

**INFORMACJA**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**prof. Andrzeja Zolla**  
**za 2003 r.**

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483 sprost.: z 2001 r. Nr 28, poz. 319), który przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

## Spis treści

1. <u>Wprowadzenie</u> .....	6
2. <u>Wykorzystywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich środków interwencji dla usuwania nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa</u> .....	11
3. <u>Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej</u> .....	29
A. <u>Problemy o charakterze generalnym</u> .....	29
B. <u>Prawo do właściwej procedury – w praktyce orzeczniczej</u> .....	33
C. <u>Prawo do sądu – sfera prawa cywilnego</u> .....	40
D. <u>Przewlekłość postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych</u> .....	48
E. <u>Przewlekłość postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom i wyłączenie ich jawności</u> .....	50
F. <u>Nieprawidłowości w działaniu sądów administracyjnych</u> .....	52
4. <u>Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne</u> .....	53
A. <u>Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej w praktyce działania Rzecznika Praw Obywatelskich</u> .....	53
a. <u>Uwagi wstępne</u> .....	53
b. <u>Polskie Normy jako informacja publiczna</u> .....	54
c. <u>Dostęp do akt administracyjnych</u> .....	56
d. <u>Wolność prasy a prawo karne</u> .....	57
e. <u>Cenzura prewencyjna a prawo do informacji</u> .....	59
B. <u>Praktyki dyskryminacyjne</u> .....	60
C. <u>Nadmiernie rygorystyczne przepisy o finansowaniu wyborów samorządowych</u> .....	71
D. <u>Bezczynność organów ścigania</u> .....	74
E. <u>Nieuzasadnione działania policji wobec kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej</u> .....	75
F. <u>Nieuzasadnione praktyki pobierania dodatkowych opłat przez niektóre Starostwa Powiatowe przy wydawaniu paszportów</u> .....	76
G. <u>Samorządy zawodowe</u> .....	77

5.	<u>Ocena stanu przestrzegania prawa przez administrację lokalną</u> .....	79
6.	<u>Prawo do pracy i wykonywania zawodu</u> .....	92
7.	<u>Prawo do zabezpieczenia społecznego</u> .....	105
	A. <u>Prawo do emerytury i renty z funduszu ubezpieczeń społecznych</u> .....	105
	a. <u>Ponowne ustalenie prawa do emerytury lub renty</u> .....	105
	b. <u>Prawo do emerytury osób uznanych za zdolne do pracy po dłuższym okresie pobierania renty</u> .....	110
	c. <u>Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy</u> .....	112
	d. <u>Wymiar emerytury lub renty</u> .....	118
	e. <u>Zmiana zasad zawieszalności emerytur i rent z mocą wsteczną</u> .....	125
	B. <u>Świadczenia wyjątkowe</u> .....	127
	C. <u>Świadczenia chorobowe i macierzyńskie</u> .....	130
	a. <u>Uprawnienia kobiet podejmujących pracę w okresie ciąży</u> .....	130
	b. <u>Podstawa wymiaru zasiłku</u> .....	131
	D. <u>Zasady wypłaty rent z tytułu wypadków przy pracy</u> .....	132
	E. <u>Ubezpieczenie społeczne rolników</u> .....	135
	F. <u>Zaopatrzenie inwalidów wojennych</u> .....	137
	G. <u>Zasiłki i pomoc społeczna</u> .....	143
	a. <u>Dyskryminacja osób pobierających dodatki pielęgnacyjne</u> .....	143
	b. <u>Odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń pieniężnych</u> .....	145
8.	<u>Ochrona zdrowia</u> .....	147
	A. <u>Prawo obywateli do ochrony zdrowia</u> .....	147
	a. <u>Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego</u> .....	147
	b. <u>Dostęp do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego</u> .....	150
	c. <u>Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej</u> .....	154
	d. <u>Przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych</u> .....	157
	B. <u>Problemy służby zdrowia</u> .....	159
	a. <u>Prawa pracowników medycznych ochrony zdrowia</u> .....	159
	b. <u>Odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych służby zdrowia</u> .....	162
9.	<u>Ochrona praw dziecka, rodziny i osób niepełnosprawnych</u> .....	164

A. <u>Działania na rzecz respektowania godności i podmiotowości</u> <u>dziecka</u> .....	165
B. <u>Obrona prawa dziecka do wychowania w rodzinie</u> .....	169
C. <u>Realizacja prawa dzieci do nauki</u> .....	176
D. <u>Prawa dzieci wymagających specjalnego traktowania oraz</u> <u>szczególnej opieki i pomocy państwa</u> .....	180
E. <u>Ochrona praw osób niepełnosprawnych</u> .....	183
10. <u>Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz</u> <u>przestrzegania prawa do edukacji</u> .....	185
11. <u>Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych</u> .....	192
A. <u>Prawa najemców</u> .....	192
B. <u>Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych</u> .....	197
C. <u>Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych</u> .....	199
D. <u>Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych</u> .....	205
E. <u>Sprzedaż lokali mieszkalnych</u> .....	216
F. <u>Sprawy dostaw energii i wody</u> .....	218
12. <u>Obrót nieruchomościami i ochrona własności; Prywatyzacja</u> <u>i reprivatyzacja</u> .....	222
A. <u>Obrót nieruchomościami i ochrona własności</u> .....	222
B. <u>Prywatyzacja i reprivatyzacja</u> .....	226
13. <u>Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony</u> <u>środowiska</u> .....	229
14. <u>Ochrona konsumenta</u> .....	235
15. <u>Problematyka danin publicznych</u> .....	251
16. <u>Problematyka ruchu drogowego</u> .....	267
17. <u>Bezpieczeństwo obywateli</u> .....	271
18. <u>Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym</u> .....	283
19. <u>Wykonywanie kar i środków karnych</u> .....	295
A. <u>Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych</u> .....	295

B. <u>Warunki socjalno bytowe uwięzienia</u> .....	295
C. <u>Traktowanie osób pozbawionych wolności</u> .....	300
D. <u>Opieka religijna</u> .....	307
E. <u>Wykonywanie kar nieizolacyjnych; Problemy kurateli sądowej</u> .....	308
F. <u>Działalność izb wytrzeźwień oraz policyjnych izb zatrzymań</u> .....	315
20. <u>Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych</u> .....	319
A. <u>Zawodowa służba wojskowa oraz problemy emerytów i rencistów</u> .....	319
a. <u>Emeryci i renciści</u> .....	322
B. <u>Powszechny obowiązek obrony</u> .....	325
a. <u>Pobór – komisje poborowe, lekarskie i służba zastępcza</u> .....	325
b. <u>Zasadnicza służba wojskowa</u> .....	327
c. <u>Inwalidzi wojenni i wojskowi</u> .....	331
d. <u>Żołnierze – górnicy</u> .....	332
C. <u>Ochrona praw funkcjonariuszy</u> .....	333
21. <u>Ochrona praw mniejszości narodowych i cudzoziemców</u> .....	340
A. <u>Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości</u> .....	340
B. <u>Ochrona praw cudzoziemców</u> .....	348
22. <u>Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi</u> .....	355
23. <u>Działania Rzecznika Praw Obywatelskich zastępujące formy pracy pełnomocników terenowych</u> .....	367
24. <u>Wnioski</u> .....	369
<u>Załączniki:</u>	
<u>Załącznik Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne</u> .....	379
<u>Załącznik Nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO</u> .....	382
<u>Załącznik Nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO</u> .....	413
<u>Załącznik Nr 4 - Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym</u> .....	417

