

SYNTEZA

Informacji o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2008,
z uwagami o stanie
przestrzegania wolności
i praw człowieka i obywatela

SUMMARY

of Report on the Activity
of the Commissioner for Civil
Rights Protection in 2008 with
some Remarks on Observance
of Human and Civil Rights
and Freedoms



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Wprowadzenie	5
1. Ogólnoocena stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce; wnioski z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich	21
Stanowienie prawa	22
Brzmienie prawa	25
Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.....	28
Niekompletność prawa	29
Stosowanie prawa. Wykładnia prawa.....	33
Kontrola przestrzegania prawa i wymiar sprawiedliwości.....	34
2. Priorytetowe działania Rzecznika Praw Obywatelskich (wymiar kadencji i roku 2008)	45
3. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony podstawowych konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela.....	55
4. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego.....	63
5. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.....	71
6. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami.....	77
7. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych.....	83
8. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta.....	89
9. Najważniejsze zagadnienia z zakresu prawa karnego wykonawczego.....	97
10. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych.....	103
11. Najważniejsze zagadnienia z zakresu działania administracji publicznej, ochrony zdrowia i ochrony praw cudzoziemców	109
12. Najważniejsze zagadnienia z zakresu ochrony praw dziecka.....	117
13. Załącznik – Dane informacyjno-statystyczne.....	121

Introduction	5
1. The general assessment of the state of observance of human rights in Poland; conclusions from the activity of the Commissioner for Civil Rights Protection.....	21
Legislation.....	22
The wording of law	25
Enforcement of judgments of the Constitutional Tribunal.....	28
The incompleteness of law	29
The application of law. The interpretation of law	33
The control of law observance and the judiciary.....	34
2. The priorities of the Commissioner for Civil Rights Protection (for the entire term of office and for the year 2008).....	45
3. The most important issues concerning the protection of fundamental constitutional human and civil rights and freedoms.....	55
4. The most important issues concerning criminal law.....	63
5. The most important issues concerning labour law and social security.....	71
6. The most important issues concerning civil law and property management.....	77
7. The most important issues concerning administrative law and housing.....	83
8. The most important issues concerning economic law, public charges and the protection of consumer rights.....	89
9. Major issues regarding penal executive law.....	97
10. Major issues regarding the protection of rights of soldiers and public service officers.....	103
11. Major issues regarding the operation of public administration, the healthcare and protection of foreigners' rights	109
12. Major issues regarding the protection of children rights.....	117
13. Annex – Statistical Information	121



dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich piątej kadencji
[Commissioner for Civil Rights Protection serving the fifth Term of Office](#)

WPROWADZENIE

INTRODUCTION





Wprowadzenie

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

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

Do środków oddziaływania Rzecznika należą:

- środki postulatywne (wnioski w sprawach o charakterze ogólnym jak i w sprawach indywidualnych),
- środki dla zapewnienia zgodności z prawem potencjalnych rozstrzygnięć organów właściwych do załatwienia danej kategorii spraw (wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, przystąpienie do postępowań sądowych, administracyjnych i w sprawach skarg konstytucyjnych),
- środki zaskarżenia określonych aktów i czynności,
- środki dla ujednoczenia prawidłowego stosowania prawa (wnioski o wykładnię przepisów prawa do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego),
- środki restrykcyjne, mające na celu pociągnięcie do odpowiedzialności winnych łamania wolności i praw człowieka i obywatela.

W misję Rzecznika Praw Obywatelskich obecnej V kadencji wpisują się inicjatywy o fundamentalnym znaczeniu dla jej realizacji:

- szerokie promowanie praw człowieka i zwiększanie aktywności krajowych mechanizmów tych praw – zarówno poprzez inicjowanie rozwiązań systemowych, jak i pełnienie funkcji takich mechanizmów w zakresie przeciwdziałania torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu, zakazu dyskryminacji czy prawa do równego traktowania,
- aktywne wspieranie rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego i podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa,

Introduction

The Commissioner for Civil Rights Protection is a constitutional body responsible for control and protection of law. The legal protection granted by the Commissioner consists in guarding human and civil rights and freedoms provided for in the Constitution and in other normative acts. Such protection covers all entities – Polish citizens, foreigners and stateless persons, as well as legal entities and organisational units without legal personality.

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

The Commissioner's intervention measures include:

- recommendation measures (motions in general and individual cases),
- measures for ensuring the lawfulness of potential decisions of authorities competent for settling a given category of cases (motions for legislative initiative, for initiating judicial and administrative proceedings and proceedings in cases of constitutional complaints),
- measures of appeal against specific acts and actions,
- measures for unifying the proper implementation of law (motions for interpretation of legal regulations directed to the Supreme Court and to the Supreme Administrative Court),
- restrictive measures intended to hold the guilty of violating human and civil rights and freedoms responsible.

The mission of the Commissioner for Civil Rights Protection of the current 5th term of office includes several initiatives that are of paramount importance for their implementation:

- wide promotion of human rights and further activation of national mechanisms for these rights – by means of both initiating systemic solutions and implementing such mechanisms to prevent torture and inhuman and degrading treatment, prohibit discrimination and enforce the right to equal treatment;
- active support for the development of citizens advisory and legal consulting, as well as raising legal awareness of the society;



- wspieranie idei społeczeństwa obywatelskiego i skutecznych metod przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, ubóstwu, bezrobociu i dyskryminacji osób dotkniętych niepełnosprawnością oraz aktywizacji ludzi starszych,
 - inicjowanie działań na rzecz poprawy standardów etycznych zawodów prawniczych poprzez przygotowanie projektów rozwiązań prawnych dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej czy Kodeksu etycznego prawnika,
 - przeprowadzenie diagnozy przewlekłości postępowań sądowych i opracowanie raportu z wnioskami dotyczącymi koniecznych zmian w organizacji systemu sądownictwa,
 - stałe monitorowanie procesu stanowienia prawa, którego efektem jest m.in. rzecznikowski projekt ustawy o Radzie Stanu, której przyjęcie będzie gwarancją poprawy stanu legislacji w Polsce,
 - aktywny udział w działaniach na rzecz prawa do „dobrej administracji” poprzez upublicznienie rzecznikowskiego projektu ustawy „przepisy ogólne prawa administracyjnego”, wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej został skierowany przez Rzecznika do uprawnionych podmiotów,
 - ocena stanu przestrzegania praw Polaków pracujących poza granicami kraju, dokonana po zbadaniu i analizie zarzutów dotyczących ich wyzysku.
- supporting the concept of civil society, as well as effective methods of preventing social exclusion, poverty, unemployment and discrimination of the disabled; activation of the elderly;
 - initiating actions for the improvement of ethical standards in legal professions, by means of preparing draft legal solutions concerning disciplinary responsibility or the Code of Ethics for Lawyers;
 - diagnosing the excessive duration of judicial proceedings, and preparing a report with conclusions on the necessary changes in the organisation of legal system;
 - constant monitoring of the legislation process having resulted in, among other things, the Commissioner’s draft act on the Council of State whose adoption will guarantee an improvement in the legislative situation in Poland;
 - active participation in actions for the right to “good administration” - through publicizing the Commissioner’s draft act entitled “General Provisions of Administrative Law”; the Commissioner applied to competent authorities for taking legislative initiative;
 - assessment of observance of the rights of Polish citizens working abroad, made after verifying and analysing the charges of their exploitation.

Rok 2008, trzeci rok V kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, obfitował w ważne wydarzenia, związane z ideą i misją rzecznikowską: Jubileusz XX-lecie urzędu Rzecznika w Polsce, 60. rocznica uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjęcie przez Rzecznika funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji a także przyjęcie przez państwa Unii Europejskiej programu Wschodniego Partnerstwa w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w którym polskiemu Rzecznikowi wyznaczono rolę organizatora eksperckich szkoleń dla instytucji ochrony praw człowieka w 6. państwach leżących na wschód od Unii Europejskiej.

The year 2008, the third year of the 5th term of office of the Commissioner for Civil Rights Protection, abounded in significant events related to the idea and the mission of the Commissioner: the 20th anniversary of the Office of the Commissioner in Poland, the 60th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, the adoption of the function of the National Preventive Mechanism by the Commissioner, as well as the adoption of the Eastern Partnership programme within the European Neighbourhood Policy by the EU Member States, pursuant to which the Polish Commissioner is responsible for providing specialist training to institutions for human rights protection in 6 countries situated to the east of the European Union.



W roku 2008 wpływ listów w sprawach indywidualnych wyniósł 61 522, w tym 27 872 nowe sprawy i był o ponad 7% wyższy od wpływów w roku 2007.

Przyjętych zostało 6 993 interesantów, udzielono 23 117 porad telefonicznych.

Rozpatrzone 35 043 nowe sprawy, z których podjęto do prowadzenia 13 567 spraw (39%). W stosunku do roku 2007 nastąpił znaczny wzrost spraw pozytywnie zakończonych o 571 spraw, co świadczy o zwiększonej o 24,2% skuteczności działań Rzecznika.

W zakresie wystąpień problemowych o charakterze systemowym oraz szczególnych środków zażalenia Rzecznik wniósł w omawianym okresie m.in.:

- wystąpień problemowych – 646 (2007 – 405)
- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej – 300 (2007 – 178)
- wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa z Konstytucją – 18
- o przystąpienie do skargi konstytucyjnej – 19
- kasacji do Sądu Najwyższego – 46
- skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych – 11
- przystąpił do postępowania sądowego i administracyjnego – 19
- pytań prawnych do Sądu Najwyższego – 7

Wzrost liczby wystąpień o charakterze systemowym o 60%, utrzymująca się duża liczba spraw indywidualnych podjętych do prowadzenia, ich coraz wyższy stopień złożoności, wymagający indywidualnego badania wskazuje na stale utrzymujący się wysoki poziom aktywności Rzecznika.

Przejawia się ona również w podejmowaniu spraw z inicjatywy własnej Rzecznika – na podstawie publikacji prasowych, telewizyjnych programów informacyjnych, publicystycznych i interwencyjnych oraz innych przekazów medialnych. Miesięcznie jest badanych około 85 takich spraw (w 2007 r. – około 40).

Istotą działań Rzecznika V kadencji jest inicjowanie zmian systemowych, takich jak reforma systemu stanowienia prawa, usprawnienie działań administracji, reforma wymiaru sprawiedliwości, reforma systemu ochrony zdrowia, działania na rzecz Polaków migrujących zarobkowo.

Przyjęta przez Rzecznika koncepcja działania ma charakter autorski. Jej istotą jest podejmowanie spraw z inicjatywy własnej Rzecznika – spraw problemowych, o dużym społecznym znaczeniu, wskazu-

In 2008, 61,522 letters concerning individual cases were received, including 27,872 concerning new cases, and this number was 7% higher than in 2007.

6,993 applicants were served and advice was given over the phone in 23,117 cases.

Out of 35,043 new complaints examined, 13,567 cases (39%) were accepted for further proceedings. In comparison to 2007, there was a significant increase in the number of cases positively concluded – by 571, which proves that the effectiveness of the Commissioner's actions was higher by 24.2%.

In terms of interventions concerning systemic problems and special appeal measures, in the relevant period the Commissioner filed among others:

- interventions concerning systemic problems – 646 (2007 – 405)
- including motions to take legislative initiative – 300 (2007 – 178)
- motions submitted to the Constitutional Tribunal to confirm inconsistency of legal regulations with the Constitution – 18
- constitutional complaints – 19
- cassation appeals to the Supreme Court – 46
- complaints submitted to the Voivodeship Administrative Courts – 11
- legal and administrative proceedings initiated – 19
- legal inquiries addressed to the Supreme Court – 7

The 60% increase in the number of motions of systemic nature, the constantly large number of individual cases accepted for further proceedings, as well as the increasing level of their complexity requiring individual examination, indicate that the level of the Commissioner's activity is constantly getting higher.

This activity also manifests itself in undertaking cases by the Commissioner on his own initiative – on the grounds of press publications, television information, feature and intervention programmes, and other media broadcasts. There are around 85 such cases examined each month (in 2007 – around 40).

The key aspect of the Commissioner's activity during the 5th term of office involves initiating systemic changes, such as the reform of the legislation system, streamlining the administration, the reform of the judiciary, the reform of the health protection system, and actions for Polish labour migration.

The method of action adopted by the Commissioner is original. It consists essentially in the exami-



jących na bezwzględną konieczność wprowadzenia mechanizmów naprawczych.

W roku 2008 Rzecznik podjął samodzielnie i zbadał 1007 spraw, których źródłem były m.in. publikacje medialne, raporty organizacji międzynarodowych o przestrzeganiu przez władze publiczne praw i wolności jednostki, doświadczenia organizacji pozarządowych, a także własne analizy prawne obowiązujących przepisów i praktyki ich stosowania

W Biurze RPO, z pomocą ośrodków naukowych, prowadzone są badania i opracowywane raporty zawierające uogólnione wnioski. Wyniki prac badawczych wykorzystywane są do działań na rzecz poprawy stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Badania sondażowe, analizy przepisów i danych statystycznych stanowiące materiał do raportów wykraczają poza ramy bieżącej działalności urzędu.

W roku 2008 dorobek Rzecznika wzbogaciły publikacje trzech ważnych raportów Rzecznika Praw Obywatelskich o przebiegu i wynikach programów badawczych.

Pierwszy z nich dotyczył sytuacji migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach Unii Europejskiej, przygotowany dla Rzecznika przez prof. J. R. Carby – Hall’a, Dyrektora Międzynarodowego Centrum Badań Prawnych Uniwersytetu w Hull „*Sytuacja emigrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej*”.

Działania Rzecznika związane z emigracją zarobkową i prawami osób podejmujących pracę za granicą datują się od pierwszych dni urzędowania, kiedy to zostały zlecone przez Rzecznika badania, zaprezentowane w raporcie. Powodem tego były niepokojące doniesienia, pojawiające się w raportach otrzymywanych przez Rzecznika z wielu wiarygodnych źródeł, dotyczące wyzysku migrantów ekonomicznych z krajów A8 w państwach UE przez agencje zatrudnienia i pracodawców. Inicjatywy Rzecznika przyniosły już wymierne korzyści w aspekcie ułatwienia dostępu do opieki konsularnej i pomocy prawnej oraz rozwiązań podatkowych.

We wrześniu 2008 r. odbyła się promocja raportu w Brukseli i w Warszawie. Inicjatywa Rzecznika spotkała się z bardzo dużym uznaniem i zainteresowaniem.

Dwa kolejne programy polegały na badaniu sposobu wykonywania środków probacji i readap-

nation of cases on the Commissioner’s own initiative – problem cases, of deep social significance which indicate the absolute necessity to introduce repair mechanisms.

In 2008, on his own initiative, the Commissioner undertook and examined 1,007 cases, which resulted, among others, from: media publications, reports on the observance of individual rights and freedoms by public authorities prepared by international organisations, from the experience of NGOs, as well as from the Commissioner’s own legal analyses of regulations in force, and the practice in their application.

The Office of the Commissioner for Civil Rights Protection, assisted by academic centres, conducts research and prepares reports with general conclusions. The research results are used in actions for improving the state of observance of human and civil rights and freedoms.

Surveys, analyses of regulations and of statistical data, which provide material for reports, fall outside the scope of the current activity of the Office.

In 2008, the output of the Office was enriched by the publication of three important reports by the Commissioner for Civil Rights Protection on the course and results of research programmes.

The first of them, entitled “The Treatment of Polish and Other A8 Economic Migrants in the European Union Member States”, prepared for the Commissioner by Prof. J. R. Carby-Hall, the Director of the International Legal Research Centre of the University of Hull, concerned the situation of economic migrants from Poland and other A8 countries in the EU Member States.

The Commissioner’s actions related to economic migration and rights of people undertaking employment abroad go back to the first days of the term of office, when the Commissioner commissioned the research presented in the report. The research was triggered by some alarming information, resulting from the reports, from many reliable sources, received by the Commissioner and concerning the exploitation of A8 economic migrants in the EU Member States by employment agencies and by employers. The Commissioner’s initiatives have already brought notable benefits in the form of facilitating the access to consular protection and legal advice, as well as tax solutions.

In September 2008, the report was promoted in Brussels and Warsaw. The initiative of the Commissioner gained wide recognition and interest.



tacji skazanych oraz sposobu realizowania przez organy samorządu terytorialnego obywatelskiego prawa do „dobrej administracji”.

Raport „Wykonywanie środków probacji i readaptacji skazanych w Polsce” jest zbiorem ośmiu opracowań tematycznych, których celem było wykazanie, jak przestrzegane są prawa osób poddanych tym środkom, jak wykonywane są zadania przez służbę kuratorów sądowych dla dorosłych, a także znaczenie środków probacji jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności. Autorami raportu są pracownicy Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego w Biurze Rzecznika.

Raport „Realizacja prawa do dobrej administracji” przygotowany w Zespole Administracji Publicznej w Biurze Rzecznika, był wynikiem ponad rocznej pracy grup badawczych składających się z pracowników Biura, którzy zwizytowali 115 jednostek administracji samorządowej pod kątem standardów stanowienia prawa miejscowego, załatwiania spraw w trybie działań władczych oraz przejrzystości organizacyjnej i dostępu do informacji publicznej.

W tej ostatniej publikacji najważniejszym materiałem jest projekt ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, opracowany przez rzecznikowski zespół ekspercki pod kierunkiem prof. Dariusza Kijowskiego. W marcu 2008 r. w Biurze RPO odbyło się specjalne seminarium z udziałem przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego oraz sędziów sądów administracyjnych, poświęcone prezentacji projektu.

W roku 2008 realizowany był kolejny program badawczy p.n. „Diagnoza przewlekłości postępowań sądowych w Polsce”. Wpisuje się on w inicjowaną przez Rzecznika gruntowną reformę wymiaru sprawiedliwości.

W kontekście ochrony praw podmiotowych szczególnej uwagi wymaga problematyka przewlekłości postępowań sądowych oraz stosowanie tymczasowego aresztowania. Kwestie te mają istotne znaczenie nie tylko na szczeblu krajowym. Spośród 47 państw europejskich, które podlegają jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pod względem liczby skarg Polska jest na 6. miejscu. Wśród wnoszonych przez Polaków spraw dominują te dotyczące przewlekłości postępowania i zbyt długiego tymczasowego aresztowania. Skarg dotyczących przewlekłości postępowania jest wprawdzie mniej niż jeszcze cztery lata

The two subsequent programmes involved research into the method of implementing the probation and readaptation measures for the condemned, and the method of executing the civil right to “good administration” by local government authorities.

The report entitled “The Implementation of Probation and Readaptation Measures for the Condemned in Poland” is a set of eight thematic studies with the aim to show how the rights of people subject to these measures are observed, how probation officers for adults fulfil their tasks, how significant the probation measures are as an alternative to imprisonment. The report was compiled by the employees of the Group for Penal Executive Law of the Commissioner’s Office.

The report entitled “The Execution of the Right to Good Administration”, prepared in the Group for Public Administration Issues of the Commissioner’s Office, has been a result of more than one year’s work of research teams of Office employees, who visited 115 local administration units and checked the standards for local law-making, for settling cases by executive measures, and concerning organisational transparency, as well as the access to public information.

In the latter publication, the most important material is the draft act entitled “General Provisions of Administrative Law”, prepared by the Commissioner’s expert team under the direction of Prof. Dariusz Kijowski. In March 2008, a special seminar was organised in the Office of the Commissioner for Civil Rights Protection, attended by representatives of administrative law doctrine and judges of administrative courts, dedicated to the presentation of the draft.

Another research programme, entitled “The Diagnosis of Excessive Duration of Judicial Proceedings in Poland”, was carried out in 2008. The programme falls within the framework of the thorough reform of the judiciary initiated by the Commissioner.

In the context subjective rights protection, special attention needs to be paid to the problems of excessive duration of judicial proceedings and the issues of temporary imprisonment. These issues are important not only at the national level. Out of 47 European countries under the jurisdiction of the European Court of Human Rights, Poland ranks 6th in terms of the number of complaints. Among the cases brought by Polish citizens the vast majority are those concerning excessive duration of proceedings and



temu. Dzieje się tak dzięki wprowadzeniu do ustawodawstwa skargi na przewlekłość postępowania. Nadal jednak nie jest to droga w pełni skuteczna z uwagi na niechęć polskiego sądownictwa do uznawania, że zaszła przewlekłość postępowania, a tym samym do zasądzenia zadośćuczynienia pieniężnego.

Na tle orzecznictwa ETPCz Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w wystąpieniu z końca kwietnia 2008 r. do Ministra Sprawiedliwości szereg postulatów podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania przewlekłości postępowań sądowych (RPO-582023-II/08)¹.

Działania Rzecznika, służące szeroko rozumianej ochronie praw jednostki, mają odzwierciedlenie nie tylko w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu kroków w celu ich realizacji we współpracy z odpowiednimi organami, ale również w licznych debatach publicznych, konferencjach naukowych, patronatach, działalności wydawniczej, wystąpieniach medialnych, wywiadach prasowych, seminariach i wykładach o charakterze edukacyjnym.

W roku 2008 do najważniejszych inicjatyw popularyzujących rolę Rzecznika w ochronie praw i wolności należały:

- Organizacja Dnia Otwartego z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którego celem było zapoznanie obywateli z misją, historią i zadaniami działania urzędu RPO. Spotkania w Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu były okazją do udzielania porad i przyjmowania skarg.
- Uroczysta Konferencja naukowa z okazji XX rocznicy funkcjonowania polskiego Ombudsmana, która odbyła się na Zamku Królewskim w Warszawie – w dniu 15 maja 2008 r.

Wzięli w niej udział przedstawiciele najwyższych władz państwowych, reprezentanci organów Unii Europejskiej, ombudsmeni z kilkudziesięciu państw, przedstawiciele krajowych i zagranicznych gremiów naukowych, organizacji obywatelskich oraz środków masowego przekazu.

Uroczystości jubileuszowe były okazją do podsumowania 20. lat działalności polskiego Rzecznika,

¹ Szeroko rozumianej przewlekłości postępowania dotyczyły m.in. wystąpienia: RPO-580613-III/08 – przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych; RPO-462591-IV/04 – nieterminowe załatwianie spraw w sądach wieczysto księgowych; RPO-587050-V/08 – zawieszenie przez sąd postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie tego samego rodzaju została wniesiona skarga kasacyjna do NSA.

temporary imprisonment. However, it needs to be noted that there are fewer cases concerning the excessive duration of proceedings than only four years ago. The reason for this being the introduction to the legislation of the complaint against the excessive duration of proceedings. Still, this course of action is not fully effective due to the reluctance of the Polish judicial system to recognise the excessive duration of proceedings, and, in result, to award pecuniary compensation.

With reference to the ECHR jurisdiction, in his motion to the Minister of Justice, lodged at the end of April 2008, the Commissioner presented a series of motions for adopting appropriate measures with the aim to counteract the excessive duration of judicial proceedings (RPO-582023-II/08)¹.

The actions taken by the Commissioner for the protection of rights of an individual in a broad sense are reflected not only in the examination of cases and undertaking measures to execute those rights in cooperation with appropriate bodies, but also in numerous public debates, scientific conferences, patronages, publishing activity, media performance, press interviews, seminars and educational lectures.

The key initiatives promoting the role of the Commissioner in protection of rights and freedoms, undertaken in 2008, included:

- the organisation of the Open Day with the Commissioner for Civil Rights Protection, to get the citizens acquainted with the mission, history and tasks of the Commissioner's Office. The meetings in Warsaw, Gdańsk, Katowice and Wrocław were an opportunity to provide advice and receive complaints.
- an academic conference on the occasion of the 20th anniversary of the Commissioner's Office in Poland, which was held at the Royal Castle in Warsaw, on 15 May 2008.

The conference was attended by representatives of the highest national authorities, representatives of

¹ The following requests, among others, concerned the excessive duration of proceedings, understood in a broad sense: RPO-580613-III/08 – the excessive duration of proceedings in cases concerning labour and social security legislation; RPO-462591-IV/04 – untimely settlement of cases before land and mortgage register courts; RPO-587050-V/08 – a stay of proceedings when an appeal in cassation against another case of the same kind has been lodged to the Supreme Administrative Court.



ukazania, jak szeroko a zarazem intensywnie Polska kształtuje i jednocześnie odwołuje się do wspólnego europejskiego dziedzictwa praw człowieka i obywatela. W ramach sesji naukowej p.n. „Wolność, prawda, sprawiedliwość”, z referatami wystąpili: prof. Alain Besançon z Akademii Nauk Społecznych i Politycznych w Paryżu, dr Joachim Gauck (były Prezes Urzędu do spraw Akt Służby Bezpieczeństwa b. NRD) oraz dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich. W drugiej sesji naukowej, zatytułowanej „Model i funkcja Rzecznika Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, głos zabrali: Ullrich Galle (Przewodniczący Europejskiego Instytutu Ombudsmena), Mats Melin (Ombudsman Parlamentarny Szwecji), prof. Hans Gammeltoft-Hansen (Ombudsman Parlamentarny Danii) oraz Nina Karpaczowa (Ombudsman Parlamentarny Ukrainy). Obie sesje były okazją do podsumowań i refleksji dotyczących aksjologicznych fundamentów państw współczesnych oraz XX-letniej praktyki funkcjonowania urzędu. Symbolicznym wyrazem refleksji, że wciąż są państwa, dla których przestrzeganie praw człowieka i obywatela jest wyzwaniem, był apel uczestników uroczystości na Zamku Królewskim do władz chińskich w sprawie obrony praw człowieka w Tybecie. Podczas Konferencji została zaprezentowana Księga Jubileuszowa XX-lecia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, poświęcona problematyce praw człowieka i ich ewolucji, zawierająca zbiór wszystkich najważniejszych aktów normatywnych o prawach człowieka, stanowiących fundament wolności i praw człowieka na świecie. Księga składa się z czterech tomów, pierwszy składa się z pomników prawa w historii, poczynając od edyktu Cezarza Karakali z 212 r. a kończąc na Karcie Narodów Zjednoczonych, tom II zawiera aktualny wybór dokumentów prawa międzynarodowego, odnoszących się do praw człowieka. Tom III to antologia tekstów, dotyczących praw człowieka (od Mojżesza do Benedykta XVI). Uwieńczeniem czterotomowego dzieła jest tom ostatni, dokumentujący dwudziestoletnią działalność Urzędu.

Wydawnictwo jest pionierską publikacją, służącą upowszechnianiu i rozwojowi wiedzy o prawach człowieka i obywatela.

– Międzynarodowa Sesja z okazji 60. rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zorganizowana w Oświęcimiu, w dniu 4 grudnia 2008 r., w ramach corocznych obchodów Dnia Praw Człowieka. Sesja odbyła się pod honorowym

the European Union bodies, Ombudsmen from several dozen countries, representatives of national and foreign academic circles, civic organisations and the mass-media.

The jubilee celebrations provided an opportunity to sum up the 20 years of Polish Commissioner's Office, and also to show how widely, and at the same time, how intensely, Poland is drawing on the common European heritage of human and civil rights and shaping it at the same time. During the academic session entitled "Freedom, Truth, Justice", the following persons delivered their papers: Prof. Alain Besançon of the Academy of Social and Political Science in Paris, Dr. Joachim Gauck (the former Federal Commissioner for the Records of the State Security of the former GDR), and Dr. Janusz Kochanowski, the Commissioner for Civil Rights Protection. During the second academic session, entitled "The Model and the Function of the Ombudsman – the Past, the Present and the Future", the following speakers took the floor: Mr. Ullrich Galle (the President of the European Ombudsman Institute), Mr. Mats Melin (Parliamentary Ombudsman of Sweden), Prof. Hans Gammeltoft-Hansen (Parliamentary Ombudsman of Denmark) and Mrs. Nina Karpachova (Parliamentary Ombudsman of Ukraine). Both sessions provided an opportunity for summaries and reflections upon the axiological foundations of contemporary states and the 20-year of the Office functioning. The appeal made by participants of the ceremony in the Royal Castle to Chinese authorities on human rights protection in Tibet in a symbolic way expressed their concern about the countries where the observance of human and civil rights presents a challenge. During the ceremony, a Jubilee Book was presented, commemorating the 20th anniversary of the Commissioner for Civil Rights Protection Office, and dedicated to the issues of human rights and their evolution, containing all the most significant normative acts on human rights, which constitute the world foundation for human rights and freedoms. The Book consists of four volumes; the first presents the monuments of law throughout history, starting with the decree by Emperor Carcalla of 212, and ending with the United Nations Charter; the second volume contains the current selection of international law acts related to human rights. The third volume is an anthology of texts on human rights (from Moses to Pope Benedict XVI). The crowning of the four-volume work is the



- patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Współorganizatorami byli: Ombudsman Izraela, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Państwowe Muzeum Auschwitz – Birkenau. W uroczystości wzięło udział 20. ombudsmanów z różnych krajów świata. Dyskusji o prawach i wolnościach jednostki, o postępie w zakresie ich przestrzegania towarzyszyła podniosła atmosfera miejsca, którego wybór sprzyjał głębokiej refleksji i pozytywnej ocenie misji upowszechniania idei ochrony praw człowieka w oparciu o międzynarodowe standardy prawne. Podczas uroczystości Rzecznik Praw Człowieka przyznał Antoninowi Scalii – Sędziemu Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej doroczną nagrodę im. Pawła Włodkowica – za odwagę w broniении podstawowych wartości i prawd nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W swej laudacji Rzecznik podkreślił zasługi Sędziego Antonina Scalii, wskazując na niezwykłą konsekwencję w stosowaniu w praktyce sędziowskiej przyjętej przez siebie filozofii gramatycznej wykładni przepisów prawa na odwagę przeciwstawiania się stanowisku większości – w imię wierności interpretacji tekstu prawniczego oraz tradycji Konstytucji.
- Konferencja prasowa i debata poświęcona sytuacji prawnej osób starszych w Polsce. Konferencja odbyła się w Międzynarodowym Dniu Osób Starszych. Podczas obrad została zaprezentowana publikacja Rzecznika – raport p.n. „Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”. Raport zawiera diagnozę obecnej sytuacji, szczególnie praktyk dyskryminacyjnych ze względu na wiek. Raport został przygotowany w oparciu o analizę podstawowych zagadnień, kształtujących sytuację osób starszych oraz badania empiryczne. Przesłaniem tego opracowania było wskazanie działań, które przyczynią się do pełnego urzeczywistnienia zasady równego traktowania.
 - VIII Konwencja Ruchu przeciw bezradności społecznej, zorganizowana z okazji obchodów Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, 17 października 2008 r. Przesłaniem Konferencji była misja ochrony praw i wolności osób, których położenie społeczne, niedostatek materialny i depresja w zakresie korzystania z usług socjalnych

last volume, documenting twenty years of functioning of the Office.

The publication is a pioneering work, aimed at disseminating and developing awareness of human and civil rights.

- an International Session on the occasion of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, organised in Oświęcim on 4 December 2008 as a part of the annual celebrations of the Human Rights Day. The session was held under the honorary patronage of the President of the Republic of Poland and of the President of the European Commission. The co-organisers of the session included: the Ombudsman of Israel, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Culture and National Heritage, and the Auschwitz – Birkenau State Museum. The celebrations were attended by 20 Ombudsmen from various countries of the world. The discussion on individual rights and freedoms, and on the progress in observance of these rights, was held in the solemn atmosphere of the venue, conducive to deep reflection and positive assessment of the mission to promote the idea of human rights protection, basing on international legal standards. During the ceremony, the Commissioner for Civil Rights Protection presented Antonin Scalia, the Associate Justice of the Supreme Court of the United States, with Paweł Włodkowic Annual Award for courage in defending fundamental values and truths, even against views and opinions of majority. In his Laudation, the Commissioner emphasised the achievements of Justice Antonin Scalia, pointing out the remarkable consistency in Scalia’s judicial practice to apply his judicial philosophy of grammatical interpretation to legal regulations, and emphasising his courage in going against majority views – for the sake of faithful interpretation of the text and the tradition of the Constitution.
- a press conference and debate devoted to the legal situation of the elderly in Poland. The conference was held on the International Day of the Elderly. During the meeting, the Commissioner’s publication was presented, namely a report entitled “The State of Observance of Older Persons’ Rights in Poland. The Analysis and Recommendation for Actions.” The report includes a diagnosis of the current situation, especially age discrimination practices. It was prepared on the grounds of analy-



powodują niemożność pełnej realizacji przysługujących każdemu człowiekowi praw obywatelskich. Konwencja, jak podkreślił w swym wystąpieniu inauguracyjnym obrady Rzecznik, dała początek wielu krajowym inicjatywom obywatelskim samorządowym, działaniom przeciwko biedzie i wykluczeniu społecznemu. Solidarność w tych działaniach powinna być zaś koniecznością moralną, ekonomiczną i polityczną.

Szczególnie istotnym wyrazem działań systemowych Rzecznika są wnioski kierowane do Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK). Należą one do najistotniejszych środków proceduralnych, znajdujących się w dyspozycji RPO jako organu strzegącego wolności i praw podmiotowych. Liczba wniosków kierowanych przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego stale kształtuje się na wysokim poziomie – w 2008 roku wyniosła 18 spraw. Rzecznik jest jednym z najaktywniejszych podmiotów mających legitymację do wszczęcia postępowania przed TK. Również skuteczność wniosków Rzecznika jest bardzo duża. Na 21 rozpatrzonych przez TK w 2008 r. spraw z wniosku Rzecznika, Trybunał zaledwie w 5 sprawach w całości nie podzielił argumentacji Rzecznika. W Biurze RPO prowadzone są systematycznie analizy spraw, w których TK nie przychylił się do wniosku RPO.

Istotą składanych przez Rzecznika V kadencji wniosków do TK jest przede wszystkim podnoszenie problemów o charakterze systemowym, których rozstrzygnięcie ma w istotny sposób zmienić określone sfery życia jednostki, w tym – urzeczywistnić zasadę zaufania jednostki do państwa i działalności jego organów.

Co do istoty, sprawy przedłożone przez Rzecznika Trybunałowi dotyczyły sześciu grup problemowych:

1) ochrona własności (wniosek w sprawie niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych; wniosek w sprawie niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa),

2) sprawy podatkowe i daniny publiczne (wniosek w sprawie kontroli zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci; wniosek dotyczący podatku VAT),

3) prowadzenie działalności gospodarczej (wniosek w sprawie kontroli skarbowej; wniosek w sprawie ograniczenia odpowiedzialności kontraktowej prze-

sis of the key issues shaping the situation of older persons, and of empirical research. The aim of this publication was to specify the actions that would contribute to full implementation of the principle of equal treatment.

- the 8th Convention of the Movement against Social Helplessness, organised to mark the International Day for the Eradication of Poverty, on 17 October 2008. The message of the Conference was to protect the rights and freedoms of persons whose social position, as well as material and social deprivation, make it impossible to fully exercise the civil rights that every man is entitled to. The Convention, as the Commissioner emphasised in his speech opening the meeting, gave rise to several national social initiatives and activities against poverty and social exclusion, at the local government level. Moreover, solidarity in these activities seems necessary from the moral, economic and political point of view.

Motions submitted to the Constitutional Tribunal (hereinafter: ‘the CT’) reflect the Commissioner’s systemic activity. They are among the most significant procedural measures which are at the disposal of Commissioner, as a body protecting subjective rights and freedoms. The number of motions submitted by the Commissioner to the Constitutional Tribunal remains at a high level – in 2008, it amounted to 18 cases. The Commissioner is one of the most active entities entitled to initiate proceedings before the CT. The effectiveness of Commissioner’s motions is also very high. Out of 21 cases examined by the CT in 2008 at the Commissioner’s motion, the Tribunal did not support the Commissioner’s argumentation entirely only in 5 cases. The Office of the Commissioner for Civil Rights Protection systematically analyses the cases in which the CT did not grant the Commissioner’s motion.

The essence of motions submitted to the CT by the Commissioner of the 5th term of office is mainly to point out problems of systemic nature, the settlement of which will significantly change certain spheres of individual’s life, and will realise the principle of individual’s confidence in the state and in functioning of its bodies.

As for the subject matter, the cases submitted by the Commissioner to the Tribunal concerned six groups of issues:



woźnika; wniosek w sprawie obowiązku uzyskania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego; wniosek w sprawie przepisów regulujących zwolnienie niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy pomocy kas fiskalnych),

4) prawo do kontroli decyzji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, dyscyplinarnym, przygotowawczym i sądowym oraz prawo do kontroli wyroku sądowego (wniosek w sprawie kontroli niektórych przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych; wniosek w sprawie ograniczenia prawa do obrony w zakresie postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez NIK; wniosek w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy; wniosek w sprawie zasad udostępniania akt w trakcie postępowania przygotowawczego; wniosek w sprawie zasad zatrzymywania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora),

5) dostęp do zawodu i warunki wykonywania zawodu (wniosek w sprawie przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, zgodnie z którymi osoby zamierzające prowadzić badania naukowe w oparciu o akta Instytutu Pamięci Narodowej oraz dziennikarze są zobowiązani do przedstawienia rekomendacji odpowiedniego pracownika naukowego bądź redakcji; wniosek w sprawie ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych przez pracowników ochrony; wniosek w sprawie braku wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym sposobu odbywania specjalizacji przez lekarzy i lekarzy dentyków; wniosek w sprawie upoważnienia ustawowego do uregulowania w rozporządzeniu kwestii dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych; wniosek w sprawie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości; wniosek w sprawie wymogów dotyczących instruktorów jazdy),

6) ład aksjologiczny państwa demokratycznego (wniosek w sprawie odpowiedzialności karnej sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego; wniosek w sprawie niekonstytucyjności dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego).

Wystąpienia systemowe Rzecznika mają za cel zrównoważenie relacji zachodzących między organami władzy publicznej a jednostką i jej związkami.

1) protection of property (motion concerning some of the provisions of the Act on Housing Cooperatives; the motion concerning some of the provisions of the Act on the Shaping of Agrarian System and of the Act on the Administration of the State Treasury's Agricultural Property);

2) taxation matters and public levies (motion to control the rules of taxation on maintenance payments for persons other than children; motion concerning the VAT);

3) running business activity (motion concerning fiscal control; motion to limit the carrier's contractual liability; motion concerning the obligation to obtain a permit for creating a large format retail facility; motion concerning the provisions regulating the exemption of certain groups of taxpayers from the obligation to record the turnover and tax amounts with the use of cash registers);

4) the right to control decisions issued in administrative, disciplinary, preparatory and judicial proceedings, and the right to control the court judgement (motion to check some provisions of the Act on the Protection of Classified Information; motion to limit the right of defence in the course of disciplinary proceedings exercised by the Supreme Chamber of Control; motion concerning the lack of judicial control over a public prosecutor's decision to search and retain belongings; motion concerning principles for making case records accessible in the course of preliminary proceedings; motion concerning principles for detaining suspects based on a public prosecutor's order);

5) admission to the occupation and the conditions to be complied with in order to pursue the occupation (motion concerning the provisions of the Act on Institute of National Remembrance, pursuant to which persons wishing to conduct academic research based on the records kept by the Institute of National Remembrance, as well as journalists, are obliged to present recommendations of an appropriate researcher or the editorial team; motion concerning the obligation of security officers to bear the costs of periodic medical and psychological examinations; motion concerning the lack of guidelines for detailed secondary legislation act regulating the method of completing dedicated training by doctors and dentists; motion concerning legislative authorisation to regulate issues of updating professional skills in an ordinance; motion concerning the qualifications required from candidates for the post of a general re-



Pokazują, iż w państwie prawnym wszelkie zobowiązania nakładane przez organy władzy publicznej na jednostkę muszą mieć należyte umocowanie w normie prawnej, być racjonalne i proporcjonalne do pożądanego przez parlament układu stosunków społecznych. Z tego też tytułu sprawy podnoszone przez Rzecznika przed Trybunałem spotykają się z dużym oddźwiękiem społecznym i zarazem składają się na prawną socjalizację obywateli.

Wśród spraw rozpatrzonych przez TK w 2008 r. istotnych dla dużych grup społecznych wystarczy wspomnieć wyrok w sprawie kontroli skarbowej, wyrok w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wyrok w sprawie zasad udostępniania akt w trakcie postępowania przygotowawczego, wyrok w sprawie zasad zatrzymywania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora, wyrok dotyczący przestępstwa pomówienia narodu polskiego, czy też rozstrzygnięcie w sprawie ograniczenia prawa do obrony w zakresie postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz różnicowania przesłanek nabywania prawa do emerytury według kryterium płci.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyznaje Rzecznikowi, obok możliwości zainicjowania postępowania w trybie kontroli abstrakcyjnej, szczególną pozycję w postępowaniu skargowym. W 2008 r. Rzecznik, korzystając z tej możliwości, przystąpił do 19 skarg.

W opinii Rzecznika, pożądane byłoby wprowadzenie odpowiedniej regulacji prawa wewnętrznego, która pozwalałaby Ombudsmanowi na bezpośrednie zajęcie stanowiska także w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej ETPCz). Aktualny wyraz istnienia tej potrzeby w praktyce dała sprawa *Janowiec and Trybowski v. Russia*.

Szczegółnej uwagi wymaga również kwestia wykonywania orzeczeń TK oraz zaleceń wynikających z orzecznictwa ETPCz w sprawach przeciwko Polsce.

Wyrazem upowszechniania przez Rzecznika w Polsce międzynarodowych standardów praw człowieka są działania mające na celu doprowadzenie polskiego prawa i jego stosowania do standardów wyznaczanych w orzecznictwie ETPCz. Tytułem przykładu można wspomnieć o wystąpieniach Rzecznika na tle sprawy Alicji Tysiąc. Rzecznik przeprowadził w tej sprawie konsultacje eksperckie, w wyniku,

ceiver; motion concerning the requirements for driving instructors);

6) the axiological order of a democratic state (motion concerning the penal liability of judges pronouncing judgments in penal cases during the martial law; motion concerning the unconstitutionality of decrees issued by the Council of State in relation to the introduction of martial law on 13 December 1981).

The Commissioner's systemic motions are intended to find balance between public administration bodies and individual social relations. They show that under the rule of law all the obligations imposed on the individual by public administration bodies must be duly established, in conformity with a legal norm, they must be rational and adequate to social relations sought by the Parliament. Therefore, the motions submitted by the Commissioner to the Tribunal trigger a huge social response and, at the same time, contribute to legal socialisation of citizens.

From among the judgments in cases, examined by the CT in 2008, which are important for large social groups, let us mention here the following: judgment in the case of fiscal control, judgment in the case of the lack of judicial control over a public prosecutor's decision to search and retain belongings, judgment in the case concerning the principles for making case records accessible in the course of preliminary proceedings, judgment concerning the principles for detaining suspects based on a public prosecutor's order, judgment on the slandering of the Polish nation, or settlement in the case of restricting the right of defence in the course of disciplinary proceedings exercised by the Supreme Chamber of Control and differentiating the terms for establishing the conditions required to obtain entitlement to a pension on the grounds of sex criterion.

The Act on the Constitutional Tribunal gives the Commissioner, in addition to the possibility of initiating proceedings in the course of abstract control, an exceptional position in accusatorial procedure. In 2008, the Commissioner, making use of this possibility, joined 19 complaints.

The opinion of the Commissioner is that it would be desirable to regulate the internal law appropriately, which would allow the Ombudsman to adopt a direct position, also during the proceedings before the European Court of Human Rights (hereinafter 'the ECHR').



których przedstawił w dniu 25 stycznia 2008 r. Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Sprawiedliwości zastrzeżenia, dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży². Kolejne wystąpienia były kierowane do Ministra Zdrowia i dwukrotnie do Prezesa Rady Ministrów. Do końca 2008 r. postulaty Rzecznika, znajdujące oparcie w orzeczeniu ETPCz, zmierzające do doprecyzowania obecnie istniejącej regulacji prawnej, nie doczekały się finalizacji (szczegółowe omówienie tej kwestii znajduje się w rozdziale dotyczącym ochrony zdrowia).

Istotne dla wypracowywania jednolitego orzecznictwa sądowego i zapewniania w ten sposób bezpieczeństwa obrotu prawnego jest występowanie przez Rzecznika do Sądu Najwyższego z abstrakcyjnymi pytaniami prawnymi. Co do zasady, dotyczą one sytuacji prawnej dużych grup społecznych, tj. mają charakter systemowy. Wśród głównych motywów wystąpienia do Sądu Najwyższego, jak szczególna złożoność niejasnego zagadnienia prawnego, wysoka częstotliwość występowania danego zjawiska oraz istotna dotkliwość skutków wywoływanych przez budzący zastrzeżenia stan faktyczny, aktywność Rzecznika motywują przede wszystkim dwa ostatnie: wysoka częstotliwość występowania danego zjawiska i towarzysząca mu istotna dotkliwość skutków wywoływanych przez budzący zastrzeżenia stan faktyczny. W 2008 r. tego typu charakter miały wnioski: o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r.; w sprawie dodatkowego wynagrodzenia dla twórców za reemisję utworu w telewizji kablowej; w sprawie dopuszczalności ukarania osoby pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, karą pozbawienia wolności do czterech dni; w sprawie rozbieżności w interpretacji pojęcia „przerwa w wykonywaniu kary pozbawienia wolności”; o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego liczenia rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, uprawniającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary; w sprawie rozbieżności w wykładni art. 169 § 1 k.p.c. w zakresie sposobu określania terminu do wystąpie-

The recent case *Janowiec and Trybowski v. Russia* proved in practice that there was such a necessity.

Special attention should be also paid to the issue of executing the Constitutional Tribunal judgments as well as the recommendations resulting from the ECHR judgments in cases against Poland.

The promotion of international human rights protection standards by the Commissioner results in actions aimed at adjusting the Polish law and its application to the standards set in the ECHR judgments. The Commissioner's interventions with reference to the case of Alicja Tysiąc might serve here as an example. The Commissioner consulted experts on the issue, and as a result on 25 January 2008, he provided the Minister of Health and the Minister of Justice with his objections to the Act of 7 January 1993 on Family Planning, Protection of the Human Foetus and the Conditions Governing the Permissibility of Abortion². His subsequent motions were submitted to the Minister of Health, and twice to the Prime Minister. By the end of 2008, the Commissioner's initiatives, based on the ECHR judgments, aiming at clarifying the present legal regulations, were not yet concluded (the Chapter on health protection provides detailed explanation of this issue).

The fact that the Commissioner submits abstract legal questions to the Supreme Court is important for developing uniform judicial decisions and ensuring, as a result, the security of legal transactions. In general, they concern the legal situation of large social groups, i.e. they are of systemic nature. The main motives of applications to the Supreme Court include: the particular complexity of an unclear legal issue; the high frequency of occurrence of a given phenomenon and the significant severity of the consequences of factual circumstances which raise objections; however, the Commissioner's activity is motivated mainly by the last two – the high frequency of occurrence of a given phenomenon and the significant severity of the consequences of factual circumstances which raise objections. In 2008, the following motions were of this nature: motion to adopt an act explaining the differences in judicial decisions on the State Treasury's liability for damages with reference to legislative omissions which originated before 1 September 2004; motion concerning additional remuneration for the creators of a piece of work, if it is rebroadcast by cable

² RPO-578571-I/08 z 25 stycznia 2008 r.

² RPO-578571-I/08 of 25 January 2008.

