraz zbadali funkcjonowanie systemu realizacji naboru kandydatów do Narodowych Sił Rezerwowych w jednym z Wojewódzkich Sztabów Wojskowych. Odnotowano szereg uwag dotyczących problematyki naboru do Narodowych Sił Rezerwowych oraz funkcjonowania Centrum w związku z decyzją o jego reorganizacji. Rzecznik zwróciła się<sup>592</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec problemów poruszonych przez żołnierzy.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>593</sup>, iż na obecnym etapie tworzenia NSR przewidywane jest elastyczne podejście do generalnie stosowanej reguły naboru terytorialnego, podyktowane kompleksowymi potrzebami uzupełnieniowymi Sił Zbrojnych RP. System motywacyjny przewidziany dla żołnierzy NSR obejmuje uprawnienia i należności o charakterze niematerialnym, w tym możliwość podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia na koszt wojska. Ponadto żołnierze NSR są uprawnieni do otrzymywania rekompensaty finansowej w sytuacji, gdy uposażenie otrzymywane za czas służby będzie niższe od wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz ochronę stosunku pracy na czas pozostawania na kontrakcie. Przewiduje się przyznanie żołnierzom NSR prawa do nagrody w sytuacji, gdy zrealizowali roczny program szkolenia oraz uzyskali pozytywną opinię służbową. Proces przygotowań do wykonywania zadań poza granicami państwa realizowany był dotychczas przez Centrum Szkolenia na Potrzeby Sił Pokojowych i Centralną Grupę Wsparcia Współpracy Cywilno-Wojskowej. Doświadczenia z procesu przygotowania polskich żołnierzy do pełnienia misji poza granicami kraju oraz zmiany charakteru polskiego zaangażowania w operacje wojskowe wynikające z członkostwa

<sup>592</sup> RPO-665472-III/11 z 13 kwietnia 2011 r.

<sup>593</sup> Pismo z 20 września 2011 r.

Polski w NATO i UE, jak również potrzeba racjonalizacji struktur Sił Zbrojnych RP legły u podstaw zmian organizacyjnych, polegających na rozformowaniu wymienionych jednostek wojskowych i utworzeniu na ich bazie Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych. Minister zapewnił, że organy kadrowe dokładają starań, aby jak najlepiej wykorzystać potencjał kadrowy rozformowywanych jednostek, a żołnierzom, którzy utracili swoje stanowiska służbowe, stworzyć warunki dalszej służby w innych jednostkach wojskowych.

### 3. Warunki szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejsze problemy żołnierzy w 21 Brygadzie Strzelców Podhalańskich

W kwietniu 2011 r., pracownicy Biura Rzecznika przebywali w 21 Brygadzie Strzelców Podhalańskich celem sprawdzenia stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z warunkami szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy. Wśród wielu problemów podnoszonych przez żołnierzy, które utrudniały im pełnienie służby i wykonywanie obowiązków wymienić należy: przedłużające się procedury kadrowe (w tym awansowe i wyznaczania na stanowiska służbowe), ograniczone możliwości odbycia przeszkolenia w Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych, które nie pozwalają na skierowanie tych szeregowych zawodowych, którzy wyróżniają się w służbie i mogliby zostać awansowani na podoficerów, obniżenie etatów specjalistów ze stopnia chorążego do stopnia sierżanta. Żołnierze postulowali także zmniejszenie ilości badań lekarskich, a co za tym idzie ograniczenie ich kosztów. Zbyt niski w ocenie zainteresowanych jest mieszkaniowy ekwiwalent pieniężny dla szeregowych zawodowych. Postulowano także rozszerzenie programu rekonwersji dla tych szeregowych zawodowych, którzy zostaną zwolnieni w najbliższym czasie, po wprowadzeniu ograniczenia pełnienia służby dla tej grupy żołnierzy – do 12 lat. Zdaniem żołnierzy niezbędna jest zmiana programów szkolenia dla żołnierzy mających wyjechać na misję oraz programu szkolenia dla korpusu szeregowych zawodowych. W ocenie żołnierzy analizy wymaga także potrzeba stworzenia możliwości dostępu żołnierzy do pomocy prawnej w jednostce, bowiem obowiązujące przepisy

podlegają ciągłym zmianom co powoduje, że często konieczna jest specjalistyczna pomoc prawna. Rzecznik zwróciła się<sup>594</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie stosownych działań w celu wyjaśnienia i rozwiązania poruszanych problemów.

Minister szczegółowo odniósł się<sup>595</sup> do problemów poruszonych w wystąpieniu Rzecznika. W opinii Ministra procedury kadrowe (w tym awansowe i wyznaczania na stanowiska służbowe) są zgodne z obowiązującymi przepisami. Czas ich trwania spowodowany jest koniecznością dopełnienia wszystkich warunków formalnych. Zakres koniecznych badań lekarskich, a także wysokość mieszkaniowego ekwiwalentu pieniężnego dla szeregowych zawodowych wynikają z przepisów rozporządzeń MON. Odnosząc się do kwestii ograniczonych możliwości odbycia przeszkolenia w Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych Minister poinformował, że w Wojskach Lądowych prowadzone są prace umożliwiające zwiększenie liczby szkolonych kandydatów na podoficerów. Pomocą rekonwersyjną objęci są wszyscy żołnierze zawodowi i w szczególnych przypadkach także członkowie ich rodzin. Żołnierzom służby kontraktowej umożliwiono korzystanie po 3 latach służby wojskowej z pomocy w zakresie doradztwa zawodowego. Wnioski i doświadczenia z udziału w PKW w misjach poza granicami kraju są wdrażane na bieżąco do praktyki szkoleniowej realizowanej w kraju oraz do procesu przygotowania poszczególnych komponentów w ramach PKW w zakresie, w jakim pozwalają na to przepisy prawa i możliwości obiektów szkoleniowych. Pododdziały zawodowe SZ RP realizują szkolenie programowe według nowego 3-letniego modelu szkolenia, który uwzględnia doświadczenia z misji poza granicami kraju.

#### 4. Zwolnienie od zajęć służbowych żołnierza zawodowego w razie konieczności sprawowania osobistej opieki nad najbliższymi członkami rodziny

W 2011 r. do Rzecznika zwracali się żołnierze przedstawiając problem zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności sprawowania osobistej opieki nad najbliższymi członkami rodziny.

<sup>594</sup> RPO-671958-III/11 z 30 maja 2011 r.

<sup>595</sup> Pismo z 12 lipca 2011 r.

Zgodnie z art. 62 ust. 11 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, żołnierz zawodowy może otrzymać zwolnienie od zajęć służbowych w razie konieczności sprawowania osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny, nieprzekraczające jednak łącznie pięćdziesięciu dni roboczych w roku kalendarzowym. W świetle art. 63 ust. 13 tej ustawy najbliższym członkiem rodziny żołnierza są jego małżonek, dzieci i rodzice. Minister Obrony Narodowej został zobowiązany na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu udzielania żołnierzom zawodowym zwolnienia od zajęć służbowych, o którym mowa w art. 62 ust. 11. Rozporządzenie powinno przewidywać, że zwolnienie żołnierza zawodowego od zajęć służbowych w celu sprawowania osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny powinno mieć w szczególności miejsce „dopiero wtedy, gdy opieki takiej nie może sprawować małżonek żołnierza lub inny członek rodziny”. Regulacja ta ogranicza uprawnienia żołnierza zawodowego. **W ocenie Rzecznika można jej zarzucić naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony praw rodzicielskich oraz zasady równości wobec prawa.** Wskazane regulacje zasadniczo różnią się od rozwiązań przyjętych na gruncie przepisów prawa pracy i przepisów dotyczących innych służb mundurowych, w których kwestia możliwości zwolnienia od zajęć służbowych lub zwolnienia od pracy w razie konieczności osobistego sprawowania opieki nad dziećmi i innymi członkami rodziny uregulowana jest w sposób jednolity. Rzecznik zwróciła się<sup>596</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie podzielił<sup>597</sup> argumentacji zawartej w wystąpieniu Rzecznika. Zdaniem Ministra rozwiązania zawarte w wojskowej ustawie pragmatycznej dotyczące sprawowania osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny nie powodują ograniczenia praw rodzicielskich żołnierzy zawodowych i nie naruszają konstytucyjnych standardów ochrony praw rodzicielskich, jak również nie naruszają zasady równości wobec prawa.

---

<sup>596</sup> RPO-668187-III/11 z 1 czerwca 2011 r.

<sup>597</sup> Pismo z 12 lipca 2011 r.

Problematyka ta pozostaje w dalszym ciągu w kręgu zainteresowania Rzecznika.

5. Przestrzeganie praw obywatelskich żołnierzy 36 specjalnego pułku lotnictwa transportowego, w związku z decyzją o rozwiązaniu jednostki

W dniu 8 września 2011 r. współpracownicy Rzecznika przebywali w 36 specjalnym pułku lotnictwa transportowego w W., w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z najistotniejszymi problemami żołnierzy. Odbyły się spotkania z dowódcą i kadrą kierowniczą oraz pilotami i personelem naziemnym, podczas których zainteresowani mieli możliwość przedstawić swoje uwagi i wnioski. Zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej, pułk ma zostać rozwiązany do końca 2011 r. Od dnia 1 stycznia 2012 r. ma funkcjonować nowa jednostka, powstała na bazie dotychczas istniejącej, ze zmienionymi, przynajmniej częściowo, zadaniami. Decyzja o rozwiązaniu pułku była zaskoczeniem zarówno dla dowództwa, jak i żołnierzy, którzy o decyzji o rozwiązaniu jednostki dowiedzieli się ze środków masowego przekazu. Wcześniej mówiło się jedynie o potrzebie wprowadzenia niezbędnych zmian organizacyjnych i szkoleniowych. Wiele czynności zmierzających do poprawy sytuacji podjętych zostało już przez nowego dowódcę pułku, m.in. zmieniono procedury szkoleniowe dla pilotów i system szkolenia. Wprowadzone zostały korzystniejsze struktury etatowe. Pomimo wysiłków czynionych przez dowództwo, część kadry i pracowników wojska nie otrzyma propozycji pozostania w nowo tworzonej strukturze organizacyjnej. Podczas spotkania żołnierze z rozgoryczeniem podkreślali, iż do czasu pobytu przedstawicieli Rzecznika w jednostce, nikt z nimi nie rozmawiał na temat możliwości pełnienia dalszej służby wojskowej. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>598</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku wobec przedstawionych spraw.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>599</sup>, że kwestie rozformowania 36 specjalnego pułku lotnictwa transportowego traktowane są przez

---

<sup>598</sup> RPO-682471-III/11 z 11 października 2011 r.

<sup>599</sup> Pismo z 23 listopada 2011 r.

Ministerstwo Obrony Narodowej w sposób priorytetowy, z troską o aspekt społeczny wprowadzanych zmian. Przedmiotowa jednostka wojskowa zostanie rozformowana do 31 grudnia 2011 r., a 1. Baza Lotnicza zostanie przeformowana w 1. Bazę Lotnictwa Transportowego, która przejmie część zadań i środków etatowych rozformowanego pułku. Wprowadzenie powyższych decyzji odbyło się zgodnie z obowiązującym uregulowaniami prawnymi. Zasadniczym powodem podjęcia decyzji o rozformowaniu 36 specjalnego pułku lotnictwa transportowego był wysoki stopień wyeksploatowania samolotów uniemożliwiający zapewnienie bezpieczeństwa przewozu najważniejszych osób w państwie transportem powietrznym. W związku z powyższym Minister Obrony Narodowej podjął decyzję, iż transport powietrzny realizowany będzie z wykorzystaniem śmigłowców. Do dnia 31 grudnia 2011 r. wszyscy żołnierze zawodowi zatrudnieni w powyższej jednostce zostaną skierowani na nowe stanowiska służbowe, a pracownicy wojska dotychczas zatrudnieni w pułku znajdą pracę w 1. Bazie Lotnictwa Transportowego i innych jednostkach Sił Powietrznych garnizonu.

#### 6. Najistotniejsze problemy marynarzy i żołnierzy pełniących służbę w wizytowanych jednostkach

W dniach 28-29 września 2011 r. współpracownicy Rzecznika przebywali w wybranych jednostkach wojskowych w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich, a także zapoznania się z najistotniejszymi problemami pełniących służbę marynarzy. Odbyto spotkania z dowództwem, oficerami, podoficerami, szeregowymi zawodowymi i pracownikami wojska, w czasie których zainteresowani mieli możliwość przedstawić Rzecznikowi swoje uwagi i wnioski. Do najistotniejszych problemów poruszonych przez marynarzy zaliczyć należy prowadzoną od kilku lat reorganizację, która nie pozwala na pełną realizację programów szkolenia. Zdaniem marynarzy utworzenie Narodowych Sił Rezerwowych kosztem etatów w jednostkach wojskowych, w tym załóg okrętów, nie było dobrym rozwiązaniem. Marynarze wyrazili obawy co do możliwości pełnienia dalszej służby wojskowej, spowodowane głównie tym, że w najbliższych latach wiele

okrętów wizytowanej Flotylli będzie wycofywanych. Brak poczucia stabilności wynika również z faktu, że znaczna część podoficerów jest na kontraktach, a nie w służbie stałej. Krytycznie oceniono ograniczenie do 12 lat czasu służby szeregowym zawodowym. Poważny problem w ocenie rozmówców stanowią braki etatowe w pododdziałach, co znacząco wpływa na jakość wykonywanych zadań, a także na obciążenie żołnierzy. Zastrzeżenia wzbudza wysokość ryczałtu za brak kwatery. Wskazywano również na problemy związane brakami w umundurowaniu. Pracownicy wojska natomiast poruszyli m.in. kwestię niskiego uposażenia, a także słabych warunków socjalnych i higienicznych, utrudniających codzienne wykonywanie obowiązków. Rzecznik zwróciła się<sup>600</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku wobec przedstawionych spraw.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>601</sup>, że treść wystąpienia Rzecznika była przedmiotem szczegółowej analizy w resorcie obrony narodowej. Na jej podstawie można stwierdzić, że szereg problemów podnoszonych w trakcie spotkań przez żołnierzy wynika z subiektywnego odbioru trwającego w Siłach Zbrojnych RP procesu transformacji, który realizowany jest w określonych uwarunkowaniach prawnych, a jego przebieg w dużej mierze uzależniony jest od wielkości środków finansowych przeznaczonych z budżetu państwa na potrzeby resortu obrony narodowej. Kierownictwo MON dostrzega problemy dotyczące przebiegu służby żołnierzy zawodowych nie tylko Marynarki Wojennej, ale całych Sił Zbrojnych. Dlatego w Ministerstwie został powołany Zespół do wypracowania zmian w ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Przedmiotowe zmiany mają na celu m.in. udoskonalenie zasad przebiegu pełnienia zawodowej służby wojskowej przez żołnierzy zawodowych. Minister poinformował również, że Kierownictwo MON intensywnie pracuje nad udoskonaleniem zasad pełnienia służby w Narodowych Siłach Rezerwowych. Powołany został Zespół w sprawie wypracowania nowej formuły funkcjonowania i organizacji NSR. Kierownictwo resortu dostrzega także potrzebę poprawy

---

<sup>600</sup> RPO-683585-III/11 z 15 listopada 2011 r.

<sup>601</sup> Pismo z 29 grudnia 2011 r.

sytuacji płacowej pracowników wojska. Podejmowane działania w tym zakresie polegają na m.in. przeznaczaniu środków pozyskiwanych w wyniku trwającego procesu racjonalizacji zatrudnienia na wzrost wynagrodzeń.

## **B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych**

### **1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji**

#### *a) Obniżanie policjantom dodatków do uposażenia o charakterze stałym z tytułu przebywania na zwolnieniu lekarskim*

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące obniżania policjantom dodatków do uposażenia o charakterze stałym z tytułu przebywania na zwolnieniu lekarskim (głównie długotrwałym). Zastrzeżenia w tej sprawie sygnalizowane były również przez funkcjonariuszy w trakcie wizytacji poszczególnych jednostek Policji przez pracowników Biura Rzecznika. Wątpliwości budzi podstawa prawna takiego rozstrzygnięcia, tzn. przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego<sup>602</sup>, zgodnie z którymi dodatek służbowy może podlegać obniżeniu w zależności od oceny wywiązywania się policjanta z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności służbowych. Konieczna do zastosowania takiej normy prawnej wydaje się obecność funkcjonariusza w służbie. Jednocześnie przepis art. 121 ustawy o Policji<sup>603</sup> stanowi, że w razie choroby, urlopu, zwolnienia od zajęć służbowych oraz w okresie pozostawania bez przydziału służbowego policjant otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym - z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość. Zgodnie z orzeczeniem<sup>604</sup> Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przywołanym w wystąpieniu

<sup>602</sup> Rozporządzenie z 6 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1732, z późn. zm.).

<sup>603</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

<sup>604</sup> Wyrok z dnia 4 lutego 2011 r. II SA/Wa 2069/10.



Rzecznika, zmian, o których mowa w przepisie nie można utożsamiać ze zdarzeniami takimi jak choroba, urlop, zwolnienie od zajęć służbowych, pozostawanie bez przydziału służbowego. Rzecznik zwróciła się<sup>605</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister zgodził się<sup>606</sup> ze stanowiskiem Rzecznika, że obniżanie dodatków służbowych policjantom przebywającym na zwolnieniach lekarskich (bez podstawy prawnej) narusza przysługujące funkcjonariuszowi Policji prawo do uposażenia oraz budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu.

Brak nowych skarg może wskazywać, że zaprzestano praktyki obniżania dodatków służbowych policjantom przebywającym na zwolnieniach lekarskich stosownie do postulatów Rzecznika oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

*b) Umundurowanie policjantów oraz wysokość i warunki przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie*

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Zarządu Głównego NSZZ Policjantów, sygnalizując następujący problem. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy pracownikom pełniącym z wyboru funkcje w związkach zawodowych oraz zakresu uprawnień przysługujących pracownikom w czasie urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy<sup>607</sup> przewiduje, że w okresie urlopu bezpłatnego pracownik zachowuje prawo do umundurowania. Tymczasem w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie umundurowania policjantów<sup>608</sup> dodano zastrzeżenie, iż dla policjantów zwolnionych od obowiązku wykonywania zadań służbowych określonych w przepisach w/w rozporządzenia Rady Ministrów, okres używalności przedmiotów umundurowania wskazanych w załączniku do rozporządzenia wydłuża się o czas trwania zwolnienia. Z kolei w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w

<sup>605</sup> RPO-664775-III/11 z 2 marca 2011 r.

<sup>606</sup> Pismo z 29 marca 2011 r.

<sup>607</sup> Rozporządzenie z 11 czerwca 1996 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 336).

<sup>608</sup> Rozporządzenie z 20 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 738, z późn. zm.).

sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie<sup>609</sup> dodano przepis, zgodnie z którym wysokość równoważnika dla policjanta zwolnionego od wykonywania zadań służbowych na zasadach określonych w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów ustala się z uwzględnieniem wydłużenia okresu używalności przedmiotów umundurowania o czas trwania tego zwolnienia. Rzecznik zwróciła się<sup>610</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ocenę dopuszczalności wprowadzonych zmian w świetle ustawy o związkach zawodowych<sup>611</sup>, z której wynika iż nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej.

W odpowiedzi Minister przedstawił<sup>612</sup> stanowisko, zgodnie z którym rozwiązania przewidziane w § 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie umundurowania policjantów oraz w § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie nie naruszają gwarancji praw związkowych. Policjanci zwolnieni od obowiązku wykonywania zadań służbowych w związku z pełnieniem funkcji w organach związku zawodowego policjantów zachowują prawo do umundurowania oraz do równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie. Policjanci pełniący funkcje związkowe nie są zatem pozbawieni świadczeń przysługujących im w związku ze służbą, a jedynie zmienione są zasady ustalania tychże świadczeń, polegające na wydłużeniu okresu używalności przedmiotów umundurowania. Powyższa zmiana zasad ustalania uprawnienia do otrzymania bezpłatnego umundurowania lub, w przypadku, gdy policjantowi nie wydano przedmiotów umundurowania określonych w rozporządzeniu z dnia 20 maja 2009 r., równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie uzasadniona jest tym, że wykonując w ramach służby zadania inne niż

<sup>609</sup> Rozporządzenie z 26 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 279).

<sup>610</sup> RPO-673749-III/11 z 25 lipca 2011 r.

<sup>611</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.).

<sup>612</sup> Pismo z 24 sierpnia 2011 r.

wynikające ze stosunku służby, a związane z reprezentowaniem praw i interesów zawodowych policjantów, policjanci pełniący funkcje związkowe nie wykonują zadań służbowych, podczas których obowiązani są do noszenia munduru.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

*c) Sposób wypłaty świadczeń funkcjonariuszom Policji*

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Komendy Powiatowej Policji ze skargą dotyczącą zaniechania wypłaty uposażenia. Uważa on, że w sposób niezgodny z prawem przymuszony został do założenia konta bankowego, bowiem jednostka w której pełni służbę nie jest już uprawniona do wypłaty uposażeń. Z uzyskanych wyjaśnień wynikało, iż przyczyną tego stanu faktycznego jest treść rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>613</sup>. Obowiązek realizowania przepisów tego rozporządzenia powoduje, że nie ma technicznej możliwości wypłaty uposażenia do rąk funkcjonariusza w Komendzie Powiatowej Policji. Z przepisów ustawy o Policji wynika reguła zgodnie z którą uposażenie jest płatne bezpośrednio do rąk funkcjonariusza oraz wyjątek - wypłacania należności na konto funkcjonariusza po jego wcześniejszym porozumieniu się z płatnikiem. Odstępstwo od reguły wypłaty do rąk policjanta wymaga porozumienia się obu podmiotów stosunku służbowego. Żadnej zatem ze stron nie przysługuje prawo narzucenia swej woli drugiemu kontrahentowi. Pozostając w zgodzie z treścią rozporządzenia Komendanci Powiatowi Policji będą zmuszeni do wprowadzenia innych sposobów przekazywania kwot na wynagrodzenia pracowników, uposażenia funkcjonariuszy - bez pośrednictwa przelewu bankowego - gwarantującego funkcjonariuszom i pracownikom otrzymywanie świadczeń w ustawowych terminach wypłaty. Takim sposobem będzie pobranie środków w komendzie wojewódzkiej Policji i następnie przekazanie ich do rąk własnych policjanta - co wiąże się z koniecznością wyjazdu - a tym samym dodatkowych kosztów dla budżetu Policji. Rzecznik zwróciła się<sup>614</sup> do Ministra Spraw

<sup>613</sup> Rozporządzenie z 20 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 245, poz. 1637, z późn. zm.).

<sup>614</sup> RPO-673848-III/11 z 29 listopada 2011 r.

Wewnętrznych z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

Rzecznik otrzymała zapewnienie<sup>615</sup> od Ministra Spraw Wewnętrznych, że merytoryczna odpowiedź zostanie udzielona w terminie późniejszym. Od jej treści uzależnione są dalsze działania Rzecznika.

*d) Zwolnienie od zajęć służbowych funkcjonariuszy Policji (mężczyzn) z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat*

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie<sup>616</sup> Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zwolnienia od zajęć służbowych funkcjonariuszy Policji (mężczyzn) w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat, Minister zobowiązał się do uwzględnienia propozycji Rzecznika w pracach nad ustawą o Policji. Z dniem 23 czerwca 2011 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>617</sup>, która zmieniła brzmienie art. 79 ustawy o Policji. Zgodnie z aktualną treścią art. 79 ustawy o Policji policjantowi przysługują uprawnienia pracownika związane z rodzicielstwem określone w Kodeksie pracy, jeżeli przepisy ustawy o Policji nie stanowią inaczej. Jeśli oboje rodzice lub opiekunowie są funkcjonariuszami, z uprawnień może korzystać tylko jedno z nich. Tymczasem w niezmienionym kształcie pozostaje § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>618</sup>. Zgodnie tym przepisem policjantowi - kobiecie wychowującej przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni, z zastrzeżeniem ust. 2. Jeśli oboje rodzice pełnią służbę w Policji, z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, może korzystać jedno z nich. Warunkiem otrzymania zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza - mężczyznę jest pozostawanie w związku małżeńskim z osobą, która pełni służbę w Policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat.

---

<sup>615</sup> Pismo z 11 stycznia 2012 r.

<sup>616</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 446.

<sup>617</sup> Ustawa z 1 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 117, poz. 677).

<sup>618</sup> Rozporządzenie z 2 września 2002 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1261).

Powyższy przepis, pozostający w sprzeczności z art. 79 ustawy o Policji w związku z art. 188 Kodeksu pracy, w dalszym ciągu budzi wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia zasady równości. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>619</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie nowelizacji rozporządzenia w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

W udzielonej odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych zgodził się<sup>620</sup> ze stanowiskiem Rzecznika i zapowiedział podjęcie prac ukierunkowanych na zmianę § 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów.

*e) Postępowanie kwalifikacyjne do służby w Policji*

Po złożeniu przez Rzecznika wniosku<sup>621</sup> do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy o Policji<sup>622</sup> z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji<sup>623</sup> z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nastąpiła zmiana zakwestionowanych przepisów, dostosowująca je do standardów konstytucyjnych<sup>624</sup>.

Dlatego też postanowieniem<sup>625</sup> Trybunału Konstytucyjnego umorzono postępowanie z uwagi na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów.

---

<sup>619</sup> RPO-682197-III/11 z 25 listopada 2011 r.

<sup>620</sup> Pismo z 25 stycznia 2012 r.

<sup>621</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 286.

<sup>622</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

<sup>623</sup> Rozporządzenie z 30 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1202).

<sup>624</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz.U. Nr 40, poz. 207) oraz ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz.U. Nr 205, poz. 1205).

<sup>625</sup> Postanowienie TK z 22 listopada 2011 r.

## 2. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Celnej

### a) Świadczenia socjalne dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem „Inter Regio” na koszt urzędu

Rzecznik wniosła<sup>626</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin<sup>627</sup> w części zawierającej słowa „Inter Regio” z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej<sup>628</sup> oraz z art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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 § 3 ust. 1 rozporządzenia w zakwestionowanym zakresie został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy 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 taktować nie tylko beneficjentów świadczenia socjalnego, ale także wszystkie podmioty gospodarcze świadczące kolejowe usługi w zakresie przewozów pasażerskich.

Trybunał Konstytucyjny powiadomił Rzecznika o wszczęciu<sup>629</sup> postępowania.

<sup>626</sup> RPO-647252-III/11 z 14 marca 2011 r.

<sup>627</sup> Rozporządzenie z 16 lutego 2010 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 177).

<sup>628</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.).

<sup>629</sup> Sygn. akt U 1/11.

### 3. Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

#### a) Pełnienie służby przez Strażaków Państwowej Straży Pożarnej

W piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik przedstawiła szczegółowe uwagi dotyczące braku zgodności niektórych przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej<sup>630</sup> oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pełnienia służby przez Strażaków Państwowej Straży Pożarnej<sup>631</sup> z dyrektywą 2003/88 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy<sup>632</sup>. W wystąpieniu Rzecznik stwierdziła m.in., że ustawa o Państwowej Straży Pożarnej wprowadza zbyt szeroki zakres wyjątków dotyczących czasu pracy (służby), powołując się na tak nieprecyzyjne przesłanki jak potrzeby służby. Przy niedoborach kadrowych sytuacje braku zapewnienia odpowiedniego czasu odpoczynku mogą występować w dużej skali. Ponadto ustawa wprowadza jeden okres rozliczeniowy 6 miesięcy (art. 35 ust. 1). W ten sposób ustawodawca dopuszcza sytuacje, w których dochodzi do natężenia pracy w jednym przedziale okresu rozliczeniowego i komasowanie czasu wolnego w drugim przedziale okresu rozliczeniowego. Na poparcie tych zastrzeżeń wskazać można ukształtowanie normy § 10 rozporządzenia. Stanowi ona o możliwości wykorzystania czasu wolnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu. Rzecznik zwróciła się<sup>633</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister nie zgodził się<sup>634</sup> z uwagami zawartymi w wystąpieniu Rzecznika i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym ustanowiony w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu w sprawie pełnienia służby przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej wymiar i rozkład czasu służby oraz czasu wolnego od

<sup>630</sup> Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 78, z późn. zm.).

<sup>631</sup> Rozporządzenie z 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. Nr 266, poz. 2247 z późn. zm.).

<sup>632</sup> Dz. Urz. .UE z 2003 r., L 299, s. 9-19, polskie wyd. specjalne Dz. Urz. .UE rozdz. 5, t. 4, s. 38.

<sup>633</sup> RPO-646286-III/10 z 25 maja 2011 r.

<sup>634</sup> Pismo z 7 lipca 2011 r.

służby nie pozostaje w sprzeczności z postanowieniami dyrektywy 2003/88/WE. Jednocześnie wyjaśnił, że w każdej jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej obowiązuje ustalany przez kierownika danej jednostki harmonogram służby, który poprzez szczegółowe określenie dni i godzin służby (zgodnie z normą 40 godzin tygodniowo) poszczególnych funkcjonariuszy pożarnictwa oraz przysługujących im dni i godzin wolnych od służby zapewnia równomierne rozłożenie czasu służby oraz czasu wolnego w przyjętym w danej jednostce okresie rozliczeniowym.

#### 4. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Granicznej

##### a) *Badanie warunków służby i szkolenia, a także najistotniejszych problemów funkcjonariuszy Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, związanych z wykonywaniem zadań służbowych*

W kwietniu 2011 r. Zastępca Rzecznika wizytował razem ze współpracownikami Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej celem sprawdzenia stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z warunkami służby i szkolenia, a także najistotniejszymi problemami z jakimi funkcjonariusze borykają się w czasie wykonywania zadań służbowych. Wśród problemów poruszonych przez funkcjonariuszy znalazła się między innymi potrzeba budowy nowego obiektu dla jednej z Placówek Straży Granicznej, bowiem obecnie zajmowany budynek nie zabezpiecza w pełni potrzeb oraz nie spełnia określonych wymogów. Dotyczy to w szczególności warunków socjalnych, ilości pomieszczeń oraz ich wyposażenia. Ma to istotne znaczenie z uwagi na położenie placówki, warunki terenowe oraz fakt, że funkcjonariusze pełnią służbę w systemie zmianowym, a do miejsca pełnienia służby dojeżdżają z pobliskich miejscowości. Ponadto warunki pełnienia służby w tej Placówce są zdecydowanie niekorzystne w porównaniu z sąsiednimi Placówkami, które po przeprowadzonych przebudowach i remontach oraz dostarczeniu specjalistycznego wyposażenia spełniają wszystkie wymagania stawiane w tym zakresie przez Unię Europejską. Drugim problemem była sprawa umundurowania funkcjonariuszy, którzy wskazywali na trudności w otrzymaniu munduru i braku odpowiednich



rozmiarów umundurowania. Rzecznik zwróciła się<sup>635</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku wobec przedstawionych problemów.

W odpowiedzi poinformowano<sup>636</sup> Rzecznika, że postulowana budowa nowej Placówki Straży Granicznej jest planowana do realizacji w najbliższych latach. W odniesieniu do kwestii umundurowania wyjaśniono, że funkcjonariusze Straży Granicznej w związku ze służbą w formacji, otrzymują bezpłatnie umundurowanie zasadnicze, tj. wyjściowe i polowe. Redukcja wydatków budżetowych w latach 2009-2010 skutkowałą ograniczeniem wyposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej w przedmioty umundurowania. Oprócz umundurowania zasadniczego, funkcjonariusze mogą otrzymać umundurowanie dodatkowe i specjalistyczne oraz wyposażenie specjalne, których normy określono w zarządzeniach Komendanta Głównego Straży Granicznej. Wydawanie funkcjonariuszom Straży Granicznej umundurowania według norm zawartych w ww. zarządzeniach ma charakter fakultatywny. Zakupy umundurowania realizowane są w przypadku posiadanych dodatkowych środków finansowych, jednakże dopiero po zakupie umundurowania podstawowego. Za przedmioty umundurowania niewydane w naturze funkcjonariusze Straży Granicznej otrzymują równoważnik pieniężny, w ramach którego mogą zakupić we własnym zakresie przedmioty umundurowania, które uległy zniszczeniu bądź utraciły swoje właściwości użytkowe.

##### 5. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

###### a) *Niekorzystne skutki prawne związane z przyznaniem funkcjonariuszom Służby Więziennej 50% ulgi uprawniającej do przejazdu kolejami*

Do Rzecznika zwrócili się funkcjonariusze Służby Więziennej przedstawiając problem potrącania przez komórki kadrowe od przychodów funkcjonariuszy podatku w związku z zawarciem przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej umowy dotyczącej wykupienia dla wszystkich funkcjonariuszy 50% ulgi uprawniającej do przejazdu

<sup>635</sup> RPO-671957-III/11 z 30 maja 2011 r.

<sup>636</sup> Pismo z 16 czerwca 2011 r.

kolejami. Problem ten powstał na tle art. 183 ustawy o Służbie Więziennej<sup>637</sup>, który stanowi, że funkcjonariuszowi, który zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, przysługuje zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusami. Jednak zgodnie z art. 183 ust. 6 zwrot kosztów nie przysługuje za rok kalendarzowy, w którym wykupiono uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, w wysokości co najmniej 50%. Osoby zwracające się do Rzecznika twierdziły, że przyznanie ulgi powinno nastąpić wyłącznie dla tych funkcjonariuszy, którzy o nią zabiegali, bądź na jej uzyskanie wyrazili zgodę. Realizacja decyzji o wykupieniu ulgi spowodowała niekorzystne skutki prawne dla części funkcjonariuszy, którzy nie dojeżdżają kolejami do miejsca pełnienia służby. Zostali oni zmuszeni do uiszczania zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Oznacza to, że są zobowiązani do ponoszenia dodatkowych świadczeń podatkowych, za przyznanie im uprawnień, których de facto nie wykorzystują. Rzecznik zwróciła się<sup>638</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie tej sprawy.

W odpowiedzi Minister podzielił<sup>639</sup> stanowisko Rzecznika co do wątpliwości interpretacyjnych powstałych na tle obecnego brzmienia art. 183 ust. 6 ustawy o Służbie Więziennej i poinformował o podjęciu w Ministerstwie Sprawiedliwości stosownych prac legislacyjnych w celu wyeliminowania nieścisłości.

Przepisem art. 14 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>640</sup> dokonano zmian w ustawie o Służbie Więziennej poprzez uchylenie w całości art. 183. Wprowadzono natomiast przepis art. 195a, który określa sposób wypłaty ryczałtu funkcjonariuszowi dojeżdżającemu z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby.

---

<sup>637</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.).

<sup>638</sup> RPO-654916-III/10 z 6 maja 2011 r.

<sup>639</sup> Pismo z 7 czerwca 2011 r.

<sup>640</sup> Ustawa z 22 grudnia 2011 r. (Dz.U. Nr 291, poz. 1707).

*b) Wynagrodzenia personelu medycznego w aresztach i zakładach karnych*

W trakcie przeprowadzania kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej przedstawiciel Rzecznika uzyskał informację o nieuwzględnianym zasady proporcjonalności taryfikacji wynagrodzeń personelu medycznego w aresztach i zakładach karnych. Przedstawiciele kadry kierowniczej szpitala twierdzili, iż mają problem z pozyskaniem do służby specjalistów z określonych dziedzin medycyny, co spowodowane jest niewłaściwym taryfikatorem zaszeregowania w Służbie Więziennej. W ocenie przedstawicieli kadry kierowniczej szpitala, kwestia przyjęcia na stanowisko nie powinna być uzależniona od stażu służby w więziennictwie, ale od stażu praktyki lekarskiej i zdobytych kwalifikacji. Zarzuty dotyczące niewłaściwej siatki płac podnosiły także pielęgniarki. Zdaniem przełożonych, żądania pielęgniarek w zakresie zwiększenia płac są słuszne. Przeprowadzone kontrole miały miejsce przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej<sup>641</sup>. Jednak w niniejszym rozporządzeniu w tabelach zaszeregowania pielęgniarki należą od 5 do 7 grupy, podczas gdy asystenci (lekarze, farmaceuci i fizjoterapeuci) należą od 12 do 17 grupy zaszeregowania. Sytuacja ta powoduje znaczące różnice w mnożnikach przeciętnego uposażenia, które mają wpływ na wysokość uposażenia zasadniczego. Rzecznik zwróciła się<sup>642</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o wyrażenie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>643</sup> Rzecznika, że aktualny stan finansów Służby Więziennej nie pozwala na skuteczne podjęcie działań zmierzających do realizacji postulatów służby zdrowia, przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika. Kierownictwo Służby Więziennej dostrzega istniejącą dysproporcję w zakresie grupy stanowisk pielęgniarek w korpusie chorążego i oficerskim. Także zagwarantowanie wyższych stopni

---

<sup>641</sup> Rozporządzenie z 27 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 22, poz.119).

<sup>642</sup> RPO-665168-III/11 z 6 maja 2011 r.

<sup>643</sup> Pismo z 15 czerwca 2011 r.

służbowych oraz wynagrodzeń dla funkcjonariuszy - lekarzy, które byłyby konkurencyjne na rynku pracy, było przedmiotem propozycji kierownictwa Służby Więziennej, które jednak nie uzyskały akceptacji podczas prac nad projektami rozporządzenia w sprawie stanowisk służbowych oraz stopni funkcjonariuszy Służby Więziennej, a także rozporządzenia w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej.

### C. Inne

#### 1. Zasady ustalania świadczenia rekompensującego przysługującego żołnierzowi rezerwy

Na podstawie skargi dotyczącej wysokości świadczenia rekompensującego przysługującego żołnierzowi rezerwy, który utrzymując się wyłącznie z działalności rolniczej odbył ćwiczenia wojskowe, Rzecznik powzięła wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją regulacji prawnej w sprawie zasad ustalania świadczenia pieniężnego takim osobom. W świetle art. 119a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>644</sup> żołnierzowi rezerwy, który odbył ćwiczenia wojskowe, z wyjątkiem ćwiczeń trwających do dwudziestu czterech godzin odbywanych w czasie lub dniu wolnym od pracy, przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 119a ust. 8 tej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego żołnierzom rezerwy odbywającym ćwiczenia wojskowe<sup>645</sup> określa szczegółowy sposób ustalania i wypłacania żołnierzowi rezerwy świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych, oraz zwrotu wydatków poniesionych z

<sup>644</sup> Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).

<sup>645</sup> Rozporządzenie z 1 lutego 2000 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 155).

tego tytułu organom samorządu terytorialnego. Tymczasem w § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia uregulowano wysokość świadczenia wypłacanego żołnierzowi rezerwy, który utrzymuje się wyłącznie z działalności rolnej. **W ocenie Rzecznika problematyka ta powinna zostać uregulowana w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.**

W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>646</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii podjęcia niezbędnych prac legislacyjnych.

Minister, mając na względzie wątpliwości podniesione w wystąpieniu Rzecznika, poinformował<sup>647</sup>, iż dostrzega potrzebę doprecyzowania podczas najbliższej nowelizacji art. 119a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, przez wskazanie w nim oprócz działalności gospodarczej, również „działalności rolniczej”.

Sprawa pozostaje w dalszym ciągu w obszarze zainteresowania Rzecznika.

## 2. Przepisy dotyczące przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zasygnalizowała, że zawarte w pragmatykach służbowych przepisy wskazujące nabycie uprawnień emerytalnych i posiadanie odpowiedniej wysługi lat jako samoistną przesłankę umożliwiającą zwolnienie ze służby, mogą zostać ocenione jako stanowiące dyskryminację ze względu na wiek. Powołując się na regulacje unijne, Rzecznik podkreśliła, że dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia<sup>648</sup> dopuszcza zwolnienie funkcjonariusza służb mundurowych ze służby, ale tylko wtedy, gdy wiek ten uniemożliwia wykonywanie zadań, które mogą być powierzone funkcjonariuszowi, z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tej służby. **W ocenie Rzecznika pożądane byłoby wprowadzenie do pragmatyk służbowych przepisów**

<sup>646</sup> RPO675984-III/11 z 6 lipca 2011 r.

<sup>647</sup> Pismo z 10 sierpnia 2011 r.

<sup>648</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. (Dz. U. WE L 303, z dnia 2 grudnia 2000 r., s. 16; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 5, tom 4 s. 79, wydanej na podstawie art. 13 TWE).

**precyzujących zakres możliwych odstępstw od stosowania dyrektywy oraz wskazujących okoliczności, w których zwolnienie funkcjonariusza ze służby nie mogłoby zostać ocenione jako akt dyskryminacji ze względu na wiek.** Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>649</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>650</sup> Rzecznika, że każdorazowa sytuacja zwolnienia funkcjonariusza ze służby w przypadku nabycia przez niego prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej wymaga indywidualnego badania przez sąd, czy zastosowane środki są właściwe i konieczne z uwagi na osiągnięcie słuszných celów, w tym przypadku utrzymanie zdolności operacyjnych poszczególnych służb. Powyższe stanowisko nie stoi jednak na przeszkodzie, aby poszczególne przepisy pragmatyk służbowych zostały uzupełnione o inne przesłanki, które obok przesłanki wieku uzasadniałyby rozwiązanie stosunku służby z funkcjonariuszem, mając na uwadze zachowanie działalności operacyjnej służb na odpowiednim poziomie. Jednocześnie poinformowano o trwających pracach legislacyjnych, mających na celu reformę całego systemu emerytalnego służb mundurowych, podczas których analizowana będzie również kwestia przesłanek uzasadniających nabycie praw emerytalnych przez funkcjonariusza.

---

<sup>649</sup> RPO-611774-III/09 z 7 czerwca 2011 r.

<sup>650</sup> Pismo z 16 grudnia 2011 r.

## XXIV. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

### 1. Abolicja dla cudzoziemców przebywających w Polsce bez wymaganych prawem zezwoleń

Rzecznik wielokrotnie apelowała o wprowadzenie kolejnej abolicji dla cudzoziemców przebywających na terytorium Polski nielegalnie. Swoją opinię co do kształtu abolicji Rzecznik przedstawiła<sup>651</sup> między innymi w piśmie skierowanym do Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA oraz w wystąpieniu<sup>652</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jako podstawową i jedyną przesłankę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Polski w trybie abolicji, obok wymaganego okresu pobytu cudzoziemca na tym terytorium, Rzecznik wskazała spełnienie kryterium bezpieczeństwa, czyli uznanie cudzoziemca za osobę, która nie stwarza zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Jednocześnie Rzecznik zgłaszała zastrzeżenia co do pojawiających się propozycji ustanowienia kryterium integracji jako dodatkowego warunku abolicji oraz skrytykowała pomysł wprowadzenia obowiązku uzyskania przez cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie pobytowe pozytywnej oceny z wywiadu środowiskowego.

Ostateczne, między innymi dzięki staraniom Rzecznika, abolicja wprowadzona została ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach.<sup>653</sup> Ustawa ta spełniła postulaty Rzecznika. Zgodnie z art. 1 ustawy, przesłanką pozytywną udzielenia zezwolenia na zamieszkanie w trybie abolicji jest nieprzerwany pobyt w Polsce od wskazanych w tym przepisie dat. Przesłanki negatywne, wymienione w art. 3 ust. 2 ustawy, ograniczone natomiast zostały głównie do kryterium bezpieczeństwa. I tak, zezwolenie na zamieszkanie w Polsce w trybie abolicji nie zostanie udzielone w

<sup>651</sup> RPO-667500-V/11 z 17 maja 2011 r.

<sup>652</sup> RPO-R-071-27/11 z 21 czerwca 2011 r.

<sup>653</sup> Ustawa z 28 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1133).

sytuacji, gdy wymagać tego będą względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Zezwolenia nie otrzyma także cudzoziemiec, którego dane znajdować się będą w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, o ile umieszczone tam zostały przez inne państwo strefy Schengen, lub w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, jeżeli podstawą wpisu było zagrożenie dla wymienionych wyżej wartości. W pozostałych przypadkach, cudzoziemiec spotka się z odmową udzielenia zezwolenia pobytowego, gdy nie spełni przesłanek pozytywnych do jego uzyskania lub gdy w postępowaniu abolicyjnym złoży wniosek albo przedstawi dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje bądź też w celu użycia jako autentyczny podrobi lub przerobi dokument bądź użyje takiego dokumentu jako autentycznego.

## 2. Dostęp małoletnich cudzoziemców do edukacji

W 2011 r. w Biurze Rzecznika podjęte zostały kompleksowe badania nad realizacją prawa małoletnich cudzoziemców, przebywających na terytorium Polski, do nauki. Przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika jest przy tym sytuacja małoletnich, którzy wraz z rodzicami, a często także samodzielnie, poszukują w Polsce ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia i korzystają z pomocy socjalnej w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Analizie poddawany jest także sposób realizacji prawa do nauki w przypadku dzieci przebywających w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.

W ramach tych badań Rzecznik zwróciła się do Komendantów Oddziałów Straży Granicznej, którym podlegają ośrodki strzeżone dla cudzoziemców, z prośbą o informację, czy przebywającym w tych placówkach małoletnim zapewnia się jakikolwiek dostęp do edukacji i czy Straż Graniczna współpracuje w tym zakresie z placówkami oświatowymi. Z polecenia Rzecznika przeprowadzane są także wizytacje w szkołach, w których uczą się dzieci korzystające z pomocy w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Celem tych wizytacji jest nie tylko ocena stopnia realizacji prawa małoletnich do



nauki, ale także próba analizy efektywności nauczania i skuteczności istniejących obecnie rozwiązań prawnych, gwarantujących małoletnim dostęp do edukacji. Już w 2012 r. Rzecznik zwróciła się także o udzielenie niezbędnych w tym zakresie informacji do Kuratoriów Oświaty i władz wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Badania będą kontynuowane w bieżącym roku.

## XXV. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>654</sup>, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników<sup>655</sup>.

Wspólną specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (m.in. konferencje i seminaria) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

---

<sup>654</sup> Ustawa z 15.07.1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

<sup>655</sup> Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

### 1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W 2011 r. Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego angażowali się w propagowanie wiedzy na temat praw obywatelskich uczestnicząc w spotkaniach z uczniami szkół różnego typu oraz ze studentami czy grupami zawodowymi. W minionym roku aktywnie współpracowano z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz mediacji i rozwiązywania konfliktów społecznych, na rzecz osób bezdomnych i wykluczonych oraz z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie edukacji i wspierania osób niepełnosprawnych. Bardzo udanym w tym zakresie przedsięwzięciem była konferencja „*Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnością. Dylematy, doświadczenia, dobre praktyki*”, w której w dwóch panelach wzięło udział 10 prelegentów i ponad 160 uczestników (uczestnicy, przedstawiciele mediów, organizatorzy).

Kontynuowana była współpraca z Klinikami Prawa i odbywanie w siedzibie Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu praktyk studenckich (w 2011 r. dla 10 osób).

BPT RPO prowadzi zamiejscowy Punkt Przyjęć Interesantów w Wałbrzychu. Raz w miesiącu w siedzibie Starostwa Powiatowego w bardzo dobrych warunkach przyjmowani byli wnioskodawcy. W roku 2011 r. (w marcu miała miejsce inauguracja działalności Punktu) przyjęto łącznie 83 wniosków od 86 osób.

Liczne działania podejmowane przez przedstawicieli Biura PT służyły zaspokajaniu zapotrzebowania społecznego w zakresie informacji o działaniach Rzecznika. Przejawiało się to w kontaktach z młodzieżą, wizytach grup studentów w siedzibie Biura, wystąpieniach na konferencjach oraz bezpośrednim udziale w licznych spotkaniach i uroczystościach.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu uczestniczyli również w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji.

W roku 2011 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 72,1 % spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 27,9% z ogółu zakończonych) w 21,3% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 4,9% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w 73,8% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg

dotyczyło prawa cywilnego, co stanowiło ponad 33% wpływów spraw nowych. Na nieco niższym poziomie (ok. 21-24,5% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa karnego oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Najmniejszy proc. stanowiły skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2011 r. w Biurze PT przyjęto 1044 osoby oraz udzielono 2047 porad telefonicznych.

## 2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

W 2011 r. Pełnomocnik Terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela, poradnictwa obywatelskiego oraz promocji postaw obywatelskich.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku zaangażowani byli także w realizację zadania koordynowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich „*Krajowy Mechanizm Prewencji*”, w ramach którego brali udział w wizytacjach jednostek penitencjarnych zlokalizowanych na obszarze działalności Biura PT.

W 2011 r. kontynuowana była sprawa przeprowadzonej kompleksowej kontroli w czterech województwach (pomorskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim oraz kujawsko-pomorskim) uchwał rad gmin regulujących odpłatność za przedszkola publiczne. Gminy zmieniły wadliwe uchwały w sposób wskazany przez Rzecznika z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego.

W roku 2011 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 74,3% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 25,7% z ogółu zakończonych) w 11,8 % uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 13% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 75% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego, co stanowiło ponad 36,0 % wpływów spraw nowych. W 2011 r. na wysokim poziomie (ponad 23%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (ok. 15-19% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i

gospodarczego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego (4,8%). W 2011 r. w Biurze PT przyjęto 962 interesantów oraz udzielono 2188 porad telefonicznych.

### 3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

W trakcie działalności Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach nawiązano współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się w szczególności poradnictwem prawnym i pomocą osobom potrzebującym. Efektem tej współpracy było organizowanie wspólnych przedsięwzięć w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym.

Poza merytorycznym badaniem zgłaszanych przez obywateli spraw, Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach podjęło w 2011 r. również badania terenowe, jak np. wizytacje lokali wyborczych w zakresie dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych lokali obwodowych komisji wyborczych; czy udział pracowników Biura PT RPO, jako obserwatorów w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego, których celem była kontrola sprawności reagowania i współdziałania służb i podmiotów, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w sytuacjach kryzysowych oraz weryfikacja wojewódzkiego, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego i innych procedur w przypadku zagrożenia terrorystycznego czy epidemiologicznego. Pracownicy Biura PTRPO przeprowadzali również spotkania z przedstawicielami grup społecznych, zawodowych, czy organizacji pozarządowych.

Podczas wyjazdów terenowych organizowano również spotkania z mieszkańcami, lokalnymi władzami, studentami prawa, czy też słuchaczami Uniwersytetu III Wieku informujące o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. W opisanych działaniach, zarówno w aspekcie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej, jak i organizowania wspólnych przedsięwzięć w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, BPT RPO w Katowicach wspomagały licznie współpracujące z nim organizacje i stowarzyszenia, zarówno krajowe, jak i o charakterze międzynarodowym (centra pomocy, biura porad prawnych,

samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, czy też organizacje młodzieżowe i studenckie).

W roku 2011 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 69,5% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 30,5% z ogółu zakończonych) w 15,8% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 10,2% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w 74% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego, co stanowiło ponad 32% wpływów spraw nowych. Na wysokim poziomie (ok. 26% wpływów) odnotowano sprawy z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (ok. 18% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i gospodarczego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. W 2011 r. w Biurze PT przyjęto 1226 interesantów oraz udzielono 2264 porady telefoniczne.

#### 4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

Przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg w 2011 roku w sprawach cywilnych były skargi dotyczące przedłużających się postępowań sądowych, które zazwyczaj nie kończyły się na jednym posiedzeniu sądu i były wielokrotnie odraczone. Znacznie utrudniało to uzyskanie ochrony prawnej państwa w sporach prywatnych.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości był utrudniony, zdaniem skarżących, wysokimi kosztami procesu sądowego. Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych stosowana była w praktyce orzeczniczej niezwykle rzadko. Podobnie jak instytucja pełnomocnika z urzędu. W tym przypadku sądy często w sytuacjach tego wymagających nie informowały stron o możliwości złożenia wniosku o ustanowienie takiego pełnomocnika.

W 2011 r. częste były także skargi na komorników. Dotyczyły one głównie wysokich kosztów postępowania egzekucyjnego. Odnotowano również skargi na nieetyczne postępowanie komorników. Ilość tych skarg była niewielka ale ze względu na ważną rolę instytucji komornika w wymiarze sprawiedliwości znaczenie społeczne tych skarg jest doniosłe.

Podobnie jak w latach ubiegłych częste były skargi na niewłaściwe działanie nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, który działał opieszale, wybiórczo, konsekwentnie nie realizował zaleceń organów nadrzędnych nadzoru budowlanego, w szczególności inspektorów wojewódzkich.

Obywatele nadal zgłaszali problemy związane z gospodarką przestrzenną i gospodarką nieruchomościami zwracając uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu tych spraw przez urzędy.

W zakresie problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych do Pełnomocników Terenowych zwracali się lokatorzy mieszkań komunalnych z prośbą o pomoc przy przejmowaniu uprawnień do lokali po dotychczasowym najemcy, w sprawach remontów i konserwacji budynków. Częste były również skargi dotyczące sposobu rozliczania opłat za media, zwłaszcza za zużycie wody oraz rozliczanie kosztu ciepła. Pojawiały się także prośby o pomoc w wykupieniu mieszkań będących we władaniu czy to gmin, czy spółdzielni. Liczne okazały się prośby dotyczące zmniejszenia zadłużenia z tytułu czynszu najmu mieszkania, a także rozłożenia na dogodniejsze raty kredytów zaciągniętych z innych tytułów prawnych.

Skargi dotyczące prawa administracyjnego dotyczyły w większości przewlekłości postępowania administracyjnego. Podobnie jak w latach ubiegłych dominowały skargi na długotrwałość procedur dotyczących uzyskiwania potwierdzenia praw do rekompensaty za mienie zabużańskie, a także skargi na beczynność organów w tej materii.

W 2011 roku nadal utrzymywała się duża liczba skarg na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, w szczególności na praktykę stosowania nowego prawa spółdzielczego przez zarządy spółdzielni. W ramach tej grupy skarg znalazły się skargi na sądy rejestrowe (Krajowy Rejestr Sądowy), który – zdaniem skarżących członków spółdzielni – niesłusznie i pochopnie uwzględnia wadliwe wnioski zarządów spółdzielni mieszkaniowych oraz nie wykorzystuje swoich uprawnień proceduralnych w celu egzekwowania obowiązków organów spółdzielni mieszkaniowych.

W 2011 r. zwiększeniu uległa ilość skarg na działania organów administracji lokalnej w związku z wypłatami zapomóg – rekompensat z powodu zniszczeń spowodowanych klęskami żywiołowymi. Główny zarzut dotyczył braku realizacji wypłat według jednakowych kryteriów i zasad.

W ramach problematyki prawa karnego skargi dotyczyły zachowań funkcjonariuszy oraz działań policji. Były to skargi na nadużywanie władzy przez funkcjonariuszy oraz na naruszanie godności osobistej obywateli. Obywatele składali skargi na niechętnie przyjmowanie przez policję próśb o interwencję oraz zawiadomień o przestępstwie.