<u>Załącznik Nr 5 - Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO .....</u>	419
<u>Załącznik Nr 6 - Rewizje nadzwyczajne i kasacje .....</u>	420
<u>Załącznik Nr 7 - Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....</u>	425
<u>Załącznik Nr 8 - Wystąpienia legislacyjne .....</u>	427
<u>Załącznik Nr 9 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie .....</u>	429
<u>Załącznik Nr 10 - Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich .....</u>	433
<u>Załącznik Nr 11 - Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym .....</u>	435

## 1. Wprowadzenie

W 2003 roku, podobnie jak w latach ubiegłych, Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatrywał sprawy dotyczące naruszeń wolności i praw obywatelskich przez organy władzy publicznej, organizacje i instytucje zobowiązane do przestrzegania tych wolności i praw. W 2003 r. do Rzecznika wpłynęło 55 286 spraw, (czyli o 3 187 więcej niż w 2002 r.), a w całym okresie funkcjonowania urzędu prawie 700 000 (dokładnie 699 186). Zadowoleni do Rzecznika nie piszą. Aktualne pozostaje zatem uwypuklone we wprowadzeniu do Informacji za 2002 r.<sup>1</sup> pytanie na ile ustalenia i obserwacje Rzecznika oddają rzeczywisty stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce. Rzecznik nie pełni jednak wyłącznie roli „skrzynki na listy” i niektóre zagadnienia podejmuje z własnej inicjatywy, w sensie generalnym, wykorzystując po temu szeroką gamę przysługujących mu środków prawnych, w tym między innymi wizytacje przeprowadzane w reprezentatywnej liczbie określonych jednostek organizacyjnych. Ujmując rzecz statystycznie w 2003 r. Rzecznik skierował 294 wystąpienia problemowe (w tym 104 o podjęcie inicjatywy prawodawczej), 14 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu oraz 9 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, 3 pytania prawne oraz 29 rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego<sup>2</sup>, 7 skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 47 kasacji do Sądu Najwyższego w sprawach karnych i 2 wnioski do Sądu Okręgowego w sprawach o wykroczenia. W okresie objętym Informacją rozpatrzono 38 705 nowych spraw, w tym 17 352 z nich podjęto do prowadzenia, a w 19 875 wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, w 109 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 461 przekazano według właściwości. Równocześnie w Biurze RPO

---

<sup>1</sup> Biuletyn RPO – Materiały, Nr 47 z 2003 r., str. 18, w dalszej części powoływany jako „Informacja za 2002 r.”

<sup>2</sup> W związku z reformą sądownictwa administracyjnego od 1.01.2004 r. nie przewidziano dalszego funkcjonowania rewizji nadzwyczajnej od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego. Znosząc nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego w tym zakresie ten środek prawny zastąpiono w dwuinstancyjnym modelu postępowania sądowo-administracyjnego skargą kasacyjną, do wnoszenia której (do NSA) m. in. uprawniony jest również Rzecznika.

przyjęto 3 504 interesantów oraz przeprowadzono 16 244 rozmowy telefoniczne, udzielając stosownych wyjaśnień i porad. Rzecznik ocenia, że około 30% spraw nie leży w jego kompetencjach. Z całej reszty 30% jest bezzasadnych, a połowa jest rozstrzygana pozytywnie dla skarżących. Z trafiających do Rzecznika spraw – 50% mogłoby być załatwianych „od ręki” w innych urzędach.

Podstawowym problemem, z którym styka się Rzecznik są kwestie natury socjalnej, a zwłaszcza polska bieda, generowana poprzez utrzymujące się na ciągle bardzo wysokim (jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego – ponad 20%) poziomie bezrobocie. W okresie ostatnich pięciu lat w co drugiej rodzinie ktoś nie miał pracy. Obecnie w takiej sytuacji jest 33% rodzin. To, co prawda mniej niż rok temu (wtedy taki stan badania wykazały wśród 37% rodzin), ale ta formalna poprawa nie może cieszyć. Konsekwencje pozostawania bez pracy są bowiem dla rodzin (ale nie tylko) zdecydowanie negatywne i to we wszystkich wymiarach (także pozaekonomicznym) życia społecznego. Bezrobocie stanowi pożywkę dla różnych patologii – przykładowo: przestępczości, przymuszania do pracy dzieci, alkoholizmu, narkomanii, prostytucji. Niszczy psychikę dotkniętych nim osób, czyniąc je bezwolnymi wobec tego zjawiska, pogłębiając marazm i apatię. Z tego względu Rzecznik wdrożył i kontynuuje szereg programów ukierunkowanych na przeciwdziałanie bezrobociu, wśród których wymienić należy zwłaszcza „Ruch przeciw bezradności społecznej”, „Edukacja dla rozwoju”, czy też niektóre inicjatywy podejmowane w ramach konkursu „Pro publico bono”. Na podkreślenie zasługuje też pomoc udzielana bezrobotnym przez Biura Porad Obywatelskich, a w aspekcie jurydycznym przez rozwijającą się sieć uniwersyteckich poradni prawnych (tzw. klinik prawa), świadczących usługi dla osób, którym kondycja materialna nie pozwala na wynajęcie adwokata lub radcy prawnego. Z sytuacją na rynku pracy wykazuje powiązania cała sfera zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, obszernie omówiona i poparta konkretnymi przykładami interwencji Rzecznika w dalszej części Informacji<sup>3</sup>.

Perturbacje w funkcjonowaniu szeroko rozumianego systemu ochrony zdrowia wysunęły problemy bezpieczeństwa zdrowotnego

---

<sup>3</sup> Str. 105.

społeczeństwa oraz opieki zdrowotnej na czołowe – obok bezrobocia – miejsce wśród najbardziej dolegliwych bolączek nękających obywateli naszego kraju. Nie sprawdziły się, zarówno w aspekcie faktycznym jak i prawnym, rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia<sup>4</sup>. Trybunał Konstytucyjny<sup>5</sup> orzekł, że podstawowe przepisy tej ustawy, dotyczące organizacji i zasad działania Funduszu, zasad zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych, organizacji udzielania świadczeń, gospodarki finansowej oraz zasad nadzoru i kontroli wykonywana zadań Funduszu – są niezgodne z Konstytucją. Orzeczenie to oznacza, że konieczne jest skonstruowanie nowego całościowego uregulowania w tym zakresie. Odraczając do 31 grudnia 2004 r. termin mocy utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował ustawodawcy, aby rozważył możliwość pilnego przygotowania nowej ustawy<sup>6</sup>.