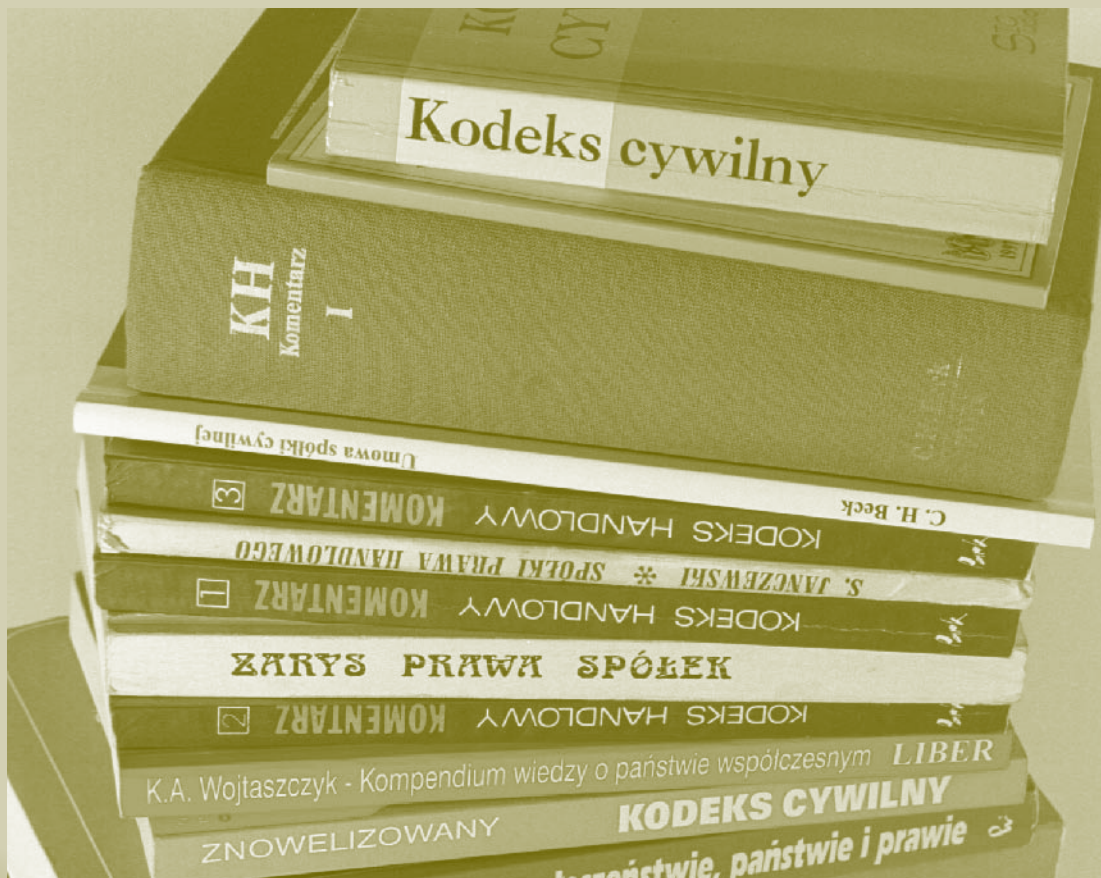


nia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej; w sprawie osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę.

W swej codziennej działalności Rzecznik kieruje się założeniem, że odpowiednie stanowienie, jak i stosowanie prawa powinno budować więzi zaufania między organami władzy publicznej i jednostkami. Powinno przyczyniać się do przestrzegania prawa przez obywateli w poczuciu, że jest ono sprawiedliwe, szanuje przyrodzoną godność człowieka. Warunkiem ludzkiego rozwoju i zachowania przyrodzonej godności jest prawo do wolności, prawdy i sprawiedliwości. Mówiąc o wolnościach i prawach obywatelskich należy pamiętać o niezbędnej symetrii między prawami i obowiązkami, jak też o zachodzącej między prawami i wolnościami rywalizacji, a tym samym potrzebie stałego ich wyważania i równoważenia.

television; motion concerning the admissibility of imprisoning a detainee, including a temporary detainee, for up to fourteen days; motion concerning the discrepancy in the interpretation of the concept of “interruption in sentence”; motion to settle the legal issue concerning the calculation of one-year period of postponed imprisonment which entitles the convict to apply for conditional suspension of punishment; motion concerning the discrepancy in the interpretation of Article 169 (1) of the Code of Civil Procedure with reference to the method of establishing the date for applying for reinstatement of a time limit to exercise a legal action; motion concerning the attainment of retirement age and obtaining the right to a pension as a reason for termination of contract.

In his everyday activity, the Commissioner follows the assumption that both correct making and executing of law should build ties of trust between public administration bodies and individuals. It should contribute to the observance of law by the citizens who feel that it is fair and that it respects the inherent dignity of the human person. The right to freedom, truth and justice is necessary for human development and for preserving the inherent dignity. Speaking about civil freedoms and rights, one should bear in mind the necessity of symmetry between rights and duties, and the rivalry between rights and freedoms, and at the same time the need for their constant measuring and balancing.



1.

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

THE GENERAL ASSESSMENT OF THE STATE
OF OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS IN POLAND;
CONCLUSIONS FROM THE ACTIVITY
OF THE COMMISSIONER
FOR CIVIL RIGHTS PROTECTION



Na kanwie spraw wnoszonych do Rzecznika przez obywateli i cudzoziemców w 2008 r. oraz podejmowanych przez niego z własnej inicjatywy, można sformułować wnioski o charakterze generalnym co do stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Składają się na nie grupy zagadnień dotyczące: jakości stanowienia prawa, brzmienia prawa, wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, niekompletności prawa, stosowania prawa (wykładnia prawa, kontrola przestrzegania prawa i wymiar sprawiedliwości).

A. Stanowienie prawa

Istotne zastrzeżenia wywołuje jakość stanowionego w Polsce prawa. W zbyt wielkim stopniu prawo jest tworzone w sposób przypadkowy, instrumentalnie, z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji.

Z punktu widzenia praw adresatów regulacji prawnych dochodzi do naruszania zasady jasności prawa. Od racjonalnego prawodawcy Rzecznik oczekuje stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu prawnego powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji.

Z tego też m.in. względu Rzecznik wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych z zasadą poprawnej legislacji. Po pierwsze, Rzecznik zakwestionował unormowanie, które wprowadzając zasadę odpowiedzialności za przyznanie klauzuli tajności osoby upoważnionej do podpisania dokumentu, nie wskazuje, o jaką odpowiedzialność chodzi (karną, służbową, czy dyscyplinarną). Po drugie, prawodawca stanowi, iż zawyżanie lub zaniżanie klauzul tajności jest niedopuszczalne. Z ustanowionym zakazem nie wiążą się jednak skutki prawne w postaci obowiązku zmiany klauzuli tajności. Ponadto powyższe unormowanie pomija problematykę bezprawnego utajniania informacji. Niezrozumiałe jest, dlaczego dopiero z faktem wyrażenia lub zaniżenia klauzuli tajności ustawodawca łączy skutek prawny w postaci obowiązku zgłosze-

On the basis of cases submitted to the Commissioner by Polish citizens and by foreigners in 2008, and on the grounds of cases undertaken by the Commissioner on his own initiative, some general conclusions may be drawn on the state of observance of human and civil rights and freedoms within the territory of the Republic of Poland. These conclusions cover the following groups of issues: the quality of legislation, the wording of law, the enforcement of judgments of the Constitutional Tribunal, the incompleteness of law, the application of law (the interpretation of law, the control of law observance and the judiciary).

A. Legislation

The quality of legislation in Poland raises serious reservations. The extent to which the law is made accidentally, instrumentally, with violation of the principles of correct legislation, is too large.

From the point of view of the rights of the addressees of legal regulations, the principle of clarity of law gets violated. The Commissioner expects a rational legislator to establish legal norms that do not raise objections as to the content of imposed obligations and awarded rights. The precision of a legal regulation, which is linked to its clarity, should be observed in the specificity of imposed obligations and awarded rights, so that their content is evident and allows for their execution. Clear, and at the same time precise legislation is a condition for effective communication between the legislator and the addressees of a regulation.

For that reason, among others, the Commissioner submitted to the Constitutional Tribunal a motion to declare the provisions of the Act on Protection of Classified Information inconsistent with the principle of correct legislation. Firstly, the Commissioner argued against the provision, which while introducing the principle of responsibility of the person authorized to sign the document for classifying data, does not indicate what kind of responsibility is meant (penal, functional or disciplinary). Secondly, the legislator specifies that it is unacceptable to assign a higher or lower confidentiality level to data. However, the established ban does not bear any legal effects in the form of obligation to change the confidentiality level of data. Furthermore, the above provision disregards the issue of illegitimate classification of information. It is hard to understand why, according to the legislator's decision, only evident assignment of a higher or lower level of confidentiality to data bears a legal



nia tego faktu przez odbiorcę materiału. Ponadto prawodawca nie zdefiniował pojęcia kluczowego dla ochrony informacji niejawnych, tzn. „wyraźne zawyżenie lub zniżenie klauzuli tajności”.

Rzecznik zauważa, że stanowione prawo wciąż staje się swoistą pułapką dla jednostki i jej związków. Godzi się w prawo jednostki do układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań; do funkcjonowania w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, z zachowaniem życiowej staranności także w przyszłości będą uznawane za zgodne z prawem. Przyjmowane przez prawodawcę nowe unormowania zaskakują ich adresatów. Tymczasem muszą mieć oni czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Szacunku dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty domaga się jej godność, a także jej wolność. Jednostka według własnych preferencji powinna móc układać swoje sprawy i ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje. Nie może natomiast ponosić odpowiedzialności za skutki zdarzeń i zjawisk wywołanych aktywnością prawodawcy.

Stanowione prawo narusza standard nadmiernej ingerencji. Wyraża on ideę wolności i praw jako sfery swobodnego działania jednostki, w które prawodawca może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Nie może on ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zatracających proporcję między stopniem naruszenia praw jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich wolności i praw jednostki. Jego adresatem są organy władzy publicznej. Muszą one działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistością potrzebą.

Zagrożeniem dla przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jest poddawanie prawa incydentalnym nowelizacjom. Także w 2008 r. obserwowano nieczytelność aktów normatywnych będącą efektem ich wielokrotnych zmian. Częste zmiany wzorców postępowania uniemożliwiają faktyczne dostosowanie się do nich. Tymczasem przez przyzmat jakości prawa (i jego stosowania) kształtuje się możliwość korzystania przez jednostkę z wolności i praw jej przysługujących. Wysoka jakość prawa jest

effect in the form of obligation to report this fact by the recipient of the material. Moreover, the legislator failed to define the key concept for the protection of classified information, i.e. “evident assignment of a higher or lower level of confidentiality to data”.

The Commissioner has pointed out that legislation is still a kind of a trap for an individual and his or her relations. What is impaired is the right of individuals to arrange their lives in belief that they do not expose themselves to legal effects, which could not have been foreseen at the time of making decisions and taking action; to function in a belief that their actions, taken in accordance with the applicable law and with due care, will be deemed lawful in the future as well. The new provisions adopted by the legislator come as surprise to their addressees, who need time to adjust to the amended regulations, and to make prudent decisions about further actions. The dignity and freedom of an individual requires respect for the human person as an independent and rational being. Each individual should be able to arrange their lives according to personal preferences, and to bear responsibility for their decisions. They may not, however, bear responsibility for the consequences of events and/or phenomena caused by the activity of the legislator.

The legislation adopted violates the standard of excessive interference. The standard expresses the idea of freedom and rights as a sphere of free actions of an individual, which the legislator may interfere with only if necessary, and only to the necessary extent. The legislator may not establish limits exceeding a certain level of oppressiveness, and in particular losing the balance between the level of violation of individual's rights and the importance of public interest, which is supposed to be protected this way. The function of the ban on excessive interference is to protect all the rights and freedoms of an individual. The addressees of the ban are public administration bodies. Their actions towards an individual must be determined by the real necessity.

The fact that law is subject to accidental amendments is a threat to the observance of human and civil rights and freedoms. Also in 2008, the lack of clarity in normative acts was observed resulting from their numerous amendments. As a result of frequent changes in standards of behaviour, it is in fact impossible to adjust to them. Whereas the aspect of quality of law (and its application) influences the possibility of an individual to execute the rights and freedoms to which



podstawą zaufania jednostki do prawa jako wytworu aktywności władzy publicznej.

Rzecznik odnotowuje postępujący proces przeregulowania stosunków społecznych i wytracania przez człowieka i obywatela zdolności samodzielnego kształtowania własnych zachowań. W aspekcie ilościowym, w 2008 r. Sejm tworzył prawo podobnie intensywnie jak w latach poprzednich. Uchwalił 259 ustaw³. Nadmiar regulacji prawnych często powiązany z ich niską jakością legislacyjną, zmniejsza zdolność absorpcji nowego prawa przez jego adresatów, zdolność dostosowania się do oczekiwań prawodawcy. Tym samym organy państwa wytwarzają prawo bez stworzenia faktycznych warunków do jego przestrzegania.

Pogłębia się zjawisko sektorowości prawodawstwa. Jest ono powiązane z fragmentarycznym postrzeganiem rzeczywistości społecznej i zagubieniem przez ustawodawcę systemowości prawa. Postępuje tworzenie prawa w kontekście rozwiązywania konkretnych, jednostkowych problemów, bez ich związku z zasadami ogólnymi danej gałęzi prawa.

W związku z inflacją prawa i postępującymi problemami z jego jakością, Rzecznik rekomenduje dokonanie zmian w procesie tworzenia prawa. Do najważniejszych propozycji w tym zakresie należy zaliczyć: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu o funkcji techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji. W celu urzeczywistnienia powyższych modyfikacji, powołany przez Rzecznika zespół ekspercki przygotował projekt ustawy o Radzie Stanu.

W 2008 r., podobnie jak w latach poprzednich, Rzecznik podejmował działania (w drodze wystąpień generalnych i indywidualnych) zmierzające do usunięcia z polskiego systemu prawa przepisów niespełniających standardu racjonalności. Skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są zagrożone przez „złą legislację”, której obecnie mamy w

such individual is entitled. The high quality of law constitutes the basis for an individual's confidence in law as a product of the activity of public authorities.

The Commissioner acknowledges the progressive process of over-regulating social relations and the loss of the ability of human persons and citizens to shape their behaviours independently. In terms of quantity, in 2008 the Sejm was producing regulations as intensively as in previous years. It adopted 259 acts³. The excess of legal regulations, often of low legislative quality, decreases the ability of their addressees to absorb the new law and to adjust to the legislator's expectations. Thus, the state authorities make the law without creating real conditions for its observance.

The phenomenon of sector-specific legislation is increasing. It is linked to the fragmentary perception of social reality, and to the fact that the legislator has lost the consistency in law-making. Legal regulations tend to be created in order to solve specific, individual problems, without any relation to the general rules governing a given branch of law.

In relation to the inflation of law and increasing problems with its quality, the Commissioner recommends introducing changes to the legislation process. The most significant proposals in this regard include: deregulation; introduction of actual control of draft legal acts; introduction of follow-up in the form of monitoring of legislation in force; introduction of sunset regulations which involve adopting a principle under which the normative acts in force will automatically expire unless political will to retain them is expressed in a specified period of time; submitting legislation works to the preventive control of a specialised body having a technical and legislative function, and monitoring the effects of legislation. In order to implement the said modifications, the expert team appointed by the Commissioner prepared a draft Act on the Council of State.

In 2008, as in previous years, the Commissioner was taking action (through interventions in both general and individual cases) in order to remove from the Polish system of law the provisions that do not comply with the standard of rationality. The effective protection of civil rights and freedoms, the respect for human dignity and the protection of law as such are all threatened by “bad legislation” which we have currently in excess. However, the proposals to

³ Wykaz ustaw uchwalonych przez Sejm w 2008 r. (stan na 19 stycznia 2009 r.), źródło: www.sejm.gov.pl.

³ The list of acts adopted by the Sejm in 2008 (as of 19 January 2009), source: www.sejm.gov.pl.



nadmiarze. Propozycje naprawy tego stanu muszą odnosić się jednak przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa. Także i w tym kontekście Rzecznik dostrzega konieczność powołania Rady Stanu.

B. Brzmienie prawa

Jakość stanowionego w Polsce prawa budzi zastrzeżenia Rzecznika nie tylko w kontekście przestrzegania przez prawodawcę zasad prawidłowej legislacji, ale także co do materialnej zgodności z Konstytucją RP. Wobec powyższego, także w 2008 r. występował do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa, jak również zgłaszał udział w sprawach skarg konstytucyjnych.

W związku z powyższym, Rzecznik dostrzega, że w kolizji z ochroną prawa własności stoją warunki realizacji prawa odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Dlatego też Rzecznik przyłączył się do skargi konstytucyjnej w sprawie odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję.

Zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych. Na tle zakwestionowanego przepisu między Agencją a nabywcami nieruchomości rolnych często dochodzi do sporów. Przyjęta przez Agencję praktyka jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad państwa prawnego. Z przyznanego jej instrumentu korzysta ona w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej.

W przedmiotowej regulacji nie zostały zachowane konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności, gdyż cel i powody tak dotkliwej ingerencji w prawo własności ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii Agencji, nie określając tego w ustawie, jak wymagają normy konstytucyjne. Brak przesłanek ingerencji w prawo własności uniemożliwia kontrolę w zakresie zgodności takiego ograniczenia prawa podmiotowego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zasada ochrony własności wymaga zapewnienia przez ustawodawcę stabilności temu stosunkowi prawnemu, aby w zgodzie z treścią prawa właściciel mógł z niego korzystać.

remedy this situation must mainly concern the very process of legislation. Also in this context, the Commissioner acknowledges the necessity to appoint the Council of State.

B. The wording of law

The quality of legislation in Poland raises the Commissioner's reservations not only in the context of observing the principles of correct legislation by the legislator, but also with reference to its substantial compliance with the Constitution of the Republic of Poland. Therefore, in 2008 as in the previous years, the Commissioner applied to the Constitutional Tribunal to check the constitutionality of legal regulations, and he also expressed his will to participate in cases of constitutional complaint.

Further to the above, the Commissioner has observed that there exists a conflict between conditions for exercising the right to repurchase agricultural property by the Agricultural Property Agency and the protection of property right. Thus, the Commissioner has supported a constitutional complaint concerning the repurchase of agricultural property by the Agency.

Pursuant to the provisions of the Act on the Administration of the State Treasury Agricultural Property, the Agricultural Property Agency has the right to repurchase property for the benefit of the State Treasury within 5 years, as of the date of its purchase from the Agency, excluding the property located within special economic zones. There are often arguments between the Agency and the purchasers of agricultural property over the questioned provision. The practice adopted by the Agency is unacceptable in the light of principles of the state under the rule of law. The Agency uses the awarded instrument for speculation purposes, as it repurchases land at sale prices set a few years back, and then resells it at a much higher price.

The relevant regulation does not adhere to the constitutional prerequisites for limiting the right to ownership, since the legislator authorised the Agency to solely decide on the purpose of and reasons for such severe interference with the right to ownership, instead of specifying them in the act, as required by the constitutional norms. The lack of prerequisites for interference with the right to ownership makes it impossible to control the compliance of such a restriction of subjective right with the constitutional principle of proportionality. The principle of proper-



Zgodnie z przepisami Prawa o ruchu drogowym, istnieje obowiązek przeprowadzenia badań technicznych przed pierwszą rejestracją pojazdów w Polsce. Obowiązkwowi temu podlegają tylko samochody używane sprowadzane z państw członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązujące przepisy pozwalają na pobieranie za przeprowadzane badania techniczne opłaty prawie dwa razy wyższej od opłaty za badanie okresowe pojazdu krajowego tej samej kategorii. Stan ten spowodował, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał za sprzeczne z prawem wspólnotowym wprowadzenie wymogu pierwszego badania technicznego przywożonych samochodów używanych przed ich rejestracją w Polsce. Trybunał zobowiązał Polskę do zmiany obowiązujących przepisów. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wciąż czeka na aplikację do prawa polskiego.

Rzecznik wskazuje, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewidują odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymagań prawnie określonych, jest niezgodny z przepisami Konstytucji. Podkreśla, że w stanie faktycznym odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, stanowi regułę w załatwianiu tego środka. Zatem trudno mówić o spełnieniu warunku rzeczywistego i skutecznego prawa do sądu. W ocenie Rzecznika kształt przepisów nakazujących stosowanie niezwykle restrykcyjnego formalizmu przy wnoszeniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nieprzewidujący wezwania do uzupełnienia braków skargi, przed jej odrzuceniem, wskazuje na jedynie pozorną, iluzoryczną możliwość realizacji prawa wyrażonego w Konstytucji. W przekonaniu Rzecznika, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, dlatego też oczekuje od ustawodawcy dokonania zmiany w prawie.

Z podobnych względów Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej odrzucenia apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia. Jego zdaniem przepis Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie bez wzywania do uzupełnienia braków apelacji wnoszonej przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, która to apelacja nie została prawidłowo opłacona – jest niezgodny z przepisami Konstytucji.

ty protection requires the legislator to ensure stability of this legal relation so that the owner could use it in accordance with the wording of law.

Pursuant to the provisions of the Traffic Law Act, roadworthiness tests are required before the first registration of vehicles in Poland. Only used cars imported from the European Union Member States are subject to this requirement. According to the provisions in force, it is possible to charge for the roadworthiness tests a fee almost twice as high as the fee for periodical tests for a domestic vehicle of the same category. As a result of this situation, the European Court of Justice has found that the introduction of the obligation to carry out the first roadworthiness test of imported used cars before their registration in Poland is incompatible with the Community law. The Court has obliged Poland to change the provisions in force. The judgment of the European Court of Justice is still to be implemented to the Polish law.

The Commissioner has pointed out that the provisions of the Code of Civil Procedure, to the extent to which they provide for the rejection – without summons to correct defects – of an application to declare unlawful a valid decision not complying with legal requirements, are inconsistent with the Constitution. He has emphasised that in factual circumstances the rejection of an application for declaration of unlawfulness is a rule in dealing with such cases. Thus, it is hard to talk about meeting the requirement of the real and efficient right to a trial. In the Commissioner's opinion, the form of provisions imposing the obligation to apply unusually strict formalism while lodging an application to declare a valid decision unlawful, which does not provide for summons to correct defects before rejection of the complaint, indicates that the possibility to exercise the right expressed in the Constitution is only illusive. The Commissioner believes that the rapidity of proceedings is not a value for which the protection of subjective rights might be sacrificed; therefore, the legislator is expected to amend legislation.

For similar reasons, the Commissioner expressed his will to participate in proceedings following a constitutional complaint concerning the rejection of an appeal due to incorrect payment. The Commissioner is of the opinion that the regulation of the Code of Civil Procedure, to the extent it provides for rejecting, without summons to correct defects, an appeal lodged by a lawyer, legal adviser or patent agent, due to incorrect payment, is inconsistent with the Constitution.



Kwestionowana regulacja prawnoprocesowa przybiera postać swoistej „pułapki”. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z niejasnymi przepisami procesowymi, z drugiej zaś, ich naruszenie sankcjonowane jest najsurowszym rygorem – odrzuceniem środka zaskarżenia, bez możliwości naprawienia ewentualnego, a być może wcale niepopelnionego przez stronę, błędu. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości proceduralnej. W opinii Rzecznika, norma ta narusza także prawo do zaskarzania orzeczeń. Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym.

Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zwrotu pism procesowych, bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych, w postępowaniu w sprawach gospodarczych. Jego zdaniem przepis Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewiduje, iż sąd odrzuca sprzeciw od nakazu zapłaty zawierający braki formalne, bez uprzedniego wezwania strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika do ich usunięcia, jest niezgodny z Konstytucją. Uproszczenie i przyspieszenie postępowania może dotyczyć kwestii formalnych, natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów tym bardziej, że sprawność rozpoznania sprawy przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, tj. bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym. W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych.

Krytykowaną regulacją powoduje, że także wraz ze skorzystaniem z pomocy prawnej profesjonalnego pełnomocnika ma miejsce ryzyko niepomyślnego dla strony zakończenia postępowania sądowego (w postaci odrzucenia określonego pisma). Błąd formalny adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego będzie obciążać stronę, która poszukiwała fachowej pomocy, zaś sankcją uchybienia pełnomocnika będzie zamknięcie stronie drogi do merytorycznego rozpatrzenia sporu przez sąd. Zdaniem Rzecznika, analizowana regulacja wypacza prawo do poszukiwania profesjonalnej pomocy prawnej i wymaga zmiany w prawie.

Rzecznik dostrzega problem przewlekłości postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jego zdaniem konieczne

The questioned procedural regulation becomes a kind of a “trap”. On the one hand, we are dealing with unclear procedural provisions, on the other, however, their violation is sanctioned with the strictest measure – the rejection of an appeal without the possibility to correct any potential error that might have never been committed by the party. It is impossible to reconcile such a situation with the principle of procedural fairness. According to the Commissioner, this norm also violates the right to challenge a decision. The rapidity of court proceedings may be achieved by means of other mechanisms, without depriving the parties of the possibility to lodge an appeal.

The Commissioner also expressed his will to participate in proceedings following constitutional complaints concerning the return of pleadings, without summons to correct defects of form, in economic cases. The Commissioner is of the opinion that the regulation of the Code of Civil Procedure, to the extent to which it provides for the court rejecting an appeal against the payment order affected by formal defects, without first calling upon the party represented by a professional attorney to correct such defects, is inconsistent with the Constitution. The simplification and acceleration of proceedings may concern the formal issues, however, under no circumstances may it concern the powers of the parties relating to the protection of their rights and interests, the more so because the rapidity of court proceedings may be achieved by means of other mechanisms, i.e. without depriving the parties of the possibility to lodge an appeal. The protection of subjective rights may not be sacrificed for the sake of the rapidity of proceedings.

As a result of the questioned regulation, the use of legal assistance of a professional representative also poses the risk of an unfavourable conclusion of legal proceedings for the party (in the form of rejection of a given document). The technical error made by a lawyer, legal adviser or patent agent will incriminate the party that sought professional assistance, while the representative’s mistake will prevent the party from having the dispute examined by the court. According to the Commissioner, the analysed regulation distorts the right to seek professional legal assistance and requires changes in the legislation.

The Commissioner acknowledges the problem of excessive duration of judicial proceedings in cases concerning labour and social security law. In his opinion, it is necessary to resume work on changing the



jest wznowienie prac nad zmianą przepisów mającą na celu odciążenie sądów apelacyjnych. Rzecznik poparł inicjatywę nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego w celu poszerzenia właściwości sądów rejonowych w zakresie spraw o renty socjalne, roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami, spraw o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz ustalanie składek na te ubezpieczenia. Warte rozważenia jest wprowadzenie regulacji prawnych dyscyplinujących wykonywanie czynności przez biegłego. Należałoby również znowelizować przepisy kodeksu postępowania cywilnego tak, aby nałożyć obowiązek rozpoznawania przez sądy w pierwszej kolejności spraw z powództw pracowników, z określeniem rozsądnego terminu ich załatwienia od daty wniesienia pozwu. Rozważenia wymaga także wprowadzenie obowiązku rozpoznania apelacji w tych kategoriach spraw w określonym terminie. Zdaniem Rzecznika warto również zbadać potrzebę wprowadzenia podobnych rozwiązań w odniesieniu do terminów załatwiania spraw w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

C. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Jako poważne zagrożenie dla wolności i praw człowieka i obywatela odbiera Rzecznik niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Z dużym niepokojem odbiera sytuację, w której organy państwa – w tym przede wszystkim Rada Ministrów Sejm i Prezydent RP – nie podejmują wszelkich działań niezbędnych do przywrócenia stanu konstytucyjności prawa. W związku z powyższym, podobnie jak w roku ubiegłym, także i w 2008 r. Rzecznik kierował szereg wystąpień mających na celu zmianę tego stanu rzeczy. M.in. występował w tym zakresie do właściwych kompetencyjnie organów państwa, postulował wprowadzenie stałego monitoringu przez Radę Ministrów zapadających wyroków oraz przygotowania harmonogramu prac nad ich wykonywaniem. Rzecznik z nadzieją przyjmuje powierzenie w 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów Rządowemu Centrum Legislacji zadania obejmującego monitorowanie i analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz koordynowanie prac Rady Ministrów w tym zakresie. Wyraża nadzieję, że podjęte prace będą skutkować uporządkowaniem systemu prawa, w szczególności

provisions in order to reduce the burden of courts of appeal. The Commissioner supported the initiative to amend the provisions of the Code of Civil Procedure in order to extend the jurisdiction of regional courts in terms of cases concerning social pensions, claims arising out of legal relations between the members of open pension funds and these funds or their bodies, claims for establishing the fact of being subject to social insurance, and for establishing social security contributions. The introduction of legal regulations governing the execution of tasks by an expert witness is worth considering. The provisions of the Code of Civil Procedure should also be amended in order to impose upon the courts obligation to examine, in the first place, the cases instituted by employees, and to specify a reasonable period of time, starting from the date of filing a suit, for resolving such cases. It is, moreover, worth considering the introduction of the obligation to hear an appeal in the said categories of cases within a specified period of time. According to the Commissioner, it should also be checked whether it is necessary to introduce similar solutions with reference to the periods of time for resolving cases concerning social insurance.

C. Enforcement of judgments of the Constitutional Tribunal

The Commissioner perceives the failure to enforce judgments of the Constitutional Tribunal as a serious threat to human and civil rights and freedoms. He is seriously concerned by the fact that state authorities – first of all the Council of Ministers, the Sejm and the President of the Republic of Poland – do not undertake all actions necessary to restore the constitutionality of law. Thus, in 2008, as in the previous year, the Commissioner made several addresses with the view to change the situation. Among others, he addressed the competent state authorities, calling for constant monitoring of judgments delivered by the Council of Ministers, and for the preparation of a work schedule for their implementation. The Commissioner welcomes the fact that in 2008 the Prime Minister entrusted the Government Legislation Centre with monitoring and analysis of judgments issued by the Constitutional Tribunal, and coordinating the work of the Council of Ministers in this regard. The Commissioner expresses his hope that the work undertaken will result in bringing order to the system of law, in particular by amending appropri-



przez dokonanie zmian stosownych przepisów, wyeliminowanie z obrotu prawnego unormowań sprzecznych z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego lub usunięcie powstałych w ich wyniku luk prawnych.

D. Niekompletność prawa

Rzecznik dostrzega, że ze zjawiskiem nadmiaru regulacji prawnych koegzystuje brak regulacji prawnych służących realizacji określonych wolności i praw podmiotowych.

Mimo wielu wystąpień kolejnych Rzeczników, do chwili obecnej nie uregulowano kwestii obsługi zobowiązań wynikających z emisji przedwojennych papierów wartościowych. Tego stanu rzeczy nie zmieniło rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny w 2007 r. połączonych skarg konstytucyjnych dotyczących wykupu przez Skarb Państwa obligacji wydanych przed 1939 r. Trybunał stwierdził, że przepisy obowiązującego prawa ograniczają dostęp do waloryzacji sądowej w zakresie zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. i zamyka skarżącym możliwość odwołania się do tego mechanizmu, a sądowi jego zastosowanie. Rozwiązanie uniemożliwiające sądową waloryzację zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. wyłącznie ze względu na kryterium terminu ich powstania jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie wejścia w życie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, na okres 12 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Rzecznik stwierdza, że ze względu na konieczność faktycznej realizacji praw posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie, kwestia ich wykupu powinna być uregulowana w sposób kompleksowy.

Problemem istotnym z punktu widzenia uporządkowania stosunków własnościowych jest brak środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami kraju. Zgodnie z przepisami ustawy osoby, które posiadają zaświadczenia lub decyzje potwierdzające prawo do rekompensaty wydane na podstawie odrębnych przepisów i nie zrealizowały prawa do rekompensaty, występują do wojewody z wnioskiem o ujawnienie w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty. Jednak ustawa nie reguluje sytuacji, gdy wojewoda załatwia w sposób odmowny wnio-

ate provisions, by eliminating regulations which are in contradiction with Constitutional Tribunal judgments, or by closing loopholes resulting from these regulations.

D. The incompleteness of law

The Commissioner notes that the phenomenon of over-regulation coexists with the lack of legal regulations allowing for the exercise of specific subjective rights and freedoms.

Despite the numerous interventions made by successive Commissioners, the issue of discharging obligations resulting from the pre-war bonds has not been settled so far. The situation has not changed after the Constitutional Tribunal examined, in 2007, joint constitutional complaints concerning the redemption by the State Treasury of bonds issued prior to 1939. The Tribunal found that the legal provisions in force limit the access to the adjustment by the court of pecuniary obligations arising after 30 October 1950, and that they prevent appellants from invoking this mechanism, and the court from applying it. A solution which prevents the court from adjusting pecuniary obligations arising after 30 October 1950, on the sole grounds of the criterion of date when they arise, is inconsistent with the Constitution. The Constitutional Tribunal ruled that the loss of binding force of the provision declared inconsistent with the Constitution was delayed for 12 months from the date of publication of the judgment in the Polish Journal of Laws (*Dziennik Ustaw*).

The Commissioner argues that since the rights of the holders of pre-war bonds, guaranteed by the Republic of Poland, are to be actually executed, the issue of bond redemption should be regulated comprehensively.

The lack of means of appeal, which should serve the people seeking compensation for leaving real property outside the current borders of the Polish State, is an important problem from the point of view of regulating ownership relations. Pursuant to the provisions of the Act, persons who possess statements or decisions confirming their right to compensation, issued under separate provisions, and who did not execute their right to compensation, submit an application to the Voivode to enter in a relevant register the chosen method of executing their right to compensation. However, the Act does not regulate a situation when the Voivode re-



sek o ujawnienie w rejestrze uprawnionych. Pojawia się więc pytanie zarówno o formę tego rozstrzygnięcia, jak i o ewentualną drogę odwoławczą. Zdaniem Rzecznika jest sytuacją niedopuszczalną, aby prawo podmiotowe jednostki o charakterze majątkowym, ustalone w ramach uprzedniego postępowania merytorycznego, było „anulowane” poprzez incydentalne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym, od którego nie przysługuje odwołanie. W opinii Rzecznika celowe jest więc rozważenie wprowadzenia wyraźnej regulacji, że odmowa wpisu do rejestru uprawnionych następuje w formie decyzji administracyjnej. Takie unormowanie stanowiłoby wyraźne wzmocnienie pozycji stron postępowania, które mogłyby zaskarżyć tę decyzję poprzez odwołanie. Dlatego też Rzecznik oczekuje od Rady Ministrów podjęcia działania w sprawie.

Wciąż mają miejsce problemy wierzycieli z wejściem w posiadanie nieruchomości oraz z doprowadzeniem do eksmisji byłych właścicieli. Wierzyciele, pomimo posiadania tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, nie są w stanie wejść w posiadanie nieruchomości, ani doprowadzić do eksmisji byłych właścicieli. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności okazało się tytułem nieskutecznym. Komornicy podnoszą, iż na podstawie w/w postanowienia możliwe jest jedynie wprowadzenie wierzyciela w posiadanie lokalu. Brak jest natomiast podstaw do usuwania z niego osób i rzeczy. Wskazują jednocześnie na konieczność legitymowania się dodatkowym orzeczeniem sądu nakazującym dłużnikowi opuszczenie i opróżnienie lokalu. Jednocześnie powództwa o wydanie nieruchomości (eksmisyjne) składane przez wierzycieli, są oddalane. W ocenie sądów postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości zawiera w sobie nakaz wydania nieruchomości nabywcy. W praktyce okazuje się, iż norma wynikająca z przepisów kodeksu postępowania cywilnego daje podstawę jedynie do wprowadzenia nowego właściciela w posiadanie nieruchomości. Nie jest jednak traktowana jako tytuł egzekucyjny nakazujący dłużnikowi opróżnienie lokalu. Z tego względu celowe wydaje się, iż przedmiotowego problemu nie da się rozwiązać w drodze aktów stosowania prawa i niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Konieczne jest dokonanie zmiany w omawianym przepisie poprzez wskazanie, iż prawomocne postanowienie

jects an application to make an entry in the register of the entitled persons. Thus, a question arises as to the form of this decision, and a possible means of appeal. According to the Commissioner, it is unacceptable that the subjective property right of an individual, established under the previous substantial proceedings, is “cancelled” by incidental settlement of a formal nature, which is not subject to appeal. The Commissioner is of the opinion that it would be justified to consider introducing an explicit regulation saying that a refusal to make an entry in the register of the entitled persons is issued in the form of administrative decision. Such a regulation will significantly strengthen positions of the parties to the proceedings who could appeal against such a decision. Therefore, the Commissioner expects the Council of Ministers to take action on this issue.

Creditors still have problems with coming into possession of real property and evicting the former owners. Despite having a writ of execution in the form of a valid decision adjudicating the ownership of property, provided with an enforcement clause, creditors are not able to come into possession of property and to evict its former owners. A valid decision adjudicating the ownership of property turned out to be ineffective. Law enforcement officers claim that on the grounds of the above decision it is only possible to bring a creditor into possession of premises. There are no grounds, however, to remove people and objects from such premises. At the same time, they mention the necessity to hold an additional judicial decision ordering the debtor to leave and vacate the premises. Moreover, actions for recovery of property (evictions), initiated by creditors, are dismissed. According to courts, the decision adjudicating the ownership of property includes an order to release property to its purchaser. In practice, it turns out that the standard resulting from the provisions of the Code of Civil Procedure gives grounds only for bringing a new owner into possession of property. However, it is not treated as a writ of execution ordering the debtor to leave the premises. Therefore, it seems that the problem in question cannot be solved by the application of law, and the intervention of the legislator is necessary. The discussed provision needs to be amended by indicating that a valid decision adjudicating the ownership of property is also a writ of execution to bring the purchaser into possession of property, to vacate the premises by the executed



o przysądzeniu własności jest także tytułem egzekucyjnym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości oraz do opróżnienia jej przez dłużnika egzekwowanego oraz osoby i rzeczy prawa jego reprezentujące.

W świetle przepisów Konstytucji każdy ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z dyspozycją konstytucyjną, tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg powinna określać ustawa.

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowanie dotyczące skarg i wniosków. Natomiast problematyce petycji ustawodawca nie poświęcił żadnych szczegółowych postanowień. Nie wiadomo, czy ze środka tego można korzystać w celu ochrony interesów tylko indywidualnych, czy również zbiorowych. Kwestia możliwości zwracania się przez każdego do władz publicznych i łączący się z tym obowiązek udzielenia odpowiedzi dotyczy bezpośrednio wolności i praw człowieka i obywatela. Tymczasem brak szczegółowej regulacji odnośnie przedmiotu i trybu rozpatrywania petycji powoduje niewykonanie przepisów Konstytucji. W związku ze sprawowaniem przez Prezesa Rady Ministrów zwierzchniego nadzoru nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów administracji publicznej, Rzecznik oczekuje w tym zakresie inicjatywy prawotwórczej Rady Ministrów.

Rzecznik wskazuje na brak dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia pomija odwołanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z nimi „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”. Strony postępowania w sprawach o wykroczenia – na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających, tj. przed skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie

debtora, and to remove people representing his rights and objects belonging to him.

In accordance with the provisions of the Constitution, everyone shall have the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in his own interest or in the interests of another person - with his consent - to organs of public authority, as well as to organizations and social institutions in connection with the performance of their prescribed duties within the field of public administration. According to the Constitution, the procedures for considering petitions, proposals and complaints shall be specified by statute.

The Code of Administrative Procedure regulates the proceedings in cases of complaints and proposals. However, the legislator has not provided for any specific regulations governing petitions. It is not evident whether this measure may be used to protect individual interests only, or may it also be used to protect public interests. The possibility for each individual to address public authorities, and the resulting obligation of the authorities to provide an answer, are directly related to human and civil rights and freedoms. On the other hand, the lack of explicit regulation concerning the issue of, and the procedure for, hearing petitions results in non-application of Constitutional provisions. Since the Prime Minister acts as a superior authority supervising the reception and hearing of complaints and petitions addressed to public administration bodies, the Commissioner expects a legislative initiative of the Council of Ministers in this respect.

The Commissioner points to the fact that the parties to the proceedings do not have access to files of a misdemeanour case during the discovery process. The Code of Procedure in Misdemeanour Cases disregards the reference to the provisions of the Code of Criminal Procedure. Pursuant to the provisions: “unless provided otherwise by law, the inspection of files of the preparatory proceedings in progress, the making of copies and photocopies of the same by parties, defence counsels, legal representatives and statutory agents, and the issuance of certified copies or photocopies, for a fee, shall require permission by the person conducting the preparatory proceedings. With the permission of the state prosecutor, access to files in the pending preparatory proceedings could be given to other persons in exceptional circumstances.” The parties to the proceedings in misdemeanour cas-



– nie posiadają prawa wglądu do akt, sporządzania odpisów i kserokopii z akt oraz otrzymywania uwierzytelnionych odpisów lub kserokopii z akt, co stanowi z jednej strony ograniczenie prawa do obrony osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, a także naruszenie praw pokrzywdzonego, który nie ma dostępu do dowodów zebranych w sprawie. W efekcie, Rzecznik oczekuje od Rady Ministrów wykonania prac zmierzających do usunięcia omawianej luki normatywnej.

W obowiązującym stanie prawnym od orzeczenia sądu lekarskiego wymierzającego lekarzowi karę upomnienia bądź nagany, nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Zgodnie z przepisami ustawy o izbach lekarskich wynika, że lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego-sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Oznacza to w rezultacie, iż odwołanie takie nie przysługuje w razie ukarania obwinionego lekarza karą upomnienia bądź nagany. Na tle tak ukształtowanego stanu prawnego powstała wątpliwość, czy realizuje on w sposób dostateczny konstytucyjne gwarancje prawa do sądu.

Już od 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich interweniuje w sprawie zmiany przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej lekarzy i innych pracowników medycznych. Rzecz dotyczy konieczności dostosowania obowiązujących przepisów do norm zawartych w Konstytucji i regulacjach międzynarodowych oraz do nowych wymagań i standardów, w tym – w zakresie ochrony praw uczestników postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej i wzmocnienia nadzoru nad tym postępowaniem. Rzecznik wyraża nadzieję, że kwestia znajdzie swoje dookreślenie w ustawie o izbach lekarskich.

Niezbędne jest ustanowienie regulacji materialnoprawnych określających odpowiednie gwarancje proceduralne, zapewniające weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowi istotną przeszkodę w traktowaniu na jednakowych zasadach starających się o dostęp o pracę w sferze publicznej i sprzyja nadużyciom w procesie naboru.

es – during the discovery process, i.e. before a motion for penalty is submitted to the court – do not have the right to inspect files, make copies and photocopies of the same, and receive their certified copies or photocopies, which constitutes a restriction of the right of defence of a person, if there are reasonable grounds to submit a motion for penalty against that person, on one hand, and an infringement of the rights of the injured party, who does not have access to the relevant evidence gathered, on the other. As a result, the Commissioner expects the Council of Ministers to pursue their work to close the legislative loophole in question.

Under the current legal situation, a decision of the Medical Court to admonish or reprimand a physician is not subject to appeal before the Ordinary Court. In accordance with the provisions of the Act on the Chamber of Physicians, a physician suspended or disqualified from practicing the profession by the Supreme Medical Court of the second instance has the right to appeal to the court of competent jurisdiction – the Labour and Social Security Court- within 14 days from the date of delivery of the judgement and of the statement of reasons. The above implies that no appeal lies from the decision to admonish or reprimand the accused physician. In the light of such a legal situation, the question has arisen whether the regulation sufficiently provides for the right to a trial, guaranteed by the Constitution.

Since 1999, the Commissioner has been applying to amend the provisions on professional liability of physicians and other medical personnel. His applications concern the necessity to adjust the regulations in force to the standards provided for in the Constitution and in international regulations, as well as to new requirements and standards, including those for protection of rights of the parties to the proceedings in cases concerning professional liability, and for strengthening supervision over such proceedings. The Commissioner expresses his hope that the issue will be specified in the Act on the Chamber of Physicians.

It is necessary to establish legally substantive regulations, ensuring that the decisions on recruitment to public services may be verified. The lack of adequate control and appeal procedures is a serious obstacle to equal treatment of the candidates applying to work in public services.



E. Stosowanie prawa. Wykładnia prawa

Wadom z zakresu stanowienia prawa towarzyszą wady mające miejsce w procesie jego stosowania. Na tle tych samych przepisów prawa ma miejsce ich różniczna interpretacja tak przez organy administracji publicznej jak i sądy.

Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie można ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa jest rozpoznawana przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe. Jedną z podstaw zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa jest to, aby jednostka mogła zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy lub znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury.

Organ stosujący prawo do konkretnych i indywidualnych wypadków stosuje normy ogólne i abstrakcyjne, których stanowienie zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, a z jego upoważnienia także dla organów wykonawczych. Organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku uchwalenia przez prawodawcę przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładni owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać. Ryzyko to nie może obciążać adresatów regulacji, szczególnie wówczas gdy odnoszą się one do materii wolności i praw obywateli. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia jakie nadają obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. Kompetencja ta została powierzona sądom.

W celu minimalizowania ryzyka odmiennej wykładni przepisów prawa stosowanych w sprawach tożsamościowo podobnych, Rzecznik zwraca uwagę na znaczenie funkcji wykładniczej Sądu Najwyższego. Oczekuje od niego, że wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, gdzie nie jest niezbędna interwencja prawodawcy, Sąd Najwyższy poprzez dokonanie wykładni przepisów prawa umożliwi ich przewidywalne, a zarazem racjonalne stosowanie przez uczestników obrotu prawnego, w tym także nieprofesjonalnego.

E. The application of law. The interpretation of law

The defects in legislation are accompanied by defects in the application of law. The same legal provisions can be interpreted differently, both by the public administration bodies and by the courts.

While specifying the content of the constitutional principle of protecting individual's confidence in the state and in the law made by the state, one may not ignore the basic fact that the public understanding of the content of law is based on its interpretation by state administration bodies in law enforcement practice. One of the fundamental aspects of the principle of individual's confidence in the state and in the law made by the state is the fact that an individual should be able to assume that the content of the law in force is exactly the same as established by the courts, and especially by the Supreme Court, or as expressed in consistent judicial decisions.

The authority, applying the law to specific and individual cases, applies general and abstract standards the making of which falls within the exclusive competence of the legislator, and under his authority, also within the competence of executive bodies. The legislator is supposed to shape the content of the law in such a way that it unambiguously expresses specific legal norms which realise the intended social goals. If the legislator enacts ambiguous provisions, the risks arises that interpretation of these provisions, respecting the adopted rules of interpretation, may differ from their intended meaning. This risk shall not burden the addressees of regulations, especially if these regulations concern the issue of civil rights and freedoms. Such people need to act with confidence in the meaning of the provisions in force assigned by those state authorities that make the final decision on the content of specific civil rights and freedoms. This task lies within the competence of the courts.

In order to minimise the risk of differences in interpretation of legal provisions in cases of similar character, the Commissioner draws attention to the significance of interpretative function of the Supreme Court. The Commissioner expects that the Supreme Court, whenever possible and if the legislator's intervention is not necessary, by interpreting the provisions of law, will enable the parties to legal transactions, including the unprofessional ones, to apply those provisions in a predictable and rational way.



F. Kontrola przestrzegania prawa i wymiar sprawiedliwości

Zastrzeżenia Rzecznika budzi sposób stosowania przepisów prawa przez organy ścigania, a także sądy. W tym kontekście trzeba wskazać na przewlekłość postępowań przygotowawczych i sądowych, na nadmierne stosowanie tymczasowego aresztowania.

Prawo do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało zagwarantowane tak w Konstytucji, jak i w uregulowaniach prawa europejskiego (tj. w ramach struktur unijnych, jak i w prawie Rady Europy). Pomimo nowelizacji procedur, a także wprowadzenia do polskiego systemu prawnego skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w praktyce kwestia rozpoznawania sprawy przez sąd ze zwłoką nie została rozwiązana. Powyższy problem w sposób szczególnie Rzecznik sygnalizuje Ministrowi Sprawiedliwości i prezesom sądów. Oczekuje od nich, iż w ramach posiadanych środków nadzoru administracyjnego doprowadzą do stanu realizowania konstytucyjnego prawa do sądu.

Nie do przyjęcia w państwie prawnym jest nieterminowe załatwianie spraw w sądach wieczystoksięgowych. Mimo informatyzacji, w dalszym ciągu rozpatrzenie wniosku o dokonanie wpisu do księgi wieczystej trwa wiele miesięcy, w niektórych wypadkach prawie rok. Sytuacja taka występuje nie tylko w dużych ośrodkach, ale także w małych miejscowościach, gdzie skala obrotu nieruchomościami – a co za tym idzie, zakres jego ewidencjonowania w księgach – nie są znaczne. W związku z opóźnieniami w rozpatrzeniu wniosku dochodzi do ponoszenia przez obywateli wymiernych strat majątkowych, mają one miejsce w związku z opóźnieniami w rozpatrzeniu wniosku. Jest to najczęściej kwota ubezpieczenia kredytu, którą muszą opłacać przed dokonaniem właściwego zabezpieczenia transakcji (w postaci wpisu hipoteki do księgi wieczystej). Choć dla własności nieruchomości, jej nabycie następuje z chwilą zawarcia umowy i nie jest uzależnione od wpisu do księgi wieczystej (tzw. deklaratoryjny charakter wpisu), mimo wszystko realny uszczerbek majątkowy jest spowodowany także przez faktyczne „zamrożenie” możliwości zbycia prawa do czasu dokonania wpisu. Jest to szczególnie istotny problem w przypadku tych praw, dla których powstania wpis do księgi wieczystej jest niezbędnym. Owa wymierność strat jest ważna również ze względu na ewentualność procesów odszkodowawczych, wy-

F. The control of law observance and the judiciary

The Commissioner questions the way the provisions of law are applied by law enforcement bodies and by the courts. In this context, one should mention the excessive duration of preliminary proceedings and of judicial proceedings, as well as the excessive use of temporary imprisonment.