W roku 2011 do Pełnomocników Terenowych wpływały skargi na działanie prokuratury. Dotyczyły one głównie przedwczesnego umarzenia postępowania karnego lub odmowy jego wszczęcia, bez przeprowadzenia dowodów koniecznych do podjęcia decyzji procesowej. W dalszym ciągu postępowania przygotowawcze trwały zbyt długo oraz zbyt często kończyły się przedwczesnym umorzeniem postępowania. Stronie postępowania bardzo trudno było skutecznie zaskarżyć postanowienie o jego umorzeniu, ponieważ sądy przeważnie utrzymywały w mocy postanowienia prokuratury, nie uwzględniając zażaleń obywateli. Żądania ponownego wszczęcia postępowań karnych zakończonych w fazie prokuratorskiej umorzeniem oraz żądania wszczęcia postępowań niepodjętych (odmowa wszczęcia) kierowane do Prokuratur Okręgowych przez Pełnomocników Terenowych RPO w roku 2011 były w większości uwzględniane.

W 2011 r. wpływały też skargi na orzecznictwo w sprawach karnych. Organy procesowe (sądy, prokuratura) nie uznawały statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, osób faktycznie pokrzywdzonych wskutek popełnienia przestępstwa.

Nadal aktualne były skargi na złą organizację procesu sądowego, polegającą na częstym przerywaniu rozprawy i odraczaniu posiedzeń.

Do Biur Pełnomocników Terenowych RPO wpływały również skargi dotyczące sposobów przeprowadzenia kontroli przez funkcjonariuszy ruchu drogowego oraz warunków zatrzymania i sposobu przeprowadzania czynności procesowych przez funkcjonariuszy Policji, jak również



warunków odbywania kary pozbawienia wolności, które zbadano lub przekazano do rozpoznania właściwym wydziałom kontroli Komend Wojewódzkich, sądom penitencjarnym oraz dyrektorom zakładów karnych.

Znaczna część spraw skierowanych do Rzecznika z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyła przewlekłości postępowań w sprawie świadczeń przyznawanych na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE oraz długiego oczekiwania na wydanie formularzy ubezpieczeniowych przez instytucje zagraniczne. Na skutek interwencji RPO, w celu wyeliminowania nieterminowej realizacji zadań, w Wydziale Realizacji Umów Międzynarodowych ZUS dokonane zostały stosowne zmiany organizacyjne oraz sporządzony został harmonogram realizacji spraw zaległych, którego wykonanie monitorowane jest przez dyrektora oddziału oraz jednostkę nadrzędną. Nadal wiele skarg dotyczyło warunków przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym oraz przeliczenia wysokości przyznanych świadczeń. Liczne były również skargi z zakresu warunków pracy i zasad ustalania wynagrodzenia funkcjonariuszy służb mundurowych.

W 2011 r. do Biur PT RPO wpływały skargi na działanie Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej tj. na odmowę przyznania świadczeń socjalnych lub też ich zbyt niski wymiar. Osoby skarżyły się ponadto na zbyt długi okres oczekiwania na przydział lokalu socjalnego oraz bardzo niski standard tych lokali.

W zakresie problematyki prawa administracyjnego i gospodarczego do Biur Pełnomocników Terenowych RPO wpływały różnego rodzaju skargi dotyczące ograniczeń swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W zakresie tej problematyki zgłaszano również skargi typowo konsumenckie.

W społecznym odczuciu Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezwykle istotnym instrumentem chroniącym Obywateli przed naruszeniem ich praw. Wiedza na temat istniejącego stanu prawa – w tym własnych uprawnień ochrony praw obywatelskich – jest na dalece niewystarczającym poziomie. Brak instytucjonalnego zabezpieczenia w postaci bezpłatnych

usług profesjonalistów – prawników, istniejąca rutyna w praktyce urzędniczej w warunkach ciągle zmieniających zakresów prawa, a także brak dostatecznej jakości stanowienia tego prawa są przesłankami w pełni uzasadniającymi konieczność rozwijania możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **XXVI. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

W związku z badanymi przez Rzecznika skargami, nasuwają się uwagi natury ogólnej dotyczące zarówno etapu tworzenia prawa jak też etapu jego stosowania. Nadsyłane do Rzecznika skargi wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

### **A. Tworzenie prawa**

W 2011 r. nie nastąpiła zasadnicza poprawa procesu stanowienia prawa. Zasada przyzwoitej legislacji wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego stanowi wartość konstytucyjną. Stąd też stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych swoich zachowań, stanowi naruszenie Konstytucji.

Procedura tworzenia prawa od strony formalnej bliska jest standardom europejskim. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim etapu realizacji. Żywiołowość procesu stanowienia prawa powoduje rozchwianie systemowych rozwiązań prawnych, inflację przepisów tworzonych przez wiele ośrodków decyzyjnych oraz brak koordynacji. W ten sposób preferencję przyznaje się rozwiązaniom doraźnym, kosztem rozwiązań systemowych. Kolejne nowelizacje przepisów załamują stabilność i czytelność systemu prawnego. Ów brak stabilności dotyczy także regulacji o charakterze kodeksowym, które ze swej istoty nie powinny podlegać doraźnym zmianom. Przykładowo w 2011 r. Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks karny były nowelizowane 11 razy, zaś Kodeks postępowania cywilnego został poddany 12 nowelizacjom.

Nowym zjawiskiem jest wielokrotne nowelizowanie ustaw jeszcze przed ich wejściem w życie. Tak stało się w przypadku Kodeksu wyborczego, który został przed wejściem w życie poddany czterokrotnej nowelizacji. Zjawisko to każe krytycznie ocenić jakość procesu legislacyjnego (w tym przypadku długotrwałego), skoro jego finalnym efektem jest pospieszna zmiana niedawno uchwalonych przepisów.

Daje się także zauważyć lekceważenie adaptacyjnej roli przepisów przejściowych. Wyrazem tego jest niezamieszczanie w nowych ustawach przepisów przejściowych bądź też bardzo ograniczone korzystanie z przepisów przejściowych. W efekcie obywatele, którzy mają swoje sprawy w toku, zaskakiwani są całkowicie nowymi regulacjami.

W dalszym ciągu występuje też zjawisko opóźnienia w wykonywaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych, co powoduje, że wchodzące w życie ustawy nie mogą być w pełni stosowane. Według informacji przekazanych Rzecznikowi, przykładowo na dzień 11 lutego 2011 r. nie zostało zrealizowane 170 upoważnień ustawowych. Oznacza to, że liczba niewydanych aktów wykonawczych utrzymuje się w dalszym ciągu na wysokim poziomie.

Kolejny problem dotyczy braku odpowiedniego *vacatio legis*, co powoduje zaskoczenie adresatów norm prawnych nowymi regulacjami prawnymi. Modelowym przykładem takiej sytuacji było wprowadzenie w życie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>656</sup>. Ustawa została ogłoszona w dniu 13 czerwca 2011 r., a więc ponad pół roku przed wejściem w życie. Natomiast kluczowe akty wykonawcze do tej ustawy zostały ogłoszone w ostatniej chwili. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* nie ma zaś charakteru technicznego, lecz jest powiązany z gwarancjami praw jednostki wynikającymi z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że adresaci norm prawnych muszą mieć odpowiedni czas na przystosowanie się do nowych regulacji prawnych. Prawo nie może stać się swoistą pułapką zastawioną przez władzę publiczną na obywatela. Poza tym nieprawidłowo wprowadzone prawo jako nieznanе jego odbiorcom nie wypełnia swojej podstawowej funkcji regulacyjnej.

Wreszcie wskazać trzeba, że także zaniechanie wydania ustawy może prowadzić do naruszenia praw jednostki. Taka sytuacja występuje w zakresie szeroko pojętej restrytywizacji. Brak ustawy restrytywizacyjnej

---

<sup>656</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.).

spowodował, że obecnie prowadzona jest tzw. „mała reprivatyzacja” oparta na wzruszaniu w postępowaniu administracyjnym wydanych w przeszłości decyzji o wywłaszczeniu i nacjonalizacji oraz procesach cywilnych. Postępowania w tych sprawach są z reguły długotrwałe, a bywa, że ich finalnym rezultatem jest naruszenie interesów osób trzecich (np. lokatorów zajmujących budynki mieszkalne podlegające zwrotowi).

## **B. Prawo do sądu**

Za wciąż nierozwiązany problem, wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika, należy uznać przewlekłość postępowań sądowych. Uzyskane, bywa że po wielu latach, rozstrzygnięcie sądowe, w licznych przypadkach nie satysfakcjonuje obywateli. Brak gwarancji rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie podważa zaś zaufanie obywateli do państwa.

W kontekście prawa do sądu trzeba też postrzegać zagadnienie zapewnienia osobom ubogim pomocy prawnej. W stosunku do tej kategorii osób, aby zasada równości przed sądami została zrealizowana nie tylko w aspekcie formalnym, lecz także w aspekcie materialnym, w określonych sytuacjach niezbędne jest zapewnienie efektywnej pomocy prawnej. Zmiany procedur sądowych wskazują na trwałą tendencję do profesjonalizacji postępowania przed sądami. Jeśli do tego dodać zjawisko „inflacji prawa”, to w sposób nieuchronny wśród osób podejmujących obronę swoich praw przed sądami pojawia się zwiększone zapotrzebowanie na profesjonalną pomoc prawną. Tymczasem w zakresie świadczenia pomocy prawnej w Polsce można mówić raczej o zbiorze luźno powiązanych ze sobą przepisów niż o systemie tej pomocy. Brak jest też systemu monitorowania jakości pomocy prawnej świadczonej z urzędu. Podejmowane wielokrotnie próby uchwalenia ustawy o pomocy prawnej zakończyły się zaś niepowodzeniem.

Niezbędne są także zmiany w procedurze w sprawach o wykroczenia mające na celu zagwarantowanie prawa do obrony i prawa do sądu, w szczególności, poprzez umożliwienie powoływania obrońcy przez osobę, wobec której istnieją podstawy do skierowania wniosku o ukaranie na etapie czynności wyjaśniających oraz zagwarantowanie dostępu do akt

zarówno pokrzywdzonemu jak i potencjalnemu obwinionemu już na tym etapie postępowania.

W procedurze karnej realizacja prawa do obrony, winna być zapewniona poprzez:

- umożliwienie kwestionowania stanowiska prezesa sądu (sądu) w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu (odwołania takiego obrońcy),
- ustalenie ustawowych kryteriów ograniczenia prawa zatrzymanego do kontaktu z adwokatem oraz obrońcy z podejrzanym,
- ustalenie zasad sporządzenia przez obrońców notatek podczas rozpraw prowadzonych z wyłączeniem jawności oraz z akt oznaczonych klauzulą tajności,
- wprowadzenie, jako zasady, obowiązku wysłuchania oskarżonego (podejrzanego) na posiedzeniu, podczas przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania.

### **C. Wolność słowa**

Bez zbędnej zwłoki powinny zostać podjęte działania mające na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznających zawarte w Prawie prasowym przepisy karne dotyczące braku autoryzacji oraz sprostowań za niezgodne ze standardami wolności wypowiedzi. Konieczna jest też w tym zakresie refleksja nad rolą prawa karnego w sprawach objętych ową wolnością. Jedynie bowiem w nadzwyczajnych sytuacjach powinno się sięgać po instrumenty prawnokarne w tego typu sprawach. Regułą powinno natomiast być rozstrzyganie naturalnych przecieży sporów na tym tle z zastosowaniem przepisów prawa cywilnego.

### **D. Wolność osobista**

Zmiany wymagają przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od podejrzanego (oskarżonego) obowiązku poddania się badaniom i oględzinom. Zastosowanie tych środków zostało przewidziane w przepisach rozporządzenia, co narusza

zasadę wyłączności ustawy w regulowaniu materii dotyczącej wolności osobistej.

Zauważyć należy poprawę sytuacji w sprawach dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania. Zmniejszyła się liczba spraw, w których tymczasowe aresztowanie jest stosowane długotrwale. Podjęte przez Rzecznika działania doprowadziły zaś do usunięcia przez Sąd Najwyższy istotnych rozbieżności w wykładni przez sądy niższych instancji przepisów regulujących stosowanie tymczasowego aresztowania. Sąd Najwyższy uznał, że orzekając w sprawie tymczasowego aresztowania sądy są legitymowane także do oceny trafności przyjętej przez oskarżyciela publicznej kwalifikacji prawnej czynu. Ponadto według Sądu Najwyższego sama surowość grożącej kary nie może stanowić wyłącznej podstawy stosowania tymczasowego aresztowania.

#### **E. Prawo do prywatności**

Sfera prawa do prywatności jednostki nie jest chroniona w stopniu dostatecznym. Dlatego Rzecznik złożyła kilka wniosków do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując zawarte w ustawach rozwiązania jako naruszające prawo do prywatności oraz wolność i tajemnicę komunikowania się. Wnioski te dotyczą pozyskiwania przez poszczególne służby (m.in. Policję) danych telekomunikacyjnych oraz stosowania kontroli operacyjnej przez te służby. Przepisy regulujące materię dostępu służb do danych objętych tajemnicą komunikowania się nie regulują w sposób precyzyjny celu gromadzenia danych. Odwołują się jedynie do zakresu zadań poszczególnych służb bądź do ogólnego stwierdzenia o pozyskiwaniu danych w celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw. Przepisy te nie określają też kategorii osób, w stosunku do których niezbędne jest respektowanie ich tajemnicy zawodowej. Nie odwołują się również do zasady subsydiarności, pozyskanie danych może więc nastąpić wówczas, gdy jest to „wygodne” dla danej służby. Ponadto pozyskiwanie danych nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej, zaś istotna część tych danych nie podlega zniszczeniu także wtedy, gdy nie są one przydatne.

**Tymczasem – zdaniem Rzecznika – niejawnosc pozyskiwania informacji o jednostce oznacza, ze nie wie ona o ingerencji w jej prawo do prywatnosci.** Nie moze wiec korzystac z przewidzianych prawem srodkow ochrony swoich praw (przede wszystkim z prawa do sadu). Funkcje gwarancyjne w takim przypadku powinna pelnic ustawa, konkretyzujaca przypadki, w ktorych dopuszczalna jest ingerencja. Oznacza to zakaz poslugiwania sie w takim przypadku klauzulami generalnymi oraz zakaz tworzenia otwartych katalogow okreslajacych przypadki ingerencji. Zbieranie informacji o jednostce musi tez zapewniac poszanowanie zasady proporcjonalnosci, a wiec dane moga byc zbierane, gdy sa niezbedne i nie mozna ich uzyskac za pomoca innych srodkow. Ustawodawca powinien tez zapewnic zewnetrzną, a wiec znajdujaca sie poza segmentem wladzy wykonawczej, kontrole dzialalnosci sluzb. Standardy wlasciwe dla panstwa prawa wymagaja rowniez, aby zniszczeniu podlegaly zgromadzone przez sluzby materialy, jezeli nie sa one przydatne dla prowadzonego postepowania. Powinien takze istniec zakaz wykorzystywania materialow uzyskanych niejawnie w innym celu niz ten, dla ktorego zostaly zgromadzone. Wreszcie przepisy powinny pozwalac na powiadomienie ex post osoby inwigilowanej, iz byla przedmiotem zainteresowania sluzb.

Ustawowej regulacji wymaga tez problematyka wykorzystywania przez organy panstwa jak rowniez podmioty prywatne materialow pochodzacych z monitoringu, ktore zawieraja tresci objete prawem do prywatnosci. Rowniez Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych podziela poglad, co do koniecznosci unormowania zasad i warunkow dopuszczalnosci, a takze celow publikowania nagran z monitoringu i wideonadzoru.

## **F. Bezpieczenstwo obywateli**

Zaniepokojenie Rzecznika budzi narastajaca fala przestepstw popelnianych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych takich jak dewastacje pomnikow i cmentarzy, wznoszenie podczas imprez masowych i zgromadzen okrzykow o charakterze rasistowskim lub antysemickim.



Konieczne jest wzmoczenie skuteczności ścigania sprawców przestępstw tego rodzaju. Istotną część postępowań w tych sprawach kończy się bowiem umorzeniem z powodu niewykrycia sprawców. Zdarzają się także umorzenia postępowania mimo istnienia oczywistych w świetle historycznym dowodów. Niezbędna jest także szeroka edukacja społeczna oparta na doświadczeniu historycznym.

Rzecznik nadal odnotowuje przypadki uchybień w działaniach Policji takie jak: oczywiste błędy w ustalaniu adresu mieszkania lub domu, w których ma zostać przeprowadzone przeszukanie w wyniku czego, dochodzi do poważnych naruszeń konstytucyjnych praw i wolności osób niezwiązanych ze sprawcami przestępstw, a także do ponoszenia przez te osoby strat materialnych.

Niezwykle istotne, z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości - życia i zdrowia ma 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 w tym zakresie Rzecznik, mając na względzie respektowanie i zagwarantowanie praw osób pokrzywdzonych, nadal dostrzega potrzebę objęcia postępowań okresowymi kontrolami oraz rozważenia zasadności wydania stosownych wytycznych.

## **G. Prawa osób niepełnosprawnych**

Skargi napływające do Rzecznika potwierdzają, iż ochrona praw osób niepełnosprawnych wymaga dalszych działań i zmian na rzecz poprawy ich sytuacji. Aktualny pozostaje problem niepełnego pokrywania przez organy gminy kosztów dowozu do szkół niepełnosprawnych uczniów, wynikający z niedoprecyzowania przepisów ustawy o systemie oświaty. Zaniechanie ustawodawcy odbija się na sytuacji osób niepełnosprawnych nie tylko w tej sprawie. Brak nowelizacji Karty Nauczyciela sprawia, że gminy wobec braku środków na utrzymanie szkół i perspektywy ich likwidacji zagarniają środki na edukację dzieci niepełnosprawnych.

Na tle kierowanych skarg ujawniła się też potrzeba zmiany terminu do złożenia wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Obowiązujące obecnie przepisy ograniczają ten termin do 30 dni przed upływem ważności posiadanego już orzeczenia wydanego na czas określony, co powoduje sytuacje, w których pomiędzy utratą ważności posiadanego już orzeczenia, a datą wydania kolejnego, obywatele pozostają bez uprawnień wynikających z posiadania orzeczenia o niepełnosprawności.

Zastrzeżenia budzą też przepisy dotyczące przeprowadzania egzaminu na prawo jazdy, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu na potrzeby przeprowadzenia egzaminu praktycznego. Stanowi to nieuzasadnioną barierę dla osób niepełnosprawnych i utrudnienie w dostępie do rynku pracy i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym. Rzecznik skutecznie interweniowała w sprawie ograniczenia praw osób głuchych i poważnie niedosłyszących w zakresie ubiegania się o prawo jazdy, które to prawa zostały ograniczone wskutek błędnej legislacji.

Napływające skargi wskazują, iż dostęp osób niepełnosprawnych do usług rynkowych (m.in. usługi bankowe, usługi turystyczne) jest w wielu przypadkach ograniczony, co wynika zarówno z nieprzystosowania obiektów do ich potrzeb, ale także z braku regulacji prawnych określających minimalne standardy świadczenia usług na rzecz osób niepełnosprawnych. **W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba uregulowania tych wymogów i standardów.** W obszarze usług turystycznych Rzecznik postuluje wprowadzenie prawnego obowiązku informowania osób niepełnosprawnych o przystosowaniu danego obiektu (np. hotelu) do ich potrzeb.

## **H. Ochrona zdrowia**

W dalszym ciągu daleki od rozwiązania jest problem dostępu obywateli do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Napływające do Rzecznika skargi od pacjentów, ale także lekarzy i farmaceutów wskazują, że system udzielania świadczeń

zdrowotnych jest niewydolny. Najczęściej zgłaszane zastrzeżenia dotyczą ograniczonego dostępu do świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza wysokospecjalistycznych i wysokokosztowych. Efektem tego jest długotrwałe oczekiwanie pacjentów na udzielenie świadczenia. Skargi dotyczą też sposobu traktowania pacjentów przez lekarzy i personel medyczny, jak również nieprawidłowego leczenia. Dopełnieniem tego obrazu służby zdrowia jest trudna sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia, zadłużonych nierzadko w stopniu zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu.

Szczególnie krytycznie należy ocenić fakt, że dotychczas nie powstał system identyfikacji osób uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Wieloletnie zaniedbania spowodowały, że nawet ten elementarny warunek prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na opiekę zdrowotną nie został osiągnięty. Według ustawy dokumentem potwierdzającym prawo ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest elektroniczna karta ubezpieczenia zdrowotnego. Jednak dotychczas, pomimo upływu kilkunastu lat, karty takie nie tylko nie zostały wydane ubezpieczonym, lecz także nie zostało nawet wydane rozporządzenie określające wzór takiej karty. Jest to zaniedbanie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Spowodowało istotne, negatywne skutki społeczne i ekonomiczne oraz podważyło autorytet państwa.

W dalszym ciągu funkcjonuje w społeczeństwie negatywna ocena samorządu zawodowego lekarzy. Z niezadowoleniem pacjentów spotyka się funkcjonujący system odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Badane przez Rzecznika sprawy potwierdziły przypadki naruszeń praw pacjentów, będących stroną tego postępowania. Należy w związku z tym monitorować sposób funkcjonowania nowego modelu odpowiedzialności za zdarzenia medyczne. Sprawa ta wymaga refleksji ustawodawczej i samego samorządu.

Za jeden z kluczowych problemów należy uznać niewydolność i brak dostosowania systemu opieki zdrowotnej do potrzeb starzejącego się

społeczeństwa. Do najważniejszych problemów z tej dziedziny należy zaliczyć: brak odpowiedniej liczby specjalistów z zakresu geriatry, brak nowych poradni geriatrycznych, niewystarczającą liczbę łóżek geriatrycznych, likwidację dotychczasowych oddziałów geriatrycznych, niedostosowany do specyfiki geriatry system finansowania oraz istotny społecznie brak instrumentów wsparcia dla osób opiekujących się osobami starszymi.

W dalszym ciągu niezadawalająca jest sytuacja pacjentów zakładów psychiatrycznych. W wielu przypadkach wymaga ona zasadniczej poprawy zarówno w sferze warunków bytowych, opieki medycznej i przestrzegania ich praw przez władze i personel szpitali, ale także w sferze niewystarczających regulacji prawnych. Wątpliwości budzi w szczególności brak obligatoryjnego przyznawania pełnomocnika z urzędu osobie, wobec której toczy się postępowanie o przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym. Badane przez Rzecznika sprawy ujawniły rozbieżności w udzielaniu przepustek osobom, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym, jak również transportowania poza zakład w celu udzielania świadczeń medycznych w innych placówkach leczniczych. Sytuacja ta wynika z braku przepisów, które precyzyjnie regulowałyby te kwestie.

Nadal aktualny pozostaje problem bezdomności, w szczególności w aspekcie ochrony zdrowia (w tym zbyt sformalizowanych procedur uzyskania świadczeń zdrowotnych), warunków dotyczących pobytu w schroniskach, jak również braku regulacji, które w sposób szczegółowy określałyby zasady udzielania pomocy obywatelom pozostającym w bezdomności z uwzględnieniem potrzeby współpracy organów różnego szczebla. Potrzebne w tym zakresie jest niewątpliwie wprowadzenie standardów świadczeń pomocy społecznej, których beneficjentami są osoby bezdomne.

## I. Ochrona praw rodziny

Celem ustawy o świadczeniach rodzinnych była budowa nowego i odrębnego od systemu pomocy społecznej systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń wspierających rodziny w realizacji ich funkcji. Ustalony próg dochodowy, warunkujący wsparcie rodziny, który od dawna nie był waloryzowany, nawiązuje obecnie do poziomu minimum egzystencji, a nie do minimum socjalnego. Brak waloryzacji tego progu dochodowego powoduje zaś, że coraz więcej rodzin nie uzyskuje wsparcia, chociaż ich sytuacja materialna nie tylko nie uległa poprawie, ale często uległa pogorszeniu (choćby ze względu na zachodzące procesy inflacyjne).

Z kolei zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie wprowadzające górną granicę wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka, blokujące przyznanie takiego świadczenia dla więcej niż dwojga dzieci w sposób sprzeczny z celem ustawy limituje pomoc państwa, nie wspierając finansowo w odpowiedni sposób rodzica w zakresie utrzymania każdego dziecka przez niego wychowywanego, jeżeli posiada on więcej niż dwójkę dzieci.

Wątpliwości konstytucyjne budzi także zawarty w ustawie o świadczeniach rodzinnych przepis, który odmawia 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. Ustawodawca nie dostrzegł w tym wypadku potrzeby odmiennego uregulowania prawa do świadczenia w sytuacji rodzin opiekujących się więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym. Tymczasem 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).

## **J. Prawo do zabezpieczenia społecznego**

Istotny problem z punktu widzenia emerytów i rencistów stanowi trwałość decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyznających im prawo do świadczenia. Nawet po wielu latach możliwe jest uchylene takiej decyzji nie tylko dlatego, że pojawiły się nowe dowody lub zostały ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, lecz również ze względu na ponowną, tym razem odmienną ocenę dowodów przez organ rentowy. Tego typu prawomocność decyzji nie jest gwarantem stabilizacji sytuacji prawnej i życiowej jednostki, skoro organ w każdym czasie i tylko na podstawie odmiennej oceny dowodów może pozbawić jednostkę przysługujących jej praw. Po interwencji Rzecznika Trybunał Konstytucyjny zakwestionował możliwość wzruszania z powodu odmiennej oceny dowodów prawomocnych decyzji wydawanych w sprawach emerytalno-rentowych. Nierozwiązany pozostaje jednak w dalszym ciągu problem bezterminowego wzruszania decyzji ze względu na nowe dowody lub okoliczności.

Istnieje konieczność zmiany praktyki postępowania organów rentowych, które wydając decyzje emerytalne, wyłączają okresy przebywania na urlopie wychowawczym z okresu ubezpieczenia, warunkującego przyznanie prawa do świadczenia. Zgodnie bowiem z uchwałą Sądu Najwyższego powyższe okresy – wykorzystane przed dniem 1 stycznia 1999 r. – są od dnia 28 stycznia 1972 r. okresem podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozostawania w stosunku pracy w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

## **K. Ochrona praw konsumentów**

Niewystarczająca jest ochrona konsumencka, pomimo istnienia organów wyspecjalizowanych w tej ochronie. Konieczna jest kontynuacja działań nakierowanych na zwiększenie dostępu do poradnictwa z zakresu prawa konsumenckiego oraz informacji o prawach przysługujących konsumentom.

Liczne zastrzeżenia konsumentów budzi działalność firm windykacyjnych i stosowanych przez te firmy sposobów dochodzenia należności. Sprawy te ujawniają bezradność obywateli wobec stosowanych pozasądowych form dochodzenia należności.

W dalszym ciągu występują praktyki ograniczające z powodu wieku możliwość korzystania z usług finansowych. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują, iż w wielu przypadkach punkty obsługi klienta nie są dostosowane do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, a język umów bankowych oraz informacje o produktach bankowych pozostają niezrozumiałe. Istotną kwestią jest potrzeba rozwoju dostępu do bankowości elektronicznej dla osób starszych, gdyż pozostawanie poza tą sferą usług może w przyszłości prowadzić do wykluczenia tej kategorii konsumentów.

#### **L. Sytuacja osób pozbawionych wolności**

O ile w znaczeniu statystycznym nie można obecnie mówić o przeludnieniu w zakładach karnych, to zwrócić trzeba uwagę, iż ten stan został osiągnięty m.in. poprzez wykorzystanie w niektórych jednostkach penitencjarnych na cele mieszkalne izb chorych, cel przejściowych, cel do wykonywania kary dyscyplinarnej czy też wykorzystanie cel przeznaczonych dla skazanych stwarzających poważne zagrożenie. Jest to w istocie jednak rozwiązanie doraźne, o charakterze technicznym i nie powoduje ono rozwiązania strukturalnego problemu przeludnienia w zakładach karnych.

Należy także dążyć do zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych właściwych 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.

Nadal wśród osób pozbawionych wolności odnotowuje się takie zdarzenia nadzwyczajne jak: zgon, pobicie, bójka, czy znęcanie się. W związku z tym należy przypomnieć, że to państwo ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa osobistego osobom osadzonym. Na państwie też ciąży prawny obowiązek przeprowadzenia wnikliwego postępowania w celu wyjaśnienia okoliczności, w których doszło do danego zdarzenia. Tymczasem obserwowana praktyka prowadzi do wniosku, że prokuratura nie zawsze z dostateczną intensywnością prowadzi postępowania w tych sprawach.

#### **M. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE**

Podstawą prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, a tym samym podstawą realizacji podstawowych praw człowieka i obywatela jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa zarówno polskiego jak i przepisów prawa europejskiego. Zarówno jednostki jak i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez parlament oraz zobowiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Zaniepokojenie Rzecznika budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Według raportu Komisji Europejskiej Polska jest w czołówce państw Unii, które notują najwięcej opóźnień i naruszeń prawa unijnego. Rzecznik monitoruje działania legislacyjne mające na celu dostosowanie obowiązującego w Polsce porządku prawnego do standardów międzynarodowych, tak by zapewnić spójność regulacji i możliwość pełnego przestrzegania przyjętych na siebie zobowiązań. Rzecznik obserwuje też stan ratyfikowania przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. W dalszym ciągu nie ratyfikowano m.in. Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r.



(na mocy rezolucji nr 61/106) i podpisanej przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. Ratyfikowanie Konwencji na obszarze całej Unii Europejskiej jest jednym z priorytetów Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020.

Do chwili obecnej nie ratyfikowano także Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny (tzw. Konwencja Bioetyczna) podpisanej przez Polskę w dniu 7 maja 1999 r. oraz Protokołów nr 12 (ogólny zakaz dyskryminacji) i 13 (całkowity zakaz kary śmierci) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

Istotną rolę w procesie przestrzegania praw człowieka i obywatela stanowi wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach prowadzonych przeciwko Polsce. Rzecznik na bieżąco monitoruje orzecznictwo Trybunału i podejmuje działania mające na celu wykonywanie wyroków mających wpływ na poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju.

W 2011 r. Rzecznik monitorowała m.in. wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących m.in. organizowania w szkołach publicznych lekcji religii i etyki<sup>657</sup>, braku możliwości odwołania od orzeczenia lekarskiego w sprawie dopuszczalności przerwania ciąży<sup>658</sup>, a także podjął interwencję w sprawie wykonania wyroku dotyczącego gwarancji prawa własności w kontekście ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków<sup>659</sup>. **Zdaniem Rzecznika sposób wykonania powyższych wyroków jest w dalszym ciągu niezadowolający.**

---

<sup>657</sup> Sprawa Grzelak przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 15 czerwca 2010 r.

<sup>658</sup> Sprawa Tysiąc przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 20 marca 2007 r.

<sup>659</sup> Sprawa Potomska i Potomski przeciwko Polsce, wyrok ETPC z 29 marca 2011 r.

**CZĘŚĆ II**

**INFORMACJA  
o działalności  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
w obszarze równego traktowania  
za rok 2011  
oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania  
w Rzeczypospolitej Polskiej**

## I. Wstęp

Na mocy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>660</sup>, Rzecznikowi Praw Obywatelskich - obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, powierzono wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania.

U źródła uchwalenia ustawy o równym traktowaniu leżą trzy dyrektywy Unii Europejskiej – dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Dyrektywy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek wskazania organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania, do którego kompetencji należeć będzie:

1. świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację,
2. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
3. publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją,
4. wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi.

Dyrektywy pozostawiły państwom członkowskim swobodę decyzyjną w zakresie pozycji i struktury organizacyjnej takiego organu czy organów. Stwierdza się przy tym wprost, że organ ten może stanowić część agencji odpowiedzialnych na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka lub ochronę praw jednostki oraz posiadać przymiot niezależności.

---

<sup>660</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

Na mocy ustawy o równym traktowaniu w zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Jednakże w zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik został zobowiązany do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań. Należą do nich:

1. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób,
2. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
3. opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją,
4. wykonywanie dodatkowych obowiązków informacyjnych, polegających na corocznym informowaniu Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazywaniu:
  - a) informacji o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach,
  - b) informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanej w szczególności na podstawie prowadzonych przez Rzecznika niezależnych badań,
  - c) wniosków oraz rekomendacji dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Rzecznik w zakresie równego traktowania powinien ponadto prowadzić systematyczną współpracę z krajowymi organizacjami pozarządowymi oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie zasady równego traktowania.

W toku prac legislacyjnych nad ustawą o równym traktowaniu nie przeprowadzono kompleksowej oceny skutków regulacji, przyjmując ogólnie, że nowe zadania będą finansowane z budżetu Rzecznika. Zaniechanie to spowodowało, iż Rzecznik w roku 2011 nie otrzymała na

realizację nowego zadania żadnych dodatkowych środków budżetowych, a przez to nie posiadał wystarczających zasobów osobowych i rzeczowych, by z wystarczającą efektywnością realizować powierzone mu zadania. Zadania te wymagają wdrożenia nowych form działalności, które nie były wcześniej stosowane, jak prowadzenie niezależnych badań, a także rozwinięcia, utrwalenia w praktyce i usystematyzowania niektórych innych form, jak np. wydawanie rekomendacji i niezależnych sprawozdań. Monitorowanie równego traktowania wszystkich osób oraz zobowiązanie do informowania o stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej wymaga od Rzecznika nawiązania współpracy z wieloma instytucjami krajowymi i międzynarodowymi, gromadzenia szeregu danych zewnętrznych, ich analizowania i przetwarzania w formę zaleceń, kierowanych do organów władzy publicznej. Podjęcie działań, ale też ich rozwinięcie w skali, która umożliwi rzeczywiste oddziaływanie przynoszące oczekiwane rezultaty, wymaga odpowiednich nakładów finansowych, które nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na rok 2011.

Pomimo braku takich nakładów, Rzecznik wyodrębniła w strukturze organizacyjnej urzędu Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego umiejscowiony w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego. Do podstawowych zadań Wydziału należy realizacja zadań w zakresie równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Ponadto w Biurze Rzecznika powołano trzy komisje ekspertów, tj. Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisję Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami oraz Komisję Ekspertów ds. Migrantów. Komisje ekspertów mają za zadanie wspierać Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, a także przygotowywania analiz i monitoringu równego traktowania osób i zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie.

W 2011 r. do Rzecznika wpłynęły 1033 sprawy dotyczące szeroko rozumianej problematyki równego traktowania, w tym dyskryminacji ze

względu na orientację seksualną (334 sprawy), dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (92 sprawy), dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie (67 spraw), dyskryminacji ze względu na wiek (58 spraw), dyskryminacji ze względu na płeć (56 spraw), dyskryminacji ze względu na narodowość (42 sprawy), dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne (25 spraw), dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową (12 spraw), dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne (6 spraw). Należy przy tym zauważyć, że wiele spośród skarg kierowanych do Rzecznika to jednobrzmiące pisma stanowiące efekt kontrowersyjnych wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne, które mogły naruszać dobra osobiste osób fizycznych lub grup mniejszościowych.

W okresie objętym Informacją roczną Rzecznik podjęła do prowadzenia 676 spraw, natomiast w 376 udzieliła wnioskodawcom informacji o przysługujących im środkach działania. Ponadto w 26 sprawach zwrócono się do wnioskodawców o uzupełnienie złożonego wniosku, a 13 spraw zostało przekazanych, według właściwości do odpowiednich organów. W 30 sprawach nie podjęto działań. Wśród spraw, które zostały podjęte przez Rzecznika do zbadania pozytywne dla wnioskodawcy rozwiązanie udało się uzyskać w 31% przypadków, w prawie 50% spraw zarzuty wnioskodawcy nie potwierdziły się. Ponadto w roku 2011 Rzecznik skierowała do właściwych organów 51 wystąpień problemowych dotyczących szeroko rozumianej zasady równego traktowania.

W pierwszym roku realizacji przez Rzecznika zadań wynikających z ustawy o równym traktowaniu przygotowano do wydania dwa raporty tematyczne z serii „Zasada równego traktowania - prawo i praktyka”. Są to raporty poświęcone priorytetowym obszarom działalności Rzecznika tj. ochronie praw osób z niepełnosprawnościami – raport „Zasada równego traktowania - prawo i praktyka. Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia” oraz raport „Zasada równego traktowania - prawo i praktyka. Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia”. Ponadto przeprowadzono badania i kontrole w obszarze praw

wyborczych osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Wnioski z tych badań zostaną wydane w formie raportu w roku 2012.

Rzecznik prowadziła także szerokie działania edukacyjne w obszarze równego traktowania szkółac m.in. asystentów posłów i senatorów, studentów zrzeszonych w uniwersyteckich poradniach prawnych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Rok 2011 należy uznać za niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji nowych zadań Rzecznika jako niezależnego organu do spraw równego traktowania. Był to jednocześnie rok bardzo trudny, biorąc pod uwagę brak jakichkolwiek dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Warunkiem właściwej realizacji nowych zadań Rzecznika, a tym samym skutecznej ochrony obywateli przed naruszeniami zasady równego traktowania jest zapewnienie odpowiedniego finansowania działań Rzecznika w roku 2012.

## II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki

### A. Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich i wybrane sprawy indywidualne.

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

##### a) *Efektywne ściganie przestępstw z nienawiści*

Rzecznik podejmowała w ostatnich latach sprawy związane z przestępstwami polegającymi na głoszeniu haseł rasistowskich, nazistowskich czy faszystowskich, przestępstwami popełnionymi przeciwko członkom mniejszości narodowych, etnicznych lub cudzoziemcom, a także przestępstwami na tle homofobicznym. Znamienne były stosunkowo częste umorzenia lub odmowy wszczęcia postępowań karnych w tych sprawach. Na niski odsetek wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących nienawiści rasowej, a także niewielką liczbę postępowań przygotowawczych zakończonych wniesieniem aktu oskarżenia zwrócił uwagę również Komitet Praw Człowieka na setnej sesji w Genewie w październiku 2010 r. przyjmując uwagi końcowe pod adresem Polski. W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>661</sup> do Prokuratora Generalnego z prośbą o współpracę w przedstawionym zakresie oraz poinformowanie o podjętych działaniach, w szczególności mających na celu zwiększenie efektywności ścigania przestępstw dyskryminacyjnych.

Prokurator Generalny w odpowiedzi<sup>662</sup> wyraził zainteresowanie współpracą w odniesieniu do problematyki przestrzegania w Polsce zasad równego traktowania i poinformował o działaniach prokuratury mających na celu zwiększenie efektywności ścigania przestępstw dyskryminacyjnych. Prokuratura od 2004 r. realizuje zadania nałożone w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji. W 2004 r. w Biurze Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej wyznaczono

<sup>661</sup> RPO-634137-I/09 z 2 marca 2011 r.

<sup>662</sup> Pismo z 21 marca 2011 r.



prokuratora, który w oparciu o dane z prokuratur apelacyjnych sporządza sprawozdania dotyczące postępowań prowadzonych przez prokuratury w kategorii przestępstw z nienawiści. W 2006 r. w ośmiu prokuraturach apelacyjnych powołano konsultantów w tej kategorii przestępstw. Dzięki tego rodzaju działaniom praktycznie wyeliminowano przypadki niezasadnego umarzania lub odmawiania wszczęcia postępowań przygotowawczych z powodu znikomej społecznej szkodliwości takich czynów. W 2006 r. umorzono na tej podstawie tylko jedno postępowanie, a w latach 2007-2010 nie odnotowano ani jednej takiej decyzji. Tylko w tej kategorii przestępstw prawomocne decyzje merytoryczne kończące postępowania o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu są badane przez jednostki nadrzędne prokuratur. Ponadto Prokurator Generalny przekazał prokuratorom apelacyjnym treść przyjętego w kwietniu 2010 r. Raportu Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) dotyczącego Polski, celem zapoznania z nim prokuratorów podległych jednostek i wykorzystania uwag Komisji w bieżącej pracy.

Sprawa pozostaje nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

*b) Incydenty o charakterze rasistowskim wobec mniejszości romskiej*

Problemy mniejszości romskiej są przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika. Rzecznik utrzymuje kontakty z organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach mniejszości oraz z organizacjami społecznymi i kulturalnymi tej mniejszości, a także organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się problematyką przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji i ksenofobii. Sytuacja, w jakiej znajduje się mniejszość romska jest szczególnie niekorzystna w porównaniu z innymi grupami obywateli, w tym także z innymi mniejszościami. Część społeczności romskiej nadal żyje w głębokim ubóstwie i nie ma realnych możliwości poprawy swojej sytuacji. Niski poziom wykształcenia (a w licznych przypadkach także analfabetyzm) oraz brak kwalifikacji zawodowych niezbędnych do podjęcia konkurencji na rynku pracy przyczyniają się do marginalizowania i wykluczania

członków tej grupy z życia społecznego. Osoby narodowości romskiej szczególnie narażone są także na dyskryminację oraz akty agresji o podłożu rasistowskim. W dalszym ciągu problemem pozostaje zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego dostępu do edukacji. Sprawy dotyczące mniejszości romskiej rozpatrywane są także przez Rzecznika w trybie indywidualnym, na podstawie skarg wpływających do Biura RPO. Skargi, których przedmiotem jest naruszanie praw osób należących do mniejszości romskiej najczęściej dotyczą problemów z zakresu pomocy społecznej i mieszkalnictwa. Sporadycznie natomiast wpływają i rozpoznawane są skargi dotyczące nierównego - zdaniem skarżących - traktowania Romów przez organy ścigania, organy administracji publicznej, służbę zdrowia czy też podmioty gospodarcze. Rzecznik mając powyższe na względzie wystąpiła<sup>663</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie ochrony praw osób należących do mniejszości romskiej.

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika, a także doniesień prasowych, pozwala stwierdzić, że w świadomość społeczną wpisał się niekorzystny wizerunek Romów. W sprawie konieczności podjęcia działań o charakterze edukacyjnym, przełamujących negatywne stereotypy dotyczące mniejszości romskiej Rzecznik wystąpiła<sup>664</sup> do Ministra Edukacji Narodowej.

Chcąc wpłynąć na zmianę wizerunku mniejszości romskiej należy przede wszystkim wyeliminować negatywne stereotypy na temat tej mniejszości. Przyczyną powstawania i utwierdzania się takich stereotypów jest brak podstawowej wiedzy o Romach, ich historii oraz tożsamości kulturowej. Konieczne jest zatem podjęcie działań o charakterze edukacyjnym, których celem będzie zmiana negatywnego sposobu postrzegania mniejszości romskiej. Za najważniejsze uznać należy uzupełnienie podręczników szkolnych o podstawowe wiadomości z zakresu historii i kultury Romów oraz wprowadzenie tej tematyki do programu nauczania wybranych przedmiotów. Istotne jest przy tym, aby

---

<sup>663</sup> RPO-681288-V/11 z 13 września 2011 r.

<sup>664</sup> RPO-682473-V/11 z 30 listopada 2011 r.

proces edukacji prowadzony był w tym zakresie w porozumieniu i we współpracy ze środowiskami romskimi.

W odpowiedzi poinformowano<sup>665</sup> Rzecznika, że sytuacja edukacyjna Romów, a także zmiana negatywnych stereotypów dotyczących tej społeczności jest do dawna przedmiotem szczególnego zainteresowania rządu. Z myślą o poprawie startu szkolnego dzieci romskich i wyrównywaniu ich szans edukacyjnych, a także z myślą o zmianie negatywnego postrzegania Romów ustanowiono w 2003 r. uchwałą<sup>666</sup> Rady Ministrów Nr 209/2003 program rządowy na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Koordynatorem programu rządowego jest minister właściwy do spraw mniejszości narodowych. Ministerstwo Edukacji Narodowej uczestniczy w programie, przekazując dotacje na część zadań realizowanych w ramach modułu edukacyjnego. W nowej podstawie programowej położony został nacisk na kształtowanie u uczniów postaw odpowiedzialności, kultury osobistej, szacunku dla innych ludzi, oraz poszanowania dla innych kultur i tradycji. O sposobie realizacji treści nauczania dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych decyduje nauczyciel, biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne oraz potrzeby edukacyjne uczniów.

Sprawa ta jest przedmiotem kolejnych wystąpień Rzecznika w roku 2012.

*c) Incydenty o podłożu rasistowskim i antysemickim w czasie imprez sportowych*

W wystąpieniu do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji, w tym rasizmowi, na stadionach piłkarskich<sup>667</sup>, Rzecznik podkreśliła szczególny obowiązek zapewnienia przez Polskę, jako współorganizatora Mistrzostw Europy Euro 2012, bezpieczeństwa na stadionach piłkarskich. Na uznanie zasługują inicjatywy polskich organizacji pozarządowych podejmujących działania w zakresie zapobiegania rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji

---

<sup>665</sup> Pismo z 20 grudnia 2011 r.

<sup>666</sup> Uchwała z 19 sierpnia 2003 r. Nr 209/2003.

<sup>667</sup> RPO-683033-I/11 z 26 września 2011 r.

rasowej w sporcie. Przykładem może być zainicjowana przez Stowarzyszenie Nigdy Więcej kampania "Wykopmy rasizm ze stadionów". Rzecznik duże nadzieje pokłada także we właściwym wdrażaniu przez poszczególne związki sportowe, w tym PZPN, postanowień deklaracji "Nie - dla rasizmu w sporcie". Ważnym elementem wywiązania się ze zobowiązania zapewnienia bezpieczeństwa na stadionach jest prewencja oraz gwarancja natychmiastowej i adekwatnej reakcji we wszystkich ewentualnych przypadkach przemocy, w tym zachowań o podłożu rasistowskim. Działania te wymagają współpracy i zaangażowania wielu podmiotów (w tym przede wszystkim Policji oraz organizatorów imprezy), naturalnym centrum ich koordynacji powinna być jednak administracja rządowa. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się z prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnego stanu przygotowania właściwych organów i służb państwowych w zakresie wdrażania procedur przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji, w tym rasizmowi, na stadionach piłkarskich.

W odpowiedzi Minister Sportu i Turystyki szczegółowo przedstawił<sup>668</sup> najważniejsze projekty realizowane z udziałem Ministerstwa, mające na celu promowanie postaw antyrasistowskich w sporcie (konferencje, warsztaty szkoleniowe dla trenerów i instruktorów, program "Przeciwdziałanie poprzez sport agresji i patologii wśród dzieci i młodzieży", wsparcie działań edukacyjnych Stowarzyszenia "Nigdy więcej": dofinansowanie poradnika "Jak walczyć z rasizmem", kampania "Wykopmy rasizm ze stadionów" podczas akcji "Tydzień Akcji Futbolu przeciwko Rasizmowi"). Działania przeciwko rasizmowi i dyskryminacji w sporcie, zwłaszcza skierowane do kibiców piłkarskich, prowadzi również Spółka PL.2012, w szczególności w kontekście przygotowań do EURO 2012. W okresie poprzedzającym oraz podczas Turnieju współpracować będą Krajowe Punkty Informacyjne ds. bezpieczeństwa sportowych imprez masowych, funkcjonujące we wszystkich krajach europejskich przy Komendach Głównych Policji. Tereny imprez masowych są objęte monitoringiem audio-video. Działania podejmowane

---

<sup>668</sup> Pismo z 24 października 2011 r.

są także w ramach Programu Odpowiedzialności Społecznej UEFA EURO 2012, którego celem jest m.in. budowanie postaw otwartości, tolerancji, w tym przeciwdziałanie rasizmowi.

*d) Realizowanie w szkołach programów edukacyjnych poświęconych przeciwdziałaniu rasizmowi*

Wielokrotne doniesienia mediów o kolejnych przypadkach wydarzeń o charakterze rasistowskim oraz ksenofobicznym zwróciły uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich na potrzebę podjęcia działań zmierzających do przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii w Polsce. Rasizm stanowi pogwałcenie gwarancji wolności i poszanowania praw człowieka, przez co jest zaprzeczeniem zasady demokratycznego państwa prawa. Konieczne jest przede wszystkim przeciwdziałanie aktom nietolerancji. Ogromne znaczenie w tym procesie odgrywa edukacja dzieci i młodzieży. Celem realizacji programów edukacyjnych powinno być przede wszystkim ukazanie uczniom różnorodności kulturowej, zapobieganie powstawaniu i utrwalaniu krzywdzących stereotypów, kształtowanie postawy otwartości i szacunku dla drugiego człowieka niezależnie od jego pochodzenia, wyznania i światopoglądu. Wiele organizacji pozarządowych oraz samorządów podejmuje działania zmierzające do popularyzowania idei tolerancji wśród uczniów, jednak prowadzone przez nie lekcje, warsztaty oraz programy trafiają wyłącznie do wąskiej grupy dzieci i młodzieży. Nie stanowią zatem kompleksowego rozwiązania problemu. Rzecznik zwrócił się<sup>669</sup> do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji w szkołach programów edukacyjnych poświęconych przeciwdziałaniu rasizmowi.

W odpowiedzi poinformowano<sup>670</sup> Rzecznika, że w nowej podstawie programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (rozporządzenie<sup>671</sup> Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r.) uwzględnione zostały treści dotyczące równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i

<sup>669</sup> RPO-683034-I/11 z 29 września 2011 r.

<sup>670</sup> Pismo z 25 października 2011 r.

<sup>671</sup> Rozporządzenie z 23 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

podstawowych wolności oraz popierania poszanowania przyrodzonej godności człowieka, jak również odpowiednio silnie zostały zaakcentowane kwestie dotyczące przeciwdziałania rasizmowi. Treści te przewidziano dla każdego etapu edukacyjnego. Znajdują się one w podstawach programowych wielu przedmiotów. Realizowanie podstawy programowej pomoże uczniowi rozpoznać przejawy rasizmu, szowinizmu, antysemityzmu i ksenofobii, uzasadnić potrzebę przeciwstawienia się im oraz przedstawić możliwości zaangażowania się w wybrane działania na rzecz równości i tolerancji.

*e) Intensyfikowanie działań organów publicznych w związku z wydarzeniami o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym*

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem działań podejmowanych przez organy publiczne w związku z incydentami o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. Rzecznik podjęła działania w sprawach dotyczących zdarzeń zaistniałych w sierpniu bieżącego roku: zdemolowania i podpalenia Centrum Kultury Muzułmańskiej w Białymstoku, wymalowania antysemickich i faszystowskich haseł i symboli na synagogach w Orli i Krynkach, podpalenia drzwi mieszkania polsko - arabskiego małżeństwa w Białymstoku, zamalowania blisko trzydziestu tablic z nazwami miejscowości w języku litewskim w czternastu miejscowościach w gminie Puńsk, uszkodzenia pomnika litewskiego poety w miejscowości Bubele, zdewastowania i zbezczeszczenia pomnika upamiętniającego Żydów zamordowanych w Jedwabnem oraz dokonanej w Białymstoku dewastacji miejsca upamiętnienia dawnego cmentarza żydowskiego w Białymstoku, a także rozpowszechnianie ulotek zawierających treści antysemickie w Chmielniku. Sprawy te były przez Rzecznika podejmowane z urzędu i polegały na monitorowaniu prowadzonych przez organy ścigania postępowań przygotowawczych, aż do momentu ich prawomocnego zakończenia. Obserwowane nasilenie incydentów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym powinno spotkać się ze zdecydowaną

reakcją organów publicznych. Rzecznik zwróciła się<sup>672</sup> do Prokuratora Generalnego i Komendanta Głównego Policji w sprawie zintensyfikowania działań podejmowanych przez organy publiczne w związku z incydentami o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym.

W odpowiedzi Prokurator Generalny poinformował<sup>673</sup>, że podległe mu jednostki prokuratur niezwłocznie wszczęły stosowne postępowania przygotowawcze w sprawach wymienionych w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, zlecając Policji podjęcie intensywnych działań, zmierzających do wykrycia sprawców. Prowadzone postępowania objęte są monitoringiem Prokuratury Generalnej. W toku śledztwa zebrano materiał dowodowy dający podstawę do postawienia zarzutów popełnienia przestępstwa określonego w art. 256 § 1 k.k.<sup>674</sup> w związku z art. 12 k.k., polegającego na propagowaniu faszyzmu, jednemu ze sprawców.

Mając na uwadze nasilające się incydenty o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym na terenie kraju, Rzecznik rozpoczęła prace nad kompleksowym raportem odnoszącym się do tej problematyki. W efekcie podjętych prac przygotowano do druku Raport pn. „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, narodowością lub pochodzeniem etnicznym. Analiza i zalecenia” opisany szczegółowo w dalszej części Informacji.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi poinformował<sup>675</sup>, że we wszystkich zgłoszonych Policji przypadkach przestępstw dokonanych na szkodę mniejszości narodowych, podejmowane są niezwłoczne działania policyjne zmierzające do wyjaśnienia zaistniałych zdarzeń i ustalenia sprawców przestępstw oraz wykroczeń. W celu uregulowania działań Policji w zakresie zapobiegania konfliktom społecznym na tle narodowościowym oraz wyznaniowym opracowano i przekazano jednostkom organizacyjnym Policji zalecenia Komendanta Głównego Policji zawierające polecenia rozpoznania symptomów powodujących

---

<sup>672</sup> RPO-683675-II/11 z 13 października 2011 r.

<sup>673</sup> Pismo z 28 października 2011 r.

<sup>674</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

<sup>675</sup> Pismo z 17 lutego 2011 r.

konflikty społeczne na tle narodowościowym oraz podejmowania działań zapobiegawczych, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotnym działaniem jest systemowa realizacja szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego dla policjantów, prowadzonych w ramach Programu zwalczania przestępstw na tle nienawiści dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego. Szkolenia te, pod nazwą Kurs specjalistyczny w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw z nienawiści, mają charakter kaskadowy, co oznacza, że najpierw przeprowadzane są na poziomie krajowym dla trenerów, tj. dla funkcjonariuszy z komend wojewódzkich i szkół Policji, następnie zaś prowadzone są szkolenia jednodniowe na szczeblu lokalnym dla funkcjonariuszy Policji, którzy bezpośrednio stykają się w swojej pracy z przestępstwami z nienawiści. W okresie sprawozdawczym na poziomie centralnym przeszkolono 115 funkcjonariuszy - trenerów, zaś na poziomie lokalnym wyszkolono ponad 38 tysięcy funkcjonariuszy.

*f) Realizacja prawa mniejszości litewskiej do nauczania języka litewskiego i w języku litewskim*

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę, która dotyczy realizacji prawa mniejszości litewskiej do nauczania języka litewskiego i w języku litewskim. Celem prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego jest, między innymi, ocena stopnia wywiązywania się szkół z obowiązku umożliwiania uczniom narodowości litewskiej podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej i językowej.

W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>676</sup> do Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie aktualnych informacji na temat prowadzenia w szkołach nauki języka litewskiego i nauczania w tym języku, z uwzględnieniem takich przedmiotów, jak historia, kultura czy geografia Litwy jako kraju, z którym wspomniana mniejszość się

---

<sup>676</sup> RPO-687490-V/11 z 4 listopada 2011 r.



utożsamia. Po zapoznaniu się z treścią odpowiedzi<sup>677</sup> udzielonej przez Dyrektora wspomnianego Departamentu, Rzecznik zwróciła się<sup>678</sup> o udzielenie dodatkowych wyjaśnień do władz samorządowych Gminy Puńsk, Gminy Sejny oraz miast Sejny i Suwałki.