Błędy ustawodawcy, bezwzględnie obnażone przez Trybunał Konstytucyjny, nakazywały powrócić do uwypuklonego w ubiegłorocznej Informacji problemu posiadania przez obywateli prawa do dobrego państwa, które winno jednoczyć prawo do dobrej legislacji, kompetentnej i przyjaznej obywatelowi administracji oraz niezależnego i niezawisłego, sprawnego sądownictwa. Okazuje się, że postulaty te są aktualne także w roku 2003. Rozchwianie między wzorcem określonym w art. 2 Konstytucji, kwalifikującym Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasadę sprawiedliwości społecznej, a praktyką dnia codziennego jest nadal znaczące. Z obserwatorium Rzecznika przykłady z tego zakresu widać jak na dłoni. Idealny model normatywny, sankcjonowany przepisami Konstytucji, jest weryfikowany poprzez konkretne, a sprzeczne z nim działania i zaniechania organów władzy publicznej i – co trzeba wyraźnie podkreślić – także przez samych obywateli. Zjawiskom, które przez Rzecznika są oceniane jako wręcz patologiczne, sprzyja pogłębiająca się dysfunkcyjność systemu prawa, którego poszczególne akty tworzone są w nadmiarze i pośpiechu, nie odpowiadającym wymogom poprawnej legislacji. Interwencje podejmowane przez Rzecznika na rzecz zmiany tego stanu rzeczy zostały

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 391 ze zm.

<sup>5</sup> Po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18.12.2003 r. oraz w dniu 7.01.2004 r. – K 14/03.

<sup>6</sup> Prace w tym zakresie są monitorowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania, w tym zwłaszcza w rozdziale drugim<sup>7</sup>. Nadal wiele do życzenia pozostawia funkcjonowanie szeroko pojmowanej administracji publicznej. Jakość usług świadczonych przez jej organy wymaga zdecydowanej poprawy, w kierunku wytyczonym postanowieniami Europejskiego Kodeksu Dobrego Postępowania Administracyjnego, o co Rzecznik zabiegał już w latach ubiegłych. Kontynuując wcześniejsze sygnalizacje Rzecznik podejmował działania mające na celu przestrzeganie prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przewlekłość postępowania sądowego ma nadal miejsce w zakresie niemalże wszystkich (z wyjątkiem sądowno-administracyjnego) postępowań i jest krytycznie oceniana przez instytucje międzynarodowe oraz piętnowana przez środki masowego przekazu i – co naturalne – w wystąpieniach uczestniczących w tych postępowaniach obywateli. Wprowadzenie środka prawnego, którym strona mogłaby się skutecznie posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania – co Rzecznik już od lat postuluje – jest nieodzowne. Jest to zarazem jedynie jedna z wielu ułomności cechujących polski wymiar sprawiedliwości<sup>8</sup>.

W odbiorze społecznym państwo polskie jawi się jako państwo słabe, dotknięte szerzącą się korupcją wśród funkcjonariuszy publicznych. Pogarsza się poczucie bezpieczeństwa obywateli, tak w wymiarze ochrony prawno-karnej, jak i efektywnej osłony socjalnej, na które nie wystarcza środków finansowych w budżecie państwa. Brakuje skierowanej na dłuższy dystans stabilnej wizji edukacyjnej. Nie została zinstytucjonalizowana w pełni, zwłaszcza na szczeblu rządowym, ochrona rodziny. W praktyce nie istnieje system budownictwa socjalnego. Prawo podatkowe jest skomplikowane i wysoce nieczytelne, a przy tym niestabilne. Zagroženiem dla utrwalanych mechanizmów gospodarki rynkowej jest drogi kredyt i wysokie, nie zawsze uzasadnione, prowizje i opłaty bankowe. W dalszym ciągu bezkarnie działają na rynku różni przedsiębiorcy, którzy perfekcyjnie wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do

---

<sup>7</sup> Str. 11 i nast. Informacji.

<sup>8</sup> Szerzej str. 29 i nast. Informacji.

niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem. Ochrona konsumentów jest nadal niedostateczna. Mimo widocznego postępu wiele osób niepełnosprawnych nie otrzymuje niezbędnego wsparcia do stosownego do możliwości tych osób, włączenia się w życie społeczne. Kadra Sił Zbrojnych utraciła poczucie stabilności zawodowej. W jednostkach wojskowych nie uporano się ze zjawiskiem nagannych praktyk dyscyplinarnych, potocznie określanym mianem „fali”. Złe relacje między przełożonymi a podwładnymi obserwuje się także w innych służbach mundurowych, w tym przede wszystkim w Policji. Nasiliły się trudności w racjonalnym wykonywaniu kar i środków karnych w warunkach wysokiego przeludnienia zakładów penitencjarnych, wpływającego w zdecydowanie negatywny sposób na warunki zdrowotne, sanitarne i bytowe osadzonych. Wiele można i trzeba poprawić w sytuacji mniejszości narodowych, zwłaszcza Romów, i przestrzegania praw uchodźców.

Wszystkie te problemy zostały w usystematyzowany sposób przedstawione w poszczególnych rozdziałach Informacji. Powstaje jednak zasadnicze i zarazem bardzo konkretne pytanie jak można przeciwdziałać sygnalizowanemu zjawiskom. Rzecznik należy do tej kategorii osób, które środki zaradcze dostrzegają w żmudnej budowie społeczeństwa obywatelskiego<sup>9</sup>, posiadającego nie tylko zdolność funkcjonowania w ramach organizacji państwowej ale także potrafiącego państwo to kontrolować, w tym skutecznie korzystać ze środków przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>.

Ważniejsze działania Rzecznika, jego zastępców i pracowników Biura na forum międzynarodowym zostały zaewidencjonowane w załączniku 11 do Informacji. Rzecznik był także inicjatorem i faktycznym projektodawcą „Międzynarodowej Karty Skutecznego Ombudsmana”. Wejście Polski do Unii Europejskiej spowoduje poszerzenie zadań Rzecznika o czuwanie nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego.

---

<sup>9</sup> Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami zostało przedstawione w rozdziale 22 (str. 355 i nast.) Informacji.

<sup>10</sup> Społeczne walory tego prawa i jego znaczenie praktyczne szerzej naświetlono na str. 52-60 Informacji, z podkreśleniem konkretnych działań Rzecznika na rzecz wolności prasy i innych mediów.