The right to have the case examined without undue delay is guaranteed by both the Constitution and the European legislation (i.e. the Community law and the law of the Council of Europe). Even though the procedures have been amended, and a complaint against violation of the party's right to have the case examined without undue delay, have been introduced to Polish law system, in practice the issue of delays examining cases by courts has not been solved. The Commissioner has brought the above matter to special attention of the Minister of Justice and of court presidents. They are expected, using the measures of administrative supervision available to them, to ensure that the constitutional right to a trial is observed.

The untimely settlement of cases before land and mortgage register courts is unacceptable under the rule of law. Despite computerisation, it still takes several months, in some cases almost a year, to examine the application for entry in the land and mortgage register. The situation is such not only in large cities, but also in smaller towns where the range of property market and, in result, the number of records in registers, is not substantial. Due to delays in examining applications, citizens suffer significant material losses. In most cases, it is the cost of credit insurance which must be paid before the transaction is properly secured (by registering a mortgage in the land and mortgage register). Although the ownership of property is transferred at the time of its acquisition, once an agreement is signed, and it is not conditional on the entry in the land and mortgage register (the so-called entry of declaratory nature), yet the real material loss is caused by the fact that the possibility to transfer the right to property is blocked until the entry is actually made. This problem is especially important in case of rights which are conditional upon the entry in the land and mortgage register. This magnitude of losses is also important in the context of possible compensatory proceedings initiated on the grounds of the provisions of the Act on the com-



taczanych na podstawie przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, trudności natury organizacyjnej nie zwalniają państwa z odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie sprawy. Powyższy problem w sposób szczególny Rzecznik sygnalizuje Ministrowi Sprawiedliwości i prezesom sądów. Oczekuje od nich, iż w ramach posiadanych środków nadzoru administracyjnego doprowadzą do stanu realizacji praw podmiotowych.

Z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych, Rzecznik zwraca uwagę na zawieszanie przez sąd postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie tego samego rodzaju została wniesiona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, Rzecznik złożył wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: przepis Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może stanowić podstawę do zawieszenia przez sąd z urzędu postępowania w sprawie tego samego rodzaju, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego?

Wojewódzkie sądy administracyjne wydają postanowienia o zawieszeniu postępowania z uwagi na to, że rozstrzygnięcia innych toczących się postępowań sądownoadministracyjnych (skarg kasacyjnych od wyroków sądów administracyjnych pierwszej instancji) będą miały istotne znaczenie dla zawisłych przed tymi sądami postępowań. Rzecznik przychylił się jednak do poglądów reprezentowanych w tej kwestii przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Zdaniem Rzecznika nie zachodzi ścisły związek pomiędzy wynikiem toczącego się postępowania kasacyjnego, a postępowaniem zawisłym przed wojewódzkim sądem administracyjnym w innej, jakkolwiek rodzajowo jednorodnej sprawie. W rezultacie w omawianym zakresie nie zachodzi ustawowa przesłanka uzasadniająca zawieszenie postępowania. Zawieszenie postępowania w sytuacji procesowej, gdy jego wynik nie zależy od innego toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego może być uznane za równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki.

plaint against violation of the party's right to have the case examined without undue delay. In the light of jurisdiction of the Supreme Court and the European Court of Human Rights, organisational obstacles do not absolve the state of its responsibility for the excessive duration of proceedings. The Commissioner brings the above matter to the attention of the Minister of Justice and the Presidents of the courts in particular. They are expected, within their measures of administrative supervision, to make the substantive rights observed.

In the context of substantive rights protection, the Commissioner points out the stay of proceedings when an appeal in cassation against another case of the same kind has been lodged to the Supreme Administrative Court. With reference to the discrepancy found in the jurisdiction of the administrative courts, the Commissioner submitted to the Supreme Administrative Court a motion to resolve the following legal issue: whether the provision of the Law on Proceedings before Administrative Courts may constitute a basis for the court to suspend *ex officio* proceedings in a case of a similar kind, until a valid termination of proceedings in another case, which has already been closed, but the judgment has been appealed against to the Supreme Administrative Court.

Voivodeship Administrative Courts issue decisions to suspend proceedings since the judgments issued in other ongoing administrative court proceedings (cassation complaints against the judgments of administrative courts of first instance) are particularly important for the proceedings pending before these courts. However, the Commissioner concurred with the opinion of the Supreme Administrative Court on this issue. According to the Commissioner, there is no close relation between the result of the ongoing cassation proceedings and the proceedings pending before the Voivodeship Administrative Court in another case, although of a similar kind. As a result, there is no legal prerequisite for suspending proceedings in the area in question. The suspension of proceedings in a trial situation, when its result does not depend on other ongoing administrative court proceedings, may be considered equal to violation of the constitutional right to have the case examined without undue delay.

The Supreme Administrative Court adopted the following resolution: the provisions of the Law on



Naczelny Sąd Administracyjny podjął następującą uchwałę: przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stanowią podstawy do zawieszenia przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sądy mają samodzielnie rozstrzygać wszystkie zagadnienia faktyczne i prawne, związane z rozpoznawaną sprawą. W odniesieniu do spraw sądowoadministracyjnych oznacza to, iż sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych zobowiązani są samodzielnie rozstrzygać wszystkie związane ze sprawą dylematy faktyczne i prawne. Oczekiwanie przez nich na rozstrzygnięcie spornego zagadnienia przez Naczelny Sąd Administracyjny jest zatem działaniem wbrew przepisom Konstytucji. Ponadto zawieszenie postępowania wiąże się z nieuchronną zwłoką w załatwieniu sprawy, co ma niebagatelne znaczenie w świetle konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki oraz zasady szybkości postępowania sądowo administracyjnego.

Motyw przewlekłości postępowań pojawia się w związku z zawieszaniem postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących zawody prawnicze do czasu zakończenia postępowania karnego toczącego się przeciwko sędziemu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie możliwości podjęcia działań mających na celu zwiększenie efektywności i sprawności prowadzonych przeciwko członkom zawodów prawniczych postępowań dyscyplinarnych w zakresie, w jakim dochodzi do przewlekłości tych postępowań spowodowanych nieuzasadnionym ich zawieszaniem.

W 2008 r. Rzecznik sygnalizował, że zawieszanie postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących zawody prawnicze, ze względu na równoległe prowadzone postępowanie karne, stwarza niebezpieczeństwo przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego w przypadku zakończenia postępowania karnego orzeczeniem stwierdzającym, że dana osoba nie dopuściła się przestępstwa. Należy bowiem podkreślić, iż konkretne zachowanie przedstawiciela zawodów prawniczych, nie będące przestępstwem, może mimo to stanowić delikt dyscyplinarny.

Co do istoty, równoległe prowadzenie postępowania karnego nie stanowi przeszkody w toku postępo-

Proceedings before Administrative Courts do not constitute a basis for the Voivodeship Administrative Court to suspend proceedings *ex officio* until a valid termination of proceedings in another case of the same kind, which has already been closed but the judgment has been appealed to the Supreme Administrative Court. The courts are supposed to settle on their own all factual and legal issues related to the case examined. For administrative court proceedings, it means that the judges of the Voivodeship Administrative Courts are obliged to settle on their own all factual and legal issues related to the case. Thus, their awaiting for a settlement of a controvential issue by the Supreme Administrative Court is inconsistent with the provisions of the Constitution. Moreover, the suspension of proceedings unavoidably results in delay in the settlement of the case, which is of considerable importance in the light of the constitutional order to examine cases without undue delay, and of the principle of rapidity of administrative court proceedings.

The issue of excessive duration of proceedings emerges with reference to suspending disciplinary proceedings against people practising law until criminal proceedings against the judge are closed. Further to the above, the Commissioner applied to the Minister of Justice – the Public Prosecutor General – to consider the possibility of taking action in order to increase the effectiveness and rapidity of disciplinary proceedings against the members of legal professions to the extent to which the excessive duration of these proceedings is caused by their unjustified suspending.

In 2008, the Commissioner pointed out that the practice of suspending disciplinary proceedings against people performing legal professions, because of the parallel criminal proceedings, creates the danger that the disciplinary misconduct may become prescribed if the criminal proceedings are concluded with a decision stating that a given person did not commit a crime. It needs to be emphasised, however, that a specific behaviour of representative of legal professions, which is not a crime, may be a disciplinary offence.

As a matter of fact, parallel criminal proceedings do not interfere with the course of disciplinary proceedings. It is not, however, possible to justify rationally how the performance of actions in criminal proceedings could prevent disciplinary proceedings



wania dyscyplinarnego. Nie da się bowiem racjonalnie uzasadnić, w jaki sposób wykonywanie czynności w postępowaniu karnym uniemożliwia prowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Nie jest także jasne *ratio legis* przepisów umożliwiających zawieszenie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do radców prawnych lub adwokatów ze względu na równoległe prowadzone postępowanie karne.

Rzecznik, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, dostrzega, iż problem przewlekłości dotyczy nie tylko sądowego postępowania. Ma także odniesienie do postępowania przygotowawczego. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki nie ma większego znaczenia, który z organów władzy państwowej działa opieszale: sąd, prokuratura czy inny organ. Dla jednostki ważne jest, aby jej prawa podmiotowe były przez organy państwa respektowane. W związku z powyższym Rzecznik oczekuje od Prokuratora Generalnego podjęcia wszelkich niezbędnych działań służących zmianie tego stanu rzeczy.

Rzecznik poddaje pod rozagę Ministrowi Sprawiedliwości postulat przeprowadzenia szkoleń sędziów w zakresie wymogów co do uzasadnień postanowień o tymczasowych aresztach, z uwagi na fakt, iż właśnie lakoniczność uzasadnień bądź automatyczne powtarzanie wcześniej podawanych powodów decyduje o uznaniu przez ETPC stosowania aresztu za nieuzasadnione. W stosunku do sędziów (ew. prezesów sądów) dopuszczających się rażącej i nieuzasadnionej przewlekłości w rozpoznawaniu zażaleń powinny być wyciągane konsekwencje dyscyplinarne. Prezesi sądów powinni być zobowiązani do nadzoru nad sprawami, których termin rozpoznania przekracza odpowiedni standard. Ministerstwo Sprawiedliwości powinno być zaś informowane o szczególnie drastycznych przykładach przewlekłości, zanim jeszcze dojdzie do skargi do ETPC.

Z punktu widzenia ochrony praw własności, zastrzeżenia Rzecznika budzi przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych. Organy administracji rządowej nie radzą sobie z terminowym rozpatrywaniem roszczeń reprivatyzacyjnych. W ocenie Rzecznika sytuacja, w której organy administracji publicznej prowadzą postępowania administracyjne z rażącym naruszeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych, nie może być dłużej tolerowana. Żadne powody nie mogą usprawiedliwiać nadmiernej przewlekłości postępowania administracyjnego. W szczególności nie mogą być

from being conducted. The *ratio legis* of provisions allowing for the suspension of disciplinary proceedings against legal advisers or lawyers because of the parallel criminal proceedings is not clear as well.

The Commissioner, similarly to the European Court of Human Rights, acknowledges that the issue of excessive duration concerns not only judicial proceedings. It also relates to preliminary proceedings. In the context of the protection of individual's rights, it is of little relevance which of the state authorities acts dilatory: the court, the state prosecutor's office or some other body. For an individual it is important that the state authorities respect his or her subjective rights. Further to the above, the Commissioner expects the Public Prosecutor General to take all necessary steps to change this situation.

The Commissioner has asked the Minister of Justice to consider the possibility of providing judges with training on the requirements concerning justifications of pre-trial detentions on account of the fact that it is the brevity of justifications, or automatic repetition of reasons already given, that makes the ECHR deem the use of pre-trial detention unjustified. The judges (or the presidents of courts) allowing for gross and unjustified excessive duration in the examination of complaints should be subject to disciplinary consequences. The presidents of courts should be obliged to exercise supervision over cases where the period for hearing exceeds the appropriate standard. The Ministry of Justice should be informed about the particularly striking examples of excessive duration, before a complaint is submitted to the ECHR.

As to the protection of ownership rights, the Commissioner is concerned about the excessive duration of administrative proceedings in property restitution cases. The government administration bodies fail to hear property restitution claims on time. According to the Commissioner, the situation when the state administration bodies conduct administrative proceedings with an apparent failure to observe the time-limits for settling administrative cases can no longer be tolerated. No reasons can justify the excessive duration of administrative proceedings. In particular, the administrative bodies cannot use staffing problems and other organisational and technical issues as justification, because civil rights may not be dependent upon the organisational abilities of public officers.

The Commissioner's opinion is that in order to eliminate the excessive duration of administrative



usprawiedliwieniem dla organów administracyjnych problemy kadrowe i inne względy organizacyjno-techniczne. Prawa obywateli nie mogą bowiem zależeć od zdolności organizacyjnych urzędników publicznych.

W ocenie Rzecznika, dla usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych nie są wystarczające środki prawne przewidziane przez kodeks postępowania administracyjnego i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi takie jak zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie i skarga na bezczynność organu administracji publicznej.

W sprawach reprivatyzacyjnych przewlekłość ma charakter systemowy, gdyż dotyczy prawie wszystkich prowadzonych postępowań administracyjnych w tych sprawach. Stan taki utrzymuje się od wielu lat, a organy administracji nie są zainteresowane jego zmianą. Sytuacja ta od dawna jest obiektem troski Rzecznika, który wielokrotnie występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskami o podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych lub prawnych zmierzających do usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez ten urząd. Wystąpienia te nie odniosły dotychczas skutku, gdyż pomimo zobowiązania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do podjęcia dodatkowych działań dyscyplinujących terminowość załatwiania spraw, ilość skarg kierowanych do Rzecznika na przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez ten urząd nie uległa zmianie.

Zdaniem Rzecznika niezbędne wydaje się powiązanie odpowiedzialności finansowej za przewlekłość postępowania z budżetem jednostki organizacyjnej administracji publicznej rozpoznającej sprawę administracyjną na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Zasadne może być też wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych za szkodę wyrządzoną stronom postępowania administracyjnego przez rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego, gdyż dotychczas istniejące możliwości dyscyplinowania urzędników państwowych nie są wystarczające lub nie są właściwie wykorzystywane. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych zapobiegających nadmiernej przewlekłości postępowań administracyjnych.

proceedings, the legal measures provided for by the Code of Administrative Procedure and by the Act Law on Proceedings before Administrative Courts, such as a complaint about the failure to settle the case on a timely basis, and a complaint about the failure of the administration to make a ruling, are not sufficient.

In property restitution cases, the excessive duration is of a systemic nature and it relates to almost all administrative proceedings in cases of this kind. Such situation has existed for many years, and the administrative bodies are not interested in changing it. The Commissioner has been worried about this situation for some time. He intervened several times with the Minister of Agriculture and Rural Development, asking for appropriate organisational or legal steps in order to eliminate the excessive duration of administrative proceedings conducted by this office. These interventions have not been successful so far, since despite the commitment of the Minister of Agriculture and Rural Development to take additional measures which could impose some discipline in terms of timely settlement of cases, the number of complaints submitted to the Commissioner, concerning the excessive duration of administrative proceedings conducted by this office, has not changed.

According to the Commissioner, it seems necessary to link financial liability for excessive duration of proceedings with the budget of the public administration organisational unit which examines the administrative case, following the solution adopted in the Act on the complaint against violation of the party's right to have the case examined without undue delay. It might be also reasonable to impose on state officials the liability for damage inflicted on the parties to administrative proceedings due to the excessive duration of such proceedings, since the presently available measures of disciplining state officials are not sufficient, or are not used correctly. Therefore, the Commissioner requested the Prime Minister to take appropriate legislative and organisational action in order to prevent the excessive duration of administrative proceedings.

The Commissioner indicates that the right to ownership is violated with regard to establishing the market value of land designated or taken for public roads. Pursuant to the provisions of the ordinance of the Council of Ministers on the valuation of real estate and the estimated cadastre survey, the



Rzecznik wskazuje na naruszanie prawa do własności w zakresie określenia wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Zdaniem Rzecznika wskazane przepisy są sprzeczne z zasadą ustalania wysokości odszkodowań. Obowiązujące przepisy nie chronią w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi do nabywania lub wywłaszczania nieruchomości). Pozwalają na nabywanie nieruchomości po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania, nie określając ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarczają dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za otrzymaną cenę nie jest w stanie nabyć ekwiwalentnej nieruchomości.

Podobny problem jest dostrzegalny w zakresie odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, obywatele zostają pozbawieni nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie. Nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Ze względu na to, iż powyższa regulacja nie zobowiązuje organów administracji publicznej do wydania

market value of land designated or taken for public roads is estimated on comparative grounds, taking into account transaction sale prices obtained for land designated or taken for public roads. According to the Commissioner, the provisions mentioned are inconsistent with the principle for determining the amount of compensation to be paid. The provisions in force do not protect the rights of citizens in their relations with public authorities (competent bodies for the acquisition or expropriation of real estate). They allow for purchasing real estates at prices set according to the adopted estimation method, without determining their real value, thus burdening their previous owner with the costs of implementing a public project, since such person will not receive an equivalent in the form of fair compensation. The unconstitutionality of adopted solutions is visible mainly when the owner becomes deprived of his property constituting his place of residence, and with the money received cannot afford to purchase a comparable property.

A similar problem can be observed with reference to compensation for expropriated real estates. As a result of the decision of public administration bodies to transfer the ownership of a real estate to the State or local government units, citizens are deprived not only of the real estate ownership, but also of the possibility to receive compensation for the lost property. Real estates taken for public roads, which on 31 December 1998 were possessed but not owned by the State Treasury or local government units, by virtue of the law became, as of 1 January 1999, the property of State Treasury or appropriate local government units, against the payment of a compensation. The amount of compensation is determined and paid in accordance with the rules and method provided for in the provisions on compensations for expropriated real estates, upon the application of the real estate owner submitted between 1 January 2001 and 31 December 2005. After this period, the claim expires.

Due to the fact that the above regulation does not require public administration bodies to issue a relevant decision before the deadline for submitting application, sometimes people formally entitled to receive compensation are deprived of this possibility without any fault on their part. According to the Commissioner, a possibility for claims for compensations to expire before the people enti-



przedmiotowej decyzji do czasu, zanim ustanie możliwość złożenia wniosku o przyznanie odszkodowania, występują sytuacje, gdy osoby formalnie uprawnione do uzyskania odszkodowania są pozbawione możliwości jego uzyskania bez swojej winy. W ocenie Rzecznika nie jest zgodny z Konstytucją stan, w którym dopuszcza się możliwość wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych, zanim osoby uprawnione otrzymały oficjalne potwierdzenie przejścia własności ich nieruchomości z mocy prawa na organ publiczny.

Rzecznik zwraca uwagę na wnioski obywateli dotyczące działań Policji. Zawierają one m. in. zarzuty niedozwolonego używania przymusu fizycznego wobec osób zatrzymanych i przesłuchiwanym. Ma miejsce nieinformowanie zatrzymanych o możliwości składania zażaleń na zatrzymanie oraz o możliwości składania skargi na podjęte czynności związane z podejmowaną interwencją. Przypadki naruszenia praw i wolności przez funkcjonariuszy Policji jak również – w niektórych przypadkach – drastyczność naruszeń podstawowych praw i wolności skłaniają do postawienia tezy, że w omawianej kwestii występuje problem związany z zapewnieniem przestrzegania praw i wolności obywatelskich. W związku z powyższym niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań zapobiegawczych, które w dostatecznym stopniu zapewnią zgodność z obowiązującymi przepisami realizacji czynności związanych z podejmowanymi interwencjami i zatrzymywaniem osób.

Głębokie zaniepokojenie Rzecznika wywołuje możliwość inwigilowania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego obywateli poprzez elektroniczną, grupową kontrolę ich korespondencji. Jest ona nie do pogodzenia z prawem jednostki do prywatności. Dlatego też Rzecznik oczekuje od Prezesa Rady Ministrów precyzyjnych wyjaśnień w tym zakresie.

Rzecznik wskazuje na nadal mające miejsce przedludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych i czynienie wyjątków od zasady, że powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi minimum 3 m².

Rzecznik, stojąc na straży praw i wolności obywatelskich, dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw obywateli. W przypadku ofiar przestępstw, sprawą podstawową jest realizacja ustawowych przepisów przewidujących uwzględnienie prawnie chronionych praw pokrzywdzonego. Sytuacja ofiar zmienia się na lepsze. Są to jednak zmiany zbyt powolne, stymulowane najczęściej tylko nagłaśnianymi przez media skandalami. Dlatego też Rzecznik

could have received an official confirmation that, by virtue of law, the ownership of their real estate was passed on to a public body, is inconsistent with the Constitution.

The Commissioner draws attention to citizens' complaints concerning the operations carried out by the police, including allegations of the unlawful use of force against the detained and interrogated persons. Sometime the detainees are not informed about the possibility to submit complaints regarding their detention and the procedures carried out in relation to the intervention. The cases of police officers violating the rights and freedoms, as well as – in some cases – the seriousness of violation of fundamental rights and freedoms, lead to the thesis that the issue in question is related to the problem of ensuring that civil rights and freedoms are respected. As a consequence, it is necessary to immediately undertake preventive measures which will ensure that the actions related to interventions and detention of people are sufficiently compliant with the provisions in force.

The Commissioner is seriously concerned with the possibility that the Internal Security Agency may keep citizens under surveillance by controlling their electronic correspondence. This practice cannot be reconciled with the individual's right to privacy. Therefore, the Commissioner expects the Prime Minister to provide clear explanations in this regard.

The Commissioner points out that penal institutions and detention centres are still overcrowded, and there are exceptions made to the rule that there should be at least 3 square metres per prisoner in each cell.

The Commissioner, as a guard of civil freedoms and rights, aims to guarantee that civil rights are actually respected. In the case of victims of crimes, the key issue is to execute the statutory regulations providing for respecting legally protected rights of the injured. The situation of victims has been improving. The improvement, however, is too slow and most often the changes are stimulated by scandals exposed by the media. Therefore, the Commissioner strives to make these changes real, systemic and felt by the interested parties, and he wants to integrate the activities of various institutions and non-governmental organizations in this field.



nik dąży do tego, aby były to zmiany realne, systemowe, odczuwane przez wszystkich zainteresowanych oraz aby doszło do integracji poczynań różnych instytucji i organizacji pozarządowych w tej sferze.

Rzecznik zwraca uwagę na sytuację osób pokrzywdzonych znęcaniem. Narazone są one na dalsze ataki agresji ze strony osób podejrzanych, często mimo toczącego się postępowania karnego czy interwencji Policji. Ma miejsce brak działań organów procesowych zmierzających do odseparowania od nich osób podejrzanych o znęcanie.

Ma miejsce nieprzestrzeganie przepisów prawa w ramach naboru kandydatów na stanowiska w administracji publicznej i w przedsiębiorstwach z udziałem Skarbu Państwa. Zgodnie z przepisami prawa, nabór na te stanowiska jest otwarty i konkurencyjny. Natomiast w praktyce powyższy standard nie jest w pełni realizowany. Rzecznik oczekuje od osób piastujących stanowiska publiczne i odpowiedzialnych za proces rekrutacyjny, wyeliminowania zjawiska nepotyzmu i praktyk o podobnym charakterze.

Mimo konstytucyjnie zagwarantowanego powszechnego dostępu obywateli do publicznej służby zdrowia, realizacja powyższego prawa podmiotowego nie przebiega prawidłowo. W szczególności, nie ma precyzyjnego określenia zakresu świadczeń zdrowotnych, gwarantowanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych). Skutki braku jednoznacznych uregulowań w tym względzie są przedmiotem wielu naruszeń praw podmiotowych. Dlatego też Rzecznik wzywa ministra właściwego ds. zdrowia oraz Prezesa Rady Ministrów do wypełnienia swych konstytucyjnych obowiązków.

Ma miejsce nieprzestrzeganie praw pacjenta w publicznych szpitalach. Wciąż bywają postrzegani jako dodatek do właściwej opieki medycznej. Stąd też Rzecznik apeluje do Ministra właściwego ds. zdrowia o podjęcie właściwych działań naprawczych.

RPO dostrzega kompleks problemów dotyczących osób chorych.

Jego istotne zastrzeżenia budzi realizacja konstytucyjnego prawa do szczególnej opieki zdrowotnej dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Podobnie przedstawia się sytuacja zdrowotna dzieci i młodzieży uczącej się. Dzieci przewlekłe chore i niepełnosprawne mają utrudnioną możliwość realizowania prawa do edukacji i prawa do odpowiedniej opieki profilaktyczno-

The Commissioner pays attention to the situation of the abused persons. They are exposed to further aggression of the suspected persons, frequently despite the ongoing criminal proceedings or the police intervention. The court authorities take no action to isolate the victims from persons suspected of abuse.

The provisions of law related to recruitment for positions in public administration and in companies owned by the State Treasury are not always observed. Pursuant to the provisions of law, recruitment for these positions is open and competitive, while in practice the above standard is not fully implemented. The Commissioner expects the people holding public positions and responsible for the recruitment process to eliminate the phenomenon of nepotism and similar practices.

Despite the fact that the universal access to public health care services is guaranteed by the Constitution, it is not executed appropriately. In particular, there is no precise definition of health benefits guaranteed within the mandatory health insurance system (the so-called “guaranteed benefits package”). The consequences of no clear regulations in this regard lead to numerous violations of subjective rights. Therefore, the Commissioner calls the Minister competent for health and the Prime Minister to fulfil their constitutional obligations.

The rights of patients in public hospitals are not always respected. Sometimes patients are still perceived as an addition to the proper health care. Thus, the Commissioner appeals to the Minister competent for health to take appropriate corrective measures.

The Commissioner for Civil Rights Protection acknowledges the complexity of the problems of the sick.

He is seriously concerned by the execution of the constitutional right of children, pregnant women, the disabled and the elderly to special health care. The health situation of children and youth is similar. The chronically sick and disabled children have difficulty in executing their right to education, and to preventive medical care, which should encourage the Council of Ministers to take appropriate measures.

The Commissioner has noted that there is still much to be done for the care of a woman of child-bearing age, a pregnant woman and a woman giving birth, as well as for the care of an infant to be



lecniczej, co powinno skłonić Radę Ministrów do podjęcia stosownych działań.

Rzecznik zauważyła, iż wiele jest jeszcze do zrobienia, aby opieka nad kobietą w wieku rozrodczym, nad kobietą ciężarną i rodzącą oraz opieka nad noworodkiem była łatwo dostępna, kompetentna, udzielana w stosownym czasie, a promocja zdrowia i profilaktyka zagrożeń uzyskała rzeczywisty, a nie tylko deklarowany, priorytet.

Ujawnia się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych. Pogarsza się jakość udzielanych świadczeń. Według opublikowanego w listopadzie 2008 r. Raportu Narodowego Instytutu Zdrowia – PZH, „Sytuacja zdrowotna ludności Polski”, spadek umieralności niemowląt uległ zahamowaniu w 2007 r., a poziom umieralności jest jeszcze wyraźnie (o 1/4) wyższy od przeciętnego w Unii Europejskiej. W publicznych szpitalach problemem jest pobieranie dodatkowych opłat za tzw. usługi ponadstandardowe, których katalog i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale na podstawie zarządzeń ich kierowników. Kolejnym problemem są dyskryminacyjne praktyki wobec położnych i kobiet wyrażających chęć urodzenia dziecka poza szpitalnym oddziałem położniczym.

Niepokój Rzecznika budzi sytuacja dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego. Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich operacje serca wykonywane są w ciągu roku u 2,2 tys. dzieci, natomiast przeprowadzenie takich zabiegów należałoby wykonać u 3 tys. dzieci, co oznacza, że corocznie w Polsce ok. 800 chorych na serce dzieci pozbawionych jest szans na niezbędne leczenie. Podobne nierealizowanie prawa do opieki zdrowotnej Rzecznik odnotowuje m.in. w obszarze opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci i dorosłych, czy w dostępie do leczenia onkologicznego. Dlatego też Rzecznik wzywa ministra właściwego ds. zdrowia oraz Prezesa Rady Ministrów do wypełnienia swych konstytucyjnych obowiązków.

W obszarze przestrzenia prawa w obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego, dochodzi do naruszania standardów postępowania przez placówki opiekuńczo-wychowawcze. Problemem w skali kraju jest również przebywanie w placówkach opiekuńczo – wychowawczych nieletnich wychowanków, którzy posiadają postanowienie sądu o umieszczeniu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

W obszarze ochrony środowiska ma miejsce naruszanie prawa poprzez nieprawidłowe gospodaro-

easily available, competent and timely, and for the health promotion and prevention to become a real, and not declaratory, priority.

The problem of the shortage of beds at the obstetric and neonatal wards has turned out to be very serious. The quality of services rendered is deteriorating. According to the report of the National Institute of Public Health – National Institute of Hygiene published in November 2007, entitled “The State of Health of the Polish Citizens”, the infant mortality rate decrease stopped in 2007, and the mortality rate is still much higher (by one-fourth) than the EU average. Public hospitals charge additional fees for the so-called non-standard services, the catalogue and price lists of which are established by individual hospitals based on their managers’ orders. Another problem is the discrimination of midwives and other women wishing to give birth outside the hospital obstetric ward.

The Commissioner is worried about the situation of children in need of highly specialised treatment. According to the data of the Club of Polish Cardiac Surgeons, around 2,200 children undergo heart surgery a year, while around 3 thousand children are in need of such treatment, which means that every year in Poland around 800 children, suffering from heart problems, are deprived of opportunity to receive necessary treatment. The Commissioner notes a similar failure to execute the right to health care, among others, in the area of palliative and hospice care for children and adults, or in access to oncological treatment. Therefore, the Commissioner calls upon the Minister competent for health and the Prime Minister to fulfil their constitutional obligations.

With reference to the observance of law in the area of family and custody law, education and care centres sometimes violate the standards of procedure. A country-wide problem is also the fact that juvenile pupils stay in education and care centres, despite the court order placing them in juvenile education centres.

In the area of environment protection, the law is violated by improper hospital waste management. The sanitary and technical state of places of waste disposal, where waste is stored until it is collected by waste management companies, raises most objections. In some hospitals liquid waste is directed straight to the general sewage system. In rare



wanie odpadami szpitalnymi. Najwięcej zastrzeżeń budzi stan sanitarno-techniczny miejsc składowania odpadów, gdzie są one gromadzone do czasu odebrania przez przedsiębiorstwa zajmujące się ich utylizacją. W części szpitali nieczystości płynne kierowane są bezpośrednio do ogólnej sieci kanalizacyjnej. W nielicznych przypadkach, zwłaszcza szpitali posiadających oddziały zakaźne, ścieki podlegają wstępnemu oczyszczeniu i dezynfekcji przed odprowadzeniem ich do kanalizacji. Jeszcze mniejszy odsetek szpitali posiada własne oczyszczalnie ścieków.

cases, especially in hospitals with isolation wards, wastewater undergoes preliminary treatment and disinfection before it is channelled to the sewage system. The percentage of hospitals with own sewage treatment plants is even lower.



KONSTYTUCJA
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

2.

PRIORYTETOWE DZIAŁANIA
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
(WYMIAR KADENCJI I ROKU 2008)

THE PRIORITIES OF THE COMMISSIONER
FOR CIVIL RIGHTS PROTECTION
(FOR THE ENTIRE TERM OF OFFICE
AND FOR THE YEAR 2008)



Wśród działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich można wskazać priorytety o charakterze strategicznym, determinujące działalność Rzecznika w okresie całej kadencji oraz priorytety operacyjne, wyznaczane do realizacji w danym roku.

A. Priorytety strategiczne w całej kadencji Rzecznika

1. Propagowanie idei ochrony praw i wolności jednostki

Rzecznik propaguje ideę ochrony praw i wolności jednostki, w tym – upowszechnia międzynarodowe standardy wolności i praw człowieka. W celu ich realizacji wykorzystuje takie środki działania, jak: wystąpienia generalne, wystąpienia w sprawach indywidualnych, współpraca ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, współdziałanie z instytucjami innych państw, instytucjami międzynarodowymi i wspólnotowymi, organizowanie tzw. dni otwartych, upowszechnianie informacji o pracy Rzecznika, działalność wydawnicza, systematyczna i intensywna współpraca ze środkami społecznego przekazu, konferencje, debaty, obejmowane patronaty.

Wyrazem zaufania do Rzecznika Praw Obywatelskich, jako organu stojącego na straży przestrzegania praw podmiotowych, jest powierzenie mu w styczniu 2008 r. funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

2. Realizacja zasad prawidłowej legislacji

Rzecznik prowadzi działania w celu podjęcia zmian o charakterze systemowym, które zapewnią wyższy niż dotychczas poziom ochrony praw podmiotowych. Kierując się osiągnięciem owego priorytetu, konieczne jest wprowadzenie szeregu mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznym – legislacyjnym. W związku z tym, działający przy Rzeczniku zespół ekspercki opracował projekt reformy procesu legislacyjnego.

Zdaniem Rzecznika podstawowym źródłem problemów wynikających z wprowadzenia do syste-

The actions undertaken by the Commissioner for Civil Rights Protection include strategic priorities which determine the Commissioner's activity during the entire term of office, and his operational priorities which to be implemented in a given year.

A. Strategic priorities for the entire term of office of the Commissioner

1. Promoting the idea of protection of rights and freedoms of an individual

The Commissioner promotes the idea of protection of rights and freedoms of an individual, including the international standards of human rights and freedoms. In order to implement these priorities, he makes use of such measures as: general interventions; interventions in individual cases; cooperation with associations, civil organisations, other social associations and foundations for the protection of human and civil rights and freedoms; cooperation with institutions from other countries, with international and community institutions; organising the so-called "open days"; disseminating information on the Commissioner's work; publishing activity; systematic and intensive cooperation with the mass-media; conferences; debates, and patronages.

The confidence in the Commissioner for Civil Rights Protection, as a guard of subjective rights, was expressed by the fact that in January 2008 he was entrusted with the function of the National Preventive Mechanism, within the meaning of Article 3 of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane, or Degrading Treatment or Punishment.

2. Implementation of the principles of correct legislation

The Commissioner takes action in order to introduce systemic changes which will ensure a higher level of protection of subjective rights than previously. With a view to achieving this priority, it is necessary to introduce several corrective mechanisms to improve the quality of legislation in terms of its substance and technical aspects. Therefore, the Commissioner's expert group has prepared a proposal for legislative reform.

According to the Commissioner, the main source of problems resulting from introducing to the legal



mu prawnego wadliwie skonstruowanych przepisów, naruszających standardy prawidłowej legislacji, jest wadliwy proces stanowienia prawa. Obecnie działające instytucje opiniujące projekty aktów normatywnych, *de facto* podporządkowane są służbowo i politycznie rządowi lub tworzącej go większości parlamentarnej, a więc mają ograniczoną faktyczną zdolność wdrażania standardów prawidłowej legislacji. Z tej też przyczyny ich korygujący wpływ na działalność legislacyjną parlamentu i rządu jest (bez względu na ich najwyższą staranność zawodową) ograniczony.

Z tych względów Rzecznik wystąpił z inicjatywą powołania specjalnego organu – Rady Stanu, obligatoryjnego uczestnika procesu legislacyjnego. Organ ten opiniowałby projekty ustaw i innych aktów normatywnych przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza oraz sprawował swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa. Rada w swych opiniach oceniałaby zgodność projektu z Konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, jego spójność z systemem prawa, zgodność z zasadami techniki prawodawczej oraz rzetelność oceny skutków regulacji.

3. Egzekucja obowiązującego prawa

Za składową państwa prawnego Rzecznik przyjmuje egzekucję obowiązującego prawa, tj. wykonywanie wyroków TK, wyroków sądowych oraz stanowienie aktów normatywnych ukonkretniających prawa przyznane jednostce lub wprowadzające mechanizmy ochrony posiadanych przez nią wolności. Z tego też powodu jako poważne zagrożenie dla wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik przyjmuje niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym Rzecznik kieruje do właściwych organów państwa szereg wystąpień mających na celu zmianę tego stanu rzeczy. M.in. postulował wprowadzenie stałego monitoringu przez Radę Ministrów zapadających wyroków oraz przygotowania harmonogramu prac nad ich wykonywaniem. Rzecznik z nadzieją przyjmuje powierzenie w 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów Rządowemu Centrum Legislacji zadania obejmującego monitorowanie i analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz koordynowanie prac Rady Ministrów w tym zakresie.

system of incorrectly formulated provisions which violate the standards of correct legislation, is the faulty regulatory process. The current institutions evaluating draft normative acts are *de facto* officially and politically subordinate to the government and the parliamentary majority, thus their effective capacity to implement the standards of correct legislation is limited. As a consequence, their corrective impact on legislative activity of the parliament and government is limited (despite their highest professional diligence).

For the above reasons, the Commissioner launched an initiative to appoint a special body – the Council of State, an obligatory participant of the legislative procedure. This body would give opinions on draft acts and other normative acts prepared by all entities having the right of legislative initiative, and would in a way take care of the correctness of systemic as well as technical aspects of legislative procedure. In its opinions, the Council would evaluate the consistency of a given draft act with the Constitution and with ratified international agreements, its compliance with the system of law and rules on legal drafting, and the reliability of regulation impact assessment.

3. Execution of the law in force

The execution of the law in force, i.e. the enforcement of judgments given by Constitutional Tribunal and by courts, as well as establishing normative acts specifying the rights of individual, and introducing mechanisms for protecting the freedoms of individual, is perceived by the Commissioner as a basic component of the state of law. Therefore, the Commissioner perceives the failure to enforce judgments of the Constitutional Tribunal as a serious threat to human and civil rights and freedoms. Further to the above, the Commissioner submits numerous motions to competent state authorities to change this situation. Among others, he recommended that the Council of Ministers introduces a constant monitoring of rendered judgments and prepares a schedule of work on their enforcement. The Commissioner welcomes the fact that in 2008 the Prime Minister entrusted the National Legislation Centre with monitoring and analysing the judgments of the Constitutional Tribunal, and coordinating the work of the Council of Ministers in this regard.



4. Reforma wymiaru sprawiedliwości

W ocenie Rzecznika nie można mówić o naprawie państwa bez reformy wymiaru sprawiedliwości. Kwestia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości ma wymiar nie tylko krajowy, ale także międzynarodowy, co potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stale są w nim akcentowane problemy przewlekłości postępowań sądowych oraz nadmiernego stosowania tymczasowego aresztowania. Podobnie jak Trybunał Europejski, Rzecznik wskazuje na nadużywanie tymczasowego aresztowania, tj. ograniczanie wolności jednostki bez wyroku i bez uzasadnionych powodów oraz na naruszanie zasady prawa do sądu wskutek przewlekłego postępowania sądowego.

W ramach reformy wymiaru sprawiedliwości, przedmiotem działania Rzecznika są także takie zagadnienia, jak: inflacja zadań nałożonych na sądy, organizacja sądowego zaplecza administracyjnego, system oceny i motywacji sędziów, sądownictwo dyscyplinarne, pomoc ofiarom przestępstw, egzekucja wyroków sądów.

B. Priorytety operacyjne Rzecznika w roku 2008

1. Powszechny dostęp do pomocy prawnej

Realność wolności i praw podmiotowych zależy od powszechności pomocy prawnej. Z tego też powodu, priorytetem Rzecznika w 2008 r. było uregulowanie kwestii dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla ubogich. Sprawa dotyczy zarówno udzielania pomocy na etapie przedsądowym, jak i zwalnianie z opłat sądowych, a także świadczenie pomocy na etapie postępowania sądowego w postaci zastępstwa procesowego.

Drugim obliczem powszechnej pomocy prawnej jest sposób określenia ustroju zawodów prawniczych, w kierunku likwidacji zbędnych przeszkód biurokratycznych, odejścia od świadczenia pomocy prawnej na zasadach monopolistycznych. Rzecznik podejmuje (czego wyrazem jest przygotowany w 2008 r. i złożony w 2009 r. wniosek do TK w sprawie przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych) działania w kierunku racjonalizacji dostępu do zawodów prawniczych.

2. Prawo do dobrej administracji

Do kompetencji Rzecznika należy kontrola i badanie, czy na skutek zachowania organów administracji

4. Reform of the judiciary

The Commissioner is of the opinion that the reform of the state is impossible without reforming the judiciary. The issue of proper functioning of the judiciary has a national, but also international dimension, which is confirmed by the jurisdiction of the European Court of Human Rights. It still emphasises the issues of the excessive duration of judicial proceedings and the excessive use of remand in custody. Similarly to the European Court, the Commissioner points out the excessive use of remand in custody, i.e. restricting the individual's freedom without a judgment and without reasonable grounds, as well as the violation in result of excessively long proceedings, of the principle granting the right to a trial.

As part of the reform of the judiciary, the Commissioner's actions also involve such issues as: the excessive number of tasks assigned to the courts, organisation of court administration, system of evaluating and motivating the judges, disciplinary jurisdiction, providing help to victims of crimes, enforcement of court judgments.

B. The Commissioner's operational priorities in 2008

1. Universal access to legal assistance

The reality of subjective rights and freedoms depends on the universality of legal assistance. Therefore, the Commissioner's priority in 2008 was to regulate the issue of access to unpaid legal assistance for the poor. This issue involves providing assistance before a trial, but also exempting from court fees, and offering help during judicial proceedings in the form of representation in proceedings.

Another aspect of universally available legal assistance is establishing the system of legal professions with a view to remove unnecessary bureaucratic obstacles and depart from monopolistic practices in providing legal assistance. The Commissioner undertakes actions (reflected in the motion prepared in 2008, and submitted in 2009, to the CT concerning the provisions providing for mandatory membership in professional self-government organisations), aimed at rationalising the access to legal professions.

2. Right to good administration

The Commissioner is responsible for controlling and analysing whether the rights of an individual as well as



publicznej nie nastąpiło naruszenie praw jednostki, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Mając na uwadze strukturalne niedomagania w działalności organów administracji, działający przy Rzeczniku zespół ekspertów opracował projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Regulacja ta zawiera tak strategiczne cele, jak: porządkowanie zamierzeń prawodawcy, wzmocnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego, ujednoczenie kryteriów kontroli administracji publicznej, wyraźne określenie dyrektyw wypełniania luk prawnych oraz stosowania prawa w przypadku kolizji norm. Wprowadzenie projektu istotnie przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa, a przede wszystkim do sprawniejszego działania administracji.

3. Prawo do informacji publicznej

Cechą demokratycznego państwa prawnego jest jawność działania osób pełniących funkcje publiczne, organów władzy publicznej, w tym jawność obowiązującego prawa. Jawność jest tak gwarancją realizacji wolności i praw obywatelskich, jak i najlepszym remedium na ryzyko patologicznych zachowań funkcjonariuszy publicznych. Świadomość społecznej kontroli wymusza na nich działanie na podstawie prawa i w granicach prawa. Realizując w 2008 r. priorytet *Prawo do informacji publicznej* Rzecznik monitorował wykonanie obowiązku publikowania aktów normatywnych w postaci teleinformatycznej, odpowiadanie organów władzy publicznej na zapytania obywateli. Wystąpił także do TK z wnioskiem w sprawie kontroli niektórych przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (dotyczących: odpowiedzialności za przyznanie klauzuli tajności osoby upoważnionej do podpisania dokumentu, niedopuszczalności zawyżenia lub zaniżenia klauzul tajności, bezprawnego utajniania informacji, nieokreśloności pojęcia „wyraźne zawyżenie lub zaniżenie klauzuli tajności”).

4. Reforma ochrony zdrowia

Obecny obraz gwarantowanego konstytucyjnie prawa do ochrony zdrowia wywołuje głębokie zaniepokojenie Rzecznika. Zwraca uwagę konieczność rzeczywistej a nie tylko pozornej realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do publicznej służby zdrowia, problem nieprzestrzegania praw pacjenta w publicznych szpitalach, konieczność zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieci, kobiet ciężarnych, osób nie-

the rule of co-existence and social justice have not been violated in a result of activities of public administration bodies. Taking into consideration the structural faults in the actions of administration, the Commissioner's expert group prepared a draft act – *General Provisions of Administrative Law*. The strategic goals of this Act are the following: to order the legislator's objectives, to enhance the uniformity of administrative case law, to unify the criteria for controlling public administration, to clearly specify the directives for closing legal loopholes and for applying the law in case of the clash of norms. The introduction of the draft act will contribute to more effective protection of the rights of citizens and of other legal entities, and, first of all, to streamlining the activities of administration.

3. Right of access to information

The democratic state of law is characterised by the openness of actions performed by people holding public positions and by public authorities, as well as by the openness of the law in force. Such openness is both a guarantee that civil rights and freedoms are executed, and the best remedy for the risk of pathological behaviour of public officials. The awareness of public officials that they are being controlled by the public forces them to act on the grounds and within the limits of the law. By implementing, in 2008, the priority *Right of access to information*, the Commissioner monitored the fulfilment of the obligation to publicise normative acts in an electronic form, and he checked whether public authorities responded to citizens' inquiries. He also submitted to the Constitutional Tribunal a motion to verify certain provisions of the Act on Protection of Classified Information (related to: the liability for data classification of a person authorised to sign the document, the unacceptability of assigning a higher or lower level of data classification, the illegal classification of information, and the vagueness of the concept of "evident assignment of a higher or lower level of classification").

4. Health care reform

The Commissioner is deeply concerned by the present state of observance of the constitutional right to health protection. He draws attention to the necessity of a real, and not only illusory, execution of the constitutional right of citizens to public health care; to the fact that the rights of patients in public hospitals are not being observed; to the necessity of providing special health care to children, pregnant



pełnosprawnych i osób w podeszłym wieku – o tym stanowi obszerny rozdział niniejszej informacji, poświęcony tej problematyce. Wnioski i postulaty zmian zostały przedstawione w rozdziale, dotyczącym stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Brak odpowiednich warunków realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia skłonił Rzecznika do stworzenia zespołu ds. reformy systemu ochrony zdrowia. Efektem dotychczasowych prac zespołu jest przedstawienie założeń nowego systemu ochrony zdrowia. Rzecznik postuluje m.in. wprowadzenie zasady współodpowiedzialności pacjenta za swoje zdrowie, dodatkowych ubezpieczeń gwarantujących dostęp do szerszego zakresu świadczeń, uporządkowanie przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia, czy zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych oraz koszyka świadczeń ponadstandardowych wymagających współfinansowania, zawierających procedury i ich wyceny.

Aktywność Rzecznika w zakresie rozwiązywania problemów służby zdrowia przejawia się także w licznych wystąpieniach do Ministra Zdrowia jako organu prawnie odpowiedzialnego za tę sferę stosunków krajowych. Ze względu na fakt, że powyższe wystąpienia nie znajdują zadowalającego przełożenia na zmianę w prawie ochrony zdrowia, Rzecznik przygotowuje tzw. „Białą Księgę” swoich wystąpień i rekomendacji przedkładanych Ministrowi.

5. Wspieranie idei społeczeństwa obywatelskiego i skutecznych metod przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, ubóstwu, bezrobociu i dyskryminacji osób dotkniętych niepełnosprawnością, działalność na rzecz pomocy osobom starszym

W obszarze realizacji powyższego priorytetu Rzecznik powołał dwa zespoły eksperckie: zespół ds. praw osób starszych oraz zespół ds. osób niepełnosprawnych. Ich zadaniem jest dokonywanie oceny skali naruszeń prawa do równego traktowania tych grup społecznych, zakresu świadczonej na ich rzecz pomocy przez organy władzy publicznej, możliwości zwiększenia ich aktywności społecznej, zawodowej i kulturowej oraz podnoszenia statusu społecznego najsłabszych grup obywateli.

W wyniku prac ekspertów powstał raport „Stan przestrzegania Praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”. Z przeprowadzonej analizy

women, the disabled and the elderly. These issues are thoroughly discussed in a separate chapter of this report. The relevant motions and recommendations are presented in a chapter on the state of observance of human and civil rights and freedoms.

Due to the lack of appropriate conditions for executing the constitutional right to health care, the Commissioner decided to establish the Group for the Health Care System Reform. The work done by the Group resulted in presenting the guidelines of the new health care system. The Commissioner recommends, among others: introducing the principle of patient's coresponsibility for own health; introducing additional insurance schemes which will guarantee access to a wider range of benefits; ordering legal provisions regulating the functioning of health care system; defining the guaranteed benefits package financed from the public funds, as well as the package of non-standard benefits, which need to be co-financed, including procedures and prices.

The Commissioner's active involvement in solving health care problems is also reflected in his numerous interventions with the Minister of Health, as a body legally responsible for this sphere of national relations. Since the above interventions do not translate in a satisfactory way into changes in the law on health protection, the Commissioner is working on a so-called "White Paper" of his interventions and recommendations submitted to the Minister.