*g) Dyskryminacja osób narodowości romskiej*

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę, która dotyczy odmawiania osobom narodowości romskiej wstępu do niektórych poznańskich restauracji. Doniesienia prasowe wskazywały, iż w niektórych lokalach w Poznaniu nie obsługuje się Romów wyłącznie ze względu na ich pochodzenie etniczne. Dochodzić przy tym miało do przypadków wyprowadzania osób narodowości romskiej z lokalu w asyście ochroniarzy.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik wystąpiła<sup>679</sup> do Prokuratury Okręgowej i Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu o informacje o podjętych w sprawie działaniach. Obecnie w Biurze RPO nadal monitorowane jest postępowanie prowadzone przez Sąd Rejonowy dla Poznania – Starego Miasta z wniosku Policji o ukaranie sprawców wykroczenia z art. 138 ustawy – Kodeks Wykroczeń<sup>680</sup>. Rzecznik zwróciła się<sup>681</sup> również do Prezydenta Miasta Poznania o wyjaśnienie, czy podjęte zostaną działania prewencyjne w celu zapobieżenia podobnym praktykom dyskryminacyjnym w przyszłości. W odpowiedzi<sup>682</sup> Prezydent miasta podkreślił negatywną ocenę działań restauratorów, ale nie podzielił stanowiska Rzecznika, co do konieczności podjęcia szczególnych działań w sprawie. Postępowanie wyjaśniające pozostaje w toku.

---

<sup>677</sup> Pismo z 15 listopada 2011 r.

<sup>678</sup> RPO-687490-V/11 z 8 lutego 2011 r.

<sup>679</sup> RPO-666109-V/11 z 23 lutego 2011 r.

<sup>680</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275).

<sup>681</sup> RPO-666109-V/11 z 22 kwietnia 2011 r.

<sup>682</sup> Pismo z 30 maja 2011 r.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

### a) *Brak dofinansowania dla pracodawców zatrudniających pracowników mających stwierdzony lekki lub umiarkowany stopień niepełnosprawności i ustalone prawo do emerytury*

Do Rzecznika wpływają skargi osób niezadowolonych z obowiązującego od dnia 1 marca 2011 r. art. 26a ust. 1a(1) ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>683</sup>. Zdaniem wnioskodawców przepis ten ma charakter wyraźnie dyskryminujący pracowników mających stwierdzony lekki lub umiarkowany stopień niepełnosprawności i ustalone prawo do emerytury. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, miesięczne dofinansowanie nie przysługuje pracodawcy na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury. Zdaniem wnioskodawców kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji RP<sup>684</sup>, gdyż w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację pracowników i pracowników mających ustalone prawo do emerytury oraz dzieli grupę pracowników z ustalonym prawem do emerytury na dwie podgrupy. Za jedną z tych podgrup (osoby zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności) pracodawcy będą otrzymywali miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika, zaś za drugą podgrupę (osoby zaliczone do umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności) pracodawcy nie będą otrzymywali dofinansowania. Ponadto wnioskodawcy wskazują, że omawiany przepis pogorszy sytuację osób niepełnosprawnych w wieku 60/65+ na rynku pracy. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>685</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie braku dofinansowania dla pracodawców zatrudniających pracowników mających stwierdzony lekki lub umiarkowany stopień niepełnosprawności i ustalone prawo do emerytury.

<sup>683</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011, Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

<sup>684</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>685</sup> RPO-669664-III/11 z 23 marca 2011 r.

Pełnomocnik w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>686</sup> nie podzielił opinii wyrażonej w skargach kierowanych do o dyskryminującym oddziaływaniu nowego przepisu na sytuację osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności, które osiągnęły wiek emerytalny. Prawo do dofinansowania nie jest uprawnieniem skierowanym do osoby niepełnosprawnej, lecz do pracodawcy zatrudniającego te osoby, więc zdaniem Pełnomocnika, nie może być mowy o dyskryminacji tej grupy osób niepełnosprawnych w zakresie ich uprawnień. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano o rozwiązaniach wprowadzonych przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>687</sup>, mających na celu utrzymanie aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym.

Jednocześnie Pełnomocnik poinformował Rzecznika, że nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych uwzględniła m.in. konieczność wsparcia osób niepełnosprawnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, gdyż osoby te mają największe problemy z uzyskaniem zatrudnienia, a następnie z utrzymaniem się w zatrudnieniu. Dlatego też – jak wskazał Pełnomocnik – ustawodawca ograniczył się do wspierania tych pracodawców, którzy zatrudniają takie właśnie osoby niepełnosprawne. Ponadto w swojej odpowiedzi Pełnomocnik wskazał elementy polityki rynku pracy skierowane do osób z grupy 50+.

W związku z treścią udzielonej odpowiedzi Rzecznik będzie obserwowała wpływ nowo przyjętych rozwiązań na zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Dalsze działania Rzecznika są uzależnione od wyników prowadzonych obserwacji.

*b) Przypadki odmawiania przyjęcia do przedszkoli publicznych dzieci przewlekle chorych*

Rzecznik powzięła informacje, z których wynika, iż istnieje problem przyjmowania do przedszkoli publicznych dzieci przewlekle chorych.

---

<sup>686</sup> Pismo z 29 kwietnia 2011 r.

<sup>687</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

Odmowę przyjęcia chorego dziecka uzasadnia się brakiem wykwalifikowanego personelu oraz obawą o odpowiedzialność, jaka wiąże się z opieką nad chorym dzieckiem i podawaniem leków. Opisany problem jest przedmiotem prac specjalnego Zespołu ds. przeciwdziałania dyskryminacji dzieci przewlekle chorych, powołanego w 2008 r. przez Pełnomocnika. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się<sup>688</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z prośbą o udzielenie informacji, dotyczących działań podjętych przez Zespół, mających na celu wyeliminowanie przypadków dyskryminacji dzieci przewlekle chorych w procesie rekrutacji do przedszkoli publicznych.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania w odpowiedzi przedstawił informację<sup>689</sup> o zadaniach realizowanych przez Zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji dzieci przewlekle chorych. Wobec napływających do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania licznych interwencji rodziców dzieci przewlekle chorych dotyczących problemów związanych z odmową przyjmowania tych dzieci do szkół i przedszkoli, Zespół zajął się analizą zasygnalizowanych problemów, a także kwestią odpowiedzialności pracowników placówek oświatowych w zakresie udzielania dziecku pomocy przedmedycznej. Rezultatem prac Zespołu jest wypracowanie zakresu informacji, jakie powinny się znaleźć w zaświadczeniu lekarskim o stanie zdrowia dziecka przed przyjęciem do placówki oświatowo-wychowawczej w przypadku zdiagnozowanej i leczonej u niego choroby przewlekłej. Jednym z rezultatów prac Zespołu są także publikacje pod wspólnym tytułem "One są wśród nas", przygotowane w ramach rządowego programu "Bezpieczna i przyjazna szkoła" na zlecenie Ministra Edukacji Narodowej, we współpracy z Ministrem Zdrowia oraz Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania.

---

<sup>688</sup> RPO-669034-I/11 z 23 marca 2011 r.

<sup>689</sup> Pismo z 30 marca 2011 r.

c) *Ustawa o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się*

Rzecznik w wystąpieniu<sup>690</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedstawiła uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się.

Ustawa ta jest aktem prawnym, który ma szansę w zasadniczy sposób zmienić sytuację prawną osób niesłyszących i głuchoniewidomych. Jej uchwalenie jest niezbędne dla dostosowania prawa krajowego do wymogów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Niestety, opublikowany w dniu 30 grudnia 2010 r. projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się nie spełnia wielu oczekiwań środowiska osób niepełnosprawnych oraz nie wypełnia międzynarodowych zobowiązań Polski w tym zakresie. **W ocenie Rzecznika projektowana ustawa powinna zapewnić choćby minimalne uprawnienia osób z dysfunkcją narządu słuchu w obszarze edukacji i dostępu do szkolnictwa wyższego.** Nie mniej istotny jest problem dostępu osób niesłyszących do dóbr kultury i prawo dostępu do informacji. Uzasadnione wątpliwości budziło również wyłączenie stosowania ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się w postępowaniu cywilnym, karnym i administracyjnym.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi wyjaśniła<sup>691</sup>, iż propozycja partnerów społecznych w zakresie rozszerzenia projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, o obszar edukacji i wymiaru sprawiedliwości, nie została uwzględniona ze względu na fakt, że obszary te zostały uregulowane w innych aktach prawnych. Celem projektowanej regulacji było prawo osób uprawnionych do skorzystania z pomocy osoby przybranej przez siebie w kontaktach z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczo-interwencyjnymi oraz zakładami opieki zdrowotnej w dowolnie wybranym czasie oraz zapewnienie możliwości prawidłowej

---

<sup>690</sup> RPO-654691-I/10 z 29 marca 2011 r.

<sup>691</sup> Pismo z 9 września 2011 r.

obsługi osób uprawnionych w kontaktach z instytucjami publicznymi, poprzez skorzystanie z tłumaczy Polskiego Języka Migowego, Systemu Językowo-Migowego i Sposobów Komunikowania się Osób Głuchoniemych lub pracowników posługujących się PJM lub SJM. Ostatecznie został uchwalony przez Sejm poselski projekt ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się<sup>692</sup>. Uchwalona ustawa zawiera mechanizmy weryfikujące jej rozwiązania, co pozwoli na analizę ewentualnych prac nad zmianą przepisów.

*d) Zaliczalność okresu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego do okresów uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych*

Rzecznik badała rozwiązanie zawarte w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przepis ten wyklucza możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy otrzymywała świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad inną osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności. Obecna konstrukcja powyższego przepisu prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego obywateli, pozostających bez pracy nie z własnej woli i niemających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji RP). Przepisy regulujące kwestie przyznawania prawa do zasiłku nie spełniają stawianych przed nimi celów, gdyż po kilkuletnim okresie opieki nad śmiertelnie chorą matką został pozbawiony świadczenia dla osób pozostających bez pracy (osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne nie podejmują albo rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki), które pomogłoby mu w aktywizacji zawodowej i powrocie na rynek pracy. W związku z powyższym, Rzecznik skierowała wystąpienie<sup>693</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zaliczalności okresu pobierania

---

<sup>692</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243).

<sup>693</sup> RPO-670906-III/11 z 26 maja 2011 r.

świadczenia pielęgnacyjnego do okresów uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych.

W odpowiedzi<sup>694</sup> Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzieliła wątpliwości Rzecznika i nie uznała za zasadne występowanie z inicjatywą zmiany obecnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie nabywania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad inną osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności. Podkreśliła, iż decyzja o rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: koniecznością stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osobie w związku ze znacznym ograniczeniem możliwości samodzielnej egzystencji, jest decyzją dobrowolną osoby podejmującej się tej opieki, bowiem istnieją także inne możliwości zapewnienia opieki osobie legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności, np. pielęgniarstwa środowiskowe, ośrodki pomocy społecznej lub wynajęcie innej osoby. Podniosła, iż osoby rezygnujące z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności z racji braku za ten okres składek na ubezpieczenie społeczne będą miały w przyszłości niższe emerytury, natomiast osoby opiekujące się na podstawie umowy o pracę, choćby w części wymiaru czasu pracy osobami niepełnosprawnymi mają ten okres zaliczany, jako okres składkowy.

W związku z udzieloną odpowiedzią, aprobując przedstawioną argumentację, Rzecznik nie będzie podejmowała dalszych działań.

*e) Bariery, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne podczas korzystania z usług pocztowych*

Rzecznik wystąpiła<sup>695</sup> do Prezesa Poczty Polskiej w sprawie barier, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne podczas korzystania z usług

---

<sup>694</sup> Pismo z 9 czerwca 2011 r.

<sup>695</sup> RPO-674712-I/11 z 20 czerwca 2011 r.

pocztowych. Rzecznik zapoznała się z "Informacją na temat działań podejmowanych w 2010 r. w zakresie praw osób niepełnosprawnych, w sprawach będących we właściwości Urzędu Komunikacji Elektronicznej". Wyniki przeprowadzonej przez Urząd kontroli wskazują na nieprzestrzeganie w praktyce przepisów mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym równego dostępu do świadczonych powszechnych usług pocztowych. Większość skontrolowanych urzędów nie spełnia w pełnym zakresie podstawowych kryteriów świadczących o poziomie przystosowania placówek do obsługi osób niepełnosprawnych (np. możliwości samodzielnego wjazdu, oznakowania i usytuowania okienka, dostępu do skrzynki, ogłaszania odpowiednich informacji). Likwidacja barier, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne w różnych sferach życia należy do szczególnych obowiązków państwa. W szczególności z art. 69 Konstytucji wynika, iż władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej. Z kolei art. 32 Konstytucji gwarantuje wszystkim prawo do niedyskryminującego traktowania w życiu społecznym. Na obowiązek wyrównywania szans osób niepełnosprawnych oraz umożliwienia im pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia wskazuje również podpisana przez Polskę Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>696</sup> z dnia 13 grudnia 2006 r. Przepis art. 9 powołanej Konwencji zobowiązuje państwa do usuwania wszelkich przeszkód i barier w dostępie do usług informacyjnych czy komunikacyjnych.

Prezes Zarządu Poczty Polskiej S.A. w odpowiedzi przedstawił<sup>697</sup> najważniejsze działania podjęte przez Spółkę w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego i nieograniczonego dostępu do świadczonych usług. Na koniec 2010 roku wskaźnik poziomu przystosowania placówek pocztowych do obsługi osób niepełnosprawnych wyniósł 91,3% ogólnej ich liczby (podjazdy, transportery, windy, pochylnie lub sygnalizacja dźwiękowa). Wszystkie nowoprojektowane obiekty oraz te, które przechodzą generalny remont, zapewniają osobom niepełnosprawnym

---

<sup>696</sup> Rezolucja Zgromadzenia ogólnego ONZ z 13 grudnia 2006 r. (A/RES/61/106).

<sup>697</sup> Pismo z 20 lipca 2011 r.



warunki do bezpośredniego korzystania z usług pocztowych. Poczta Polska S.A. często napotyka trudności przy realizacji prac przystosowawczych do obsługi osób niepełnosprawnych. Dotyczą one m.in. lokalizacji placówki pocztowej w obiekcie najmowanym, braku możliwości technicznych w zakresie adaptacji budynku, uwarunkowań prawnych. Poczta Polska S.A. na bieżąco prowadzi monitoring stopnia realizacji dyspozycji wydanych przez organy kontroli zewnętrznych obejmujących także problematykę zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług świadczonych w urzędach pocztowych.

*f) Dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych*

Rzecznik systematycznie bada realizację czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Pracownicy Biura RPO przeprowadzili w ostatnich latach wizytacje lokali obwodowych komisji wyborczych pod kątem dostosowania do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Pomimo działań podejmowanych przez PKW oraz organy samorządowe, wiele lokali obwodowych komisji wyborczych pozostaje niedostępnych dla osób niepełnosprawnych. Podczas kontroli pracownicy Biura RPO zwrócili uwagę na szereg barier architektonicznych nieuwzględnionych w obowiązującym dotychczas rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych<sup>698</sup>, ani w projekcie nowego rozporządzenia Ministra Infrastruktury dotyczącego tej problematyki. Chodzi m.in. o dostosowanie furtek w ogrodzeniach przy lokalach obwodowych komisji wyborczych, podjazdów, toalet w lokalach wyborczych oraz zapewnienie miejsc parkingowych dla pojazdów przewożących osoby niepełnosprawne. Ponadto lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych powinien mieć widoczne z daleka oznakowanie. Rzecznik Praw

---

<sup>698</sup> Rozporządzenie z 31 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

Obywatelskich zwróciła się<sup>699</sup> z prośbą do Ministra Infrastruktury o rozważenie możliwości uwzględnienia proponowanych zmian w projekcie rozporządzenia w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>700</sup> Rzecznika, że w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych uwzględniono jedynie uwagę dotyczącą oznakowania kontrastującym kolorem krawędzi schodów. Pozostałe zagadnienia sygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika, w ocenie resortu infrastruktury, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

#### *g) Kontrola lokali wyborczych*

Przed wyborami parlamentarnymi pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje 90 lokali wyborczych posiadających status lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych na obszarze dwudziestu dwóch miejscowości. Ocenie podlegały w pierwszej kolejności warunki techniczne lokali określone w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych<sup>701</sup>.

W wyniku przeprowadzonej kontroli, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili uchybienia w 72 lokalach, co stanowiło 80% wszystkich wizytowanych budynków. Do najczęściej powtarzających się błędów należały:

- brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania (62% wizytowanych lokali),
- niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (42,5%),
- brak oznakowania krawędzi stopni schodów (29%),
- śliska posadzka w lokalu (22%),

<sup>699</sup> RPO-572441-I/07 z 14 lipca 2011 r.

<sup>700</sup> Pismo z 1 sierpnia 2011 r.

<sup>701</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938).

- brak oznakowania przegród szklanych w lokalu (20,5%),
- zła wysokość urny wyborczej (19%),
- złe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW (16,5%),

Stosunkowo rzadko stwierdzano nieprawidłowości w zakresie:

- szerokości przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą (1% wizytowanych lokali),
- odpowiednich wymiarów lokalu wyborczego (3,6%),
- szerokości drzwi wejściowych do lokalu (4%).

Kontrolę lokali wyborczych przeprowadzono w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury, które weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., a więc na dwa miesiące przed wyborami parlamentarnymi. Rozporządzenie to wprowadziło nowe wymagania dotyczące warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (tj. obowiązek oznaczania krawędzi stopni schodów oraz przegród szklanych, antypoślizgowe posadzki, dodatkowe oświetlenie w miejscu zapewniającym tajność głosowania). Z przeprowadzonej kontroli wynika, że najczęściej nieprawidłowości dotyczyło właśnie tych wymagań. Oznacza to, że odpowiedzialne za przygotowanie lokali gminy nie zweryfikowały stanu lokali wyborczych przed wpisaniem ich na listę lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych i nie sprawdziły, czy dotychczasowe lokale odpowiadają nowym wymaganiom.

Charakterystyczne jest również, że stwierdzone przez Rzecznika uchybienia w zdecydowanej większości nie dotyczyły barier architektonicznych budynków, a samej organizacji lokalu wyborczego tj. miejsc zapewniających tajność głosowania, wymiarów urny wyborczej oraz rozmieszczenia obwieszczeń PKW. Nieprawidłowości tych można było łatwo uniknąć, gdyby tylko osoby wchodzące w skład komisji wyborczych były świadome w jaki sposób powinny zorganizować lokal wyborczy. Z niepokojem należy przyjąć, że członkowie komisji nie znali przepisów rozporządzenia i nie byli wcześniej informowani o wynikających stąd obowiązkach. W niektórych lokalach członkowie

komisji dopiero po interwencji pracowników BRPO usunęli stwierdzone nieprawidłowości. Niestety, podobnie jak w przypadku poprzednich wyborów, wiele komisji od pracowników BRPO dowiadywało się, że pracują w lokalu oznaczonym jako dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

Pracownicy BRPO zwrócili także uwagę na bezpośrednią okolicę lokali wyborczych. Okazuje się, że nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób niepełnosprawnych z uwagi na takie przeszkody jak: wysokie krawężniki przed bramą prowadzącą na teren lokalu, wąskie furtki w ogrodzeniu, prace budowlane uniemożliwiające swobodny dostęp na teren budynku, a także brak miejsc parkingowych z przeznaczeniem wyłącznie dla osób niepełnosprawnych.

Warto jednak odnotować pewien pozytywny trend dotyczący warunków technicznych lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W porównaniu do wyników poprzednich kontroli prowadzonych przez Rzecznika znacznie spadła liczba uchybień dotyczących barier architektonicznych budynków (tj. szerokość drzwi wejściowych, podjazdy lub windy dla osób niepełnosprawnych, czy też wysokość progów). Choć nieprawidłowości te nadal występują, warto docenić dotychczasowy wkład pracy włożony w poprawę warunków w jakich głosują osoby z niepełnosprawnościami. O wynikach przeprowadzonej kontroli Rzecznik poinformowała Państwową Komisję Wyborczą oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

*h) Procedury dla mających pełną zdolność do czynności prawnych osób chorych psychicznie bądź niepełnosprawnych intelektualnie*

Do Rzecznika zwróciła się Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wskazując na dyskryminacyjny charakter przepisu art. 12 k.r.o. Na mocy art. 5 k.r.o. kierownik urzędu stanu cywilnego w razie wątpliwości, co do istnienia okoliczności wyłączającej zawarcie zamierzonego małżeństwa zwraca się do sądu o rozstrzygnięcie, czy małżeństwo może być zawarte. Przepis art. 12 k.r.o. stanowi o zakazie zawierania małżeństw przez osoby dotknięte chorobą psychiczną albo

niedorozwojem umysłowym; jedynie sąd może zezwolić takim osobom na zawarcie małżeństwa, o ile uzna, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa. **Zdaniem Rzecznika oba przepisy wymagają zmian legislacyjnych.** Rozwiązaniem minimalnym byłoby dostosowanie ich do aktualnej terminologii i stanu wiedzy, a także rezygnacja z przesłanek wiążących zgodę na zawarcie małżeństwa ze "zdrowiem przyszłego potomstwa". Ponadto w świetle przepisów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, należy zastanowić się nad całkowitą rezygnacją z przeszkody małżeńskiej zawartej w art. 12 k.r.o. Mając powyższe na względzie, Rzecznik wystąpiła<sup>702</sup> do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zastrzeżeń dotyczących treści przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wprowadzających nadmiernie dolegliwe procedury dla mających pełną zdolność do czynności prawnych osób chorych psychicznie bądź niepełnosprawnych intelektualnie, chcących zawrzeć związek małżeński.

W odpowiedzi poinformowano<sup>703</sup> Rzecznika, że problematyka dotycząca zakazu zawierania małżeństw przez osoby dotknięte chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym pozostaje w zainteresowaniu działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Mając na uwadze krytyczne oceny art. 12 k.r.o. wyrażane przez środowisko osób niepełnosprawnych oraz przez lekarzy psychiatrów Komisja Kodyfikacyjna rozważa skreślenie tego przepisu, jak również art. 11 k.r.o. Osoba nie mająca kompetencji do zrozumienia znaczenia i skutków czynności prawnych może mieć poczucie odpowiedzialności wystarczające do sprostania obowiązkom małżeńskim. Z tych względów rozważa się wprowadzenie do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nowej regulacji, zgodnie z którą nie będzie mogła zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta zaburzeniami psychicznymi, które nie pozwalają tej osobie kierować swoim postępowaniem oraz uświadomić sobie znaczenia i konsekwencji obowiązków wynikających z zawarcia

---

<sup>702</sup> RPO-673676-IV/11 z 3 sierpnia 2011 r.

<sup>703</sup> Pismo z 23 września 2011 r.

małżeństwa. Powyższa norma nie stanowiłaby podstawy do unieważnienia małżeństwa. Taką podstawą (kontroli ex post) pozostałby art. 15 (1) k.r.o., określający przesłanki unieważnienia małżeństwa z powodu wad oświadczenia woli. Jednocześnie rozważa się zmianę art. 5 k.r.o, polegającą na zobowiązaniu kierownika urzędu stanu cywilnego w każdym przypadku, gdy dowie się o istnieniu przesłanek uniemożliwiających zawarcie małżeństwa lub poweźmie wątpliwości co do ich istnienia, do zwrócenia się do sądu o rozstrzygnięcie.

*i) Korzystanie z ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niepełnosprawnych dzieci*

Po zapoznaniu się ze skargą matki niepełnosprawnego, niedowidzącego dziecka, która w świetle art. 26 ust. 7a pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>704</sup> nie może skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej przysługującej członkom rodziny, na których utrzymaniu pozostają osoby z niepełnosprawnością, w przypadku poniesienia wydatków na opłacenie przewodnika osoby niewidomej, Rzecznik skierowała wystąpienie<sup>705</sup> do Ministra Finansów w sprawie braku możliwości skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niepełnosprawnych dzieci.

Ten sam problem dotyczy również rodziców (opiekunów) małoletnich dzieci z poważną niepełnosprawnością narządów ruchu. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że ustawodawca nie objął ulgą wydatków na przewodnika dla małoletnich, niewidzących dzieci z uwagi na to, że opieka nad nimi z reguły jest sprawowana przez rodziców. Nie jest to jednak w pełni trafne założenie. Ze względu bowiem na konieczność wykonywania pracy zarobkowej lub niepełnosprawność rodziców nie można wykluczyć sytuacji, gdy korzystanie z odpłatnej pomocy przewodnika będzie niezbędne.

---

<sup>704</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 51, poz. 307, z późn. zm.).

<sup>705</sup> RPO-644954-V/10 z 12 sierpnia 2011 r.

Minister Finansów w odpowiedzi poinformował<sup>706</sup>, iż ze względu na sytuację budżetową państwa brak jest obecnie możliwości rozszerzenia katalogu wydatków ponoszonych na cele rehabilitacyjne.

*j) Prawa osób poważnie niedosłyszących i głuchych w zakresie ubiegania się o prawo jazdy*

Z dniem 29 czerwca 2011 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające dotychczasowe przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia kierowania pojazdami<sup>707</sup>. Dotychczasowe przepisy przewidywały, że osoby poważnie niedosłyszące, głuche, również z wszczepem ślimakowym, lub głuchonieme mogą kierować pojazdem. Zmieniony przepis dotyczący sposobu oceny stanu narządu słuchu nie zawiera treści odnoszącej się do osób poważnie niedosłyszących i głuchych, w konsekwencji pozbawia te osoby możliwości ubiegania się o prawo jazdy i kierowania pojazdem silnikowym. Powyższa zmiana nie została wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zmieniającego. W świetle uzasadnienia projektu omawianego rozporządzenia celem nowelizacji jest implementacja niektórych postanowień zawartych w dyrektywach unijnych, jednakże owe dyrektywy nie zakładają wprowadzenia omawianego ograniczenia praw osób głuchych i niedosłyszących. Zdaniem środowiska osób głuchych i niedosłyszących wprowadzenie omawianego ograniczenia ma charakter dyskryminacyjny, pozostający w sprzeczności z polityką równych szans oraz ograniczaniem skutków niepełnosprawności. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>708</sup> do Ministra Zdrowia o wyjaśnienie przyczyn ograniczenia praw osób poważnie niedosłyszących i głuchych w zakresie ubiegania się o prawo jazdy oraz podjęcie działań legislacyjnych znoszących te ograniczenia.

---

<sup>706</sup> Pismo z 16 września 2011 r.

<sup>707</sup> Rozporządzenie z 7 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 2, poz.15, z późn. zm.).

<sup>708</sup> RPO-683147-V/11 z 19 września 2011 r.

W odpowiedzi wyjaśniono<sup>709</sup>, że Ministerstwo Zdrowia podjęło w trybie pilnym prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, która wprowadzi zmiany uwzględniające interesy osób niepełnosprawnych słuchowo. Nowoprocedowane przepisy określają, że w przypadku osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A, A1, B, B1, B+E, T lub posiadających prawo jazdy ww. kategorii, nie określa się minimalnych wymagań dotyczących narządu słuchu.

*k) Umieszczanie na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzono upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia*

Na spotkaniu Rzecznika z grupą posłów oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką pomocy osobom niepełnosprawnym poruszona została kwestia umieszczania na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzone zostało upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do ich indywidualnych możliwości i potrzeb. Przedmiotowe rozwiązanie zostało przewidziane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych<sup>710</sup>. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP może budzić już sam fakt uregulowania tej materii w rozporządzeniu. Ponadto podobne ograniczenia są dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy są podyktowane koniecznością ochrony innych, konstytucyjnych wartości oraz są proporcjonalne do osiągnięcia celu, dla którego zostały ustanowione. Wydaje się, 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. W związku z

<sup>709</sup> Pismo z 18 października 2011 r.

<sup>710</sup> Rozporządzenie z 28 maja 2010 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 624).



powyższym Rzecznik wystąpiła<sup>711</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa w opisanej sprawie oraz informacji o planowanych działaniach.

Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi poinformowała<sup>712</sup>, że adnotacja o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych możliwości i potrzeb umieszczona na świadectwach promocyjnych uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, nie narusza konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego. Przepis ten nie określa poziomu rozwoju intelektualnego ucznia, odnosi się jedynie do faktu dostosowania szkolnego programu nauczania do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. W odpowiedzi podkreślono, że potrzeba indywidualnego podejścia ze względu na trudną sytuację społeczną dziecka, dysleksję czy dysgrafię nie stanowi przesłanki do wydania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, jest natomiast podstawą do wydania opinii przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną lub zorganizowania w przedszkolu, szkole lub placówce pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

*l) Zasady zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych*

W ostatnim czasie nastąpiła zmiana obowiązujących dotychczas zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych. Zgodnie z art. 71d ustawy o systemie oświaty<sup>713</sup>, podręczniki szkolne dla uczniów niewidomych dofinansowywane są z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Brak powyższej formy finansowej pomocy oznaczałby, że większość niewidomych uczniów nie mogłaby sobie pozwolić na zakup niezbędnych do nauki książek. Ministerstwo Edukacji Narodowej zmieniło zasady przyznawania dofinansowania podmiotom drukującym podręczniki przenosząc część wynikających z tego

<sup>711</sup> RPO-683177-I/11 z 28 września 2011 r.

<sup>712</sup> Pismo z 21 października 2011 r.

<sup>713</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

obowiązków na gminy. Nauczyciele oraz rodzice uczniów niepełnosprawnych nie kwestionują samej zasadności wprowadzenia zmian, zwracają jednak uwagę na fakt, że nie zostały one odpowiednio przygotowane. Podstawowym zarzutem, jaki podnoszą uczniowie, ich rodzice oraz nauczyciele pracujący z niewidomymi dziećmi jest to, że przed wprowadzeniem reformy nie została zabezpieczona odpowiednia pula podręczników, z których uczniowie mogliby korzystać w okresie przejściowym. Jak wynika z relacji zainteresowanych osób, rozstrzygnięcie przetargów zorganizowanych na nowych zasadach miało nastąpić w październiku, dotacje zaś powinny zostać wykorzystane do 15 grudnia 2011 r. Oznaczało to, że uczniowie niewidomi otrzymają podręczniki dopiero w drugim semestrze roku szkolnego 2011/2012. Taka sytuacja budzi zaś wątpliwości z punktu widzenia zasady równego dostępu do nauki, utrudnia bowiem niepełnosprawnym dzieciom zdobywanie wiedzy. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła<sup>714</sup> do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zmiany zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych.

Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi wyjaśniła<sup>715</sup>, że od 2009 roku w MEN obowiązuje nowy system zapewniania uczniom niewidomym i słabo widzącym dostępu do podręczników szkolnych. Na zlecenie i ze środków Ministerstwa Edukacji Narodowej wykonywane są adaptacje wskazanych przez szkoły tytułów podręczników szkolnych i książek pomocniczych, dostosowane do potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących. Wersje elektroniczne podręczników wykonanych w alfabecie Braille'a zamieszczane są na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji w specjalnie opracowanym przez MEN systemie informatycznym, umożliwiającym dyrektorom szkół i placówek bieżące ich pobieranie oraz wydrukowanie w całości lub części. Podręczniki wykonane w druku powiększonym, przeznaczone dla uczniów słabowidzących, szkoły i placówki otrzymują natomiast w wersji

---

<sup>714</sup> RPO-682257-I/11 z 23 listopada 2011 r.

<sup>715</sup> Pismo z 8 grudnia 2011 r.

wydrukowanej, zgodnie ze złożonym do Ministerstwa Edukacji Narodowej zapotrzebowaniem. Zadanie to jest realizowane każdego roku na podstawie wieloletnich umów zawartych z Uniwersytetem Warszawskim oraz Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że jednostka samorządu terytorialnego, prowadząca szkołę/placówkę, do której uczęszcza uczeń niewidomy, otrzymuje zwiększone środki finansowe w ramach podziału części oświatowej subwencji ogólnej, na podstawie wydawanego w każdym roku rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniające zakres realizowanych przez daną jednostkę zadań oświatowych.

*l) Przystosowanie pojazdu dla osoby niepełnosprawnej podczas egzaminu na prawo jazdy*

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów<sup>716</sup>, jak również oczekującej na wejście w życie ustawy o kierujących pojazdami<sup>717</sup>, nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności. Problem ten był już sygnalizowany we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznika<sup>718</sup> w 2009 r. Zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych w opisanym zakresie budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej, noszą znamiona nierównego traktowania i dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Ewentualne trudności w przystosowaniu pojazdów do przeprowadzenia egzaminów z uwzględnieniem wszystkich rodzajów niepełnosprawności nie mogą uzasadniać przerwania na osoby niepełnosprawne ciężaru i kosztów zorganizowania w tym zakresie egzaminu, będącego egzaminem

<sup>716</sup> Rozporządzenie z 27 października 2005 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1834, z późn. zm.).

<sup>717</sup> Ustawa z 25 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

<sup>718</sup> RPO-600925-V/11 z 24 czerwca 2009 r. i z dnia 20 sierpnia 2009 r.

państwowym. Rzecznik zwróciła się<sup>719</sup> do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie w szczególności w odniesieniu do możliwości podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań legislacyjnych.

*m) Dostosowanie infrastruktury publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych*

W roku 2011 Rzecznik kontynuowała działania związane z dostosowaniem infrastruktury publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych. W tym aspekcie Rzecznik m.in. wystąpiła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy<sup>720</sup> zwracając uwagę na dostrzeżone nieprawidłowości. Do Rzecznika wpływały także skargi indywidualne dotyczące niewłaściwego dostosowania budynków użyteczności publicznej w tym m.in. banków, obiektów kultury<sup>721</sup> oraz dworców kolejowych<sup>722</sup>. Każdy taki przypadek był przez Rzecznika wyjaśniany bezpośrednio z administratorem lub właścicielem budynku. Mając na uwadze nasilające się sygnały o barierach architektonicznych także w nowych budynkach, Rzecznik podjęła prace nad kompleksowym raportem na ten temat. Raport „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia” został przygotowany i wydany w roku 2011. Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w dalszej części Informacji.

**3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek**

*a) Przepisy dotyczące przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby*

Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów<sup>723</sup> w sprawie przepisów dotyczących przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby zasygnalizowała, że zawarte w pragmatykach służbowych przepisy

<sup>719</sup> RPO-658549-V/10 z 19 grudnia 2011 r.

<sup>720</sup> RPO-667268-I/11 z 17 lutego 2011 r.

<sup>721</sup> RPO-657700-I/10 z 28 lutego 2011 r.

<sup>722</sup> RPO-688352-I/11 z 18 listopada 2011 r.

<sup>723</sup> RPO-611774-III/09 z 17 czerwca 2011 r.

wskazujące nabycie uprawnień emerytalnych i posiadanie odpowiedniej wysługi lat jako samoistną przesłankę umożliwiającą zwolnienie ze służby, mogą zostać ocenione jako stanowiące dyskryminację ze względu na wiek. Powołując się na regulacje unijne Rzecznik podkreśliła, że dyrektywa Rady<sup>724</sup> ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia dopuszcza zwolnienie funkcjonariusza służb mundurowych ze służby, ale tylko wtedy, gdy wiek ten uniemożliwia wykonywanie zadań, które mogą być powierzone funkcjonariuszowi, z uwzględnieniem wynikającego z prawa celu utrzymania zdolności operacyjnej tej służby. **W ocenie Rzecznika pożądane byłoby wprowadzenie do pragmatyk służbowych przepisów precyzujących zakres możliwych odstępstw od stosowania dyrektywy oraz wskazujących okoliczności, w których zwolnienie funkcjonariusza ze służby nie mogłoby zostać ocenione jako akt dyskryminacji ze względu na wiek.**

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w odpowiedzi stwierdził<sup>725</sup>, iż każdorazowa sytuacja zwolnienia funkcjonariusza ze służby w przypadku nabycia przez niego prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej wymaga indywidualnego badania przez sąd, czy zastosowane środki są właściwe i konieczne z uwagi na osiągnięcie słuszných celów, w tym przypadku utrzymanie zdolności operacyjnych poszczególnych służb. Powyższe stanowisko nie stoi jednak na przeszkodzie, aby poszczególne przepisy pragmatyk służbowych zostały uzupełnione o inne przesłanki, które obok przesłanki wieku uzasadniałyby rozwiązanie stosunku służby z funkcjonariuszem, mając na uwadze zachowanie działalności operacyjnej służb na odpowiednim poziomie. Jednocześnie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował o trwających pracach legislacyjnych, mających na celu reformę całego systemu emerytalnego służb mundurowych, podczas których analizowana będzie również kwestia przesłanek uzasadniających nabycie praw emerytalnych przez funkcjonariusza.

---

<sup>724</sup> Dyrektywa Rady z 27 listopada 2000 r., 2000/78/WE (Dz. Urz. UE .L z 2000 r., Nr 303, poz.10).

<sup>725</sup> Pismo z 16 grudnia 2011 r.

*b) Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na rzecz osób starszych*

Unia Europejska ogłosiła Rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Celem tej inicjatywy jest ułatwianie tworzenia kultury aktywności osób starszych w Europie w oparciu o zasadę społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wiekowe. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie działań podejmowanych przez organy władzy publicznej na rzecz osób starszych<sup>726</sup>, RPO podkreślił, że wyzwania wynikające z procesu starzenia się społeczeństw zostały wskazane w części strategicznej Programu polskiej prezydencji w Radzie UE i znalazły swe odzwierciedlenie w priorytetach w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej: Solidarność pokoleń: w stronę demograficznej przyszłości Europy, Aktywna Europa (Europa, która pracuje), Partnerstwo obywatelskie: władze publiczne i organizacje pozarządowe w realizacji celów polityki społecznej. Podstawowymi dokumentami opracowanymi w ramach ONZ dotyczącymi problematyki osób starszych są Międzynarodowy Plan Działań i Kwestii Starzenia się Społeczeństw przyjęty w 1982 r. w Wiedniu, a także Madrycki Międzynarodowy Plan Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw z 2002 r. Polska przyjęła zobowiązanie do realizacji Planu Madryckiego. Stan jego wdrożenia oraz efekty podjętych działań powinny być oceniane co 5 lat. Obecnie trwa procedura Drugiego Przeglądu Okresowego. Raporty krajowe powinny zostać przygotowane do dnia 31 października 2011 r. RPO zwrócił się z prośbą o poinformowanie o wypracowanym stanowisku w sprawie stanu wdrożenia Planu Madryckiego w Polsce.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi poinformował<sup>727</sup>, że został opracowany raport dotyczący realizacji przez Polskę działań na rzecz osób starszych, wpisujących się w Madrycki program działania na rzecz osób starszych. Przedstawiono w nim podjęte przez rząd w ostatnich

---

<sup>726</sup> RPO-673128-I/11 z 19 sierpnia 2011 r.

<sup>727</sup> Pismo z 9 września 2011 r.

latach działania w zakresie zmiany sposobu postrzegania osób starszych i ich roli w społeczeństwie, zwalczania dyskryminacji osób starszych, dostosowywania środowiska do potrzeb osób starszych, zapewniania godziwego poziomu życia, opieki i wsparcia osób starszych, polityki rynku pracy wobec starzenia się społeczeństwa, edukacji kierowanej do osób starszych oraz opieki zdrowotnej. Raport został opracowany na życzenie Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, zgodnie z wytycznymi Sekretariatu Komisji i będzie podstawą opracowania przez Sekretariat raportu przeglądowego dotyczącego wszystkich państw członkowskich Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. Raport zostanie przedstawiony na konferencji regionalnej dotyczącej starzenia się, która odbędzie się we wrześniu 2012 r. w Wiedniu. Ponadto MPiPS jako koordynator Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 przygotowuje Krajowy Plan Działania na rzecz Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012.

Rzecznik, po otrzymaniu "Informacji na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych - realizacja Madryckiego planu działania na rzecz osób starszych", przekazała swoje uwagi w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>728</sup>. Zakres informacji dotyczących wyodrębnionych w dokumencie obszarów jest bardzo zróżnicowany. Trudno stwierdzić, czy obszerność opisu ma świadczyć o miejscu poszczególnych celów na liście priorytetów rządu. Tymczasem, w świetle wytycznych, raport powinien wskazywać 3 do 5 największych osiągnięć państwa od 2007 r. (kiedy odbywał się pierwszy przegląd okresowy) oraz 3 do 5 najważniejszych problemów, które powinny zostać rozwiązane w przyszłości. Zbyt lakonicznie omówiono problem przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Prezentację ograniczono w zasadzie do zatrudnienia i rynku pracy, z pominięciem takich obszarów jak ochrona zdrowia, czy dostęp do usług (wykluczenie cyfrowe osób starszych). Optymistyczny obraz promocji zdrowia w środowisku osób starszych i rozwoju opieki geriatrycznej pozostaje niestety w sprzeczności

---

<sup>728</sup> RPO-673128-I/11 z 3 marca 2011 r.

z obserwacjami i ocenami ekspertów. Z uwagi na specyfikę chorób wieku starszego niezbędne jest wdrażanie szczególnych form opieki zdrowotnej. Tymczasem liczba geriatrów w Polsce znajduje się znacząco poniżej minimalnych potrzeb, brakuje też działań nakierowanych na upowszechnienie tej specjalizacji i tworzenie odpowiednich ośrodków leczenia. Ponadto w "Informacji" nie wykorzystano wyników zrealizowanych projektów badawczych określających sytuację osób starszych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o poinformowanie, czy planowane są dalsze prace nad "Informacją" tak, aby uczynić zadość nie tylko odpowiednim wytycznym ONZ, ale także w celu wypracowania dokumentu krajowego wskazującego na przyjęte priorytety w szeroko rozumianej polityce społecznej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi poinformował<sup>729</sup>, że resort pracy dołożył wszelkich starań, by informacje podawane w "Informacji na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych - realizacja Madryckiego planu działania na rzecz osób starszych" były możliwie wyczerpujące, nie mógł jednak wykroczyć poza dane i oceny przekazane przez resorty oraz wynikające z innych materiałów będących w dyspozycji resortu pracy. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, dla której opracowanie zostało przygotowane, nie zgłosiła żadnych uwag ani próśb o dodatkowe informacje. Na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie EKG ONZ sekretariat tej instytucji przygotowuje raport przeglądowy. Postulaty dotyczące przeprowadzenia badań, zmiany rozwiązań i polityki adresowanej do osób starszych, zawarte w wystąpieniu Rzecznika, przekazane zostaną właściwym resortom, celem odpowiedniego wykorzystania.

*c) Rozwiązywanie stosunku pracy z pracownikami w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i nabyciem uprawnień do emerytury*

Badając pragmatyki pracownicze w zakresie przyjętych w nich przepisów dotyczących rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami

---

<sup>729</sup> Pismo z 7 grudnia 2011 r.



w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i nabyciem uprawnień do emerytury, Rzecznik powzięła wątpliwość co do ich zgodności z dyrektywą Rady UE 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Wątpliwości Rzecznika budzi art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej<sup>730</sup>, zgodnie z którym "rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, w razie osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury". Konieczna jest zasadnicza zmiana regulacji prawnych zbieżnych z powyższym przepisem. Tym bardziej, że w świetle tej regulacji osiągnięcie wieku 65 lat, przy spełnieniu pozostałych warunków, umożliwia pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym, podczas gdy z pracownikiem umownym, który nabył prawo do świadczeń emerytalnych, rozwiązanie stosunku pracy w drodze wypowiedzenia tylko z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia tego prawa, nie stanowi uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia. W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>731</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu i ewentualne spowodowanie zmian polegających na rezygnacji z przepisów umożliwiających rozwiązywanie stosunków pracy wyłącznie z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury, jeśli w konkretnym przypadku nie jest to wyraźnie uzasadnione określonymi celami polityki zatrudnienia przyjętej przez państwo. W odpowiedzi na to pismo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przesłał wystąpienie Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej kierując je jednocześnie do wiadomości Szefa Służby Cywilnej, Sekretarza Stanu ds. Europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Rzecznika. W odpowiedzi, Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z wystąpieniem Rzecznika – wg. rozdzielnika – do wszystkich Ministrów z prośbą o przeanalizowanie

---

<sup>730</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

<sup>731</sup> RPO-687391-III/11 z 8 grudnia 2011 r.

pragmatyk pracowniczych będących we właściwości Ministrów i przedstawienie oceny pod kątem zgodności z dyrektywą 2000/78/WE co do możliwości dalszego utrzymywania zawartych w nich regulacji – w terminie do 31 stycznia 2012 r. W chwili obecnej Rzecznik oczekuje zatem na wyniki przeprowadzonej oceny analizowanego problemu.

*d) Naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu*

Na podstawie skargi<sup>732</sup> osoby zatrudnionej w firmie zajmującej się ochroną osób i mienia, Rzecznik zainteresowała się problemem treści ogłoszeń o zamówieniach publicznych, które mogą skutkować naruszeniem zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Z treści skargi wynikało, że skarżący, zatrudniony w firmie zajmującej się ochroną obiektów centralnej instytucji państwowej, obawia się utraty zatrudnienia. Instytucja ta, w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym na usługi określiła, że wykonawca winien udokumentować, że dysponuje lub będzie dysponował osobami w wieku do 45 lat, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia.

Z wyjaśnień przedstawionych Rzecznikowi wynikało, że w niniejszej sprawie chodziło o takie doprecyzowanie warunków udziału w postępowaniu przetargowym, aby zapewnić pełne bezpieczeństwo i skuteczność świadczonej usługi, m.in. dokumentów składowanych w archiwum centralnej instytucji państwowej, zawierających klauzule bezpieczeństwa. Z dalszych wyjaśnień tego organu wynikało, że zamawiana usługa ochrony nie dotyczy dozoru lecz ochrony, a tylko dozór może być wykonywany przez osoby bez ograniczeń wiekowych, a ponadto obowiązujące przepisy nie zabraniają swobodnego (w granicach prawa) określania warunków świadczenia nabywanych usług.

**Zdaniem Rzecznika wyjaśnienia te pozostają w sprzeczności nie tylko z ustawą o ochronie osób i mienia<sup>733</sup>, ale przede wszystkim ze względu na pojmowanie swobody określania warunków świadczenia nabywanych usług.** Zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym

<sup>732</sup> RPO-686444-III/11 z 14 października 2011 r.

<sup>733</sup> Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005r., Nr 145, poz. 1221 ze zm.).

sformułowanie wskazuje, że podmiot gospodarczy ubiegający się o świadczenie usługi w zakresie ochrony osób i mienia, powinien zatrudniać wyłącznie osoby w określonych granicach wiekowych. Może to skutkować podejmowaniem przez pracodawców działań w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy lub warunków zatrudnienia, narażających ich na zarzut naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Mając powyższe na względzie, Rzecznik prowadzi postępowanie ukierunkowane na zmianę stanowiska organu w zakresie swobody określania w postępowaniu przetargowym warunków zatrudniania, które powinny spełniać podmioty gospodarcze zajmujące się ochroną osób i mienia.

*e) Odmowa wydania karty kredytowej osobie starszej*

Do Rzecznika wpłynęła skarga, dotycząca odmowy wydania mu przez bank karty kredytowej w trakcie zakładania lokaty w związku z faktem ukończenia przez skarżącego 70 roku życia. Wnioskodawca dodał również, że bank odmówił możliwości wykorzystania środków zgromadzonych na lokacie na obsługę ewentualnego zadłużenia. W ocenie skarżącego takie działanie banku stanowi dyskryminację ze względu na wiek.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwróciła się<sup>734</sup> do banku o zbadanie przedstawionego problemu dotyczącego nierównego traktowania ze względu na wiek klientów banku oraz wskazanie podstawy prawnej odmownych decyzji w zakresie kart kredytowych.

W odpowiedzi<sup>735</sup> bank, zasłaniając się tajemnicą bankową, odmówił Rzecznikowi udzielenia wyjaśnień w nadesłanej sprawie. Rzecznik zakwestionowała to stanowisko i w ponownym wystąpieniu do banku zażądała nadesłania informacji w sprawie obowiązującej praktyki w zakresie wydawania kart kredytowych osobom powyżej 70 roku życia. Odpowiadając na ostatnie pismo Rzecznika, bank wskazał, że przesłanką

---

<sup>734</sup> RPO-670424-V/11 z 28 lipca 2011 r.

<sup>735</sup> Pismo z 18 sierpnia 2011 r.

uzasadniająca wydanie karty kredytowej jest posiadanie przez klienta zdolności kredytowej, a nie jego wiek. Nadto bank poinformował, że w chwili obecnej nie posiada w swojej ofercie możliwości zabezpieczenia kredytu w postaci założonej lokaty. Wyjaśnienia te budzą niepokój Rzecznika i dlatego sprawa poddawana jest dalszej analizie w Biurze RPO.

#### 4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

##### a) *Zróżnicowanie ze względu na płeć opłat za wstęp na mecze piłkarskie*

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w celu zwiększenia liczby kobiet zainteresowanych udziałem w organizowanych przez kluby piłkarskie imprezach sportowych wprowadzane są specjalne ulgi na bilety wstępu dla kobiet. Takie działania, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych, a także ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, zwłaszcza jeśli mają charakter utrwalonej praktyki, budzą zastrzeżenia Rzecznika. Mając na uwadze podstawowe cele Ekstraklasy S.A., do których m.in. należy organizacja, rozwój oraz popularyzacja i budowanie dobrego wizerunku piłki nożnej w Polsce, a także napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi kibiców piłkarskich dotyczące stosowania przez niektóre kluby piłkarskie, zdaniem skarżących, praktyk dyskryminacyjnych ze względu na płeć, Rzecznik zwróciła się<sup>736</sup> do Prezesa Zarządu Ekstraklasy S.A. z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Prezes Zarządu Ekstraklasy S.A. poinformował<sup>737</sup>, że w ocenie Ekstraklasy S.A. obecne działania klubów piłkarskich, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika, nie stanowią praktyk dyskryminujących. Zgodnie z wieloletnią praktyką poszczególne kluby, w tym uczestniczące w rozgrywkach ligi zawodowej, stosują zniżki dla kobiet. Celem tych działań jest zachęcenie kobiet, a następnie całych rodzin do przychodzenia na stadiony piłkarskie. Decyzje o wprowadzeniu zniżek dla

<sup>736</sup> RPO-668463-I/11 z 21 kwietnia 2011 r.

<sup>737</sup> Pismo z 17 maja 2011 r.

kobiet są podejmowane przez niezależne podmioty gospodarcze, stanowiące spółki akcyjne, które dobrowolnie ograniczają możliwość uzyskania wpływów celem zwiększenia bezpieczeństwa imprez masowych, zmiany kultury widowni oraz większego zapełnienia stadionów, wynajmowanych od właścicieli na zasadach komercyjnych.

*b) Zwolnienie od zajęć służbowych funkcjonariuszy Policji z tytułu opieki nad dzieckiem*

Rzecznik zwracał się w 2008 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zwolnienia od zajęć służbowych funkcjonariuszy Policji (mężczyzn) w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat. Minister zobowiązał się do uwzględnienia propozycji Rzecznika w pracach nad ustawą o Policji<sup>738</sup>. Zgodnie z treścią przepisów ustawy o Policji policjantowi przysługują uprawnienia pracownika związane z rodzicielstwem określone w Kodeksie pracy<sup>739</sup>, jeżeli przepisy ustawy o Policji nie stanowią inaczej. Jeśli oboje rodzice lub opiekunowie są funkcjonariuszami, z uprawnień może korzystać tylko jedno z nich. Tymczasem w niezmienionym kształcie pozostaje § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>740</sup>. Zgodnie z tym przepisem policjantce wychowującej przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni. Jeśli oboje rodzice pełnią służbę w Policji, z uprawnienia, może korzystać jedno z nich. Warunkiem otrzymania zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza-mężczyznę jest pozostawanie w związku małżeńskim z osobą, która pełni służbę w Policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Powyższy przepis, pozostający w sprzeczności z rozwiązaniem zawartym w ustawie o Policji, w dalszym ciągu budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady równości. W związku z

---

<sup>738</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

<sup>739</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

<sup>740</sup> Rozporządzenie z 2 września 2002 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1261).

powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się<sup>741</sup> z prośbą do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie nowelizacji rozporządzenia w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister podzielił<sup>742</sup> argumentację Rzecznika wskazując, że każdemu policjantowi (tak kobiecie, jak i mężczyźnie) wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni, z zachowaniem prawa do uposażenia, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie dziecka są policjantami, z uprawnienia powyższego korzystać może tylko jedno z nich.

Porównując aktualną regulację zawartą w ustawie o Policji oraz przepisy ww. rozporządzenia, a także mając na uwadze zasadę równości, Podsekretarz Stanu podzielił zastrzeżenia odnośnie regulacji zawartych w § 8 rozporządzenia. Brak jest bowiem uzasadnienia dla odmawiania policjantom-mężczyznom uprawnienia do zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni w ciągu roku z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat.

Mając powyższe na uwadze, w resorcie spraw wewnętrznych podjęto działania zmierzające do zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów.

### *c) Dyskryminacja kobiet w TOPR*

Rzecznik z urzędu podjęła sprawę dyskryminacji kobiet w Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że Zarząd TOPR nie wyraził zgody na przyjęcie kobiety na tzw. staż kandydacki. Uwagę Rzecznika zwrócił ponadto fakt, że od 32 lat żadna kobieta nie złożyła ślubowania na ratownika TOPR.

W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>743</sup> do Zarządu TOPR z prośbą o udzielenie wyjaśnień na temat stosowanej polityki

---

<sup>741</sup> RPO-682197-III/11 z 25 listopada 2011 r.

<sup>742</sup> Pismo z 25 stycznia 2012 r.

<sup>743</sup> RPO-688195-XVIII/11 z 11 stycznia 2011 r.

przyjmowania chętnych do odbycia stażu kandydackiego, w szczególności o wskazanie przyczyn odmowy przyjęcia na staż kobiety. Postępowanie wyjaśniające jest w toku.

#### 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową

##### a) *Granice wolności słowa w kontekście wypowiedzi posłów na Sejm RP*

Skargi wniesione przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Kampanię Przeciw Homofobii zwróciły uwagę Rzecznika na problem granic wolności słowa w kontekście wypowiedzi posłów na Sejm RP. Naturalną granicą wolności słowa jest godność innych osób. Skargi dotyczyły wypowiedzi posła na Sejm RP, świadczącej o lekceważeniu problemu dyskryminacji osób homoseksualnych. Kwestia odpowiedzialności za słowo w przypadku parlamentarzystów jest szczególnie istotna. Jak zauważył w swoim wyroku<sup>744</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, polityk korzystając z wolności wypowiedzi musi liczyć się z tym, że jego opinia zostanie potraktowana jako stanowisko władz publicznych. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się<sup>745</sup> do Marszałka Sejmu RP z prośbą o wyjaśnienie, czy Sejm podjął regulaminowe środki wyjaśniające, mające na celu zbadanie, czy wypowiedź, o której mowa w wystąpieniu, nie stanowi naruszenia Zasad Etyki Poselskiej.