## **2. Wykorzystywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich środków interwencji dla usuwania nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa**

1. O złej jakości prawa i wadliwości procedur jego stanowienia powiedziano właściwie już wszystko<sup>11</sup>. Jest oczywiste, że „system prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznanych wartości, być funkcjonalny i przejrzyste skonstruowany. Polski system prawa, poddawany od kilku lat głębokim przekształceniom, nie spełnia żadnego z wymienionych warunków w stopniu, który moglibyśmy uznać za zadawalający. Przeciwnie nadmiar regulacji prawnych i ich niezharmonizowanie, nietrafność rozwiązań prawnych, ich skomplikowanie, nieczytelność osiągnęły taki stopień, że nawet sądy przestały sobie z prawem radzić i otwarcie o tym mówią”<sup>12</sup>. Tak więc nie brak diagnozy, lecz mocy sprawczej przede wszystkim decydentów ze środowisk politycznych dla likwidacji stwierdzonych i poddanych właściwej ocenie nieprawidłowości jest cechą charakterystyczną omawianego zjawiska.

Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności przepisów wymienionych w systemie źródeł prawa, jak również zgłosić udział w postępowaniu w sprawach skarg konstytucyjnych. Co do tych ostatnich wymaga podkreślenia, że w ich toku status Rzecznika wynika z jego autonomicznej pozycji w postępowaniu. Rzecznik jest bowiem uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie konstytucyjne

---

<sup>11</sup> Por. m.in. wnioski z konferencji naukowej „Legislacja w praktyce”, zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 21.02.2002 r., zamieszczone w odrębnym opracowaniu BRPO, Warszawa 2002, str. 168-173, materiały z konferencji w dniu 22.10.2002 r. „Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym”, a zwłaszcza ogłoszony w nich referat S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz: „Ustawodawstwo w państwie prawa. Siedem tez do dyskusji.”, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, str. 13-24, przebieg wystąpień i dyskusji na konferencji naukowej w Instytucie Nauk Prawnych PAN w dniu 28.11.2003 r. „Podstawy prawne postępowania legislacyjnego a jakość prawa” oraz serię artykułów na łamach dziennika „Rzeczpospolita”, publikowanych pod znamiennym hasłem „ZŁE PRAWO”, jak również upublicznione oświadczenie Polskiego Towarzystwa Legislacji z 10.12.2003 r. o stanie prawotwórstwa.

<sup>12</sup> S. Wronkowska-Jaśkiewicz „Ustawodawstwo ...”, op., cit. str. 16 oraz odwołania do podanej tam literatury.

wolności lub prawa, zostały – jego zdaniem – naruszone przez przepis, którego uznania za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący. Zdaniem Rzecznika przyjęty w Ustawie Zasadniczej model skargi konstytucyjnej został określony zbyt wąsko. Ma to szczególnie ujemne konsekwencje w sytuacji, gdy podmiotem uprawnionym do jej wniesienia jest obywatel. Konstrukcja skargi pozwala mu jedynie zaskarżyć normę prawną, na podstawie której została wydana decyzja administracyjna czy orzeczenie sądowe. A więc właściwie w omawianym postępowaniu obywatel, kwestionując porządek prawny, zmuszony jest zastępować organy państwa. Do tego na początku kazano mu za to płacić. Dobrze zatem, że obecnie skarga konstytucyjna jest już wolna od opłat. Efektem rozstrzygnięcia Trybunału dzielącego stanowisko skarżącego, czyli uznającego daną normę za niekonstytucyjną, jest tylko to, że ten obywatel będzie mógł wznowić postępowanie, zmierzające do wydania orzeczenia sądowego lub administracyjnego.

2. Z uwagi na ogromną liczbę skarg dotyczących zasad ustalania i pobierania oraz wysokości abonamentu radiowotelewizyjnego, Rzecznik poddał analizie konstytucyjność przepisów ustawy o radiofonii i telewizji<sup>13</sup> dotyczących tej problematyki. W efekcie, do Trybunału Konstytucyjnego został skierowany wniosek o stwierdzenie, że przepisy tej ustawy, upoważniające Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych są niezgodne z Konstytucją<sup>14</sup>. Wbrew swojej nazwie, opłata abonamentowa przybiera bowiem postać daniny publicznej; charakteryzuje się cechami właściwymi dla podatku. Skoro tak, to wszystkie istotne elementy stosunku daninowego (m.in. podmiot i przedmiot opodatkowania, stawki podatkowe, zasady przyznawania ulg i umorzeń) powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, a nie w akcie wykonawczym, choćby wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego. Ponadto, zdaniem Rzecznika Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie posiada kompetencji do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa w zakresie danin publicznych nakładanych na

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29.12.1992 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 ze zm.).

<sup>14</sup> RPO-427779-V/03 z dnia 7.01.2003 r.

obywateli. Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>15</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>16</sup>, że art. 5 ustawy – Prawo o notariacie<sup>17</sup> oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie taksy notarialnej<sup>18</sup>, są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uznany za niezgodny z Konstytucją przepis ustawy – Prawo o notariacie zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia (w porozumieniu z Ministrem Finansów i po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej) maksymalnych stawek taksy notarialnej właściwych dla danej czynności. Rzecznik we wniosku stwierdził, że upoważnienie to ma charakter blankietowy, gdyż nie spełnia wymogu „szczegółowości” oraz nie określa wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając wniosek Rzecznik wskazał ponadto, że w październiku 2001 r. Minister Sprawiedliwości wprowadził nowe, znacznie wyższe stawki maksymalne taksy notarialnej<sup>19</sup>, co spotkało się z bardzo negatywnym odbiorem społecznym, przy czym w środkach masowego przekazu podkreślano, że wejście w życie nowych stawek spowoduje dodatkowo pogorszenie się i tak słabej sytuacji finansowej obywateli. Przy tak skonstruowanym upoważnieniu ustawowym do wydania aktu wykonawczego, nie zawierającym żadnych przesłanek dla właściwego ministra wykonującego ustawę, Rzecznik nie był w stanie odnieść się do zarzutów zawartych w skargach obywateli, czy dokonana zmiana jest zgodna z ustawą, czy też nie. Zaskarżył więc wadliwe, w ocenie Rzecznika, upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Konsekwencją takiego poglądu jest również uznanie aktu wykonawczego do ustawy za niezgodny z Konstytucją, gdyż bez właściwego upoważnienia rozporządzenie nie może być uznane za akt normatywny wykonujący ustawę. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku podzielił poglądy

---

<sup>15</sup> RPO-392969-IV/01 z dnia 13.12.2001 r.

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 10.12.2003 r. – sygn. K 49/01.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.).

<sup>18</sup> Rozporządzenie MS z dnia 12.04.1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. Nr 33, poz. 146 ze zm.).

<sup>19</sup> Rozporządzenie MS z dnia 2.10.2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. Nr 115, poz. 1233).

Rzecznika, przy czym uznając za niezgodne z Konstytucją zaskarżone przepisy, dał czas właściwym organom legislacyjnym na przygotowanie stosownych zmian, określając termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych regulacji na dzień 30 czerwca 2004 r.