5. Supporting the concept of civil society and effective methods of preventing social exclusion, poverty, unemployment and discrimination of the disabled, and undertaking actions with the view to helping the elderly

In order to achieve the above priority, the Commissioner appointed two expert groups: the Group for the Rights of the Elderly and the Group for the Rights of the Disabled. Their task is to assess the level of violation of the right of these social groups to equal treatment, the range of assistance provided for them by public authorities, and the possibility of increasing their social, professional and cultural activation, as well as raising the social status of the weakest groups of citizens.

The works carried out by experts resulted in the report entitled "Respecting the Rights of the Elderly – the State of Affairs in Poland. Analysis and Recommenda-



wynika, że w Polsce generalnie prawa osób starszych są dobrze chronione, a tam, gdzie sytuacja starszego pokolenia wymaga poprawy, potrzebne są działania o charakterze edukacyjnym czy organizacyjnym, w mniejszym zaś stopniu – prawnym. Konieczne jest zatem stworzenie odpowiednich mechanizmów równowagi i współpracy międzypokoleniowej.

6. Uporządkowanie stosunków własnościowych i problematyki papierów wartościowych gwarantowanych przez Rzeczypospolitą

Pomimo przyjętej przez ustrojodawcę w 1989 r. zasady państwa prawa, stosunki własnościowe wciąż nie są praworządnie uregulowane. Nie można zaś mówić o istnieniu państwa prawnego, jeśli nie spłaca ono zaciągniętych zobowiązań, operując własnością pochodzącą z wywłaszczenia bez należytego odszkodowania. Z tego też względu Rzecznik prowadził w 2008 r. działania mające zmienić powyższy stan faktyczny. Polegały one na wystąpieniu do właściwych organów administracji rządowej w sprawie wywiązania się przez Państwo Polskie m.in. z zaciągnięcia obligacji z tytułu: pożyczki stabilizacyjnej z 1927 r., premii pożyczki dolarowej z 1939 r., pożyczki narodowej z 1934 r., pożyczki inwestycyjnej z 1935 r., pożyczki konsolidacyjnej z 1936 r., wewnętrznej pożyczki państwowej z 1937 r. Przy czym skalę zadośćuczynienia Rzecznika uzależnia od faktycznych możliwości finansowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Na porządkowanie stosunków własnościowych składało się także mobilizowanie organów administracji rządowej do wykonania przepisów ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418) oraz poprzednich uregulowań prawnych dotyczących tzw. mienia zabużańskiego.

W celu systemowego załatwienia problemu niewydolności organów administracji w sprawach reprivatyzacyjnych, Rzecznik rekomenduje powiązanie odpowiedzialności finansowej za przewlekłość postępowania z budżetem jednostki organizacyjnej administracji publicznej rozpoznającej sprawę, a także wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych za szkodę wyrządzoną stronom postępowania administracyjnego przez rażącą przewlekłość postępowania.

It follows from the analysis that, in general, the rights of the elderly are well protected in Poland, and in the areas where the situation of the older generation needs to be improved the necessary actions should be of educational and organisational, rather than legal, nature. Thus, it is necessary to create appropriate mechanisms of cross-generation balance and cooperation.

6. Regulating the ownership relations and the issues related to bonds guaranteed by the Republic of Poland

Although the principle of the state of law was adopted in 1989, the ownership relations have still not been lawfully regulated. It is impossible to talk about the existence of a state of law, if the state does not meet its liabilities and maintains property obtained as a result of expropriation without fair compensation. Therefore, in 2008 the Commissioner undertook actions in order to change the above state of affairs, consisting in interventions with competent government administration bodies concerning the liabilities of the Republic of Poland arising from: the Stabilisation Loan of 1927, the Premium Dollar Loan of 1939, the National Loan of 1934, the Investment Loan of 1935, the Consolidation Loan of 1936, and the Internal State Loan of 1937. However, the Commissioner makes the scope of compensation conditional upon the financial capacity of the Republic of Poland.

As a part of the process of regulating the ownership relations, the Commissioner also mobilised the government administration bodies to implement the provisions of the Act of 8 July 2005 on Exercising the Right to Compensation Arising from Leaving Real Estate outside the Current Borders of the Republic of Poland (Journal of Laws No. 169 item 1418), and of the previous legal regulations concerning the so-called “property left beyond the river of Bug”.

In order to solve the problem of administration inefficiency in property restitution cases in a systemic way, the Commissioner recommends linking financial liability for the excessive duration of proceedings with the budget of the organisational unit of public administration which examines the case and imposing on the state officials the liability for damage inflicted on the parties to administrative proceedings due to the gross excessive duration of proceedings



7. Pomoc Polakom migrującym zarobkowo

Zjawiskiem istotnym z punktu widzenia polskich rodzin jest migracja zarobkowa. W związku z nią ma miejsce łamanie takich praw polskich emigrantów, jak prawo do wynagrodzenia za pracę, czy prawo do sądu. Polacy za granicą padają ofiarą nieuczciwych pośredników pracy, przestępstw w postaci uwięzienia w tzw. obozach pracy. Bywają obiektem dyskryminacji i agresji.

Rzecznik kontynuuje również podjęte w 2007 roku przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia pomocy dla Polaków, którzy przebywają za granicą. Dotyczą one ułatwienia dostępu do opieki konsularnej i pomocy prawnej, jak też przyjęcia korzystniejszych przepisów podatkowych. Prezentacja problemów Polaków migrujących zarobkowo była celem znakomitej części kontaktów międzynarodowych Rzecznika, jak również konferencji międzynarodowych.

8. Działania związane z realizacją projektów finansowanych ze środków UE

W celu poprawy efektywności wykorzystywania funduszy unijnych z punktu widzenia potrzeb gospodarczych i społecznych Polski, Rzecznik powołał Zespół ekspercki ds. funduszy unijnych. Zespół realizuje wyznaczone cele, zmierzające przede wszystkim do wprowadzenia uproszczeń związanych z procesem pozyskiwania środków z UE. Rzecznik uznaje, że właściwe wykorzystanie przynależnych Polsce środków unijnych jest istotnym czynnikiem, mogącym zminimalizować negatywne konsekwencje obecnego kryzysu finansowego.

Efektywność działania Rzecznika jest w znacznym stopniu pochodną zachowań innych podmiotów, nad którymi Rzecznik nie sprawuje ani kontroli ani nadzoru. Dlatego też realizacja niektórych priorytetów operacyjnych na 2008 r. wymaga kontynuacji w 2009 r.

7. Providing help to Polish citizens migrating for a living

Economic migration is a significant phenomenon from the point of view of Polish families. It leads to the violation of such rights of Polish emigrants as the right to remuneration or the right to a trial. The Polish citizens working abroad fall victims to dishonest work agencies or become imprisoned in so-called labour camps. They are sometimes subject to discrimination and aggression.

The Commissioner has also continued the undertakings, initiated in 2007, for granting additional help to Polish citizens staying abroad. These undertakings involve facilitating the access to consular protection and legal assistance, as well as adopting more favourable tax provisions. The international contacts made by the Commissioner, as well as international conferences attended by him, focused to a large extent on the problems of Polish citizens migrating for a living.

8. Actions related to the implementation of projects financed from the EU funds

In order to increase the efficiency of the Community funds absorption from the point of view of economic and social needs of Poland, the Commissioner appointed the Expert Group for the Community Funds. The Group is working towards meeting the outlined objectives which aim mainly at simplifying the process of obtaining the EU funds. The Commissioner acknowledges that the proper absorption of Community funds allocated for Poland is a significant factor which could minimize the negative consequences of the current financial crisis.

The effectiveness of the Commissioner's actions is largely conditional on the actions of other entities, over which the Commissioner exercises no control or supervision. Therefore, the implementation of some operational priorities for 2008 needs to be continued in 2009.



3.

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

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



A. Proces legislacyjny. Prawo do dobrej administracji

Prawo do dobrej legislacji i do dobrej administracji zaliczane jest do podstawowych praw obywatela. Pod auspicjami Rzecznika opracowany został projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Założeniem projektu jest uporządkowanie zamierzeń prawodawcy, wzmocnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego, ujednoczenie kryteriów kontroli administracji publicznej, wyraźne określenie dyrektyw wypełniania luk prawnych oraz stosowania prawa w przypadku kolizji norm. Projekt został przekazany Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezesowi Rady Ministrów oraz Przewodniczącym właściwych komisji sejmowych i senackich, z wnioskiem o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

B. Wymiar sprawiedliwości

W 2008 r. Rzecznik występował m.in. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostosowania obowiązującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją instytucję asesora sądowego. W związku z powyższym Rzecznik zwracał także uwagę na konieczność stworzenia nowego modelu dojścia do zawodu sędziego, jak również uregulowania sytuacji aplikantów sądowych. Rzecznik zgłosił też swój udział w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących niepowołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta.

C. Zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji

Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej. Zarzuty dotyczyły kształtu systemu poboru i egzekucji opłat, który ze względu na wadliwą konstrukcję kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, doprowadził w praktyce do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych.

Rzecznik podjął aktywne działania w sprawie wykluczenia z kręgu beneficjentów świadczenia z budżetu państwa grupy sportowców – paraolimpijczyków, którzy zdobyli medale igrzysk paraolimpijskich przed 1992 rokiem. Ustawodawca przyjął

A. Legislative process. Right to good administration

The right to correct legislation and good administration is one of fundamental civil rights. Under the auspices of the Commissioner, the following draft act was prepared: “General Provisions on Administrative Law”. The goal of the draft act is to sort out the legislator’s objectives, to enhance the uniformity of administrative case law, to unify the criteria for controlling public administration, and to clearly specify the directives for closing legal loopholes as well as for applying the law in the case of clash of norms. The draft act was submitted to the President of the Republic of Poland, Marshals of the Sejm and of the Senate, the Prime Minister and the chairpersons of the appropriate Sejm and Senate commissions, with recommendation to consider legislative initiative.

B. The judiciary

In 2008, the Commissioner appealed, *inter alia*, to the Minister of Justice to adjust the applicable law to the Constitutional Tribunal decision, which deemed the institution of the assistant judge as unconstitutional. In the light of the above, the Commissioner pointed out the need to create a new career path model leading to the profession of judge, as well as to regulate the situation of court trainees. The Commissioner also declared his participation in the constitutional complaint proceedings concerning the fact that judges were not appointed by the President.

C. The principle of equal treatment and the ban on discrimination

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal regarding the enforcement of the obligation to register radio receivers and TV sets, and the the obligation to pay the licence fee. The objections pertained to the fee charging system and to enforcing payment, in particular the lack of functioning mechanisms for charging and enforcing the payment, which in practice led to complete negation of the principle of universality, justice and equality of bearing public burdens.

The Commissioner undertook action against excluding the group of sportsmen – Para-Olympic athletes who won Olympic medals in the Para-Olympics prior to 1992 – from the group of beneficiaries receiving benefits from the state budget. The legislator assumed that the Para Olympics organized before the



bowiem założenie, że igrzyska paraolimpijskie organizowane do 1992 roku nie spełniały kryterium konkurencyjności. Rzecznik wskazywał na niezgodność przedmiotowej regulacji z konstytucyjną zasadą równego traktowania. W wyniku podjętych przez Rzecznika działań wszyscy niepełnosprawni sportowcy uzyskali uprawnienia do świadczeń z budżetu państwa z tytułu udziału w igrzyskach paraolimpijskich.

W związku z sygnałami o naruszaniu praw osób starszych przygotowany został raport pt. „Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”. Publiczna prezentacja raportu odbyła się w dniu 1 października 2008 roku. Rzecznik przekazał opracowanie Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, a także Parlamentarnemu Zespołowi ds. Osób starszych, celem nawiązania współpracy w tym obszarze.

Rzecznik wystąpił do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie licznych incydentów o podłożu rasistowskim i antysemitycznym na stadionach podczas meczów piłkarskich. Zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia działań edukacyjnych i wychowawczych, mających na celu pogłębienie wrażliwości kibiców na odmienności kulturowe czy rasowe.

D. Prawo do wolności wypowiedzi

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej, który przewiduje karalność tzw. negacjonizmu. Czyn ten polega na negowaniu ludobójstwa Żydów w czasie II wojny światowej. W ocenie Rzecznika władza publiczna jest zobowiązana do stworzenia warunków dochodzenia do prawdy oraz do upowszechniania wiedzy o wydarzeniach historycznych. Państwo nie może jednak ustalać historycznych dogmatów w drodze procesu legislacyjnego. Przyjęte rozwiązanie stanowi naruszenie konstytucyjnej gwarancji wolności słowa. Skierowany został także wniosek w sprawie przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, nakładający na dziennikarzy oraz osoby zamierzające prowadzić badania naukowe w oparciu o akta Instytutu, obowiązek uprzedniego przedstawienia rekomendacji pracownika naukowego bądź redakcji. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Rzecznika w tej sprawie, zaznaczając, że kwestionowane rozwiązania nie stanowią nieuzasadnionego zróżnicowania oby-

1992 did not meet the competitiveness criteria. The Commissioner pointed out that the regulation was not compliant with the principle of equal treatment. As a result of the Commissioner's action, all the disabled sportsmen were granted the right to receive the benefit from the state budget, on the grounds of their participation in Para-Olympics.

Following the signals that the rights granted to the elderly are infringed, the following report was drawn: "Respecting the Rights of the Elderly – the State of Affairs in Poland. Analysis and Recommendations". The public presentation of the report took place on 1 October 2008. The Commissioner submitted the summary of the report to the President of the Republic of Poland, the Prime Minister and the Minister of Labour and Social Policy, as well as to the parliamentary group for the elderly, in order to start cooperation in the area.

The Commissioner contacted the Chairman of the Polish Football Association regarding the numerous racist and anti-Semitic incidents at stadiums during football matches. He emphasized the need to take educational action with the aim to enhance among football fans the sensitivity to cultural and racial otherness.

D. Right to freedom of speech

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal concerning a provision of the Act of 18 December 1998 on the Institute of National Remembrance, which provides for the punishment of the so-called negation. This act consists in negating the genocide of the Jews during the World War Two. In the Commissioner's view, the authorities are obliged to create the conditions conducive to the pursuit of truth and dissemination of historical knowledge. However, the state cannot set forth historical dogmas in the course of legislative process. The accepted solution constitutes the breach of constitutional guarantee of the freedom of speech. Also, a motion was put forward concerning the provisions of the Act on the Institute of National Remembrance which imposes on journalists and researchers, who want to carry out studies based on the Institute files, the obligation to submit a prior recommendation from an academic supervisor or editor. The Constitutional Tribunal did not share the Commissioner's stance, and underlined that the questioned solutions did not constitute the unjustified differentiation between citizens with regard to the consti-



wateli w korzystaniu z konstytucyjnej wolności prowadzenia badań naukowych, jak również nie ingerują w sposób niedopuszczalny w wolność wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

E. Prawo do informacji publicznej

Rzecznik zakwestionował konstytucyjność przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, które w jego opinii stoją w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji oraz obywatelskim prawem dostępu do informacji publicznej. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zaskarżył m.in. unormowanie, które wprowadzając zasadę odpowiedzialności za przyznanie klauzuli tajności osoby upoważnionej do podpisania dokumentu, nie wskazuje, o jaką odpowiedzialność chodzi (karną, służbową, czy dyscyplinarną).

Rzecznik wystąpił także do Ministra Obrony Narodowej w sprawie skarg osób, których nazwiska znalazły się w Raporcie o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych. Upublicznienie Raportu w ramach realizacji prawa do informacji doprowadziło bowiem do ujawnienia wrażliwych danych osobowych chronionych przez prawo.

F. Prawo do życia i ochrony zdrowia

Mając na względzie doniosłość zasad Europejskiej Konwencji Bioetycznej sporządzonej w Oviedo 4 kwietnia 1997 r., Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu jej ratyfikacji przez Polskę. Konwencja ta ma znaczenie dla ochrony podstawowych praw i wolności człowieka w dziedzinie zastosowań biologii i medycyny, a przede wszystkim ochrony godności istoty ludzkiej przed zagrożeniami wynikającymi z dynamicznego rozwoju biotechnologii.

Rzecznik występował w sprawie niezwłocznego wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie A. Tysiąc przeciwko Polsce. Konsekwencją orzeczenia powinno być zapewnienie właściwych standardów ochrony podstawowych praw człowieka, tj. prawa do życia oraz prawa do ochrony zdrowia. Zastrzeżenia wywołał brak uzupełnienia luki prawnej wskazanej przez Trybunał. Zdaniem Rzecznika niezwłoczne działania legislacyjne powinny być także podjęte w celu doprecyzowania niektórych przepisów ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny,

tutional freedom to conduct academic research; it did not, moreover, constitute an unacceptable breach of freedom of speech and of freedom to collect and disseminate information.

E. Right of access to information

The Commissioner questioned the constitutionality of the Act on Classified Information, which in his opinion contradicts the principle of correct legislation and the civil right of access to public information. In his motion to the Constitutional Tribunal, the Commissioner argued against the provision which introduced the principle of liability for granting the person authorized to sign the document the clause of confidentiality, as it did not indicate what kind of liability was meant (penal, professional or disciplinary).

The Commissioner lodged a motion with the Minister of National Defence, with regard to the complaints of persons whose names appeared in the Report on the Liquidation of the Military Information Services. Making the report public, as part of exercising the right of access to information, led to the disclosure of sensitive personal data protected by law.

F. Right to life and the protection of health

Considering the significance of the principles of the European Convention on Human Rights in Biomedicine, drawn up in Oviedo on 4 April 1997, the Commissioner put forward a motion to the Marshal of the Sejm and the Prime Minister to take the necessary actions would to ratify the Convention. This Convention is important for the protection of fundamental human rights and freedoms in the fields where biology and medicine are used, and, above all, for the protection of human dignity against the hazards resulting from the dynamic development of biotechnology.

The Commissioner appealed for the forthwith enforcement of the judgement by the European Court of Human Rights in Strasburg in the case Ms A. Tysiąc against the Republic of Poland. The judgement should result in a guarantee of proper standards with respect to protection of fundamental human rights, i.e. the right to life and the right to protection of health. The objection was caused by the lack of closing of the legal loophole indicated by the Court. According to the Commissioner, forthwith legislative action should also be undertaken in order to clarify some of the provisions of the Act of 7 January 1993



ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Najpoważniejsze zastrzeżenia dotyczą sposobu sformułowania jednej z przesłanek określającej wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży, jaką jest zagrożenie dla zdrowia kobiety ciężarnej.

G. Lustracja i działalność Instytutu Pamięci Narodowej

Rzecznik na bieżąco monitorował praktykę udostępniania do wglądu dokumentów archiwalnych przez Instytut Pamięci Narodowej. Podejmowane były działania zmierzające do wyjaśnienia wszystkich zgłoszonych przypadków odmowy udostępnienia akt lub przedłużającej się procedury kwerendy. Ponadto Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej w zakresie postępowania z oświadczeniami lustracyjnymi zawierającymi braki lub błędy formalne.

Zakwestionowane zostały także przepisy dotyczące sankcji za tzw. kłamstwo lustracyjne osób wykonujących zawody prawnicze, które w ocenie Rzecznika naruszają konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, za złożenie przez sędziego, prokuratora, radcę Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokata, radcę prawnego, notariusza lub komornika, niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną karę dyscyplinarną pozbawiającą pełnionej funkcji publicznej. Sąd dyscyplinarny nie posiada więc niezbędnej swobody decyzyjnej co do rodzaju kary.

H. Prawo do nauki

Jednym z priorytetów Rzecznika były działania dotyczące dostępu do nauki osób niepełnosprawnych, obniżenia wieku obowiązkowego nauczania, a także zasad organizowania i oceniania sprawdzianów i egzaminów oraz rekrutacji na studia wyższe. Podejmowane były działania zmierzające do wyjaśnienia wszystkich zgłoszonych przypadków dyskryminowania uczniów niepełnosprawnych w dostępie do wykształcenia. Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie odmowy zorganizowania zajęć nauczania indywidualnego dla uczniów pełnoletnich.

W związku z planowaną reformą ustawy o systemie oświaty, zmierzającą do obniżenia wieku obowiązkowego nauczania, Rzecznik wystąpił do Mi-

on family planning, human embryo protection and conditions of permissibility of abortion. The most serious reservations concern the phrasing of one of the premises, specifying exceptions to the general ban on abortion, namely the case when there is a threat to the pregnant woman's health.

G. Lustration and the activity of the Institute of National Remembrance

The Commissioner has constantly monitored the process of disclosing the archive documents by the Institute of National Remembrance. Action was taken in order to clarify all the instances when the access to file was denied or when the preliminary archive research was prolonged. Moreover, the Commissioner put forward a motion to the Prime Minister pertaining to the need for amending the Act on the Institute of National Remembrance with regard to handling the lustration statements, including gaps and formal mistakes.

What was also questioned were the provisions, concerning sanctions for the so-called "lustration lie" of people in legal profession, which – according to the Commissioner – infringes on the constitutional freedom to practice profession. In accordance with the contested provision, in the case of a judge, prosecutor, solicitor of the Treasury Office of Attorney General, barrister, legal counsel, notary public or bailiff, whose lustration statement proved to be false according to the final judgement of the court, the disciplinary court shall adjudicate the dismissal *ex officio*, or another disciplinary penalty depriving the person of public function. The disciplinary court does not have the indispensable freedom as regards the choice of penalty.

H. Right to education

The Commissioner's priorities included the actions concerning the access to education of the disabled, lowering of the obligatory age to start formal education, and the rules on administering and assessing tests and exams, as well as enrolment into tertiary education. Action was taken to explain all the notified instances of discrimination against the disabled students with regard to access to education. The Commissioner lodged a motion with the Minister of National Education concerning the refusal to organise one-to-one classes for students aged 18 and older.

In connection with the planned amendment to the Act on Education System, aimed at lowering the age at which formal education is obligatory, the Com-



nistra Edukacji Narodowej, zwracając uwagę, że dla powodzenia projektowanej reformy konieczne jest zapewnienie najmłodszym uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz systemu wychowania i opieki zbliżonego do warunków przedszkolnych. Rzecznik kontynuował także działania odnośnie ujawnionych nieprawidłowości podczas przeprowadzania i oceniania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych, wskazując, że absolwenci gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych powinni otrzymać możliwość wglądu i kopiowania ocenionych już arkuszy egzaminacyjnych, a także możliwość odwołania się od wyniku egzaminów.

Działania Rzecznika dotyczyły także bezprawnego pobierania przez szkoły wyższe opłat: za przeprowadzenie przewodu doktorskiego osób nie będących pracownikami uczelni, opłat za egzaminy poprawkowe, wielokrotnych opłat za rekrutację na studia podejmowane na tej samej uczelni od kandydatów ubiegających się o przyjęcie na kilka kierunków studiów.

I. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Po wypadku niepełnosprawnego studenta na stacji warszawskiego metra, Rzecznik zwrócił się do Prezydenta m. st. Warszawy z apelem o dostosowanie peronów do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących. Problematyce ochrony praw osób niepełnosprawnych poświęcone było także wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat dostosowania witryn internetowych instytucji państwowych do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących. Rzecznik kontynuował także działania w sprawie konieczności nowelizacji polskiego prawa wyborczego i ustanowienia tzw. alternatywnych form głosowania. Wystąpienie w tej sprawie Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów.

J. Dostęp do dóbr kultury

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dostępu do dóbr kultury, w tym w szczególności dostępu do kultury fizycznej. Rzecznik wystąpił do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie stosowania przez kluby piłkarskie praktyk dyskryminacyjnych wobec kibiców oraz monitorował prace parlamentarne nad projektem ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Rzecznik kilkakrotnie wyrażał swój zdecydowany sprzeciw wobec wszelkich przejawów wulgaryza-

missioner put forward a motion to the Minister of National Education, pointing out that the draft amendment could not be successful without guaranteeing the youngest pupils safe and hygienic learning conditions, as well as the system of upbringing and child day care whose conditions would be similar to those of preschool education. The Commissioner also continued his intervention with regard to the irregularities revealed during administration and evaluation of exams in junior and secondary schools. He recommended that students should be allowed to view and copy the exam papers that had been evaluated, and should have a possibility to appeal against exam results.

The Commissioner's interventions also regarded unlawful charges levied by higher education institutions for: the registration and conferment procedure for a doctoral degree (in the case of persons who are not employed by higher education institutions), retaken exams, enrolment (multiple charges) when a candidate applies to be admitted to a number of departments.

I. Protection of the rights of the disabled

After the accident at a Warsaw metro station, which involved a disabled student, the Commissioner put forward a motion to the President of the Capital City of Warsaw, recommending the adjustment of metro stations to the needs of blind and visually impaired persons. The motion lodged with the Minister of Interior and Administration also concerned the protection of the rights of the disabled. The Commissioner recommended adjusting the websites of state institutions to the needs of the blind and visually impaired. Moreover, the Commissioner continued his intervention with regard to the need for amending Polish election law and establishing the so-called alternative ways of voting. The Commissioner's motion regarding this issue was put forward to the Prime Minister.

J. Access to cultural goods

The Commissioner continued to deal with the issues concerning the access to cultural goods, including access to physical education. The Commissioner lodged a motion with the Chairman of the Polish Football Association with regard to football clubs' discriminatory practices towards football fans. He also monitored legislative work concerning the draft Act on Safe Organisation of Mass Events.

On a number of occasions, the Commissioner strongly protested against any instances of vulgarisation



cji języka polskiego. Przypomniął o znaczeniu języka polskiego, który stanowi jeden z podstawowych elementów tożsamości narodowej a jednocześnie dobro narodowej kultury. Stanowisko powyższe Rzecznik wyraził w wystąpieniu do Prezesa Telewizji Polskiej.

K. Sytuacja Polaków za granicą

Rzecznik podejmował aktywne działania w sprawie sytuacji obywateli Polskich przebywających za granicą. Szczególne zaniepokojenie wzbudziły napływające do Rzecznika skargi polskich obywateli, którzy pozostawali w związkach małżeńskich z obywatelami Niemiec. W przypadku rozkładu pożycia małżeńskiego, małoletnie dzieci decyzją sądu są przyznawane opiece jednego z rodziców, z reguły tego, który jest obywatelem niemieckim. W takich sytuacjach kontakty z dzieckiem drugiego z rodziców są ograniczane do kilku spotkań w miesiącu. Nadto, takie spotkanie jest organizowane i nadzorowane przez właściwy Urząd ds. Dzieci i Młodzieży – Jugendamt, który zakazuje porozumiewania się rodzica z dzieckiem w języku polskim.

of the Polish language. He reminded about the significance of Polish, which constitutes one of the fundamental elements of national identity and, at the same time, is a part of national cultural heritage. The Commissioner presented the above stance in his motion put forward to the President of the Polish Television.

K. Situation of the Poles abroad

The Commissioner undertook intervention with regard to the situation of Polish citizens staying abroad. He was especially concerned by the complaints of Polish citizens married to German citizens. In the case of marriage breakdown, the custody of minors is usually granted, by court order, to the parent who is a German citizen. In such cases, the child's contact with the other parent is limited to a few meetings a month. Moreover, such meetings are organised and supervised by the relevant Youth Welfare Office – *Jugendamt*, which forbids the parent to communicate with the child in Polish.



4.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING CRIMINAL LAW





A. Immunitet parlamentarny i sędziowski

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostawała problematyka immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego. W 2007 roku Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu z postulatem zmiany zakresu tych immunitetów. W roku 2008 roku Rzecznik zwracał się w tej kwestii do Przewodniczących Sejmowej Komisji Ustawodawczej oraz Sejmowej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. W związku z pracami nad nowelizacją Konstytucji, w tym związanych z ograniczeniem zakresu obydwu immunitetów, stanowisko Rzecznika zostało przekazane Przewodniczącemu Komisji Nadzwyczajnej.

B. Przeciwdziałanie przewlekłości postępowań sądowych

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił szereg postulatów dotyczących przeciwdziałania przewlekłości postępowań sądowych. Postulaty sformułowane na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczyły m.in. objęcia nadzorem przez prezesów sądów postępowań długotrwałych oraz informatyzacji sal sądowych. W ocenie Rzecznika problem przewlekłości postępowań sądowych nakłada na władze rządowe i ustawodawcze obowiązek pilnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

C. Zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych

W wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok nakazujący ustawodawcy nowelizację przepisów dotyczących dostępu do akt w związku z zastosowaniem lub przedłużeniem tymczasowego aresztowania w taki sposób, aby oskarżony (jego obrońca) miał możliwość efektywnej obrony, Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji czy w tej kwestii prowadzone są prace legislacyjne.

D. Tajemnica statystyczna

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej. Konstytucja stanowi bowiem, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać

A. Parliamentary and judiciary immunity

The Commissioner for Civil Rights Protection continued to deal with in the issues related to parliamentary and judiciary immunity. In 2007, the Commissioner put forward a motion to the Marshal of the Sejm for the change of scope of these two kinds of immunity. In 2008, the Commissioner intervened on this issue to the chairpersons of the Legislative Committee and the Administration and Internal Affairs Committee. In relation to the work on amending the Constitution of the Republic of Poland, including the limiting of the scope of these two kinds of immunity, the Commissioner's stance was put forward to the Chairperson of the Extraordinary Committee.

B. Preventing lengthy judicial proceedings

In his motion to the Minister of Justice, the Commissioner put forward a number of recommendations aimed at preventing lengthy judicial proceedings. The recommendations, formulated on the basis of the case law of the European Court of Human Rights concerned, *inter alia*, the imposition of supervision of lengthy judicial proceedings on the presidents of courts, and the provision of IT equipment in courtrooms. In the Commissioner's view, the problem of lengthy judicial proceedings obliges government and legislative authorities to urgently introduce organisational and legal solutions.

C. Issues related to conducting pre-trial proceedings

After having examined the Commissioner's motion, the Constitutional Tribunal issued a judgement ordering the legislator to amend the regulations on access to files in the case of remand in custody or extension of remand in custody, so that the accused (his or her defence) will have a possibility of effective defence. The Commissioner asked the Minister of Justice for information whether legislative work was being carried out in this respect.

D. Statistical secrecy

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal to declare a provision of the Code of Criminal Proceedings unconstitutional, to the extent it provides for an exemption from statistical secrecy. The Constitution stipulates that authorities cannot collect, store and disseminate information



innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

E. Prawo do skutecznego środka odwoławczego

Rzecznik postulował wprowadzenie unormowań stanowiących, że prokurator w postępowaniu przygotowawczym i sąd w postępowaniu sądowym udzielałby zezwolenia na publikowanie w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie. Zezwolenie takie powinno mieć formę postanowienia, na które będzie przysługiwać zainteresowanemu zażalenie.

F. Koszty postępowania

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad zwrotu świadkom kosztów dojazdu. Istota zarzutów zawartych w tej skardze odnosiła się do nieuzasadnionego różnicowania zwrotu kosztów dojazdu świadka z uwagi na przedmiot postępowania. Bardziej korzystne reguły obowiązują w postępowaniu cywilnym, niż w postępowaniu karnym, gdzie zwrotowi podlega jedynie część kosztów poniesionych przez świadka.

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

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ustawy dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Kwestionowana regulacja określała, że w pojęciu oczywiście bezzasadnego wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, mieści się wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego, który orzekając w sprawach karnych pod rządami Konstytucji PRL stosował retroaktywne przepisy karne rangi ustawowej. Takie ukształtowanie prawa narusza przepisy nie tylko Konstytucji, ale również Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rzecznik apelował również, by umożliwić dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa osobom faktycznie poddanym represjom ze strony organów państwa w latach 1944 – 1989, w związku z działalnością ich bliskich na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyeliminowania ograniczeń czasowych przy składaniu wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie

about citizens other than the indispensable information in a democratic state of law.

E. Right to effective legal remedies

The Commissioner recommended that regulations be introduced stating that the public prosecutor, during pre-trial proceedings, and the court, during judicial proceedings, should grant permission for publication of personal data and pictures of persons, against whom the proceedings were carried out. The permission should be in a form of an order, against which persons concerned could appeal.

F. Costs of the proceedings

The Commissioner announced his involvement in the proceedings on the constitutional complaint regarding the rules for refunding travel expenses of witnesses. The allegations included in this complaint concerned the unjustified diversity of travel expenses of witnesses with respect to the subject matter of the proceedings. The rules are more beneficial in case of civil proceedings than in criminal proceedings, where only some of the expenses incurred by a witness are refunded.

G. Repression inflicted by authorities in the period 1944–1989

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal to declare a provision of the Act of 27 July 2001 – “Law on the Court System” – as unconstitutional. The questioned regulation specified that the undeniably unjustified motion for holding judges criminally liable includes the motion for holding a judge criminally liable if he/she retroactively used penal provisions (equivalent in status to provisions of an act) when ruling in cases under the Constitution of the People’s Republic of Poland. Such law breaches not only the provisions of the Constitution, but also the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the International Covenant on Civil and Political Rights.

The Commissioner also emphasized that persons who experienced actual repression from the authorities in the period between 1944 and 1989, in connection with their relatives’ activities aimed at restoring Poland’s independence, should have a possibility to claim compensation from the Republic of Poland.

The Commissioner put forward a motion to the Minister of Justice with regard to eliminating time restrictions for filing a claim for damages or compensa-



nie osobom internowanym po wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego. W dniu 19 grudnia 2008 roku została uchwalona ustawa, która zlikwidowała to ograniczenie.

H. Wolność osobista. Tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w dwóch skargach konstytucyjnych, dotyczących problemu długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania. Zakwestionowane zostało przedłużanie tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, kiedy to nie obowiązują limity czasowe stosowania aresztu, poza tym, że jednorazowo areszt taki może zostać przedłużony na nie więcej niż 6 miesięcy. Zakwestionowano także przedłużanie tymczasowego aresztowania ponad okresy 1 roku w postępowaniu przygotowawczym i 2 lat do wydania przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku. Większość przesłanek warunkujących przekroczenie tych terminów jest niezależna od aresztowanego, a wynika z niedostatków organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości. W sprawie kolejnej skargi konstytucyjnej, w której Rzecznik zgłosił udział, Trybunał stwierdził, że możliwość wliczania do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji okresów, w których tymczasowo aresztowany odbywa równocześnie karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, jest niekonstytucyjna.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika dotyczący niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę do zatrzymania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora. Zaskarżony przepis nie precyzował przyczyn zatrzymania, a przez to nie chronił należycie jednostki przed arbitralnym działaniem władzy publicznej.

I. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych. Bezpieczeństwo obywateli

Problem naruszania podstawowych praw i wolności wskutek stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji był przedmiotem działań Rzecznika w wielu sprawach, w tym sygnalizowanych przez media i bulwersujących opinię publiczną. Rzecznik skierował wystąpienie do Komendanta Głównego Policji, wskazując na konieczność respektowania obowiązujących procedur i standardów ochrony praw człowieka z zachowaniem za-

tion for persons who were interned under martial law in Poland. On 19 December 2008, an act was passed to eliminate the restrictions.

H. Personal liberty. Remand in custody and detention

The Commissioner declared his participation in the proceedings before the Constitutional Tribunal which concerned two constitutional complaints about excessive extension of remand in custody. What was questioned was the extension of remand in custody after the judgement of the Court of First Instance when there were no time limits for custody, except that such custody might be prolonged for no more than 6 months. What was also questioned was the extension of remand in custody for a period longer than 1 year during pre-trial proceedings and longer than 2 years following the judgement of the Court of First Instance. Most premises leading to the extension of custody is not dependent on the arrested person, but on the organisational deficiencies of the judiciary. As regards the second constitutional complaint, dealt with by the Commissioner, the Tribunal stated that it was unconstitutional if the periods when a person remanded in custody simultaneously served a sentence of imprisonment, adjudicated upon another case, were included within the maximum two-year period of remand in custody.

The Constitutional Tribunal considered the Commissioner's motion concerning the unconstitutionality of the provision which provides for detaining suspects on the basis of a prosecutor's decision. The questioned provision did not specify the reasons for detention and so it did not properly protect an individual against random action of the authorities.

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

The problem of infringing on rights and freedoms as a result of using necessary measures of restraint by police officers was addressed by the Commissioner in many cases, including those publicised by the media and controversial to the public. The Commissioner put forward a motion to the Chief of the Police, pointing out to the need to adhere to current procedures and standards related to protection of human rights, at the same time respecting the principle of humanity



sady humanitaryzmu i poszanowania godności osób, wobec których wykonywane są czynności służbowe. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika o wdrażanych działaniach organizacyjnych i prawnych zmierzających do zapobiegania stwierdzonym patologiom i ich wykrywaniu. Ze względu na rangę i skalę stwierdzonych przez Rzecznika naruszeń praw i wolności problem ten będzie wymagał stałego monitorowania.

Problem rejestrowania skarg na działania funkcjonariuszy Policji funkcjonalnie związany z zagadnieniem respektowania standardów ochrony praw i wolności obywatelskich był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Policji. Istotne jest dokonanie modyfikacji systemu w sposób pozwalający na monitorowanie ilości skarg, sposobu ich rozpatrywania ze wskazaniem sprawców naruszeń i wydawanych w tej kategorii spraw rozstrzygnięć. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika, iż w 2009 roku zostanie wprowadzony nowy pilotażowy system informatyczny klasyfikowania rejestrowania i przetwarzania danych dotyczących skarg.

J. Działalność operacyjna uprawnionych służb

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka prowadzenia działalności operacyjnej przez uprawnione służby policyjne i wojskowe. Kontrola operacyjna zawsze związana jest z głęboką ingerencją organów władzy publicznej w sferę praw i wolności obywatelskich. W ocenie Rzecznika uregulowanie uprawnień różnych służb do prowadzenia działalności operacyjnej w jednym akcie ustawowym zapewniłoby możliwość skuteczniejszej kontroli tych służb. W dniu 8 lutego 2008 roku został wniesiony do Marszałka Sejmu RP poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno – rozpoznawczych.

Rzecznik będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie.

K. Stan bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych

W związku z sygnalizowanymi w mediach poważnymi zagrożeniami bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych urzędów państwowych w Polsce, między innymi poprzez możliwość zakłócania i blokowania ich serwerów internetowych, Rzecznik wystąpił do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie zabezpieczeń systemów teleinformatycznych. Odpowiednie systemy ochrony mają bowiem wpływ na

and the principle of respect for human dignity when performing those duties. The Chief of the Police informed the Commissioner about organisational and legal activities which were being implemented in order to prevent the noted pathologies and to facilitate their identification. Due to the significance and scale of infringement of rights and freedoms that the Commissioner observed, this problem will require constant monitoring.

The Commissioner's motions to the Minister of Interior and Administration, and to the Chief of the Police concerned the problem of registering complaints about the actions of police officers, which related to the issue of respecting the standards for protection of civil rights and freedoms. It is essential to modify the system in the way that will allow for monitoring the number of complaints, the way they are examined with the indication of the perpetrators of infringement, and the rulings given in this category of cases. The Chief of the Police informed the Commissioner that in 2009 a new pilot computer system is going to be introduced to classify and process data concerning the complaints.

J. Operating activities of the competent services

The Commissioner remained interested in the issues regarding the operating activities of the competent police and military services. The operating control is always linked with substantial interference of authorities in the realm of civil rights and freedoms. In the Commissioner's view, regulating the powers of different services, as regards their operating activities, in one parliamentary act would guarantee effective control of these services. On 8 February 2008, the Marshal of the Sejm received a parliamentary draft Act on Operating and Investigative Activities.

The Commissioner will monitor the relevant legislative work.

K. Safety of communication and information systems

In connection with the serious threats to safety of communication and information systems of state institutions in Poland, as pointed out by the media, *inter alia*, with the risk of interfering with and blocking internet servers, the Commissioner put forward a motion to the Head of the Internal Security Agency for safeguarding communication and information systems, as adequate protection systems influence



stan bezpieczeństwa państwa. Rzecznik, po zapoznaniu się z treścią otrzymanego w tej sprawie raportu, zwrócił się o poinformowanie, czy podjęto, bądź też planuje się podjęcie prac legislacyjnych, które prowadziłyby do rozwiązania problemów sygnalizowanych w raporcie.

Rzecznik występował także do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie ratyfikacji Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego, a także doprowadzenia do zgodności naszego prawa z postanowieniami konwencyjnymi, dotyczącymi kradzieży informacji oraz odpowiedzialności osoby utrwalającej lub posiadającej treści pornograficzne z udziałem małoletniego. Ustawodawca znowelizował wprawdzie unormowanie dotyczące kradzieży informacji, nadal jednak przepisy kodeksu karnego nie spełniają wymogu Konwencji w zakresie penalizacji utrwalania i posiadania treści pornograficznych z udziałem osoby małoletniej.

L. Ofiary przestępstw

W następstwie działań Rzecznika, w tym wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, powołany został międzyresortowy zespół, który opracował projekt rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw na lata 2009 – 2013. Celem programu jest wypracowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących udzielaniu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Rzecznik podtrzymywał postulat zmiany ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych. Celem nowelizacji jest poszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie kompensaty oraz podwyższenia górnego jej limitu.

Rzecznik konsekwentnie wnioskował o nowelizację unormowań dotyczących zakazu zbliżania się oskarżonego do pokrzywdzonego w sprawach dotyczących znęcania, gdy istnieje zagrożenie dalszą przemocą. Celem regulacji powinno być wymuszenie na oskarżonym opuszczenia zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym lokalu, co znacznie przyczyni się do ochrony poszkodowanego. Postulowano również wprowadzenie karalności czynu polegającego na nierespektowaniu przez oskarżonego obowiązków wynikających z postanowienia o oddaniu pod dozór.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie niezbędnych

the state safety. Having examined the report submitted in this case, the Commissioner requested to be informed as to whether legislative work was commenced or was planned to be conducted in order to solve the problems pointed out in the report.

The Commissioner also lodged a motion with the Minister of Justice for the ratification of the Council of Europe Convention on Cybercrime of 23 November 2001 with Additional Protocol, as well as for the action aimed at making the Polish law compliant with the provisions of the Convention, concerning the information theft and the liability of a person recording or possessing pornographic materials involving minors. Although the legislator amended the regulations pertaining to information theft, the provisions of the Penal Code are still non-compliant with the Convention requirement to penalize the act of recording or possessing pornographic materials involving minors.

L. Victims of crimes

As a result of the Commissioner's interventions, including his motions to the Minister of Justice, an inter-ministerial group was established and it prepared a draft of the government's National Programme for Victims of Crimes for the period 2009 – 2013. The goal of the programme is to develop and implement systemic solutions for providing support to crime victims.

The Commissioner maintained his motion for the amendment to the Act of 7 July 2005 on the state compensation reserved for the victims of certain intentional crimes. The goal of the amendment was to increase the number of persons entitled to file for compensation and to raise the maximum compensation amount

The Commissioner has consistently put forward motions for the amendment to the regulations forbidding the accused to approach the injured party in the cases of abuse, where there is risk of further violence. The goal of the regulation should be to force the accused to leave the place where he/she lives together with the injured party, which will considerably enhance the protection of the injured. It was also proposed to penalise the act consisting in the accused's failure to fulfil the obligations resulting from the fact that he/she was put on probation.

The Commissioner requested the Marshal of the Sejm and the Prime Minister for immediate ratifica-



działań w celu ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie 16 maja 2005 roku. Nadto wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i rozróżnienia handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem. Rzecznik przedstawił także wątpliwości dotyczące braku zapewnienia w Kodeksie karnym pełnej ochrony przed wykorzystaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 października 2008 r. ratyfikował wyżej wymienioną konwencję, z terminem wejścia w życie w dniu 1 marca 2009 r.

tion of the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings, which was drawn up in Warsaw on 16 May 2005. Moreover, he put forward a motion to the Minister of Justice concerning the need to include, in the Penal Code, the definition of the term “trafficking in human beings”, and to make a distinction between trafficking in adults and trafficking in children. The Commissioner also expressed his concern about the fact that the Penal Code did not guarantee full protection from sexual abuse in the case of minors aged 15–18. On 22 October 2008, the President of the Republic of Poland ratified the above-mentioned Convention; the date it would enter into force: 1 March 2009.



5.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA PRACY
I ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING LABOUR LAW
AND SOCIAL SECURITY



A. Wadliwość niektórych rozwiązań prawnych dotyczących bezrobocia

Wśród zagadnień związanych ze wsparciem osób pozostających bez pracy Rzecznik podejmował w 2008 roku w szczególności następujące problemy:

- braku zewnętrznej kontroli nad decyzjami wydawanymi w sprawach osób bezrobotnych ubiegających się o środki na podjęcie działalności gospodarczej,
- braku regulacji prawnej w zakresie prawa do świadczenia przedemerytalnego, przysługującego osobom, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy,
- sytuacji panującej na lokalnych rynkach pracy na obszarach byłych państwowych gospodarstwach rolnych (tzw. obszarach popegeerowskich),
- możliwości nabycia statusu bezrobotnego przez osoby, które pomimo posiadania wpisu do ewidencji gospodarczej faktycznie nie prowadzą takiej działalności.

Większość tych kwestii znalazła rozwiązanie w ramach nowelizacji ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 1 lutego 2009.

B. Możliwość wypowiedzenia umowy o pracę w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury

W związku z rozbieżnością orzecznictwa w sprawie możliwości wypowiedzenia umowy o pracę wyłącznie z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego oraz nabycia prawa do emerytury, Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej zaistniałe rozbieżności. Zaakceptowanie dominującego poglądu, zgodnie z którym osiągnięcie wieku emerytalnego oraz nabycie prawa do emerytury jest wystarczające do wypowiedzenia stosunku pracy, w pewnych okolicznościach może nawet zachęcać pracodawców do zwalniania osób w wieku emerytalnym. Takie działanie jest wyjątkowo niekorzystne dla kobiet, które osiągają wiek emerytalny pięć lat wcześniej niż mężczyźni. W dniu 21 stycznia 2009 roku Sąd Najwyższy podjął uchwałę, zgodnie z którą osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę.

C. Status prawny pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli

Rzecznik skutecznie podważył konstytucyjność dwóch szczegółowych rozwiązań, określających sta-

A. Defectiveness of some legal solutions to unemployment

Among the issues related to the support of unemployed, in 2008, the Commissioner dealt, in particular, with the following problems:

- lack of external control over the decisions issued with regard to the unemployed who apply for funds to start own business activity,
- lack of legal regulation regarding the right to pre-retirement benefit, which is meant for the persons who terminated their employment contract for the reasons related to the employer,
- situation on the local job markets in regions where the former state agricultural holdings were situated,
- possibility to be assigned the status of the unemployed in the case of persons who are registered in business activity register, but who actually do not conduct such activity.

Most of those issues were addressed in the amendment to the Act of 20 April 2004 on Employment Promotion and Labour Market, which entered into force on 1 February 2009.

B. Possibility to terminate an employment contract upon reaching retirement age and to obtain the right to retirement pension

Due to the discrepancies in case law with regard to terminating employment contracts solely on the basis of reaching retirement age and obtaining the right to retirement pension, the Commissioner put forward a motion to the Supreme Court for a resolution which would clarify the existing discrepancies. The acceptance of the prevailing view, namely that reaching retirement age and gaining the right to retirement pension is sufficient to terminate an employment contract in certain circumstances, may, in certain circumstances, in fact encourage employers to dismiss workers of retirement age. Such practice is especially disadvantageous to women, who reach retirement age 5 years earlier than men do. On 21 January 2009, the Supreme Court passed a resolution, pursuant to which reaching retirement age and obtaining the right to retirement pension cannot constitute the sole reason for terminating employment contract by employer.

C. Legal status of the appointed employees of the Supreme Chamber of Control

The Commissioner effectively questioned the constitutionality of two specific solutions which defined



tus prawny pracowników mianowanych NIK. Pierwsze z nich ograniczało prawo wyboru obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie do innych pracowników mianowanych NIK. Drugie natomiast umożliwiało rozwiązanie z pracownikiem mianowanym NIK stosunku pracy za wypowiedzeniem, gdy osiągnął on wiek i staż pracy, wymagany do nabycia prawa do emerytury.

Trybunał Konstytucyjny, przychyłając się do wniosku Rzecznika, stwierdził, że ustawowa regulacja postępowania dyscyplinarnego nie odpowiada konstytucyjnemu standardowi prawa do obrony. Natomiast dopuszczalność rozwiązania stosunku pracy z kobietą – mianowanym pracownikiem NIK o pięć lat wcześniej niż z mężczyzną – mianowanym pracownikiem NIK, stanowi dyskryminację ze względu na płeć i wiek.

D. Zasady wliczania premii uznaniowej do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego

Rzecznik przystąpił do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego. Kwestionowane przepisy niezasadnie prowadzą do wypłaty zaniżonego wynagrodzenia lub zaniżonego zasiłku.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika. Nieuwzględnienie w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego składników wynagrodzenia (premiu uznaniowej), od których pracownik uiścił składkę na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia chorobowego lub zasiłku, jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego.

E. Podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w przypadkach braku dokumentacji płacowej

Kolejnym doniosłym problemem podjętym przez Rzecznika było zakwestionowanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które ograniczały prawo pracownika do wyboru metody obliczania emerytury lub renty z powodu braku dokumentacji zaświadczającej o wysokości przychodów, a tym samym o wysokości płaconych składek. Ze względu na trudności z dostępem do dokumentacji płacowej i niewielką skuteczność zastępowania jej innymi środka-

the legal status of the appointed employees of the Supreme Chamber of Control. The first one limited the right to select defence for disciplinary proceedings to the group of other appointed employees of the Supreme Chamber of Control. By contrast, the other one allowed for terminating employment contract with an appointed employee of the Supreme Chamber of Control after default notice, when he/she reached retirement age and worked for the number of years required to gain entitlement to retirement pension.

Supporting the Commissioner's motion, the Constitutional Tribunal stated that the parliamentary regulation did not correspond to the constitutional standards as regards the right to defence. Terminating employment with an appointed female employee of the Supreme Chamber of Control 5 years earlier than with an appointed male employee is a case of discrimination on the grounds of gender and age.

D. Rules for including a discretionary bonus in the basis of assessment of sickness benefit

The Commissioner participated in the constitutional complaint proceedings concerning the rules for granting discretionary bonuses during the period of drawing sickness benefit. The questioned regulations unjustly provide for the payment of a lower remuneration or lower benefit.

The Constitutional Tribunal shared the Commissioner's view. When the basis of assessment of sickness benefit does not include the components of remuneration (discretionary bonus), from which the employee paid the health insurance premium, and which are not paid back to him/her during the period of drawing sickness benefit – this contradicts the constitutional right to social security.

E. Basis of assessment of contributions for retirement and other pensions when remuneration documentation is missing

Another important issue raised by the Commissioner was the constitutionality of the provisions of the Act of 17 December 1998 on Pensions from the Social Security Fund, which limited the employee's right to select the method of calculating retirement or other pension due to the lack of documentation providing the amounts of remuneration, and thus the amounts of contributions paid. Due to difficulties in accessing remuneration documentation and the low effectiveness of replacing those documents



mi dowodowymi (np. zeznaniami świadków), znaczna część uprawnionych nie mogła, z przyczyn niezależnych od siebie, udowodnić faktycznej wysokości podstawy wymiaru na ubezpieczenie społeczne.

Przyłączając się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Rzecznik postulował, aby w wypadku niemożności udokumentowania przychodów do celów obliczenia emerytury lub renty przyjmować, że kształtowały się one na poziomie ówczesnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Dotychczas obowiązujące prawo podważało zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wniosek Rzecznika w tej kwestii został zrealizowany poprzez inicjatywę poselską, która doprowadziła do zmian stanu prawnego w tym zakresie od 1 stycznia 2009 roku.

F. Rozszerzenie możliwości kontynuowania ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

Institucja dobrowolnej kontynuacji ubezpieczenia emerytalnego i rentowego zapewnia możliwość ubezpieczenia osobom, które z różnych powodów nie podlegają im obowiązkowo (np. utraciły prace). Skorzystanie z tej instytucji uzależnione jest od złożenia przez zainteresowanego wniosku. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje jednak, że wniosek można złożyć skutecznie wyłącznie w terminie 30 dni od momentu ustania obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Ustawowa regulacja nie przewiduje jednak żadnej możliwości przywrócenia tego terminu, co sprawia, że osoba która nie złożyła wniosku w terminie, choć opłaca składki, traci prawo do kontynuowania ubezpieczenia.

Wskutek wniosku legislacyjnego Rzecznika opracowano zmiany przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych zmierzające do całkowitego zniesienia ograniczeń czasowych w możliwości złożenia skutecznego wniosku o dobrowolne kontynuowanie ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Uznano, że w aktualnej sytuacji ekonomicznej utrzymywanie krótkiego, 30 dniowego terminu na złożenie takiego wniosku, nie znajduje żadnego uzasadnienia.

G. Zasady wypłaty renty dla inwalidy wojennego

Wskutek wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości powstał problem dalszego stosowania jednego z rozwiązań ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zapotrzebieniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, zgodnie z którym świadczenia określone w

with other evidence (e.g. witnesses' statements), a large number of persons who were entitled to pension could not prove, for reasons beyond their control, the actual amount of the basis for calculating social security.

Participating in the proceedings before the Constitutional Tribunal, the Commissioner proposed that, in the case when it was impossible to document the revenue necessary to calculate retirement or other pension, it should be assumed that the remuneration in question was equivalent to the minimal remuneration specified at that time. Previously the law undermined the citizens' trust in the estate and its law.

The Commissioner's motion was carried out by means of a parliamentary initiative, which resulted in the change of law, in this scope as of 1 January 2009.

F. Extending the possibility to continue paying contributions for retirement and other pensions

Optional continuation of payment of contributions for retirement and other pensions is a way to guarantee social security to persons who, for various reasons, are free from such obligation (e.g. due to the loss of employment). This option is conditional upon submitting an application, by the person concerned. However, the Act of 13 October 1998 on the Social Security System stipulates that the application form, to be effective, needs to be submitted in the period of 30 days since the date the obligation is no longer binding. Also, the parliamentary regulation does not provide for any possibility to extend that period, which means that a person who failed to submit the application within the given time frame loses his/her right to continue the payment of contributions.

As a result of the Commissioner's motion, amendment to the regulations on social security system was drafted, in order to completely eliminate time restraints for submitting the application for optional continuation of contributions for retirement and other pensions. It was concluded that in the current economic situation maintaining a short, 30-day, time frame for submitting the application had no justification.

G. Rules for paying pensions to war invalids

Following the judgment of the European Court of Justice, a problem arose with regard to one of the provisions of the Act of 29 May 1974 on pension provision for war invalids, disabled soldiers and their families. Pursuant to this provision, the pension speci-



ustawie przysługują zasadniczo w czasie pobytu osoby uprawnionej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przepisy odmawiające polskim obywatelom wypłaty świadczenia należnego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium Polski, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego, są niezgodne z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

W opinii Rzecznika konieczne jest zatem wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych poprzez usunięcie zakwestionowanego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości przepisu.

H. Problemy ochrony praw i interesów Polaków pracujących za granicą

Jednym z priorytetów Rzecznika były działania na rzecz pomocy polskim obywatelom poszukującym oraz podejmującym pracę za granicą. Zdaniem Rzecznika zwiększenie opieki państwa polskiego nad obywatelami przebywającymi na terytorium innych państw, wymaga rozszerzenia sieci konsulatów honorowych.

Od 2006 roku Rzecznik forsował ideę powołania w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego stanowiska „oficera łącznikowego” przy właściwych ministrach ds. pracy bądź przy organach nadzorujących warunki zatrudnienia. Zadaniem „oficerów łącznikowych” byłoby monitorowanie sytuacji Polaków na miejscowych rynkach pracy i sygnalizowanie władzom danego państwa ich problemów.

Zawiłość problemu sprawia, że nie jest możliwe szybkie utworzenie instytucji „oficera łącznikowego”. Rozwiązaniem tej kwestii jest plan powołania konsułów do spraw pracy, których działalność byłaby finansowana z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ze względu na brak środków budżetowych projekt został do tej pory niezrealizowany.

Ponadto Rzecznik postulował utworzenie stanowiska konsula do spraw kontaktów z „nową emigracją”. Do jego zadań należałoby m.in. tworzenie i organizowanie miejscowej Polonii oraz sprawowanie nad nią opieki, kontakt z miejscowymi instytucjami zajmującymi się problematyką migracji i integracji społecznej migrantów, pomoc w rozwoju życia kulturalnego, czy też pomoc osobom nowoprzybyłym. Wyodrębnienie takiego stanowiska wpłynęłoby pozytywnie na sytuację Polaków w poszczególnych krajach, a także na ich więzi z Polską.

fied in the Act is generally provided when the person who is entitled to it is staying in Poland. The Court of Justice adjudicated that the regulations depriving Polish citizens of pension, to which civil victims of war and repression are entitled, solely on the grounds that they did not live in Poland throughout the whole period when the pension was granted, but stayed in another Member State, are non-compliant with the Treaty establishing the European Community.

In the Commissioner's view, it is, therefore, necessary to amend the Act on pension provision for war invalids and disabled soldiers and their families by deleting the clause questioned by the European Court of Justice.

H. Issues concerning the protection of rights and interests of the Poles working abroad

One of the Commissioner's priorities was action taken to assist Polish citizens seeking and taking up employment abroad. According to the Commissioner, to extend state support for Polish citizens staying in other countries network of Honorary Consuls should also be extended.

In 2006, the Commissioner put forward a motion for appointing a “Contact Officer” who would cooperate with the relevant ministers of labour or the bodies responsible for supervision of working conditions in the European Economic Area. The task of the “Contact Officers” would be to monitor the situation of Poles on local job markets and to notify the authorities of a given country about the problems they face.

The complexity of the problem makes it impossible to quickly establish the institution of “Contact Officer”. The plan to appoint „Labour Consuls”, whose activity would be financed from the budget of the Ministry of Labour and Social Policy, seems to solve the problem. Due to the lack of budget funds, the project has not yet been implemented.

Moreover, the Commissioner put forward a motion for creating the position of Consul responsible for contacts with “new emigration”. His/her job would involve, *inter alia*, gathering and organising local Polish emigrant community, supporting it, maintaining contact with local institutions responsible for the issues related to migration and social integration of migrants, assisting in development of cultural life, as well as helping the newcomers. Creating such a position would have a beneficial impact on the situation of Poles staying in different countries, and also on their bond with Poland.



6.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA CYWILNEGO
I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING CIVIL LAW
AND PROPERTY MANAGEMENT



A. Prawo przejęcia oraz prawo odkupu nieruchomości rolnych

Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów regulujących prawo przejęcia oraz prawo odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Prawo przejęcia, określane jako wykup, pozwala na przejęcie niemalże każdej nieruchomości rolnej, nabytej w sposób inny, niż na podstawie umowy sprzedaży. Kwestionowany przepis jest nieprecyzyjny, gdyż nie można szczegółowo ustalić zakresu jego zastosowania oraz celu, jakiemu ma służyć. Instytucja przejęcia nieruchomości przez Agencję jest nadto nieznaną polskiemu systemowi prawa, a jej regulacja ma charakter szczątkowy, odsyłając jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie. W ocenie Rzecznika nie spełnia to wymogów poprawnej legislacji oraz może różnicować sytuację prawną podmiotów dokonujących obrotu nieruchomościami rolnymi, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

Prawo odkupu pozwala natomiast na przymusowe odkupienie nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych w ciągu 5 lat od jej sprzedaży przez Agencję. Ustawa pozostawia także do wyłącznej dyspozycji Agencji określenie powodów przejęcia. Tak ukształtowane warunki bezprawnie ograniczają konstytucyjną zasadę ochrony własności, która gwarantuje stabilność prawa własności.

Z pism kierowanych do Rzecznika wynika, że Agencja Nieruchomości Rolnych wykorzystuje przyznane jej uprawnienia do celów spekulacyjnych, co narusza wymogi państwa prawnego, podważając zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

B. Nieprawidłowa regulacja dotycząca wskaźników zmian cen nieruchomości

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który upoważnia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do corocznego ogłaszania wskaźników wzrostu cen nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie różni o jakiego rodzaju nieruchomości chodzi (budowlane, przemysłowe, rolne itp.) ani nie różnicuje miejsca ich położenia, tym samym uniemożliwia

A. Right to take over and to repurchase agricultural property

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal for the examination of constitutionality in the case of regulations governing the right to take over and the right to repurchase agricultural property by the Agricultural Property Agency. The right to take over, in other words to redeem, allows for taking over almost any agricultural property, acquired in a different way than on the basis of a sales agreement. The questioned regulation is imprecise, as it is impossible to specify, in a detailed way, its scope and the purpose it is meant for. Moreover, the takeover of property by the Agency is not known in the Polish law system, the regulation concerning this issue is scarce, and it refers one to the relevant regulations concerning pre-emption. In the Commissioner's view, this is not compliant with the requirements of correct legislation and it may diversify the legal situation of entities which deal in agricultural property, which contradicts the constitutional principle of equality.

By contrast, the right to repurchase allows for obligatory repurchase of property by the Agricultural Property Agency within 5 years from the date the property was sold by the Agency. The Act leaves it solely to the Agency to specify the reasons for the takeover. Such conditions unlawfully impose restraint on the constitutional principle of protection of ownership, which guarantees the stability of property law.

The letters sent to the Commissioner suggest that the Agricultural Property Agency uses its powers for speculative purposes, which infringes the requirements of the state of law, undermining citizens' trust in the state and its law.

B. Incorrect regulation regarding indicators of property price evolution

The Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal for the examination of constitutionality of the provision of the Act of 21 August 1997 on Property Management, which authorises the Head of the Central Statistical Office to announce increase rates of property prices.

The Act on Property Management does not distinguish what type of property is meant (construction, industrial, agricultural, etc.); neither does it distinguish where the property is situated, thus making it impossible to objectively specify the relevant rate.



obiektywne ustalenie właściwego wskaźnika. Zbyt szerokie upoważnienie sprawia zatem, że niemożliwe staje się określenie wskaźnika waloryzacji różnorodnych świadczeń określonych w innych ustawach (np. odszkodowanie za wywłaszczenie wypłacane z opóźnieniem, rekompensata za mienie pozostawione za granicą). Zdaniem Rzecznika rozwiązanie takie narusza zasadę przyzwoitej legislacji, jak również zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ustawodawcy nie wolno tworzyć prawa, które jest niemożliwe do zrealizowania.

C. Pasze genetycznie modyfikowane

Do Rzecznika zwróciły się organizacje gospodarcze zrzeszające producentów rolno spożywczych, które protestowały przeciwko wprowadzeniu zakazu wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt m.in. pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego. W ocenie Rzecznika zakaz taki jest niezgodny z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej oraz konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie stanowi, iż Państwa Członkowskie nie mogą zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzenia do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Rada Ministrów przyjmując w marcu 2006 r. „Ramowe stanowisko Polski dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych” opowiedziała się przeciwko wprowadzeniu do obrotu pasz genetycznie zmodyfikowanych i stosowania ich w żywieniu zwierząt oraz przeciwko wprowadzaniu do uprawy genetycznie zmodyfikowanych: kukurydzy, rzepaku, buraka cukrowego, ziemniaków i soi. Powyższe stanowisko stało się podstawą do wprowadzenia, do ustawy o paszach zakazu, o jakim mowa wyżej. Zakaz ten miał obowiązywać od dnia 12 sierpnia 2008 r. Przepisy wprowadzające w życie powyższy zakaz zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską. W związku z uwarunkowaniami traktatowymi jak również z licznymi protestami szeregu podmiotów Rząd przygotował zmianę, którą dokonano przesunięcia terminu wejścia w życie powyższego zakazu na dzień 1 stycznia

The excessive scope of authority makes it impossible to specify an indexation rate for various services defined in other acts (e.g. compensation for expropriation – delayed payment, compensation for property left abroad). In the Commissioner's view, such a solution is compliant neither with the principle of correct legislation, nor with the principle of citizens' trust in the state and its law, because the legislator must not create law which cannot be implemented.

C. Genetically-modified feedstuff

The Commissioner was contacted by business organisations, associating the producers from the agri-food sector, which protested against the ban on production, distribution and use of, *inter alia*, genetically modified feedstuff and genetically modified organisms meant for feeding animals. In the Commissioner's opinion, such a ban is not compliant with the EU legal regulations and also with the constitutional principle of freedom of business activity. The Directive of the European Parliament and of the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms stipulates that Member States may not prohibit, restrict or impede the placing on the market of GMOs, as or in products, which comply with the requirements of this Directive. The Commissioner requested the Minister of Agriculture and Rural Development to present his opinions on this issue.

In the reply to his request, the Commissioner was informed that in March 2006, by approving "Position of the Government of the Republic of Poland concerning Genetically Modified Organisms", the Council of Ministers protested against marketing genetically modified feedstuff and its use for feeding animals, as well as against the introduction of genetically modified corn, rape, sugar beet, potatoes and soya as crops. The above-mentioned stance led to the inclusion of the said ban in the Act on Animal Feed. The ban was to be effective as of 12 August 2008. The regulations introducing the said ban were questioned by the European Commission. In relation to the Treaty provisions and the numerous protests from various entities, the Government prepared an amendment extending the date the ban was to enter into force until 1 January 2013. Until then, research will be carried



2013 r. Do tego czasu mają być prowadzone badania nad skutkami wprowadzenia do obrotu żywności genetycznie modyfikowanej.

D. Zasady przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje w sprawie zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnym postępowaniu sądowym. Obowiązujące regulacje zezwalają bowiem na wykorzystanie dowodu z badań DNA przez sąd na zasadach ogólnych, w każdym stadium postępowania. Jako że wyniki takich badań mogą wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki, istnieje konieczność niezwłocznego opracowania standardów medycznych ich przeprowadzania i stosowania.

Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że nie ma potrzeby wprowadzania do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego szczegółowych regulacji zezwalających lub nakazujących przeprowadzanie dowodu z DNA. Należy jednak ustanowić jasne procedury, które zabezpieczą prawidłowy przebieg pobierania próbek badawczych, a także standardy ich badania i opiniowania. Wykluczy to pomyłki lub nadużycia ze strony badanych lub badających. Z uwagi na charakter takiej regulacji musiałaby ona przybrać postać aktu wykonawczego. Rozważenia wymaga jednak kwestia sposobu powiązania takiego aktu z przepisami procesowymi. Inicjatywa wprowadzenia stosownych przepisów regulujących wykorzystanie badań DNA w sprawach cywilnych należy do Ministra Sprawiedliwości.

W kolejnym piśmie do Ministra Zdrowia Rzecznik stwierdził, że celem jego działań jest stworzenie regulacji wykonawczej wprowadzającej techniczne i medyczne standardy wykonywania badań kodu genetycznego, uniemożliwiające manipulacje np. przy pobieraniu, oznaczaniu i magazynowaniu próbek. Właściwość Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie ogranicza się jedynie do wydania upoważnienia.

E. Procedura uregulowania opieki nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego

Do Rzecznika zwracali się rodzice, których władza rodzicielska została przez sąd ograniczona bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a zwłaszcza bez wysłuchania uczestników postępowania. Chodzi tu o sytuacje, w których sąd rodzinny wydaje rozstrzygnięcie o formie sprawowa-

out to examine the effects of placing GM foods on the market.

D. Rules of conducting DNA testing in civil court proceedings

The Commissioner requested the Minister of Health to provide information on the rules of conducting DNA testing in civil court proceedings. The current regulations allow for the use of evidence from DNA testing by the court, generally at any stage of the proceedings. As the results of such testing may affect the legal situation of an individual, there is an urgent need for setting forth medical standards which would regulate how the test are carried out and used.

According to the information received by the Commissioner, there is no need to introduce detailed provisions permitting or banning evidence derived from DNA testing into the Act of 17 November 1964 – the Code of Civil Proceedings. However, there is a need for clear procedures, in order to guarantee the proper way of sampling, and standards for examining and evaluating the samples. This will eliminate mistakes or misuse by the examined parties or researchers. Such a regulation, due to its character, should have the form of a parliamentary act. However, what should be considered is the way to link such an act with procedural regulations. The initiative to introduce appropriate regulations governing the use of DNA testing in civil court proceedings lies within the competence of the Minister of Justice.

In a subsequent letter to the Minister of Health, the Commissioner stated that the aim of his activities was to develop an implementing regulation which would introduce technical and medical standards for carrying out DNA testing, preventing manipulation e.g. when collecting, marking and storing the samples. The competence of the Minister of Justice in this respect is limited to merely granting authorisation.

E. Procedure regulating the custody of children during court proceedings

The Commissioner was contacted by parents whose parental authority was limited by the court, without hearing of evidence, and in particular without hearing of the parties. This concerns a situation when the family court adjudicates on the custody of children for the period of the court proceedings. The



nia opieki rodzicielskiej na czas trwania postępowania sądowego. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z postulatem niezwłocznego dokonania koniecznych zmian, tak by rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie w sprawie dotyczącej opieki rodzicielskiej, odbywało się na jawnym posiedzeniu sądowym.

Obecnie sąd ma możliwość ograniczenia praw rodzicielskich na czas trwania procesu, bez wysłuchania argumentów wszystkich uczestników postępowania i przeprowadzenia jakichkolwiek dowodów. Postanowienie w tej sprawie zapada na posiedzeniu niejawnym. Podważenie przez innego uczestnika takich ustaleń jest możliwe dopiero w zażaleniu, które rozpatrywane jest również na posiedzeniu niejawnym. Naruszona jest tym samym konstytucyjna gwarancja prawa do sądu. Z informacji udzielonych przez Ministra Sprawiedliwości, wynika, że propozycje Rzecznika zostaną wykorzystane w pracach legislacyjnych.

Commissioner put forward a motion to the Minister of Justice that the necessary changes be introduced forthwith so that the the hearing of the petition for support, in the case concerning the custody of children, could take place during the proceedings in open court.

At present, the court is authorised to limit parental rights for the period of court trial, without hearing the arguments of all the parties and without examining any evidence. The ruling in this case is made at the proceedings in camera. Such ruling can be challenged by another party only in an appeal, which is also examined at the proceedings in camera. Therefore, this breaches the constitutional guarantee of equal access to the judiciary. According to the information provided by the Minister of Justice, the Commissioner's motions will be taken into consideration during legislative work.



7.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I SPRAW MIESZKANIOWYCH

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING ADMINISTRATIVE LAW
AND HOUSING



A. Problem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

W roku 2008 głównym obszarem aktywności Rzecznika w sprawach mieszkaniowych pozostawała nadal problematyka nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik wystosował kilkanaście wystąpień generalnych dotyczących stosowania przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Skierował również wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów związanych głównie z ingerencją ustawodawcy w strukturę organizacyjną spółdzielni mieszkaniowych. Mimo wycofania tego wniosku, z uwagi na niejednoznaczne opinie ekspertów, Rzecznik nie odstąpił od podejmowania dalszych działań w omawianym zakresie.

Rzecznik zwrócił się z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań, mających na celu zmianę ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Głównym celem postulowanych zmian jest usunięcie negatywnych skutków poprzedniej nowelizacji z 14 czerwca 2007 roku. W ocenie Rzecznika podstawowym mankamentem tej ustawy są niespójności z przepisami innych ustaw oraz nazbyt ogólne i nieprecyzyjnie sformułowane przepisy. Stoi to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji. Regulacja ustawowa doprowadziła również do daleko idących skutków społecznych, konfliktując środowisko członków oraz władz spółdzielni. Taka sytuacja nie sprzyja przestrzeganiu obowiązujących przepisów i podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Potrzebę niezwłocznego podjęcia działań na rzecz nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych potwierdza również głośny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 roku. Niestety, stanowisko Ministra Infrastruktury w tej sprawie prowadzi do wniosku, że zmiana ustawy nastąpi dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny wszystkich wniosków i pytań prawnych dotyczących konstytucyjności obowiązujących regulacji. Sprawa ta będzie więc nadal przedmiotem aktywnych działań Rzecznika w roku 2009.

B. Ponoszenie kosztów utrzymania schronów zlokalizowanych w budynkach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych

Istotnym problemem, który pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, jest nieuregulowanie zasad po-

A. The problem of amending the Act on Housing Cooperatives

In 2008, what the Commissioner was mostly preoccupied with, as regards housing issues, was the problem of amending the Act on Housing Cooperatives. The Commissioner intervened in over ten cases concerning the application of the provisions of the Act of 15 December 2000 on Housing Cooperatives. He also put forward a motion to the Constitutional Tribunal, requestin it to examine the constitutionality of some of the provisions related mainly to the legislator's interference with the organisational structure of the housing cooperative. Although this motion was turned down on the grounds that experts' opinions were ambiguous, the Commissioner did not refrain from taking further action in this respect.

The Commissioner put forward a motion to the Prime Minister that urgent action be taken in order to amend the Act on Housing Cooperatives. The main goal of proposed changes was to eliminate the negative effects of the previous amendment of 14 June 2007. In the Commissioner's view, the basic shortcomings of this Act were its inconsistency with the provisions of other acts, as well as its excessively general and imprecisely formulated provisions. This contradicted the constitutional principle of correct legislation. The regulation also resulted in far-reaching social consequences, triggering conflicts between members and management boards of housing cooperatives. Such a situation is not conducive to complying with the regulations in force, and undermined citizens' trust in the state and its law.

The need for immediate action as regards amending the Act on Housing Cooperatives was also confirmed by the widely publicised judgement of 17 December 2008 issued by the Constitutional Tribunal. Regrettably, the stance of the Minister of Infrastructure leads to the conclusion that the Act will be amended only after the Constitutional Tribunal has dealt with all the motions and legal enquiries regarding the constitutionality of the applicable regulations. Therefore, the Commissioner will continue to take action in this respect in 2009.

B. Bearing the cost of maintaining shelters situated in the buildings owned by homeowners' associations

The vital problem that the Commissioner is still concerned with is the lack of regulations on the



noszenia kosztów utrzymania schronów zlokalizowanych w budynkach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych. Rzecznik prowadzi tę sprawę od 2000 roku. Do chwili obecnej zostało skierowanych wiele wystąpień generalnych do kolejnych Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji. Każdy z adresatów wystąpienia Rzecznika, choć podzielał pogląd o konieczności prawnego uregulowania wskazanej kwestii, jednak do chwili obecnej żadne przepisy w tym zakresie nie zostały uchwalone. Regulacja ta budzi zastrzeżenia co do jej zgodności z Konstytucją, gdyż w praktyce prowadzi do przerzucenia na obywateli publicznoprawnego obowiązku zapewnienia bezpiecznego schronienia na wypadek działań wojennych.

C. Niewykonywanie koniecznych zmian prawa po interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich

Wielokrotnie Rzecznik zwracał się do organów administracji rządowej z postulatem zmian wadliwego prawa. Bardzo często, mimo uwzględnienia tych apeli przez adresatów wystąpień, nie zostały one zrealizowane. Przykładem tego typu negatywnej praktyki jest kwestia nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nieuregulowanie zasad ponoszenia kosztów utrzymania schronów zlokalizowanych w budynkach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych. Podobny problem ma miejsce w przypadku ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Rzecznik wielokrotnie występował do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie kroków zmierzających do zmiany niekonstytucyjnych upoważnień zawartych w ustawie o Służbie Więziennej oraz niezgodnych z Konstytucją rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Kwestionowane regulacje normują sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy Służby Więziennej. Mimo licznych wystąpień do kolejnych Ministrów Sprawiedliwości, postulaty Rzecznika pozostały bez odpowiedzi.

Opieszałość organów administracji rządowej dotyczy też przeprowadzenia nowelizacji ustawy z dnia 6 kwietnia 1999 r. o Policji. Chodzi tu o nieprawidłowość trybu postępowania w sprawach egzekucyjnych, których przedmiotem jest wykonanie decyzji nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w tej kwestii, jednak nie dokonano zmian zapewniających zgodność tej ustawy z Konstytucją.

Pod koniec roku 2007 do Sejmu skierowany został prezydencki projekt nowelizacji ustawy z dnia

rules of incurring the costs of maintaining shelters situated in the buildings which are the property of homeowners' associations. The Commissioner has been dealing with this issue since 2000. So far, the Commissioner has put forward many motions to consecutive Ministers of Interior and Administration. Each of the persons addressed by the Commissioner shared his view that it was necessary to legally regulate the said issue, but so far no regulations have been passed. This regulation raises doubts as to its compliance with the Constitution, as, in practice, it burdens the citizens with public and legal obligation to guarantee a safe shelter in case of military operations.

C. Not implementing the necessary legal changes after the intervention of the Commissioner for Civil Rights Protection

On a number of occasions, the Commissioner put forward motions to government administration bodies that faulty regulations be amended. Very frequently, although those proposals were considered, they were not implemented. The examples of such bad practice is the issue of amending the Act on Housing Cooperatives and the unregulated issue of bearing the cost of maintaining shelters situated in the buildings owned by homeowners' associations. There is a similar problem with the Act of 26 April 1996 on Prison Service. The Commissioner put forward many motions to the Minister of Justice that action be taken to change the unconstitutional prerogatives laid down in the Act on Prison Service, as well as the unconstitutional ordinances implementing this Act. The questioned provisions regulate the housing issues of the prison service officers. Despite numerous motions put forward to successive Ministers of Justice, the Commissioner's recommendations were left without any reply.

Government administration bodies were also reluctant to amend the Act of 6 April 1999 on the Police. The point here is the inappropriate procedure in executory cases which consist in executing eviction orders. On many occasions, the Commissioner appealed to the Minister of Interior and Administration with regard to that issue. However, no amendments were introduced to make this Act compliant with the Constitution.

Towards the end of 2007, the Polish President issued a proposal to the Sejm for amending the Act of



30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który uwzględnił m.in. kwestie sygnalizowane przez Rzecznika od 2005 r. Do końca 2008 roku nowelizacja ustawy nie została jednak uchwalona.

Wskazany brak konkretnych działań ze strony adresatów wystąpienia Rzecznika prowadzi do sytuacji, w której zasadne staje się korzystanie w każdej, nawet stosunkowo błażej sprawie, z instytucji wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Problem polega jednak na tym, że tą drogą nie jest możliwe wypełnienie luk w przepisach lub doprecyzowanie zbyt ogólnych regulacji.

D. Zasady odpowiedzialności za nielegalny pobór energii lub paliw

W 2008r. Rzecznik powrócił do sprawy dotyczącej zasad odpowiedzialności odbiorcy za nielegalny pobór energii lub paliw. Rzecznik zajął się tą problematyką z uwagi na bardzo dużą liczbę skarg od osób, które zostały obciążone odpowiedzialnością z tytułu nielegalnego poboru mediów. Osoby te podnosiły, że na gruncie obowiązującego prawa nie jest w praktyce możliwe zwolnienie się z tej odpowiedzialności, nawet poprzez wykazanie, że winę za nielegalny pobór ponosi osoba trzecia, albo że do nielegalnego poboru (mimo uszkodzenia układu pomiarowo-rozliczeniowego) w ogóle nie doszło.

Problem jest niezwykle złożony, gdyż od lat zjawisko „kradzieży” prądu czy paliw utrzymuje się na wysokim poziomie. Wykrycie sprawcy takiego procederu jest często bardzo trudne lub niemożliwe. Z tego powodu obowiązujące prawo przewiduje szereg ułatwień dla przedsiębiorstw energetycznych w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty za nielegalny pobór energii bądź paliw. Jednakże negatywnym skutkiem tych ułatwień jest możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności uczciwych odbiorców, którzy nie ponoszą żadnej winy np. za stwierdzone uszkodzenie licznika. Sprawa ta nadal będzie prowadzona przez Rzecznika w 2009 roku.

30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts; this proposal included, *inter alia*, the issues being raised by the Commissioner since 2005. Until the end of 2008, however, the amendments were not passed.

The lack of action of the recipients of the Commissioner's interventions leads to the situation where it is justified, even in relatively unimportant cases, to lodge a motion with the Constitutional Tribunal. This solution, however, does not make it possible either to close legal loopholes or to clarify excessively general regulations.

D. Principle of liability for illegal power and fuel consumption

In 2008, the Commissioner returned to the case concerning the principle of liability for illegal power and fuel consumption. The Commissioner looked into this problem due to a large number of complaints from persons held liable for illegal intake. The persons argued that on the basis of current law it was practically impossible to release oneself from the liability, even after proving that the illegal intake was a third party's fault, or that the illegal intake (despite the damage of the meter) had not taken place at all.

The problem is extremely complex since for many years the level of power and fuel theft has remained high. Uncovering the perpetrator is often difficult or impossible. For that reason, the current law provides for a number of ways for a power provider to gain compensation for the illegal intake of power or fuel. However, the negative aspect of those ways is the possibility of ascribing liability to honest consumers, who are not at fault e.g. because of the discovered damage of the electricity meter. This case will still be dealt with by the Commissioner in 2009.



8.

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

THE MOST IMPORTANT ISSUES
CONCERNING ECONOMIC LAW,
PUBLIC CHARGES AND THE PROTECTION
OF CONSUMER RIGHTS



A. Zagadnienia związane z ruchem drogowym

Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury w kwestii obowiązku przeprowadzenia badań technicznych przed pierwszą rejestracją pojazdów w Polsce oraz wysokości opłaty z tego tytułu, jak również wprowadzenia nowych dowodów rejestracyjnych. Regulacje te są niezgodne z prawem wspólnotowym. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, iż w zakresie pierwszej sprawy trwają właściwe prace legislacyjne, zaś w odniesieniu do kwestii dowodów rejestracyjnych, aktualne wzory dowodów rejestracyjnych są zgodne z wymogami unijnymi.

W związku z otrzymywanymi skargami, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym poruszył problem urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów, jak również nieprawidłowego rozmieszczenia znaków drogowych.

Kolejną sprawą podjętą przez Rzecznika było zgłoszenie postulatu zmiany przepisów, tak aby umożliwić precyzyjne wskazanie podmiotu właściwego do pokrycia kosztów związanych z usunięciem pojazdu z drogi, a następnie jego przechowywaniem. Sugerowane zmiany zyskały poparcie Ministerstwa Finansów.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika były też kwestie związane z egzaminami zawodowymi na instruktorów prawa jazdy. Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Infrastruktury, że przepis wymagający od kandydatów niekaralności za wykroczenie, został uznany przez Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z 20 lutego 2008 roku, za niezgodny z Konstytucją. Taki stan rzeczy rodzi konieczność niezwłocznego uchwalenia nowych przepisów. Ponadto Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie działań mających na celu zapewnienie ciągłości wykonywania badań psychologicznych kierowców, instruktorów i egzaminatorów nauki jazdy zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wystąpienie to było spowodowane sytuacją w niektórych województwach, gdzie zachodzi niebezpieczeństwo prowadzenia badań psychologicznych kierowców przez osoby nieuprawnione.

B. Ubezpieczenia na życie

W 2008 r. Rzecznik interweniował również w sprawach ubezpieczeniowych. Zwrócił uwagę na treść ogólnych warunków dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia na wypadek ciężkiej choroby, gdyż definicja zawału serca zawarta w tych przepisach, nie odpowiada współczesnemu stanowi wiedzy medycznej.

A. Issues concerning the road traffic

The Commissioner put forward a motion to the Minister of Infrastructure with regard to the obligation to carry out technical checks before the first vehicle registration in Poland, the amount of vehicle registration fee, and on the introduction of new vehicle registration document. These regulations are not compliant with the Community law. The reply that the Commissioner received stated that, as regards the first issue, appropriate legislative work was being undertaken; whereas, as to the issue of vehicle registration documents, the current templates of vehicle registration documents were compliant with Community requirements.

With regard to the received complaints, the Commissioner put forward a motion to the Minister of Interior and Administration, in which he touched upon speed measuring devices as well as the placement of road signs.

Another issue raised by the Commissioner was the proposal for amending existing regulations in order to indicate precisely an appropriate entity for covering the costs of removing a vehicle from the road, and then the costs of storing it. The proposed amendments were approved by the Minister of Finance.

The Commissioner was also interested in the issues related to vocational exams for driving instructors. The Commissioner pointed out to the Minister of Infrastructure that the regulation requiring the candidates for driving instructors not to have any history of offences was adjudged unconstitutional by the Constitutional Tribunal (judgement of 20 February 2008). Such a state of affairs raises the need to pass new regulations forthwith. Furthermore, the Commissioner put forward a motion to the Minister of Labour and Social Policy that action be taken in order to ensure that psychological testing for drivers, driving instructors and driving examiners was continued in accordance with the current regulations. The reason for the motion was the situation in some voivodeships where there was a risk that psychological testing was carried out by unauthorised persons.

B. Life insurance

In 2008, the Commissioner also dealt with insurance related issues. He drew attention to general terms and conditions of granting additional individual insurance in case of a serious health condition, as the definition of heart attack laid down in these regulations did not correspond to the state-of-the-art medical knowledge.



Rzecznik zajął się także problemem wyczerpywania się sum gwarancyjnych w przypadku obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, wskazując na konieczność odpowiednich zmian legislacyjnych. Obecna regulacja, ograniczająca odpowiedzialność zakładów ubezpieczeń, jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, a dodatkowo zagraża uzyskaniu przez poszkodowanych należnej im rekompensaty.

C. Zagadnienia związane z prawem podatkowym

Szereg działań podejmowanych przez Rzecznika w 2008 r. dotyczył problematyki podatkowej. Skierowane zostały dwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, pierwszy dotyczący konieczności zachowania precyzyjnych i jednoznacznych kryteriów zwalniania podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, drugi zaś o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który wyłącza ze zwolnienia od podatku alimenty ustalone w ugodach sądowych w wysokości nieprzekraczającej 700 zł miesięcznie, przysługujące osobom innym niż dzieci.

Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku Rzecznika z 2005 roku o uznanie przepisu ustawy dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług za niekonstytucyjny. Udało się jednak doprowadzić do pozytywnych zmian w przepisach. Zaskarżona regulacja dotyczyła niezgodnego z wymogami przyzwoitej legislacji wyłączenia z podatku od towarów i usług przychodów z działalności wykonywanej osobiście. Po ogłoszeniu wyroku, Rzecznik skierował wystąpienie w tej materii do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów, otrzymując informację o przygotowanym projekcie właściwych regulacji prawnych.

Wiele spraw dotyczyło problemów z jakimi spotykały się osoby prowadzące szeroko pojętą działalność charytatywną. Rzecznik interweniował u Ministra Finansów w sprawie zwolnienia od podatku przychodu uzyskanego z nieodpłatnego świadczenia, jaki osiąągają lekarze i pielęgniarki uczestniczący w bezpłatnych szkoleniach w zakresie opieki paliatywnej, nie będący pracownikami podmiotu organizującego szkolenie.

Efektom działalności Rzecznika było również stanowisko Prezesa Narodowego Banku Polskiego, informujące o niezwłocznym zniesieniu opłat od poleceń przelewu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, pobieranych przez oddziały Narodowego Banku Polskiego, które obsługują rachunki urzędów skarbowych.

The Commissioner also addressed the problem of running out of guarantees in the case of civil liability insurance, indicating the necessity for appropriate legislative changes. The current legislation, limiting the liability of insurance companies contradicts the constitutional principle of, and additionally may prevent the injured party from, getting due compensation.

C. Issues related to tax law

A number of steps taken by the Commissioner in 2008 concerned tax issues. Two proposals were put forward to the Constitutional Tribunal. The first one regarded the need for preserving precise and clear criteria for exempting taxpayers from the obligation to keep records when using cash registers. The second one suggested that the unconstitutionality of a provision of the Act on Personal Income Tax be stated; the said provision excludes, from tax exemptions, the alimony of more than PLN 700 a month, specified in court agreements and awarded to persons other than children.

The Constitutional Tribunal turned down the Commissioner's motion of 2005 to deem a provision of the Act of 11 March 2004 on Goods and Service Tax unconstitutional. However, positive changes in the regulations were eventually introduced. The questioned regulation concerned the revenue obtained from one's own activity being exempted from goods and service tax, which is not compliant with the requirements of good legislation. After the Tribunal's judgement, the Commissioner intervened with the Minister of Justice and the Minister of Finance, and was informed that new relevant regulations were being drafted.

Many issues regarded problems faced by persons conducting widely defined charity work. The Commissioner appealed to the Minister of Finance with regard to the tax exemption of revenue from providing services free of charge, which is obtained by doctors and nurses participating in the free training in palliative healthcare, who are not employed by the entity organizing the training.

The Commissioner's activity resulted in the President of the National Bank of Poland deciding to abolish forthwith the fee for the transfer order of 1% of income tax to be paid to a public interest organization, charged by the branches of the National Bank of Poland which service the bank accounts of tax offices.



Rzecznik zajął się również sytuacją podatkową Laureata Nagrody Templetona, który mimo przeznaczenia nagrody w całości na utworzenie w Krakowie Centrum im. Kopernika, był zobowiązany zapłacić podatek dochodowy od osób fizycznych. W swoim wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik poddał pod rozwagę zwolnienie od podatku tego rodzaju nagród. Skutkiem interwencji była zapowiedź wprowadzenia postulowanych przez Rzecznika zmian. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych zostało podpisane w dniu 12 sierpnia 2008 r., zaś ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (zwolnienia) została uchwalona w dniu 6 listopada 2008 r.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął zapewnienie złożone przez Prezesa Rady Ministrów o przygotowaniu projektu abolicji podatkowej. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium RP, zwana „Ustawą abolicyjną” została uchwalona 6 sierpnia 2008 r. Ustawa zawiera także normy uniemożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności karnoskarbowej podatników, będących adresatami ustawy, z tytułu nierozliczenia w Polsce dochodów z pracy uzyskanych za granicą.

D. Prawo papierów wartościowych i rynku kapitałowego

Konieczność jednoznacznego ustalenia sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych obligacji Skarbu Państwa spowodowała wystąpienie do Ministra Finansów, a następnie do Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozważenia potrzeby podjęcia odpowiednich działań prawodawczych. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że obecnie brak jest uzasadnienia dla tworzenia specjalnych przepisów prawnych dotyczących tych papierów wartościowych. W kolejnym wystąpieniu, wystosowanym do Ministra Skarbu Państwa, Rzecznik podniósł potrzebę uregulowania sytuacji prawnej posiadaczy akcji spółek konsolidowanych i ich spadkobierców. W jego ocenie ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, powinna zawierać określenie terminu rozpoczęcia i zakończenia drugiego etapu zamiany akcji, a dodatkowo pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości. Z otrzymanej informacji, uchwalona w dniu 19 grudnia 2008 roku nowelizacja tej ustawy w pełni rozwiąże problemy wszystkich grup uprawnionych do zamiany akcji.

The Commissioner also dealt with the tax situation of the winner of the Templeton Award who, despite donating the whole award for funding of Copernicus Centre in Cracow, was obliged to pay personal income tax. In his motion put forward to the Minister of Finance, the Commissioner proposed the exemption of such awards from tax. As a result, the introduction of changes proposed by the Commissioner was announced. The Ordinance of the Minister of Finance on non collection of personal income tax was signed on 12 August 2008, whereas the Act amending the Act on Personal Income Tax (exemptions) was passed on 6 November 2008.

The Commissioner welcomed the Prime Minister's assurance that work was carried out to prepare a draft Act on Tax Amnesty. The Act, laying down special solutions for the taxpayers earning some of their revenue outside of Poland, called "Tax Amnesty Act", was passed on 6 August 2008, and it also includes provisions which rule out any legal and fiscal liability of the taxpayers falling under the Act, due to their not paying the income tax in Poland on the revenue earned abroad.

D. Law regarding securities and capital market

The need to clarify the legal situation of the owners of pre-war Treasury bonds forced the Commissioner to put forward motions to the Minister of Finance, and then to the Minister of Justice and the Prime Minister, for considering appropriate legislative action. The Commissioner received a reply, stating that currently there was no justification for drafting special regulations on those securities. In another motion to the Minister of the Treasury, the Commissioner mentioned the need to regulate the legal situation of shareholders of consolidated companies and their heirs. In the Commissioner's view, the Act of 7 September 2007 on the purchase of shares from the Treasury in the process of companies' consolidation in the electricity sector should specify the beginning and ending dates of the second stage of share replacement, as well as remain compliant with the constitutional principle of equality. According to the information received, the amendment passed on 19 December 2008 would fully solve the problems of all the groups authorised to replace shares.



E. Nieprawidłowości w świadczeniu usług bankowych

W związku z niekorzystnymi dla klientów praktykami banków, Rzecznik skierował szereg wystąpień do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Ich przedmiotem była przede wszystkim kwestia połączenia banków BPH i Pekao S.A., która utrudniła klientom dysponowanie ich środkami pieniężnymi. Nadto Rzecznik interweniował w sprawie osób bezdomnych, wobec których banki stosują szereg restrykcyjnych ograniczeń. Najczęściej sygnalizowanym problemem była konieczność udzielania poręczeń przez żyrantów oraz brak dostępu do elektronicznych kart płatniczych. Rzecznik badał również sprawę skarg osób starszych na praktykę wydawania emerytom kart kredytowych, zamiast bankomatowych, bez względu na to, czy wyrazili na to zgodę. Rzecznik podkreślił, że nie kwestionuje prawa banków do podjęcia samodzielnej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy, ale samodzielność ta winna mieścić się w granicach prawa i nie może prowadzić do dyskryminacji osób starszych. Do złych praktyk banków należało żądanie od klientów wypełnienia m.in. „Oświadczenia Klienta o zajmowaniu eksponowanego stanowiska politycznego”. Treść oświadczenia budzi, zdaniem Rzecznika, uzasadnione zastrzeżenia i zarzuty nierównego traktowania.

Rzecznik zaangażował się również w sprawę trudności w korzystaniu z usług bankowych przez osoby niepełnosprawne. W wystąpieniu do Prezesa Związku Banków Polskich Rzecznik zwrócił się z prośbą o informację na temat działań podejmowanych przez banki w celu rozwiązania problemów obsługi osób niepełnosprawnych. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że środowisko bankowe podjęło uchwałę w sprawie tworzenia warunków korzystnych dla osób niepełnosprawnych, a także zgłosiło gotowość do kontynuowania projektu „Bank Dostępny”.

F. Postępowanie cywilne w sprawach gospodarczych

Rzecznik zainteresował się zasadami wynagradzania syndyków. Przystępując do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, przedstawił stanowisko, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej syndyków w zakresie ustalania ich wynagrodzeń, które opiera się o kryterium statusu prawnego upadłego, narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę równej ochrony praw majątkowych.

E. Irregularities in the provision of banking services

In the connection with banking practices disadvantageous to customers, the Commissioner put forward a number of motions to the Chairperson of the Polish Financial Supervision Authority. The motions primarily concerned the merger between Bank BPH and Bank Pekao S.A., which made it difficult for the banks' customers to dispose of their funds. Moreover, the Commissioner took action on behalf of the homeless, against whom banks used a number of restrictions. The most common problem pointed out was the requirement to have guarantors and the lack of access to electronic payment cards. The Commissioner also looked into the complaints made by the elderly and concerning banks' practice of issuing credit cards, instead of ATM cards, to retired persons, regardless of whether they expressed their consent or not. The Commissioner underlined that he did not question banks' right to make an independent decision about signing or refusing to sign an agreement. But this independence should be compliant with law and it must not result in discrimination against the elderly. Banks' bad practices included requiring customers to fill in, *inter alia*, "Customer's Statement about being appointed to a public political post". According to the Commissioner, the content of the statement raises justified reservations and accusations of unequal treatment.

The Commissioner was also concerned with the issue of difficulties faced by the disabled when using banking services. In his letter to the President of the Polish Bank Association, the Commissioner requested information on the action taken by banks in order to solve the problems related to the provision of services to the disabled. The Commissioner was informed that banks passed a resolution on the creation of advantageous conditions for the disabled, and expressed readiness to continue the project entitled "Accessible Bank".

F. Civil proceedings in the context of economic lawsuits

The Commissioner examined the rules of remunerating court receivers. Preparing for the proceedings on lodging a constitutional appeal, the Commissioner expressed an opinion that diversifying the legal situation of court receivers as regards specifying their remuneration, which is based on the legal status of the bankrupt, contradicts the principle of equality before the law as well as the principle of equality with regard to the protection of property rights.



Rzecznik zgłosił nadto swój udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych. Regulacja obowiązująca w postępowaniu w sprawach gospodarczych jest zdaniem Rzecznika niezgodna z Konstytucją, ponieważ skorzystanie przez przedsiębiorcę z pomocy prawnej profesjonalnego pełnomocnika skutkuje wzrostem ryzyka niepomyślnego dla strony zakończenia postępowania sądowego.

Rzecznik przedstawił również Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu stanowisko dotyczące postępowania w sprawie o zwrot części opłaty za kartę pojazdu. Zdaniem Rzecznika w tych sprawach właściwa jest droga administracyjna, a w konsekwencji dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę podzielającą w swej treści stanowisko Rzecznika.

W 2008 r. Rzecznik zajął się także kwestią zabawek niebezpiecznych dla zdrowia i życia dzieci. W związku z licznymi wypadkami, Rzecznik wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą informację na temat funkcjonowania w Polsce systemu monitorowania wypadków konsumenckich, a także o rozważanie podjęcia stosownych działań wprowadzających obowiązek właściwego oznaczania zabawek sprzedawanych na rynku polskim. W odpowiedzi zapewniono, iż zabawki wprowadzane do obrotu muszą spełniać określone wymagania i posiadać oznaczenia. Nadto funkcjonuje specjalny system monitorowania wypadków konsumenckich.