W odpowiedzi Marszałek Sejmu RP poinformował<sup>746</sup>, że wystąpienie Rzecznika zostało przekazane do Komisji Etyki Poselskiej. Poseł, udzielając wyjaśnień na forum Komisji, przeprosił za swoją wypowiedź, oraz zapewnił, że jeżeli w przyszłości będzie mieć miejsce podobna sytuacja złoży mandat poselski. Ponadto, decyzją sądu koleżeńskiego, poseł został usunięty z klubu poselskiego, a reakcja mediów i środowisk społecznych dowiodła, że podobne wypowiedzi nie są tolerowane w dyskursie publicznym. W związku z powyższym Komisja Etyki Poselskiej odstąpiła od ukarania posła.

<sup>744</sup> Wyrok z 3 maja 2007 r., Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06.

<sup>745</sup> RPO-667179-I/11 z 3 marca 2011 r.

<sup>746</sup> Pismo z 19 marca 2011 r.

b) *Apelacja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie rejestracji kolejnych symboli „Narodowego Odrodzenia Polski”*

Rzecznik skierowała apelację<sup>747</sup> od postanowienia Sądu Okręgowego w dotyczącego rejestracji kolejnych symboli "Narodowego Odrodzenia Polski". **Zdaniem Rzecznika, Sąd Okręgowy dokonując wpisu do ewidencji symboli graficznych przekroczył granice swobodnej oceny dowodów, w oparciu o opinię biegłych zawierającą błędy merytoryczne.** Za naruszającą porządek prawny Rzecznik uznała rejestrację, jako symbolu graficznego partii, znaku który w istocie nie służy identyfikacji tej partii, lecz stanowi manifestację poglądów jej przedstawicieli (przybierającą dodatkowo bulwersującą formę) o innych grupach społecznych. Taka sytuacja ma zaś miejsce w odniesieniu do symbolu "zakaz pedałowania". W tym kontekście Rzecznik wskazała, że prowadzona przez sąd ewidencja partii politycznych służy celom porządkowym, a nie rejestracji katalogu prawnie chronionych w przestrzeni publicznej poglądów i wypowiedzi. W opinii Rzecznika taka praktyka sądu, może doprowadzić do występowania tzw. "efektu mrożącego" w debacie publicznej, wynikającego z niepewności co do możliwości użycia w stosunku do osób korzystających z wolności słowa, dodatkowego, nieprzewidzianego przez ustawodawcę w tym kontekście środka ochrony prawnej.

Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 13 stycznia 2012 r. przychylił się do stanowiska Rzecznika, uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

c) *Zaświadczenia dotyczące stanu cywilnego wydawane osobom chcącym zawrzeć związek małżeński za granicą*

Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że urzędy stanu cywilnego nie wydają zaświadczenia dotyczącego stanu cywilnego osobom chcącym zawrzeć związek małżeński za granicą, który w świetle prawa polskiego jest niedopuszczalny. Przepis art. 71 ustawy - Prawo o

---

<sup>747</sup> RPO-689086-I/11 z 28 listopada 2011 r.



aktach stanu cywilnego<sup>748</sup> stanowi, iż obywatel polski lub zamieszkały w Polsce cudzoziemiec nie mający obywatelstwa żadnego państwa zamierzający zawrzeć małżeństwo za granicą może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Zgodnie z § 19 rozporządzenia<sup>749</sup> Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów, powyższe zaświadczenie sporządza się według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia. Oprócz danych osoby zamierzającej zawrzeć małżeństwo za granicą, wzór zaświadczenia wymienia "dane o osobie, z którą wyżej wymieniona osoba zamierza zawrzeć związek małżeński." Jako dane wskazano nazwisko i imię (imiona) oraz obywatelstwo. **Zdaniem Rzecznika tego rodzaju wzór zaświadczenia jest sprzeczny nie tylko z wymogami ustawy, ale przede wszystkim z zasadą demokratycznego państwa prawnego.** W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>750</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie prac mających na celu zmianę wzoru zaświadczenia, w ten sposób, aby nie zawierało ono danych osoby, z którą wnioskodawca zamierza zawrzeć związek małżeński.

Minister w odpowiedzi wyjaśnił<sup>751</sup>, że w Ministerstwie podjęto działania zmierzające do zmiany obowiązującego wzoru zaświadczenia o zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą. Proponowana zmiana ma na celu umożliwienie wydawania zaświadczenia stwierdzającego zdolność prawną do zawarcia małżeństwa za granicą niezawierającego danych dotyczących przyszłego współmałżonka wnioskodawcy. Uzasadnieniem dla przyjęcia powyższego rozwiązania jest fakt, że zdolność zawarcia związku małżeńskiego odnosi się jedynie do osoby, która zamierza zawrzeć małżeństwo za granicą. Oznacza to, że rola

---

<sup>748</sup> Ustawa z 29 września 1980 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264).

<sup>749</sup> Rozporządzenie z 26 października 1998 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 884, z późn. zm.).

<sup>750</sup> RPO-660930-I/10 z 15 marca 2011 r.

<sup>751</sup> Pismo z 12 kwietnia 2011 r.

kierownika urzędu stanu cywilnego czy konsula RP ograniczyć się powinna do zbadania tych elementów, które w świetle prawa polskiego wymagane są do stwierdzenia, że małżeństwo może być zawarte przez wnioskującą osobę.

*d) Brak przepisów regulujących kwestie zmiany danych osobowych w świadectwie pracy, w sytuacji zmiany płci przez byłego pracownika*

W trakcie spotkania Rzecznika ze środowiskami LGBT, przedstawiciele Fundacji "Trans-Fuzja" poinformowali Rzecznika, iż w ocenie Fundacji osoby transpłciowe są dyskryminowane na rynku pracy, gdyż brak jest przepisów 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. Zdaniem przedstawicieli Fundacji przepisy prawa pracy<sup>752</sup> powinny przewidywać możliwość zmiany danych osobowych w świadectwach pracy osób, które zmieniły płeć i uzyskały stosowne orzeczenie sądowe. 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 Praw Obywatelskich, mając powyższe na względzie, wystąpiła<sup>753</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku przepisów regulujących kwestie zmiany danych osobowych w świadectwie pracy, w sytuacji zmiany płci przez byłego pracownika.

Minister wyjaśniła<sup>754</sup>, że po wnikliwym przeanalizowaniu obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie poruszonym w

<sup>752</sup> Rozporządzenie z 15 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 60, poz.281, z późn.zm.).

<sup>753</sup> RPO-673031-III/10 z 26 kwietnia 2011 r.

<sup>754</sup> Pismo z 7 czerwca 2011 r.

wystąpieniu Rzecznika, uznała za zasadne przeprowadzenie dodatkowych konsultacji z właściwymi ministerstwami, tj. Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Ministerstwem Sprawiedliwości, celem uzyskania jednoznacznych opinii niezbędnych do odniesienia się do postulatu Fundacji "Trans - Fuzja" dotyczącego stworzenia podstaw prawnych do zmiany danych osobowych w świadectwach pracy osób, które zmieniły płeć i uzyskały w tej sprawie orzeczenie sądowe.

Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>755</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w powyższej sprawie z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych.

Minister w odpowiedzi wskazał<sup>756</sup>, że skierowano do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Przedmiotowy dokument obejmuje także propozycje zmian w przepisach dotyczących treści świadectw pracy, zasad prostowania i zmiany treści tych dokumentów oraz sposobu wydawania świadectw pracy. Jednocześnie Minister poinformował, że przedstawiony przez Rzecznika postulat będzie rozważany w trakcie prac legislacyjnych.

*e) Prawna droga zmiany płci metrykalnej*

Rzecznik podjęła sprawę prawnej drogi zmiany płci metrykalnej. Obecnie jedyną podstawą prawną żądania zmiany płci jest powództwo oparte na art. 189 k.p.c.<sup>757</sup>. Uruchomione zostaje w ten sposób postępowanie, w którym osoba żądająca ustalenia musi pozywać swoich rodziców, a gdy ci nie żyją, ustanowionych w ich miejsce kuratorów. Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że proces z udziałem najbliższych powoduje ogromne spustoszenie emocjonalne u stron. **W ocenie Rzecznika konieczne jest uchwalenie kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transseksualnych.** Za najbardziej pożądane należałoby uznać stworzenie regulacji umożliwiającej dokonanie zmiany

<sup>755</sup> RPO-673031-III/10 z 12 sierpnia 2011 r.

<sup>756</sup> Pismo z 9 listopada 2011 r.

<sup>757</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

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 związku z powyższym, Rzecznik wystąpiła<sup>758</sup> do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby przyjęcia kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transpłciowych oraz pilnej interwencji ustawodawcy w zakresie trybu prawnej zmiany płci metrykalnej.

Minister w odpowiedzi<sup>759</sup> podzielił pogląd wyrażony w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, że dotychczas ukształtowana w drodze orzecznictwa sądowego praktyka zmiany płci przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych jest obarczona wieloma mankamentami i nie rozstrzyga wszystkich kwestii zapewniających zgodność działań towarzyszących procedurom medycznym, z obowiązującym porządkiem prawnym. Niewątpliwie zachodzi konieczność rozwiązania tego zagadnienia na drodze regulacji publicznoprawnej, poprzez opracowanie i uchwalenie aktu prawnego, który w kompleksowy sposób unormowałby sytuację osób transseksualnych. Uzasadnione wydaje się ponadto utworzenie międzyresortowego zespołu do spraw opracowania stosownych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie. Sprawa ta jest monitorowana przez Rzecznika.

---

<sup>758</sup> RPO-673031-I/10 z 1 sierpnia 2011 r.

<sup>759</sup> Pismo z 22 września 2011 r.

*f) Odmowa objęcia ubezpieczeniem partnera z życiowego*

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca odmowy objęcia przez towarzystwo ubezpieczeń ochroną ubezpieczeniową osób pozostających w związku jedнопłciowym. Skarżący wskazał, że zapisy ogólnych warunków ubezpieczenia odnoszące się do grupowego ubezpieczenia na życie wykluczają możliwość objęcia ochroną ubezpieczeniową partnerów pozostających w związkach jedнопłciowych.

W związku z powyższym, Rzecznik zwróciła się<sup>760</sup> do towarzystwa ubezpieczeń o nadesłanie informacji o sposobie załatwienia nadesłanej skargi. Z otrzymanej odpowiedzi<sup>761</sup> wynikało, iż ogólne warunki grupowego ubezpieczenia, stosowane przez ubezpieczyciela, przewidują iż partnerem objętym ochroną ubezpieczeniową, może być tylko osoba płci odmiennej, pozostająca z ubezpieczonym w związku pozamałżeńskim i prowadząca z nim wspólne gospodarstwo domowe. Ponadto towarzystwo ubezpieczeń poinformowało, że podjęto decyzję o odstąpieniu od zapisów OWU i udzielono ochrony ubezpieczeniowej zainteresowanym osobom.

6. *Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd*  
*a) Organizacja lekarskiego egzaminu państwowego dla wiernych*  
*Kościola Adwentystów Dnia Siódmego*

Do Rzecznika napływają skargi od wiernych Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, w których podnoszona jest sprawa organizowania lekarskiego egzaminu państwowego wyłącznie w sobotę. W opinii Ministerstwa Zdrowia organizowanie egzaminów w dniu stanowiącym święto religijne dla określonej grupy wiernych, bez możliwości ich organizacji w innym dniu, nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady wolności sumienia i religii oraz swobody praktykowania swojej religii. Rzecznik nie podziela tego stanowiska, czemu dał wyraz w korespondencji kierowanej wcześniej do Ministra Zdrowia. W swoich pismach Rzecznik wskazywała w szczególności na przepisy

<sup>760</sup> RPO-677931-V/11 z 11 sierpnia 2011 r.

<sup>761</sup> Pismo z 15 września 2011 r.

rozporządzenia<sup>762</sup> Ministra Zdrowia w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza stomatologa, które (w ówczesnym brzmieniu) stanowiły jednoznacznie, że „w innych uzasadnionych przypadkach uniemożliwiających przystąpienie do egzaminu w wyznaczonym terminie dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, może wyznaczyć dodatkowy termin przeprowadzenia egzaminu, określając jednocześnie miejsce jego przeprowadzenia”. W wyniku nowelizacji tego rozporządzenia skreślono jednak przepis o możliwości wyznaczania dodatkowego terminu LEP. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła<sup>763</sup> do Ministra Zdrowia o rozważenie przywrócenia możliwości organizowania LEP w innym terminie niż sobota dla osób uznających sobotę za dzień świąteczny.

Minister Zdrowia w odpowiedzi poinformował<sup>764</sup>, że obowiązujący przepis rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentysty stanowi, że Lekarski Egzamin Państwowy oraz Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Państwowy odbywają się jednocześnie w całym kraju (nie są przewidziane w tej kwestii wyjątki). Jednocześnie zapewnił, że Ministerstwo Zdrowia w porozumieniu z Dyrektorem CEM dołoży wszelkich starań, aby egzaminy te organizowane były (w miarę możliwości organizacyjno-technicznych) w innym dniu niż sobota. Obecnie trwają prace nad zmianą systemu kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów w Polsce, co w perspektywie czasowej przyniesie likwidację LEP/LDEP i wprowadzenie Lekarskiego Egzaminu Końcowego (LEK) oraz Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (LDEK).

#### *b) Nauczanie w szkołach religii i etyki*

W roku 2011 Rzecznik kontynuowała działania związane z nauczaniem w szkołach religii i etyki. W wystąpieniach do Ministerstwa

---

<sup>762</sup> Rozporządzenie z 24 marca 2004 r. (Dz.U., Nr 57, poz. 553, z późn. zm.).

<sup>763</sup> RPO-560379-I/07 z 20 stycznia 2011 r.

<sup>764</sup> Pismo z 18 lutego 2011 r.

Edukacji Narodowej<sup>765</sup> przejawiała zainteresowanie praktyczną realizacją wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*<sup>766</sup> i działaniami resortu edukacji zmierzającymi do jego wykonania. W tym aspekcie Rzecznik m.in. monitorowała postęp uzgodnień pomiędzy Ministerstwem Edukacji Narodowej a Ministerstwem Spraw Zagranicznych w sprawie wykonania przez Polskę wyroku Trybunału. Do Rzecznika wpływały także skargi indywidualne dotyczące niewłaściwej organizacji lekcji religii lub etyki w szkołach publicznych. Każdy taki przypadek był przez Rzecznika wyjaśniany bezpośrednio z dyrekcją danej placówki oświatowej lub kuratorium oświaty<sup>767</sup>.

#### 7. Inne wystąpienia Rzecznika w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji

##### a) *Prowadzenie statystyk dotyczących naruszeń zasady równego traktowania*

W dniu 1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>768</sup>, której uchwalenie powinno przyczynić się do wzmocnienia przestrzegania zasady równego traktowania w poszczególnych aspektach życia społecznego oraz zapewnić podmiotom dyskryminowanym odpowiednie środki ochrony. **W obecnym stanie prawnym, w ocenie Rzecznika, niezbędne jest prowadzenie statystyk spraw, w których zarzucono nierówne traktowanie.** Poza danymi ilościowymi powinny być gromadzone dane odnoszące się do podstaw dyskryminacji (przesłanki nierównego traktowania, jak np. płeć czy wiek) oraz obszaru, w którym wystąpiło zdarzenie (np. sfera zatrudnienia, dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji). W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>769</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy Ministerstwo

<sup>765</sup> RPO-601727-I/08 z 10 kwietnia 2010 r. i z dnia 9 lipca 2010 r.

<sup>766</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* (skarga nr 7710/02).

<sup>767</sup> Np.: RPO-685979-XVIII/11 z 6 października 2011 r.

<sup>768</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

<sup>769</sup> RPO-666593-I/11 z 21 lutego 2011 r.

Sprawiedliwości prowadzi lub planuje prowadzić monitoring postępowań sądowych o naruszenie zasady równego traktowania.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi poinformował<sup>770</sup>, że w Ministerstwie gromadzone są dane o ewidencji spraw w sądach rejonowych i okręgowych o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn, a także o odszkodowanie w związku z molestowaniem seksualnym w miejscu pracy. Wejście w życie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania spowodowało, że Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania skierowane na poszerzenie katalogu zbieranych danych, polegające na wprowadzeniu do wzorów formularzy sprawozdawczych zapisów o ewidencji spraw cywilnych o odszkodowania za naruszenie praw do równego traktowania. Ponadto, do sprawozdania statystycznego w sprawach karnych zostanie wprowadzony dział, w którym sądy będą wykazywały dane o czynach karalnych popełnionych z pobudek naruszających zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

*b) Działania podejmowane przez organy administracji rządowej na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania*

Rzecznik skierowała wystąpienie<sup>771</sup> do Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania oraz do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie działań podejmowanych przez organy administracji rządowej na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu w odpowiedzi poinformował<sup>772</sup>, iż podjął się

---

<sup>770</sup> Pismo z 30 marca 2011 r.

<sup>771</sup> RPO-682911-I/11 z 12 września 2011 r.

<sup>772</sup> Pismo z 13 października 2011 r.



zadania stworzenia szerokiego programu aktywizacji osób starszych. Planowane jest zagwarantowanie w budżecie na rok 2012 kwoty na wsparcie ruchu Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Ideą tego programu jest wzbogacenie oferty funkcjonujących Uniwersytetów Trzeciego Wieku oraz zwiększenie ich liczby z ok. 300 do poziomu pokrywającego ich działalnością co najmniej każdy powiat w kraju. Z inicjatywy Pełnomocnika przeprowadzono akcję pod nazwą "60+kultura", mającą na celu jak najszersze udostępnienie oferty kulturalnej dla osób starszych, głównie poprzez obniżenie bądź zniesienie opłaty za bilet wstępu na wydarzenia kulturalne. Planowane jest przygotowanie programu cyklicznej organizacji tego typu przedsięwzięć wraz z częściową refundacją budżetową. Podjęto także działania na rzecz osób niepełnosprawnych w celu podniesienia wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. Kolejnym elementem działań jest koordynacja akcji "Dostępna Polska" w celu stworzenia bazy danych miejsc dostępnych dla osób z dysfunkcjami ruchowymi. Program pilotażowy ma odbyć się w miastach - gospodarzach Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO2012. Ponadto przygotowany jest program stypendialno-stażowy dla wychowanków domów dziecka uzyskujących pełnoletność. Sprawą, która łączy problematykę osób niepełnosprawnych oraz dzieci jest zaangażowanie w koordynację działań w związku z koncepcją wdrożenia krajowego Programu Wczesnej Pomocy Dzieciom z zaburzeniami rozwoju do 7 roku życia. Z inicjatywy Pełnomocnika podjęto również działania w sferze systemowych rozwiązań problemu bezdomności, wraz z organizacjami pozarządowymi działającymi w tej sferze.

Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w odpowiedzi przedstawiającej szczegółowo działania podejmowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania poinformowało<sup>773</sup>, że w ramach swoich zadań Pełnomocnik w celu włączania problematyki przeciwdziałania dyskryminacji do procesu decyzyjnego Rządu monitoruje, koordynuje i nadzoruje w imieniu Prezesa Rady Ministrów

---

<sup>773</sup> Pismo z 23 listopada 2011 r.

działania antydyskryminacyjne poszczególnych ministerstw, także poprzez opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych w zakresie równego traktowania. Pełnomocnik realizuje również zadania z zakresu upowszechniania wiedzy na temat równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i instytucjami.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował<sup>774</sup>, że podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności należy do zadań powiatu. Pełnomocnik nadzoruje wykonanie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Osoba niepełnosprawna może ubiegać się o dofinansowanie ze środków PFRON m.in. zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności, a także likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych. Pomoc na rzecz osób niepełnosprawnych i ich rodzin realizowana jest także ze środków PFRON w ramach programów celowych. Ponadto osoby niepełnosprawne mogą liczyć na wsparcie udzielane w ramach projektów Poddziałania 1.3.6 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, którego beneficjentem systemowym jest PFRON. Wsparcie dotyczy aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych z rzadko występującymi niepełnosprawnościami oraz niektórymi niepełnosprawnościami sprzężonymi. Pełnomocnik co roku przygotowuje projekt dokumentu pn. "Informacja Rządu RP o działaniach podejmowanych w danym roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych"<sup>775</sup>. Pełnomocnik przedstawił także działania, jakie podjął w zakresie dostosowania ogólnodostępnych budynków ministerstw i urzędów centralnych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz promowania zatrudniania osób niepełnosprawnych w rządowej

---

<sup>774</sup> Pismo z 20 października 2011 r.

<sup>775</sup> Uchwała z 1 sierpnia 1997 r. (M.P., Nr 50, poz. 475).

administracji publicznej. Również z jego inicjatywy przygotowano w 2011 r. informację o realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe ukierunkowanych na urzeczywistnienie praw osób niepełnosprawnych i zapobieganie dyskryminacji tych osób w społeczeństwie.

## **B. Prowadzone przez Rzecznika badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania.**

### **1. Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, narodowością lub pochodzeniem etnicznym**

Na skutek powtarzających się incydentów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, Rzecznik Praw Obywatelskich przygotowała raport pn. „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, narodowością lub pochodzeniem etnicznym. Analiza i zalecenia*”. Opracowanie przedstawia zjawisko rasizmu w Polsce w świetle szeregu badań przeprowadzonych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe, a także dotychczasowe działania zmierzające do przeciwdziałania temu narastającemu problemowi.

W wyniku przeprowadzonej analizy sformułowano następujące wnioski i rekomendacje: 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 konieczne 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, aby każda potencjalna ofiara przemocy była świadomy 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.** W tym zakresie konieczne jest odpowiednie ukształtowanie programu szkoleń dla sędziów i prokuratorów, m.in.:

- w zakresie właściwego stosowania prawa karnego we wskazanych wyżej kategoriach spraw tak, by poprzez zastosowanie zróżnicowanego katalogu kar i środków karnych połączonych ze szczególnymi obowiązkami dla skazanego osiągnąć optymalny efekt resocjalizacyjny,
- uczulenie sędziów, że "przestępstwa z nienawiści" nie są przestępstwami o niskiej szkodliwości społecznej czynu,
- wskazywanie, że zawieszając wykonanie orzeczonych kar sądy powinny (czego nie czynią) częściej zobowiązywać skazanych np. do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych lub do powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach,
- wskazane byłoby także częstsze orzekanie kary ograniczenia wolności (co sądy w tych sprawach stosują rzadko) zwłaszcza w połączeniu z orzeczeniem wobec skazanego obowiązku pracy na cele społeczne (np. sprawca dewastacji cmentarza żydowskiego zobowiązany byłby do prac porządkowych w podobnych miejscach pamięci - działania resocjalizacyjne).

### 3. Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi w sprawie niewłaściwego dostosowania obiektów infrastruktury publicznej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zdecydowała się poddać ten problem pogłębionej analizie i w grudniu 2011 r. opublikowała raport pn. „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka. *Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*”. W przywołanym opracowaniu uwzględniono badania i kontrole budynków użyteczności publicznej oraz innych obiektów infrastruktury przeprowadzone zarówno przez instytucje publiczne, jak i organizacje pozarządowe. Opracowanie obrazuje jak znikomy procent infrastruktury publicznej w Polsce jest rzeczywiście dostępny dla osób niepełnosprawnych.

W związku z powyższym postuluje się przeprowadzenie szeregu zmian w sposobie wdrażania zasady dostępności. Konieczne jest stosowanie „uniwersalnego projektowania”, które sprowadza się do takiego projektowania, by z danego produktu lub usługi mogła korzystać jak największa liczba użytkowników, bez konieczności późniejszego ich dostosowywania do indywidualnych potrzeb. Dlatego tak ważne jest, by dostępność była brana pod uwagę na etapie projektowania, a nie dopiero na etapie użytkowania budynków. **W ocenie Rzecznika istotna jest promocja wdrażania uniwersalnego projektowania na uczelniach wyższych do programów nauczania wszystkich zawodów zajmujących się grafiką komputerową i środowiskiem zabudowanym.** Celowym wydaje się także rozważenie wprowadzenia do ustawodawstwa normy prawnej statuującej po stronie użytkowników budynków użyteczności publicznej pierwotny (generalny) obowiązek podjęcia przez nich – w określonym terminie – zakreślonych 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. Stosownej analizie należy poddać także mechanizm wprowadzenia (bezwzględnego egzekwowania) poszczególnych obowiązków, mających na celu dostosowanie budynków do potrzeb osób

niepełnosprawnych (ureczywistnienie gwarancji ich dostępności), a także uniemożliwienie wstępnego odbioru inwestycji i dopuszczenia jej do użytkowania, jeśli nie spełnia ona wymogów dostępności dla osób niepełnosprawnych. Wprowadzając stosowny obowiązek prawny należy też rozważyć określenie podmiotom realnego terminu na jego wykonanie.

### **C. Działalność Komisji Ekspertów, współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi oraz inne działania społeczne w obszarze równego traktowania.**

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2011 r. powołała trzy Komisje Ekspertów: ds. Migrantów, ds. Osób z Niepełnosprawnościami oraz ds. Osób Starszych. Są to ciała doradcze, które tworzą osoby z autorytetem w różnych dziedzinach życia społecznego, posiadające doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań Komisji Ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Zespoły w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. poprzez wskazywanie priorytetowych kierunków działań oraz dostarczanie opinii w temacie bieżących debat publicznych. Komisje Ekspertów wspierają Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie: monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, a także przygotowania analiz i monitoringu równego traktowania osób i zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne i wyznanie. Eksperti przygotowują m.in. wnioski *de lege ferenda*, uwagi i rekomendacje dotyczące obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych oraz tezy do wystąpień Rzecznika. Na posiedzenia Komisji Ekspertów zapraszani są przedstawiciele urzędów administracji państwowej, w celu wymiany informacji i poglądów w sprawach poruszanych przez poszczególne Komisje. Działalność Komisji ma charakter społeczny (eksperti nie są wynagradzani finansowo za udział w posiedzeniach), a ich prace będą kontynuowane w roku 2012.

### 1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Komisja Ekspertów ds. Migrantów w 2011 r. odbyła trzy posiedzenia w pełnym składzie liczącym 27 osób. Eksperci spotykali się również w następujących grupach roboczych: grupa ds. abolicji, grupa ds. długofalowych zmian prawa, grupa ds. zmiany atmosfery społecznej.

Posiedzenia zespołów związane były głównie z pracami nad przygotowaniem przepisów abolicyjnych oraz uchwaleniem przez Parlament i podpisaniem przez Prezydenta RP ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach<sup>776</sup>.

W wyniku spotkania członków Komisji Ekspertów z Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców zorganizowano w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich warsztaty dla organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców. Eksperci podjęli także dyskusję nad projektem dokumentu o charakterze strategicznym pt. Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Tematem omawianym przez członków Komisji w roku 2011 były również założenia nowej ustawy o cudzoziemcach. W efekcie przygotowano ekspertyzę pt. Założenia nowej ustawy o cudzoziemcach z punktu widzenia praw człowieka. W 2012 r. przewidziana jest kontynuacja prac Komisji w tym zakresie.

### 2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami

Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością w 2011 r. zebrała się czterokrotnie w pełnym składzie liczącym 20 osób. Ponadto w ramach Komisji powołano następujące grupy robocze: promocja Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, edukacja osób z niepełnosprawnościami, prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami, praca i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami, alternatywne wobec ubezwłasnowolnienia formy prawnego wsparcia osób

---

<sup>776</sup> Ustawa z 28 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1133)

z niepełnosprawnościami, wykluczenia cyfrowe osób z niepełnosprawnościami i dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości.

Do najważniejszych problemów podejmowanych przez Komisję należały: potrzeba pilnego ratyfikowania Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, realizacja czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne, dostępność infrastruktury publicznej oraz równy dostęp osób z niepełnosprawnościami do edukacji.

Komisja Ekspertów aktywnie zaangażowała się w kampanię społeczną „Wybory dla Wszystkich” pod egidą Koalicji „Sprawna Demokracja” opisaną szerzej w kolejnym podrozdziale. Komisja podjęła także temat równego dostępu osób z niepełnosprawnościami do edukacji. Rezultaty pracy merytorycznej zostały zaprezentowane podczas konferencji we Wrocławiu pt. „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami”. Jednym z najważniejszych postulatów ekspertów było promowanie edukacji włączającej w tym uwzględnienie tego pojęcia w polskim tłumaczeniu Konwencji ONZ o Praw Osób Niepełnosprawnych, a także zmiana sposobu finansowania edukacji osób z niepełnosprawnościami.

### 3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

W 2011 r. miały miejsce 4 spotkania Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych w pełnym składzie liczącym 18 osób. Eksperci podejmowali pracę w ramach następujących grup roboczych: włączenie do świata cyfrowego (zespół połączony z przedstawicielami Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością), ochrona zdrowia i opieka długoterminowa, osoby starsze na rynku dóbr i usług konsumenckich.

Jednym z głównych zadań podejmowanych przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych stanowiło opracowanie komentarza do stanu realizacji założeń Madryckiego Międzynarodowego Planu Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw opracowanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych i przyjętego w 2002 roku (rezolucja 57/167 z 18 grudnia 2002 r.). Polska jest jednym z sygnatariuszy wymienionego dokumentu,



którego wdrożenie koordynuje obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Po zapoznaniu się z raportem MPiPS pt. *Informacja na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych – realizacja Madryckiego Planu Działania na rzecz Osób Starszych*, przygotowanym na prośbę Europejskiego Komitetu Gospodarczego ONZ, zostały sformułowane i przekazane MPiPS zastrzeżenia względem sposobu implementacji Planu Madryckiego w Polsce.

Do ważnych postulatów, wpisujących się w powyższe, zgłaszanych przez Ekspertów należy wdrożenie opracowanych wcześniej projektów zmian w zakresie specjalizacji geriatrycznej oraz podjęcie działań, mających na celu zwiększenie liczby lekarzy geriatrów i oddziałów geriatrycznych w klinikach w Polsce.

Komisja Ekspertów podjęła także zagadnienie zagrożenia wykluczeniem osób starszych na rynku usług finansowych, konkretnie usług bankowych, m.in. omawiając z przedstawicielem Urzędu Ochrony Konsumenta i Konkurencji możliwe obszary współpracy w 2012 r. Jednym z nich jest monitorowanie wprowadzenia produktu finansowego jakim jest odwrócony kredyt hipoteczny oraz zbadanie obecnie funkcjonującego produktu, analogicznego do odwróconego kredytu hipotecznego, w modelu sprzedażowym z rentą.

Ponadto Komisja podjęła prace nad Poradnikiem dla osób starszych i ich opiekunów pn. „Twoje prawa człowieka”. Poradnik jest poświęcony problematyce ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz odpowiada na pytania jak dbać o przestrzeganie praw przysługujących osobom starszym i gdzie szukać pomocy w sytuacjach, gdy prawa te są łamane przez organy publiczne.

#### 4. Działania społeczne w obszarze równego traktowania oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi

Z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich i Programu III Polskiego Radia powstała Koalicja "Sprawna Demokracja" na rzecz równego dostępu do wyborów powszechnych. Przystąpiły do niej zarówno organizacje pozarządowe jak i instytucje publiczne, które podjęły działania w tym zakresie we wspólnej kampanii społecznej pt. "Wybory

dla wszystkich”. Głównym celem inicjatywy było stworzenie odpowiednich warunków do głosowania (m.in. poprzez przystosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych w stopniu zgodnym z obowiązującymi przepisami prawa i wyższym, zapewnienie transportu wyborców starszych i niepełnosprawnych do lokali wyborczych, efektywne informowanie, ułatwienia komunikacyjne), jak również dotarcie do jak największej liczby osób z niepełnosprawnością i starszych z informacją o alternatywnych formach głosowania (korespondencyjne, przez pełnomocnika, z użyciem nakładek w alfabecie Braille’a), a także z zachętą do udziału w wyborach. Ponadto koalicja postawiła sobie za cel uwrażliwienie ogólnej opinii publicznej na potrzeby osób niepełnosprawnych i starszych w kontekście wyborów. Przebieg kampanii był na bieżąco relacjonowany na stronie internetowej [www.wyborydlawszystkich.pl](http://www.wyborydlawszystkich.pl). Do jej sukcesów należy zaliczyć oddolne inicjatywy organizacji pozarządowych, zaangażowanie mediów (Program Trzeci Polskiego Radia, Newsweek, Gazeta Wyborcza) oraz samorządów – uczestników konkursu dla gmin pod analogicznym tytułem „Wybory dla wszystkich”.

Do istotnych projektów społecznych należy zaliczyć także pilotażowy program „Ambasador Praw Człowieka”, prowadzony przez Ogólnopolską Federację Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku oraz Ogólnopolskie Porozumienie Uniwersytetów Trzeciego Wieku w partnerstwie i pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem projektu jest stworzenie sieci wolontariuszy krzewiących wiedzę o prawach człowieka, a także o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jako konstytucyjnym organie stojącym na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Ambasadorowie Praw Człowieka wypełniają swoje zadania poprzez informowanie o instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwościach i sposobach zwracania się do Rzecznika oraz o prawach człowieka i obywatela. Ambasadorowie Praw Człowieka są wolontariuszami – nie pobierają za swoją aktywność wynagrodzenia. W ramach pilotażu projektu zorganizowano trzy spotkania szkoleniowe dla kandydatów na Ambasadorów oraz trzy spotkania informacyjne dla

słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku, lokalnych władz samorządowych oraz uczniów szkół publicznych.

Ponadto w Warszawie miały miejsce warsztaty dla organizacji społecznych działających na rzecz imigrantów. Wzięło w nich udział 60 osób. Celem warsztatów, organizowanych we współpracy z Urzędem ds. Cudzoziemców, było przygotowanie uczestników do udzielenia informacji i pomocy potrzebnej cudzoziemcom w skorzystaniu z abolicji.

Rzecznik podjęła także działania interwencyjne w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na narodowość oraz pochodzenie etniczne. W związku z nasileniem rasistowskich i ksenofobicznych aktów przemocy na terenie województwa podlaskiego w trakcie wizyty pracowników Biura Rzecznika doszło m.in. do spotkania z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, w celu ustalenia możliwych działań zmierzających do poprawy stanu przestrzegania praw i wolności mniejszości narodowych i etnicznych.

#### **D. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania**

Rok 2011 był pierwszym rokiem wykonywania przez Rzecznika funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania. W związku z powyższym w swojej działalności międzynarodowej Rzecznik skupiła się na nawiązaniu współpracy z innymi organami ds. równego traktowania funkcjonującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie dla wzajemnej wymiany doświadczeń w obszarze równego traktowania miała wizyta przedstawiciela szwedzkiego Ombudsmana ds. Równego Traktowania. Pracownicy Biura Rzecznika złożyli też wizytę w Biurze Ombudsmana Czech. Celem wizyty było zapoznanie się z zasadami funkcjonowania Departamentu ds. Równego Traktowania, odpowiadającego w ramach struktury organizacyjnej Biura Ombudsmana za wykonywanie zadań organu ds. przeciwdziałania dyskryminacji.

W roku 2011 Rzecznik uzyskała członkostwo w Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET). W

chwili obecnej EQUINET zrzesza 37 niezależnych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z 30 krajów europejskich. Celem sieci jest wspieranie działań na rzecz równego traktowania, w szczególności przeciwdziałania dyskryminacji motywowanej rasą, pochodzeniem narodowym lub etnicznym, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, religią lub światopoglądem oraz orientacją seksualną.

Przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych realizacji zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, w tym w 4-tym Spotkaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz krajowych instytucji ochrony praw człowieka w Wiedniu (5 kwietnia 2011 r.), IV-tych warsztatach tematycznych Rady Europy poświęconych „Roli krajowych instytucji ochrony praw człowieka w ochronie i promocji praw osób niepełnosprawnych intelektualnie” w Kijowie (24–25 maja 2011 r.), V-tych warsztatach tematycznych organizowanych przez Radę Europy w Sarajewie pt. ”Rola krajowych instytucji praw człowieka w zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji” (28–29 września 2011 r.), spotkaniu koordynacyjnym Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET) oraz dorocznym spotkaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w Brukseli (29–30 listopada 2011 r.).

### III. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

#### A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania

W związku z tym, że ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich czyni istotnym elementem informacji rocznej Rzecznika informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, poniżej zostały przedstawione wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze to, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich w istotny sposób oddziałują na poziom ochrony praw jednostki w Polsce.

##### 1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych a) *Symbole totalitarne*

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r. (sygn. K 11/10)

*Przepis art. 256 § 2 k.k., w zakresie w jakim przewiduje kryminalizację produkowania, utrwalania, sprowadzania, nabywania, przechowywania, posiadania, prezentowania, przewożenia lub przesyłania - w celu rozpowszechniania - druku, nagrania lub innego przedmiotu będących nośnikami symboliki totalitarnej, nie spełnia kryteriów określoności, wymaganych dla przepisów karnych.*

Przepis art. 256 k.k. penalizuje zachowanie polegające na publicznym propagowaniu faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwowego oraz nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Natomiast zgodnie z kwestionowanym przepisem odpowiedzialności karnej podlega każdy, kto (nie tylko działa publicznie) produkuje, utrwała lub sprowadza, nabywa, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła treści określone w art. 256 § 1 kodeksu karnego.

Trybunał stwierdził, że art. 256 § 2 k.k., w zakresie w jakim przewiduje kryminalizację produkowania, utrwalania, sprowadzania,

nabywania, przechowywania, posiadania, prezentowania, przewożenia lub przesyłania – w celu rozpowszechniania - druku, nagrania lub innego przedmiotu będących nośnikami symboliki totalitarnej, nie spełnia kryteriów określoności, wymaganych dla przepisów karnych. Nieokreśloność ta wynika z posłużenia się w przepisie karnym zwrotem: "druku, nagrania lub innego przedmiotu będących nośnikami symboliki totalitarnej". Trybunał przyjął, że odpowiedzialności karnej nie może podlegać posługiwanie się przedmiotami, których znaczenie może być wielorakie. W ocenie Trybunału kontrolowany zwrot nie zawiera zamkniętej listy symboli, którymi posłużenie się jest zabronione. Jest regulacją wieloznaczną i niewystarczająco określoną. W efekcie, zdaniem Trybunału, ściganiu podlegały zachowania, które nie są szkodliwe społecznie.

*b) Odmowa wstępu do restauracji osoby niepełnosprawnej z psem asystentem*

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2011 r. (sygn. akt I ACa 300/11)

- 1. Odmowa wstępu do restauracji osoby niepełnosprawnej z psem asystentem stanowi naruszenie dóbr osobistych oraz zasady równego traktowania w dostępie do usług oferowanych publicznie.*
- 2. Do dyskryminacji dochodzi nie tylko, gdy brakuje obiektywnego uzasadnienia różnicy traktowania osób będących w takiej samej sytuacji, ale także wtedy gdy pozornie neutralne warunki, kryteria lub praktyki, stosowane są na równi wobec wszystkich, lecz w sposób szczególnie dotyczą pewną grupę społeczną.*

Sądowy spór dotyczył tego, że osobę poruszającą się na wózku inwalidzkim wraz z towarzyszącym mu psem asystującym wyproszone z restauracji. Według powoda pracownicy restauracji nie zezwolili na pobyt psa w lokalu, tłumacząc to obawą o bezpieczeństwo i higienę a także dyskomfort, jaki może spowodować u innych klientów obecność psa.

Sąd Apelacyjny przyjął, że nakazanie pozostawienia psa na zewnątrz restauracji stanowiło bezprawne ograniczenie wolności powoda, polegającej na prawie wyboru miejsca konsumpcji, oraz prawie

decydowania o tym, z czyjej pomocy będzie w czasie owej konsumpcji korzystać. Według sądu powód miał prawo korzystać z pomocy psa asystenta, a pozwana bezprawnie pozbawiła go tego prawa.

Ograniczenie możliwości skorzystania z usług restauracji stanowiło naruszenie dobra osobistego, jakim jest wolność, pomimo, iż do opuszczenia przez powoda restauracji doszło bez użycia przymusu fizycznego.

Sąd Apelacyjny uznał że doszło do dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Dyskryminacja ma miejsce bowiem nie tylko, gdy brakuje obiektywnego uzasadnienia do różnicowania, ale także wtedy, gdy pozornie neutralne warunki, kryteria lub praktyki, stosowane są na równi wobec wszystkich, lecz w sposób szczególny dotyczą pewną grupę społeczną.

*c) Głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne.*

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11)

- 1. Głosowanie przez pełnomocnika przeznaczone dla osób niepełnosprawnych oraz osób, które ukończyły 75 rok życia, nie narusza zasady bezpośredniości wyborów, tajności głosowania oraz równości formalnej praw wyborczych.*
- 2. Głosowanie przez pełnomocnika nie oznacza przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przysługujących osobie, która pełnomocnictwa udziela. Pełnomocnictwo obejmuje bowiem upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu. Głosowanie przez pełnomocnika ułatwia (a niekiedy nawet umożliwia) udział w wyborach osobom niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku, przerzucając jednak na nie ciężar znalezienia osoby godnej zaufania.*
- 3. Głosowanie korespondencyjne nie narusza zasady bezpośredniości wyborów i tajności głosowania.*

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie grupa posłów uczyniła Kodeks wyborczy<sup>777</sup>, ustawę - Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy<sup>778</sup>, oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks wyborczy<sup>779</sup>.

Główne zarzuty dotyczyły instytucji prawa wyborczego, które dotychczas albo w ogóle nie występowały w prawie polskim albo występowały w ograniczonym zakresie. Wśród nich znalazły się m.in. instytucje głosowania przez pełnomocnika (dla osób niepełnosprawnych i osób powyżej 75 roku życia) oraz głosowania korespondencyjnego dla osób przebywających w dniu wyborów poza granicami kraju. Należy podkreślić, że w dacie składania wniosku nie uchwalono jeszcze przepisów wprowadzających do Kodeksu wyborczego instytucji głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych. Zakwestionowane przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju są jednak zbliżone do regulacji ustanawiających możliwość głosowania za pomocą poczty przez osoby niepełnosprawne na terenie kraju.

Zdaniem Trybunału głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatywnych form głosowania, a tym samym jest dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego. Trybunał podkreślił, że nie oznacza to przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przysługujących osobie, która pełnomocnictwa udziela. Pełnomocnictwo obejmuje bowiem upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu. Głosowanie przez pełnomocnika ułatwia (a niekiedy nawet umożliwia) udział w wyborach osobom niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku, przerzucając jednak na nie ciężar znalezienia osoby godnej zaufania. Przez pełnomocnika może głosować wąskie grono wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz tych, którzy ukończyli 75 lat. Trybunał podkreślił, że gwarancjami przed nadużyciem

---

<sup>777</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

<sup>778</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011r. (Dz.U. Nr 21, poz. 113, z późn. zm.).

<sup>779</sup> Ustawa z 3 lutego 2011r. (Dz.U. Nr 26, poz. 134, z późn. zm.).



instytucji pełnomocnika ze szkodą dla rzetelności wyborów jest wymóg, aby: pełnomocnictwo do głosowania udzielane było przed wójtem lub pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta, akt pełnomocnictwa sporządzony był w miejscu zamieszkania wyborcy (wyjątkowo na jego wniosek w innym miejscu), gmina udostępniała wykaz sporządzonych aktów pełnomocnictwa, a wyborca mógł cofnąć wobec wójta pełnomocnictwo najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub doręczyć oświadczenie obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania. Głosowanie przez pełnomocnika nie jest też sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje bowiem głos w imieniu wyborcy, a nie w swoim własnym.

Oceniając konstytucyjność instytucji głosowania korespondencyjnego Trybunał podkreślił, że jest to alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. Umożliwia ona oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu obwodowych komisji wyborczych. W razie głosowania korespondencyjnego obowiązek zagwarantowania tajności podjętej już decyzji wyborczej pojawia się w momencie dostarczenia przez pocztę państwa pobytu karty do głosowania do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Obowiązek ten spoczywa wówczas na organach Państwa Polskiego (konsulu i komisji obwodowej). Koperty zwrotne przekazywane są przez konsula bez ich otwierania komisji obwodowej, która wrzuca je do urny wyborczej, a jeśli zostaną dostarczone po zakończeniu głosowania niszczy je bez otwierania. Głosowanie zostaje dokonane dopiero w momencie wrzucenia karty do głosowania do urny wyborczej.

W identycznej sytuacji jest wyborca głosujący korespondencyjnie. Wrzucenie karty do urny jest ostatnim elementem procedury oddania głosu, od którego zależy skuteczność decyzji wyborczej. Zarzut wnioskodawców, że głosowanie odbywa się przed dniem wyborów, jest więc bezzasadny. Wobec powyższego Trybunał uznał konstytucyjność obu kwestionowanych instytucji.

*d) Zwolnienie z pracy w charakterze asesora prokuratorskiego osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim*

Wyrok Sądu Okręgowego we Włocławku z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt IV Pa 56/10)

*Zwolnienie z pracy w charakterze asesora prokuratorskiego osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim, legitymującej się orzeczeniem ZUS o niezdolności do pracy, nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania z uwagi na niepełnosprawność.*

Asesor prokuratorska, uległa wypadkowi komunikacyjnemu, w wyniku którego porusza się przy pomocy wózka inwalidzkiego, a następnie została zwolniona z pracy. Prokurator Generalny jako przyczyny rozwiązania stosunku pracy wskazał nieobecność w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok oraz niezdolność do pracy na stanowisku asesora prokuratorskiego, która miała być potwierdzona zaświadczeniem lekarskim.

Sąd potwierdził prawdziwość przyczyn rozwiązania stosunku pracy i oddalił apelację powódki uznając ją za całkowicie bezzasadną. Zdaniem Sądu, pracodawca słusznie ustalił, że powódka była niezdolna do pracy na stanowisku asesora prokuratorskiego. Potwierdza to decyzja lekarza orzecznika ZUS stwierdzająca całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji, która była ważna w chwili zgłoszenia chęci powrotu do pracy.

Sąd stwierdził, że zebrany materiał dowodowy nie pozwala przyjąć, że w sprawie tej pracodawca dopuścił się względem asesora dyskryminacji bezpośredniej, bądź dyskryminacji pośredniej. Nie można bowiem porównywać sytuacji asesora o orzeczonej przez ZUS niezdolności do pracy z asesorem, który takiego orzeczenia nie posiada. Dodatkowo, zdaniem sądu, nie można porównywać sytuacji niepełnosprawnego asesora i - odpowiednio - prokuratora z niepełnosprawnym sędzią, z uwagi na różny status tych pracowników. Obowiązki prokuratora w przeciwieństwie do innych zawodów prawniczych może pełnić - zgodnie z

ustawą o prokuraturze<sup>780</sup> - tylko osoba w pełni zdolna do pracy i nieposiadająca żadnych przeciwwskazań.

e) *Zdolności pełnienia obowiązków prokuratora po ukończeniu 65 roku życia*

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2011 r. (sygn. akt III PO 9/10)

1. *Zachowanie przez kończącego 65 rok życia prokuratora zdolności pełnienia obowiązków prokuratora i uzyskanie pozytywnej opinii właściwego prokuratora przełożonego nie stwarza uprawnienia (prawa podmiotowego) do dalszego zajmowania stanowiska, konieczną bowiem do tego przesłanką jest wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego.*
2. *Brak zgody Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora, który ukończył 65 rok życia z uwagi na „konieczność pokoleniowej wymiany kadr prokuratorów” nie stanowi dyskryminacji ze względu na wiek.*

Prokurator Generalny nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po ukończeniu 65 roku życia przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jako regułę należy traktować przejście prokuratora w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia. Możliwość dalszego pozostawiania na stanowisku prokuratora stanowi wyjątek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami podyktowanymi interesem służby lub leżącymi po stronie prokuratora.

W odwołaniu został postawiony zarzut, że zaskarżona decyzja została podjęta w sposób arbitralny, a ponadto, że przyczyny ograniczone do konieczności dokonania „pokoleniowej wymiany kadr” mogą być uznane za dyskryminację ze względu na wiek.

Sąd Najwyższy uznał, że Prokuratorzy przechodzą w stan spoczynku (kończą wykonywanie służby) z dniem ukończenia 65 roku życia. Stąd też nie ma uzasadnienia zarzut dyskryminacji ze względu na wiek. Prokurator Generalny uwzględnił w swej decyzji przede wszystkim sytuację kadrową jednostki prokuratury. W wypadku zaś rozpoznawania wniosku o

<sup>780</sup> Ustawa z 20 czerwca 1985 r. (Dz.U. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.).

zezwoleń na dalsze zajmowanie stanowiska, pomimo zasady przechodzenia w stan spoczynku, kompetencja Prokuratora Generalnego odnosi się na pierwszym planie właśnie do kryterium wieku.

*f) Wejście w stosunek najmu po zmarłym partnerze*

Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II Ca 284/11)

1. *Homoseksualny partner zmarłego najemcy gminnego lokalu należy do osób uprawnionych na mocy art. 691 Kodeksu cywilnego<sup>781</sup> do wstąpienia po nim w stosunek najmu, jeżeli partnerzy pozostawali w faktycznym wspólnym pożyciu przed śmiercią najemcy.*
2. *O faktycznym wspólnym pożyciu świadczy wspólnota ekonomiczna, gospodarcza, duchowa (np. wspólne plany na przyszłość, opieka, dbanie o wspólne dobro), a także intymna, nie zaś płęć partnerów.*

Powódka domagała się ustalenia, że po śmierci najemczyni wstąpiła w stosunek najmu lokalu mieszkalnego stanowiącego własność miasta. Do śmierci swojej partnerki stale zamieszkiwała z nią w lokalu mieszkalnym i pozostawała z nią we wspólnym faktycznym pożyciu w ramach związku homoseksualnego.

Sąd Okręgowy prawomocnie orzekł, iż partner zmarłego najemcy gminnego lokalu należy do osób uprawnionych na mocy art. 691 k.c. do wstąpienia po nim w stosunek najmu.

Sąd zwrócił uwagę, że w świetle powyższego przepisu brak jest określania wspólnego pożycia, jako „małżeńskiego”. Zabieg taki, zakładając racjonalność prawodawcy ma sens jedynie wtedy, gdy dąży się do rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do zamieszkiwania w lokalu po śmierci najemcy.

Ponadto konstytucyjna zasada równości oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>782</sup> nakazują rozszerzoną,

<sup>781</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

<sup>782</sup> Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

niedyskryminującą par jednopłciowych wykładnię przepisu dotyczącego wstąpieniu w stosunek najmu<sup>783</sup>.

Podobne orzeczenia zapadły również w sprawach toczących się przed Sądem Rejonowym dla Wrocławia-Śródmieścia<sup>784</sup>.

*g) Pojęcie dyskryminacji w zatrudnieniu*

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r. (sygn. akt II PK 169/10)

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r. (sygn. akt II PK 288/10)

1. *Dyskryminacja (art. 113 Kodeksu Pracy<sup>785</sup>), w odróżnieniu od "zwykłego" nierównego traktowania (art. 11<sup>2</sup> k.p.), oznacza gorsze traktowanie pracownika ze względu na jakąś jego cechę lub właściwość, określoną w Kodeksie pracy jako przyczyna (w języku prawniczym także jako podstawa bądź kryterium) dyskryminacji. Negatywne wyróżnienie dyskryminacji, jako kwalifikowanej postaci nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska.*
2. *Przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu nie mają zastosowania w przypadkach nierównego traktowania niespowodowanego przyczyną uznaną za podstawę dyskryminacji (art. 11<sup>2</sup> i 11<sup>3</sup> k.p.).*
3. *Zasady równego traktowania nie narusza usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną (relewantną).*

W swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślił, że konstytucyjna zasada równości ma dwa aspekty. Z jednej strony oznacza równość w prawie (nakaz kształtowania przepisów prawa z uwzględnieniem zasady równości), a z drugiej strony - równość wobec prawa (nakaz równego

<sup>783</sup> W dniu 2 marca 2010 roku zapadł w Strasburgu wyrok (13102/02) w sprawie Kozak przeciwko Polsce. Kozak domagał się prawa do dziedziczenia mieszkania komunalnego po swoim zmarłym partnerze homoseksualnym. ETPC uznał, iż odmowa zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego z parterem zmarłego najemcy jest dyskryminująca i stanowi naruszenie prawa do życia rodzinnego, a tym samym narusza art. 8 w związku z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

<sup>784</sup> Wyrok z 4 maja 2011 r., sygn. akt I C 667/10, wyrok z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt I C 485/11.

<sup>785</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

traktowania podmiotów w procesie stosowania prawa). W judykaturze zwraca się uwagę, że dyskryminacja (art. 11<sup>3</sup> k.p.) w odróżnieniu od "zwykłego" nierównego traktowania (art. 11<sup>2</sup> k.p.) oznacza gorsze traktowanie pracownika ze względu na jego cechę lub właściwość, określoną w Kodeksie pracy, jako przyczyna (w języku prawniczym także jako podstawa bądź kryterium) dyskryminacji. Negatywne wyróżnienie dyskryminacji, jako kwalifikowanej postaci nierównego traktowania, służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska. Uzasadnia to wdrożenie takich szczególnych rozwiązań prawnych służących zwalczaniu tego rodzaju nierówności, jak konstrukcja dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej (art. 18<sup>3a</sup> § 3 i 4 k.p.), zachęcanie do nierównego traktowania (art. 18<sup>3a</sup> § 5 pkt 1 w związku z art. 18<sup>3a</sup> § 2 k.p.), charakterystyczny rozkład ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację (art. 18<sup>3b</sup> § 1 k.p.) i inne. Wynika stąd jednocześnie, że przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do dyskryminacji, nie mają zastosowania w przypadkach nierównego traktowania niespowodowanego przyczyną uznaną za podstawę dyskryminacji. Do naruszenia zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu może więc dojść tylko wtedy, gdy zróżnicowanie sytuacji pracowników wynika wyłącznie z zastosowania przez pracodawcę niedozwolonego przez ustawę kryterium, co równocześnie oznacza, że nie stanowi dyskryminacji dyferencjacja praw pracowników ze względu na cechujące ich odmienności nieuważane za dyskryminujące. Jeśli zatem pracownik zarzuca pracodawcy naruszenie przepisów dotyczących zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, to powinien wskazać przyczynę, ze względu, na którą dopuszczono się wobec niego aktu dyskryminacji.

## 2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych

- a) *Brak transpozycji w wyznaczonym terminie Dyrektywy Rady 2004/113/WE<sup>786</sup> z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 marca 2011 r.,  
w sprawie C-326/09

*Nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy.*

Sprawa rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczyła braku wdrożenia przez Polskę dyrektywy z 2004 r. gwarantującej zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług. Komisja Europejska uznała, że Polska nie dokonała tego w wymaganym terminie tj. do grudnia 2007 r. wniosła skargę przeciwko Polsce.