4. Wnioskiem z dnia 7 sierpnia 2003 r.<sup>20</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że:

- art. 6 dekretu o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy<sup>21</sup> oraz rozporządzenie w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa<sup>22</sup> są niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- § 1 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- art. 235 w zw. z art. 231 § 1 zd. 2 w zw. z art. 465 § 2 Kpk oraz w związku z powołanym dekretem i rozporządzeniem, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika przepis art. 6 dekretu, będąc upoważnieniem do wydania rozporządzenia, nie zawiera wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych dotyczących treści aktu. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji zostaną spełnione. Ponadto przekazuje on do uregulowania w drodze rozporządzenia sprawy o podstawowym znaczeniu dla treści dekretu, jak określenie organów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu oraz procedury, w której to orzekanie następuje. Ma to również istotne znaczenie dla wolności i praw człowieka i obywatela, a tym samym narusza konstytucyjne wymaganie, aby ograniczenia prawa własności były ustanawiane tylko w drodze ustawy (art. 64 ust. 3

---

<sup>20</sup> RPO-419629-IV/03.

<sup>21</sup> Dekret z dnia 18.09.1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz.U. Nr 41, poz. 184 ze zm.).

<sup>22</sup> Rozporządzenie RM z dnia 16.03.1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz.U. Nr 7, poz. 78 ze zm.).

Konstytucji). Zakwestionowanie konstytucyjności upoważnienia determinuje zaś zakwestionowanie rozporządzenia wydanego na podstawie takiej delegacji a limine. Dodatkowo § 1 rozporządzenia jest niezgodny z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) przez to, że upoważnia do orzekania w trybie dekretu podmioty nie będące sądami, prokuratorami ani organami administracji publicznej nie regulując równocześnie procedury, w jakiej to orzekanie ma następować. Samo zaś orzekanie przez prokuratora o przejściu depozytu na Skarb Państwa bez kontroli sądu, w ocenie Rzecznika narusza prawo do sądu. W wyroku z dnia 16 marca 2004 r.<sup>23</sup> Trybunał Konstytucyjny całkowicie podzielił pogląd Rzecznika.

5. Pismem z dnia 24 kwietnia 2003 r.<sup>24</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ewy Ł. wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie Kpc<sup>25</sup> w związku z art. 393 § 1 Kpc w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2000 r., w zakresie w jakim Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia do rozpoznania kasacji wniesionych przed dniem 1 lipca 2000 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Rzecznik uznał bowiem, że powołane przepisy, odczytywane zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r.<sup>26</sup>, wpisaną do księgi zasad prawnych, z której wynika, że tzw. „przedsąd”, czyli możliwość pozostawienia kasacji bez rozpoznania, może mieć zastosowanie również do tych kasacji, które zostały wniesione przed wprowadzeniem tej instytucji do Kpc (tj. przed 1 lipca 2000 r.) narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, wywodzone z art. 2 Konstytucji. Składający kasację przed wejściem w życie ustawy nowelizującej Kpc nie mogli przewidzieć, według jakich zasad Sąd Najwyższy będzie oceniał skargi kasacyjne po tej dacie. Tymczasem decyzja o wniesieniu kasacji mogła być w pełni uzasadniona w świetle stanu prawnego z dnia jej

---

<sup>23</sup> Sygn. K 22/03

<sup>24</sup> RPO-435569-IV/03.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 24.05.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 48, poz. 554).

<sup>26</sup> III CZP 49/00, OSN CP 2001/4/53.

złożenia. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>27</sup>, że kwestionowany przepis (art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie Kpc w zw. z art. 393 § 1 Kpc) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2000 r. w zakresie w jakim nie przewiduje regulacji przejściowej dotyczącej przyjęcia do rozpoznania kasacji, złożonych przed dniem 1 lipca 2000 r. – jest niezgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji. Zarówno z sentencji, jak i z uzasadnienia tego orzeczenie wynika, że niezbędna jest kolejna ingerencja ustawodawcza w omawianym zakresie, a jak dotychczas takowych propozycji legislacyjnych brak.

6. Jeszcze w grudniu 2002 r.<sup>28</sup> Rzecznik zakwestionował jedną ze zmian dokonanych ustawą o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>29</sup> dotyczącą operatorów sieci kablowych, którą to zmianą zniesiono licencję ustawową na przekaz kablowy i zastąpiono ją licencją umowną. Rzecznik zakwestionował zbyt krótkie *vacatio legis*, co uniemożliwiło operatorom dostosowanie się do nowych warunków nadawania. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział w tej sprawie co najmniej dyskusyjny pogląd<sup>30</sup>, że „jeśli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (czyli generalnie nie jest krótsze niż 14 dni), uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach” (a więc np. uchwalenie aktu z mocą wsteczną). W tej sprawie 34-dniowy okres dostosowawczy, w ocenie Trybunału, był wystarczający, mimo że wielu operatorów musiało zaprzestać nadawania z tego powodu, że nie zdążyli wynegocjować umowy licencyjnej z właściwą organizacją zbiorowego zarządu prawami autorskimi.

7. W dniu 23 września 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie i wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>31</sup> w sprawie konstytucyjności art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

---

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 9.06.2003 r. – sygn. SK 12/03.

<sup>28</sup> RPO-423661-IV/02.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 28.10.2002 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. Nr 197, poz. 1662).

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 16.09.2003 r. - sygn. K 55/02.

<sup>31</sup> RPO-3977760-V/02 z dnia 29.04.2002 r.

administracyjnego (Kpa) oraz art. 260 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 160 § 1 Kpa oraz art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej w części ograniczającej roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z artykułem 77 Konstytucji „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Z zasadą tą niezgodne są zaskarżone artykuły Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej, ograniczające roszczenie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jedynie do szkody rzeczywistej. Zdaniem Trybunału, do momentu wejścia w życie Konstytucji zaskarżone przepisy mogły być traktowane jako wyjątek od zasad zawartych w Kodeksie cywilnym. Z dniem 17 października, kiedy zaczęła obowiązywać nowa Konstytucja, zasadą kierunkową w ocenie prawa stała się zasada pełnego odszkodowania. Na gruncie tej zasady art. 160 § 1 Kpa oraz art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej muszą zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Wyrok Trybunału znajduje zatem zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 roku.<sup>32</sup>

7. Wspólny wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>33</sup> do Trybunału Konstytucyjnego generalnie dotyczy prawa do oceny, w świetle przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>34</sup>, przez organy podatkowe ważności czynności cywilnoprawnej, jeśli wywołuje ona określone skutki podatkowe. Problem ten jest szczególnie istotny na gruncie przepisów o podatku od towarów. Rozstrzygnięcie pozwoliłoby na wyjaśnienie występujących w praktyce wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie dotyczących stosowania § 48 ust. 4 pkt 5 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Sygn. K 20/02.

<sup>33</sup> RPO-423846-VI/02.

<sup>34</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 268 ze zm.

8. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 sierpnia 2003 r. dotyczy stwierdzenia, że § 48 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>36</sup>, pozbawiający podatników prawa do skorzystania z możliwości obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług, związanych ze sprzedażą opodatkowaną, wynikającego z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>37</sup>, ustalającego prawa i obowiązki podatników VAT narusza zasadę wyrażoną w art. 217 Konstytucji, albowiem ograniczenie praw podatnika ustalonych w ustawie może nastąpić tylko ustawą – a nie aktem podustawowym, a ponadto narusza zasadę wymienioną w art. 92 ust. 1 Konstytucji, albowiem ograniczenia te zostały wprowadzone rozporządzeniem bez odpowiedniego konkretnego upoważnienia ustawowego zawierającego określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz bez wytycznych dotyczących treści tego aktu.

W ocenie RPO to organ podatkowy ma obowiązek kontroli prawidłowości samoobliczenia podatkowego, a także czy doszło do przekazania w odpowiednim terminie obranego podatku. Jeśli organ podatkowy uzna obliczenia podatku dokonane przez podatnika za nieprawidłowe lub gdy ustali, że podatek nie został na rachunek urzędu podatkowego przesłany, wówczas ma obowiązek wszcząć postępowanie karne skarbowe. Sprawa w toku<sup>38</sup>.

9. W dniu 18 marca 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek<sup>39</sup> o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w zakresie w jakim określona w nim metoda preferencyjnego obliczenia podatku od skumulowanych dochodów małżonków wyklucza jej stosowanie wobec podatników, których małżonkowie zmarli w ciągu roku podatkowego oraz wobec podatników, których małżonkowie zmarli po upływie roku

---

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 268 ze zm.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

<sup>38</sup> Sygn. K 24/03.

<sup>39</sup> RPO-433534-VI/03.

podatkowego lecz przed upływem terminu do złożenia zeznania i nie zdołali podpisać przed śmiercią zeznania podatkowego – jest niezgodny w szczególności z zasadą ochrony i opieki państwa nad małżeństwem i rodziną, tj. z art. 18 i 71 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik m.in. wskazał, że najczęściej śmierć małżonka w istotny sposób wpływa na sytuację materialną owdowiałego małżonka, jak również innych członków rodziny i znacząca ją pogarsza. Ustawodawca na wielu płaszczyznach – w prawie spadkowym, pracy, ubezpieczeń społecznych – uwzględnił konieczność zapewnienia małżonkowi i innym osobom bliskim spadkodawcy odpowiedniego czasu pozwalającego na przystosowanie się do nowej sytuacji. Natomiast system podatkowy, z chwilą śmierci współmałżonka, w sposób bezwzględny egzekwuje należności podatkowe.

10. Z kolei we wniosku<sup>40</sup> Rzecznika dotyczącym ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych<sup>41</sup> zarzucono, że przepisy art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 naruszają art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz, że art. 14 ust. 1 narusza art. 54 ust. 1 (w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Rzecznik uznał, że po pierwsze, producenci są zobowiązani wprowadzić do obrotu biokomponenty w roku kalendarzowym co najmniej w ilościach określonych przepisami powszechnie obowiązującego prawa; po drugie, uchybienie temu obowiązkowi zagrożone jest sankcją administracyjno-karną; po trzecie, ustawa nie określa górnej granicy poszczególnych biokomponentów stosowanych w biopaliwach ciekłych, która to granica powinna stanowić gwarancję jakości paliw; po czwarte, na Radzie Ministrów nie ciąży ustawowy obowiązek uwzględniania przy wydawaniu rozporządzenia wyników badań nad wpływem paliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych; po piąte, finalny nabywca paliwa (konsument) nie może mieć pewności, jaka ilość biokomponentów znajduje się w nabywanym paliwie i wreszcie po szóste, odpowiednikiem obowiązku ciążącego na producentach jest po stronie konsumentów obowiązek zakupu tych paliw

---

<sup>40</sup> RPO-448325-VI/03 z dnia 10.12.2003 r.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 199 poz. 1934.

wraz z wchodzącymi w ich skład biokomponentami. Uznając, że nie do Rzecznika Praw Obywatelskich należy ocena celowości wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów dotyczących stosowania w paliwach biokomponentów oraz że Rzecznik nie jest również właściwy do dokonywania oceny wpływu biokomponentów na eksploatację pojazdów silnikowych, to jednak nie może lekceważyć niepokoju, jaki w tym zakresie pojawia się w kierowanych do niego skargach. Rzecznik jest legitymowany do oceny tego, czy stanowiące w tym zakresie prawo odpowiada standardom konstytucyjnym w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich. Ocena taka konieczna jest zwłaszcza wówczas, gdy ustawodawca wprowadza nowe, nieznane dotychczas ograniczenia w korzystaniu przez obywateli i podmioty gospodarcze z gwarantowanych im konstytucyjnie wolności. Wolność wyboru produktu i prawo decyzji konsumenta jest z pewnością jednym z podstawowych praw konsumenckich<sup>42</sup>. W polskiej Konstytucji prawa te wynikają z art. 76. Konstytucja chroni niewątpliwie swobodę podejmowania decyzji przez jednostkę również przed ingerencją ze strony władzy publicznej. Granice wolności zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji wyznacza zaś obowiązek poszanowania wolności i praw innych.

11. W 2002 r. Rzecznik przyłączył się do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława P.<sup>43</sup>, dotyczącej niezgodności z Konstytucją, w tym zwłaszcza z art. 42 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 122 ust. 1, przepisu art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego w brzmieniu nadanym mu obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 października 1997 r. o sprostowaniu błędów<sup>44</sup>. W stanowisku, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego<sup>45</sup> Rzecznik uznał za sprzeczną ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi procedurę prac legislacyjnych nad ustawą – Kodeks karny, podczas której doszło do przedstawienia Prezydentowi RP ustawy, w której wymieniony przepis ma brzmienie inne niż uchwalony przez parlament. W szczególności w przepisie tym podczas prac

---

<sup>42</sup> Por. E. Łętowska, „Prawo umów konsumenckich” Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>43</sup> Sygn. Sk.38/01.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 840.

<sup>45</sup> RPO-393162-II/01.

redakcyjnych nad tekstem uchwalonej już ustawy w Kancelarii Sejmu RP pomiędzy wyrazami „długotrwałej” i „choroby” dodano przecinek, co doprowadziło do zmiany (rozszerzenia) jego zakresu. Wyrokiem z dnia 7 lipca 2003 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że punkt 3 obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 października 1997 r. o sprostowaniu błędów, dotyczący sprostowania treści art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny jest niezgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2, art. 87 ust. 1 i art. 122 ust. 1 Konstytucji.