In addition, the Commissioner declared his participation in the proceedings on constitutional complaints regarding the return of pleadings without the call for elimination of formal deficiencies. According to the Commissioner, the current regulation concerning the proceedings in the context of economic lawsuits is unconstitutional, because if the entrepreneur resorts to legal assistance from a professional attorney, this raises the risk of unfavourable outcome of the judicial proceedings for the party.

The Commissioner presented his stance to Main Administrative Court (Naczelny Sąd Administracyjny) with regard to the proceedings on the refund of part of the payment for the registration certificate. In the Commissioner's view, in this respect, administrative proceedings are appropriate, and consequently an appeal to an administrative court is admissible. Naczelny Sąd Administracyjny passed a resolution supporting the Commissioner's stance.

In 2008, the Commissioner also addressed the issue of toys which are dangerous to children's health and life. In connection with numerous accidents, the Commissioner put forward a request to the President of the Office of Competition and Consumer Protection for information on the functioning of a monitoring system for consumer accidents, as well as asked him to consider the introduction of an obligation to appropriately mark toys available on the Polish market. In the reply, he was assured that, in order to be placed on the market, toys needed to meet certain requirements and have appropriate markings. Moreover, a special monitoring system for consumer accidents was in place.



9.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO WYKONAWCZEGO

MAJOR ISSUES REGARDING
PENAL EXECUTIVE LAW





A. Działania w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji

Na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, rząd polski powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich wykonywanie zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. W 2008 r. zadania te wykonywane były przez trzy Zespoły merytoryczne: Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, Zespół Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców oraz Zespół Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych. Koordynacją działalności Mechanizmu zajmował się Zespół Prawa Karnego Wykonawczego. Ponadto do składu grupy wizytacyjnej byli włączani przedstawiciele Zespołów Terenowych Biura Rzecznika z Gdańska, Katowic i Wrocławia, jeżeli wizytacje były przeprowadzane w jednostkach usytuowanych na podległym im obszarze działania.

Celem wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji było zapobieganie torturom oraz okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu osób pozbawionych wolności. Przeprowadzone wizytacje pokazały, że w Polsce nie są stosowane tortury. Dostrzegane są jednak pewne elementy przymusowego przetrzymywania w zakładach zamkniętych, które mogą prowadzić do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania umieszczonych tam osób. Realizacja przedstawionych w tym zakresie rekomendacji jest na bieżąco monitorowana.

B. Monitoring sytuacji osadzonych w aresztach i zakładach karnych

Wydarzenia takie jak zgon obywatela Rumunii w krakowskim Areszcie Śledczym, który zmarł na skutek skrajnego wycieńczenia organizmu po długotrwałej odmowie przyjmowania posiłków, pokazały, że wiedza o wypadkach dociera do Rzecznika ze znacznym opóźnieniem. Sytuacja ta uniemożliwiała Rzecznikowi właściwe i szybkie reagowanie na wypadki, w których istnieje prawdopodobieństwo naruszenia praw i wolności obywatelskich. W związku z tym incydentem Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o systematyczne informowanie o wypadkach nadzwyczajnych (takich zwłaszcza jak: bunt, śmierć osadzonego albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza lub innej osoby, samobójstwo osadzonego, groźne zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znę-

A. Actions within the framework of the National Preventive Mechanism

Pursuant to the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment, Polish government entrusted the Commissioner for Civil Rights Protection with the execution of tasks within the framework National Preventive Mechanism. In 2008, these tasks were performed by three groups, namely: the Group for Penal Executive Law, the Group for Public Administration Issues, Healthcare, Protection of Aliens, as well as the Group for Rights of Soldiers, Public Officers and Aliens. The Group for Penal Executive Law was responsible for coordinating the activity of the Mechanism. In addition, the representatives of the Commissioner's Office Local Groups in Gdańsk, Katowice and Wrocław have been included in the visiting team if the visits were carried out in units located within their respective areas.

The visits of the National Preventive Mechanism were intended to prevent torture and cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment of the persons deprived of their liberty. The visits have shown that torture is not used in Poland. However, there are certain aspects of forced detention in closed prisons that can lead to inhuman or degrading treatment of the inmates. The implementation of recommendations presented in this respect is systematically monitored.

B. Monitoring the condition of prisoners in detention centres and in penal institutions

Events such as the death of a Romanian citizen in the detention centre in Cracow, which was due to his extreme exhaustion after prolonged refusal of food, showed that the Commissioner is made aware of such incidents with considerable delay. This situation prevented the Commissioner from responding appropriately and promptly to the events where there was a possibility of violation of civil rights and freedoms. Following the incident, the Commissioner requested that the Director General of the Prison Service should inform him of any unusual events (such as a prison riot, death of a prisoner or a serious bodily injury caused by an officer or by another person, suicide of a prisoner, serious breach of safety, rape of a prisoner, bullying of a prisoner, battery of a prisoner resulting in a serious



canie się nad osadzonym, pobicie skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała). Rzecznik wystąpił także do Komendanta Głównego Policji, Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Edukacji Narodowej, z prośbą o przesyłanie raportów o wypadkach nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w podległych tym podmiotom jednostkach, w których przebywają osoby pozbawione wolności (izby zatrzymań, policyjne izby dziecka, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze).

W 2008 roku w Zespole Prawa Karnego Wykonawczego prowadzono 66 spraw dotyczących wypadków nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w zakładach karnych i innych jednostkach odosobnienia. Są to między innymi sprawy samobójstw (21), pobicia osadzonego skutkującego ciężko uszkodzenie ciała (13), złego traktowania wychowanków (1), zgonu osób pozbawionych wolności (11), znęcania się nad osadzonymi (14) lub gwałtu (3).

C. Stosowanie środków zabezpieczających i resocjalizacyjnych

Po ponad dwuletnich badaniach sondażowych, jakie przeprowadził Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie stwierdzonych przez Rzecznika nieprawidłowości w wykonywaniu środków probacji i readaptacji skazanych, a także przedstawienia propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. Zaproponowane przez Rzecznika zmiany mają służyć doskonaleniu nieizolacyjnych form postępowania ze skazanymi, jako alternatywy dla bezwzględnej kary pozbawienia wolności.

Wśród kilkudziesięciu propozycji zmian warto odnotować stwierdzenie niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów zawodowych, które wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Rzecznik zasygnalizował również potrzebę zwiększenia liczby kuratorów sądowych oraz równomiernego obciążania kuratorów zawodowych obowiązkami. W przypadku nakładania kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, sądy powinny, zdaniem Rzecznika, częściej stosować środki dozoru oraz nakładać inne obowiązki na skazanych. Minister Sprawiedliwości zapewnił, że wnikliwie przeanalizowano opracowania poświęcone wykonywaniu w

bodily injury). The Commissioner also requested that the Police Commander in Chief, the Minister of Justice and the Minister of National Education reported to him all unusual events that took place in units under their supervision, where people are deprived of their liberty (detention centres, Police emergency centres for children, youth care centres, youth sociotherapy centres, refuges for minors, young offenders' institutions).

In 2008, the 66 cases carried out by the Group for Penal Executive Law concerned unusual events that took place in penal institutions and in other detention units. Those were, *inter alia*, cases concerning suicide (21), battery of a prisoner resulting in a serious bodily injury (13), mistreatment of wards (1), death of a prisoner (11), bullying of a prisoner (14) or rape (3).

C. Employing protective and rehabilitation measures

After over a two-year survey conducted by the Group for Penal Executive Law, the Commissioner requested the Minister of Justice to take a stand regarding the irregularities identified by the Commissioner in the implementation of the probation and re-adaptation measures for convicts, as well as to present proposals for new legislative solutions in this respect. Changes suggested by the Commissioner are to improve the non-isolation standards of dealing with convicts as an alternative to imprisonment.

Among the several dozen proposals it is worth noting the declaration of unconstitutionality of the Ordinance of the Minister of Justice concerning detailed method of implementation of rights and duties of professional probation officers, falling outside the scope of the legislative authorisation. The Commissioner also indicated the need to increase the number of probation officers, as well as to evenly distribute the responsibilities amongst professional probation officers. In the Commissioner's opinion, in case of conditional suspension of a custodial sentence, courts should make a more frequent use of surveillance methods and impose other obligations on convicts. The Minister of Justice ensured that the studies concerning implementation of protective measures in Poland have been thoroughly analysed and that



Polsce środków zabezpieczających, a znaczna część postulatów Rzecznika zostanie zrealizowana.

D. Zapewnienie opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności

W związku z trudnościami w zapewnieniu osobom pozbawionym wolności właściwej opieki zdrowotnej, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie powołania przez Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia międzyresortowej komisji, która zbada i oceni poziom pracy oraz potrzeby więziennej służby zdrowia.

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

Minister Sprawiedliwości nie podzielił opinii Rzecznika i poinformował, że zdarzenia przedstawione przez Rzecznika miały charakter incydentalny i zostały wyeliminowane przez kierownictwo Służby Więziennej. Zdaniem Ministra nie ma potrzeby powołania specjalnej komisji.

E. Przeludnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych

W roku 2007 Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. W wyroku z 26 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwestionowany przepis ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, który dopuszcza możliwość takiego przeludnienia, jest niezgodny z Konstytucją i traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Przez wskazany w wyroku okres rząd polski powinien zlikwidować przepełnienie jednostek penitencjarnych.

a significant proportion of the Commissioner's demands would be granted.

D. Provision of medical care to persons deprived of their liberty

The difficulties in providing adequate medical care to persons deprived of their liberty impelled the Commissioner to request the Prime Minister to consider establishing an interministerial commission, by the Minister of Justice and the Minister of Health, which would examine and assess the level of work, as well as determine the needs of prison healthcare service.

The prison service is experiencing ever increasing difficulties with recruiting medical personnel, resulting from wage level as well as from the nature of their duties. The relatively small number of medical personnel provides medical care to prisoners only (except for in prison infirmaries) during the working hours of penal institutions and detention centres administration. Outside working hours of the prison administration, the emergency intervention or ambulance emergency services are rare, and often their costs are borne by the prisoners themselves. There are numerous complaints made by prisoners and their families about the limitations when issuing referrals to specialist consultations and for treatment in public health care institutions.

The Minister of Justice did not agree with the Commissioner and informed that the cases presented by the Commissioner had been incidental, and subsequently resolved by the the prison service management. According to the Minister, there was no need to establish a special commission.

E. Overpopulation of penal institutions and detention centres

In 2007, the Commissioner declared his participation in the case of constitutional complaint concerning overpopulation of penal institutions and detention centres. In its judgment of 26 May 2008, the Constitutional Tribunal ruled that the questioned provision of the Act of 6 June 1997 — the Executive Criminal Code, which allows for such overpopulation, was unconstitutional, and ceased to be binding within 18 months from the day of the publication of the judgment in the Journal of Laws. Polish government eliminate overpopulation in penal institutions within the period referred to in the judgment.



W kwestii przeludnienia Rzecznik stwierdził, że spełniane są założenia w przyjętym przez poprzedni rząd „Programie pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009”. Jak wynika ze statystyk, w latach 2007-2008 rozmiary przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych uległy istotnemu zmniejszeniu, zaś liczba miejsc zakwaterowania więźniów znacząco wzrosła.

W szczególności uwagę zwraca znaczący spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych. Polska ma obecnie jeden z najniższych w Europie wskaźnik udziału tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osób pozbawionych wolności. Należy więc zadbać, aby polityka ograniczania liczby osób tymczasowo aresztowanych nie kłóciła się z potrzebami stosowania tego środka zapobiegawczego w indywidualnych postępowaniach karnych. Nie zmalała natomiast liczba skazanych na karę pozbawienia wolności, którzy z różnych przyczyn nie odbywają tej kary. Sytuacja ta budzi poważny niepokój Rzecznika. Według statystyki Centralnego Zarządu SW, na koniec 2008 r. oczekiwało na wykonanie 46 075 orzeczeń, które dotyczyły 39 818 osób. Aż 35 689 osób nie stawiło się do odbycia kary, pomimo upływu terminu.

As for the overpopulation, the Commissioner found that the objectives of the « Programme for Acquiring 17 thousand Places in the Prison System's Organizational Units in 2006–2009 », adopted by former government, have been met. As appears from the statistics, in 2006 and 2007 the overpopulation of penal institutions and detention centres significantly decreased, whereas the number of places for prisoners considerably increased.

Particular attention needs to be paid to a significant decrease in the number of persons detained on remand. Poland has one of the lowest in Europe rates of people in detention on remand, as compared to the overall number of prisoners. Therefore, it is necessary to ensure that the policy for the reduction of the number of persons detained on remand is not in contradiction with the need to employ this preventive measure in individual criminal proceedings. On the other hand, the number of persons sentenced with imprisonment, but who for various reasons are not serving their sentence, has not decreased. This situation is of a particular concern to the Commissioner. The Central Management of the Prison Service statistics show that, at the end of 2008, there were 46,075 judgments awaiting enforcement and these concerned 39,818 persons. As many as 35,689 persons did not present themselves to serve their sentences, even though their deadline expired.



10.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA
Z ZAKRESU OCHRONY PRAW ŻOŁNIERZY
I FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB PUBLICZNYCH

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



A. Problemy żołnierzy zawodowych

Profesjonalizacja armii i związane z nią systematyczne powiększanie liczby członków korpusu szeregowych żołnierzy zawodowych spowodowało, że ta grupa żołnierzy częściej niż poprzednio zwracała się do Rzecznika. W skargach kierowanych do Rzecznika poruszano sprawy dotyczące zakwaterowania, a także stosowania różnego rodzaju ograniczeń (możliwość zawierania kontraktów nie dłuższych niż 12 lat, zmniejszenie wypłacanego równoważnika pieniężnego za umundurowanie oraz utrudnienia w możliwości awansowania do korpusu podoficerów). Ponadto żołnierze i funkcjonariusze podnosili, że dochodzi do naruszenia prawa przy zwalnianiu ze służby, przewlekłości postępowań dyscyplinarnych oraz różnorodnych nieprawidłowości, występujących podczas pełnienia służby (zlecenie wykonywania dodatkowych zadań, nakładanie nowych obowiązków, szykanowanie i nadużywanie uprawnień przez przełożonych).

Zgłaszane przez żołnierzy problemy były przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej. Po wizycie Zastępcy Rzecznika w 2. Korpusie Zmechanizowanym, 6. Brygadzie Desantowo-Szturmowej oraz 16. Batalionie Powietrzno-Desantowym w Krakowie, Rzecznik wskazał najistotniejsze problemy takie jak: zakwaterowanie szeregowych zawodowych we wspólnych lokalach na terenie jednostki, zmniejszenie tzw. „mundurówki” szeregowym zawodowym, ograniczenie zawierania kontraktu tylko do 12 lat oraz pełnienie przez kadrę różnego rodzaju funkcji nieetatowych. Minister Obrony Narodowej poinformował Rzecznika, iż przygotowywana jest nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, która zrówna prawa do zakwaterowania wszystkich żołnierzy, co powinno rozwiązać ten problem. Ponadto wyjaśnił, iż nie przewiduje się ograniczenia w zawieraniu kontraktów do 12 lat. Rzecznik wezwał również Ministra Obrony Narodowej do udzielenia szczegółowych wyjaśnień w zakresie zróżnicowania wypłat tzw. „mundurówki” dla szeregowych zawodowych, w tym podania podstawy prawnej takiego działania. W związku z brakiem odpowiedzi, Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż obowiązujące przepisy budzą zastrzeżenia co do zgodności z wymogami konstytucyjnymi.

Podczas spotkań Zastępcy Rzecznika z żołnierzami 8. Bazy Lotniczej i 13. Eskadry Lotnictwa Transportowego w Krakowie poruszonych zostało wiele istotnych problemów takich jak: problem obsady

A. Problems of professional soldiers

The professionalisation of the army and related systematic increase of the number of soldiers in professional private corps resulted in a greater number of matters brought to the attention of the Commissioner by this group than in the past. The complaints received by the Commissioner concerned matters pertaining to accommodation, as well as to the application of various types of restrictions (the possibility of entering into contracts for up to 12 years, the decrease in the allowance provided for uniforms, and the limited possibility of promotion to the non-commissioned officer corps). Moreover, soldiers and officers raised complaints about alleged infringements of law relating to dismissal from service, excessive duration of disciplinary proceedings, and various irregularities occurring during service (assigning additional tasks, imposing new duties, bullying and the misuse of powers by superiors).

The issues raised by the soldiers were a subject of the Commissioner's interventions with the Minister of National Defence. Following the Deputy Commissioner's visit in the 2nd Mechanized Corps, the 6th Airborne-Assault Brigade and 16th Airborne Battalion in Cracow, the Commissioner pointed out the most important issues, such as: placing regular privates in shared accommodation on premises of military units, smaller "uniform" allowance for regular privates, limiting the length of contracts to 12 years, and imposing various additional duties on corps. The Minister of Defence informed the Commissioner that an amendment was being drafted to the act on Accommodation for Armed Forces, which should resolve the issue by granting all soldiers equal rights in terms of accommodation. Furthermore, the Minister explained that no limitation in concluding contracts for 12 years was planned. The Commissioner also called upon the Minister to provide detailed explanations regarding the differences in the amount of uniform allowance disbursed to regular privates, including the legal basis for such action. Since there was no response, the Commissioner put forward a motion to the Constitutional Tribunal, because the provisions in force raise doubts as to their conformity with constitutional requirements.

At the meetings between the Deputy Commissioner and the soldiers of 8th Aircraft Base and 13th Aviation Unit in Cracow, numerous crucial issues were raised. These included the issue of staffing and



i szkolenia załóg samolotów (jeden samolot powinien być obsługiwany przez trzy załogi – obecnie przypada tylko jedna), zaniżone etaty i brak możliwości awansu, funkcjonowanie wojskowej służby zdrowia oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Odpowiadając na skierowane w tej sprawie wystąpienie, Minister Obrony Narodowej podzielił pogląd Rzecznika odnośnie stopni etatowych i zapowiedział ich podwyższenie. Zgodził się także z krytycznymi uwagami dotyczącymi funkcjonowania wojskowej służby zdrowia. Zwiększony zostanie także wskaźnik liczby załóg na każdy samolot.

B. Postępowania dyscyplinarne żołnierzy i funkcjonariuszy

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących ograniczenia prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych w stosunku do żołnierzy oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Zarzuty dotyczyły braku możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnych obrońców. Rzecznik postanowił skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie tej regulacji za niezgodną z konstytucyjną zasadą prawa do obrony.

C. Doręczanie przez funkcjonariuszy Policji pism sądowych i prokuratorskich

Nadmierne i nieuzasadnione wykorzystywanie funkcjonariuszy Policji do doręczania przesyłek urzędowych przez sądy i prokuratury było powodem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji. Dokonane przez Policję ustalenia wskazują, że organy wymiaru sprawiedliwości w celu zabezpieczenia stawiennictwa wzywanej osoby praktykują podwójne wysyłanie wezwań – jedno za pośrednictwem poczty, a drugie za pośrednictwem Policji. Powoduje to, że funkcjonariusze nie są w stanie wykonywać swych ustawowych zadań.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Odpowiadając na apel Rzecznika, Minister skierował do prezesów sądów apelacyjnych prośbę o zasygnalizowanie prezesom podległych im jednostek oraz przewodniczącym wydziałów karnych potrzeby podjęcia stosownych czynności nadzorczych w celu ograniczenia przypadków korzystania z tego trybu doręczeń.

that of plane crew training (each plane should be operated by three teams, currently there is just one team per plane), insufficient staffing, lack of promotion opportunities, the quality of military healthcare service and the functioning of Military Housing Agency. In his response to the Commissioner's intervention, the Minister of Defence shared the Commissioner's opinion concerning the substantive ranks and announced they would be upgraded. He also agreed with the critical remarks regarding the functioning of military healthcare service. Also the number of crew members per plane will be increased.

B. Disciplinary proceedings against soldiers and officers

The Commissioner received numerous complaints about restricting the right to defence during disciplinary proceedings against soldiers and officers of the Internal Security Agency, the Foreign Intelligence Agency, the Military Counter-Intelligence Services, and the Military Intelligence Services. The complaints concerned the lack of possibility to receive assistance from professional legal representatives. The Commissioner also submitted a motion to the Constitutional Tribunal to adjudicate on the non-compliance of this regulation with the constitutional right to defence.

C. Service of court and prosecutor's letters by Police officers

An excessive and unjustified use of Police officers, by courts and prosecutor's offices, to service official letters prompted the Commissioner to address the Police Commander in Chief. Findings by the Police suggest that it is usual practice of judicial authorities to send summons twice — once by post and once through the Police — in order to ensure appearance of the summoned person. In result, the officers are unable to fulfil their duties provided for by regulations.

The Commissioner made an inquiry to the Minister of Justice regarding this issue. In his response to the Commissioner's appeal, the Minister requested the Presidents of Courts of Appeal to indicate to the presidents of their subordinate units, and to the presidents of penitentiary departments, that relevant supervisory actions should be undertaken in order to limit the use of such delivery method.



D. Zwrot kosztów delegacji funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących czynności kontrolne

Przedstawiciele związków zawodowych Służby Celnej zasygnalizowali Rzecznikowi, iż w niektórych izbach celnych wprowadzono wewnętrzne przepisy, uzależniające zwrot kosztów delegacji celnika od wykazania przez niego nieprawidłowości w trakcie dokonywania kontroli. Wprowadzenie tego typu regulacji wzbudziło wątpliwości Rzecznika co do ich zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, dlatego podjął on działania mające na celu wyjaśnienie sytuacji i usunięcie ewentualnych nieprawidłowości. Efektem wystąpienia Rzecznika do Szefa Służby Celnej było podjęcie decyzji o wykreśleniu powyższej regulacji.

E. Czas służby funkcjonariuszy Służby Więziennej

W 2008 r. Rzecznik kontynuował sprawę wprowadzenia odpowiednich przepisów regulujących kwestię czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej. Od kilku lat w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej prowadzone były prace nad projektem ustawy o funkcjonariuszach i pracownikach Służby Więziennej, w którym uwzględniony miał być również problem czasu służby. Przewidywano, iż nowe przepisy – zgodne ze standardami konstytucyjnymi – zaczną obowiązywać z dniem 1 stycznia 2008 roku. Zapowiadane regulacje prawne nie weszły jednak w życie, a sygnalizowany przez Rzecznika problem nie został rozwiązany. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wprowadzenie odpowiednich przepisów regulujących czas służby funkcjonariuszy Służby Więziennej. Z uzyskanych informacji wynika, że przygotowano nowy projekt ustawy, który znajduje się w końcowej fazie prac legislacyjnych. W projekcie znalazła się także problematyka czasu służby funkcjonariuszy.

D. Reimbursement of expenses for Customs Service officers performing inspection activities

Representatives of the Customs Service trade unions addressed the Commissioner informing him that the internal regulations of some customs chambers allow for reimbursement of customs officers only if during inspections some irregularities are found. Introduction a regulation of this type raised the Commissioner's doubts as to its conformity with the law provisions in force, and thus he undertook actions with the aim to clarify the situation and eliminate possible irregularities. The Commissioner's intervention, addressed to the Customs Service Chief, resulted in a decision to remove the regulation in question.

E. The duty time of prison service officers

In 2008, the Commissioner further addressed the issue of relevant provisions governing the duty time of prison service officers. For a few years now, there has been work carried out on a draft act on prison service officers and personnel, in which the issue of duty time was also to be considered. The new regulations are expected to come into force on 1 January 2008, in accordance with constitutional standards. The awaited regulations, however, have not come into force, and the issue highlighted by the Commissioner has not been resolved. Therefore, the Commissioner addressed a motion to the Minister of Justice to introduce appropriate provisions governing the duty time of prison service officers. In accordance with the information gathered, a new draft act has been prepared and is now in the last stage of legislative process. The issue of duty time of officers has also been considered in the draft act.



11.

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

MAJOR ISSUES REGARDING THE OPERATION
OF PUBLIC ADMINISTRATION, THE HEALTHCARE
AND PROTECTION OF FOREIGNERS' RIGHTS



A. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną.

Rzecznik wielokrotnie występował w sprawie zniesienia obowiązku meldunkowego. W większości napływających do Rzecznika petycji podważano rozstrzygnięcia organów administracji samorządowej, dotyczące zameldowania i wymeldowania konkretnych osób. Odrębną grupę stanowiły skargi osób bezdomnych na różnego rodzaju bariery, na jakie napotykają w związku z brakiem zameldowania. Utrudnienia występowały głównie przy poszukiwaniu zatrudnienia, próbach korzystania z usług bankowych, a także w dostępie do świadczeń pomocy społecznej oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

W związku z licznymi skargami na funkcjonowanie stref płatnego parkowania, Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury o przygotowanie niezbędnych zmian przepisów, które wyeliminują wadliwe rozwiązania. Skargi dotyczyły przeważnie obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie przez mieszkańców strefy płatnego parkowania, konieczności wnoszenia opłat za parkowanie przez niepełnosprawnych kierowców, a także brak procedury odwoławczej w sprawach pobierania opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie. We wniosku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Rzecznik zakwestionował przepisy uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie płatnego parkowania.

Przedmiotem wystąpień Rzecznika była możliwość stosowania wobec obywateli podwójnych sankcji za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia: kary pieniężnej – nakładanej w trybie administracyjnym oraz grzywny – nakładanej w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia. Efektem było podjęcie prac nad zmianami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks Wykroczeń.

Rzecznik podejmował również działania dotyczące dostępu do wychowania przedszkolnego. Dotyczyły one niewystarczającej w stosunku do potrzeb liczby miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3 – 5 lat oraz braku możliwości przyjęcia do przedszkola dziecka urodzonego po dniu 31 sierpnia, ze względu na nieukończenie przez to dziecko trzeciego roku życia. W wyniku podjętych interwencji, Minister Edukacji Narodowej potwierdził konieczność ustanowienia precyzyjnych i jednolitych w skali całego kraju zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych. Uwzględniono również postulat zapewnienia kontroli sądowej nad procedurą przyjmowania dzieci do przedszkoli. W Ministerstwie Edukacji Narodowej podjęto stosowne prace legislacyjne.

A. The observance of citizens' rights by local administration

The Commissioner has appealed for the abolition of the registration requirement on numerous occasions. The majority of petitions received by the Commissioner questioned the decisions made by local administration authorities concerning the obligation to register, and also to notify the authorities about the departure of specific persons. A separate group of complaints were received from the homeless and such complaints concerned various barriers that the homeless encounter as a result of not being registered. They experience difficulties mainly when attempting to find employment, use banking services, and gain access to social assistance and health insurance.

Following numerous complaints about the functioning of paid parking zones, the Commissioner requested the Minister of Infrastructure to draft necessary amendments that would eliminate the faulty provisions. The complaints concerned mainly the obligation for the residents of paid parking zones to pay parking fees, the necessity for the disabled drivers to pay fees, as well as lack of procedures of appeal against parking fines. In his motion addressed to the Voivodship Administrative Court, the Commissioner questioned the provisions of the Warsaw City Council's resolution on paid parking.

The possibility of imposing double sanctions on citizens for occupying a road lane without permit was also a subject of the Commissioner's interventions. Such sanctions consisted of one fine imposed in administrative proceedings, and a second one — imposed in proceedings for a misdemeanour. As a result, work was initiated to amend the Act of 20 May 1971 — the Code of Petty Offences.

The Commissioner has also addressed the problem of access to preschool education. He was concerned first of all with insufficient number of kindergarten places for children aged 3-5, and also with the lack of possibility for kindergartens to accept children born after 31 August, as they are under three years of age. As a result of the Commissioner's interventions, the Minister of National Education confirmed the need to adopt precise and uniform rules for enrolment to public kindergartens throughout the country. The proposal to grant judicial supervision over the kindergarten admission procedure was also considered. The Ministry of National Education has undertaken appropriate legislative works.



W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury Rzecznik podjął problem braku prawnej możliwości rozsypywania prochów zmarłych w ogrodach pamięci zakładanych na terenie cmentarzy. Minister podzielił pogląd Rzecznika o potrzebie zmian prawa umożliwiających, wybór formy pochówku osoby zmarłej.

W 2008 r. Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sprawie zmiany przepisów regulujących warunki hodowli i posiadania psów należących do ras niebezpiecznych, a także zezwolenia na posiadanie zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.

B. Ochrona zdrowia, praw pacjentów oraz pracowników służb medycznych.

Rzecznik podejmował liczne działania, dotyczące funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Przedmiotem wystąpienia do Ministra Zdrowia były zasady podlegania ubezpieczeniu oraz podwójnego opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przez osoby, które nabyły prawo do renty lub emerytury i jednocześnie prowadziły działalność zarobkową. Uzyskano zapewnienie, że podstawa wymiaru składki w przypadku takich osób zostanie przeanalizowana. Rzecznik interesował się też postępowaniem nad stworzeniem tzw. koszyka świadczeń opieki zdrowotnej, gwarantowanych w ramach ubezpieczenia, a także problemami związanymi z przyjęciem rządowej koncepcji przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego. Przedmiotem interwencji Rzecznika była również kwestia zasad podziału pieniędzy między oddziały wojewódzkie NFZ, przeznaczonych na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. W pełni skuteczna okazała się interwencja, dotycząca nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie umarzania lub rozkładania na raty zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Rzecznik podejmował także problem zbyt szerokiej kompetencji Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Zgodnie z obecną regulacją, posiada on prawo rozstrzygania w drodze zarządzeń o świadczeniach przysługujących pacjentom w ramach ubezpieczenia zdrowotnego (np. kosztownym leczeniu) oraz ustalania definicji niektórych zawodów medycznych („fizjoterapeuty” i „psychoterapeuty”).

In his request addressed to the Minister of Infrastructure, the Commissioner has raised the issue of no legal provision for scattering of ashes of the deceased in memorial gardens that are being created within the grounds of cemeteries. The Minister shared the Commissioner's opinion on the necessity to change legal provisions to allow for choosing a burial method.

In 2008, the Commissioner addressed the Minister of Interior and Administration and the Minister of Agriculture and Rural Development on amending the provisions regulating the conditions for breeding dogs of dangerous breeds, and the permission to allow for the ownership of animals that are dangerous to people's health and life.

B. Healthcare and the protection of rights of patients and of medical personnel

The Commissioner undertook numerous actions regarding the functioning of healthcare system under general health insurance. The Commissioner addressed the Minister of Health raising the issue of health insurance principles, and of double health insurance contributions of people entitled to an allowance or a pension but who are professionally active. It was promised that the base rate of a single health insurance contribution in this case would be re-analysed. The Commissioner also showed interest in the progress in developing the “guaranteed benefit package”, available within the insurance, as well as in the problems involved in adapting the governmental initiative to privatise public healthcare institutions. The Commissioner's interventions covered also the issue of rules governing funds distribution between the regional branches of the Polish National Health Fund (NFZ), meant to cover the healthcare cost. The intervention regarding unjustified differentiation between the powers granted to Social Insurance Institution authorities and those granted to Agricultural Social Insurance Fund, in terms of remission of outstanding health insurance contributions or their payment in instalments. The Commissioner also raised the issue of too broad competences of the National Health Fund President. In accordance with current regulations, the National Health Fund President has the right to decide, by the way of ordinance, what benefits (for example, a costly treatment) the patients are entitled to under their insurance, as well as to establish definitions of certain medical professions (physiotherapist and psychotherapist).



W zakresie ochrony praw pacjentów Rzecznik interweniował u Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia dostępności informacji m.in. o stanie zdrowia oraz możliwych zabiegach medycznych, a także nie respektowaniu prawa do intymności i poszanowania godności chorego oraz prawa do opieki pielęgnacyjnej, sprawowanej przez osobę bliską. Kolejnym sygnalizowanym problemem było zagrożenie dostępu pacjentów do niektórych specjalistycznych usług szpitalnych, spowodowane likwidacją lub znacznym ograniczeniem działalności niektórych oddziałów szpitalnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy był brak odpowiednio przygotowanych lekarzy specjalistów oraz nierentowność tych oddziałów. Rzecznik podjął też sprawę kłopotów związanych z refundacją świadczeń medycznych udzielonych za granicą.

Odrębnym obszarem zainteresowania Rzecznika były problemy związane z profilaktyką zdrowotną oraz leczeniem dzieci i młodzieży, w tym zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych. Wiele uwagi Rzecznik poświęcał problematyce profilaktyki i leczenia schorzeń rzadkich, wymagających kosztownej terapii. Rzecznik interweniował w sprawie realizacji Narodowego Programu Leczenia Hemofilii w Polsce, który nie gwarantuje skutecznej profilaktyki u dzieci (i dorosłych) cierpiących na tę chorobę oraz odbiega od standardów światowych i europejskich, wskazując na brak dostępu do leków oraz niewystarczające środki na profilaktykę, a także utrudnienia w dostępie do diagnostyki i leczenia. Inne interwencje dotyczyły dostępności i finansowania leczenia specjalistycznego dzieci. Po raz kolejny Rzecznik interweniował również w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci, w tym stosowania limitów dyskryminujących część śmiertelnie chorych dzieci w dostępie do opieki paliatywno-hospicyjnej.

W związku z poruszającymi opinię publiczną przypadkami samobójstw pacjentów w szpitalach, Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia oraz Prokuratora Krajowego o informacje na temat skali zjawiska oraz działań podejmowanych na rzecz zapewnienia hospitalizowanym chorym bezpieczeństwa i ochrony przed targnięciem się na własne życie. Poprosił również o stanowisko w kwestii stanu przestrzegania standardów leczenia szpitalnego pacjentów cierpiących na ból przewlekły z towarzyszącymi stanami lękowymi i depresją oraz poinformowanie o podejmowanych przez resort działaniach zaradczych.

Przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia były sprawy dostępu rodziny do dokumen-

As far as the protection of patients' rights is concerned, the Commissioner appealed to the Minister of Health to limit access to information on, for example, patients health status and possible medical treatments; he also pointed out the disregard for patients' right to privacy and patient's dignity, as well as the right to daily assistance of close family/friends. Another highlighted issue concerned the risk of limited access to certain hospital services, as a result of closure of some hospital units or considerable restrictions in their operation. This situation has been caused by the lack of appropriately trained medical specialists and the unprofitability of these units. The Commissioner has also raised the problems related to the refund for medical services received abroad.

Another area of the Commissioner's interest were issues related to preventive health care and treatment of children and youths, including the disruption of vaccination. The Commissioner paid a lot of attention to the issues of prevention and treatment of rare diseases that require costly treatment. The Commissioner intervened regarding the implementation of National Haemophilia Treatment Programme in Poland, which does not guarantee effective prevention for children (and adults) suffering from this disease, and fails to meet world and European standards; the Commissioner highlighted the unavailability of medicine and the scarcity of funds, as well as difficulties in access to diagnostics and treatment. Other interventions concerned the availability and funding of specialist treatment for children. The Commissioner intervened again regarding the standards of conduct and medical procedures for access to palliative and hospice care for children, including the restrictions imposed that discriminate against some terminally ill children in terms of access to palliative and hospice care.

The suicide cases among hospital patients, that have troubled the public opinion, impelled the Commissioner to request the Minister of Health and the National Prosecutor to provide information about the scale of the phenomenon, and about the actions taken to ensure that patients were safe and protected against suicide attempts. He also requested that they take a stand regarding the observance of the standards of hospital treatment of patients with chronic pain accompanied by anxiety states and depression, and provide information regarding the preventive measures undertaken by the department.

The Commissioner's interventions to the Minister of Health concerned the access of family members to



tacji medycznej w sytuacji, gdy pacjent w stanach nagłych zmarł, nie mając możliwości wyrażenia swej woli dotyczącej upoważnienia do dostępu do dokumentacji medycznej, a także procedury uzyskania zgody na zabieg operacyjny pacjenta niezdolnego do jej świadomego wyrażenia. Rzecznik upomniał się też o precyzyjne uregulowanie oraz respektowanie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych do przepustek, a także dokonanie określonych zmian przepisów, regulujących procedurę przyjmowania do szpitala psychiatrycznego osoby, która nie wyraża zgody na leczenie.

Rzecznik występował również w sprawach dotyczących zaopatrzenia w leki oraz inne artykuły medyczne. Domagał się zmiany regulacji zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz rozwiązania problemu stosowania leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, szczególnie w neonatologii, pediatrii i onkologii. Rzecznik podjął sprawę badania jakości produktów leczniczych w kontekście występowania na rynku fałszowanych produktów leczniczych. Kilkakrotnie też zwracał się do Ministra Zdrowia w sprawach związanych z niepokojącą sytuacją epidemiologiczną zakażeń i chorób zakaźnych, w tym w szczególności gruźlicą oraz chorobami przenoszonymi drogą płciową.

W zakresie ochrony praw osób wykonujących zawody medyczne, Rzecznik podjął po raz kolejny interwencję, w sprawie potrzeby dokonania zmian w przepisach dotyczących odpowiedzialności zawodowej, dotyczącą w szczególności rozszerzenia kontroli sądów powszechnych nad orzecznictwem sądów korporacyjnych, a także wzmocnienia pozycji procesowej poszkodowanego. Rzecznik wystąpił też o jednoznaczne uregulowanie kwestii stosowania homeopatii i pokrewnych metod przez lekarzy i lekarzy dentyków .

C. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Korzystne rezultaty przyniosły działania na rzecz dostępności urzędów, obiektów handlowych i innych obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych poruszających się z towarzyszącymi im psami, podjęte przez Rzecznika we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Rzecznik zainterweniował w sprawie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zakupu samochodu w ramach programu „Sprawny dojazd” przez niepełnosprawną matkę czworga dzieci, uznaną uprzednio za „osobę bierną zawodowo”.

medical documentation in a situation when a patient suddenly died and had no opportunity to express his will regarding access to his medical documentation, as well as the procedure of obtaining a permit for performing surgery on a patient not able to give conscious consent. The Commissioner also asked for precise regulation concerning the right of mental hospitals patients to obtain passes, and he pointed out that this right should be observed. The Commissioner requested that certain amendments should be introduced to the provisions regulating mental hospital admission procedure for persons who do not consent to treatment.

The Commissioner also intervened in cases concerning the supply of medications and other medical articles. He demanded that regulations on orthopaedic aids and facilities be amended, and the problem of prescribing medications not in line with therapeutic indications, especially in neonatology, paediatrics and oncology, be solved. He also raised the need to examine the quality of medical products in the context of fake medical products currently available on the market. He addressed the Minister of Health on numerous occasions on alarming epidemiological situation regarding infections and infectious diseases, especially tuberculosis and sexually transmitted diseases.

As far as the rights of persons practicing medical professions are concerned, the Commissioner made yet another intervention regarding the need for amendments to the provisions on professional liability, pointing in particular to the need to broaden the scope of control exercised by the courts of general jurisdiction over the corporate courts judicature, as well as the necessity to strengthen the procedural position of a defendant. The Commissioner also appealed for clearer rules on the use of homeopathy and similar treatment methods by doctors and dentists.

C. Protection of the rights of disabled

The actions undertaken by the Commissioner in cooperation with non-governmental organizations to grant the disabled accompanied by dogs access to offices, business premises and other public buildings have brought beneficial results. The Commissioner intervened in the case of subsidizing, by the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons, the purchase of a car, within the “Convenient Driving” Programme, by a disabled mother of four children, formerly regarded as “economically inactive”.



Od Ministra Infrastruktury Rzecznik domagał się zmiany przepisów regulujących zasady wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym i usunięcia przepisów dyskryminujących część tych osób. Efektem działań Rzecznika jest zapowiedź zmiany przepisów, która zapewni wydanie karty parkingowej każdej osobie niepełnosprawnej o obniżonej sprawności ruchowej.

D. Ochrona środowiska naturalnego

Rzecznik zainterweniował u Ministra Środowiska w sprawie prac przy pogłębianiu rzeki Ner, które doprowadziły do nieodwracalnych szkód w środowisku naturalnym. Apel Rzecznika dotyczył również potrzeby działań zapobiegających dewastacji środowiska przy kontynuowaniu robót.

Przedmiotem badań i interwencji Rzecznika u Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, były zagrożenia dla środowiska naturalnego spowodowane nieprawidłowościami w gospodarce odpadami szpitalnymi, w tym kierowania do ogólnej sieci kanalizacyjnej ścieków, które nie zostały poddane wstępnemu oczyszczeniu i dezynfekcji.

Rzecznik powziął wątpliwość co do zgodności przepisów dotyczących tworzenia obszarów Natura 2000 z zasadami konstytucyjnymi, a zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania do państwa i jego organów. Pierwszym krokiem było zwrócenie się do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

E. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

W związku z publikacjami prasowymi oraz sygnałami od społeczności wietnamskiej w Polsce, podjęte zostały badania dotyczące niedopuszczalnych działań funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Socjalistycznej Republiki Wietnamu wobec obywateli tego państwa przebywających na terytorium Polski. Jednym z zarzutów stawianych przez strony, było ujawnianie organom wietnamskim danych, dotyczących osób pochodzenia wietnamskiego, ubiegających się o status uchodźcy w Polsce. Jednakże badania nie potwierdziły naruszenia prawa.

Spośród innych działań należy wskazać interwencję Rzecznika w sprawie przewlekłości w wydawaniu cudzoziemcom kart pobytu, w wyniku której podjęte zostały działania mające na celu uporządkowanie i przyspieszenie procesu wydawania dokumentów cudzoziemcom.

The Commissioner demanded that the Minister of Infrastructure amends the provisions regulating rules of issuing parking cards to the disabled, and to remove the provisions discriminating some of them. The actions undertaken by the Commissioner resulted in the promise that the relevant provisions will be changed to ensure that every disabled person with reduced mobility is granted the parking card.

D. Protection of the natural environment

The Commissioner intervened with the Minister of Environment regarding Ner river dredging works that led to irreversible damage to the natural environment. The Commissioner appealed for actions to be taken to prevent further devastation while continuing works.

The Commissioner's intervention with the Chief Sanitary Inspector and Chief Environmental Protection Inspector concerned the threats for the environment resulting from the irregularities in medical waste management, including the discharge of not pretreated and not disinfected waste water into the sewerage system.

The compliance of provisions establishing Natura 2000 areas with constitutional principles, in particular with the principle of democratic state ruled by law, and with the principle of trust in the state and its authorities, have raised Commissioner's doubts. As the first step, the Commissioner requested the Minister of Environment to take a position on this issue.

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

Several press reports and voices from Vietnamese community in Poland triggered the Commissioner to carry out a survey concerning unacceptable actions that employees of the Ministry of Public Security of Socialist Republic of Vietnam undertake towards the Vietnamese residing in Poland. One of the accusations was that data of persons of Vietnamese origin applying for the refugee status are disclosed to the Vietnamese authorities. However, the survey conducted did not confirm the infringement of law.

Among other actions undertaken by the Commissioner, it is worth to mention his intervention regarding excessive duration in issuing foreigners' residence cards, which resulted in actions with the aim to make the process of documenting foreigners faster and more orderly.



Podjęta została też interwencja u Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości, dotycząca potrzeby przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci rumuńskich do żebractwa. Jak poinformowano Rzecznika, we wstępnych założeniach do Krajowego Programu Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi na lata 2009-2010, za jeden z priorytetów uznano wdrożenie procedury ochrony dzieci, ofiar handlu ludźmi. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało także projekt zmian w Kodeksie karnym, uwzględniający wprowadzenie definicji handlu ludźmi.

Przedmiotem wystąpień do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Zdrowia był problem finansowania świadczeń medycznych udzielanych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu. W opinii Ministerstwa Zdrowia, należałoby zmierzać w kierunku rozwiązania, w którym tego rodzaju pomoc traktowana byłaby jako rodzaj szeroko pojętej pomocy społecznej, ta zaś, nie tylko w warunkach polskich, ale także w świetle standardów europejskich, jest domeną samorządów lokalnych. Rzecznik nadal będzie monitorował ten problem.

Kontynuowane były działania w sprawie udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom, ubiegającym się na terytorium Polski o przyznanie statusu uchodźcy. Przeprowadzono planowe wizytacje Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu. Planowe badania prowadzone były także w Ośrodkach Strzeżonych dla Cudzoziemców i Aresztach w Celu Wydalenia.

W zakresie ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik utrzymywał kontakty z właściwymi organami administracji publicznej, a także z organizacjami społeczno – kulturalnymi mniejszości i organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się problematyką zwalczania rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii. Za priorytet uznana została sprawa zapewnienia dzieciom narodowości romskiej należytego dostępu do edukacji. Prowadzone były badania terenowe oraz podejmowane działania na rzecz wygaszania klas wyrównawczych, w których de facto uczą się wyłącznie dzieci pochodzenia romskiego. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, w sprawie zbadania nieprawidłowości w wykorzystywaniu przez jednostki samorządowe środków finansowych, przekazywanych z budżetu państwa na wspieranie edukacji dzieci i młodzieży narodowości romskiej.

The Commissioner also appealed to the Minister of Labour and Social Policy, the Minister of Internal Affairs and Administration, and the Minister of Justice to prevent forcing Romanian children to begging. The Commissioner was informed that one of the priorities presented in the initial assumptions of the National Programme for Combating and Preventing Trafficking in Human Beings for 2009-2010 was to put a procedure in place to protect children, who are victims of human trafficking. Draft amendment to the Criminal Code was, moreover, prepared by the Ministry of Justice, taking into account the introduction of definition of human trafficking.

The Commissioner's interventions with the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Health concerned the issue of funding health care benefits for the citizens of Ukraine and Vietnam staying illegally in Poland. According to the Ministry of Health, it is necessary to strive for the solution where that kind of aid would be treated as broadly understood social aid, which lies within the competence of local governments, not only in the Polish context, but also in the light of European standards. The problem will be further monitored by the Commissioner.

The actions for providing social aid to the foreigners applying for refugee status on the territory of Poland have been continued. Scheduled inspections were carried out in Centres for Foreigners Applying for Refugee Status or Asylum. Scheduled checks were also carried out in guarded centres for foreigners and in the arrests for the purpose of expulsion.

As regards the protection of national and ethnic minorities rights, the Commissioner has kept in contact with relevant public administration authorities, with social and cultural organisations of minorities, as well as with non-governmental organizations dedicated to combating racism, discrimination and xenophobia. Priority has been given to ensuring adequate access to education for children of Roma origin. Field surveys were carried out and actions taken for phasing out compensatory classes attended, in fact, only by children of Roma origin. The Commissioner addressed a motion to the Supreme Chamber of Control President, regarding the irregularities in use by local authorities of funds from the state budget dedicated to the support of education for Roma children and youth.



12.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU
OCHRONY PRAW DZIECKA

MAJOR ISSUES REGARDING THE PROTECTION
OF CHILDREN RIGHTS





Konstytucja zalicza ochronę praw dziecka do najważniejszych wartości przez nią chronionych: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony praw dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”.

W 2008 r. Rzecznik zaangażował się w program prowadzony pod hasłem „W kierunku strategii na rzecz ochrony praw dziecka w Polsce”. Między innymi Rzecznik podjął próbę dokonania oceny stanu przestrzegania praw dziecka w Polsce w obszarze sytuacji zdrowotnej, edukacyjnej, socjalnej i w zakresie bezpieczeństwa dzieci wraz z określeniem uwarunkowań tej sytuacji, co zaowocowało opracowaniem, przy współudziale Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce.”

Ponadto, w celu uświadomienia opinii publicznej skali zagrożeń, mobilizacji społeczeństwa oraz pobudzenia do działania organów i instytucji państwa odpowiedzialnych za kreowanie i wdrażanie polityki na rzecz dzieci, Rzecznik zorganizował 2 czerwca 2008 roku konferencję „Uwaga! Nasze dzieci w niebezpieczeństwie” z udziałem mediów, organizacji pozarządowych, ekspertów i przedstawicieli instytucji rządowych. Rzecznik określił te obszary opieki nad dzieckiem, w których narażenie dziecka na niebezpieczeństwo jest alarmująco wysokie, zagrożenia są często bagatelizowane a podejmowane działania zaradcze nieadekwatne do rangi problemu.