W grudniu 2010 r. polski parlament uchwalił ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>787</sup>, która dostosowała polskie przepisy do minimalnych wymogów UE w zakresie przepisów o równym traktowaniu i zakazie dyskryminacji. Po dokładnej analizie przywołanej powyżej ustawy, Komisja Europejska ogłosiła, że wycofuje z Trybunału Sprawiedliwości UE pozew przeciwko Polsce w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn, a także w sprawie wdrożenia dyrektywy zakazującej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Zamknęła też toczące się przed Komisją postępowanie w sprawie równouprawnienia płci w dziedzinie zatrudnienia.

<sup>786</sup> Dyrektywa Rady z 13 grudnia 2004 r. (Dz. Urz. UE. Nr 373, poz. 37, z późn. zm.).

<sup>787</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

Pomimo tego, Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok przeciwko Polsce informując, że do Trybunału nie wpłynęło oficjalne powiadomienie Komisji Europejskiej o wycofaniu sprawy. Trybunał uznał, że nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy.

*b) Zdolności pełnienia obowiązków prokuratora po ukończeniu 65 roku życia*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 lipca 2011 r., w sprawie C-159/10 i C-160/10

*Dyrektywa Rady 2000/78/WE<sup>788</sup> z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów, które przewidują obowiązkowe przejście na emeryturę urzędników mianowanych dożywotnio, z chwilą ukończenia przez nich 65 roku życia, w sytuacji gdy celem tych przepisów jest ustanowienie „korzystnej struktury wiekowej”, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników, zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi i tym samym zapobieganie sporom dotyczącym zdolności pracownika do wykonywania pracy po osiągnięciu przez niego pewnego wieku.*

Trybunał przyznał, że w ramach zawodów, w których liczba stanowisk jest ograniczona, przejście na emeryturę z powodu osiągnięcia wieku określonego w ustawie może ułatwić dostęp młodych osób do zatrudnienia. Nie wydaje się zatem nierozsądne, że właściwe władze państwa członkowskiego uznają, iż prawo może umożliwić zrealizowanie celu polegającego na ustanowieniu zrównoważonej struktury wiekowej mającej ułatwić planowanie przejścia na emeryturę, zapewnić awanse

---

<sup>788</sup> Dyrektywa Rady z 27 listopada 2000 r. (Dz. Urz. UE. Nr 303, poz. 16).



pracowników, w szczególności najmłodszych pośród nich i zapobiegać ewentualnym sporom dotyczącym przejścia na emeryturę.

Definiując swoją politykę społeczną stosownie do uwarunkowań porządku politycznego, gospodarczego, społecznego, demograficznego lub budżetowego, kompetentne władze krajowe mogą zostać skonfrontowane z wyborem pomiędzy wydłużeniem aktywności zawodowej pracowników, bądź przeciwnie, przewidzeniem wcześniejszego ich przejścia na emeryturę. Trybunał orzekł, że na władzach tych spoczywa ciężar znalezienia odpowiedniej równowagi między różnymi interesami wchodzącymi w grę. Muszą one jednakże dbać o to, by przyjęte środki nie wykraczały poza to, co właściwe i konieczne do osiągnięcia realizowanego celu.

*c) Różnicowanie ze względu na płeć składek indywidualnych na komunikacyjne ubezpieczenie OC*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 1 marca 2011 r., w sprawie C-236/09

1. *W celu zapewnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn stosowanie płci jako czynnika aktuarialnego nie powinno powodować dla ubezpieczonych różnic w odniesieniu do składek i świadczeń z tytułu ubezpieczeń, do których przystąpili.*
2. *Przepis pozwalający zainteresowanym państwom członkowskim na utrzymywanie bez ograniczenia czasowego wyjątku od reguły składek i świadczeń jednolitych dla obu płci, jest sprzeczny z urzeczywistnieniem celu równego traktowania kobiet i mężczyzn, jaki przyświeca dyrektywie 2004/113, i jest niezgodny z art. 21 i 23 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>789</sup>.*

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził nieważność od dnia 21 grudnia 2012 r. wyłączenia w prawodawstwie UE dotyczącym równego traktowania pozwalającego państwom członkowskim na różnicowanie indywidualnych składek i świadczeń ubezpieczeniowych ze względu na płeć. Trybunał orzekł, że nie można różnicować wysokości

<sup>789</sup> Karta Praw Podstawowych z 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE. Nr 303, poz. 1).

składek za komunikacyjne OC ze względu na płeć. Według Trybunału dyskryminację może stanowić opłacanie mniejszych składek za komunikacyjne polisy OC przez kobiety.

*d) Różnicowanie wysokości uzupełniającego świadczenia emerytalnego ze względu na orientację seksualną partnerów*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 maja 2011 r.,  
w sprawie C-147/08

*Zróźnicowanie wysokości uzupełniającego świadczenia emerytalnego w zależności od sytuacji, czy świadczeniobiorca pozostaje w związku partnerskim (zarezerwowany dla osób jednej płci), czy też w związku małżeńskim (zarezerwowanym dla osób odmiennej płci), może stanowić dyskryminację ze względu na orientację seksualną, jeżeli ustawodawca dokonał faktycznego zrównania w krajowym porządku prawnym sytuacji związków małżeńskich ze związkami partnerskimi.*

Trybunał podkreślił, że na obecnym etapie rozwoju prawa Unii, ustawodawstwo dotyczące stanu cywilnego mieści się w kompetencjach państw członkowskich. Jednak zgodnie z przepisami dyrektywy 2000/78 jej celem jest walka z pewnymi rodzajami dyskryminacji w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w tym dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania. Z tego wynika, że istnienie dyskryminacji bezpośrednio w rozumieniu omawianej dyrektywy zakłada przede wszystkim by zestawione ze sobą sytuacje były porównywalne. Trybunał uznał następnie, że w prawie niemieckim nastąpiło stopniowe zbliżenie reżimu prawnego utworzonego dla zarejestrowanego związku partnerskiego (zarezerwowanego dla osób jednej płci) z reżimem prawnym obowiązującym w przypadku małżeństwa (zarezerwowanego dla osób odmiennej płci).

Mając powyższe na uwadze Trybunał doszedł do wniosku, że jeżeli w prawie krajowym zarejestrowany partner znajduje się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej z sytuacją osoby pozostającej w związku małżeńskim to różnicowanie wysokości uzupełniającego

świadczenia emerytalnego może stanowić bezpośrednią dyskryminację ze względu na orientację seksualną.

*e) Odmowa wydania pozwolenia na pobyt stały cudzoziemcowi będącemu nosicielem wirusa HIV*

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 marca 2011 r., skarga nr 2700/10. (sprawa Kiyutin przeciwko Rosji)

*Odmowa wydania cudzoziemcowi pozwolenia na pobyt stały tylko z uwagi na nosicielstwo wirusa HIV stanowi dyskryminację i narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.*

Trybunał uznał, że odmowa władz przyznania pozwolenia na pobyt obywatelowi innego państwa wyłącznie na podstawie faktu, że jest nosicielem wirusa HIV, stanowi dyskryminacyjne traktowanie i narusza art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). W swoim wyroku Trybunał podkreślił, że osoby żyjące z HIV stanowią wrażliwą grupę społeczną, dyskryminowaną w różny sposób w przeszłości. Trybunał zauważył ponadto, że sama obecność w kraju nosiciela wirusa HIV nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego oraz że selektywne nałożenie takich ograniczeń tylko dla cudzoziemców ubiegających się o prawo pobytu stałego nie jest uzasadnione.

*f) Dostęp kobiet do badań prenatalnych*

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 maja 2011 r., skarga nr 27617/04 (sprawa R.R. przeciwko Polsce)

*Brak dostępu do badań prenatalnych, a tym samym uniemożliwienie ciężarnej kobiecie uzyskania informacji o stanie płodu jest niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem równoznacznym z torturami.*

Trybunał orzekł, że uniemożliwienie ciężarnej kobiecie uzyskania informacji o stanie płodu jest niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem, równoznacznym z torturami. Ponadto, Trybunał uznał, że odmówienie skarżącej prawa do badań prenatalnych stanowiło naruszenie przysługującego każdemu człowiekowi prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

g) *Opieka na dzieckiem pozamałżeńskim przez ojca dziecka*

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 lutego 2011 r., skarga nr 35637/03. (sprawa Sporer przeciwko Austrii)

*Brak możliwości zapewnienia kontroli sądowej, dotyczącej decyzji o opiece nad dzieckiem pozamałżeńskim, stanowi działanie dyskryminujące ojca dziecka.*

W ocenie Trybunału władze nie wskazały wystarczających przyczyn mających usprawiedliwić to, iż sytuacja osoby, która sprawowała rolę ojca przez cały czas życia syna, nie zasługuje na taki sam poziom kontroli sądowej jak pozostałych ojców, którzy od początku mieli prawa rodzicielskie, a potem rozwiedli się lub orzeczono wobec nich separację od matki dziecka.

Trybunał uznał zatem, że brak możliwości zapewnienia kontroli sądowej, dotyczącej decyzji o opiece nad dzieckiem pozamałżeńskim, stanowi działanie dyskryminujące ojca dziecka.

## **B. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania**

### **1. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania<sup>790</sup>**

W styczniu 2011 r. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania przy współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim oraz Szkołą Główną Handlową rozpoczęło projekt pn. *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia*. Celem Projektu jest podjęcie działań zmierzających do przygotowania administracji rządowej do tworzenia i monitorowania prawa, polityk i strategii z uwzględnieniem zasady równości. Zostanie on osiągnięty przez realizację następujących celów strategicznych: usprawnienie wdrażania zasady równego traktowania w administracji państwowej przez utworzenie ogólnopolskiej sieci 45 Koordynatorów ds. Równego Traktowania we wszystkich ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich i wybranych instytucjach rządowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy; wprowadzenie zasady równego traktowania do standardu dobrego rządzenia przez opracowanie Strategicznych Rekomendacji na rzecz Równego Traktowania będących bazą do opracowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania; podniesienie kompetencji kadr administracji rządowej i Państwowej Inspekcji Pracy poprzez przeprowadzenie szkoleń dla 386 osób z administracji rządowej z zakresu realizacji zasady równego traktowania i przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji oraz upowszechnienie idei równości i przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji przez realizację społecznej kampanii informacyjnej na temat równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji.

W lutym 2011 r. pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania powołana została *Rada do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji*, która prowadzi m.in. prace nad opracowywaniem rządowego planu działań w tym zakresie. W działaniach Rady w charakterze obserwatorów uczestniczą przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich. Do zadań

---

<sup>790</sup> Pismo z 23 listopada 2011 r., ozn.: BPRT 4420-82/2/11/IBL.

Rady należy zapewnić koordynację działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, w zakresie przeciwdziałania i zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. Do zadań Rady należy ponadto m.in.: monitorowanie i analizowanie obszarów występowania zjawisk dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w życiu publicznym; rekomendowanie kierunków działań zmierzających do wyeliminowania zjawisk dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji z życia publicznego; inicjowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych w zakresie przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz prowadzenie działań promocyjnych w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji.

## 2. Urząd ds. Cudzoziemców<sup>791</sup>

W minionym roku Urząd ds. Cudzoziemców przeprowadził kontrole ośrodków dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej i w Grotnikach. W wyniku kontroli Urząd ocenił stan warunków socjalno-bytowych oraz sposób prowadzenia obu ośrodków jako bardzo dobry. Ponadto w ramach realizacji projektu *Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o status uchodźcy*, w roku 2011 r. odbyło się 60 spotkań Lokalnych Zespołów Współdziałania. W efekcie stwierdzono 12 przypadków przemocy wobec cudzoziemców, w tym 5 incydentów dotyczących przemocy domowej, 4 przypadki przedwczesnego małżeństwa, 2 przypadki molestowania seksualnego pomiędzy małoletnimi i jedno pobicie. Ofiarom ww. zdarzeń zapewniono stosowną pomoc i opiekę.

---

<sup>791</sup> Pismo z 23 listopada 2011 r., ozn.: BPRT 4420-82/2/11/IBL.

### 3. Urząd Komunikacji Elektronicznej<sup>792</sup>

We wrześniu 2011 r. Urząd Komunikacji Elektronicznej przeprowadził kontrolę placówek pocztowych operatora publicznego, przy czym do kontroli zostały wytypowane te placówki, które były już kontrolowane w ww. zakresie w roku 2009. Przeprowadzona kontrola wykazała, że znaczna część urzędów nie spełnia w pełnym zakresie kryteriów określonych prawem. Ustalono, że na 163 skontrolowane placówki pocztowe jedynie 37 było przystosowanych w zakresie przyjętych do kontroli kryteriów. Dodatkowo UAE stwierdził, że w 6 placówkach nastąpiło pogorszenie standardu obsługi osób niepełnosprawnych w stosunku do kontroli przeprowadzonej 2 lata wcześniej.

### 4. Komisja Nadzoru Finansowego<sup>793</sup>

Komisja Nadzoru Finansowego w roku ubiegłym przeprowadziła analizę jednego z banków w zakresie oferowania długoterminowych produktów finansowych osobom starszym (analizowany przykład dotyczył ubezpieczenia inwestycyjnego oferowanego osobie w wieku 90 lat). Przedmiotem zainteresowania organu nadzoru były sytuacje, w których sposób przekazywania informacji o istotnych cechach usługi był niedostosowany do percepcji osób w zaawansowanym wieku. W wyniku podjętych działań nadzorczych, bank zadeklarował opracowanie szczegółowych zasad postępowania w odniesieniu do osób starszych, w przypadku których istnieje wysokie ryzyko braku możliwości skorzystania z efektów dokonanej inwestycji.

### 5. Rzecznik Praw Pacjenta<sup>794</sup>

W związku licznymi skargami, Rzecznik Praw Pacjenta w październiku 2011 r. skierował do wszystkich wojewodów wystąpienie w przedmiocie nieetycznego postępowania personelu medycznego wobec

<sup>792</sup> Pismo z 15 lutego 2012 r., ozn.: BDG-WOK-0746/1/12(3).

<sup>793</sup> Pismo z 15 lutego 2012 r., ozn.: DOK/WPR/0732/6/12/11/12/PD.

<sup>794</sup> Pismo z 15 lutego 2012 r., ozn.: RzPP-ZZP-0722-2-4/MO/11.

pacjentów hospitalizowanych w szpitalach psychiatrycznych oraz do Ministra Zdrowia<sup>795</sup>, wskazując na potrzebę uwzględnienia w procesie edukacyjnym studentów kierunków medycznych stosowanych programów niwelujących opisane zjawisko. Z informacji przekazanych przez Rzecznika wynika, że zjawisko poniżania pacjentów szpitali psychiatrycznych (napiętnowania) występuje w sposób regularny. Rzecznik Praw Pacjenta zwrócił także uwagę na zjawisko nieuprawnionego ograniczania praw pacjentów szpitali psychiatrycznych wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Mowa tu o trudnościach w związku z możliwością leczenia pacjenta chorego psychicznie w oddziale innym niż psychiatryczny. Zdarzają się sytuacje, w których to specjaliści informują psychiatrów, iż nie chcą mieć w oddziale pacjenta wykazującego jakikolwiek rodzaj „trudnych/kłopotliwych” zachowań wynikających z choroby psychicznej.

#### 6. Państwowa Inspekcja Pracy<sup>796</sup>

W roku 2011 Państwowa Inspekcja Pracy prowadziła kontrole w 3 obszarach, obejmujących zagadnienia równego traktowania, były to:

- „Kontrola przestrzegania przez agencję zatrudniania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>797</sup>”. Państwowa Inspekcja Pracy wskazała, że nieprzestrzeganie zasady zakazu dyskryminacji, o której mowa w art. 19 c ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* stwierdzono w 11 agencjach zatrudnienia na 235 badanych podmiotów. W wyniku przeprowadzonych kontroli do 10 agencji zatrudnienia skierowano wystąpienia zawierające wnioski dotyczące przestrzegania zasady zakazu dyskryminacji, które w 3 przypadkach dotyczyły dyskryminacji ze względu na płeć, w 6 – ze względu na wiek, w 1 ze względu na niepełnosprawność. W związku ze stwierdzeniem wykroczeń z art. 121 ust. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* w 2011 r. do sądu skierowano 1 wniosek o ukaranie.

<sup>795</sup> Pismo ozn.: RzPP-ZZP-0711-2-1/BK/BW/11.

<sup>796</sup> Pismo z 15 lutego 2012 r., ozn.: GNP-306-079-1-1/12.

<sup>797</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 69, poz. 415, z późn. zm.).



- „Kontrola legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej”. W ramach tej kontroli stwierdzono 6 przypadków nieprzestrzegania zasady równego traktowania w procesie rekrutacji prowadzonym przez inne podmioty niż agencje zatrudnienia, przy czym 3 przypadki dotyczyły dyskryminacji ze względu na płeć, a 2 – ze względu na wiek.

- „Kontrola legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców.” Podczas kontroli ujawniono uchybienia w ww. zakresie w 11 kontrolowanych podmiotach. Podnoszone zastrzeżenia dotyczyły 58 świadczących w nich pracę obcokrajowców (3235 cudzoziemców objętych badaniem w 788 podmiotach).

#### 7. Główny Urząd Statystyczny<sup>798</sup>

Główny Urząd Statystyczny w 2011 r. podjął szereg badań w obszarze równego traktowania. Można tu wymienić np.:

- *Coroczne Badanie Spójności Społecznej*<sup>799</sup>. Biorąc pod uwagę stan faktyczny: postawę społeczeństwa oraz sposób traktowania w urzędach i w miejscu pracy, za najbardziej dyskryminowaną w Polsce grupę osób uważa się bezdomnych (67% opinii). Wśród grup o relatywnie najwyższym poziomie zagrożenia dyskryminacją wymieniane są również: osoby o odmiennej orientacji seksualnej, niepełnosprawni, osoby ubogie i o niskim statusie społeczno-zawodowym. Relatywnie najczęściej za dyskryminowane uważały się osoby w wieku 50-64 lata oraz osoby o niskim poziomie wykształcenia. Zjawisko wykluczenia społecznego dostrzegane jest przede wszystkim przez ludzi młodych (46% osób w wieku 16-34 lata).

- Badanie stałe aktywności ekonomicznej ludności *BAEL*<sup>800</sup> – Rozmiary i struktura populacji osób aktywnych i biernych zawodowo w powiązaniu z cechami: płeć, wiek, poziom wykształcenia, niepełnosprawność. Różnica w aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn wynosi ok. 15 punktów procentowych (kobiety 48,6%, mężczyźni 64,9%).

<sup>798</sup> Pismo z 17 lutego 2012 r., ozn.: BS-07-0652-1/2012.

<sup>799</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/fulltext\\_search\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/fulltext_search_PLK_HTML.htm).

<sup>800</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2189\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2189_PLK_HTML.htm).

Badania za III kwartał 2011 r. wykazują, iż wciąż największą stopą bezrobocia dotknięte są osoby niepełnosprawne i osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym lub niepełnym (16,7%). Warto zaznaczyć, iż nie można zaobserwować znacznej różnicy w stopie bezrobocia osób niepełnosprawnych ze względu na stopień ich niepełnosprawności (15,9% osób ze znaczną niepełnosprawnością; 15,2% z umiarkowaną niepełnosprawnością; 14,4% z lekką niepełnosprawnością).

- Badanie stałe Szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*<sup>801</sup>. Badanie wykazało, iż tylko 603 cudzoziemców uczęszcza do publicznych szkół ponadgimnazjalnych w Polsce na 1 410 082 uczniów. Pozytywnie kształtuje się sytuacja nauczania języków ojczystych, gdyż już w 621 szkołach podstawowych w Polsce 35 375 uczniów uczy się języka swej mniejszości narodowej lub etnicznej (przede wszystkim niemiecki i kaszubski). W przypadku uczniów objętych kształceniem specjalnym GUS wskazał, że w szkołach podstawowych specjalnych uczy się 24 459 uczniów, gdy w klasach ogólnodostępnych zwykłych szkół podstawowych uczy się wciąż 20 488 ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, natomiast w klasach integracyjnych jedynie 14 539 uczniów.

- Badanie stałe *Zezwolenie na pracę cudzoziemców w RP*<sup>802</sup>. Dane pozyskane z badania stałego realizowanego wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że w 2011 r. łącznie wydano 42 998 zezwoleń na pracę cudzoziemców (w 2010 r. wydano 37 121).

- GUS przeprowadził również badania stałe: *Transport kolejowy*, informacje o taborze przystosowanym do osób niepełnosprawnych; *Transport drogowy* – komunikacja miejska – informacje o autobusach przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych; *Obiekty i działalność instytucji kultury*, rodzaje, struktura i działalność instytucji kultury, dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych; placówki i zbiory przeznaczone dla osób niewidzących i słabowidzących; *Wyznania religijne w Polsce* – liczba wyznawców, duchownych, parafii, struktur

<sup>801</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_3430\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_3430_PLK_HTML.htm)

<sup>802</sup> <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

organizacyjnych i rozmieszczenia terytorialnego; Badanie stałe *Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne* – liczba członków, obszar działania, struktura organizacyjna; jednakże ich publikacja planowana jest dopiero w II połowie 2012 r.

### **C. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania za rok 2011**

W 2011 roku do sądów okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie 30 spraw o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Sądy załatwiły 17 spraw, w tym 9 spraw oddalono, 3 sprawy zwrócono, jedną sprawę odrzucono i 2 umorzono. 13 spraw pozostało do załatwienia w roku 2012.

Ponadto w roku 2011 w sądach rejonowych i okręgowych rozpatrzono 201 powództw wniesionych przez kobiety o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn na podstawie art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy<sup>803</sup>, w tym 21 uwzględniono w całości lub w części, a 51 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn rozpatrzonych zostało 305, w tym 20 uwzględniono w całości lub w części, a 38 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie w związku z molestowaniem seksualnym, jako jedną z form dyskryminacji w miejscu pracy (art. 18<sup>3a</sup> § 6 k.p. w związku z art. 18<sup>3d</sup> k.p.) rozpatrzonych zostało 10 powództw wniesionych przez kobiety, w tym 1 uwzględniono w całości lub w części, a 2 oddalono. W sprawach, w których powództwo wnieśli mężczyźni, rozpatrzono 6 spraw, w tym 1 uwzględniono w całości lub w części, a 4 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z mobbingiem (art. 94<sup>3</sup> § 2-4 k.p.) rozpatrzono 171 spraw, w których powództwo wniosły kobiety, w tym 15 powództw uwzględniono w całości lub w części, a 51 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych

---

<sup>803</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

przez mężczyzn rozpatrzonych zostało 155 spraw, w tym 8 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 37.

Natomiast w sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11<sup>3</sup> k.p.) rozpatrzono 57 spraw (bez rozróżnienia na płeć), w tym 5 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 18.

#### **IV. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania**

##### **1. Przestrzeganie zasady równego traktowania – uwagi na tle realizacji ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania**

Rok 2011 był pierwszym rokiem wykonywania przez Rzecznika funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania, a także pierwszym rokiem obowiązywania ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Wejście w życie ustawy o równym traktowaniu miało na celu implementowanie dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, a tym samym wzmocnienie przestrzegania zasady równego traktowania w poszczególnych aspektach życia społecznego w Polsce. Dwanaście miesięcy obowiązywania ustawy daje podstawę do sformułowania pierwszych wniosków i rekomendacji dotyczących skutecznej realizacji ochrony obywateli przed dyskryminacją.

Główne zastrzeżenia pod adresem ustawy o równym traktowaniu dotyczą nierównej ochrony przed dyskryminacją ze względu na poszczególne przesłanki. Ustawodawca najsilniejszą ochroną objął przesłankę rasy, pochodzenia etnicznego i narodowości, słabszą przesłankę płci, a najslabszą przesłanki religii, wyznania, światopoglądu, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej. Ponadto ustawa przyznaje ochronę prawną wyłącznie w enumeratywnie wskazanych obszarach tj.: zatrudnienie, dostęp i warunki korzystania z instrumentów i usług rynku pracy, podejmowanie kształcenia zawodowego, warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i samorządach zawodowych, zabezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna, oświata i szkolnictwo wyższe oraz usługi oferowane publicznie. Nie ulega wątpliwości, że w celu zapewnienia skutecznej i kompleksowej ochrony grup mniejszościowych przed dyskryminacją należałoby w jednakowy sposób traktować wszystkie grupy dyskryminowane tj. przyznać taką samą ochronę prawną ze względu na poszczególne przesłanki we

wszystkich obszarach wymienionych w ustawie, a także poszerzyć katalog tych obszarów.

W celu zapewnienia efektywności wprowadzonych rozwiązań, ustawa przewiduje, że każdy wobec kogo zasada równego traktowania zostanie naruszona może występować z roszczeniem w celu ochrony swoich praw przewidzianych w ustawie o równym traktowaniu. W toku prac legislacyjnych przyjęto jednak, że w przypadku naruszenia zasady równego traktowania poszkodowanemu przysługiwać będzie jedynie odszkodowanie za poniesioną szkodę, zrezygnowano natomiast z możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. **Tymczasem, w ocenie Rzecznika, faktycznym przedmiotem ochrony w sprawach o naruszenie zasady równego traktowania jest godność osoby dyskryminowanej, w drugiej natomiast kolejności przysługujące jej prawa majątkowe.** W efekcie ustawa o równym traktowaniu uniemożliwia dochodzenia na drodze sądowej roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w sytuacji, w której ofiara dyskryminacji nie poniosła wprawdzie szkody majątkowej, jednak z całą pewnością nastąpiło naruszenie jej godności, czci lub dobrego imienia.

Z informacji przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w 2011 roku do sądów okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie 30 spraw o przyznanie odszkodowania. Sądy załatwiły 17 spraw, w tym 9 spraw oddalono, 3 sprawy zwrócono, jedną sprawę odrzucono i 2 umorzono a 13 spraw pozostało do załatwienia w roku 2012. Niska liczba kierowanych do sądów roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania zdaje się potwierdzać, że ustanowiony mechanizm sądowej ochrony zasady równego traktowania w pierwszym roku funkcjonowania ustawy okazał się nieefektywny.

**Z tych powodów, w ocenie Rzecznika, niezbędne jest wprowadzenie możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na skutek naruszenia zasady równego traktowania, a także szerokie informowanie społeczeństwa o nowych uprawnieniach przysługujących ofiarom dyskryminacji.**

Przy okazji oceny efektywności ustawy o równym traktowaniu po roku jej funkcjonowania nie sposób pominąć roli Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu, powołanego – obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, do wykonywania zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania. Należy podkreślić, że zgodnie z Konstytucją i ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik dysponuje wyłącznie kompetencjami do podejmowania interwencji w przypadkach naruszeń praw człowieka dokonanych przez podmioty publiczne. W stosunku do podmiotów prywatnych Rzecznik nie może podejmować działań bezpośrednich, w związku z tym udzielenie – zgodnie z wymogami dyrektyw Unii Europejskiej – pomocy ofiarom dyskryminacji w takim przypadku może polegać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków prawnych. Rzecznik jednakże każdorazowo stara się podejmować działania pośrednie – zwracając się do organów władzy publicznej, które zgodnie z zakresem swoich kompetencji powinny podejmować interwencje w przypadkach dyskryminacyjnego traktowania w relacjach horyzontalnych pomiędzy podmiotami niepublicznymi. Rzecznik jest wówczas właściwy do oceny czynności podjętych przez dany organ z punktu widzenia ochrony praw człowieka i obywatela.

Podkreślenia wymaga także fakt, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą o równym traktowaniu nie przeprowadzono kompleksowej oceny skutków regulacji, przyjmując ogólnie, że nowe zadania Rzecznika będą finansowane z jego budżetu. Zaniechanie to spowodowało, iż Rzecznik w roku 2011 nie posiadała wystarczających zasobów osobowych i rzeczowych, by podjąć do realizacji powierzone mu zadania.

Z tych wszystkich względów efektywność ochrony przyznanej ofiarom dyskryminacji na mocy ustawy o równym traktowaniu musi budzić uzasadnione wątpliwości.

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

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 świadomy 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.** W tym zakresie konieczne jest odpowiednie ukształtowanie programu szkoleń dla sędziów i prokuratorów, m.in.:

- w zakresie właściwego stosowania prawa karnego we wskazanych wyżej kategoriach spraw tak, by poprzez zastosowanie zróżnicowanego



- katalogu kar i środków karnych połączonych ze szczególnymi obowiązkami dla skazanego osiągnąć optymalny efekt resocjalizacyjny,
- uczulenie sędziów, że "przestępstwa z nienawiści" nie są przestępstwami o niskiej szkodliwości społecznej czynu,
  - wskazywanie, że zawieszając wykonanie orzeczonych kar sądy powinny (czego nie czynią) częściej zobowiązywać skazanych np. do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych lub do powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach,
  - wskazane byłoby także częstsze orzekanie kary ograniczenia wolności (co sądy w tych sprawach stosują rzadko) zwłaszcza w połączeniu z orzeczeniem wobec skazanego obowiązku pracy na cele społeczne (np. sprawca dewastacji cmentarza żydowskiego zobowiązany byłby do prac porządkowych w podobnych miejscach pamięci - działania resocjalizacyjne).

Dla zapewnienia skutecznego przeciwdziałania zjawisku przestępstw motywowanych nienawiścią niezbędne jest zaangażowanie mediów w przeciwdziałanie rasizmowi i ksenofobii, m.in. poprzez kampanie informacyjne, w tym powiadamianie o wyrokach skazujących za tego typu przestępstwa, co powinno mieć również funkcję odstraszącą potencjalnych sprawców. Szczególnie istotne jest także realizowanie elementów edukacji wielokulturowej w szkołach (od najniższego szczebla), zwłaszcza tam, gdzie uczą się dzieci cudzoziemskie.

W związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. (sygn. Pp 1/10) rozważenia przez ustawodawcę wymaga potrzeba dokonania stosownych zmian w ustawie o partiach politycznych zasygnalizowanych tak, aby rozszerzyć możliwość badania przez Trybunał celów i działalności partii politycznych.

### 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik Praw Obywatelskich bacznie obserwuje stan ratyfikowania przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. W dalszym ciągu nie ratyfikowano m.in.

Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. (na mocy rezolucji nr 61/106) i podpisanej przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. Ratyfikowanie Konwencji na obszarze całej Unii Europejskiej jest jednym z priorytetów Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier (komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 r. KOM (2010) 636). Spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej Konwencję ratyfikowało 19 państw oraz Unia Europejska. 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 wymaga także przepis art. 12 k.r.o. ograniczający prawo osób dotkniętych chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym do zawarcia związku małżeńskiego.** Rozwiązaniem minimalnym byłoby dostosowanie regulacji prawnej do aktualnej terminologii i stanu wiedzy, a także rezygnacja z przesłanek wiążących zgodę na zawarcie małżeństwa ze "zdrowiem przyszłego potomstwa". Ponadto w świetle przepisów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, należy zastanowić się nad całkowitą rezygnacją z przeszkody małżeńskiej zawartej w art. 12 k.r.o.

Rok 2011 był szczególnie istotny z punktu widzenia realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami. W ostatnich wyborach parlamentarnych osoby te po raz pierwszy mogły skorzystać z nowych instytucji prawa wyborczego tj. głosowania korespondencyjnego, głosowania za pomocą nakładek sporządzonych w alfabecie Braille'a - czy znanego z lat ubiegłych - głosowania przez pełnomocnika. Osoby niepełnosprawne i mające trudności z poruszaniem się nie zawsze są

jednak skłonne głosować inaczej niż w tradycyjny sposób. Zdecydowana większość z nich deklaruje bowiem, że nawet mając wybór chciałaby głosować w lokalu wyborczym. Tymczasem kontrola przeprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 90 lokalach wyborczych posiadających status lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych wykazała, że 80% lokali nie spełnia określonych prawem wymogów. Wydaje się więc, że w celu pełnej realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami należy postępować dwutorowo: z jednej strony ułatwiać dostęp do lokali wyborczych, z drugiej zaś - szeroko informować o nowych procedurach wyborczych.

Jednym z najważniejszych problemów w obszarze ochrony praw osób niepełnosprawnych jest równy dostęp do edukacji. Segregacja dzieci niepełnosprawnych na poziomie edukacji podstawowej i gimnazjalnej oraz brak realnego wsparcia w szkolnictwie masowym mają fatalne skutki dla całego społeczeństwa. Oznacza to zarówno gorsze wyniki edukacyjne dzieci z niepełnosprawnością i niskie szanse na podjęcie pracy, jak i wzmocnienie postawy roszczeniowej, wykluczanie ze społeczeństwa oraz izolację w życiu społecznym osób z niepełnosprawnością. Wobec powyższego należy promować model edukacji włączającej, w którym dzieci niepełnosprawne uczą się wraz ze swoimi rówieśnikami w szkołach powszechnych. W tym celu należy m.in. zmienić system finansowania edukacji uczniów niepełnosprawnych tak, aby środki przeznaczone na ten cel w subwencji oświatowej trafiały rzeczywiście do tej placówki oświatowej, w której kształci się niepełnosprawne dziecko.

Niezwykle istotny wydaje się także problem niskiej dostępności infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Aby temu przeciwdziałać konieczne jest stosowanie „uniwersalnego projektowania”, które sprowadza się do takiego projektowania, by z danego produktu lub usługi mogła korzystać jak największa liczba użytkowników, bez późniejszego ich dostosowywania do indywidualnych potrzeb. W tym celu należy promować wdrażanie uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów zajmujących się grafiką komputerową, środowiskiem zabudowanym, w tym architektów, inżynierów i

urbanistów. Celowym wydaje się także rozważenie wprowadzenia do ustawodawstwa normy prawnej statuującej po stronie użytkowników budynków użyteczności publicznej pierwotny (generalny) obowiązek podjęcia przez nich – w określonym terminie – zakreślonych 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. Stosownej analizie należy poddać także mechanizm wprowadzenia (bezwzględnego egzekwowania) poszczególnych obowiązków, mających na celu dostosowanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych (urzeczywistnienie gwarancji ich dostępności), a także uniemożliwienie wstępnego odbioru inwestycji i dopuszczenia jej do użytkowania, jeśli nie spełnia ona wymogów dostępności dla osób niepełnosprawnych. Wprowadzając stosowny obowiązek prawny należy też rozważyć zakreślenie podmiotom realnego terminu na jego wykonanie.

#### 4. 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). W tym celu niezbędne jest:

- przeprowadzenie systemowych konsultacji społecznych w procesie przygotowania raportów krajowych w sprawie wdrażania MIPAA oraz ustalenie priorytetów i harmonogramu ich realizacji;
- opracowanie odpowiednich wskaźników, umożliwiających dokonanie oceny, oraz dokonanie ewaluacji działań podejmowanych w związku z realizacją poszczególnych celów zapisanych w MIPAA,
- uwzględnienie różnorodności zbiorowości ludzi starych na poziomie programowania działań (miasto-wieś, kobiety-mężczyźni, etc.).

Ponadto w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw osób starszych w dostępie do świadczeń medycznych niezbędne jest przyjęcie stosownych przepisów prawnych w sprawie standardu postępowania przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu geriatry, w szczególności zaś formalne i prawne określenie standardu geriatry, jako odrębnej specjalizacji medycznej, która wypełnia lukę między istniejącymi specjalnościami w podejściu diagnostycznym i terapeutycznym wobec tzw. pacjenta geriatrycznego, oraz uzasadnienie odrębnego finansowania przez NFZ kompleksu procedur geriatrycznych i interdyscyplinarnego ich prowadzenia, określanych jako Całościowa Ocena Geriatryczna (COG). W związku z reformą studiów medycznych, przygotowywanych do realizacji od roku akademickiego 2012/2013, uwzględniającą przedmiot „geriatria” w standardach nauczania na kierunku lekarskim, wskazane jest aby władze uczelni medycznych zadbały o organizację bazy łóżkowej i kadry naukowo-dydaktycznej z zakresu geriatry i gerontologii tak, by zapewnić optymalny poziom świadczeń zdrowotnych i dydaktycznych w tym obszarze.

##### 5. 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<sup>804</sup> wynika, 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,

---

<sup>804</sup> Komunikat Instytutu Spraw Publicznych z dnia 6 października 2011 r. „Kandydatki w wyborach parlamentarnych 2011”.

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.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega także problem powielania negatywnych stereotypów na temat płci przez media oraz przedstawicieli branży reklamowej. Uprzedmiotowanie kobiet poprzez ukazywanie ich w roli obiektów seksualnych, czy też promowanie wizerunku mężczyzny, który nie radzi sobie z podstawowymi obowiązkami domowymi lub opieką nad dzieckiem niewątpliwie przyczynia się do budowania klimatu dyskryminacji i nietolerancji. Tym negatywnym zjawiskom, obecnym m.in. w telewizji publicznej - zobowiązanej do upowszechniania edukacji obywatelskiej, przeciwstawić powinna się Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która w 2011 r. w zbyt nikłym zakresie wykorzystywała swoje kompetencje ustawowe w tym obszarze.

#### 6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową

Jednym z głównych problemów w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową jest prawna droga 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 celu ochrony osób transseksualnych na rynku pracy niezbędne jest także 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 wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP i wymaga zmiany.**

## 7. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Nierozwiązanym nadal problemem pozostaje kwestia 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. Zasadne 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 organizowanie zajęć z etyki bezpośrednio przed lub po lekcjach.

Innym, poważnym problemem w zakresie równego traktowania ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd są powtarzające się przypadki przemocy na tle nietolerancji religijnej. Rekomendacje w zakresie przeciwdziałania aktom agresji motywowanych nienawiścią, w tym antysemityzmem lub antyislamizmem omówiono szeroko w części



poświęconej dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne.

## **CZEŚĆ III**

### **Sprawy międzynarodowe i społeczne**

## I. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 r.

### A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi

W 2011 r. Rzecznik kontynuowała działalność międzynarodową, zarówno na płaszczyźnie multilateralnej, jak i bilateralnej.

Uzyskanie członkostwa w Zarządzie Sekcji Europejskiej Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów w Wiedniu (*International Ombudsman Institute* – IOI) stworzyło Rzecznikowi unikalną możliwość uczestniczenia w pracach tego wąskiego grona eksperckiego i wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez gremium, które zrzesza 150 instytucji ombudsmanskich z całego świata i odgrywa istotną rolę w obszarze promocji i ochrony praw człowieka. Rzecznik zorganizowała<sup>805</sup> w Warszawie spotkanie Zarządu Sekcji Europejskiej IOI, na którym dokonano podsumowania podejmowanych wspólnie działań oraz omówiono problemy zgłaszane przez instytucje członkowskie.

Jako przedstawiciel kraju pełniącego Prezydencję w Radzie UE Rzecznik Praw Obywatelskich została zaproszona do udziału w posiedzeniu Komisji ds. Petycji Parlamentu Europejskiego (PETI) w dniu 4 października 2011 r., na którym dokonała obszernej prezentacji działalności, kompetencji, zadań i obowiązków Rzecznika, ilości skarg, ich specyfiki oraz podziału tematycznego. Wystąpieniu towarzyszyła ożywiona dyskusja deputowanych, którzy z dużym uznaniem odnieśli się do działalności Rzecznika.

Podczas 8. Krajowego Seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów pt. "Prawo, polityka i Ombudsmani w erze traktatu lizbońskiego", które odbyło się<sup>806</sup> w Kopenhadze Rzecznik przewodniczyła sesji pt. „Budowanie pomostów pomiędzy UE a jej obywatelami.”

W trosce o sytuację oświatową polskiej mniejszości na Litwie Rzecznik wystąpiła<sup>807</sup> do Kontrolera Sejmowego (Ombudsman) Republiki

<sup>805</sup> W dniach 31 marca – 1 kwietnia 2011 r.

<sup>806</sup> W dniach 20–21 października 2011 r.

<sup>807</sup> Wystąpienie w marcu i we wrześniu 2011 r.

Litewskiej. Po uchwaleniu przez litewski Sejm nowelizacji ustawy o oświacie Rzecznik zaapelowała do litewskiego Ombudsmana o włączenie się do działań w celu znalezienia rozwiązania zgodnego z europejskimi standardami i powszechnie uznawaną w prawie międzynarodowym zasadą niepogarszania praw nabytych. Powyższą kwestię Rzecznik poruszyła także w rozmowie z, litewskim Rzecznikiem Praw Dziecka.

Troszcząc się o obywateli polskich zamieszkujących lub przebywających czasowo za granicą Rzecznik intensywnie współpracowała z Ministrem Spraw Zagranicznych m.in. w sprawie konieczności wdrożenia przez MSZ działań mających na celu dostosowanie lokali wyborczych za granicą do potrzeb wyborców z niepełnosprawnością. Równocześnie Rzecznik z dużym uznaniem przyjęła wysiłki MSZ skutkujące zwiększeniem liczby lokali wyborczych za granicą, m.in. w licznie odwiedzanych śródziemnomorskich kurortach, czy też skupiskach nowej emigracji zarobkowej.

Ze względu na skalę i wagę problemu Rzecznik podjęła działania mające na celu zapoznanie się z możliwościami poprawy sytuacji obywateli polskich przebywających w zakładach karnych za granicą. W tym celu Rzecznik wystąpiła<sup>808</sup> do Ombudsmanów w Argentynie i Ekwadorze z prośbą o współpracę w tym zakresie, oferując przy tym, analogiczne wsparcie dla obywateli tych krajów odbywających kary w Polsce.

W związku z szerokim echem, jakim odbił się w polskich mediach problem dyskryminowania obywateli polskich zamieszkałych na stałe lub przebywających czasowo w Holandii, Rzecznik zwróciła się<sup>809</sup> do holenderskiego Ombudsmana z wnioskiem o podjęcie interwencji w powyższej sprawie.

W uznaniu zasług dla cudzoziemców wnoszących wkład w umocnienie praw człowieka na świecie Rzecznik wręczyła<sup>810</sup> „Odznakę Honorową za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” duńskiemu Ombudsmanowi Hansowi Gammeltoftowi-Hansenowi. Wyróżnienie

---

<sup>808</sup> Wystąpienie z listopada 2011 r.

<sup>809</sup> Wystąpienie z 25 lipca 2011 r.

<sup>810</sup> W dniu 23 sierpnia 2011 r.

przyznała<sup>811</sup> również dyrektorowi Caritasu Paderborn Josefowi Lüttigowi za pomoc świadczoną na rzecz obywaterek polskich zatrudnionych w sektorze usług pielęgnacyjnych w niemieckiej diecezji Paderborn. Rzecznik wzięła także udział<sup>812</sup> w ceremonii wręczenia Krzyża Oficerskiego Orderu Zasługi RP Matsowi Melinowi, b. Parlamentarnemu Ombudsmanowi Szwecji.

## **B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi międzynarodowymi instytucjami**

Na spotkaniu z Dyrektorem Agencji Praw Podstawowych UE Rzecznik omówiła<sup>813</sup> m.in. kwestie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, sytuacji Romów i osób LGBT<sup>814</sup> w Polsce, a także zadania Rzecznika jako organu ds. równego traktowania.

Zastępca Rzecznika przyjął<sup>815</sup> przebywającą w Polsce z oficjalną wizytą delegację Rady Przedstawicieli Regionalnych (Izba Wyższa Parlamentu) Republiki Indonezji. Na spotkaniu dokonano m.in. wymiany informacji nt. stanu ochrony praw człowieka w obu krajach.

Spotkanie Rzecznika z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Macedonii dotyczyło ustawowych kompetencji Rzecznika, realizacji zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, a także mechanizmów kontroli oraz rozpatrywania skarg na służby mundurowe.

Na spotkaniu Rzecznika z dyrektorem Biura ODIHR w Warszawie omówiono<sup>816</sup> doświadczenia płynące z realizacji projektu Partnerstwo Wschodnie Ombudsmanów oraz stan przestrzegania praw człowieka w krajach objętych programem.

Intensywną dyskusję nt. ochrony praw człowieka Rzecznik prowadziła<sup>817</sup> również z Komisarzem ds. Praw Człowieka Rady Europy. Rozmowa dotyczyła m.in. uprawnień polskiego Ombudsmana w zakresie

---

<sup>811</sup> W dniu 15 czerwca 2011 r.

<sup>812</sup> W dniu 5 kwietnia 2011 r.

<sup>813</sup> Spotkanie 7 kwietnia 2011 r.

<sup>814</sup> Z ang. **Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgender**s.

<sup>815</sup> W dniu 26 maja 2011 r.

<sup>816</sup> W dniu 10 sierpnia 2011 r.

<sup>817</sup> W dniu 28 września 2011 r.

Krajowego Mechanizmu Prewencji i organu ds. równego traktowania oraz inicjatyw społecznych Biura RPO.

Podczas spotkania Rzecznika i Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych rozmawiano<sup>818</sup> m.in. o przestrzeganiu praw osób należących do mniejszości polskiej i litewskiej w obu państwach. Jego wizyta w Polsce była częścią uruchomionej na wniosek Polski procedury tzw. bezpośrednich kontaktów, w ramach której podjęta została przez Komisarza próba mediacji pomiędzy Polską a Litwą.

Spotkanie Rzecznika z Zastępcą Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka stworzyło<sup>819</sup> okazję do zaprezentowania pracy Rzecznika, jego zadań i kompetencji, a także sposobu rozpatrywania skarg.

Zastępca Rzecznika przyjęła<sup>820</sup> delegację dziennikarzy i pracowników naukowych z Kantonu. Podczas spotkania przybliżył chińskim gościom znaczenie problematyki ochrony praw człowieka w Polsce na przykładzie działalności Biura RPO.

### **C. Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego „Partnerstwo dla Praw Człowieka Polska – Armenia – Azerbejdżan”**

Projekt Rzecznika Praw Obywatelskich realizowany od 2009 r. w zakresie współpracy Ombudsmanów z państw objętych programem Unii Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie” w sposób istotny uzupełnia istniejące dotychczas stosunki dwustronne instytucji ombudsmańskich, przyczyniając się do promocji podstawowych wartości, takich jak praworządność oraz ochrona praw człowieka i obywatela. Zrealizowany we współpracy z obrońcą Praw Człowieka Republiki Francuskiej w roku 2011 projekt „Partnerstwo dla praw człowieka Polska – Armenia – Azerbejdżan” stał się dzięki zaangażowaniu wszystkich uczestników dobrą okazją do wymiany poglądów i najlepszych praktyk, a także do podsumowania dotychczasowych wspólnych przedsięwzięć. Projekt był

---

<sup>818</sup> W dniu 21 listopada 2011 r.

<sup>819</sup> W dniu 21 listopada 2011 r.

<sup>820</sup> W dniu 1 grudnia 2011 r.

współfinansowany w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Podczas czterech seminariów eksperckich zorganizowanych w 2011 r., po uwzględnieniu propozycji zainteresowanych stron, uwagę skoncentrowano na następujących obszarach tematycznych: pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, przeciwdziałanie dyskryminacji, współczesne wyzwania dla praw człowieka w kontekście zagrożeń związanych z zastosowaniem nowych technologii oraz działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Realizacja projektu przebiegała w dwóch etapach. W ramach pierwszego z nich przedstawiciele urzędów ombudsmanskich Armenii i Azerbejdżanu oraz Francji zostali zaproszeni do Warszawy, natomiast w drugim etapie odbyły się seminaria w Erywaniu i Baku.

W dniach 17-19 maja zorganizowano w Warszawie seminarium z udziałem delegacji z Biura Pełnomocnika Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu.

Seminarium z udziałem delegacji z Biura obrońcy Praw Człowieka Republiki Armenii, której przewodniczył obrońca Praw Człowieka Karen Andreasyan, odbyło się w dniach 7-9 czerwca.

Obydwa seminaria, które odbyły się w Warszawie, zostały zorganizowane według podobnego programu. W trakcie obrad reprezentanci biur ombudsmanskich przedstawili najważniejsze zagadnienia z bieżącej działalności swych instytucji i problemy, jakie najczęściej napotykają w swojej pracy. W toku dyskusji dokonano analizy stanu prawnego w kontekście ustawodawstwa krajowego i międzynarodowego oraz wskazano na obszary wymagające intensywnych działań w zakresie poszanowania praw człowieka i obywatela.

Wśród uczestników seminarium znaleźli się również przedstawiciele polskich organizacji pozarządowych. Zaprezentowali oni najważniejsze działania swoich organizacji.

W panelu poświęconym pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem swoimi doświadczeniami z uczestnikami podzielili się przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Rady ds. Pokrzywdzonych

Przestępstwem oraz Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka, opisując działania Ministerstwa oraz Policji na rzecz ochrony praw pokrzywdzonych przestępstwem, a w szczególności: wykorzystywanie inicjatywy legislacyjnej przez Ministra Sprawiedliwości, udostępnianie programów informacyjnych dla pokrzywdzonych przestępstwem oraz możliwości uzyskania rekompensaty pieniężnej z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym. W ramach seminarium delegaci z biur ombudsmańskich Armenii, Azerbejdżanu i Francji mieli również okazję odwiedzić lokalny ośrodek udzielający pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, w tym tzw. przyjazny pokój przesłuchań dzieci, oraz zapoznać się z kierowanymi do dzieci publikacjami.

W programie seminarium dotyczącego przeciwdziałaniu dyskryminacji oraz współczesnych wyzwań dla praw człowieka w kontekście zagrożeń związanych z zastosowaniem nowych technologii znalazły się również wystąpienia przedstawicieli administracji publicznej. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania, omówiła najważniejsze kompetencje urzędu i zasady prowadzenia polityki przeciwdziałania dyskryminacji. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, przedstawił niektóre aspekty ochrony danych osobowych w Internecie oraz działania swojego urzędu w tym zakresie.

W części konferencji poświęconej Krajowemu Mechanizmowi Prewencji uczestniczyli przedstawiciele Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Koalicji „Porozumienie na rzecz wprowadzenia OPCAT<sup>821</sup>”, prezentując zagadnienia związane z funkcjonowaniem jednostek penitencjarnych, traktowaniem osób pozbawionych wolności oraz z przeprowadzonymi i planowanymi reformami systemu penitencjarnego w Polsce. Istotną rolę w wymianie doświadczeń związanych z tym tematem stanowiły wizyty w Areszcie Śledczym Warszawa-Służewiec oraz Zakładzie Karnym Warszawa-Białołęka.

---

<sup>821</sup> OPCAT – Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r.



W dniach 27–29 września 2011 r. w Armenii odbyło się pierwsze spotkanie drugiego etapu projektu „Partnerstwo dla Praw Człowieka”. Seminarium poświęcone było pogłębieniu dyskusji na tematy poruszone na konferencji w Polsce z jednoczesnym umożliwieniem szerszego udziału pracownikom Biura obrońcy Praw Człowieka Armenii oraz reprezentantom tamtejszego społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiono metody działania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura obrońcy Praw Człowieka Republiki Armenii oraz organizacji pozarządowych w omawianych kwestiach. Dokonano prezentacji działającego od 1998 r. ośrodka organizacji pozarządowej „Civil Society Institute” w Erywaniu. W wizytacji ośrodka udział wzięli przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Biura obrońcy Praw Człowieka oraz sekretarz Ambasady RP w Erywaniu. Ostatniego dnia seminarium zorganizowano wizytę w dwóch typach miejsc zatrzymań, które są wizytowane przez Krajowy Mechanizm Prewencji – areszcie śledczym oraz szpitalu psychiatrycznym.

Kolejne spotkanie drugiego etapu „Partnerstwa dla Praw Człowieka” odbyło się w dniach 11–13 października w Baku. W seminarium uczestniczyli pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura Pełnomocnika Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu oraz przedstawicielka Biura obrońcy Praw Republiki Francuskiej. Na seminarium obecni byli ponadto przedstawiciele organizacji pozarządowych Azerbejdżanu. Zaprezentowany został rządowy ośrodek dla ofiar handlu ludźmi, finansowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, oraz areszt śledczy w Baku.

Na podkreślenie zasługuje, iż oba seminaria zagraniczne w Baku oraz Erywaniu odbyły się z dużym życzliwym wsparciem Ambasadorów RP w Armenii i Azerbejdżanie oraz personelu polskich placówek dyplomatycznych.

Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego został w 2011 r. roku szczególnie doceniony przez organy Unii Europejskiej. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego prof. Jerzy Buzek w przesłaniu do uczestników pierwszego seminarium w Warszawie

podkreślił wagę tej inicjatywy i wyraził nadzieję na dalsze zbliżenie się wschodnich sąsiadów do UE. W dniu 18 października 2011 r. odbyło się w Brukseli odrębne spotkanie Ombudsmanów Partnerstwa Wschodniego z prof. Jerzym Buzkiem, które stało się okazją do podsumowania dorobku wypracowanego podczas realizacji projektu.

W dniu 17 października 2011 roku w Parlamencie Europejskim odbyło się posiedzenie Podkomisji ds. Praw Człowieka poświęcone współpracy Ombudsmanów Partnerstwa Wschodniego, w którym uczestniczyli m.in.: obrońca Praw Człowieka Republiki Armenii, Pełnomocnik Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu, Zastępca obrońcy Publicznego Gruzji, Adwokat Parlamentarny Republiki Mołdowy, obrońca Praw Człowieka Republiki Francuskiej oraz polski Rzecznik Praw Obywatelskich. Celem spotkania było dokonanie oceny działań i doświadczeń związanych z programem Partnerstwa, jak również dyskusja z posłami do Parlamentu Europejskiego i urzędnikami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych UE.

#### **D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji**

W 2011 r. przedstawiciele polskiego Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyli w trzech cyklach warsztatów tematycznych krajowych mechanizmów prewencji<sup>822</sup>. W Paryżu odbyły się<sup>823</sup> czwarte warsztaty poświęcone bezpieczeństwu i godności w miejscach pozbawienia wolności. Piąte warsztaty krajowych mechanizmów prewencji, zorganizowane<sup>824</sup> zostały w Tallinie. Spotkanie poświęcone było zbieraniu i weryfikowaniu informacji podczas wizytacji KMP oraz funkcjonowaniu Niezależnego Doradczego Zespołu Medycznego, którego zadaniem jest udzielanie odpowiedzi na pytania krajowych mechanizmów prewencji m.in. z zakresu metodologii monitoringu miejsc, w których

---

<sup>822</sup> Warsztaty KMP organizowane są przez Radę Europy, w ramach programu „Utworzenie aktywnej sieci krajowych mechanizmów prewencji przeciw torturom, działalność sieci partnerskiej współpracy Peer-to-Peer”.

<sup>823</sup> W dniach 14–15 marca 2011 r.

<sup>824</sup> W dniach 15–16 czerwca 2011 r.

przebywają osoby pozbawione wolności, a także rozwiązań systemowych w kwestii opieki medycznej. Szósty cykl warsztatów odbył się<sup>825</sup> w Baku i poświęcony był ochronie osób należących do tzw. grup wrażliwych w miejscach pozbawienia wolności. Przedstawiciel polskiego KMP omówił doświadczenia Mechanizmu w ochronie osób LGBT pozbawionych wolności.