12. W 2002 i 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kierował wystąpienia do Ministra Infrastruktury dotyczące kwestii podejmowania przez właściwe organa na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. ”b” ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>46</sup> decyzji w przedmiocie poddawania osób, którym zatrzymano prawo jazdy, kontrolnemu sprawdzeniu ich kwalifikacji – pomimo prawomocnych orzeczeń byłych kolegiów do spraw wykroczeń lub sądów o uniewinnieniu sprawcy wykroczenia (przestępstwa) lub bezwarunkowo umarzających postępowania. W wystąpieniach tych Rzecznik stanął na stanowisku, iż w takich sytuacjach osoby, których prawo jazdy zostało zatrzymane, nawet gdy okres tego zatrzymania przekroczył jeden rok, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji, w szczególności nie powinny być poddawane kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji<sup>47</sup>. W odpowiedzi z dnia 30 kwietnia 2003 r. Minister Infrastruktury poinformował Rzecznika, iż podzielił jego stanowisko w przedstawionej kwestii. W efekcie w przygotowywanym projekcie ustawy o kierujących pojazdami między innymi odstąpiono od przeprowadzania kontrolnego sprawdzania kwalifikacji osób – pomimo zatrzymania dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdem przez okres przekraczający rok – w stosunku do których zapadł wyrok uniewinniający albo postępowanie zostało bezwarunkowo umorzone.

13. Problem przechowywania i pobierania przez Policję kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób uniewinnionych prawomocnymi wyrokami sądowymi oraz w stosunku do których

---

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

<sup>47</sup> RPO-308294-II/99 z dnia 19.06. 2002 r. i z dnia 18.03.2003 r.

prawomocnie umorzono postępowania przygotowawcze, zwłaszcza wobec nie stwierdzenia czynu zabronionego lub braku cech przestępstwa, znajduje się w stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik nie kwestionuje potrzeby dysponowania przez organy policyjne zasobami różnych materiałów, w tym także operacyjnych, w celach wykrywczych i identyfikacyjnych, co praktykują policje w różnych krajach. Natomiast Rzecznik w swych wystąpieniach podkreślał, iż praktyka w tym względzie winna pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami, a przede wszystkim respektować prawa obywatelskie<sup>48</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 29 maja 2003 r. poinformował Rzecznika, że obowiązujące przepisy wskazują jednoznacznie, iż Policja jest uprawniona do pobierania, przetwarzania i wykorzystywania w celach wykrywczych i identyfikacyjnych informacji, w tym danych osobowych osób określonych w art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>49</sup> i dokonywania weryfikacji tych danych nie rzadziej niż co 10 lat, usuwając dane, które są zbędne, stosując jako kryterium ich przydatność do realizacji ustawowych zadań Policji. Rzecznik Praw Obywatelskich poruszył także ten problem w wystąpieniu skierowanym do Komendanta Głównego Policji wskazując, że przepis art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji nie nakłada na funkcjonariuszy Policji obowiązku daktyloskopowania i fotografowania każdego podejrzanego o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu – stwarza jedynie prawną możliwość dokonywania tego rodzaju czynności. W swoim zarządzeniu<sup>50</sup> Komendant Główny Policji wskazał, w jakich przypadkach można odstąpić od pobierania odcisków linii papilarnych od osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Pomimo fakultatywnego sformułowania przepisów dotyczących daktyloskopowania i fotografowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sprawy

---

<sup>48</sup> RPO-214968-II/96 z dnia 23.04.2003 r.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.

<sup>50</sup> Zarządzenie Nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16.05.2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji (Dz.Urz., Nr 8, poz. 44) zmienione zarządzeniem Nr 64 z dnia 17.03.2003 r. (publikowane wewnętrznie).

wpływające do Rzecznika zdają się świadczyć o tym, iż funkcjonariusze Policji zbierają dane osobowe niekiedy w sposób mechaniczny, w oderwaniu od okoliczności sprawy, charakteru zaistniałego czynu oraz właściwości osobistych podejrzanego<sup>51</sup>. Komendant Główny Policji w odpowiedzi z dnia 26 listopada 2003 r. nie podzielił poglądu Rzecznika w tym przedmiocie. W jego ocenie kwestie usunięcia danych ze zbiorów informacji kryminalnych oraz zbiorów policyjnych – są uregulowane ustawowo. Nie wynika z nich, że sam fakt uniewinnienia stanowi przesłankę usunięcia danych z tych zbiorów. Obecnie Rzecznik rozważa możliwość podjęcia innych działań w tej sprawie. Zastrzeżenia Rzecznika w tej kwestii znajdują bowiem uzasadnienie w tezie 7 zalecenia R/87/15 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, w sprawie korzystania z danych osobowych przez służby policyjne, przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 września 1987 r.

14. W związku ze skargą konstytucyjną Roberta D.<sup>52</sup> dotyczącą konstytucyjności uregulowania zawartego w art. 156 § 5 Kpk, Rzecznik rozważał problem zgodności tego przepisu z Konstytucją oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Rzecznik nie przystąpił do postępowania w sprawie powyższej skargi przed Trybunałem Konstytucyjnym, albowiem uznał, że postanowienie kwestionowane przez skarżącego (wydane na podstawie art. 156 § 5 Kpk) nie miało charakteru ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 Konstytucji, będącego podstawą prawną dla skargi konstytucyjnej. Jednak problem ten wymaga stosownego uregulowania i z tego powodu stał się on przedmiotem wystąpienia skierowanego do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>53</sup>. W omawianej sprawie prokurator odmówił, na podstawie art. 156 § 5 Kpk, dostępu do akt postępowania przygotowawczego obrońcy, który reprezentował podejrzanego wobec którego zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztu. Przepis ten określa zasadę niejawności akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym (w przeciwieństwie do postępowania sądowego) i fakultatywności udostępniania stronom tych akt. Odmowa wglądu w akta sprawy nie może

---

<sup>51</sup> RPO-453515-II/03 z dnia 21.10.2003 r.

<sup>52</sup> Sygn. SK. 50/03.

<sup>53</sup> RPO-447621-II/03 z dnia 10.10.2003 r.

obejmować protokołów czynności, w których strona uczestniczyła lub miała prawo uczestniczyć, jak również dokumentu pochodzącego od niej lub sporządzonego z jej udziałem (art. 157 § 3 Kpk).

W ocenie Rzecznika taka sytuacja prowadzi to tego, że nawet jeśli podejrzany lub jego obrońca uczestniczą w posiedzeniu sądu w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania, ich pozycja – w porównaniu z prokuratorem znającym całokształt dowodów w sprawie – jest słabsza; nie znając bowiem zgromadzonego materiału nie mogą kwestionować wniosków wysnuwanych z niego w odniesieniu do potrzeby stosowania aresztu. Naruszona zostaje zatem zasada „równości broni”, wynikająca z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>54</sup>. Zastępca Prokuratora Generalnego podzielił uwagi przedstawione przez Rzecznika i zwrócił uwagę prokuratorom apelacyjnym, by spowodowali zmianę dotychczasowej praktyki w tym zakresie.