W sytuacji trwającego i prognozowanego procesu zmniejszania się populacji w Polsce, szczególną troskę Rzecznika wzbudza niepełna realizacja praw matki i małego dziecka do szczególnej opieki medycznej. Rzecznik zlecił swoim ekspertom opracowanie Karty Praw Kobiety Rodzącej wraz z załącznikiem zawierającym syntetyczne informacje na temat opieki okołoporodowej w wybranych krajach Unii Europejskiej. Projekt Karty został przedstawiony do publicznej debaty w grudniu 2008 roku. Karta, zarówno co do koncepcji, jak i treści, spotkała się z żywym zainteresowaniem i aprobatą społeczną. W dniach 2 – 14 grudnia 2008 roku została podpisana przez ponad 2 tysiące internautów. Napłynęły wyrazy poparcia dla tej inicjatywy od osób indywidualnych i od organizacji pozarządowych, w tym od niezwykle zasłużonej w dziele poprawy warunków macierzyństwa w Polsce, Fundacji „Rodzić po ludzku”. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się z prośbą o uwzględnienie wyników własnych analiz oraz

In the Constitution, the rights of the child belong to the most important values protected by it: ”The Republic of Poland shall ensure protection of the rights of the child. Everyone shall have the right to demand of organs of public authority that they defend children against violence, cruelty, exploitation and actions which undermine their moral sense”.

In 2008, the Commissioner actively participated in the programme: “Towards a Strategy on the Rights of the Child in Poland”. The Commissioner attempted, among other things, to assess how children’s rights in Poland are protected in the field of health, education, social situation and security of children, and also to define the reasons for existing situation. In result, a paper was produced, in cooperation with Central Statistical Office, entitled “Health of children and young people in Poland”.

Furthermore, to make public opinion aware of the scale of risk, and to encourage the society and stimulate the action of state authorities as well as public institutions responsible for creating and implementing the policy on children, on 2 June 2008 the Commissioner organised the conference “Beware! Our children are not safe”, which was attended by the media, non-governmental organizations, experts and representatives of government institutions. The Commissioner has identified the childcare areas where child’s exposure to danger is alarmingly high, the risks are often underestimated, and actions undertaken inadequate the problem.

As the population in Poland keeps decreasing and it is forecasted to decrease further, the Commissioner is particularly concerned that the rights of mothers and small children to get special health care are not fully implemented. The Commissioner requested his experts to prepare the Charter of Rights of a Woman Giving Birth, and annex to it containing a summary description of natal care systems in selected European Union Member States. A draft charter was presented for public debate in December 2008. Both the concept and the content of the charter met with great interest and with public support. Between 2 and 14 December 2008, the charter was signed by over 2,000 internet users. Waves of support for this initiative came from individuals, as well as from non-governmental organizations, including the Foundation “Giving Birth in a Humane Way”, renowned for its significant contribution for the improvement of the circumstances of giving birth. In his intervention ad-



Karty Praw Kobiety Rodzącej, w pracach nad budową w Polsce systemu opieki nad matką i dzieckiem.

Wobec dramatycznego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci w roku 2008 i pilnej potrzeby podjęcia konkretnych kroków zaradczych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z uwzględnieniem ewentualnej weryfikacji dotychczasowego sposobu działania organów zdrowia publicznego.

W związku z niepełną realizacją prawa dzieci nieuleczalnie chorych do domowej opieki paliatywnej, na początku 2008 roku Rzecznik zdecydował o włączeniu własnych ekspertów do zespołu społecznie opracowującego projekt rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu pediatrycznej domowej opieki paliatywnej. Projekt, jako materiał wyjściowy dla prac w resorcie, przygotowany został wspólnie z przedstawicielami Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Fundacji – Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, przy udziale legislatora z Kancelarii Sejmu. Projekt rozporządzenia został złożony w Ministerstwie Zdrowia. Mimo to, nadal brak jest ustawowego upoważnienia do wydania stosownego rozporządzenia, na czym cierpią ludzie dotknięci nieuleczalną chorobą. Należy oczekiwać, że trudny w opisanej sytuacji do zrozumienia impas legislacyjny w resorcie zdrowia zostanie wreszcie przełamany.

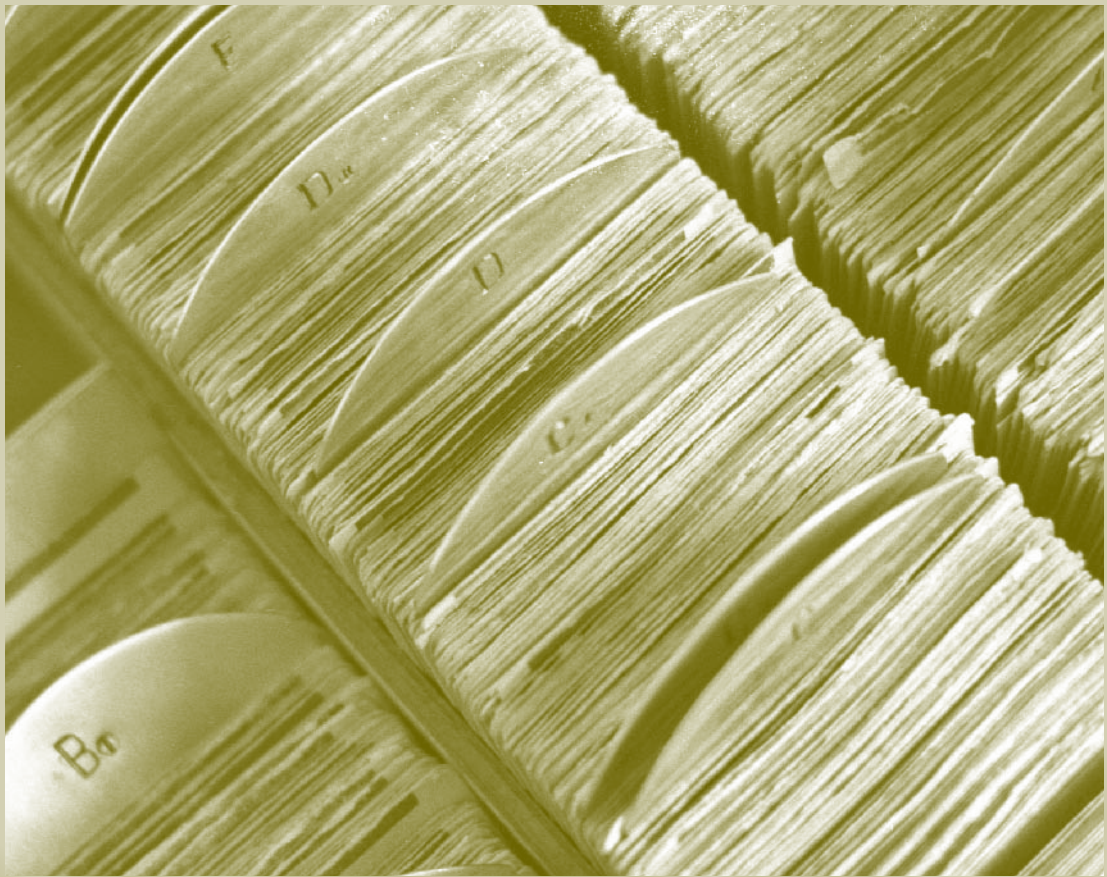
W ramach promocji praw dziecka i edukacji obywatelskiej, w 2008 roku kontynuowany był program edukacyjny „Poznaj swoje prawa z Rzecznikiem”, realizowany wspólnie z Centrum Edukacji Obywatelskiej. Program jest adresowany do młodzieży ze szkół ponadpodstawowych.

dressed to the Minister of Health, the Commissioner asked for consideration of the results of his own analyses, as well as of the Charter of Rights of a Woman Giving Birth in the process of establishing the system of care for mother and child in Poland.

In the light of dramatic development of epidemic diarrhea among young children in 2008, and considering the urgent need to take specific precaution measures, the Commissioner requested the Minister of Health to take into account the possibility of conducting explanatory proceedings, including a possible verification of current operation methods of public health authorities.

At the beginning of 2008, in the light of failure to fully deliver the right that terminally ill children have to palliative home care, the Commissioner decided to include his experts into the team working on a draft regulation on the standards of conduct and medical procedures in pediatric palliative home care. The draft, constituting a starting point for the department's works, was prepared in cooperation with representatives of the Supreme Bar Council, of the Foundation “Warsaw Hospice for Children”, and of a legislator of Chancellery of the Sejm. The draft regulation was submitted to the Ministry of Health. Nevertheless, the legislative authorisation to issue a relevant regulation is still lacking to the detriment of terminally ill people. It could be expected that the impasse in the department of health, which is difficult to understand in this situation, will be finally broken.

In the context of promotion of children's rights and civil education, the educational programme “Learn your Rights with the Commissioner”, carried out in cooperation with the Centre for Citizenship Education, was continued in 2008. The Programme is addressed to secondary school youth



13.

ZAŁĄCZNIK

ANNEX





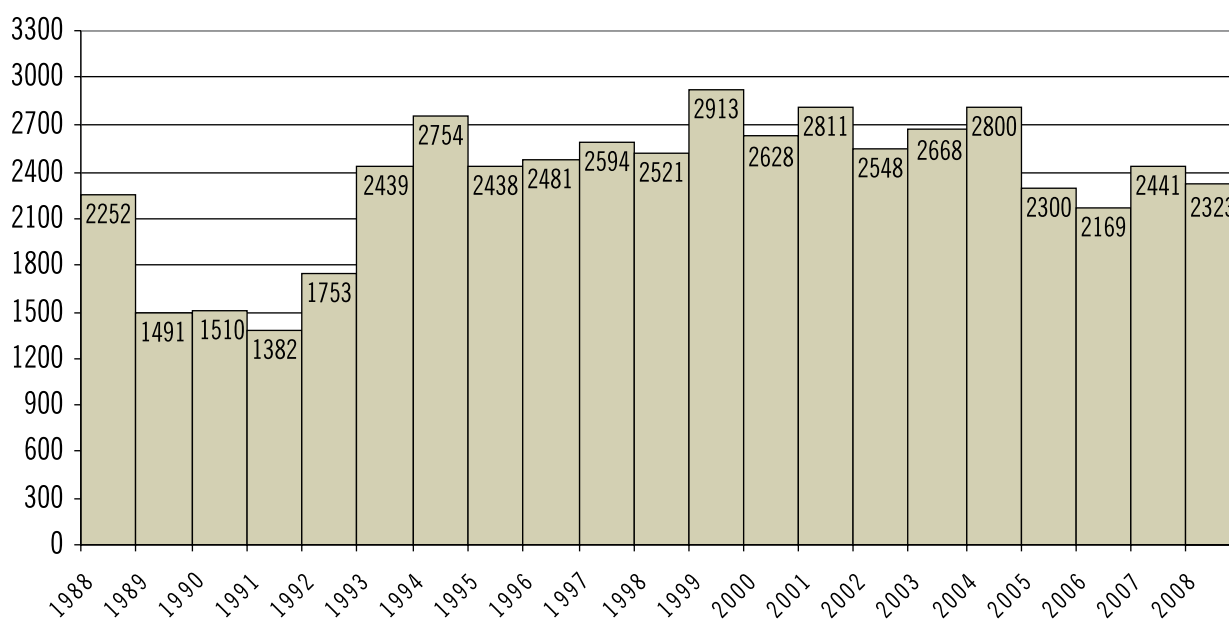
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2007 1.01. – 31.12.	2008 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2008)
Wpływ ogółem	57 507	61 522	+7,0	978 493
Liczba nowych spraw	29 286	27 872	-5,1	607 644
Liczba odpowiedzi na wystąpienia RPO Rzecznika	19 285	20 724	+7,5	327 239

W 2008 roku w Biurze RPO przyjęto 6 993 interesantów oraz przeprowadzono 23 117 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Średniomiesięczny wpływ spraw nowych w latach 1988–2008





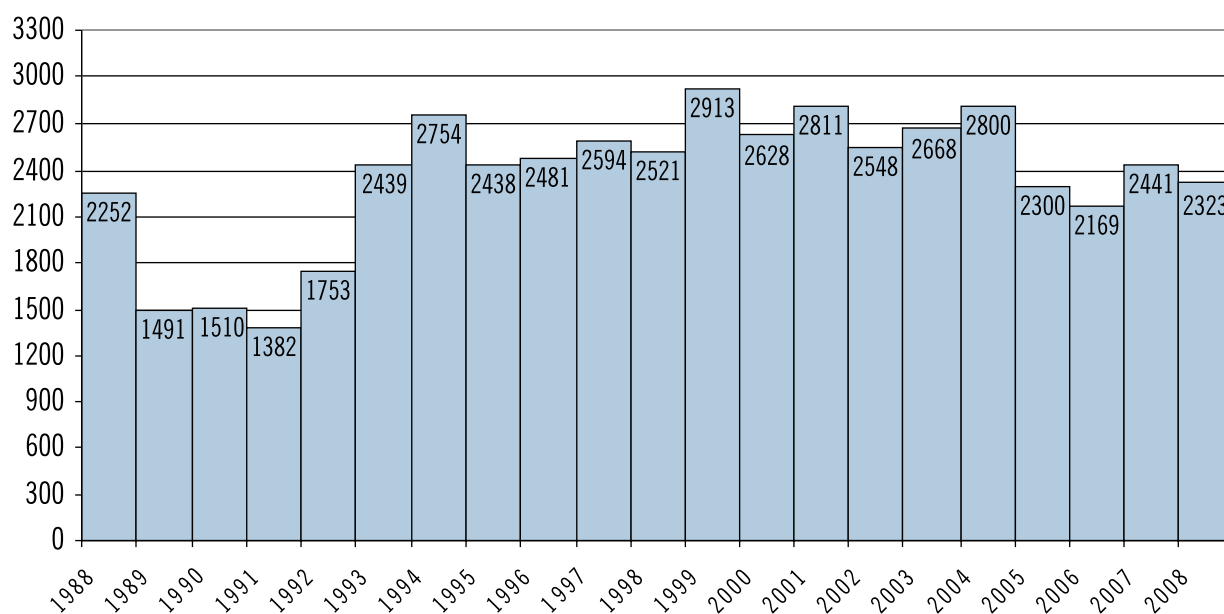
Statistical Information

Cases submitted to the Office of the Commissioner for Civil Rights Protection

	2007 1.01. – 31.12.	2008 1.01. – 31.12.	%	Commissioner's Office operation period (1.01.1988 – 31.12.2008)
Total number of cases received	57 507	61 522	+7,0	978 493
Number of new cases	29 286	27 872	-5,1	607 644
Number of responses to the Commissioner's motions	19 285	20 724	+7,5	327 239

In 2008, there were 6,993 clients received, and the Office of the Commissioner for Civil Rights Protection answered 23,117 phone calls to provide advice and information.

Monthly average number of new cases in the years 1988–2008





Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2007	2008
1)	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	405 178	646 300
2)	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	26	18
3)	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	15	19
4)	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	7	7
5)	kasacji	46	46
6)	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	4	1
7)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo pracy)	1	-
8)	skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo cywilne)	-	1
9)	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	3	1
10)	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3	2
11)	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	17	11
12)	wniosków o unieważnienie prawomocnego orzeczenia Kolegium ds. Wykroczeń	-	1
13)	przystąpił do postępowania sądowego	3	11
14)	przystąpił do postępowania administracyjnego	6	8

Spośród 772 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2008 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

	liczba spraw	udział procentowy
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	148	19,2%
prawo karne	134	17,4%
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	104	13,5%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	102	13,2%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	89	11,5%
inne	195	25,2%

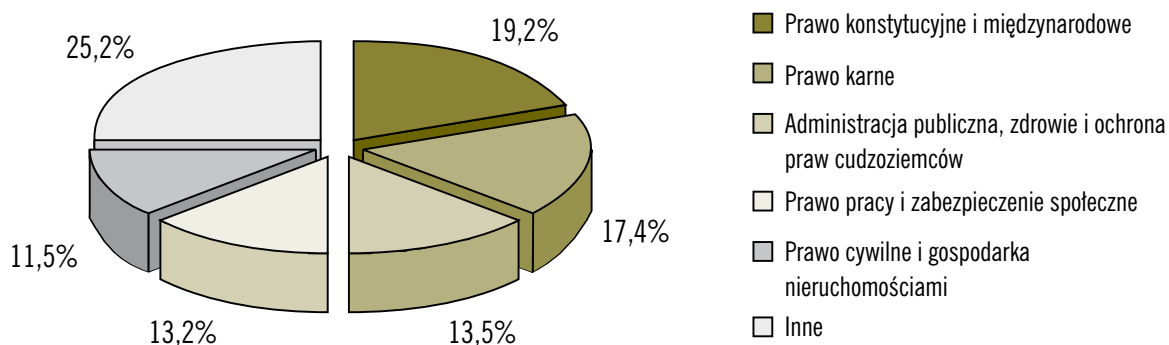


The Commissioner for Civil Rights Protection made:		2007	2008
1)	interventions concerning systemic problems – including motions to take legislative initiative	405 178	646 300
2)	motions addressed to the Constitutional Tribunal to confirm inconsistency of regulations with a higher level act	26	18
3)	notifications of the Constitutional Tribunal of proceedings initiated in constitutional complaint case	15	19
4)	legal inquiries addressed to the Supreme Court	7	7
5)	cassations	46	46
6)	cassation complaints in civil cases addressed to the Supreme Court	4	1
7)	complaints about inconsistency of an absolute ruling with the law (labour law)	1	-
8)	complaints for acknowledging inconsistency of an absolute ruling with the law (civil law)	-	1
9)	cassation complaints addressed to the Supreme Administrative Court	3	1
10)	motions addressed to the Supreme Administrative Court to provide legal interpretation	3	2
11)	complaints addressed to the Voivodeship Administrative Courts	17	11
12)	applications for annulment of an absolute ruling of Misdemeanor Court	-	1
13)	court proceedings initiated	3	11
14)	administrative proceedings initiated	6	8

Among 772 motions of general nature and special actions made by the Commissioner in 2008, the majority concerned the following:

	Number of cases	percentage
constitutional and international law	148	19,2%
penal law	134	17,4%
public administration, health care and foreigner rights protection	104	13,5%
labour law and social security	102	13,2%
civil law and real property management	89	11,5%
Other	195	25,2%

Problemy rozkład wystąpień generalnych

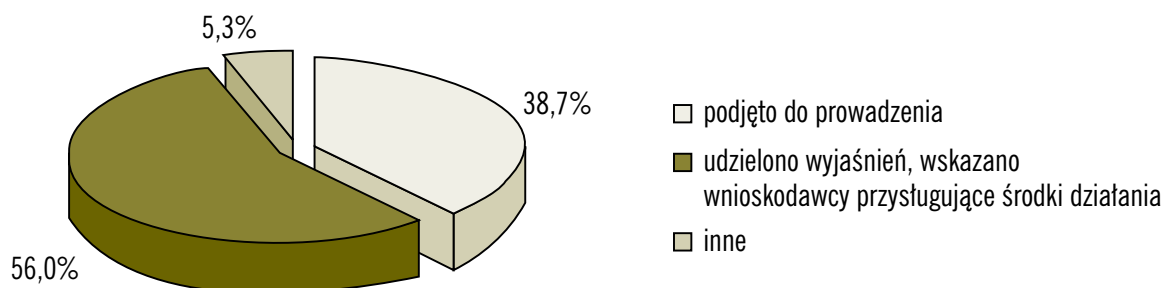


Sprawy rozpatrzone w 2008 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 35 043 nowe sprawy indywidualne, w tym:

podjęto do prowadzenia	13 567 spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1704 sprawy
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 637 spraw
przekazano wniosok wg właściwości	533 sprawy
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	622 sprawy
nie podjęto*	684 sprawy

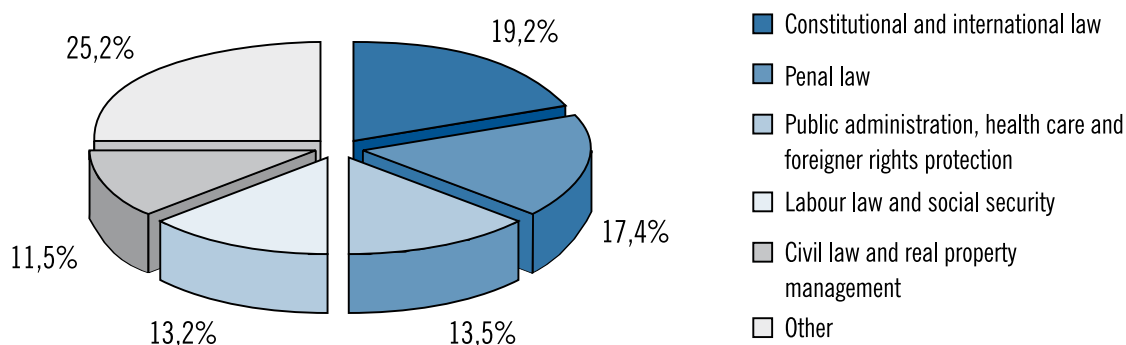
Sposób rozpatrzenia spraw w 2008 r.



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



Problem distribution of requests of general nature

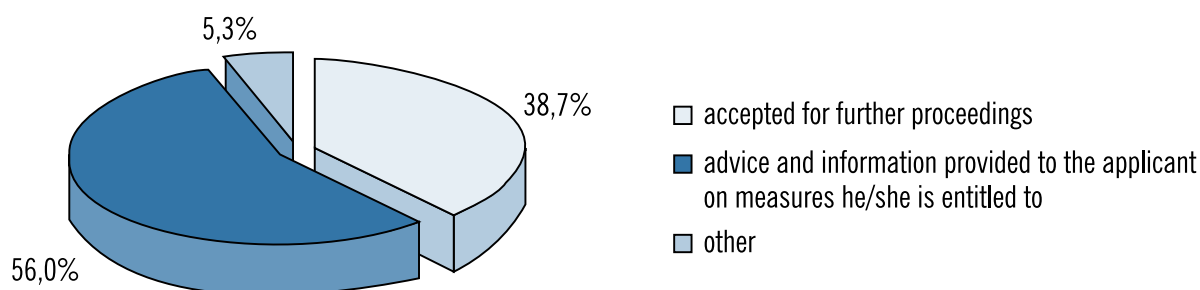


Cases examined in 2008

During the time period covered by this information 35,043 new individual complaints were examined, as follows:

cases accepted for further proceedings	13 567	complaints
including motions of general nature	1704	complaints
advice and information on available measures was provided	19 637	complaints
complaint referred to a competent authority	533	complaints
complaint returned to be supplemented with necessary information	622	complaints
not accepted for further proceedings*	684	complaints

Methods of examining complaints in 2008



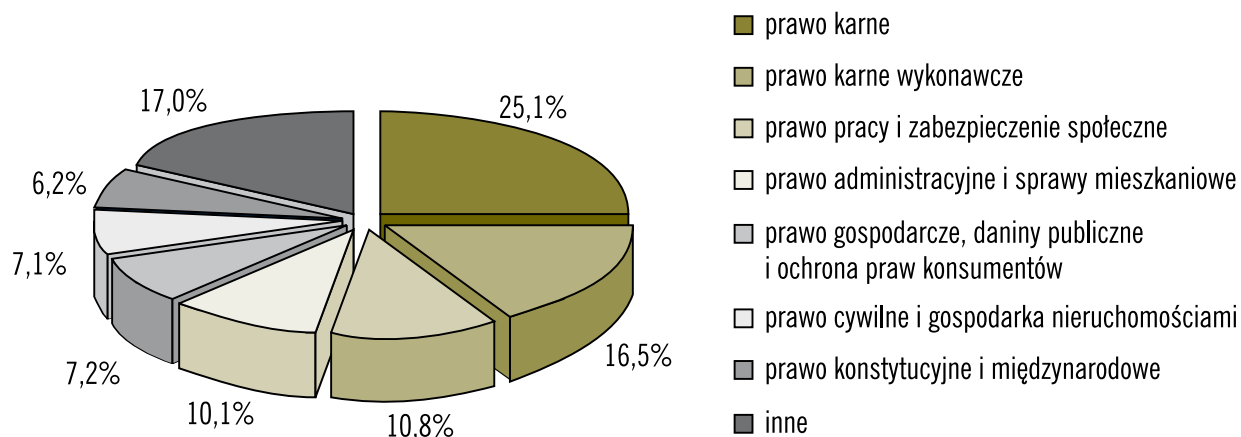
* Incomprehensible complaints and letters submitted to other bodies and notified to the Commissioner.

**Spośród 35 043 spraw rozpatrzonych najczęściej było spraw z zakresu:**

	liczba spraw	udział procentowy
prawo karne	5717	16,3%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4331	12,4%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3669	10,5%
prawo karne wykonawcze	3438	9,8%
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	3071	8,8%
pozostałe	14817	42,2%

Z 35 043 spraw rozpatrzonych w 2008 roku podjęto do prowadzenia 13 567, w tym najczęściej było spraw z zakresu:

	liczba spraw	udział procentowy
prawo karne	3400	25,1%
prawo karne wykonawcze	2237	16,5%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1459	10,8%
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	1375	10,1%
prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumentów	981	7,2%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	959	7,1%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	838	6,2%
pozostałe	2318	17,0%

Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



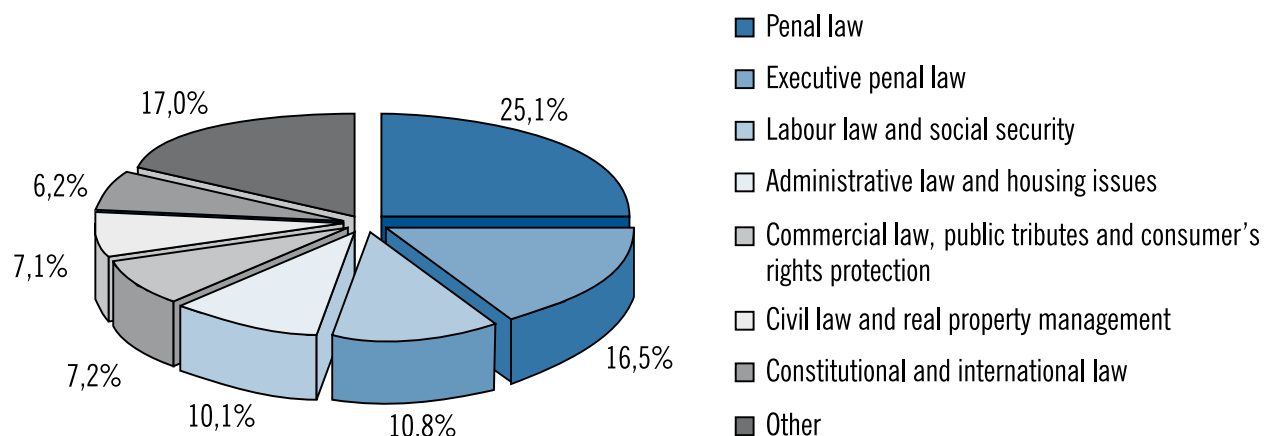
Among 35,043 complaints examined by the Commissioner, the majority falls mainly within the scope of the following areas:

	Number of cases	percentage
penal law	5717	16,3%
labour law and social security	4331	12,4%
civil law and real property management	3669	10,5%
executive penal law	3438	9,8%
administrative law and housing issues	3071	8,8%
Other	14817	42,2%

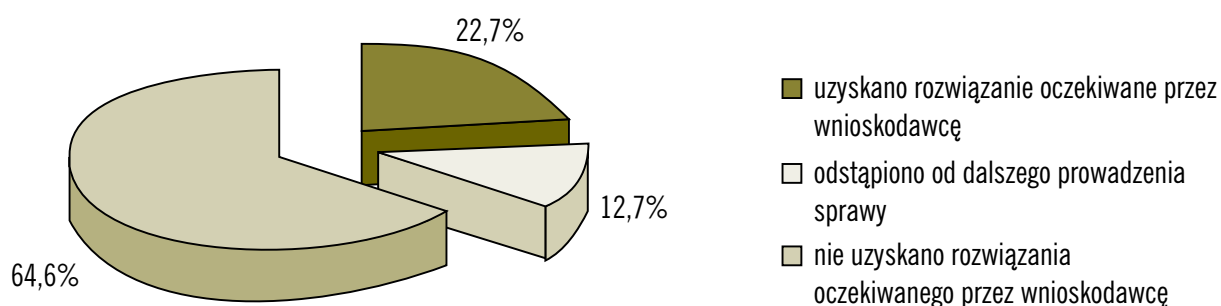
Among 35,043 complaints handled in 2008, 13,567 accepted for further proceedings covered such areas as:

	Number of cases	percentage
penal law	3400	25,1%
executive penal law	2237	16,5%
labour law and social security	1459	10,8%
administrative law and housing issues	1375	10,1%
economic law, public tributes and consumer's rights protection	981	7,2%
civil law and real property management	959	7,1%
constitutional and international law	838	6,2%
Other	2318	17,0%

Subject areas of the examined

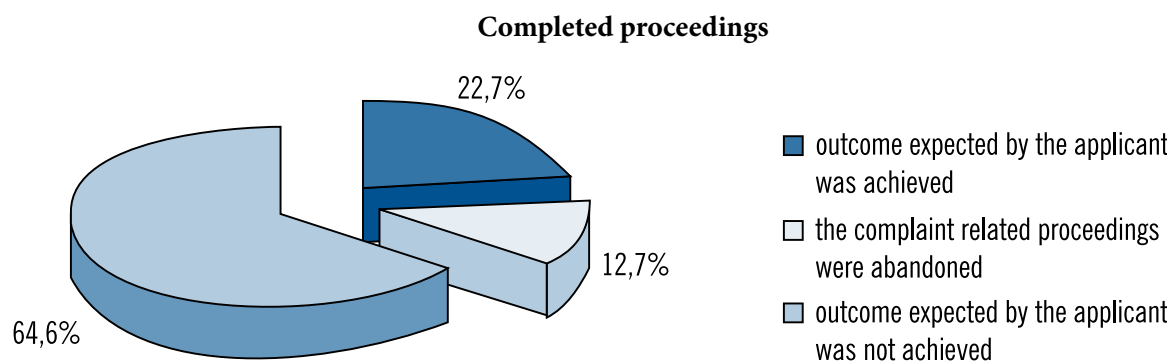


W 2008 roku zakończono postępowanie w 12 912 sprawach podjętych.		
w tym:	liczba spraw	udział procentowy
1. uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę ze względu na:		22,7%
– zasadność zarzutów wnioskodawcy	1463	11,3%
– uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1468	11,4%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:		12,7%
– toczące się w sprawie postępowanie (niewyczerpany tryb)	843	6,5%
– inne względy obiektywne – rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy ze względów formalnych	789	6,2%
3. nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę ze względu na:		64,6%
– niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	7775	60,2%
– nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	545	4,2%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	29	0,2%

Zakończenie spraw podjętych




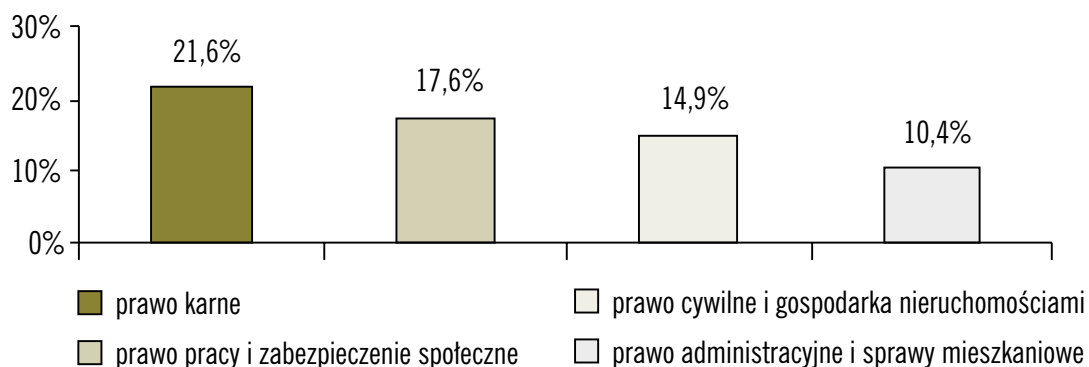
In 2008, proceedings in 12,912 cases were completed.		
including:	Number of cases	percentage
1. outcome expected by the applicant was achieved due to:		22,7%
– justified complaint	1463	11,3%
– approval of the Commissioner's motion of general nature	1468	11,4%
2. the complaint related proceedings were abandoned due to:		12,7%
– pending proceedings (open-ended procedure)	843	6,5%
– other objective reasons – the Commissioner resigned from further proceedings on formal grounds	789	6,2%
3. outcome expected by the applicant was not achieved due to:		64,6%
– unconfirmed claims of the applicants	7775	60,2%
– the Commissioner's motion of general nature ignored	545	4,2%
– measures available to the Commissioner exhausted	29	0,2%





Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2008 r. (27 872 – 100%)		
	liczba spraw	udział procentowy
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1417	5,1%
prawo karne	6016	21,6%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4907	17,6%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4156	14,9%
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2904	10,4%
prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	2691	9,6%
prawo karne wykonawcze	2750	9,9%
prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	575	2,1%
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	2175	7,8%
sprawy nieklasyfikowalne	281	1,0%
łącznie	27 872	100%

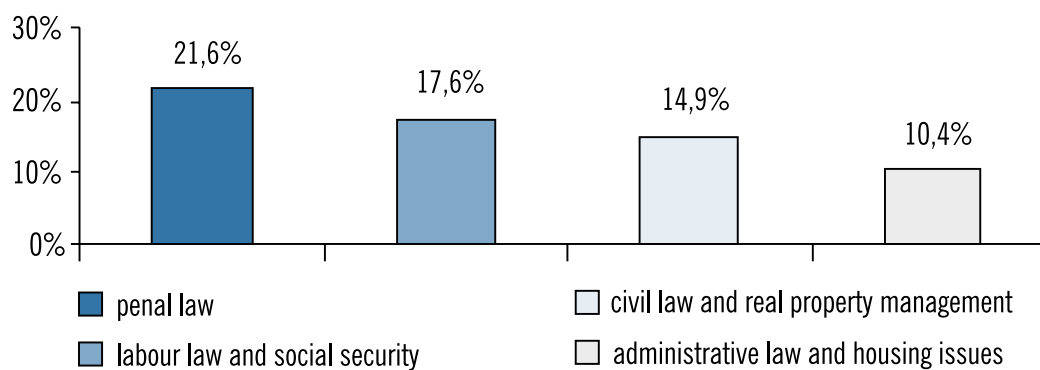
Problematyki dominujące w 2008 r.





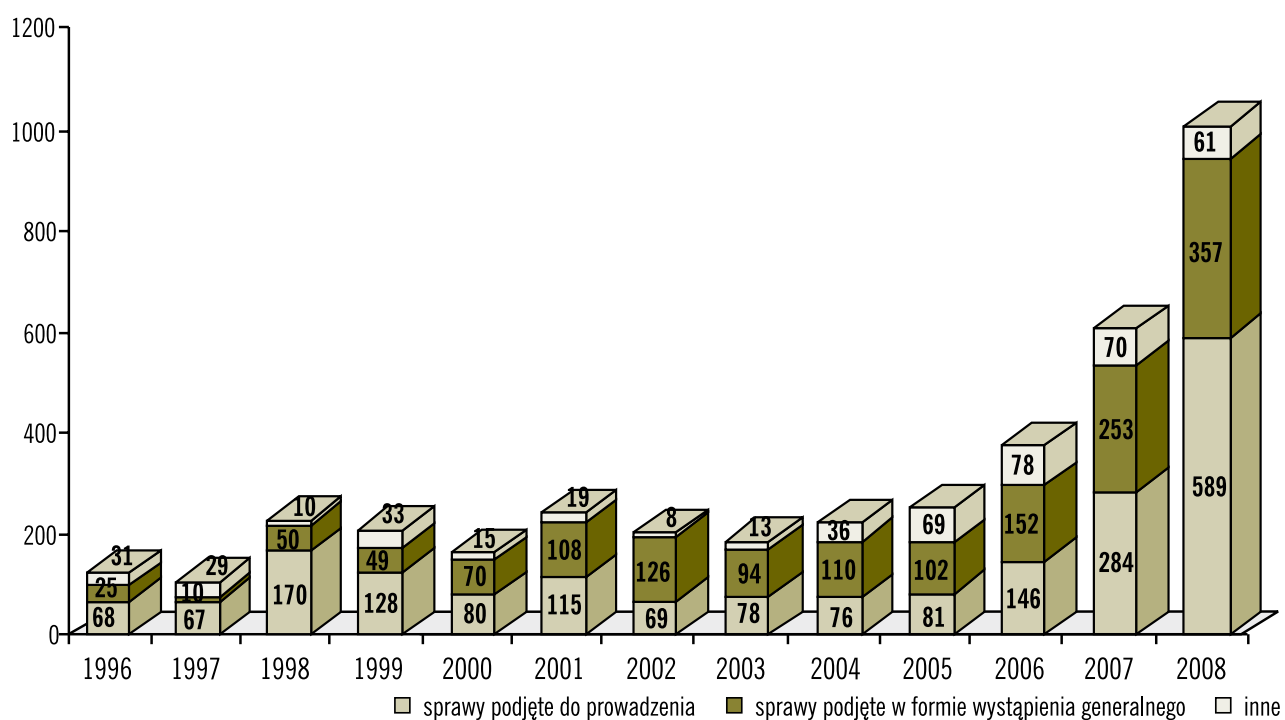
New cases (applications) in 2008 (27 872 – 100%) broken down by subject matter		
	Number of cases	percentage
constitutional and international law	1417	5,1%
penal law	6016	21,6%
labour law and social security	4907	17,6%
civil law and real property management	4156	14,9%
administrative law and housing issues	2904	10,4%
economic law and public tributes protection of consumer's rights	2691	9,6%
executive penal law	2750	9,9%
right of soldiers and public service officers	575	2,1%
public administration, health care and foreigner rights protection	2175	7,8%
non-classifiable cases	281	1,0%
Total	27 872	100%

Problem issues prevailing 2008

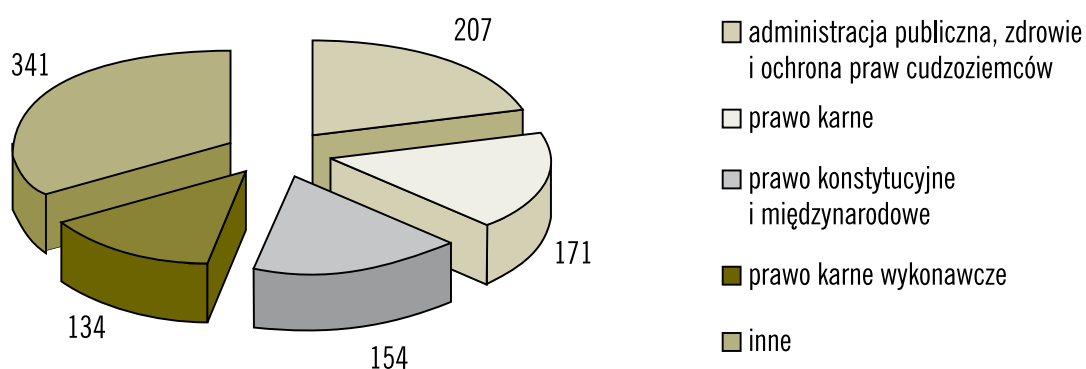




Sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika w latach 1996–2008 (art. 9 pkt 3)

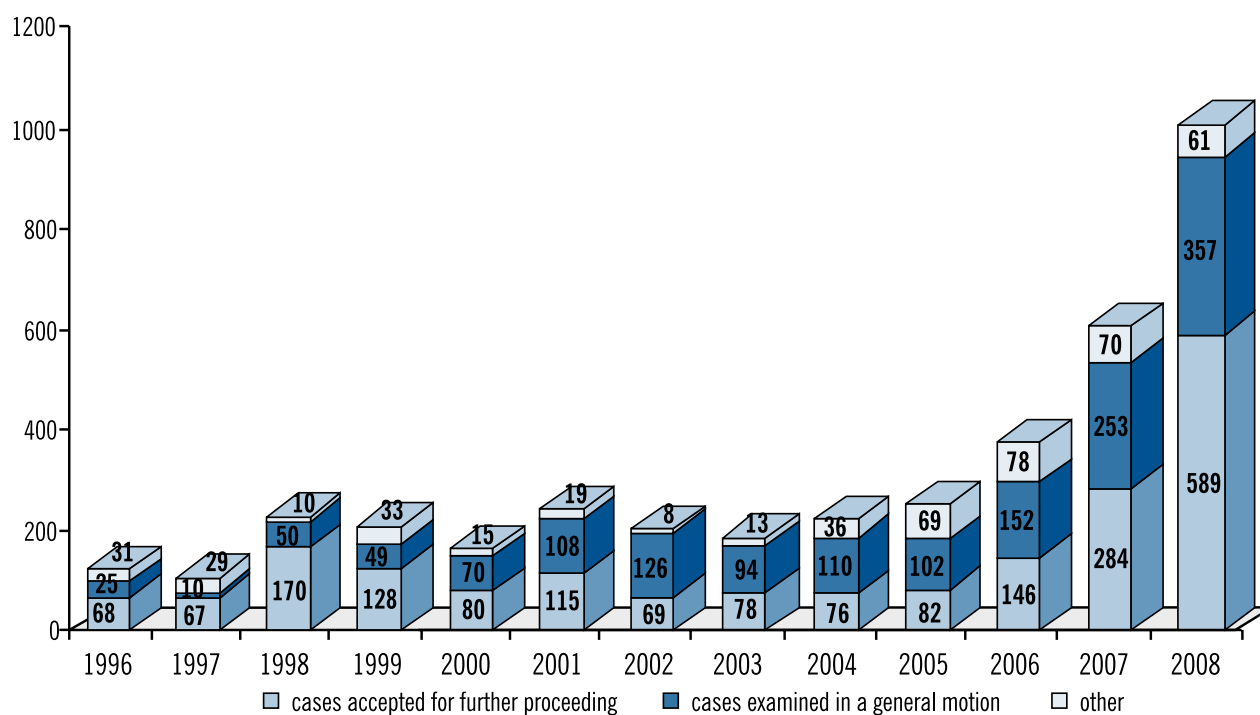


Problemowy rozkład spraw podjętych z inicjatywy Rzecznika

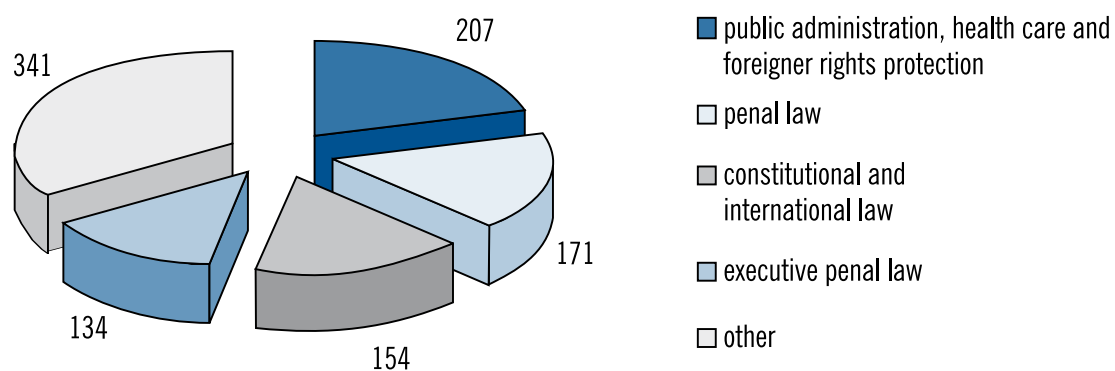




Cases examined on the Commissioner in 1996–2008 (art. 9 pkt 3)