Na spotkaniu członków Koalicji "Porozumienie na rzecz wprowadzania OPCAT" z przedstawicielami Adwokatury Ludowej Austrii przedstawiono<sup>826</sup> zasady współpracy Krajowego Mechanizmu Prewencji z organizacjami pozarządowymi

W Warszawie odbyło się<sup>827</sup> zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Międzynarodowy Instytut Ombudsmenów seminarium pt. „OPCAT and Ombudsman”. Spotkanie poświęcone było kwestiom związanym z funkcjonowaniem krajowych mechanizmów prewencji oraz realizacją założeń Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

Przedstawiciel Krajowego Mechanizmu Prewencji wziął<sup>828</sup> udział w regionalnej konferencji w Pitagorsku (Rosja) pt. "Sposoby pokonywania trudności napotykanych podczas publicznej kontroli w Rosji", zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w Rosji, Narodowe Struktury Praw Człowieka oraz Radę Europy. Podczas konferencji przedstawiciel KMP omówił doświadczenia Mechanizmu w zakresie ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

W Kijowie odbyła się<sup>829</sup> konferencja poświęcona utworzeniu na Ukrainie krajowego mechanizmu prewencji. Podczas obrad przedstawiciel polskiego Mechanizmu omówił sposób organizacji i funkcjonowania KMP.

---

<sup>825</sup> W dniach 20–21 października 2011 r.

<sup>826</sup> W dniu 12 września 2011 r.

<sup>827</sup> W dniach 13–14 września 2011 r.

<sup>828</sup> W dniach 5–6 października 2011 r.

<sup>829</sup> W dniach 17–18 października 2011 r.

W Genewie odbyło się<sup>830</sup> pierwsze światowe forum na rzecz zapobiegania torturom, zorganizowane przez Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT), w którym udział wzięła przedstawicielka Krajowego Mechanizmu Prewencji. Celem spotkania była ocena wpływu traktatu na ochronę osób pozbawionych wolności przed torturami w związku z upływem 5 lat od wejścia w życie OPCAT (czerwiec 2006 r.), a także wymiana doświadczeń w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia Protokołu fakultatywnego.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przebywali<sup>831</sup> z wizytą pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji Republiki Macedonii. Głównym celem wizyty była wymiana doświadczeń związanych z realizacją OPCAT.

#### **E. Współpraca międzynarodowa w zakresie równego traktowania**

Rok 2011 był pierwszym rokiem wykonywania przez Rzecznika funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania. W związku z powyższym w swojej działalności międzynarodowej Rzecznik skupiła się na nawiązaniu współpracy z innymi organami ds. równego traktowania funkcjonującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie dla wzajemnej wymiany doświadczeń w obszarze równego traktowania miała wizyta studyjna<sup>832</sup> przedstawiciela szwedzkiego Ombudsmana ds. Równego Traktowania. Spotkanie służyło omówieniu najważniejszych kompetencji organów ds. równego traktowania w państwach członkowskich UE oraz praktycznym aspektom wykonywania tych zadań przez Ombudsmanów Szwecji i Polski.

Za niezwykle owocną uznać należy wizytę studyjną<sup>833</sup> przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich w Biurze Ombudsmana Czech. Celem wizyty było zapoznanie się z zasadami funkcjonowania Departamentu ds. Równego Traktowania, odpowiadającego w ramach struktury organizacyjnej Biura Ombudsmana za wykonywanie zadań organu ds.

---

<sup>830</sup> W dniach 10–11 listopada 2011 r.

<sup>831</sup> W dniach 21–24 listopada 2011 r.

<sup>832</sup> Warszawa, 7–9 marca 2011 r.

<sup>833</sup> Brno, 29–31 maja 2011 r.

przeciwdziałania dyskryminacji. Podczas wizyty omówiono najważniejsze zadania stawiane przed organami ds. równego traktowania oraz praktyczne możliwości ich realizacji, w tym procedury rozpatrywania skarg, wydawanie raportów i zaleceń oraz zasady finansowania organu ds. równego traktowania.

Także jeden z bloków tematycznych seminariów zorganizowanych<sup>834</sup> w ramach programu „Partnerstwo dla Praw Człowieka Polska – Armenia – Azerbejdżan” dotyczył regulacji prawnych Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji.

W roku 2011 Rzecznik uzyskała członkostwo w Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania Unii Europejskiej (EQUINET), co nastąpiło podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Equinet w Brukseli w dniu 30 listopada 2011 r.

Działalność międzynarodowa Rzecznika dotycząca równego traktowania została omówiona szczegółowo w Informacji o działalności Rzecznika w obszarze równego traktowania w roku 2011.

Ważniejsze działania Rzecznika, Zastępcy RPO oraz pracowników Biura RPO na forum międzynarodowym zostały zamieszczone w Załączniku nr 13 do Informacji.

---

<sup>834</sup> Warszawa, 17-19 maja 2011 r. seminarium z przedstawicielami Biura Ombudsmana Armenii.

Warszawa, 7-9 czerwca 2011 r. (seminarium z przedstawicielami Biura Ombudsmana Azerbejdżanu)

Erywań, 27-29 września 2011 r. w Biurze Ombudsmana Armenii.

Baku, 11-13 października 2011 r. w Biurze Ombudsmana Azerbejdżanu.

## **II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2011 r.**

### **A. Edukacja obywatelska**

W ramach działań na rzecz edukacji obywatelskiej pracownicy Biura RPO współpracowali z mediami, udzielonych zostało ok. 750 wywiadów. Dotyczyły one tematów związanych z bieżącą działalnością Biura, w szczególności z problemami poruszonymi w wystąpieniach generalnych. Rzecznik publikowała raz w miesiącu na łamach dziennika Rzeczpospolita w rubryce „Opinie i analizy” teksty dotyczące problemów prawnych i spraw społecznych, m.in. pisała o trudnościach w dostępie do świadczeń zdrowotnych dla osób bezdomnych (Najsłabsi: potrzebna interwencja ustawodawcy), potrzebie abolicji wobec cudzoziemców przebywających na terenie RP (Cudzoziemcy: abolicja mądrze zaprojektowana) czy prawie do ochrony tajemnicy komunikowania się (Między wolnością a bezpieczeństwem).

Biuro RPO opracowało liczne publikacje, w tym z serii Biuletyn RPO o łącznym nakładzie 4600 egzemplarzy w języku polskim i angielskim. Biuletyn, który od ubiegłego roku ukazuje się w nowej szacie graficznej, w wersji papierowej i elektronicznej, był kolportowany wśród parlamentarzystów, przedstawicieli administracji centralnej i lokalnej, organizacji pozarządowych i uczestników debat prowadzonych w Biurze RPO.

Ukazały się następujące tytuły:

1. Biuletyn RPO 2011, nr 1, Źródła „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010”.
2. Biuletyn RPO 2011, nr 2, Źródła „Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010”.
3. Biuletyn RPO 2011, nr 2, wersja angielska „Syntezy Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010”.

4. Biuletyn RPO 2011, nr 3, Źródła „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2010”.
5. Biuletyn RPO 2011, nr 3, wersja angielska „Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2010.
6. Biuletyn RPO 2011, nr 4, Źródła „ Raporty Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu prewencji 2008, 2009” (reprint).
7. Biuletyn RPO 2011, nr 5, Źródła „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia”.

Ponadto dla potrzeb edukacji obywatelskiej BRPO wydało broszury informacyjne: „Twój obrońca: Rzecznik Praw Obywatelskich” (25 tys. egz.) i „Osoby osadzone w Zakładzie karnym. Prawa rodzin i najbliższych” (10 tys. egz.); opublikowana została broszura dotycząca antydyskryminacji - „Rzecznik Praw Obywatelskich jako Niezależny Organ Równego Traktowania” w języku polskim (30 tys. egz.), angielskim (15 tys. egz.) i rosyjskim (5 tys. egz.). Ulotka została przekazana organizacjom społecznym, Punktom Przyjęć Interesantów i Biurom terenowym RPO, jak również ambasadorom RPO na uczelniach. Ukazały się też: ulotka informacyjna o RPO (14 tys. egz.), ulotka dotycząca zapobiegania torturom - Krajowy Mechanizm Prewencji (10 tys. egz.) – przetłumaczona na angielski, niemiecki, rosyjski, ukraiński i wietnamski (po 150 egz.) i ulotka informacyjna na temat Infolinii Obywatelskiej (20 tys. egz.).

## **B. Szkolenia i warsztaty**

W 2011 roku BRPO przygotowało cykl szkoleń dla asystentów i pracowników biur poselskich nt. uprawnień RPO w świetle Konstytucji RP oraz środków prawnych służących ochronie interesów i praw strony w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i sądowo-administracyjnym.

Wykłady uzupełnione były warsztatami dotyczącymi spraw indywidualnych, z jakimi do RPO najczęściej zwracają się obywatele oraz kursem „Śladami wniosku” wyjaśniającym zasady obiegu dokumentów i procedury rozpatrywania spraw w BRPO.

Biuro RPO przeprowadziło podobne szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Dla nich zorganizowane były też warsztaty, podczas których omówiono założenia ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 191, poz. 1133).

Ponadto odbyły się liczne spotkania szkoleniowe z udziałem młodzieży, w tym dla laureatów Konkursu Młodzieżowych Inicjatyw Obywatelskich w 2010 roku, w którym uczestniczyło 15 osób. Podczas szkoleń przekazano informacje nt. kompetencji RPO oraz przeprowadzono kurs pt. „Śladami wniosku”. W Zespole Szkół nr 5 w Wołominie zorganizowano spotkanie z RPO i lekcję nt. praw człowieka; we współpracy ze Śląską Fundacją Obywatelską zorganizowano także szkolenie oraz spotkanie z młodzieżą w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej Manowo.

W ramach programu Dyplomacja Europejska 4 października 2011 r. we wrocławskim Liceum Ogólnokształcącym nr 5 odbyło się spotkanie uczniów z Zastępcą RPO Stanisławem Trociukiem. Z kolei spotkanie na temat kodeksu cywilnego zorganizowano w stołecznym XLIV Liceum Ogólnokształcącym im. Antoniego Dobiszewskiego. Tematyka antydyskryminacji i zasady równego traktowania została przedstawiona w zespole Szkół w Mszczonowie. Łącznie w szkoleniach tego rodzaju skierowanych do młodzieży udział wzięło ok. 250 osób.

### **C.Propagowanie wiedzy o prawach człowieka i działalności RPO**

W 2011 r. Patronatem Honorowym Rzecznika Praw Obywatelskich. objęto ok 160 wydarzeń, w tym konferencje, konkursy i szkolenia.



Patronat Honorowy przyznawany jest inicjatywom, które służą ochronie i promocji praw człowieka, budowie społeczeństwa obywatelskiego oraz przeciwdziałaniu wszelkim formom wykluczenia i dyskryminacji.

Wręczanie Odznaki honorowej RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” każdorazowo odbywało się w uroczysty sposób z udziałem licznych gości. Laureatami Odznaki w 2011 r. byli:

1. Prof. Teodor Szymanowski (na wniosek Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”) - społecznik, wolontariusz, dyrektor Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW. Laureat promuje ideę traktowania osób pozbawionych wolności z poszanowaniem ich człowieczeństwa, godności oraz prawa powrotu do społeczeństwa.
- 2) Mec. Maria Sawicka (na wniosek RPO) - działaczka społeczna, adwokat, wprowadziła Telefon Zaufania dla Kobiet z Ciężką Problemową i Spraw Rodzinnych. Za bezinteresowną pomoc potrzebującym, w szczególności kobietom.
- 3) Josef Lüttig (na wniosek RPO) – dyrektor diecezjalny, Caritas Archidiecezji Paderborn, RFN. Zainicjował i wdrożył program „Wyjść z szarej strefy”. Zatrudnienie pomocy domowej z Polski w niemieckich rodzinach na rzecz osób wymagających opieki.
- 4) Mścisław Ludwik Lurie (na wniosek Polskiego Stowarzyszenia Chrześcijańskich Przedsiębiorców, koło w Warszawie).
- 5) Fundacja Dzieci Niczyje (na wniosek RPO) – za zasługi z okazji 20-lecia Fundacji.
- 6) Prymasowski Komitet Pomocy Osobom Pozbawionym Wolności i ich Rodzin (na wniosek Kard. Kazimierza Nycza).

#### **D. Konferencje**

Biuro RPO organizowało konferencje na temat aktualnych zagadnień społecznych, w tym w zakresie priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich (osób starszych, osób z niepełnosprawnością i migrantów). Łącznie w spotkaniach i konferencjach organizowanych w BRPO wzięło udział ok. 2340 osób, głównie przedstawiciele organizacji pozarządowych,

parlamentarzystów, instytucji rządowych i władz lokalnych. Konferencje organizowane przez RPO poza siedzibą w Warszawie zgromadziły ok. 500 uczestników, w tym w Krakowie – 120, Wrocławiu – 150, Warszawie (Obchody Dnia Praw Człowieka) – 150 i Gdańsku – 150.

W 2011 r. zorganizowano m.in. następujące konferencje i spotkania:

1. Debata: Blokowanie stron internetowych – rok po: początek cenzury czy odpowiedź na realne zagrożenia? (Warszawa), współpraca: Fundacja Panoptykon.
2. Obchody Tygodnia Ofiar Przestępstw, w tym dyżury specjalistów BRPO, podczas których udzielano bezpłatnych porad dla ofiar przestępstw w Warszawie, Gdańsku, Wrocławiu i Bielsku-Białej.
3. Konferencja w ramach Krajowego Partnerstwa na rzecz Ochrony Dzieci Przed Przemocą, współpraca: Fundacja Dzieci Niczyje, Rzecznik Praw Dziecka, inne organizacje pozarządowe.
4. Konferencja z okazji Dnia Ofiar Przestępstw dotyczącej wiktyimizacji wtórnej.
5. Konferencja: Obywatel w zagrożeniu (Katowice), współpraca: Wojewoda Śląski. Omawiano możliwości usprawnienia systemu informowania i zarządzania kryzysowego w świetle doświadczeń klęsk żywiołowych.
6. Obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka (Warszawa), tematem była sytuacja imigrantów żyjących w Polsce. W ramach konferencji wykład na temat migracji i praw człowieka wygłosił profesor Ulrich Karpen (Uniwersytet w Hamburgu). RPO wręczył roczną nagrodę im. Pawła Włodkowica Irenie Dawid-Olczyk z Fundacji La Strada Przeciwno Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu. Laudację wygłosiła prof. Irena Rzeplińska
7. Spotkanie RPO z byłymi więźniami obozu koncentracyjnego Mauthausen-Gusen (Warszawa).
8. Prezentacja książki pt. Quo vadis Polonia? (Warszawa), której inicjatorem i współautorem był dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich. Opracowanie zawiera wypowiedzi 47 autorów-

uczestników konferencji zatytułowanej „W drodze do demokratycznego państwa prawa”.

9. Inauguracja działalności ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Senioralnych (Warszawa) jako płaszczyzny porozumienia i współpracy instytucji publicznych, organizacji i środowisk zajmujących się aktywizacją osób starszych; udział przedstawicieli z Chorzowa, Białegostoku, Wrocławia, Krakowa i Warszawy. Udzielono wsparcia Parkowej Akademii Wolontariatu w Chorzowie, omówiono plany organizacji Kongresu Seniora, który odbędzie się w Chorzowie.
10. Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego: „O godności człowieka” (Warszawa), O wolności człowieka (Warszawa), współpraca Instytut Filozofii UW, Stowarzyszenie Pracowników, Współpracowników i Przyjaciół Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa im. J. Nowaka-Jeziorańskiego.
11. Posiedzenia Komisji Ekspertów ds. migrantów, osób niepełnosprawnych i starszych z udziałem ok 150 osób. Podczas spotkań omawiano m.in. wnioski i rekomendacje wynikające z opracowania „Sytuacja osób starszych w Polsce, stan realizacji Planu Madryckiego”, założenia przyjęte przez UE ws. Roku 2012 Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej; szanse i ryzyka wynikające z odwróconej hipoteki, program współpracy z Uniwersytetami Trzeciego Wieku, informację o działaniach podjętych przez BRPO w związku z akcją Wybory dla wszystkich prowadzoną w ramach Koalicji Sprawna Demokracja.
12. Spotkanie z organizacjami pozarządowymi w Białymstoku nt. przeciwdziałania aktom przemocy, dyskryminacji i nienawiści przy współpracy Wojewody Podlaskim.
13. Szkolenie dla sędziów pt. Dziecko w sądzie, współpraca: Fundacja Centrum Szkolenia Sędziów „Iustitia”, Fundacja Dzieci Niczyje, udział: 60 osób (sędziowie wydziałów karnych oraz rodzinnych i nieletnich sądów rejonowych i okręgowych).

W ubiegłym roku Rzecznik prowadziła działania o charakterze długoterminowym promujące prawa człowieka, m.in. we współpracy z Liceum im. Tadeusza Reytana i portalem internetowym [www.wszechnica.pl](http://www.wszechnica.pl) na temat nauczania etyki. W ramach „szkoły otwartej” – w szkole organizowane są cykliczne zajęcia na ten temat, a wykłady są nagrywane i umieszczane na portalu wszechnica.pl i na portalu scholaris.pl. Współpraca jest efektem debaty: Prawo ucznia do lekcji etyki (Warszawa), zorganizowanej przez RPO.

Rzecznik powołała koalicję „Sprawna Demokracja”, której celem jest podnoszenie wiedzy i świadomości społecznej nt. problemów osób z niepełnosprawnością i osób starszych w Polsce. W ramach koalicji powstała akcja „Wybory dla wszystkich” służąca upowszechnianiu informacji o prawach wyborczych osób z niepełnosprawnością i osób starszych. Głównym partnerem akcji był Program 3 Polskiego Radia, a przystąpili do niej także: Gazeta Wyborcza, Newsweek Polska, Fundacja Wspomagania Wsi, Agencja Reklamowa ADV, Stowarzyszenie Pomoc Wzajemna, Związek Powiatów Polskich, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Forum Obywatelskiego, Rozwoju, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Żoliborskie Stowarzyszenie Dom Rodzina Człowiek, Fundacja VIS MAIOR, Centrum Badań Opinii Społecznej, Koalicja Masz Głos – Masz Wybór, Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Marek Sołtys – Szalony Wózkowicz, Związek Harcerstwa Polskiego, Urząd Dzielnicy Ursynów m. st. Warszawa, Stowarzyszenie "De Facto", Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, Kancelaria Senatu, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, MATIO Fundacja Pomocy Rodzinom i Chorym na Mukowiscydozę, Krzysztof Klusik - opracował nieodpłatnie grafiki przystosowanego lokalu wyborczego, Edukacyjne Centrum Integracji Międzypokoleniowej HIPOKAMP, Wolters Kluwer Polska, Kancelaria Prezydenta RP, Dolnośląskie Forum Integracyjne, OPENDOOR.pl: Mapa Barrier <http://www.mapabARRIER.pl/>

W ramach koalicji „Sprawna demokracja” zorganizowano także akcję „Światelko wyborcze”, jako część kampanii informacyjnej skierowanej do administracji samorządowej. Akcja polegała na przekazaniu pakietu informacji na temat prawa wyborczego i dobrych praktyk ułatwiających korzystanie ze swoich praw osobom starszym i z niepełnosprawnością. Pracownicy BRPO udzielali na ten temat szczegółowych informacji także podczas „Przystanku Woodstock” oraz XX Zjazdu Seniorów i Starszyny Harcerskiej ZHP.

Kolejnym działaniem w ramach koalicji „Sprawna demokracja” była akcja pt. „Łańcuch solidarności z osobami z niepełnosprawnością”, zorganizowana z okazji Światowego Dnia Osób z Niepełnosprawnością. W holu BRPO stanęła choinka przystrojona „łańcuchami solidarności” wykonanymi przez przedszkolaków i uczniów szkół integracyjnych. Część łańcuchów została przekazana do szpitala Centrum Zdrowia Dziecka. Przy tym projekcie z BRPO współpracowali: Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej "Tęcza" w Szczecinie, Przedszkole nr 1 w Brzezinach, Przedszkole nr 3 w Strzegomiu, Warsztat Terapii Zajęciowej w Olecku, Szkoła Podstawowa nr 1 im Powstańców Wielkopolskich w Legnicy, Zespół Szkół Specjalnych w Opolu, Warsztat Terapii Zajęciowej w Milanówku, Przedszkole nr 13 w Warszawie, Przedszkole Publiczne Integracyjne nr 38 w Opolu, Szkoła Podstawowa w Zelkach, Samorząd Uczniowski Zespół Szkół Teleinformatycznych i Elektronicznych we Wrocławiu, Dom Dziecka „Zakątek” w Katowicach, Dzieci i Pracownicy Dziennego Ośrodka Rehabilitacyjno-Terapeutycznego w Darłowie, Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych Ich Rodzin i Przyjaciół Na Terenie Ziemi Darłowskiej i Gmin Ościennych w Darłowie, Zespół Szkół Samorządowych w Henrykowie, Ekologiczna Szkoła Podstawowa nr 22 z Oddziałami Integracyjnymi w Zielonej Górze, JA – TY – MY Stowarzyszenie Środowisk Osób Niepełnosprawnych Ich Rodzin i Przyjaciół w Pyskowicach, Przedszkole z Oddziałami Integracyjnymi w Olecku.

## **E. Innowacje**

Została opracowana i wdrożona nowa wizualizacja Biura RPO. Nowe kolory, elementy graficzne i stylistyczne pojawiły się zarówno w publikacjach Biura, materiałach promocyjnych czy wyglądzie dokumentów, jak i w wystroju budynków.

W 2011 roku BRPO wprowadziło udogodnienia techniczne pozwalające osobom z niepełnosprawnością uczestniczyć w spotkaniach organizowanych w Biurze. Konferencje tematyczne były tłumaczone na język migowy, zainstalowano pętlę indukcyjną (induktofoniczną) współpracującą z indywidualnymi aparatami słuchowymi. Ponadto trwały prace nad udoskonaleniem strony internetowej RPO z punktu widzenia łatwiejszego korzystania z niej osób z niepełnosprawnością.

Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym zorganizowało w BRPO szkolenia dla pracowników wyjaśniające zasady kontaktu z osobą z niepełnosprawnością, w tym metody prowadzenia rozmowy, wrażliwość na ograniczenia, komunikację telefoniczną i elektroniczną. Towarzystwo zorganizowało także staże zawodowe w Biurze RPO dla swoich podopiecznych.

## Załączniki:

## Załącznik Nr 1

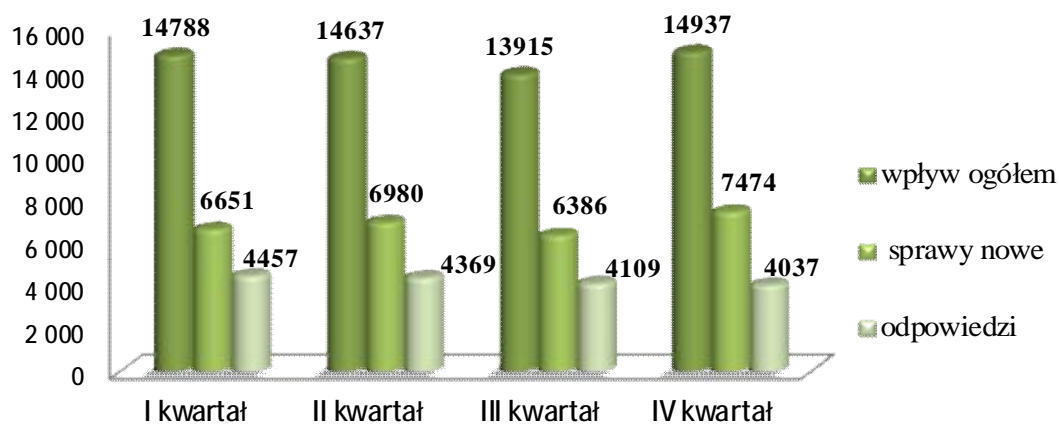
## Dane informacyjno-statystyczne

## Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

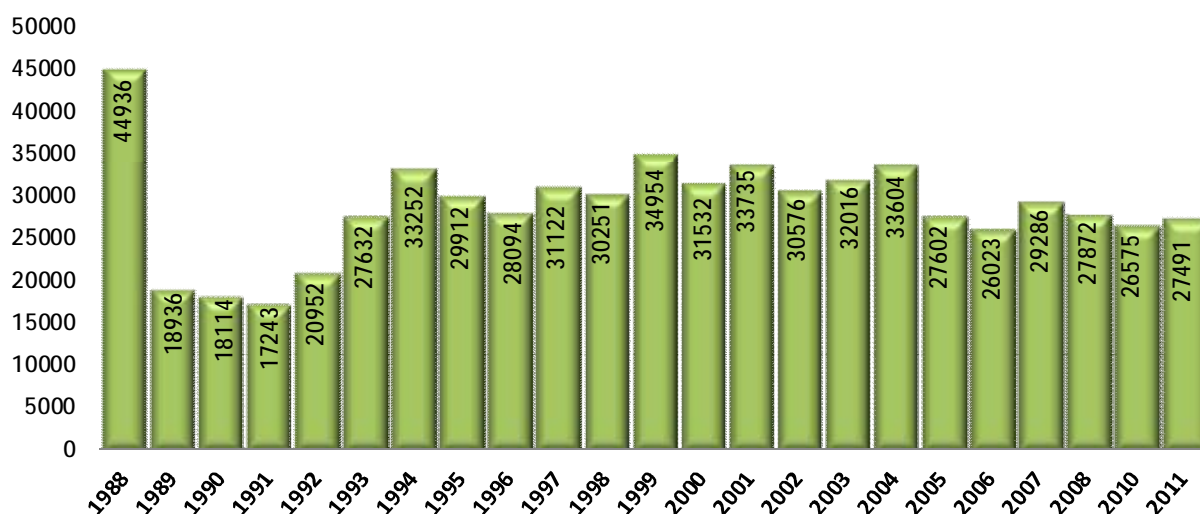
	2010 1.01. – 31.12.	2011 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2011)
Wpływ ogółem	56 641	58 277	+2,9	1 158 619
Liczba nowych spraw	26 575	27 491	+3,4	693 116
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO	19 928	16 972	-14,8	385 845

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



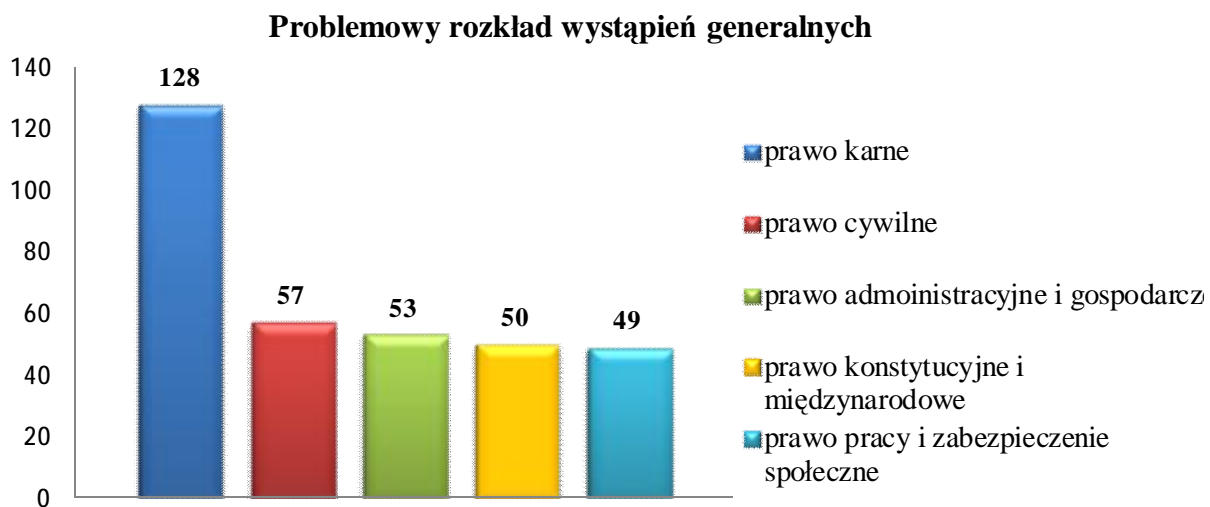
<b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierowała:</b>		<b>2011</b>
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	204 92
2)	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	14
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu 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)	przystąpił do postępowania sądowego	6
13)	przystąpił 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

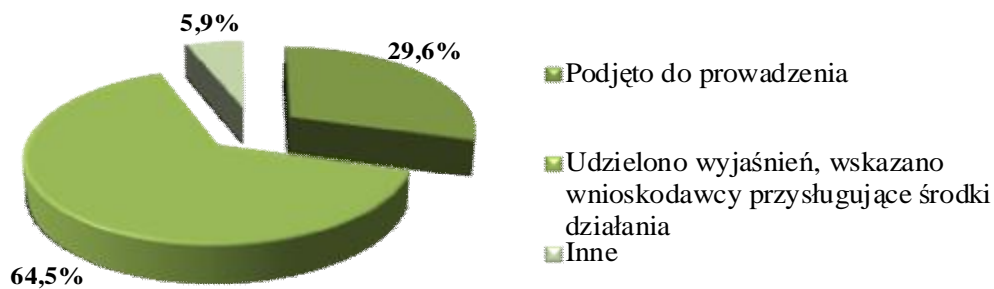


### Sprawy rozpatrzone w 2011 roku

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

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>9572</b>	<b>29,6</b>
	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	<b>Razem</b>	<b>20 875</b>	<b>64,5</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	20 875	64,5
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>1896</b>	<b>5,9</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	477	1,5
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	497	1,5
	9	nie podjęto <sup>835</sup>	922	2,9
<b>Łącznie</b>			<b>32 343</b>	<b>100,0</b>

Sposób rozpatrzenia spraw w 2011 r.



<sup>835</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

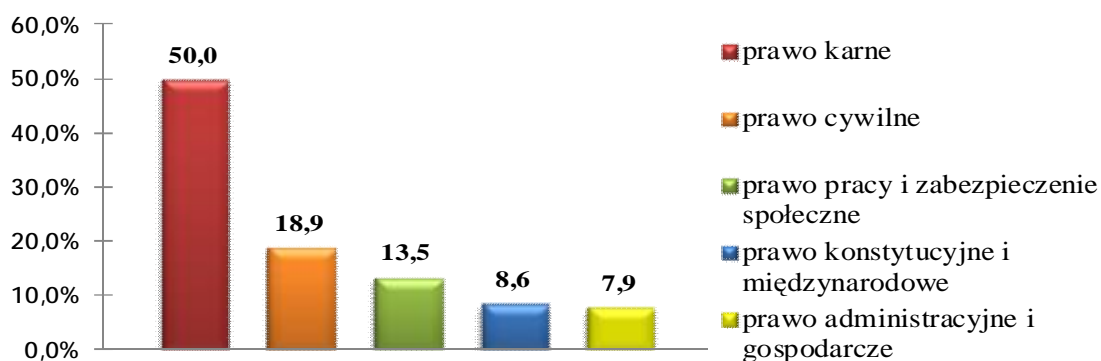
*Spośród 32 343 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:*

<b>Problematyka</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
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 najwięcej było spraw z zakresu:*

<b>Problematyka</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
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

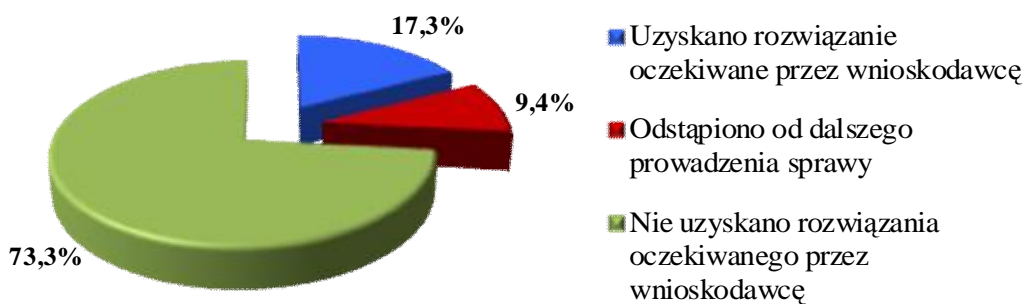
#### **Przedmiotowy rozkład spraw podjętych**



### 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 <b>Razem (2+3)</b>	<b>1572</b>	<b>17,3</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1080	11,9
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	492	5,4
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 <b>Razem (5+6)</b>	<b>856</b>	<b>9,4</b>
	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 <b>Razem (8+9+10)</b>	<b>6646</b>	<b>73,3</b>
	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
<b>Razem</b>		<b>9074</b>	<b>100,0</b>

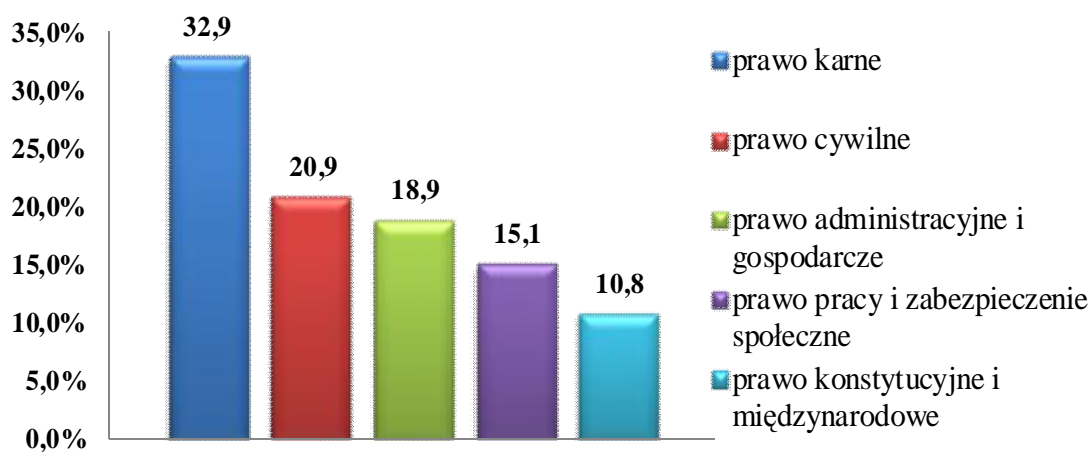
#### Zakończenie spraw podjętych



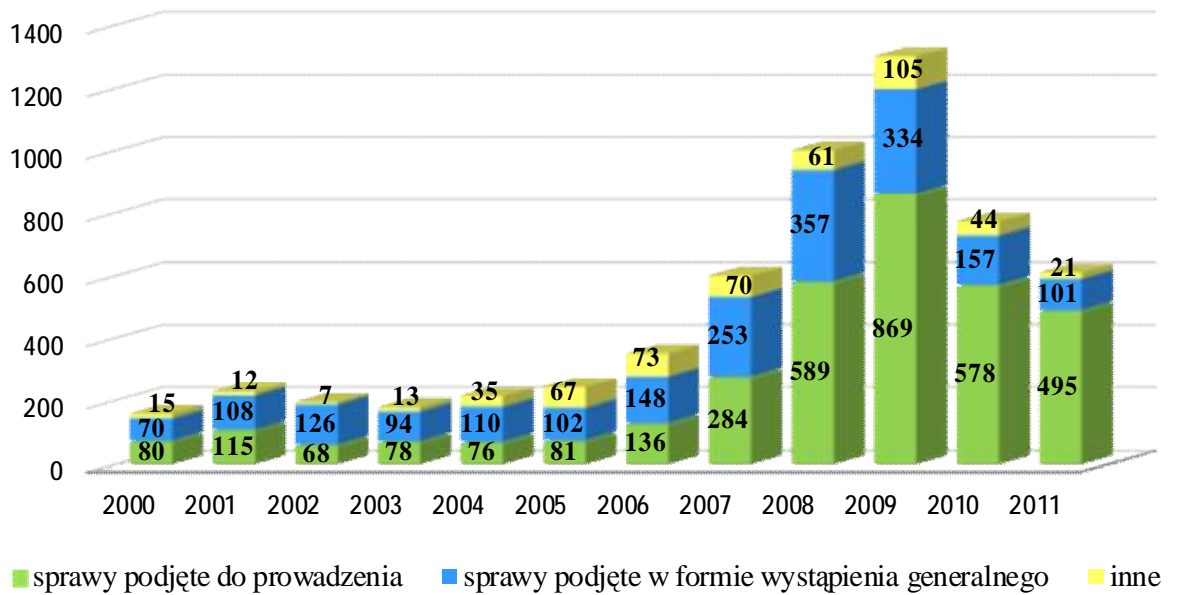
### Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2011 r.

	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	<b>Razem</b>	<b>27 491</b>	<b>100,0</b>

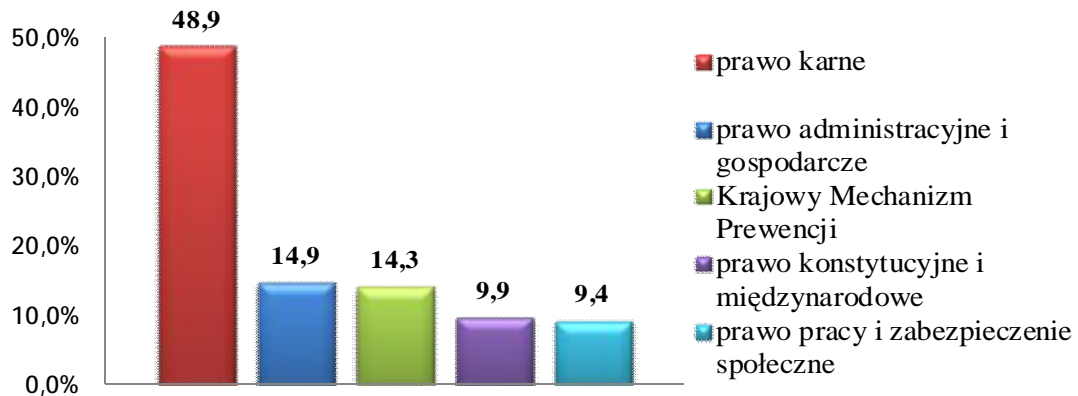
### Wiodące problematyki spraw nowych w 2011 r.



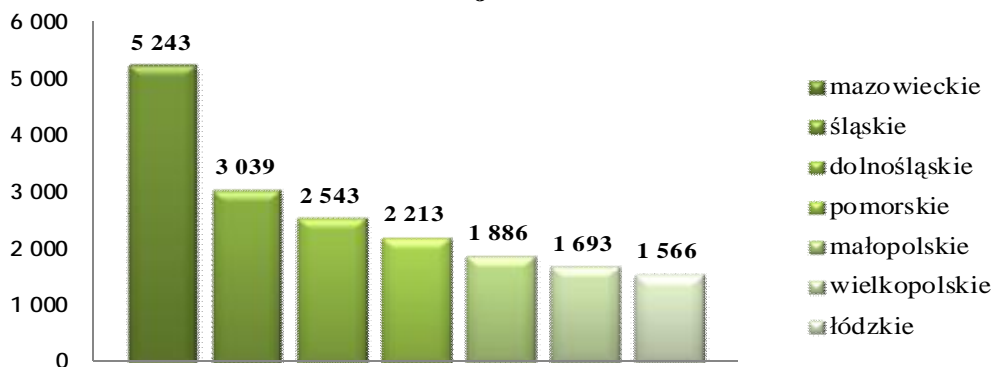
### Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



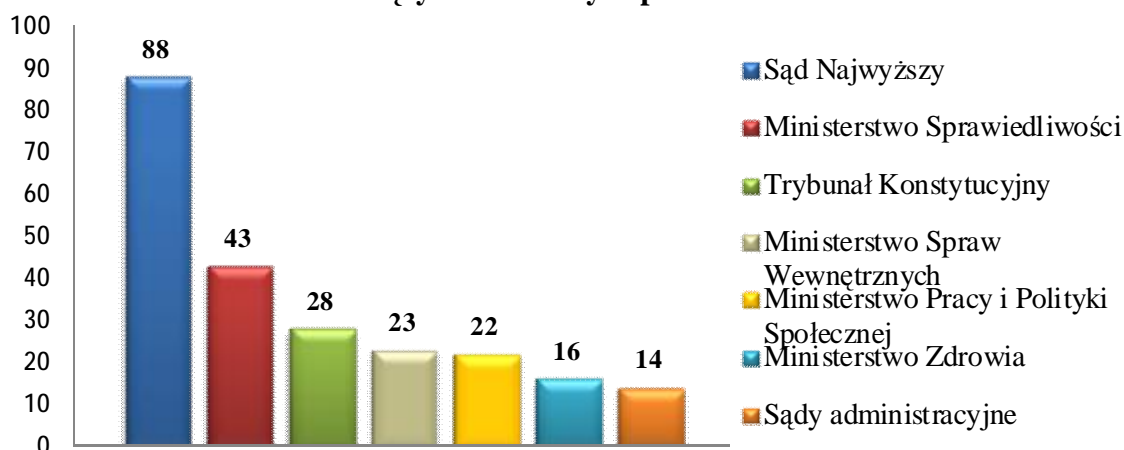
### Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



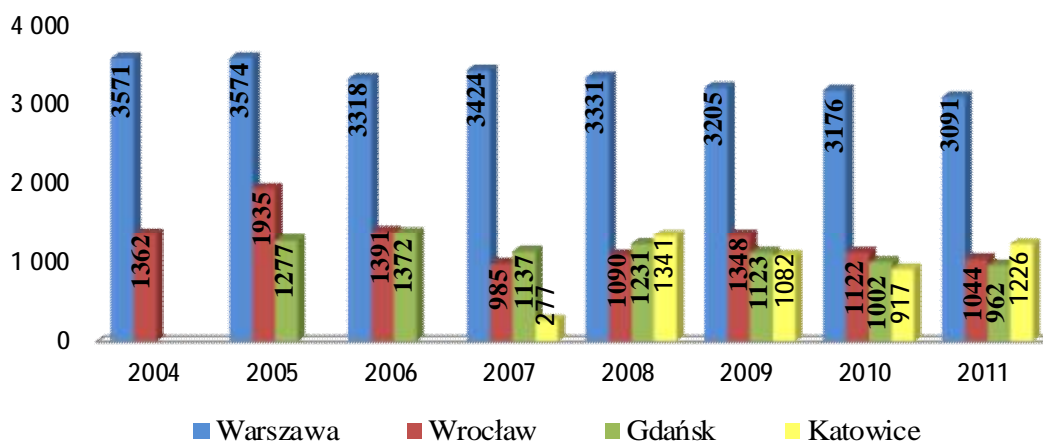
### Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



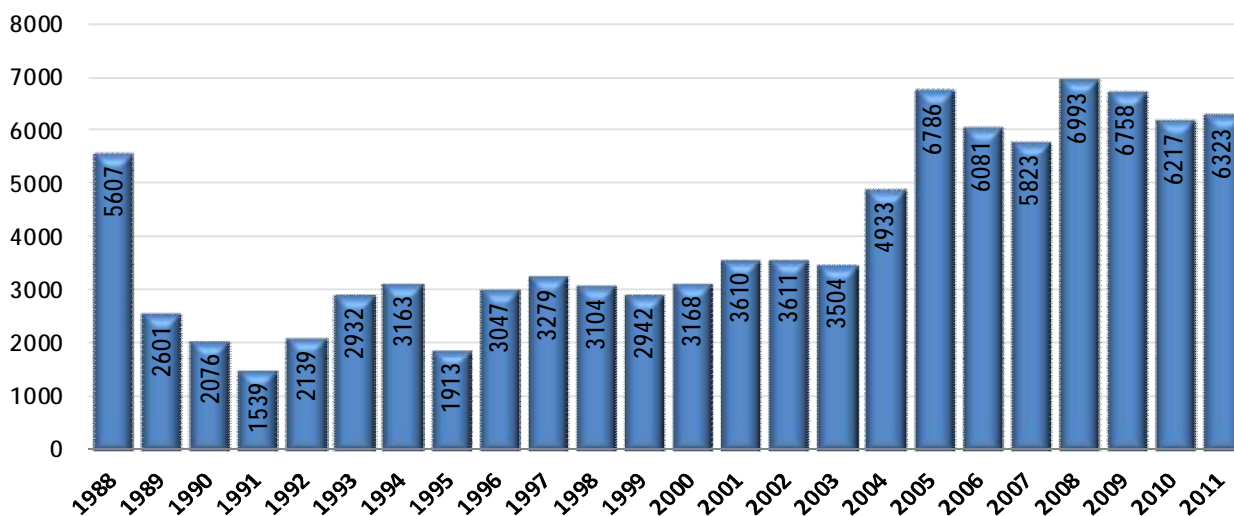
### Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



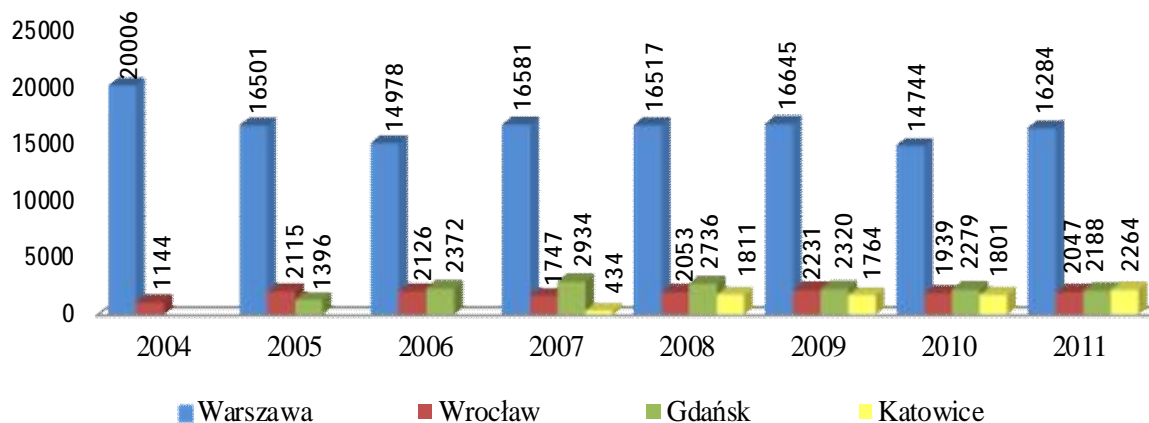
### Przyjęcia interesantów



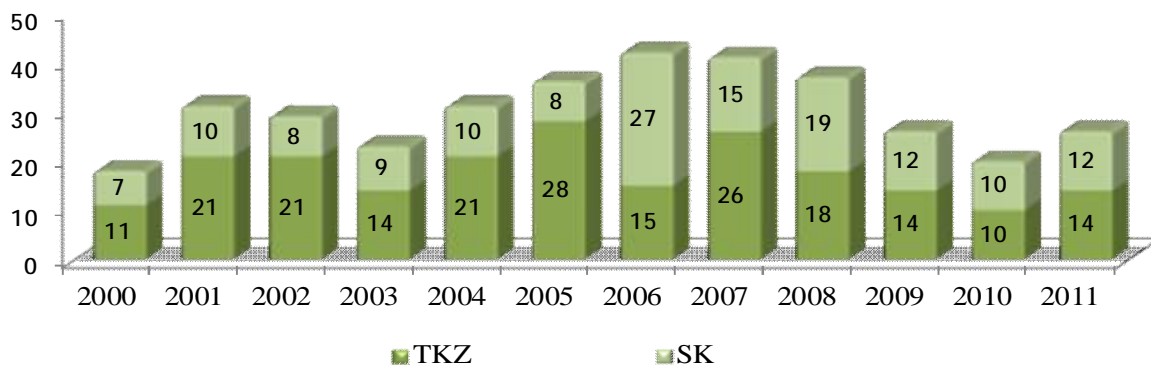
### Przyjęcia interesantów w latach 1988-2011



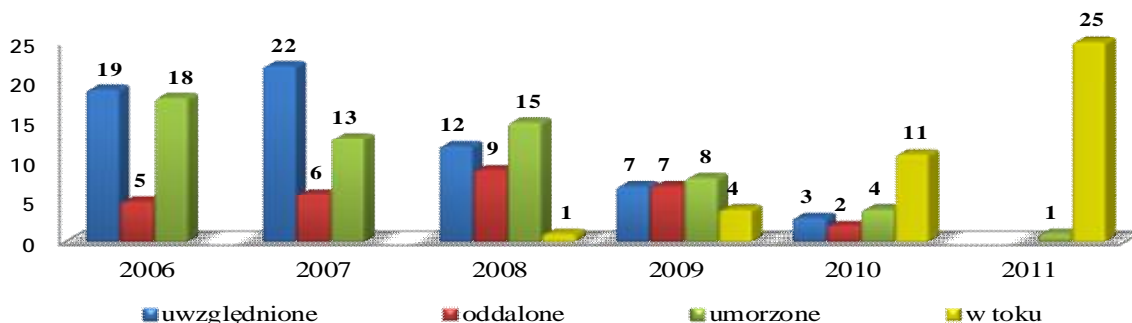
### Porady udzielane telefonicznie



### 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 Rzecznik<sup>836</sup>



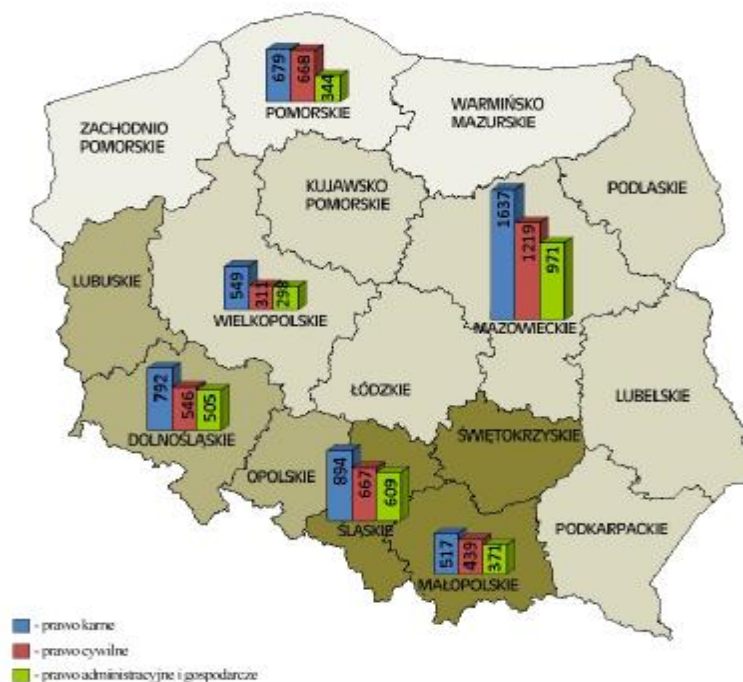
<sup>836</sup> Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.



## Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2011 r.



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

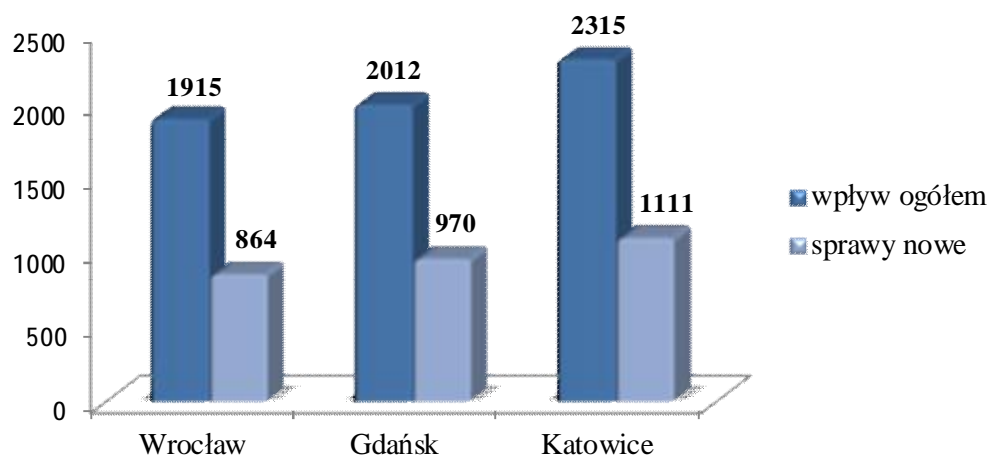


## Biura Pełnomocników Terenowych RPO



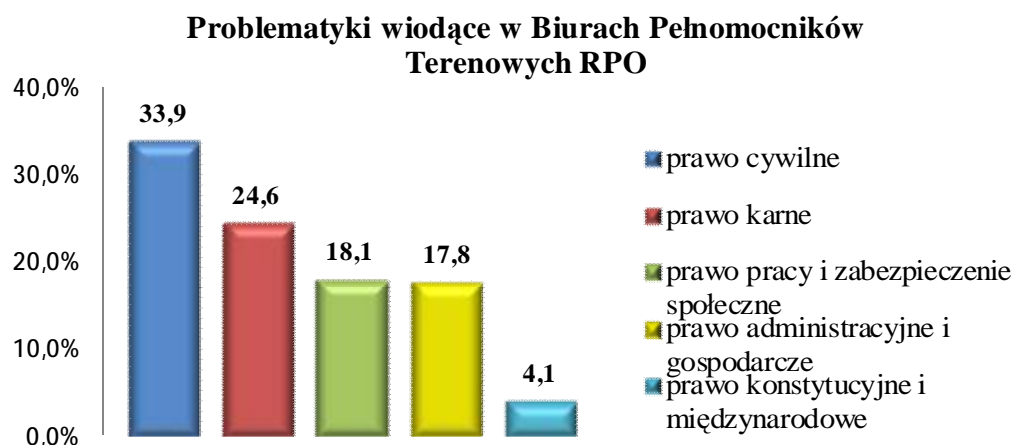
- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r..
- Biuro RPO w Warszawie

## Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



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

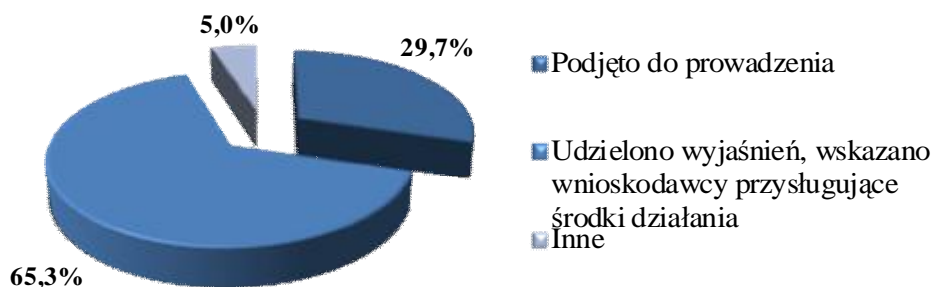
Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	998	33,9
prawo karne	726	24,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	533	18,1
prawo administracyjne i gospodarcze	523	17,8
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	122	4,1



**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 mu środki działania	2128	65,3
– przekazano wniosek wg właściwości	82	2,5
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	28	0,9
– nie podjęto	52	1,6

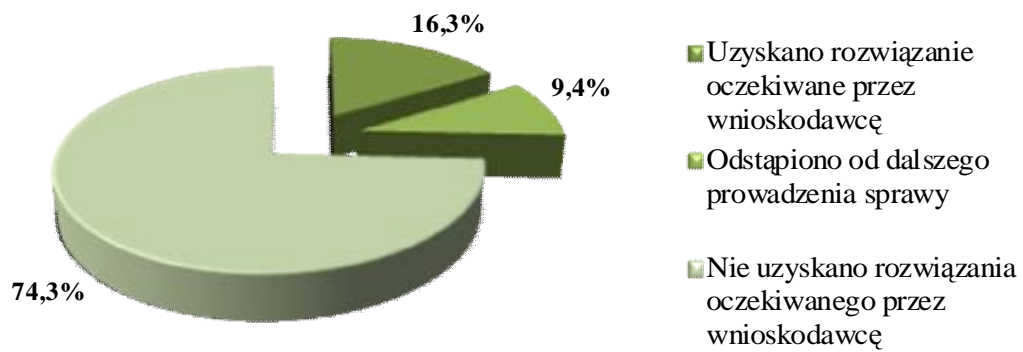
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



**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	<b>Razem (2+3)</b>	<b>142</b>	<b>16,3</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	126	14,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	16	1,8
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>82</b>	<b>9,4</b>
	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	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>647</b>	<b>74,3</b>
	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
<b>Razem</b>			<b>871</b>	<b>100,0</b>

### Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



## Załącznik Nr 2

**Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania****1. Wpływ spraw z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji**

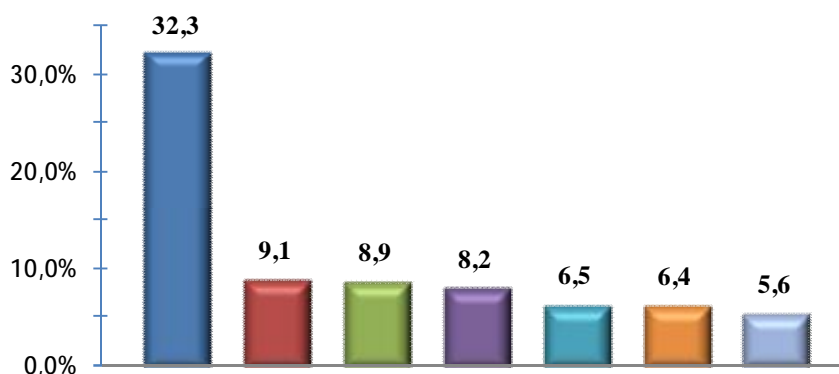
W 2011 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły **1033** sprawy dotyczące problematyki równego traktowania.

**2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z powyższą problematyką (według rodzaju dyskryminacji)**

		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
1	zasada równości wobec prawa	42	4,1
2	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	85	8,2
3	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	56	5,4
4	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	67	6,5
5	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	334	32,3
6	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	58	5,6
7	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	42	4,1
8	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	92	8,9
9	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	30	2,9
10	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	6	0,6

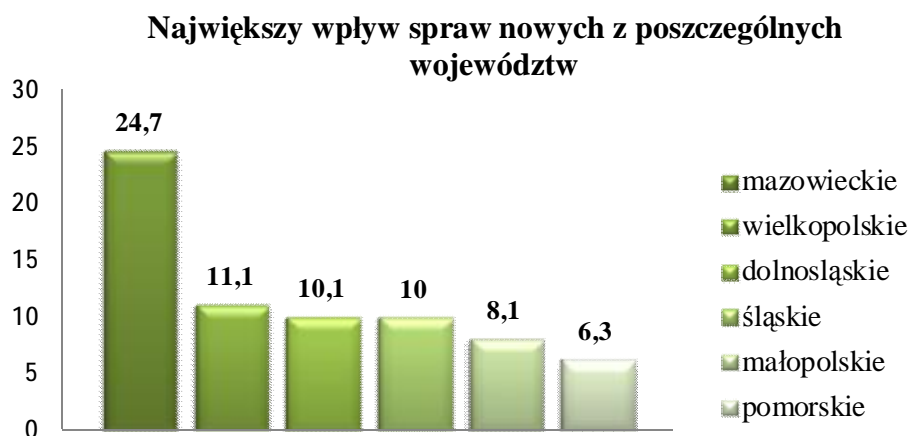
11	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	3	0,3
12	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	25	2,4
13	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość	-	-
14	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	6	0,6
15	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	12	1,2
16	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji na sytuację ze względu materialną i prawną	66	6,4
17	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	11	1,0
18	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	4	0,4
19	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	94	9,1
	<b>Razem</b>	<b>1033</b>	<b>100,0</b>

### Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji na sytuację ze względu materialną i prawną
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek

### 3. Największy wpływ spraw nowych z problematyką z zakresu równego traktowania w poszczególnych województwach (1033 -100%)





#### 4. Rzecznik Praw Obywatelskich skierowała:

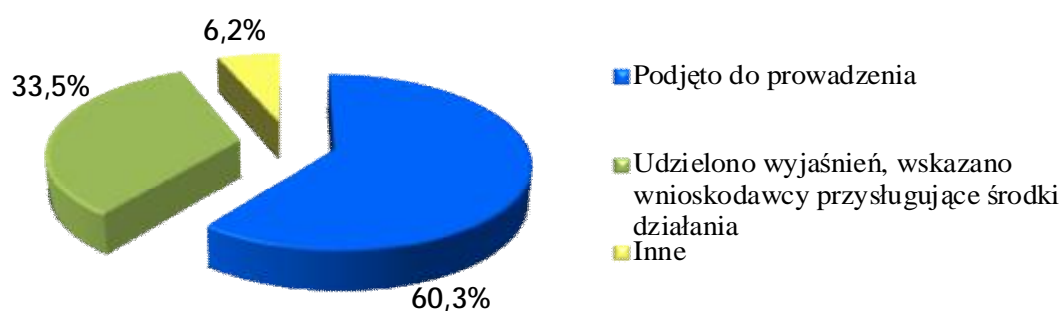
	<b>2011</b>
wystąpień problemowych	51
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	6
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	3
przystąpił do postępowania sądowego	2
<b>Razem</b>	<b>65</b>

#### 5. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2011 r. i wcześniej)

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>676</b>	<b>60,3</b>
	2	podjęto do prowadzenia	341	30,4
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	335	29,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>376</b>	<b>33,5</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	376	33,5
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>69</b>	<b>6,2</b>

	7	przekazano wnioski wg właściwości	13	1,2
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	26	2,3
	9	nie podjęto **	30	2,7
<b>Razem</b>			<b>1121</b>	<b>100,0</b>

### Sposób rozpatrzenia spraw

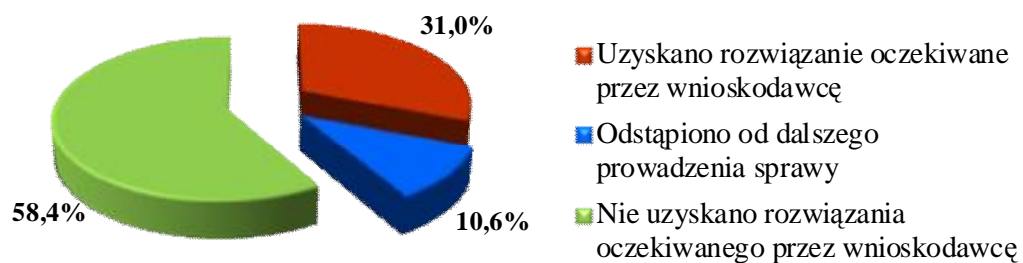


### 6. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>94</b>	<b>31,0</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	50	16,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	44	14,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>32</b>	<b>10,6</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	11	3,6
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	21	7,0
Nie uzyskano rozwiązania	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>177</b>	<b>58,4</b>

oczekiwanego przez wnioskodawcę	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	151	49,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	22	7,3
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	4	1,3
<b>Razem</b>			<b>303</b>	<b>100,0</b>

### Zakończenie spraw podjętych



**Załącznik Nr 3****Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)  
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO****A. Wystąpienia o charakterze generalnym**

- 1. RPO-663860-III/10 z 05.01.2011 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad nabywania uprawnień do renty rodzinnej wdów po górnikach, którzy zginęli w wypadku przy pracy.
- 2. RPO-643803-IV/10 z 07.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku możliwości wykupu na własność lokali przez najemców mieszkań będących w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego w upadłości.
- 3. RPO-630817-IV/09 z 10.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dochodzenia świadczeń pieniężnych wyrażonych w walutach obcych.
- 4. RPO-652382-III/10 z 10.01.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie ustalania prawa do zasiłków pogrzebowych i ich wysokości.
- 5. RPO-632759-V/09 z 12.01.2011 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie utrudnionego dostępu do dokumentacji medycznej członków rodziny zmarłego pacjenta, którzy za jego życia nie zostali upoważnieni do dostępu do tej dokumentacji.
- 6. RPO-572925-II/07 z 13.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania monitoringu przy pomocy kamer telewizji przemysłowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.
- 7. RPO-618035-II/09 z 20.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności.
- 8. RPO-560379-I/07 z 20.01.2011 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie potrzeby przywrócenia możliwości

organizowania lekarskiego egzaminu państwowego w innym terminie niż sobota, dla osób uznających ten dzień za święto z przyczyn religijnych.

9. **RPO-642642-II/10 z 02.02.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie trudności w uzyskaniu przez osoby pozbawione wolności oraz członków ich rodzin informacji o podstawie prawnej stosowanych wobec nich procedur bądź ograniczeń ich praw i wolności.
10. **RPO-618851-IV/09 z 02.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowań sądowych w zakresie prawa rodzinnego, spowodowanej koniecznością oczekiwania na opinię rodzinnego ośrodka diagnostyczno - konsultacyjnego.
11. **RPO-661684-I/10 z 03.02.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie niejednorodnych zasad przeprowadzania kolokwium rocznego dla aplikantów radcowskich w poszczególnych Okręgowych Izbach Radców Prawnych.
12. **RPO-111649-II/92 z 09.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie utrudnionego dostępu osób pozbawionych wolności do informacji publicznej.
13. **RPO-665665-I/11 z 14.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wypłaty zadośćuczynienia dla rodzin osób zmarłych w wyniku wypadku bądź katastrofy.
14. **RPO-666510-V/11 z 14.02.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zawieszenia ochrony ubezpieczeniowej dla osób i grup zorganizowanych wyjeżdżających do Egiptu przez jedną z firm ubezpieczeniowych.
15. **RPO-666015-V/11 z 16.02.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie zwiększenia natężenia dźwięku w trakcie emisji reklam telewizyjnych i radiowych.
16. **RPO-666617-III/11 z 17.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie odmawiania przez ZUS ustalenia wysokości kapitału początkowego osobom, które przed 1 stycznia 1999 r. nie przepracowały sześciu miesięcy kalendarzowych.

17. **RPO-666593-I/11 z 21.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności prowadzenia statystyk dotyczących naruszeń zasady równego traktowania.
18. **RPO-667500-V/11 z 23.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie abolicji dla cudzoziemców przebywających nielegalnie w Polsce od wielu lat.
19. **RPO-668163-III/11 z 02.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów występujących przy ustalaniu dochodu warunkującego prawo do świadczeń rodzinnych.
20. **RPO-664775-III/11 z 02.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie obniżania policjantom dodatków do uposażenia o charakterze stałym z tytułu przebywania na zwolnieniu lekarskim.
21. **RPO-634137-I/09 z 02.03.2011 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie efektywnego ścigania przestępstw z nienawiści.
22. **RPO-667179-I/11 z 03.03.2011 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie wypowiedzi jednego z parlamentarzystów na temat osób homoseksualnych.
23. **RPO-651195-V/10 z 07.03.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie zasad wypłaty świadczenia przez zakłady ubezpieczeń w sytuacji, gdy doszło do urodzenia martwego dziecka.
24. **RPO-649043-III/10 z 09.03.2011 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - Sekretarza Kolegium ds. Służb Specjalnych w sprawie braku uprawnień funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu do odprawy oraz ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w przypadku zwolnienia ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską.
25. **RPO-657445-III/10 z 14.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości rejestracji jako bezrobotne osób

odwołujących się do sądu od decyzji ZUS odmawiającej prawa do świadczenia.

26. **RPO-650787-I/10 z 15.03.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie kontrowersyjnej zmiany regulaminu portalu społecznościowego - Nasza Klasa.
27. **RPO-658709-II/10 z 17.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku właściwej zabudowy kąpoków sanitarnych w niektórych jednostkach penitencjarnych.
28. **RPO-669334-I/11 z 21.03.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa PZPN w sprawie ograniczonej możliwości nabycia biletów na mecze Euro 2012.
29. **RPO-669034-I/11 z 23.03.2011 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie przypadków odmawiania przyjęcia do przedszkoli publicznych dzieci przewlekle chorych.
30. **RPO-669664-III/11 z 23.03.2011 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej - Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie braku dofinansowania dla pracodawców zatrudniających pracowników mających stwierdzony lekki lub umiarkowany stopień niepełnosprawności i ustalone prawo do emerytury.
31. **RPO-666640-I/11 z 23.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów prawnych związanych z prowadzeniem działalności przez fundacje zajmujące się pozyskiwaniem dawców szpiku, w szczególności dotyczących ochrony danych osobowych dawców.
32. **RPO-654691-I/10 z 29.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości dotyczących projektu założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się.
33. **RPO-669844-III/11 z 31.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uzależnienia wypłaty świadczeń emerytalnych dla pracujących emerytów od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą.
34. **RPO-666676-III/11 z 01.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby bezrobotne, które przed dniem

zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy świadczyły pracę za granicą u pracodawców zagranicznych.

35. **RPO-665662-III/11 z 01.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ustalania prawa do świadczeń z pomocy społecznej w sytuacji, gdy nie został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy.
36. **RPO-578571-I/08 z 04.04.2011 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie prawa pacjenta do zgłoszenia sprzeciwu wobec opinii i orzeczeń lekarskich.
37. **RPO-665472-III/11 z 13.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie funkcjonowania Centrum Szkolenia na Potrzeby Sił Pokojowych oraz naboru kandydatów do Narodowych Sił Rezerwowych.
38. **RPO-659550-II/10 z 18.04.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie możliwości wykonywania przez skazanych połączeń telefonicznych z aparatów samoinkasujących, na koszt odbiorcy.
39. **RPO-658855-II/10 z 19.04.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie nieprawidłowości podczas przeszukiwania pomieszczeń i zatrzymywania przez Policję osób podejrzewanych o związki ze zorganizowaną przestępczością.
40. **RPO-668463-I/11 z 21.04.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Ekstraklasa S.A. w sprawie zróżnicowanych ze względu na płeć opłat za wstęp na mecze piłkarskie.
41. **RPO-669772-I/11 z 21.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nieprawidłowości związanych z procesem likwidacji niektórych szkół przez władze samorządowe.
42. **RPO-661621-II/10 z 04.05.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji widzeń w jednostkach penitencjarnych.
43. **RPO-665168-III/11 z 06.05.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie taryfikatora wynagrodzeń personelu medycznego w aresztach i zakładach karnych.



44. **RPO-654916-III/10 z 06.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niekorzystnych skutków prawnych związanych z przyznaniem funkcjonariuszom Służby Więziennej 50% ulgi uprawniającej do przejazdu kolejami.
45. **RPO-662685-IV/10 z 09.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wątpliwości dotyczących zachowania przez emerytowanych funkcjonariuszy Policji uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego.
46. **RPO-668208-VII/11 z 12.05.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie sposobu zapoznawania osób zatrzymanych z regulaminem pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych.
47. **RPO-670906-III/11 z 26.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zaliczalności okresu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego do okresów uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych.
48. **RPO-671958-III/11 z 30.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków szkolenia i pełnienia służby, a także najistotniejszych problemów żołnierzy w 21 Brygadzie Strzelców Podhalańskich.
49. **RPO-671957-III/11 z 30.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków służby i szkolenia, a także najistotniejszych problemów funkcjonariuszy Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, związanych z wykonywaniem zadań służbowych.
50. **RPO-668187-III/11 z 01.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemu zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego w razie konieczności sprawowania osobistej opieki nad najbliższymi członkami rodziny.
51. **RPO-674282-I/11 z 01.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa podczas imprez masowych, w szczególności meczów piłki nożnej.

52. **RPO-672816-VII/11 z 01.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przypadków długotrwałego pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka.
53. **RPO-611774-III/09 z 07.06.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zawartych w pragmatykach służbowych przepisów dotyczących przesłanek zwolnienia funkcjonariusza ze służby.
54. **RPO-665674-VII/11 z 08.06.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nieujawniania faktycznego przeludnienia przez dyrektorów niektórych placówek penitencjarnych.
55. **RPO-674712-I/11 z 20.06.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Poczty Polskiej w sprawie barier, na jakie napotykają osoby niepełnosprawne podczas korzystania z usług pocztowych.
56. **RPO-458685-II/03 z 27.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie profesjonalizacji usług mediacyjnych, wprowadzenia obowiązku szkoleń dla mediatorów, okresowej ich oceny i procedury odwołania oraz wykorzystania tej instytucji w różnych postępowaniach.
57. **RPO-669513-V/11 z 03.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zabezpieczenia środków finansowych wypłacanych beneficjentom funduszy unijnych w perspektywie finansowej w latach 2007-2013.
58. **RPO-676881-II/11 z 04.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości zapoznania się przez pokrzywdzonego wykroczeniem z aktami sprawy, po zakończeniu czynności wyjaśniających, w sytuacji kiedy uprawniony organ nie wniesie do sądu wniosku o ukaranie.
59. **RPO-610679-XVIII/09 z 04.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie uregulowania statusu słuchaczy i absolwentów kolegiów nauczycielskich oraz zasad podejmowania przez te osoby studiów na uczelni, która sprawowała opiekę naukowo-dydaktyczną nad danym kolegium językowym.
60. **RPO-676961-V/11 z 05.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

61. **RPO-572441-I/07 z 14.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie dostosowania lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.
62. **RPO-599333-II/08 z 15.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania sędziowskiego nadzoru penitencjarnego.
63. **RPO-662535-II/10 z 15.07.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie ograniczania przez dyrektorów niektórych jednostek penitencjarnych prawa więźniów do utrzymywania kontaktu w formie widzeń z dalszą rodziną oraz innymi osobami bliskimi.
64. **RPO-668469-IV/11 z 18.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji uprawnień funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych i uprawnionych członków ich rodzin do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów.
65. **RPO-676961-V/11 z 21.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra - Członka Rady Ministrów w sprawie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników.
66. **RPO-673749-III/11 z 25.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozwiązań wprowadzonych w znowelizowanych rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących umundurowania policjantów.
67. **RPO-671700-V/11 z 03.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją RP przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej.
68. **RPO-630971-V/09 z 03.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu osób bezdomnych do świadczeń zdrowotnych.
69. **RPO-675939-I/11 z 08.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad wynagradzania tłumaczy przysięgłych.

- 70. RPO-513931-I/05 z 08.08.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych.
- 71. RPO-678690-I/11 z 09.08.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie uchwał NRA dotyczących kosztów postępowań dyscyplinarnych.
- 72. RPO-673128-I/11 z 19.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie działań podejmowanych przez organy władzy publicznej na rzecz osób starszych.
- 73. RPO-672816-VII/11 z 25.08.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przedłużających się pobytów nieletnich zatrzymanych w policyjnych izbach dziecka.
- 74. RPO-677899-XVIII/11 z 05.09.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie praktyki odmawiania merytorycznego rozpatrzenia wniosku w sprawie przyznania świadczenia w drodze wyjątku, w sytuacji gdy wnioskodawca posiada prawo do innego świadczenia przyznanego w trybie zwykłym.
- 75. RPO-680900-I/11 z 09.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dokumentów niezbędnych do zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu wstępnego na aplikację adwokacką.
- 76. RPO-679585-V/11 z 15.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.
- 77. RPO-681736-III/11 z 15.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie pomocy państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, nie mających uprawnień do świadczeń rodzinnych z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego.
- 78. RPO-661621-II/10 z 15.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków i sposobu odbywania widzeń przez osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

- 79. RPO-683147-V/11 z 19.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przyczyn ograniczenia w rozporządzeniu praw osób poważnie niedosłyszących i głuchych w zakresie ubiegania się o prawo jazdy.
- 80. RPO-682684-II/11 z 20.09.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie ujawniania wizerunku osób prywatnych podczas akcji przeprowadzanych przez funkcjonariuszy organów ścigania.
- 81. RPO-647605-I/10 z 26.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie długości urlopu wypoczynkowego udzielanego bibliotekarzom zatrudnionym w szkołach wyższych.
- 82. RPO-683033-I/11 z 26.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji, w tym rasizmowi, na stadionach piłkarskich.
- 83. RPO-677951-V/11 z 26.09.2011 r.** - 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 karettek i ambulansów.
- 84. RPO-683177-I/11 z 28.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie umieszczania na świadectwie szkolnym osób, u których stwierdzono upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, informacji o dostosowaniu programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia.
- 85. RPO-683034-I/11 z 29.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji w szkołach programów edukacyjnych poświęconych przeciwdziałaniu rasizmowi.
- 86. RPO-664999-VII/11 z 03.10.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia działań operacyjno-wykrywczych w policyjnych izbach dziecka.
- 87. RPO-633462-II/09 z 04.10.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia skutecznych środków mających na celu wykonywanie ostatecznych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach karnych.
- 88. RPO-682471-III/11 z 11.10.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy 36

specjalnego pułku lotnictwa transportowego, w związku z decyzją o rozwiązaniu jednostki.

- 89. RPO-683675-II/11 z 11.10.2011 r.** - wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie zintensyfikowania działań podejmowanych przez organy publiczne w związku z incydentami o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym.
- 90. RPO-665691-XVIII/11 z 26.10.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie finansowania stwierdzenia przez lekarza zgonu w przypadku śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania, gdy nie można ustalić lekarza rodzinnego, poza zakładem opieki zdrowotnej bądź w przypadku śmierci, która nie nastąpiła w wyniku wypadku lub przestępstwa.
- 91. RPO-582023-II/08 z 28.10.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości rejestrowania przebiegu posiedzeń sądowych w sprawach karnych przy pomocy odpowiednich urządzeń elektronicznych.
- 92. RPO-654374-II/10 z 06.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przypadków zgonów osób zatrzymanych do wytrzeźwienia w pomieszczeniach jednostek Policji.
- 93. RPO-683585-III/11 z 15.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich oraz najistotniejszych problemów marynarzy i żołnierzy pełniących służbę w wizytowanych jednostkach.
- 94. RPO-681170-V/11 z 21.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie algorytmu podziału subwencji oświatowej, uwzględniającego specyfikę szkół wiejskich oraz miejskich do 5 tysięcy mieszkańców.
- 95. RPO-677785-I/11 z 22.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie decyzji o wykreśleniu Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka z wykazu olimpiad, których laureaci i finaliści zwolnieni są z egzaminu maturalnego z przedmiotu wiedza o społeczeństwie.
- 96. RPO-682257-I/11 z 23.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zmiany zasad zamawiania i finansowania druku podręczników dla uczniów niewidomych.

97. **RPO-666850-III/11 z 28.11.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty.
98. **RPO-673848-III/11 z 29.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie sposobu wypłaty świadczeń funkcjonariuszom Policji.
99. **RPO-682473-V/11 z 30.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie konieczności podjęcia działań o charakterze edukacyjnym, przełamujących negatywne stereotypy dotyczące mniejszości romskiej.
100. **RPO-682913-III/11 z 30.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasadności utrzymywania wymogu konieczności rozwiązania stosunku pracy jako warunku niezbędnego do nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.
101. **RPO-682125-III/11 z 02.12.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad przyznawania świadczenia socjalnego emerytom policyjnym.
102. **RPO-662967-IV/10 z 02.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie problemów mieszkańców lokali znajdujących się w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA.
103. **RPO-644847-III/10 z 16.12.2011 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie nierespektowania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w sytuacji przeniesienia funkcjonariuszy Policji na niższe stanowiska służbowe.
104. **RPO-634382-V/09 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dokumentowania uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej.
105. **RPO-690730-V/11 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie poprawy systemu opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym.
106. **RPO-641399-V/10 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zróżnicowanej sytuacji prawnej dzierżawców (najemców) dokonujących sprzedaży na targowiskach.

- 107. RPO-682703-V/11 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie pozyskiwania i przetwarzania przez władze samorządowe danych ujawniających poglądy polityczne, w związku z przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami gminy.
- 108. RPO-686330-I/11 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie pozbawienia przez ustawodawcę możliwości dalszego otrzymywania stypendium za dobre wyniki w nauce przez studentów studiujących równocześnie na kilku kierunkach bądź kontynuujących naukę na drugim kierunku studiów.
- 109. RPO-683541-IV/11 z 30.12.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie żądania przez notariuszy od zbywców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zaświadczeń wystawionych przez spółdzielnię mieszkaniową potwierdzających fakt, że zbywcy służy spółdzielcze własnościowe prawo do zbywanego lokalu.
- 110. RPO-683102-IV/11 z 30.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie ograniczeń możliwości uzyskania ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej.
- 111. RPO-681846-I/11 z 31.12.2011 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie sposobu załatwiania skarg przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.
- 112. RPO-572441-I/07 z 31.12.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie wyników kontroli lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, przeprowadzonej przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 8 października 2011 r.



**B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej**

1. **RPO-546639-IV/06 z 03.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów postępowania w przypadku wystąpienia z powództwem przez osobę uprawnioną do żądania ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu.
2. **RPO-663064-IV/10 z 12.01.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, przewidującego zniesienie ustawowego obowiązku tworzenia wydziałów rodzinnych i opiekuńczych w sądach rejonowych.
3. **RPO-586245-II/08 z 12.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia na podstawie art. 66 ust. 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym, określającego warunki techniczne pojazdów specjalnych i używanych do celów specjalnych różnych formacji, w tym pojazdów Służby Więziennej.
4. **RPO-618534-IV/09 z 17.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie potrzeby zmiany regulacji postępowania egzekucyjnego w administracji mającej na celu zwiększenie ochrony dłużnika uzyskującego dochody z tytułu umów zleceń lub umów o dzieło, stanowiące główne źródło utrzymania.
5. **RPO-662587-II/10 z 17.01.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie pozyskiwania przez służby specjalne informacji objętych tajemnicą telekomunikacyjną.
6. **RPO-661983-I/10 z 18.01.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zasad przeprowadzania wyborów samorządowych.
7. **RPO-564842-I/07 z 20.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przebiegu prac legislacyjnych nad uregulowaniem problematyki pochówku dzieci martwo urodzonych.

8. **RPO-585661-IV/08 z 20.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przewlekłości postępowań administracyjnych dotyczących roszczeń zabużańskich.
9. **RPO-664790-III/11 z 25.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie sytuacji prawnej żołnierzy rannych i poszkodowanych podczas wykonywania obowiązków służbowych w Polskich Kontyngentach Wojskowych.
10. **RPO-636397-IV/09 z 26.01.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie uciążliwości związanych z funkcjonowaniem reklam umieszczonych na zewnątrz budynków lub w ich otoczeniu.
11. **RPO-643483-XVIII/10 z 02.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie problemu finansowania utrzymania psów odebranych właścicielom na mocy wyroku sądowego.
12. **RPO-620459-II/09 z 02.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uprawnień organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu.
13. **RPO-641494-II/10 z 04.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania mandatowego prowadzonego wobec kierowców popełniających wykroczenie stwierdzone za pomocą odpowiednich urządzeń pomiarowych lub kontrolnych rejestrujących obraz.
14. **RPO-647411-IV/10 z 08.02.2011 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie nieuzasadnionego wykluczenia pracowników Lasów Państwowych z możliwości zamiany nieruchomości leśnych będących ich własnością na nieruchomości leśne pozostające w zarządzie Lasów Państwowych.
15. **RPO-666851-III/11 z 10.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości powrotu sędziego na zajmowane stanowisko, w przypadku ustania przyczyn przeniesienia w stan spoczynku w związku ze stwierdzoną trwałą niezdolnością do pracy.
16. **RPO-665662-III/11 z 11.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ustalania prawa do świadczeń z pomocy

społecznej w sytuacji, gdy rodzinny wywiad środowiskowy nie został przeprowadzony.

17. **RPO-663425-XVIII/10 z 18.02.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie uregulowań prawnych uniemożliwiających udział w konkursie na dyrektora szkoły osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne z oskarżenia prywatnego.
18. **RPO-665853-I/11 z 03.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości utrwalania przez stronę przebiegu rozprawy w procesie cywilnym za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk.
19. **RPO-667603-V/11 z 07.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu 7% stawki podatku VAT w społecznym budownictwie mieszkaniowym.
20. **RPO-663564-V/10 z 07.03.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie zasad oceny zdolności kredytowej stosowanych przez banki.
21. **RPO-604125-IV/08 z 14.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie ustanowionego w rozporządzeniu ograniczenia kręgu pracowników Służby Leśnej uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego.
22. **RPO-660930-I/10 z 15.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakresu danych w zaświadczeniu dotyczącym stanu cywilnego, wydawanym osobom chcącym zawrzeć związek małżeński za granicą.
23. **RPO-659942-IV/10 z 22.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie problemów występujących z ustaleniem po stronie zarządcy prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.
24. **RPO-585661-IV/08 z 22.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie przewlekłości postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

25. **RPO-557609-II/07 z 31.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozpoznawania zażalenia na zatrzymanie w sytuacji śmierci osoby zatrzymanej.
26. **RPO-585661-IV/08 z 31.03.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przewlekłości postępowań dotyczących ustalania prawa do rekompensaty na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
27. **RPO-508492-IV/05 z 01.04.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie trudnej sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych.
28. **RPO-648278-V/10 z 18.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie konieczności opracowania rozwiązań prawnych prowadzących do wyeliminowania podwójnej karalności kierowców parkujących w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty.
29. **RPO-661691-II/10 z 21.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji.
30. **RPO-673031-III/11 z 26.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku przepisów regulujących kwestie zmiany danych osobowych w świadectwie pracy, w sytuacji zmiany płci przez byłego pracownika.
31. **RPO-572080-IV/07 z 27.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie naruszenia praw i wolności obywatelskich przez szczególne regulacje prawne odnoszące się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych.
32. **RPO-608055-IV/09 z 29.04.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu niezbędnych danych zamieszczanych w wyciągach z centralnych rejestrów rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości.

33. **RPO-543340-III/06 z 29.04.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rekompensowania członkom korpusu służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych.
34. **RPO-608141-IV/09 z 05.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie braku regulacji prawnej ustalającej tryb dochodzenia roszczeń o rekompensatę z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.
35. **RPO-641772-IV/10 z 09.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uregulowań prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.
36. **RPO-656704-IV/10 z 11.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłat za egzekucję świadczeń niepieniężnych.
37. **RPO-675127-IV/11 z 19.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia mediatorów w sprawach cywilnych niemajątkowych.
38. **RPO-646286-III/10 z 25.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku zgodności z prawem unijnym niektórych przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pełnienia służby przez Strażaków Państwowej Straży Pożarnej.
39. **RPO-630993-II/09 z 26.05.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania wobec adwokata przez prokuratora środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu.
40. **RPO-663177-V/10 z 01.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie działań podejmowanych przez Urząd Transportu Kolejowego na rzecz ochrony praw pasażerów.
41. **RPO-661085-III/10 z 01.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku należytej ochrony ubezpieczeniowej

rolników, którzy zachorowali na choroby zawodowe prowadząc dodatkową działalność gospodarczą.

42. **RPO-657989-XX/10 z 06.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku jednoznacznych przepisów regulujących możliwość odtwarzania akt administracyjnych.
43. **RPO-667904-I/11 z 14.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie konstytucyjnej gwarancji prawa własności w kontekście ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków.
44. **RPO-659550-II/10 z 21.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania przez skazanych połączeń z aparatów telefonicznych samoinkasujących, na koszt odbiorcy.
45. **RPO-674986-IV/11 z 22.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podstaw prawnych zawieszenia postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd powszechny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.
46. **RPO-141421-IV/93 z 30.06.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie nieruchomości „zamrożonych” przez plany zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje celu publicznego.
47. **RPO-638789-II/10 z 04.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie pozostawiania w obrocie prawnym wyroków skazujących za czyny z art. 585 Kodeksu spółek handlowych.
48. **RPO-675984-III/11 z 06.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad ustalania świadczenia rekompensującego przysługującego żołnierzowi rezerwy.
49. **RPO-677932-IV/11 z 11.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku uregulowań prawnych w Kodeksie postępowania cywilnego oraz ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych dotyczących zwolnienia stron postępowania od kosztów przeprowadzonej mediacji.
50. **RPO-666288-II/11 z 13.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dopuszczalności zażalenia na postanowienie Sądu Najwyższego o zastosowaniu środka zapobiegawczego.

51. **RPO-665451-I/11 z 19.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kary dyscyplinarnej polegającej na wydaleniu ze służby komornika sądowego oraz unormowania przewidującego obowiązkowe zawieszenie komornika sądowego w czynnościach.
52. **RPO-502028-IV/05 z 20.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności wydania przepisów zapobiegających sytuacji, w której po utracie z dniem 17 listopada 2011 r. mocy obowiązującej przez art. 1046 § 4 k.p.c. dopuszczalna byłaby tzw. eksmisja na bruk.
53. **RPO-608061-V/09 z 22.07.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie dostępu do wykonywania zawodu pilota morskiego.
54. **RPO-660929-I/10 z 01.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby przyjęcia kompleksowego aktu prawnego dotyczącego osób transpłciowych oraz pilnej interwencji ustawodawcy w zakresie trybu prawnej zmiany płci metrykalnej.
55. **RPO-661717-IV/10 z 03.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu odpowiedzialności solidarnej najemcy lokalu mieszkalnego i stale zamieszkujących z najemcą osób pełnoletnich, za zapłatę czynszu i innych opłat należnych.
56. **RPO-673676-IV/11 z 03.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zastrzeżeń dotyczących treści przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wprowadzających nadmiernie dolegliwe procedury dla mających pełną zdolność do czynności prawnych osób chorych psychicznie bądź niepełnosprawnych intelektualnie, chcących zawrzeć związek małżeński.
57. **RPO-679315-V/11 z 03.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie kwalifikacji wymaganych od świadczeniodawców realizujących czynności z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze i wyroby medyczne.
58. **RPO-680333-V/11 z 11.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów, w przypadkach nie objętych przepisami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

- 59. RPO-548554-I/07 z 12.08.2011 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie rozwiązań proponowanych w projekcie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczących ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.
- 60. RPO-669340-V/11 z 12.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie skrócenia okresu przechowywania paragonów fiskalnych przez podatników - przedsiębiorców.
- 61. RPO-644954-V/10 z 12.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie braku możliwości skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej z tytułu ponoszenia wydatków na opłacenie przewodników dla niepełnosprawnych dzieci.
- 62. RPO-499897-IV/05 z 25.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie umożliwienia osobom pokrzywdzonym niezgodnym z prawem działaniem komornika uczestniczenia w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko komornikowi poprzez nadanie statusu strony.
- 63. RPO-614782-IV/09 z 30.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie skutków prawnych nieprawidłowego doręczenia orzeczenia sądowego.
- 64. RPO-658256-IV/10 z 30.08.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie ograniczeń w korzystaniu ze sztucznych zbiorników wodnych.
- 65. RPO-286012-IV/98 z 12.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie ograniczeń praw właścicieli nieruchomości należących do sieci obszarów Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących się na liście proponowanych obszarów tej sieci.
- 66. RPO-647386-IV/10 z 23.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku prawnej możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.
- 67. RPO-683469-V/11 z 23.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przepisów regulujących kwestię



szkoleń kierowców, których odbycie powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

68. **RPO-672825-VII/11 z 23.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowanej w niektórych zakładach poprawczych kary przeniesienia wychowanka do innej placówki.
69. **RPO-673478-III/11 z 26.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie postulatów zadośćuczynienia osobom represjonowanym w latach 1980-1989.
70. **RPO-557282-II/07 z 26.09.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegu terminu środka karnego w postaci pozbawienia skazanych, którzy odbywają karę pozbawienia wolności czynnego prawa wyborczego do organów władzy publicznej.
71. **RPO-678296-XVIII/11 z 04.10.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie uregulowań prawnych dotyczących zasad realizacji wizyt lekarskich w domu pacjenta.
72. **RPO-111649-II/92 z 10.10.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku dostępu do informacji publicznej dla osób odbywających karę pozbawienia wolności.
73. **RPO-514669-II/05 z 10.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie odpowiedzialności karnej dziennikarza za opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi.
74. **RPO-687526-V/11 z 15.11.2011 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie braku podstaw prawnych do wprowadzenia odpłatności za wydawanie zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje polskiego farmaceuty.
75. **RPO-639423-I/10 z 25.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie interpretacji i stosowania przepisu dotyczącego kwestii wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadawania numeru identyfikacyjnego.
76. **RPO-673620-II/11 z 25.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji prawnej normującej dostęp podejrzanego i jego obrońcy do akt postępowania przygotowawczego w

zakresie materiałów uzasadniających zastosowanie tymczasowego aresztowania.

77. **RPO-682197-III/11 z 25.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zwolnienia od zajęć służbowych funkcjonariuszy Policji (mężczyzn) w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat.
78. **RPO-688404-V/11 z 30.11.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.
79. **RPO-651112-V/10 z 01.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie całkowitego zakazu palenia wyrobów tytoniowych w zakładach psychiatrycznych.
80. **RPO-687486-IV/11 z 05.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wątpliwości dotyczących przepisów zapobiegających eksmisjom na bruk.
81. **RPO-687391-III/11 z 08.12.2011 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i nabyciem uprawnień do emerytury.
82. **RPO-641650-II/10 z 08.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności warunków do utrzymania należytej higieny osobistej.
83. **RPO-671010-IV/11 z 08.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeszeń właścicieli i zarządców domów utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe.
84. **RPO-689900-IV/11 z 13.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemów, które wyłoniły się w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

85. **RPO-562954-IV/07 z 14.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej budynek wielomieszkaniowy.
86. **RPO-661983-I/10 z 15.12.2011 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie organizacji wyborów do organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego.
87. **RPO-621373-IV/09 z 16.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie trudności wierzycieli będących współwłaścicielami nieruchomości, w doprowadzeniu do eksmisji byłych współwłaścicieli.
88. **RPO-658549-V/10 z 19.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności.
89. **RPO-690158-III/11 z 22.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie niemożności nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, zwolnione z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy.
90. **RPO-668772-IV/11 z 27.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych.
91. **RPO-636293-III/09 z 28.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości związanych ze stosowaniem w praktyce regulacji prawnej uzależniającej uprawnienia zakładowej organizacji związkowej od liczby członków zrzeszonych w tej organizacji.
92. **RPO-691747-V/11 z 30.12.2011 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sposobu wprowadzania w życie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

**Załącznik Nr 4****Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego  
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO****a) Złożone w okresie 1.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

1. **RPO-666850-III/11 z 10.02.2011 r.** - w sprawie zasad ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty.
2. **RPO-647252-III/10 z 14.03.2011 r.** - w sprawie świadczenia socjalnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej w postaci przejazdu pociągiem „Inter Regio” na koszt urzędu.
3. **RPO-571581-II/07 z 29.03.2011 r.** - w sprawie braku wytycznych ustawowych dotyczących kryteriów ustalania maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień.
4. **RPO-651625-II/10 z 16.05.2011 r.** - w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu wyegzekwowania od oskarżonego obowiązku poddania się badaniom.
5. **RPO-630266-II/09 z 14.06.2011 r.** - w sprawie braku prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie.
6. **RPO-625338-I/09 z 20.06.2011 r.** - w sprawie wyłączenia prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu.
7. **RPO-577154-II/07 z 21.06.2011 r.** - w sprawie braku regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających.
8. **RPO-666037-II/11 z 29.06.2011 r.** - w sprawie stosowania przez poszczególne służby w ramach kontroli operacyjnej środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawną informacji i dowodów oraz ich utrwalanie.

9. **RPO-662364-II/10 z 18.07.2011 r.** - w sprawie zasad porozumiewania się podejrzanego tymczasowo aresztowanego ze swoim obrońcą.
10. **RPO-665402-III/11 z 28.07.2011 r.** - w sprawie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.
11. **RPO-662587-II/10 z 01.08.2011 r.** - w sprawie dostępu poszczególnych służb do danych telekomunikacyjnych.
12. **RPO-483054-II/04 z 09.08.2011 r.** - w sprawie braku możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu.
13. **RPO-683674-II/11 z 18.11.2011 r.** - w sprawie przepisów uprawniających Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego do prowadzenia kontroli operacyjnej.
14. **RPO-691183-II/11 z 28.12.2011 r.** - w sprawie ograniczenia prawa do obrony, poprzez obecność zatrzymującego podczas rozmowy osoby zatrzymanej z adwokatem.

**b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny w okresie 1.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

1. **RPO-559982-I/07 z 20.06.2008 r.** - w sprawie sankcji za tzw. kłamstwo lustracyjne osób wykonujących zawody prawnicze. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 19/08).
2. **RPO-555284-IV/07 z 14.07.2008 r.** - w sprawie przepisu dotyczącego wskaźników zmian cen nieruchomości. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08).
3. **RPO-595164-I/08 z 19.09.2008 r.** - w sprawie przepisu art. 55 ustawy o IPN penalizującego tzw. przestępstwo negacjonizmu (kłamstwo oświęcimskie). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt K 29/08).

4. **RPO-590645-II/08 z 27.10.2008 r.** - w sprawie zwolnienia z tajemnicy statystycznej. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08).
5. **RPO-604624-I/08 z 12.12.2008 r.** - w sprawie niekonstytucyjności dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08).
6. **RPO-572961-III/07 z 15.01.2009 r.** - w sprawie niektórych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, pozwalających na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09).
7. **RPO-517546-III/05 z 16.04.2009 r.** - w sprawie ograniczonego prawa wglądu obwinionego w akta, w toku postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. akt K 16/09).
8. **RPO-585798-IV/08 z 16.06.2009 r.** - w sprawie przepisu zezwalającego na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przez wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).
9. **RPO-577368-II/07 z 05.09.2009 r.** - w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisu art. 13 ust. 3 ustawy Prawo prasowe w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/09).
10. **RPO-599056-III/08 z 22.09.2009 r.** - w sprawie wygaśnięcia z mocy prawa stosunków pracy w związku z reorganizacją urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09).

11. **RPO-600307-III/08 z 05.11.2009 r.** - w sprawie regulacji przewidującej wygasanie stosunku pracy, przy reformie administracji publicznej. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09).
12. **RPO-631003-III/09 z 22.03.2010 r.** - w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. akt K 10/10).
13. **RPO-634333-V/09 z 28.07.2010 r.** - w sprawie wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10).

**Załącznik Nr 5****Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem  
Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust.  
2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3  
ustawy o RPO****a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-661691-II/10 z 12.01.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Beaty S. dotyczącej sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (sygn. akt SK 25/10).
- 2. RPO-662011-IV/10 z 17.01.2011 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej „Południe” (sygn. akt SK 29/10).
- 3. RPO-663213-IV/10 z 08.02.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Euro Marketing” sp. z o.o. (sygn. akt SK 32/10). *Rzecznik Praw Obywatelskich wycofała swój udział w postępowaniu w dniu 25 sierpnia 2011 r.*
- 4. RPO-665846-II/11 z 23.03.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Piotra Z. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt SK 2/11).
- 5. RPO-670440-III/11 z 19.05.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Romana W. (sygn. akt SK 7/11).
- 6. RPO-671077-I/11 z 31.05.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Andrzeja W. (sygn. akt SK 8/11).
- 7. RPO-675433-II/11 z 08.07.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka Piotra L., dotyczącej przedłużenia aresztu oraz zawiadamiania obrońcy osoby, wobec której ma być zastosowane tymczasowe aresztowanie, o terminie przesłuchania (sygn. akt SK 10/11).



8. **RPO-678392-IV/11 z 01.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anny N., dotyczącej uzasadnienia niezaskarżalnych orzeczeń sądu, wydanych na skutek rozpoznania skargi na czynności komornika (sygn. akt SK 14/11).
9. **RPO-680536-II/11 z 16.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka D., dotyczącej przepisu Kodeksu spółek handlowych przewidującego odpowiedzialność karną za działanie na szkodę spółki (sygn. akt SK 19/11).
10. **RPO-680689-IV/11 z 23.09.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Magdaleny Z., dotyczącej wyłączenia możliwości zaskarżenia czynności opisu i oszacowania w terminie tygodniowym od doręczenia dłużnikowi protokołu z tej czynności (sygn. akt SK 18/11).
11. **RPO-682888-IV/11 z 08.11.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Rafała F. dotyczącej braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (sygn. akt SK 20/11).
12. **RPO-668084-II/11 z 15.11.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zbigniewa G.-O. dotyczącej ustanowienia górnej granicy wynagrodzenia dla biegłego wydającego opinię z zakresu medycyny (sygn. akt SK 24/11).

**b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

1. **RPO-583542-II/08 z 29.04.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka J. dotyczącej zasad zwrotu świadkom kosztów dojazdu (sygn. akt SK 13/08). **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt SK 13/08).
2. **RPO-599525-IV/08 z 06.11.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”

dotyczącej odrzucenia środka odwoławczego bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08).

3. **RPO-603916-V/08 z 09.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Marka P. dotyczących różnicowania opodatkowania w zależności od posiadania rodziny na utrzymaniu. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).
4. **RPO-623101-I/09 z 27.08.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marty P. dotyczącej kary dyscyplinarnej bezterminowo pozbawiającej notariusza prawa do prowadzenia kancelarii (sygn. akt SK 27/09). *Rzecznik Praw Obywatelskich odstąpiła od udziału w postępowaniu w dniu 9 maja 2011r.*
5. **RPO-636306-IV/09 z 12.02.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zygmunta W. dotyczącej zasad przyznawania odwołanemu komornikowi opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09).
6. **RPO-644168-V/10 z 20.05.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki POLNORD S.A. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10).
7. **RPO-653529-IV/10 z 15.10.2010 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ewy C. dotyczącej zasad dziedziczenia roszczenia z tytułu zachowku (sygn. akt SK 14/10). **Postępowanie umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (postanowienie z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 14/10).

**Załącznik Nr 6****Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów****a) Złożone w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-664875-V/11 z 14.01.2011 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie obliczania terminu w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy koniec terminu przypada w sobotę. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11).
- 2. RPO-656907-V/10 z 11.04.2011 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących posiadania przez właściciela lub osobę dysponującą innym tytułem prawnym do lokalu przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innej osoby. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11).
- 3. RPO-675468-V/11 z 06.06.2011 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących wymierzania podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/11).

**b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-649552-IV/10 z 07.07.2010 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego zakresu uprawnień organu nadzoru budowlanego prowadzącego postępowanie w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II OPS 2/10).

**2. RPO-648300-III/10 z 01.09.2010 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dostępu do sądu w przypadku, gdy funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej wymierzana jest kara dyscyplinarna upomnienia. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II OPS 4/10).

**Załącznik Nr 7****Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne****a) Złożone w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-648389-II/10 z 12.01.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie zasad ponoszenia przez Skarb Państwa w sprawach z oskarżenia publicznego kosztów obrońcy z wyboru, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia przeciwko niemu postępowania. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt I KZP 1/11).
- 2. RPO-656762-III/10 z 09.02.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie mocy obowiązującej przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., sygn. akt III PZP 1/11).
- 3. RPO-669029-III/11 z 11.03.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie stosowania art. 149 § 1 k.p.a. w sprawach emerytalno-rentowych. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r., sygn. akt III UZP 1/11).
- 4. RPO-644788-I/10 z 29.04.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego stosowania art. 49 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych w przypadku naruszenia powagi sądu lub ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, dokonanego w formie pisemnej poza rozprawą. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt I KZP 8/11).
- 5. RPO-652908-II/10 z 06.10.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie podstaw do zastosowania (przedłużenia stosowania) tymczasowego aresztowania.

6. **RPO-686541-IV/11 z 18.10.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie trybu zmiany lub uchylecia prawomocnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy.
7. **RPO-644482-IV/10 z 03.11.2011 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dotyczących konsekwencji nieuchwalenia zmiany statutów lub niedokonania zgłoszenia takiej zmiany do Krajowego Rejestru Sądowego w spółdzielniach mieszkaniowych, w których w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy w spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, najwyższym organem było zebranie przedstawicieli.

**b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

1. **RPO-647922-II/10 z 12.10.2010 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących kompetencji sądu w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania, do dokonania oceny zasadności przyjętej przez oskarżyciela publicznego kwalifikacji prawnej czynu. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I KZP 23/10).
2. **RPO-635263-IV/09 z 27.10.2010 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w wykładni prawa dotyczących podejmowania uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowych. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III CZP 111/10).

## Załącznik Nr 8

## Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2011 r. – 31.12.2011 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-633295-II/09	10.01.2011 r.	06.04.2011 r.	V KK 11/11	uwzgl.
2.	RPO-642844-II/10	25.01.2011 r.	17.02.2011 r.	II KK 20/11	uwzgl.
3.	RPO-665494-II/11	27.01.2011 r.	01.02.2011 r.	IV KK 21/11	uwzgl.
4.	RPO-654844-II/10	02.02.2011 r.	15.03.2011 r.	V KK 39/11	uwzgl.
5.	RPO-657332-II/10	03.02.2011 r.	13.07.2011 r.	II KK 25/11	uwzgl.
6.	RPO-643578-II/10	04.02.2011 r.	29.06.2011 r.	V KK 41/11	oddal.
7.	RPO-630177-II/09	08.02.2011 r.	01.04.2011 r.	III KK 31/11	uwzgl.
8.	RPO-652899-II/10	08.02.2011 r.	12.04.2011 r.	V KK 49/11	uwzgl.
9.	RPO-660149-II/10	28.02.2011 r.	01.04.2011 r.	III KK 58/11	uwzgl.
10.	RPO-666196-II/11	01.03.2011 r.	01.04.2011 r.	III KK 61/11	uwzgl.
11.	RPO-666472-II/11	01.03.2011 r.	01.04.2011 r.	III KK 62/11	uwzgl.
12.	RPO-666473-II/11	01.03.2011 r.	01.04.2011 r.	III KK 63/11	uwzgl.
13.	RPO-666723-II/09	04.03.2011 r.	10.08.2011 r.	V KK 82/11	uwzgl.
14.	RPO-666724-II/09	04.03.2011 r.	11.10.2011 r.	V KK 81/11	uwzgl.
15.	RPO-616930-II/09	04.03.2011 r.	23.08.2011 r.	V KK 83/11	uwzgl.
16.	RPO-601445-II/08	04.03.2011 r.	27.07.2011 r.	V KK 84/11	uwzgl.
17.	RPO-554576-II/07	09.03.2011 r.	12.04.2011 r.	II KK 53/11	uwzgl.
18.	RPO-658423-II/10	11.03.2011 r.	17.05.2011 r.	III KK 73/11	uwzgl.
19.	RPO-655053-II/10	17.03.2011 r.	17.05.2011 r.	III KK 78/11	uwzgl.

20.	RPO-661781-II/10	17.03.2011 r.	14.07.2011 r.	III KK 77/11	uwzgl.
21.	RPO-644154-II/10	29.03.2011 r.	17.05.2011 r.	III KK 96/11	uwzgl.
22.	RPO-661021-II/10	19.04.2011 r.			
23.	RPO-670775-II/11	22.04.2011 r.	09.11.2011 r.	III KK 134/11	uwzgl.
24.	RPO-658411-II/10	28.04.2011 r.			
25.	RPO-638603-II/10	18.05.2011 r.	15.06.2011 r.	II KK 114/11	uwzgl.
26.	RPO-671659-II/11	31.05.2011 r.			
27.	RPO-666679-II/11	01.06.2011 r.	26.07.2011 r.	II KK 128/11	uwzgl.
28.	RPO-672025-II/11	06.06.2011 r.	21.07.2011 r.	III KK 189/11	uwzgl.
29.	RPO-654775-II/10	09.06.2011 r.	08.11.2011 r.	IV KK 194/11	uwzgl.
30.	RPO-669573-II/11	14.06.2011 r.	24.11.2011 r.	II KK 151/11	uwzgl.
31.	RPO-578429-II/08	16.06.2011 r.	24.08.2011 r.	III KK 199/01	uwzgl.
32.	RPO-662940-II/10	27.06.2011 r.	30.08.2011 r.	V KK 228/11	uwzgl.
33.	RPO-587897-II/08	06.07.2011 r.	07.11.2011 r.	V KK 246/11	uwzgl.
34.	RPO-638017-II/10	08.07.2011 r.	14.11.2011 r.	V KK 252/11	uwzgl.
35.	RPO-664536-II/11	08.07.2011 r.	04.09.2011 r.	V KK 249/11	uwzgl.
36.	RPO-645771-II/10	11.07.2011 r.			
37.	RPO-673364-II/11	11.07.2011 r.	20.10.2011 r.	V KK 251/11	uwzgl.
38.	RPO-658953-II/10	13.07.2011 r.	05.10.2011 r.	V KK 254/11	uwzgl.
39.	RPO-509551-II/05	14.07.2011 r.			
40.	RPO-631109-II/09	15.07.2011 r.	08.12.2011 r.	II KK 178/11	uwzgl.
41.	RPO-638260-II/10	21.07.2011 r.			
42.	RPO-670311-II/11	25.07.2011 r.			
43.	RPO-675112-II/11	26.07.2011 r.	07.12.2011 r.	III KK 269/11	uwzgl.
44.	RPO-669387-II/11	26.07.2011 r.			



45.	RPO-629828-II/09	27.07.2011 r.				
46.	RPO-637146-II/09	28.07.2011 r.				
47.	RPO-624347-II/09	29.07.2011 r.				
48.	RPO-597716-II/08	29.07.2011 r.	14.09.2011 r.	WK 6/11		uwzgl.
49.	RPO-625690-II/09	01.08.2011 r.	18.10.2011 r.	IV KK 239/11		uwzgl.
50.	RPO-642707-II/10	02.08.2011 r.	19.10.2011 r.	IV KK 240/11		uwzgl.
51.	RPO-635408-II/09	02.08.2011 r.	21.09.2011 r.	III KK 277/11		uwzgl.
52.	RPO-647969-II/10	02.08.2011 r.	26.09.2011 r.	II KK 202/11		uwzgl.
53.	RPO-662791-II/10	25.08.2011 r.				
54.	RPO-664700-II/11	25.08.2011 r.				
55.	RPO-669110-II/11	16.09.2011 r.				
56.	RPO-645902-II/10	19.09.2011 r.	16.11.2011 r.	III KK 342/11		uwzgl.
57.	RPO-663696-II/10	22.09.2011 r.				
58.	RPO-666755-II/11	26.09.2011 r.				
59.	RPO-668166-II/11	04.10.2011 r.				
60.	RPO-673121-II/11	05.10.2011 r.				
61.	RPO-635651-II/09	12.10.2011 r.				
62.	RPO-674972-II/11	13.10.2011 r.				
63.	RPO-683110-II/11	14.10.2011 r.				
64.	RPO-676222-II/11	14.10.2011 r.				
65.	RPO-659761-II/10	19.10.2011 r.				
66.	RPO-591587-II/08	24.10.2011 r.				
67.	RPO-675074-II/11	27.10.2011 r.				
68.	RPO-657056-II/10	28.10.2011 r.				
69.	RPO-683027-II/11	07.11.2011 r.				