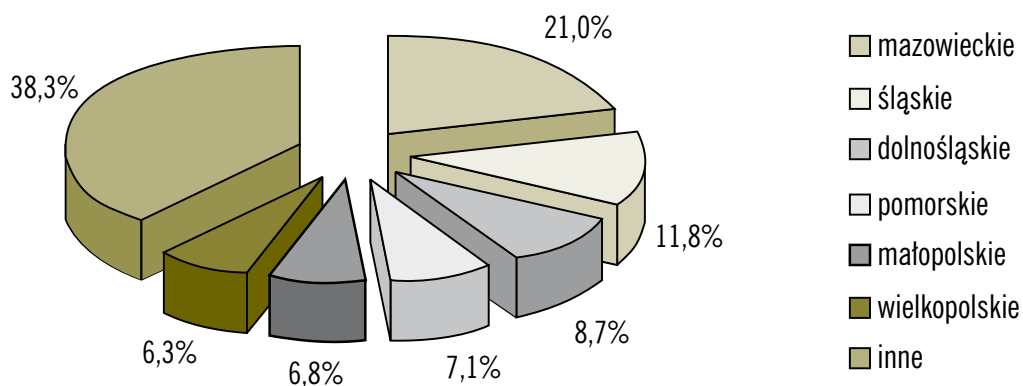


Subject distribution of cases handled on the initiative of the Commissioner

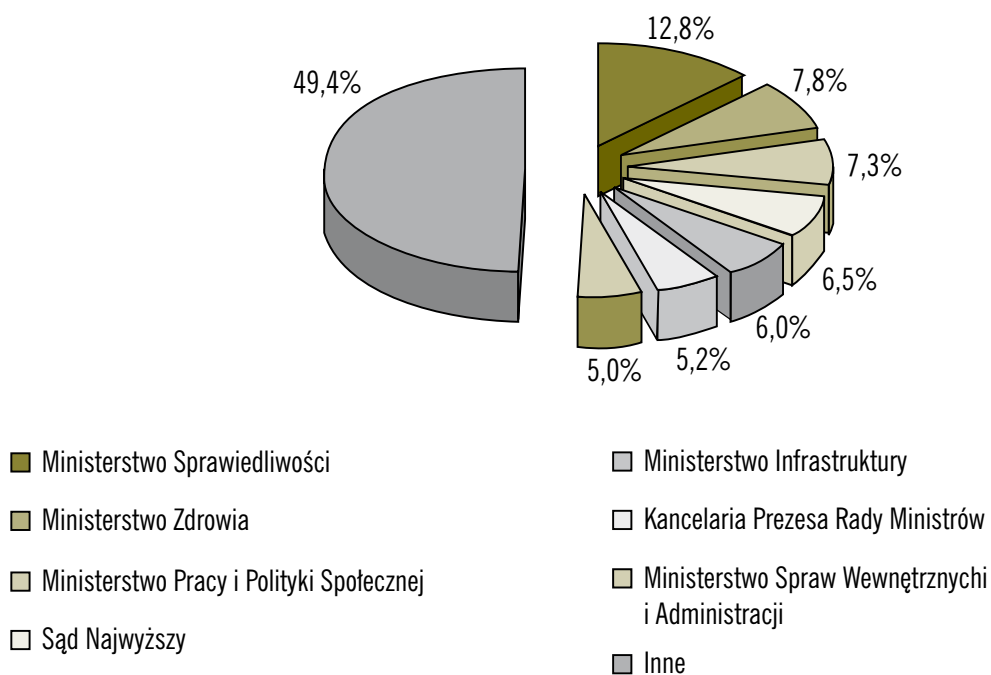




Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw

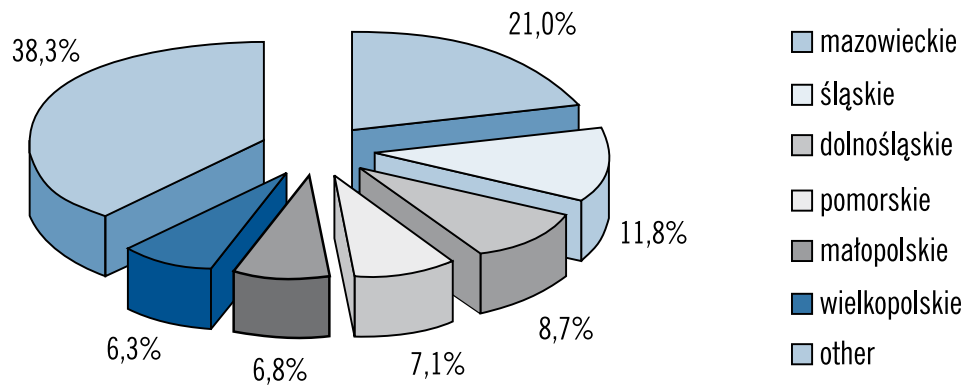


Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika

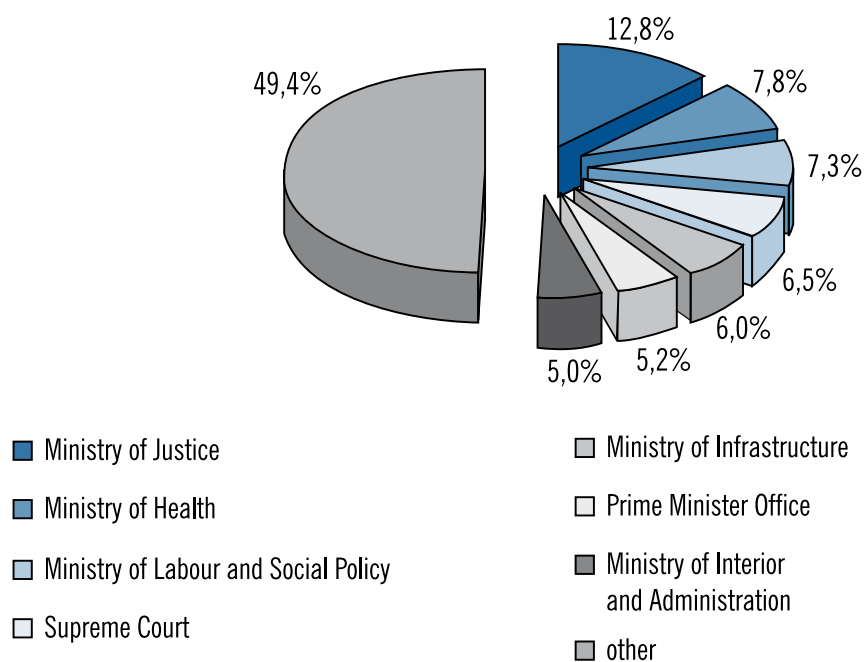




The highest number of new cases from particular voivodships

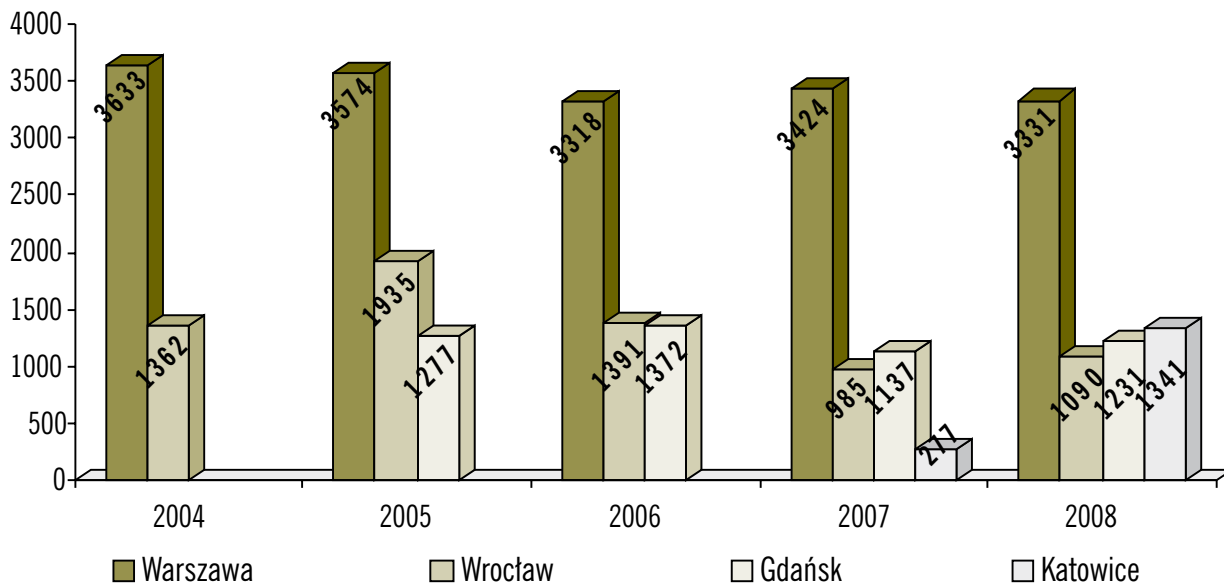


Main addressees of the Commissioner's interventions

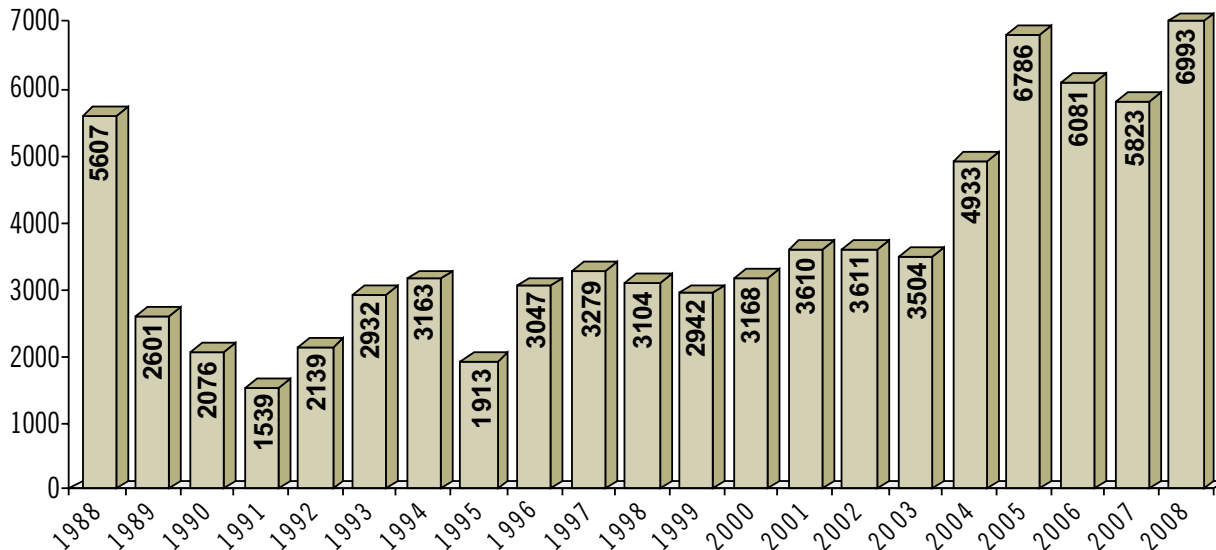




Przyjęcia interesantów

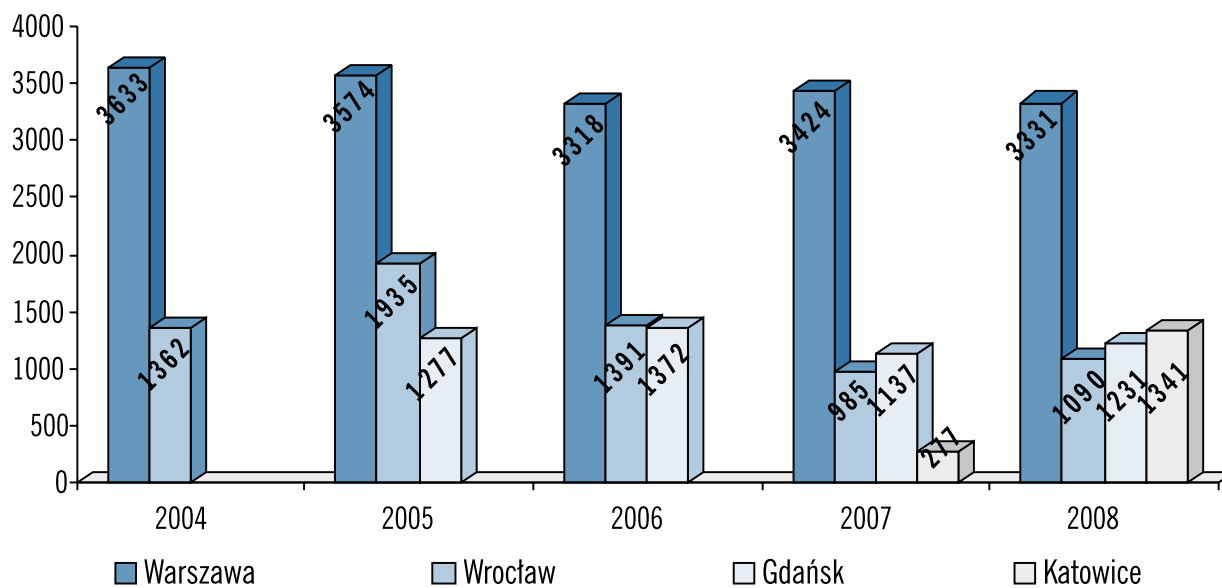


Przyjęcia interesantów w latach 1988–2008

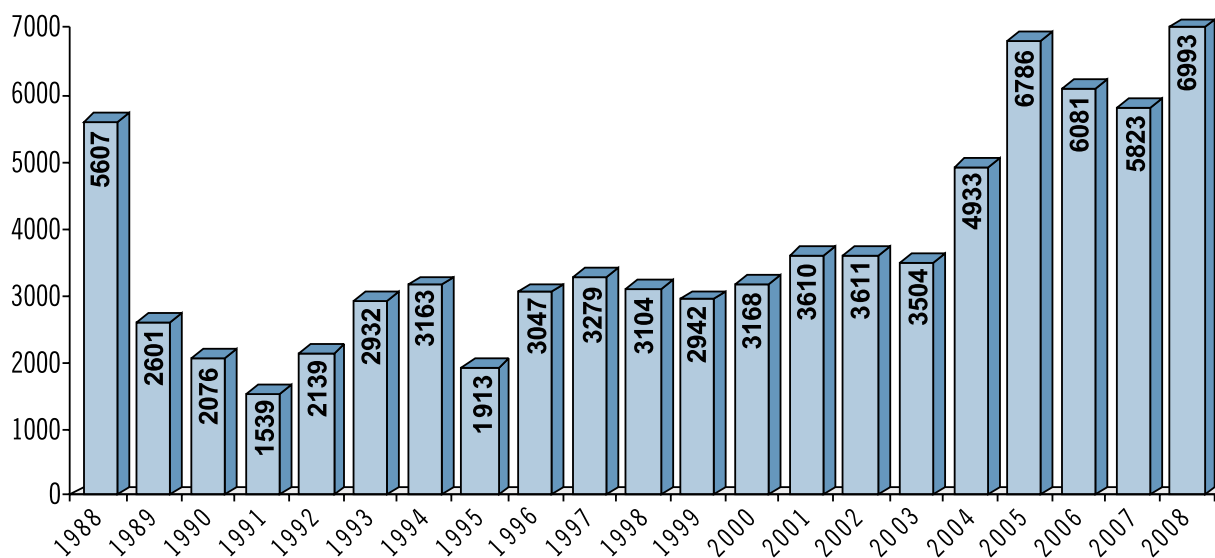




Applicants' admissions

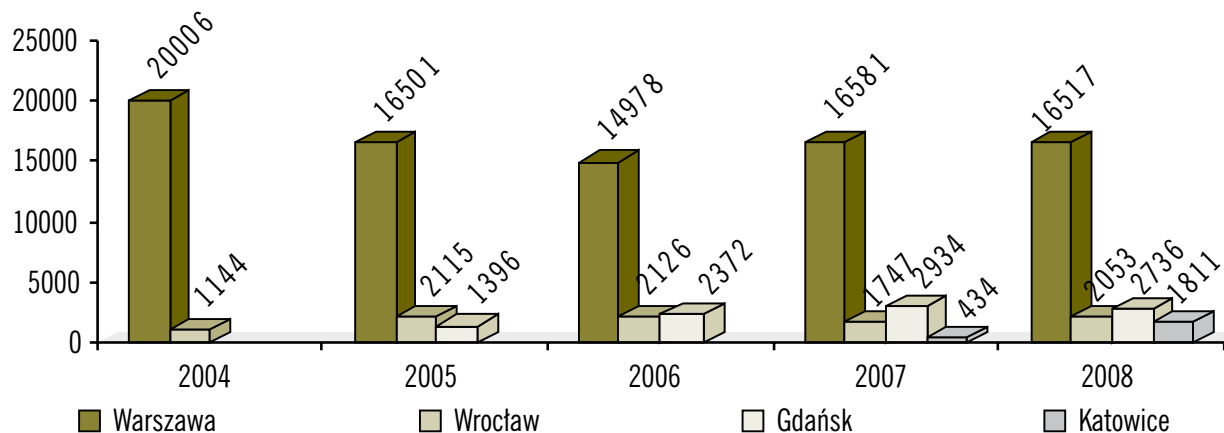


Applicants' admissions in 1988–2008

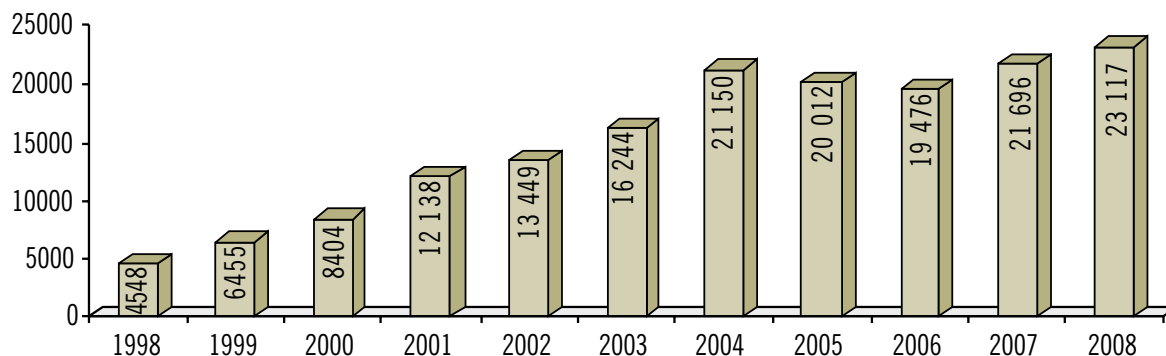




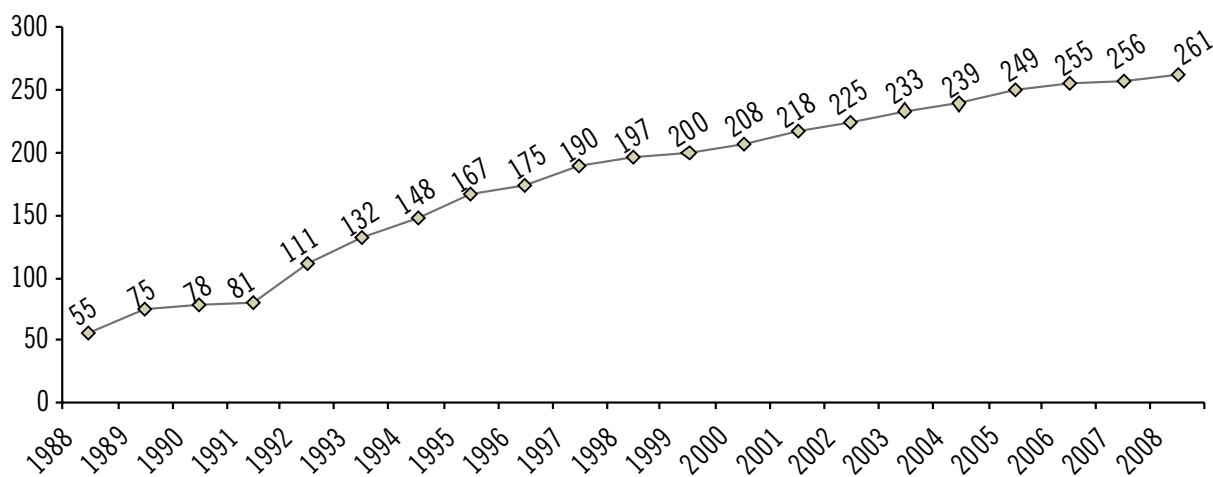
Porady telefoniczne



Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2007

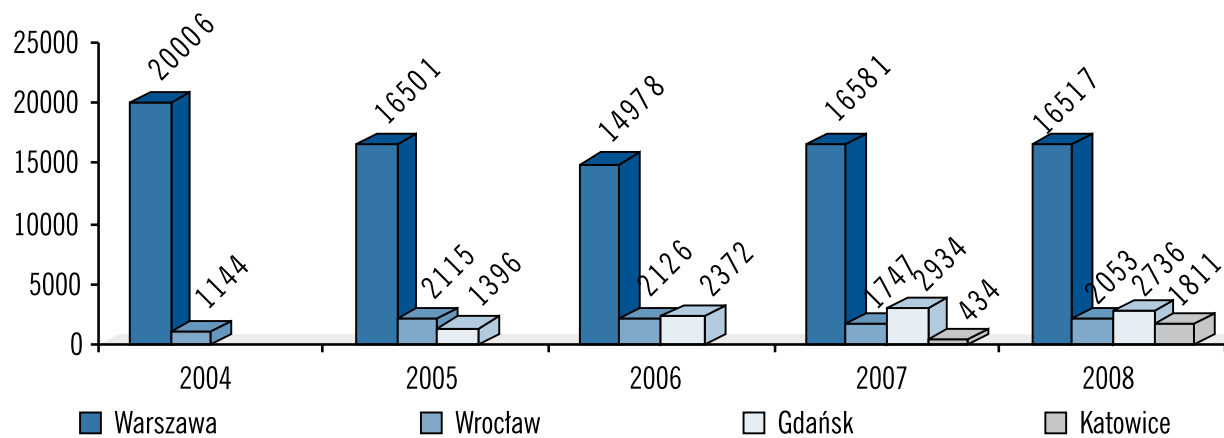


Zatrudnienie w BRPO – liczba etatów

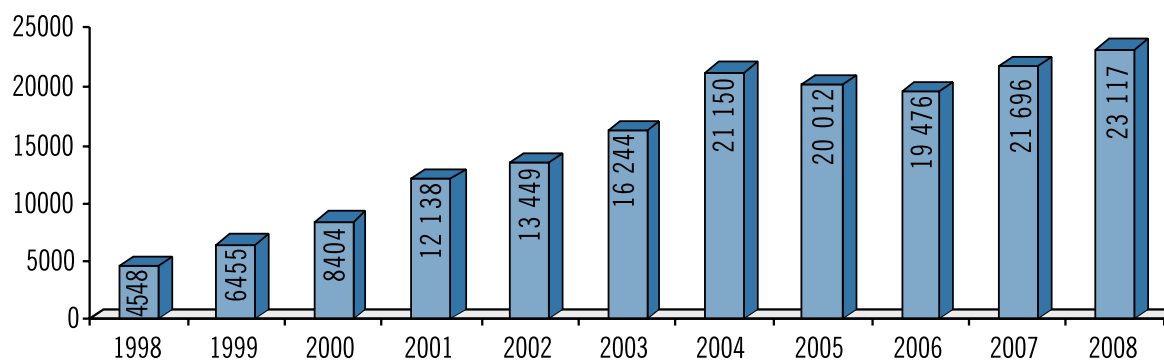




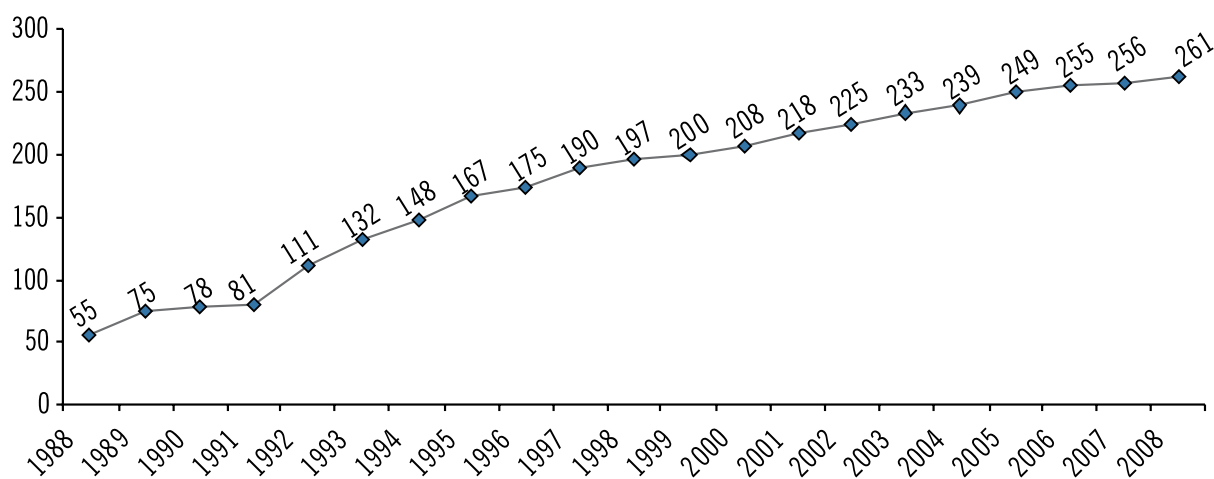
Advice over the telephone



Advice over the telephone in 1998–2007

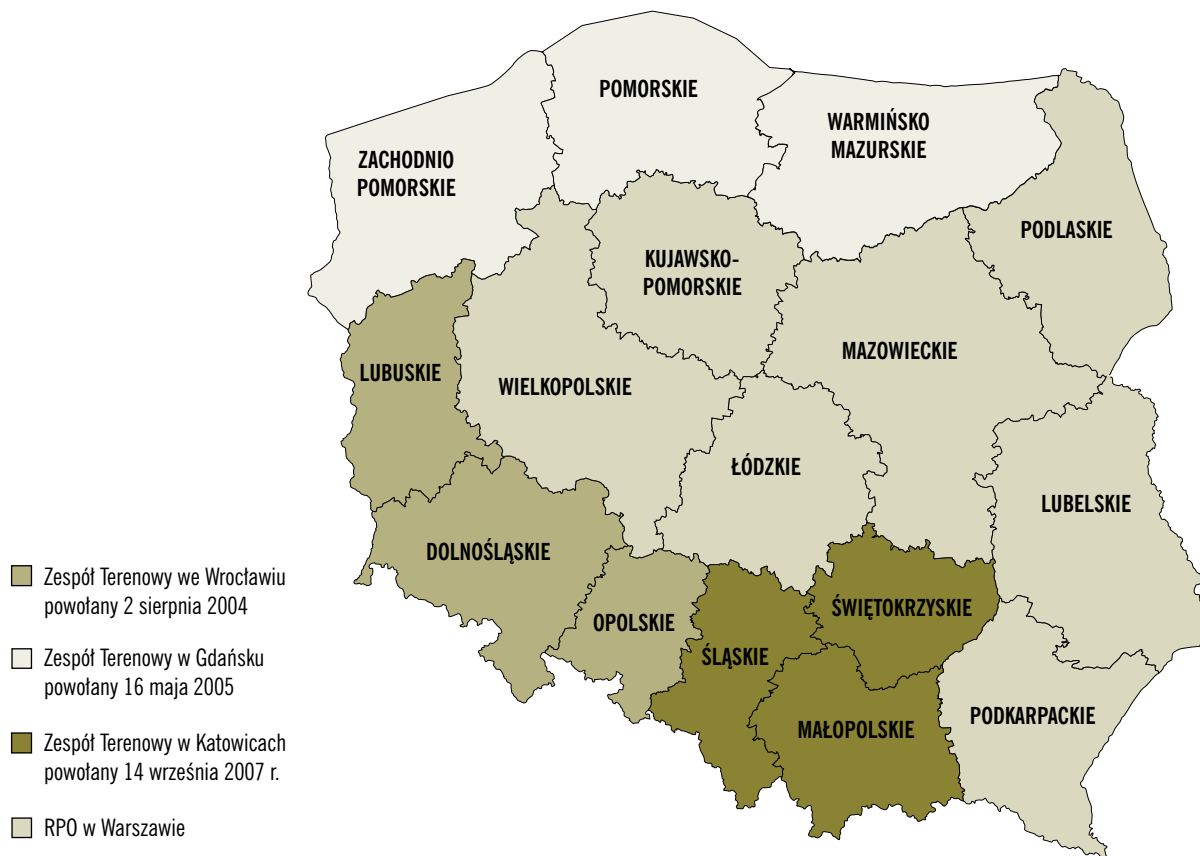


Employment in the Office of the Commissioner for Civil Rights Protection – number of posts

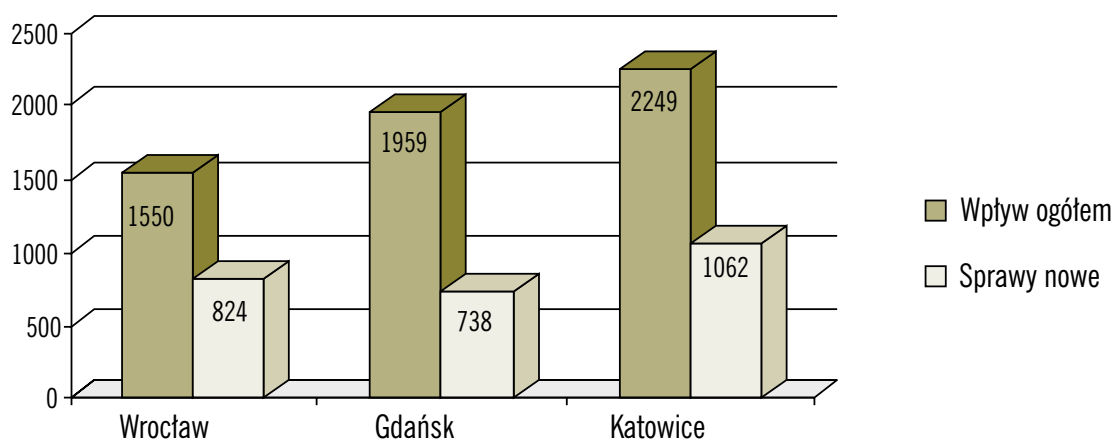




Zespoły terenowe

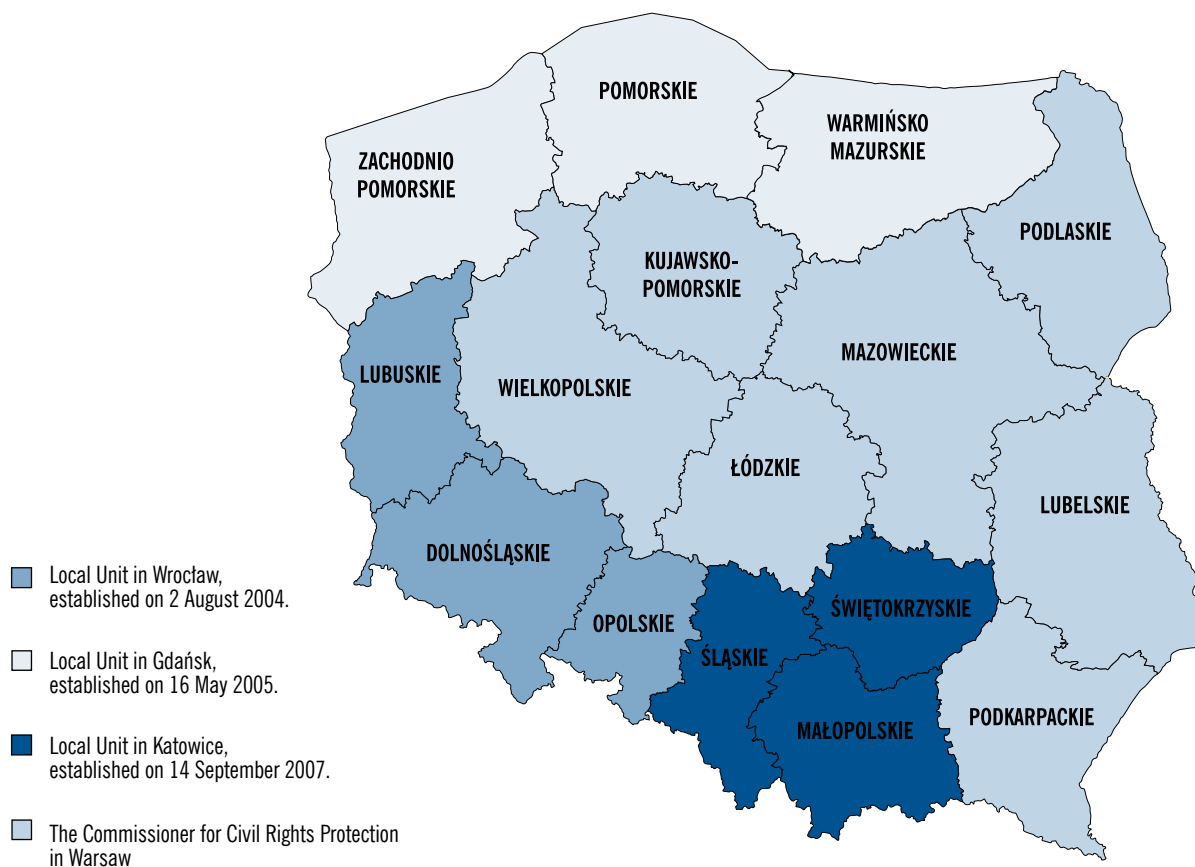


Wpływ spraw w Zespołach Terenowych

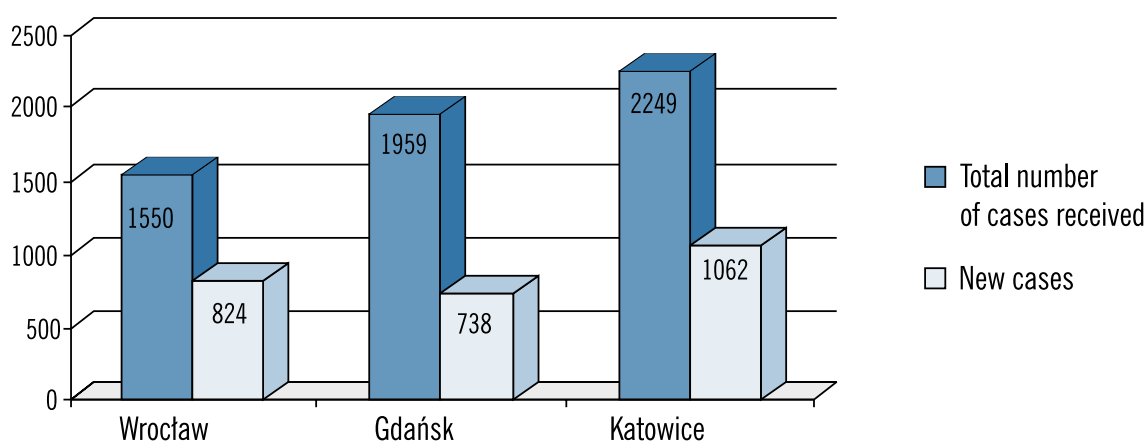




Local Units



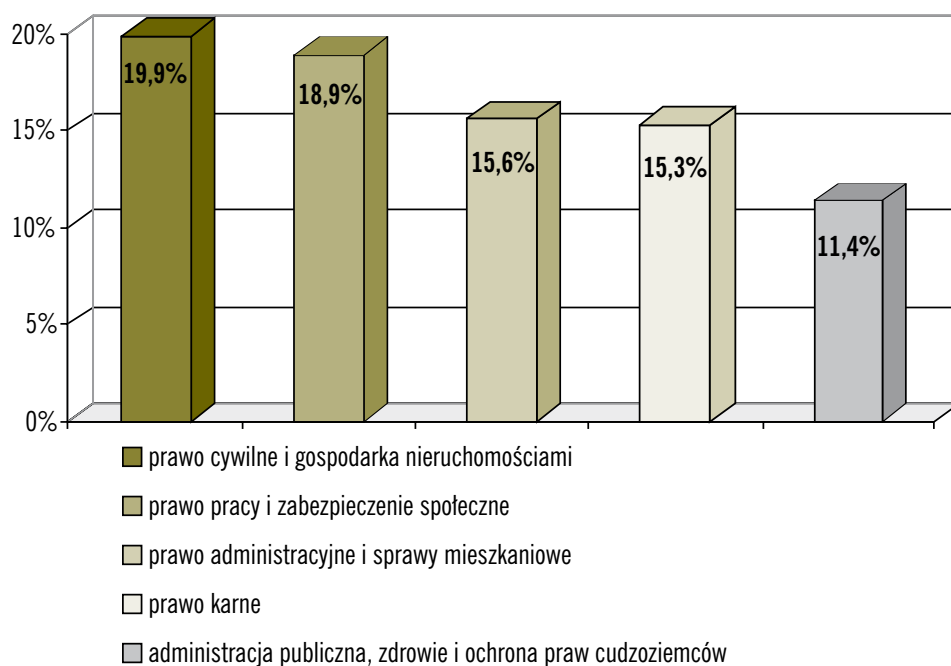
Cases received in Local Units





Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:		
	liczba spraw	udział procentowy
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	523	19,9%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	495	18,9%
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	410	15,6%
prawo karne	402	15,3%
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	299	11,4%

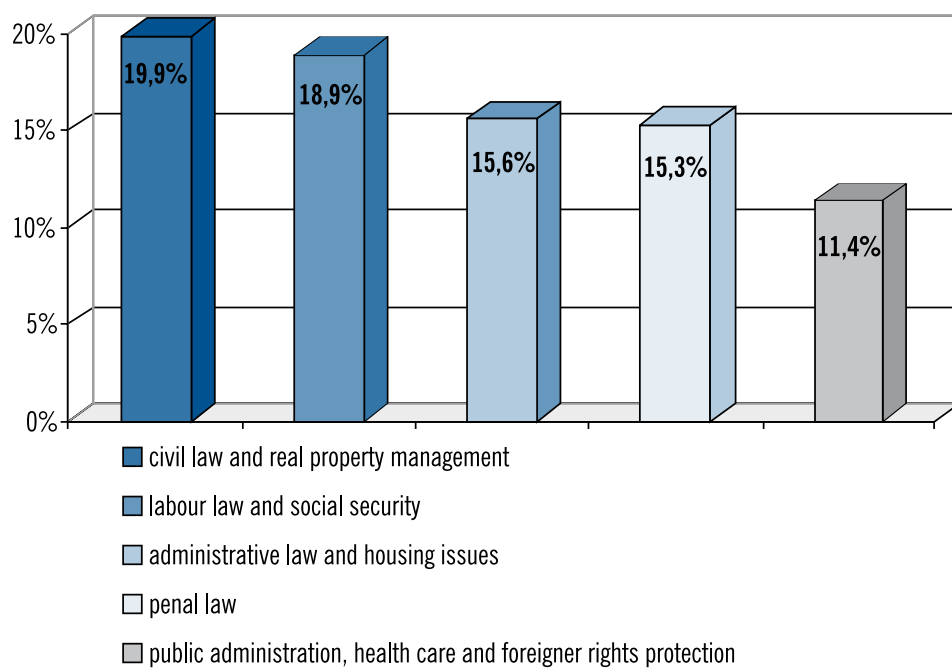
Problematyki dominujące w Zespołach Terenowych





The highest number of new motions in Local Units included such areas as:		
	Number of cases	percentage
civil law and real property management	523	19,9%
labour law and social security	495	18,9%
administrative law and housing issues	410	15,6%
penal law	402	15,3%
public administration, health care and foreigner rights protection	299	11,4%

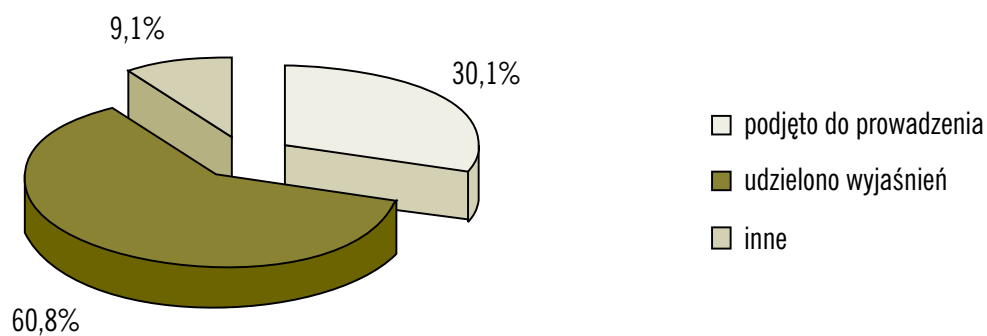
Dominant issues in Local Units



W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzono 3233 nowe sprawy indywidualne, w tym:

– podjęto do prowadzenia	13 567	spraw
– w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1704	sprawy
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 637	spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	533	sprawy
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	622	sprawy
– nie podjęto**	684	sprawy

Rozpatrzenie spraw przez Zespoły Terenowe



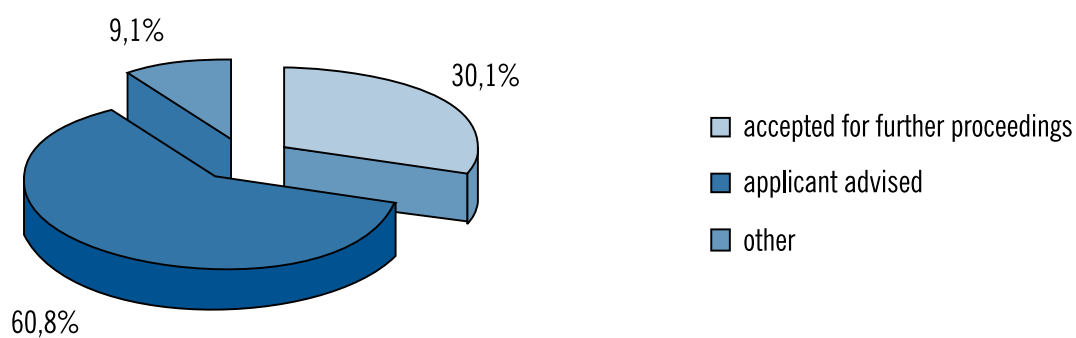
** Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



During the time period covered by this information, 3,233 new individual complaints were examined in Local Units, as follows:

– cases accepted for further proceedings	13 567	complaints
– including complaints dealt with on general nature motion basis	1704	complaints
– applicant advised and informed of available measures he/she was entitled to	19 637	complaints
– complaint referred to a competent authority	533	complaints
– complaint returned to be supplemented with necessary information	622	complaints
– not accepted for further proceedings**	684	complaints

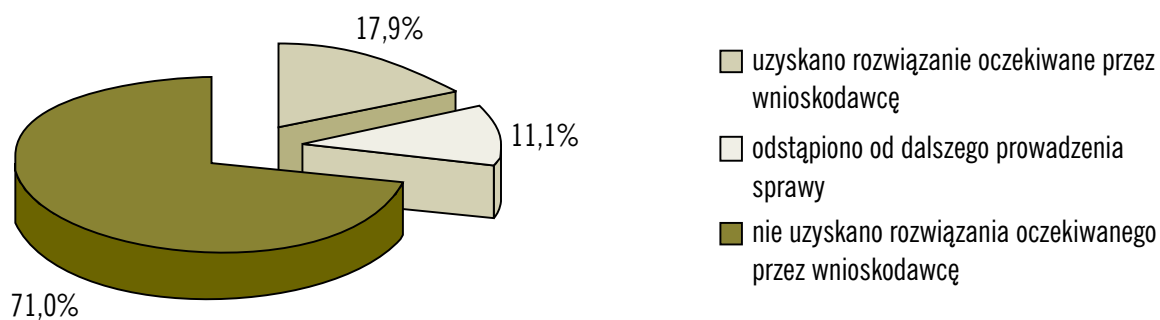
Cases examined in Local Units



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

W 2008 roku w Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 889 sprawach podjętych.		
w tym:	liczba spraw	udział procentowy
1. uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę ze względu na:		17,9%
– zasadność zarzutów wnioskodawcy	146	16,4%
– uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	13	1,5%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:		11,1%
– toczące się w sprawie postępowanie (niewyczerpany tryb)	55	6,2%
– inne względy obiektywne – rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy ze względów formalnych	44	4,9%
3. nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę ze względu na:		71,0%
– niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	613	68,9%
– nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	5	0,6%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	13	1,5%

Zakończenie spraw podjętych w Zespołach Terenowych

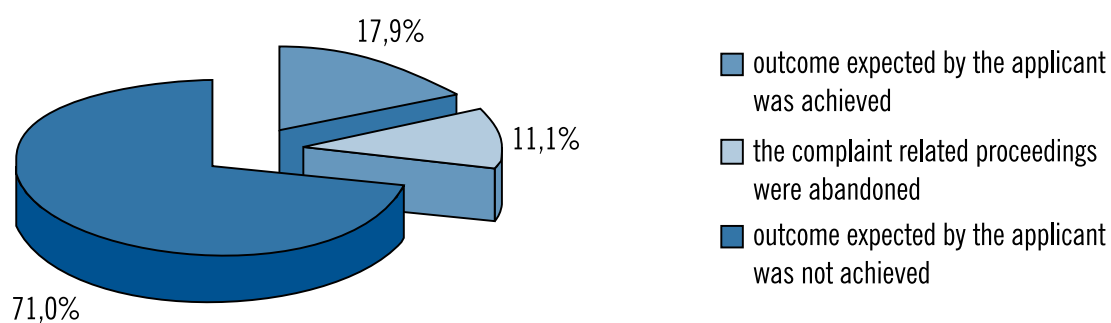




In 2008, proceedings in 889 accepted cases were completed in Local Units.

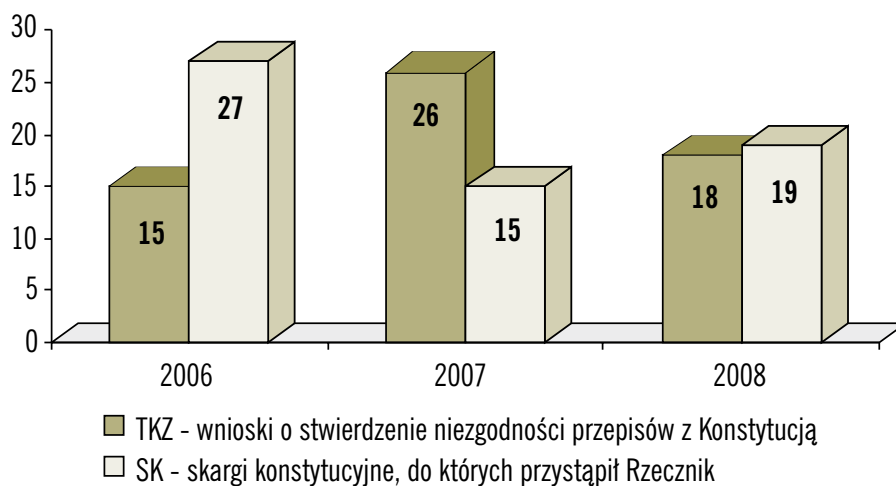
including:		Number of cases	percentage
	outcome expected by the applicant was achieved due to:		17,9%
	– justified complaint	146	16,4%
	– approval of the Commissioner's motion of general nature	13	1,5%
2.	the complaint related proceedings were abandoned due to:		11,1%
	– pending proceedings (open-ended procedure)	55	6,2%
	– other objective reasons – the Commissioner resigned from further proceedings on formal grounds	44	4,9%
3.	outcome expected by the applicant was not achieved due to:		71,0%
	– unconfirmed claims of the applicants	613	68,9%
	– the Commissioner's motion of general nature ignored	5	0,6%
	– measures available to the Commissioner exhausted	13	1,5%

Accepted cases completed in Local Units

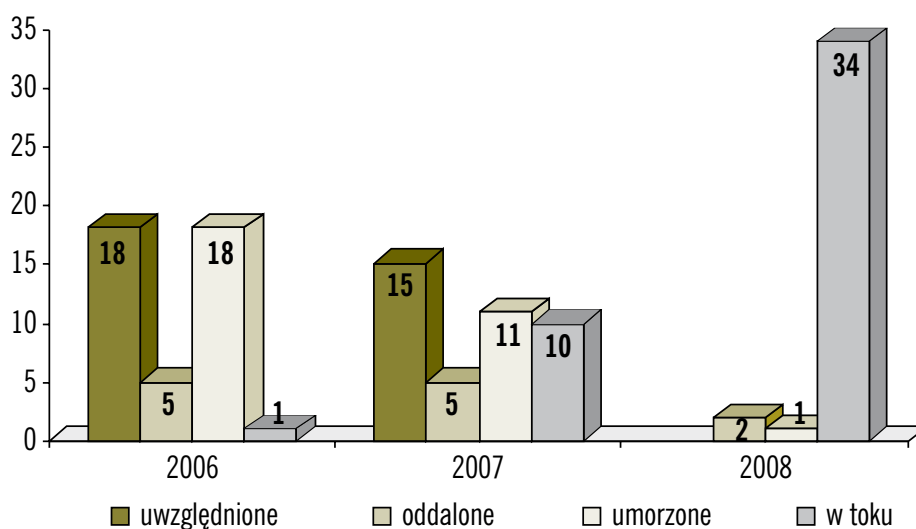




Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik

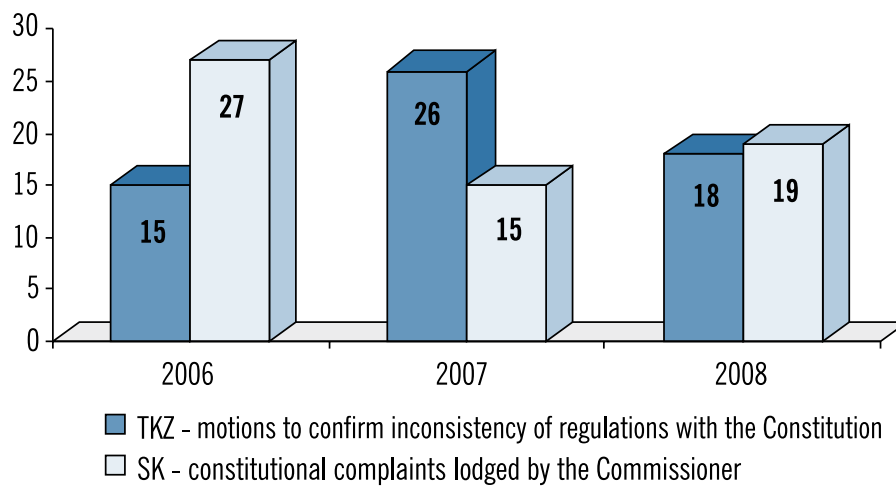


Liczba wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik

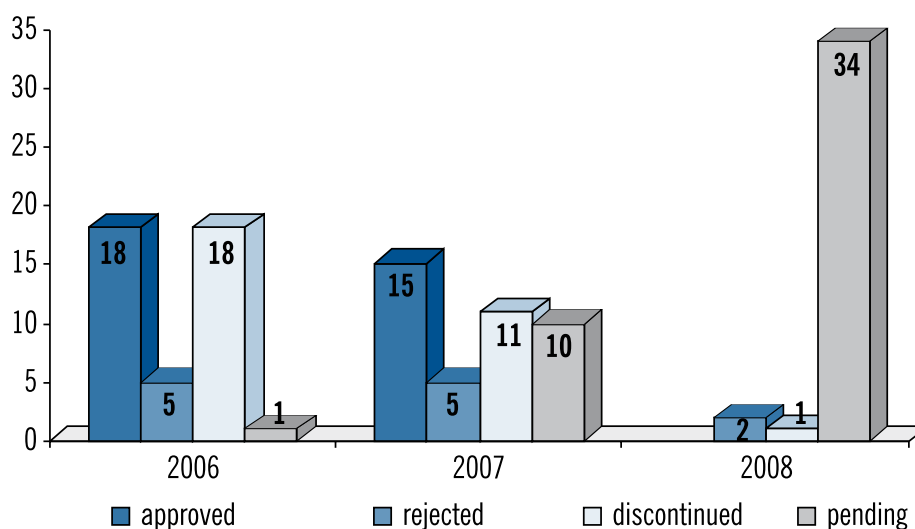




Motions addressed to the Constitutional and constitutional complaints lodged by the Commissioner



Number of motions addressed to the Constitutional Tribunal to confirm inconsistency of regulations with the Constitution and constitutional complaints lodged by the Commissioner



Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2009, Nr 2. Źródła
[Bulletin of the Commissioner for Civil Rights Protection 2009, No 2. Sources](#)

SYNTEZA Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008,
z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela
[SUMMARY of Report on the Activity of the Commissioner for Civil Rights Protection
in 2008 with some Remarks on Observance of Human and Civil Rights and Freedoms](#)

Komitet Redakcyjny Biuletynów Rzecznika Praw Obywatelskich
Editorial Committee for the Bulletin of the Commissioner For Civil Rights Protection

Redaktor Naczelny
[Editor-in-Chief](#)
Prof. dr hab. Marek Zubik

Członkowie Komitetu
[Members of the Committee](#)

- Prof. dr hab. Andrzej Blikle
- Prof. dr hab. Stefan Jackowski
- Ks. Prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Bérier
- Prof. dr hab. Cezary Mik
- Prof. dr hab. Lech Morawski
- Prof. dr hab. Grażyna Skąpska
- Prof. dr hab. Zbigniew Stawrowski
- Prof. dr hab. Janusz Szymborski
- Prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Opracowanie redakcyjne
[Editing](#)
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Irena Kumidor

Projekt, skład i druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza
Arkadiusz Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl

Zdjęcia: Forum Polska Agencja Fotografów
Strony – 20, 44, 54, 62, 70, 76, 82, 88, 96, 108
i Jerzy Dudek/Fotorzepa (str. 102)

Design, layout and print:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza
Arkadiusz Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl

Photos: Forum Polska Agencja Fotografów
pages – 20, 44, 54, 62, 70, 76, 82, 88, 96, 108
and Jerzy Dudek/Fotorzepa (p.102).