70. RPO-576988-II/07 10.11.2011 r.  
 71. RPO-662282-II/10 16.11.2011 r.  
 72. RPO-669471-II/11 17.11.2011 r.  
 73. RPO-676388-II/11 17.11.2011 r.  
 74. RPO-664948-II/11 15.12.2011 r.  
 75. RPO-680001-II/11 15.12.2011 r.  
 76. RPO-678149-II/11 15.12.2011 r.  
 77. RPO-673836-II/11 19.12.2011 r.  
 78. RPO-673625-II/11 27.12.2011 r.

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2011 r. –  
 31.12.2011 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-554612-II/07	11.06.2008 r.	02.03.2011 r.	II KK 174/08	oddal.
2.	RPO-595771-II/08	23.10.2009 r.	15.01.2011 r.	V KK 342/09	uwzgl.
3.	RPO-629743-II/09	25.05.2010 r.	04.01.2011 r.	III KK 181/10	oddal.
4.	RPO-632244-II/09	01.06.2010 r.	27.01.2011 r.	II KK 142/10	oddal.
5.	RPO-547433-II/06	23.08.2010 r.	28.01.2011 r.	IV KK 278/10	uwzgl.
6.	RPO-645978-II/10	24.08.2010 r.	24.05.2011 r.	III KK 287/10	oddal.
7.	RPO-641524-II/10	15.09.2010 r.	16.02.2011 r.	III KK 324/10	oddal.
8.	RPO-600585-II/08	14.10.2010 r.	05.04.2011 r.	III KK 359/10	oddal.
9.	RPO-642364-II/10	18.10.2010 r.	29.03.2011 r.	III KK 365/10	uwzgl.
10.	RPO-616496-II/09	05.11.2010 r.	29.03.2011 r.	III KK 392/1	uwzgl.
11.	RPO-650676-II/10	12.11.2010 r.	16.02.2011 r.	III KK 395/10	uwzgl.
12.	RPO-623612-II/09	18.11.2010 r.	16.02.2011 r.	III KK 403/10	oddal.

- |     |                  |               |               |               |        |
|-----|------------------|---------------|---------------|---------------|--------|
| 13. | RPO-635763-II/09 | 02.12.2010 r. | 08.02.2011 r. | III KK 414/10 | uwzgl. |
| 14. | RPO-653884-II/10 | 06.12.2010 r. | 02.03.2011 r. | IV KK 399/10  | uwzgl. |
| 15. | RPO-640279-II/10 | 15.12.2010 r. | 04.04.2011 r. | III KK 435/10 | uwzgl. |

**Załącznik Nr 9****Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych****a) Wniesione w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-610004-IV/09 z 03.03.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Załącznika do uchwały Nr XXXIII/184/2009 Rady Gminy E. z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy E. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 258/11) z powodu zmiany uchwały przez Radę Gminy, w sposób uwzględniający skargę RPO.
- 2. RPO-649722-III/10 z 22.03.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Burmistrza Miasta w przedmiocie nierozpoznania wniosku z dnia 22 listopada 2010 r. o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami na rzecz czworga dzieci. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II SAB/Lu 19/11).
- 3. RPO-662035-V/10 z 28.04.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na § 2 ust. 2 pkt 7 Statutu Miejskiej Jednostki Obsługi Gospodarczej, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta S. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej”. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 562/11).
- 4. RPO-671643-V/11 z 28.04.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na § 35 ust. 1-3 oraz § 36 ust. 1-3 Uchwały nr XX/503/08 Rady Miasta G. z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta G. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 476/11).
- 5. RPO-671498-V/11 z 28.04.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na § 16 pkt 4-7 uchwały nr XXVII/269/08 Rady Miejskiej W. z dnia 25 września 2008 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad

utrzymania czystości i porządku na terenie miasta W. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/GI 368/11).

6. **RPO-658121-IV/10 z 05.05.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Załącznika do Uchwały Rady Miasta G. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta G. na lata 2009-2013.
7. **RPO-658408-V/10 z 31.05.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pkt 3.4.2. załącznika nr 2 do uchwały Nr XXXII/268/03 Rady Miasta K. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie K., w części zawierającej zwrot „gdy zameldowanie na pobyt stały ma miejsce poza Miastem K.”.
8. **RPO-604767-XX/08 z 06.07.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w P. z dnia 8 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia zasad polityki czynszowej.
9. **RPO-661366-V/10 z 11.07.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre postanowienia Regulaminu strefy płatnego parkowania w Ł., stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Ł. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Ł. oraz opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania.
10. **RPO-682059-V/11 z 05.09.2011 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta S. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta S. oraz sposobu ich parkowania.

**b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

1. **RPO-599813-IV/08 z 02.12.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie przepisów prawa miejscowego dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 8 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 23/10).

2. **RPO-654804-III/10 z 28.10.2010 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Nr XXXVIII/360/10 Rady Gminy Z. z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie odmowy udzielenia zgody na wypowiedzenie warunków pracy i płacy radnemu gminy. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV SA GI 1010/10).

**Załącznik Nr 10****Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego****a) Wniesione w okresie 01.01.2011 r. – 31.12.2011 r.**

- 1. RPO-664200-IV/10 z 18.01.2011 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym.
- 2. RPO-599813-IV/08 z 26.04.2011 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na niektóre postanowienia uchwał Rady Miasta K. w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K.

**Załącznik Nr 11****Przystąpienie do postępowania sądowego**

1. **RPO-667019-V/11 z 29.04.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi cudzoziemki, córki obywateli Armenii zamieszkałej w Polsce od 1994 r., na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 2 września 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody z dnia 23 marca 2010 r. orzekającą o wydaleniu z terytorium RP jej matki wraz z czwórką dzieci.
2. **RPO-667019-V/11 z 29.04.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi cudzoziemca, syna obywateli Armenii zamieszkałego w Polsce od 1994 r., na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 2 września 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody z dnia 23 marca 2010 r. orzekającą o wydaleniu z terytorium RP.
3. **RPO-667019-V/11 z 29.04.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi obywatelki Armenii na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 2 września 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody z dnia 23 marca 2010 r. orzekającą o wydaleniu z terytorium RP.
4. **RPO-667019-V/11 z 29.04.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi obywatela Armenii na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 2 września 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody z dnia 23 marca 2010 r. orzekającą o wydaleniu z terytorium RP. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 2602/10).
5. **RPO-674162-V/11 z 09.06.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowym przed Sądem Rejonowym w W. dotyczącym odmowy wydania przez Urząd Stanu Cywilnego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa osobie z niepełnosprawnością.



- 6. RPO-689086-I/11 z 28.11.2011 r.** - apelacja Rzecznika Praw Obywatelskich od postanowienia Sądu Okręgowego w W. dotyczącego rejestracji kolejnych symboli „Narodowego Odrodzenia Polski”.

**Załącznik Nr 12****Wystąpienia legislacyjne**

- 1. RPO-637047-VII/09 z 15.02.2011 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o rodzinnej opiece zastępczej oraz rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w sprawie zmian przepisów proponowanych w rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
- 2. RPO-674564-V/11 z 03.07.2011 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP w sprawie prac nad reformą samorządu terytorialnego oraz wzmocnieniem udziału mieszkańców w jego funkcjonowaniu.
- 3. RPO-674713-I/11 z 08.08.2011 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP w sprawie konieczności podjęcia działań na rzecz poprawy jakości tworzonego prawa.

## Pozostałe wystąpienia

### a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-665445-V/11 z 03.02.2011 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy rodzinie mongolskiej. *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy obywatelom Mongolii zostało zakończone decyzją Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z dnia 4 lutego 2011, na podstawie której rodzina mongolska otrzymała zgodę na pobyt tolerowany.*
2. **RPO-649348-V/10 z 19.04.2011 r.** - wniosek do Wójta Gminy o wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w sprawie zmiany stosunków wodnych w miejscowości R. i niekorzystnego oddziaływania na działkę stanowiącą własność osoby zamieszkałej w tej miejscowości. **Wniosek uwzględniony** (zawiadomienie z dnia 6 maja 2011 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego).
3. **RPO-622342-IV/09 z 16.12.2011 r.** - przystąpienie do postępowania administracyjnego wywołanego odwołaniem od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 31 października 2011 r. w sprawie samowolnie wykonanych robót budowlanych w budynku warsztatowo-magazynowym z częścią socjalną. **Odwołanie uwzględnione** (Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją ostateczną z dnia 22 grudnia 2011 r. uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji).
4. **RPO-622342-IV/09 z 16.12.2011 r.** - przystąpienie do postępowania administracyjnego wywołanego odwołaniem od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 28 września 2011 r. w sprawie zmiany sposobu użytkowania budynku składowo-magazynowym z częścią socjalną. **Odwołanie uwzględnione** (Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją ostateczną z dnia 28 grudnia 2011 r. uchylił

zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji).

**b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego**

1. **RPO-670737-IV/11 z 09.06.2011 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w B. oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w O. wydanego w sprawie powództwa przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o zapłatę.
2. **RPO-681135-III/11 z 07.09.2011 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w B. wydanego w sprawie o zapłatę nagrody jubileuszowej.

**c) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia**

1. **RPO-654800-IV/10 z 26.09.2011 r.** - skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w K., zmieniającego wyrok Sądu I instancji poprzez oddalenie powództwa w sprawie przeciwko „W.” S.A. o zapłatę.

**Załącznik Nr 14****Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich****Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscach detencji**

1. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii nr 7 w Warszawie. 11.01.2011 r.
2. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Dom Matki Dobrego Pasterza” w Piasecznie k/Warszawy. 18.01.2011 r.
3. Dom Pomocy Społecznej w Zakrzewie. 19-21.01.2011 r.
4. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. J. Korczaka w Antoniewie, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji w Poznaniu Starym Mieście oraz Policyjna Izba Dziecka w Poznaniu. 25-28.01.2011 r.
5. Dom Pomocy Społecznej w Gołuszycach. 02-04.02.2011 r.
6. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Julianpolu, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Oleśnie oraz Zakład Karny w Kluczborku. 08-11.02.2011 r.
7. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Zwoleniu. 16.02.2011 r.
8. Policyjna Izba Dziecka w Radomiu. 16.20.2011 r.
9. Areszt Śledczy w Grójcu. 17-18.02.2011 r.
10. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendach Powiatowych Policji w Żyrardowie i Grodzisku Mazowieckim. 18.02.2011 r.
11. Zakład Karny, Policyjna Izba Dziecka, Izba Wytrzeźwień oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Tarnowie. 28.02.-  
04.03.2011 r.
12. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej w Oleśnicy. 07.03.2011 r.
13. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy 09.03.2011 r.

- Komendzie Powiatowej Policji w Sochaczewie.
14. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Dom Miłosierdzia św. Józefa, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Kaliszu oraz Policyjna Izba Dziecka i Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Ostrowie Wielkopolskim. 15-18.03.2011 r.
  15. Zakład Karny w Płocku. 23-24.03.2011 r.
  16. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Zawierciu i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kaletach oraz rewizytacja w Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Zawierciu. 29.03.-01.04.2011 r.
  17. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Oławie. 04.04.2011 r.
  18. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kamionku Wielkim, Policyjna Izba Dziecka i Pogotowie Socjalne-Izba Wytrzeźwień w Elblągu, Izba Zatrzymań przy Oddziale Żandarmerii Wojskowej w Elblągu oraz w Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Elblągu. 04-08.04.2011 r.
  19. Areszt Śledczy w Mysłowicach. 14-15.04.2011 r.
  20. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii nr 4 w Warszawie. 18.04.2011 r.
  21. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii Dom przy Rynku w Warszawie. 19.04.2011 r.
  22. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Katowicach. 27.04.2011 r.
  23. Policyjna Izba Dziecka w Kielcach. 05.05.2011 r.
  24. Zakład Karny w Koronowie, Policyjna Izba Dziecka w Bydgoszczy oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Bydgoszczy. 10-13.05.2011 r.
  25. Zakład Karny w Nowym Wiśniczu oraz Młodzieżowy 17-20.05.2011 r.

- Ośrodek Wychowawczy im. Kurierów Tatrzańskich w Wielkich Drogach.
26. Ośrodek Profilaktyki Uzależnień i Interwencji Kryzysowej z Izbą Wytrzeźwień w Grudziądzu, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Grudziądzu oraz Zakład Poprawczy w Świeciu nad Wisłą i w Nowem nad Wisłą. 24-27.05.2011 r.
  27. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Słupsku i Sławnie, Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Ustce oraz Izba Zatrzymań przy Placówce Żandarmerii Wojskowej w Ustce. 24-27.05.2011 r.
  28. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Sławnie. 31.05.2011 r.
  29. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Słupsku. 01.06.2011 r.
  30. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Drawsku Pomorskim, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rzepczynie oraz Zakład Karny w Nowogardzie. 14-16.06.2011 r.
  31. Policyjna Izba Dziecka i Izba Wytrzeźwień w Gorzowie Wielkopolskim oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim – badanie w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. 27-29.06.2011 r.
  32. Areszt Śledczy w Giżycku oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kętrzynie. 14-15.07.2011 r.
  33. Zakład Karny w Łupkowie oraz Zakład Karny w Jaśle. 26-28.07.2011 r.
  34. Izba Wytrzeźwień w Zabrze. 02.08.2011 r.
  35. Zakład Karny w Wadowicach i Zakład Karny w Trzebini. 23-25.08.2011 r.
  36. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy 08-09.09.2011 r.

- Komendzie Powiatowej Policji w Chojnicach oraz  
Schronisko dla Nieletnich w Chojnicach.
37. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy nr 14 im. Św. Faustyny, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy nr 52 w Krakowie, Izba dziecka w Krakowie oraz Izba Zatrzymań przy Oddziale Żandarmerii Wojskowej w Krakowie. 19-23.09.2011 r.
38. Zakład Karny w Uhercach Mineralnych oraz w Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendach Powiatowych Policji w Sanoku i Ustrzykach Dolnych. 04-06.10.2011 r.
39. Policyjna Izba Dziecka w Olsztynie oraz Areszt Śledczy i jego Oddziały Zewnętrzne w Olsztynie. 18-21.10.2011 r.
40. Zakład Karny w Sieradzu. 26-28.10.2011 r.
41. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapeutyczny w Wildze. 07.11.2011 r.
42. Izba Zatrzymań przy Wydziale Żandarmerii Wojskowej w Lublinie, Policyjna Izba Dziecka, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Lublinie oraz Schronisko dla Nieletnich w Dominowie. 15-18.11.2011 r.
43. Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa VI, wizytacja wraz z przedstawicielami Ombudsmana Macedonii. 22.11.2011 r.
44. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 2 w Warszawie, wizytacja wraz z przedstawicielami Ombudsmana Macedonii. 23.11.2011 r.
45. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Przysusze. 02.12.2011 r.
46. Schronisko dla Nieletnich i Zakład Poprawczy w Konstantynowie Łódzkim, Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii nr 3 w Łodzi oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi. 06-08.12.2011 r.
47. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łękawie. 19-20.12.2011 r.



**Badanie wypadków nadzwyczajnych**

1. Zakład Karny w Wojkowicach – badanie na miejscu sprawy podjętej z inicjatywy Rzecznika 27.10.2011 r.
2. Zakład Karny w Zabrze – badanie na miejscu sprawy podjętej z inicjatywy Rzecznika. 08.11.2011 r.

**Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Izby Celne oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne - kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.**

1. Areszt Śledczy i Zakład Karny w Łodzi . 19-21.01.2011 r.
2. Przejście graniczne w Medyce – badanie standardów obsługi i stanu przestrzegania praw obywateli przekraczających granicę państwową oraz spotkanie z zagrożoną deportacją rodziną Batdavaa z Mongoliii. 24-25.01.2011 r.
3. Centrum Szkolenia na Potrzeby Sił Pokojowych, Wojewódzki Sztab Wojskowy i Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach. 26-27.01.2011 r.
4. Zarząd Terenowy Centralnego Biura Śledczego w Katowicach, Oddział Terenowy Centralnego Biura Śledczego w Zielonej Górze. 16-17.05.2011 r.
5. Spotkanie z kierownictwem Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby więziennej. Kalisz. 26-27.06.2011 r.
6. 3 Wroclawska Brygada Radiotechniczna we Wrocławiu, Wojewódzki Sztab Wojskowy w Opolu, Komenda Wojewódzka Policji w Opolu oraz Komenda Powiatowa Policji w Prudniku. 03-05.10.2011 r.
7. Zakład Karny we Włodawie. 19-21.10.2011 r.
8. Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki.. 25.11.2011 r.
9. 42 Baza Lotnictwa Szkolnego w Radomiu. 09.12.2011 r.
10. Komenda Miejska Policji w Piotrkowie Trybunalskim. 16.12.2011 r.
11. 1 Pułk Specjalistyczny Komandosów. 19-20.12.2011 r.

### **Szpitala – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego**

1. Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych im. St. Kryzana w Stargardzie Gdańskim – badanie stanu przestrzegania praw pacjentów. 22-23.08.2011 r.
2. Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii i Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórzcu k/Warszawy oraz Szpital w Józefowie – badanie stanu przestrzegania praw nieletnich pacjentów. 14.10.2011 r.
3. Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Rybniku – badanie przestrzegania praw pacjenta. 05-07.12.2011

### **Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wyrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności**

1. Areszt Śledczy w Warszawie-Białołęce – badanie warunków widzeń z osadzonymi. 08.02.2011 r.
2. Areszt Śledczy w Lublinie, Zakład Karny w Chełmie, Zakład Karny we Włodawie oraz Zakład Karny w Opolu Lubelskim – badanie przestrzegania praw osób osadzonych. 29.08.-02.09.2011 r.
3. Areszt Śledczy i Zakład Karny we Wrocławiu oraz Zakład Karny w Wołowie – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych. 26-30.09.2011 r.
4. Zakład Karny w Radomiu – wizyta studyjna z udziałem delegacji Departamentu Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. 27.10.2011 r.
5. Ośrodek Socjoterapeutyczny Wspólny Dom w Wildze – ocena sposobu traktowania nieletnich. 07.11.2011 r.
6. Areszt Śledczy w Katowicach oraz Areszt Śledczy w Krakowie – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych. 15-18.11.2011 r.
7. Areszt Śledczy w Gdańsku oraz Zakład Karny w Sztumie – badanie przestrzegania praw osadzonych. 21-24.11.2011 r.
8. Centralny Punkt Wymiany Osób Konwojowanych przy 07.12.2011 r.

Komendzie Miejskiej Policji w Piotrkowie

Trybunalskim – badanie stanu przestrzegania praw oraz warunków osób konwojowanych.

9. Izba Wytrzeźwień we Wrocławiu oraz Zakład Karny we Wrocławiu – badanie przestrzegania praw osób zatrzymanych do wytrzeźwienia oraz skazanych. 12-14.12.2011 r.

#### **Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców**

1. Ośrodek dla Cudzoziemców w Mosznej oraz Zespół Szkół Nr 1 w Brwinowie – wizytacja w celu zapoznania się ze stanem realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. 10.10.2011 r.
2. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Lininie, Zespół Szkół w Coniewie oraz Szkoła Podstawowa w Czachówku – ocena stopnia realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. 28.10.2011 r.
3. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Łukowie, Szkoła Podstawowa w Łukowie oraz Gimnazjum nr 3 w Łukowie – ocena stopnia realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. 04.11.2011 r.
4. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Lublinie, Szkoła Podstawowa nr 31 w Lublinie oraz Gimnazjum nr 14 w Lublinie – ocena stopnia realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do nauki. 19.12.2011 r.

#### **Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej**

1. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami samorządu terytorialnego w Lublińcu, Prezesami Sądu Okręgowego w 07.01.2011 r.

Częstochowie oraz Sądów Rejonowych w Lublińcu i Tarnowskich Górach, a także z reprezentantami służb mundurowych, oraz z członkami Uniwersytetu Trzeciego Wieku .

2. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z członkiniami Kobiecego Forum Samorządowego dot. współpracy na rzecz osób starszych, osób z niepełnosprawnością oraz imigrantów. Warszawa. 17.03.2011 r.
3. Spotkanie z Wojewodą Podlaskim, przedstawicielami Urzędu Miasta Białystok, Komendantem Wojewódzkim Policji oraz reprezentantami organizacji pozarządowych w sprawie incydentów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. 30.08.2011 r.
4. Udział Przedstawicieli Rzecznika w spotkaniu "Wspólnie dla bezpieczeństwa" zorganizowanym w Białymstoku przez Wojewodę Podlaskiego z przedstawicielami mniejszości narodowych w związku z ostatnimi incydentami o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. 05.09.2011 r.
5. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Miasta Bytom któremu przekazano „Światełko wyborcze” – informacje zachęcające do podejmowania działań przez samorząd na rzecz umożliwienia udziału w najbliższych wyborach osobom starszym i osobom z niepełnosprawnością oraz spotkanie z mieszkańcami dzielnicy Karbia w Bytomiu zagrożonych wykwaterowaniem. Bytom. 08.09.2011 r.
6. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Miasta Szczecin, Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego oraz Wojewodą dotyczące problemów województwa oraz działań samorządu na rzecz umożliwienia udziału w wyborach osobom starszym i z niepełnosprawnością. 16.09.2011 r.

7. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Gdańska a także Wiceprezydentem Gdyni, wręczenie „Światełka wyborczego” oraz udział Rzecznika w uroczystości ślubowania nowych radców prawnych. Gdańsk. 22-23.09.2011 r.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Lubelskim oraz studentami Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Lublin. 24.11.2011 r.

**Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich - przyjmowanie skarg obywateli w terenie.**

1. Przyjmowanie interesantów w Urzędzie Miejskim w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. 12.01.2011 r.
2. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Kielcach przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 03.02.2011 r.
3. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. 09.02.2011 r.
4. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 23.02.2011 r.
5. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Częstochowie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 24.02.2011 r.
6. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Kielcach przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. 03.03.2011 r.
7. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miejskim w Olsztynie przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku. 09.03.2011 r.
8. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w 25.03.2011 r.

Wałbrzychu przez Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.

9. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy. 04-05.10.2011 r.
10. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce. 06.10.2011 r.
11. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie. 12.10.2011 r.
12. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu. 21.10.2011 r.
13. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowy. 27.10.2011 r.
14. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce. 03.11.2011 r.
15. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie. 09.11.2011 r.
16. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu. 18.11.2011 r.
17. Przyjęcia Interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowy. 24.11.2011 r.
18. Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim. 24-25.11.2011 r.
19. Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim. 25-27.11.2011 r.
20. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Kielce. 01.12.2011 r.
21. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie. 14.12.2011 r.
22. Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu. 16.12.2011 r.
23. Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowy. 29.12.2011 r.

#### **Spotkania i wizytacje**

1. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą aplikantów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP 07.03.2011 r.

- dotyczące prac urzędu w zakresie współpracy zagranicznej jak również działań podejmowanych na rzecz praw obywateli polskich przebywających za granicą. Warszawa.
2. Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich nominacji członkom Komisji Ekspertów ds. Niepełnosprawności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. 10.03.2011 r.
  3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w III roboczym spotkaniu Koalicji na Rzecz Równych Szans podczas którego Rzecznik przedstawiła nowe kompetencje RPO w zakresie równego traktowania. Warszawa. 14.04.2011 r.
  4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu z Sekretarzem Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sekretarzem Kolegium ds. Służb Specjalnych nt. uregulowania przepisów określających pozyskiwanie przez służby specjalne danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną. 18.04.2011
  5. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Towarzystwa im. Jana Karskiego dotyczące nasilających się w ostatnim okresie incydentów o charakterze ksenofobicznym i antysemitycznym, jak również niekonsekwentna postawa wymiaru sprawiedliwości wobec tego rodzaju zjawisk. Warszawa. 28.04.2011 r.
  6. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Stowarzyszenia Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ADT „Czwarty Świat” w Polsce nt. wypracowania stanowiska polskiej delegacji wyjeżdżającej do Brukseli na 10. Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa. 04.05.2011 r.
  7. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami organizacji reprezentujących 04.05.2011 r.

- środowisko LGBT oraz Rzecznikiem Praw Pacjenta nt. problemów związanych z korzystaniem z systemu opieki zdrowotnej przez osoby LGBT.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Fundacji Pomocy Ludziom Niepełnosprawnym oraz osobami którym Urząd Stanu Cywilnego na warszawskiej Pradze Północ odmówił, ze względu na niepełnosprawność, wydania zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa. 25.05.2011 r.
  9. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze studentami Kliniki Prawa działającej w Wyższej Szkole Prawa i Administracji. Rzeszów. 02.06.2011 r.
  10. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z laureatami XVIII Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka, która odbywała się pod hasłem „Prawa dziecka a wymiar sprawiedliwości”. Toruń. 27.06.2011 r.
  11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Sekretarzem Kolegium ds. Służb Specjalnych nt. kontrolowania pracy operacyjnej służb specjalnych i policji tak aby ich działania nie naruszały praw obywatelskich. Warszawa. 03.08.2011 r.
  12. Spotkanie Koalicji „Sprawna Demokracja” dot. zachęcenia osób z niepełnosprawnością i osób starszych do udziału w wyborach. Warszawa. 03.08.2011 r.
  13. Przystanek Woodstock. Spotkania w ramach „namiotu praw obywatelskich”. Kostrzyn n/Odrą. 04-06.08.2011 r.
  14. Spotkanie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi środowisko LGBT zorganizowane z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich. 13.09.2011 r.
  15. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami prasy kobiecej dotyczące



- poradnictwa prawnego w Polsce.
16. Spotkanie Koalicji „Sprawna Demokracja” 21.11.2011 r.  
zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich
  17. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem 23.11.2011 r.  
Obrony Narodowej dotyczące problemów zgłaszanych  
przez żołnierzy do Biura RPO oraz kwestie związane z  
dyslokacją jednostek wojskowych, nienaganną służbą w  
polskich kontyngentach wojskowych.
  18. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem 23.11.2011 r.  
Sprawiedliwości dotyczące m.in. dostępu do  
bezpłatnego poradnictwa prawnego, informatyzacji sal  
sądowych oraz stosowania mediacji.
  19. Warsztaty zorganizowane przez pracowników Urzędu 30.11.2011 r.  
do Spraw Cudzoziemców dotyczące przepisów ustawy  
o abolicji dla imigrantów. Warszawa.
  20. Spotkanie Ambasadorów Praw Człowieka działających 13.12.2011 r.  
w organizacjach pozarządowych zorganizowane w  
Biurze RPO nt. możliwości i zasad składania przez  
grupę obywateli petycji do Senatu.
  21. Spotkanie informacyjne na temat polskich i 16.12.2011 r.  
amerykańskich dobrych praktyk dotyczących  
zarządzania wiekiem zorganizowane w siedzibie RPO  
oraz prezentacja dorobku konkursu "Zysk z  
Dojrzałości 50+" skierowanego do pracodawców,  
organizatorów wolontariatu i instytucji rynku pracy.
  22. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą 21.12.2011 r.  
byłych więźniów obozu Mauthausen-Gusen. Rozmowy  
dotyczyły sytuacji życiowej i prawnej kombatantów.  
Złożono też sobie życzenia świąteczne i noworoczne.

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców Rzecznika i pracowników Biura**

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dyskusji w Klubie im. Aliny Perth-Grabowskiej zorganizowanej przez Stowarzyszenie Pracowników, Współpracowników i Przyjaciół Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego nt. „Czy łatwo być w Polsce Rzecznikiem Praw Obywatelskich?”. Warszawa. 17.01.2011 r.
2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w panelu dyskusyjnym zorganizowanym w ramach obchodów Dnia Ochrony Praw Człowieka Rady Europy zorganizowanym przez GIODO podczas którego omawiano problem retencji danych osobowych. Warszawa. 31.01.2011 r.
3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie zorganizowanej przez Fundację PANOPTYKON pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Blokowanie stron internetowych - rok po: początek cenzury czy odpowiedź na realne zagrożenia?”. Warszawa. 10.02.2011 r.
4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracji Tygodnia Pomocy Ofiarom Przepstw. Warszawa. 21.02.2011 r.
5. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Prokuratora Generalnego konferencji w ramach Międzynarodowego Dnia Ofiar Przepstw nt. „Wiktimizacja wtórna”. Warszawa. 22.02.2011 r.
6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej w Biurze RPO konferencji inaugurującej Krajowe Partnerstwo na rzecz Ochrony Dzieci przed Przemocą. Warszawa. 23.02.2011 r.
7. Seminarium zorganizowane przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej pod honorowym patronatem 28.02.2011 r.

- Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące dostępu do opieki medycznej cudzoziemców starających się o nadanie statusu uchodźcy oraz przebywających nielegalnie w Polsce. Warszawa.
8. Konferencja nt. „Niezależne życie i pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym. Czy jesteśmy na dobrej drodze?”. 04.03.2011 r.
  9. Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich Odznaki Honorowej, Dyrektorowi Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego prof. Teodorowi Szymańskiemu. Warszawa. 15.03.2011 r.
  10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Promocję XXI Stanisław Konarski i Krajową Szkołę Administracji Publicznej, nt. „Kobiety w służbie publicznej – szklany sufit?”. Warszawa. 18.03.2011 r.
  11. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej we współpracy z Wojewodą Śląskim nt. „Obywatel w zagrożeniu”. Konferencja składała się z trzech sesji: „Prawo do dobrej administracji”, „Prawo do pomocy w sytuacji zagrożenia” oraz „Prawo do informacji o zagrożeniach”. Katowice. 25.03.2011 r.
  12. Udział Rzecznik Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. 06.04.2011 r.
  13. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystościach rocznicowych przed Pomnikiem Ofiar Katastrofy Smoleńskiej na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach oraz we Mszy św. w Bazylice archikatedralnej Św. Jana Chrzciciela. Warszawa. 10.04.2011 r.
  14. Wręczenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich, nagrody im. Wojciecha Korfantego, przyznawanej z inicjatywy 17.04.2011 r.

- Związku Górnośląskiego osobom, które promują śląską kulturę i tradycję. Ruda Śląska.
15. Wręczenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Ministra Spraw Zagranicznych Odznaki Honorowej „Bene Merito” za działalność wzmacniającą pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Warszawa. 20.04.2011 r.
  16. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w III Konferencji Mazowieckiego Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego, podczas której Rzecznik została uhonorowana Medalem im. Jerzego Moskwy, przyznawanym przez Okręgową Radę Lekarską w Warszawie. Kajetany pod Warszawą. 27.04.2011 r.
  17. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich, w Forum Debaty Publicznej "Sprawne i służebne państwo" zorganizowanym przez Kancelarię Prezydenta RP. Warszawa.. 05.05.2011 r.
  18. Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich odznaki honorowej RPO "Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka" Pani Mecenasa Marii Sawickiej, znanej działaczce społecznej i adwokat. Łódź. 06.05.2011 r.
  19. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich, w obradach Ogólnopolskiego Kongresu Regionów "Samorząd – Inwestycje – Rozwój” nt. "Bezpieczeństwo i rozwój". Świdnica. 11.05.2011 r.
  20. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji nt. „Razem przeciw przemocy” zorganizowanej przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Prezesa Fundacji Pomoc Kobietom i Dzieciom oraz Burmistrza Gminy Praga Południe. Warszawa. 12.05.2011 r.
  21. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie publicznej zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Informatyczne nt. "Jak przeciwdziałać wykluczeniu 15.05.2011 r.

- cyfrowemu w Polsce". Poznań.
22. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej z inicjatywy Kancelarii Prezydenta RP nt. „Obywatel i wybory”. Warszawa. 16.05.2011 r.
23. Konferencja zorganizowana przez Toruńskie Stowarzyszenie Na Rzecz LGBT nt. „Przestępstwa z nienawiści w Polsce”. Toruń. 17.05.2011 r.
24. Konferencja zorganizowana przez Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego nt. „Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce –stan obecny i perspektywy”. Wrocław. 19-20.05.2011 r.
25. V Kongres Penitencjarny nt. „Modernizacja polskiego więziennictwa”. Warszawa, Popowo. 23.05.2011 r.
26. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanym we współpracy z Komendantem Głównym Policji I Forum Wymiany Doświadczeń nt. "Kształtowanie gwarancji ochrony praw i wolności człowieka i obywatela". Katowice. 24.05.2011 r.
27. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny i Instytut Nauk Politycznych PAN konferencji nt. „Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach”. Warszawa. 07.06.2011 r.
28. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji naukowej zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego pod honorowym patronatem Rzecznika nt. "Bezpieczeństwo w Internecie". Warszawa. 08.06.2011 r.
29. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Rzecznika i Wojewodę Małopolskiego pod patronatem Komisji Nadzoru Finansowego nt. "Odwrócona hipoteka. Szansa na godne życie seniora czy zagrożenie?" Kraków. 13.06.2011 r.

30. Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Instytut Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Stowarzyszenie Pracowników, Współpracowników i Przyjaciół Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego nt. „O godności człowieka”. Warszawa. 21.06.2011 r.
31. Udział Zastępcy Rzecznika w uroczystym wręczeniu nagród laureatom XLVI Ogólnopolskiego Konkursu „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dziedziny nauk prawnych. Warszawa. 21.06.2011 r.
32. Konferencja zorganizowana pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Wokół bezdomności – standardy usług”. Gdańsk. 28-29.06.2011 r.
33. Spotkanie inauguracyjne powołanie Koalicji „Sprawna demokracja”, które odbyło się z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich przy wsparciu Programu 3 Polskiego Radia. Warszawa. 21.07.2011 r.
34. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 28.07.2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach. Warszawa. 26.08.2011 r.
35. Konferencja naukowa zorganizowana przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej oraz Towarzystwo Ukraińskie nt. „Mniejszości narodowe, etniczne i językowe w Unii Europejskiej”. Lublin. 14.09.2011 r.
36. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy m.in. z Rzecznikiem Praw Obywatelskich nt. „Stosowanie i wykonywanie środków wychowawczych, w tym środka

- tymczasowego, w kontekście specyfiki funkcjonowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii. Dymaczewo Nowe/Mosina.
37. Uroczyste wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich Odznaki Honorowej „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Mściławowi Lurie, członkowi Stowarzyszenia Poszkodowanych przez III Rzeszę Niemiecką. 15.09.2011 r.
38. III Europejski Kongres Kobiet - przybliżenie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawienie inicjatywy „Sprawna Demokracja”. Warszawa. 17-18.09.2011 r.
39. Konferencja zorganizowana przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną Towarzystwa Wiedzy Powszechnej nt. „Rola edukacji w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych w ramach Partnerstwa Wschodniego”. Warszawa. 20.09.2011 r.
40. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy m.in. z Rzecznikiem Praw Obywatelskich nt. „Stosowanie i wykonywanie środków wychowawczych, w tym środka tymczasowego, w kontekście specyfiki funkcjonowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii”. Olsztyn. 21.09.2011 r.
41. Debata zorganizowana przez Koalicję Alzheimerowską pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Czas na Narodowy Program Alzheimerowski w Polsce”. Warszawa. 21.09.2011 r.
42. Wykład inauguracyjny Rzecznika Praw Obywatelskich na Uniwersytecie III Wieku oraz spotkanie w sprawie uchodźców czeczeńskich. Podkowa Leśna. 28.09.2011 r.
43. V Seminarium Warszawskie zorganizowane przez 29.09.2011 r.

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dotyczące zagadnień ochrony praw człowieka w systemach prawnych Rady Europy i Unii Europejskiej. Warszawa.
44. Konferencja Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym 30.09.2011 r.  
pt "Bez audio i video? - Poznaj świat osób głuchoniewidomych". Konferencja promowała projekt "Wsparcie osób głuchoniewidomych na rynku pracy II - Weź spawy w swoje ręce" Warszawa.
45. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez 10.10.2011 r.  
Caritas Polska i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nt. „Wspólna polityka integracji: zapobieganie wykluczaniu imigrantów w UE”. Lublin.
46. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 14-15.10.2011 r.  
Jubileuszowym Seminarium nt. „Co ułatwia, a co utrudnia pojednanie – historia, problemy, perspektywa”, zorganizowanym z okazji IV Międzynarodowego Dnia Mediacji oraz 40-lecia współpracy Polaków i Niemców we Wrocławiu i na Dolnym Śląsku. Wrocław. Katowice.
47. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sesji 26.10.2011 r.  
plenarnej 8. ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Fundację Dzieci Niczyje, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy i Ministerstwo Sprawiedliwości nt. „Przestępstwa wobec dzieci w Polsce – regulacje i procedury prawne”,. Warszawa.
48. Konferencja zorganizowana w Biurze Rzecznika Praw 03.11.2011 r.  
Obywatelskich poświęcona omówieniu Raportu z działalności w Polsce w 2010 r. Krajowego Mechanizmu Prewencji.
49. Szkolenie dla sędziów pod tytułem „Dziecko w sądzie”, 04.11.2011 r.  
zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Fundacją Centrum Szkolenia Sędziów „Iustitia” oraz ekspertów Fundacji „Dzieci Niczyje”.



50. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracyjnym posiedzeniu Senatu VIII kadencji. 08.11.2011 r.
51. Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „ O wolności człowieka” zorganizowana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. 09.11.2011 r.
52. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej odprawie wart przed Grobem Nieznanego Żołnierza z okazji obchodów Narodowego Święta Niepodległości. Warszawa. 11.11.2011 r.
53. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w V Europejskim Szczycie Równości nt. „Promowanie równości na szczeblu regionalnym i lokalnym”. Poznań. 14.11.2011 r.
54. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Marszałka Województwa Pomorskiego nt. "Czas na przedsiębiorczość społeczną" oraz akcja happeningowa pod hasłem "Klauzule społeczne są do przełknięcia". Gdańsk. 15-16.11.2011 r.
55. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej gali IX edycji konkursu „Człowiek bez barier”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji pod honorowym patronatem Małżonki Prezydenta RP oraz pod merytorycznym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa. 16.11.2011 r.
56. Inauguracja działalności ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Senioralnych (FIS), zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Forum będzie płaszczyzną porozumienia i współpracy różnych instytucji, organizacji i środowisk zajmujących się aktywizacją osób starszych. 17.11.2011 r.
57. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji Praw Podstawowych „Godność i prawa nieregularnych imigrantów”. 22.11.2011 r.

58. udział Rzecznika Praw Obywatelskich w polsko-niemieckim sympozjum nt. „Publiczne prawo gospodarcze w czasach globalizacji”. Kraków. 26.11.2011 r.
59. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnością. Dylematy, doświadczenia, dobre praktyki”. Wrocław. 02.12.2011 r.
60. IV doroczna konferencja zorganizowana przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk nt. „Prawa Człowieka wobec rozwoju biotechnologii”. Poznań. 06.12.2011 r.
61. Obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. udział w niej wzięli m.in. Wicemarszałek Sejmu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Wiceprezydent Warszawy oraz przedstawiciele licznych organizacji pozarządowych. Tematem przewodnim konferencji była sytuacja imigrantów. Podczas obchodów Rzecznik Praw Obywatelskich wręczyła doroczną nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica p. Irenie Dawid-Olczyk z Fundacji La Strada Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu. 09.12.2011 r.
62. udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości przyznania Aleksandrowi Bialackiemu nagrody Ministra Spraw Zagranicznych RP Pro Dignitate Humana za wybitne zaangażowanie i niezłomną postawę na rzecz ochrony praw człowieka i wartości ludzkich. Warszawa. 12.12.2011 r.
63. II Ogólnopolskie Spotkania Regionalne Organizacji Self-Adwokatów pt. „Razem we własnych sprawach”, zorganizowane przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym gdzie przedstawiono m.in. instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu do spraw równego 13.12.2011 r.

traktowania. Warszawa.

64. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach 16.12.2011 r.  
30. rocznicy pacyfikacji kopalni Wujek oraz  
uczestnictwo w uroczystości odsłonięcia tablicy  
upamiętniającej powstanie Solidarności a także  
niezwykłą postawę lekarzy i pozostałych pracowników  
Centralnego Szpitala Klinicznego w Katowicach w  
organizowaniu pomocy górnikom rannym w czasie  
pacyfikacji strajku. Katowice.
65. Rzecznik Praw Obywatelskich wręczyła ks. bp 17.12.2011 r.  
Bronisławowi Dembowskiemu, odznakę honorową RPO  
"Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka" przyznaną  
Prymasowskiemu Komitetowi Pomocy Osobom  
Pozbawionym Wolności i ich Rodzinom. Warszawa.

**Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym  
Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców**

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości 05.04.2011 r.  
wręczenia Matsowi Melinowi, byłemu  
Parlamentarnemu Ombudsmanowi Szwecji, Krzyża  
Oficerskiego Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej,  
przyznanego przez Prezydenta RP za wybitne zasługi w  
międzynarodowej współpracy na rzecz ochrony  
wolności, praw człowieka i obywatela. Uroczystość  
odbyła się w Ambasadzie RP w Sztokholmie.
2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 14-15.04.2011 r.  
zorganizowanym przez Organizację Bezpieczeństwa i  
Współpracy w Europie "Spotkaniu Uzupełniającym  
Wymiaru Ludzkiego" poświęconemu krajowym  
instytucjom ochrony praw człowieka". Wiedeń.
3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w odbywającym 09-11.05.2011 r.  
się regularnie szczycie Ombudsmanów państw Grupy  
Wyszehradzkiej nt. aktualnych problemów prawnych

występujących w działalności ombudsmanów.

Budapeszt.

4. Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich 15.06.2011 r.  
Odznaki Honorowej "Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka" Josefowi Lüttigowi, Dyrektorowi Diecezjalnemu Caritas Archidiecezji Paderborn.  
<http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=980&strona=16308&s=1>
5. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z 16.06.2011 r.  
kierownictwem Adwokatury Ludowej Republiki Austrii dot. pogłębienia współpracy obu instytucji. Wiedeń.
6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich jako gościa 03.10.2011 r.  
honorowego w obchodach Dnia Jedności Niemiec w Osnabrück.
7. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu 04.10.2011 r.  
Komisji Petycji (PETI) Parlamentu Europejskiego. Bruksela.
8. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 13.10.2011 r.  
międzynarodowej konferencji „Bezgraniczni Ludzie”, podczas której wręczono Nagrody im. Sergio Vieira de Mello, Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka. Wyróżnieni zostali: Hassan Omar Hassan z Kenii i polskie Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć. Nagrodę specjalną otrzymał Bernard Kouchner z Francji. W Kapitułe Nagrody zasiada Rzecznik Praw Obywatelskich. Kraków.
9. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu 17.10.2011 r.  
Podkomisji ds. Praw Człowieka Parlamentu Europejskiego, poświęconym współpracy Ombudsmanów w Partnerstwie Wschodnim. Bruksela.
10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu 18.10.2011 r.  
zorganizowanym przez Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego dotyczącym wymiany doświadczeń w

zakresie ochrony praw człowieka oraz możliwości ich wykorzystania w kształtowaniu polityki UE jak i państw członkowskich wobec innych regionów świata. Bruksela.

11. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów nt. „Prawo, polityka i Ombudsmani w erze traktatu lizbońskiego”. Kopenhaga. 21.10.2011 r.
12. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Regionalne Centrum na rzecz Przeciwdziałania Konfliktom i Jordański Instytut Dyplomacji nt. „The constitutional reforms in Jordan: A successful way of implementation, the Jordanian and UE perspectives”. Amman. Jordania 04-06.12.2011 r.

#### **Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO**

1. Konferencja nt. „Okrągły Stół nt. sytuacji osób pozbawionych wolności w Unii Europejskiej”. Bruksela. 24-25.01.2011 r.
2. Spotkanie ekspertów zorganizowane przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych nt. zakazu podżegania do nienawiści na tle narodowościowym, rasowym lub religijnym. Wiedeń. 08-11.02.2011 r.
3. Seminarium organizowane przez Europejską Akademię Prawa nt. „Dyrektywy Antydyskryminacyjne 2000/43 i 2000/78 w praktyce”. Trier. 20-22.02.2011 r.
4. Czwarte warsztaty tematyczne zorganizowane w ramach projektu "European NPM Project" nt. "Bezpieczeństwo i godność w miejscach pozbawienia wolności". Paryż. 14-15.03.2011 r.
5. III Międzynarodowa Konferencja Instytucji 13-15.04.2011 r.

- Ombudsmańskich ds. Sił Zbrojnych. Belgrad.
6. Spotkanie konsultacyjne zorganizowanym przez Radę Europy oraz Ombudsmana Grecji dot. działalności Rady Europy w zakresie migracji. Ateny. 05-06.05.2011 r.
  7. Warsztaty tematyczne zorganizowane w ramach projektu „European NPM Project” nt. „Gromadzenie i weryfikacja informacji zbieranych podczas wizytacji krajowych mechanizmów prewencji”. Tallin. 14-16.06.2011 r.
  8. Prezentacja raportu pt. „Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w Europie”, zorganizowana przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Strasburg. 23.06.2011 r.
  9. Konferencja nt. roli Krajowych Instytucji Praw Człowieka państw członkowskich Rady Europy w zapewnieniu sprawnej realizacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Madryt. 21-22.09.2011 r.
  10. Spotkanie w ramach drugiego etapu projektu „Partnerstwo dla Praw Człowieka”. Wizytacja w Areszcie Śledczym oraz Szpitalu psychiatrycznym. Armenia. Erywań. 27-29.09.2011 r.
  11. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w Rosji, Narodowe Struktury Praw Człowieka oraz Radę Europy nt. „Sposoby pokonywania trudności napotykanych podczas publicznej kontroli w Rosji”. Pitagorsk. 05-06.10.2011 r.
  12. Międzynarodowe seminarium zorganizowane z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich przy współpracy obrońcy Praw Człowieka Republiki Francuskiej nt. „Partnerstwo dla Praw Człowieka”. Baku. 11-13.10.2011 r.
  13. Konferencja zorganizowana w ramach wspólnego programu Rady Europy i Komisji Europejskiej dotycząca ustanowienia Krajowego Mechanizmu 17-18.10.2011 r.

- Prewencji na Ukrainie. Kijów.
14. Światowe forum na rzecz zapobiegania torturom zorganizowane przez Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT). Genewa. 10-11.11.2011 r.
  15. Spotkanie „Equinet Annual General Meeting” na którym w wyniku głosowania ratyfikowano członkostwo RPO w sieci europejskich organów równościowych – Equinet. Bruksela. 29-30.11.2011 r.
  16. Trzecie, coroczne spotkanie szefów oraz osób kontaktowych Krajowych Mechanizmów Prewencji. Ljubliana. 06-07.12.2011 r.

#### **Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą naukowców z Uniwersytetu w Graz badających sposoby przesłuchiwania byłych więźniów obozów koncentracyjnych pod kątem poszanowania ich integralności i praw człowieka. 14.01.2011 r.
2. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielem szwedzkiego ombudsmana ds. równości Peterem Tai Christensenem oraz organizacjami działającymi na rzecz równego traktowania: Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Kampanią Przeciw Homofobii i Polskim Towarzystwem Prawa Antydyskryminacyjnego. 08-09.03.2011
3. Spotkanie Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana w. Przedmiotem rozmów było podsumowanie dotychczasowych prac Zarządu oraz omówienie planowanych w najbliższym czasie seminariów i działań Instytutu. 01.04.2011 r.
4. Spotkanie rzecznika Praw Obywatelskich z Dyrektorem Agencji Praw Podstawowych UE Mortenem Kjaerumem 07.04.2011

- nt. dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, sytuacji Romów i osób LGBT oraz zadań Rzecznika jako organu ds. równego traktowania.
5. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją Komisji ds. Petycji Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec dot. wymiany doświadczeń w zakresie ochrony danych osobowych i przeciwdziałania dyskryminacji oraz współpracy z wymiarem sprawiedliwości, omówiono również sytuację Polaków mieszkających w Niemczech, a także prognozowanych skutków społecznych otwarcia od maja br. niemieckiego rynku pracy. 28.04.2011
  6. Międzynarodowe seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach programu Partnerstwo Wschodnie nt. „Partnerstwo dla Praw Człowieka: Polska – Azerbejdżan”. 19.05.2011
  7. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z przebywającą w Polsce z oficjalną wizytą delegacją Rady Przedstawicieli Regionalnych (Izba Wyższa Parlamentu) Republiki Indonezji. 26.05.2011
  8. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z Calinem Georgescu, Specjalnym Sprawozdawcą Rady Praw Człowieka ONZ dotyczące odpadów niebezpiecznych jak również związane z tym problemy sygnalizowane w skargach kierowanych do RPO. 30.05.2011
  9. Międzynarodowe seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Partnerstwo dla Praw Człowieka: Polska – Armenia” (dyskusja dot. pomocy ofiarom przestępstw oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji). 07-09.06.2011
  10. Seminarium zorganizowane przez międzynarodową organizację FARE nt. "Monitoring i przeciwdziałanie rasizmowi w piłce nożnej i nie tylko". Warszawa. 14.06.2011 r.



11. Spotkanie z delegacją Republiki Macedonii, w skład której wchodziłi przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Sekretariatu ds. Europejskich oraz Ministerstwa ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Administracji Publicznej. 28.06.2011 r.
12. Spotkanie Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, organizacji skupiającej przedstawicieli 50 państw, w Biurze RPO. Przedmiotem rozmów było podsumowanie dotychczasowych prac Zarządu oraz omówienie planowanych w najbliższym czasie seminariów i działań Instytutu. 01.07.2011 r.
13. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Macedonii przebywającymi w Polsce na zaproszenie Komendy Głównej Policji. 04.07.2011 r.
14. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Janezem Lenarčičem Przewodniczącym Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, dotyczące realizacji programu Partnerstwa Wschodniego. 10.08.2011 r.
15. Uroczyste wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich Odznaki Honorowej „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Hansowi Gammeltoftowi-Hansenowi, Parlamentarnemu Ombudsmanowi Danii. 23.08.2011 r.
16. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Rosyjskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego w Polsce. 30.08.2011 r.
17. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z doradcą Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE ds. Romów i Sinti nt. sytuacji społeczności Romskiej w Polsce. 30.08.2011 r.
18. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Ambasad państw Partnerstwa Wschodniego nt. projektu Współpracy Ombudsmanów 31.08.2011 r.

- Państw PW Unii Europejskiej.
19. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z 06.09.2011 r.  
przebywającymi w Polsce z inicjatywy Europejskiego  
Centrum Solidarności, liderami ruchów  
demokratycznych i dziennikarzami z Tunezji i Egiptu.  
Tematem spotkania były prawa człowieka w państwie  
demokratycznym.
  20. Spotkanie członków Koalicji „Porozumienie na rzecz 12.09.2011 r.  
wprowadzenia OPCAT” z przedstawicielami  
Adwokatury Ludowej Austrii nt. zasad współpracy  
Krajowego Mechanizmu Prewencji z organizacjami  
pozarządowymi.
  21. Europejskie Seminarium OPCAT AND OMBUDSMAN 13-14.09.2011 r.  
zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich  
oraz International Ombudsman Institute, poświęcone  
kwestiom związanym z funkcjonowaniem Krajowych  
Mechanizmów Prewencji (KMP) oraz realizacją założeń  
Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie  
zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego,  
niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania  
(OPCAT).
  22. Wizyta delegacji Republiki Mołdowy przebywającej w 27.09.2011 r.  
Polsce w ramach wizyty studyjnej przygotowującej  
reformę samorządową w tym kraju.
  23. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z 28.09.2011 r.  
Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy dotyczące  
uprawnień polskiego ombudsmana w zakresie  
Krajowego Mechanizmu Prewencji i organu ds.  
równego traktowania.
  24. Spotkanie z ekspertami Biura Wysokiego Komisarza 19.10.2011 r.  
OBWE ds. Mniejszości Narodowych dotyczące sytuacji  
mniejszości polskiej na Litwie i litewskiej w Polsce.
  25. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z byłą 04.11.2011 r.

- Minister Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec dotyczące m.in. roli niemieckich urzędów ds. dzieci i młodzieży (Jugendamt) w sprawach dzieci z mieszanych małżeństw polsko-niemieckich.
26. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przebywającymi w Polsce z kilkudniową wizytą studyjną przedstawicielami Krajowego Mechanizmu Prewencji Biura Ombudsmana Republiki Macedonii. 21.11.2011 r.
  27. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wysokim Komisarzem OBWE ds. Mniejszości Narodowych i grupą jego współpracowników. Tematami rozmów było przestrzeganie praw osób należących do mniejszości polskiej i litewskiej w obu państwach. Warszawa. 21.11.2011 r.
  28. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Zastępcą Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przebywającej w Warszawie w związku z Konferencją Praw Podstawowych 2011. 21.11.2011 r.
  29. Spotkanie z przedstawicielami albańskich urzędów państwowych i organizacji pozarządowych dotyczące kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich z uwzględnieniem działalności na rzecz osób z niepełnosprawnością. 23.11.2011 r.
  30. Spotkanie z przedstawicielami Instytutu Państwa i Prawa Słowackiej Akademii Nauk dotyczące metod zwalczania dyskryminacji. 30.11.2011 r.
  31. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z przebywającą w Polsce z wizytą studyjną delegacją prowincji Kanton w Chinach, zorganizowane przez Instytut Adama Mickiewicza i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. 01.12.2011 r.
  32. Spotkanie z przedstawicielami birmańskiej opozycyjnej Ligi na Rzecz Demokracji (NLD). Rozmowa dotyczyła praw człowieka i obywatela oraz kompetencji 14.12.2011 r.

Rzecznika Praw Obywatelskich.

33. Siódmy warsztat tematyczny zorganizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Radę Europy nt. „Role i kompetencje lekarzy związanych z projektem współpracy europejskich Krajowych Mechanizmów Prewencji”. Warszawa. 14-15.12.2011 r.

**Załącznik Nr 15****Wybrane konferencje organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania**

1. Konferencja prasowa RPO poświęcona rocznicy podpisania Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych oraz konieczności jej ratyfikacji (Warszawa, 30 marca 2011 r.).
2. Konferencja RPO oraz Wojewody Małopolskiego „Odwrócona hipoteka - szansa na godne życie seniora czy zagrożenie?” (Kraków, 13 czerwca 2011 r.) objęta Patronatem Merytorycznym Komisji Nadzoru Finansowego.
3. Konferencja RPO oraz Marszałka Województwa Pomorskiego pt. „Czas na przedsiębiorczość społeczną” (Gdańsk, 16 listopada 2011 r.).
4. Konferencja prasowa RPO pt. „Jak zatrzymać rasizm?” (Warszawa, 2 września 2011 r.).
5. Konferencja RPO oraz Prezydenta Miasta Wrocławia pt. „Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami” (Wrocław, 2 grudnia 2011 r.).
6. Seminarium RPO oraz Stowarzyszenia Akademia Rozwoju Filantropii pt. „Zysk z dojrzałości” (Warszawa, 16 grudnia 2011 r.).