15. W wystąpieniu adresowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał, że rozważenia wymaga, czy zawarte w Kodeksie postępowania karnego przepisy regulujące stosowanie tymczasowego aresztowania, a przede wszystkim art. 263 § 7, spełniają wymogi zawarte w ratyfikowanych przez Polskę konwencjach oraz czy nie kolidują z poglądami wyrażonymi w orzeczeniach Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu<sup>55</sup>. Otóż unormowanie dotyczące tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie (art. 263 § 7 Kpk), odbiega od ustalonej linii orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Mianowicie w powyższym przepisie określony jest czas maksymalny, na który każdorazowo można przedłużyć tymczasowe aresztowanie (nie dłuższy niż sześć miesięcy), to jednak brak sprecyzowania maksymalnego okresu, do jakiego środek powyższy na tym etapie postępowania może być w sumie stosowany powoduje, że areszt ten może być przedłużany wielokrotnie przez sąd, przed którym sprawa się

---

<sup>54</sup> Por. wyrok ETPC z 25.06.2002 r. w sprawie Migoń przeciwko Polsce Nr 24244/94.

<sup>55</sup> Np. wyrok Trybunału z 26.06.1991 r. w sprawie Latelier oraz raport Komisji z 4.04.1967 r. w sprawie Matznetter, w którym Komisja sformułowała siedem kryteriów oceny czasu trwania aresztu.

toczy, jeżeli istnieją „zwykłe” przesłanki uzasadniające jego zastosowanie<sup>56</sup>. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 20 stycznia 2004 r. nie podzielił zapatrywania Rzecznika. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości zasadniczą kwestią jest umiejętna i rozważna wykładnia przepisów dopuszczających przedłużenie tymczasowego aresztowania, w tym także przepisu art. 263 § 7 Kpk, dokonywana w płaszczyźnie orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a następnie stosowanie rozważanego środka zapobiegawczego w sposób zgodny nie tylko z prawem polskim, ale również ze standardami międzynarodowymi. Konkludując Minister Sprawiedliwości wskazał, że nowelizacja Kodeksu postępowania karnego w kierunku wprowadzenia maksymalnego okresu trwania tymczasowego aresztowania, niezależnego od czasu prawomocnego zakończenia postępowania, byłaby nie tylko zbędna, ale wręcz niewskazana. W ocenie Rzecznika trudno jest – zważywszy na orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka i praktykę sądową - podzielić pogląd, że odpowiadają wymogom Konwencji unormowania zawarte w: art. 263 § 3 Kpk (łączy okres stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd I instancji nie może przekroczyć 2 lat) oraz w art. 263 § 7 Kpk (stanowiący, iż po wydaniu wyroku przez sąd I instancji każdorazowe przedłużenie aresztu tymczasowego może następować na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy). Może to powodować kilkakrotne przedłużanie okresu tymczasowego aresztowania wobec oskarżonego np. w przypadku wydłużenia toku postępowania międzyinstancyjnego. Natomiast ponowne rozpoznanie sprawy po uchyleniu wyroku sądu I instancji powoduje, iż sąd stosuje tymczasowe aresztowanie na zasadach ogólnych i nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 263 § 3 Kpk. Co więcej, oskarżony nie korzysta z uprawnień osoby prawomocnie skazanej (np. odroczenie wykonania kary lub warunkowe przedterminowe zwolnienie). Wydaje się nieodzowne wprowadzenie uregulowania określającego wymogi (podobnie jak w art. 263 § 4 Kpk i z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka), jakie powinny zostać spełnione przy stosowaniu tymczasowego aresztowania w postępowaniu

---

<sup>56</sup> RPO-454434-II/03 z dnia 26.11.2003 r.

międzyinstancyjnym i po uchyleniu wyroku sądu I instancji przez sąd odwoławczy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

16. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości<sup>57</sup> Rzecznik wskazał mankamenty ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>58</sup> w zakresie problematyki dotyczącej biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, która w zasadzie materii tej wcale nie reguluje. Jedynym uregulowaniem, jakie w tym zakresie zawiera to art. 157 stanowiący, że biegłych sądowych oraz tłumaczy przysięgłych ustanawia prezes sądu okręgowego i on też prowadzi ich listy oraz, że tryb ustanawiania biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, pełnienia przez nich czynności, zwalniania ich z funkcji oraz zasady i wysokość wynagrodzeń tłumaczy określi w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości. Ustawa nie określa więc warunków, które powinien spełnić kandydat ubiegający się o ustanowienie go biegłym sądowym czy też tłumaczem przysięgłym. Warunki te zostały wskazane w stosownych przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych<sup>59</sup>, które w zasadzie w całości regulują materię dotyczącą biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych. Minister Sprawiedliwości przekroczył realizację upoważnienia ustawowego, bowiem zgodnie z nim kompetencje jego ograniczały się wyłącznie do uregulowania kwestii proceduralnych związanych z ustanawianiem biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, natomiast do rozporządzenia wprowadzone zostały regulacje wkraczające w sferę prawa materialnego, określające wymogi, które muszą spełniać osoby ubiegające się o pełnienie funkcji biegłego sądowego, czy też tłumacza przysięgłego. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie możliwości podjęcia w tej materii stosownych rozwiązań legislacyjnych oraz zmiany rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika o niedostatku regulacji w randze ustawy odnoszących się do biegłych sądowych, jednocześnie poinformował go, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o

---

<sup>57</sup> RPO-428945-I/03 z dnia 27.05.2003 r.

<sup>58</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 112.

biegłych sądowych, która regulować będzie kompleksowo problematykę biegłych sądowych, w tym warunków i trybu ich powoływania<sup>60</sup>.

17. Rzecznik z zadowoleniem przyjął wprowadzenie do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw<sup>61</sup> przepisu umożliwiającego osobom będącym absolwentami wyższych studiów administracyjnych, które złożyły pozytywnie egzamin referendarski o ubieganie się w okresie do 31 grudnia 2004 r. o nominację na stanowisko referendarza sądowego. Sprawę tę Rzecznik sygnalizował w wystąpieniu w 2002 r. Ministrowi Sprawiedliwości<sup>62</sup> i przedstawił ją w Informacji za 2002 r.<sup>63</sup>

18. W piśmie z dnia 26 marca 2003 r.<sup>64</sup> skierowanym do Ministra Kultury, zawierającym różne uwagi z zakresu zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, Rzecznik położył szczególny nacisk na niedostateczną ochronę praw użytkowników utworów przy zatwierdzaniu przez Komisję Prawa Autorskiego tabel wynagrodzeń. Zarówno bowiem Komisja, jak i Minister Kultury oraz Naczelny Sad Administracyjny stoją na stanowisku, że przymiot strony w postępowaniu o zatwierdzeniu tabel wynagrodzeń przysługuje wyłącznie organizacji zbiorowego zarządzania. Podmioty, dla których regulacje zawarte w tabelach są wiążące, nie mogą występować w tym postępowaniu w charakterze strony, a co za tym idzie kwestionować za pomocą środków prawnych trafności rozstrzygnięć podejmowanych w tym postępowaniu. W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Kultury nadesłał projekt zmiany prawa autorskiego<sup>65</sup>, który obejmuje również kwestie podnoszone przez Rzecznika, aczkolwiek nie do końca w kierunku przez Rzecznika oczekiwanym.

---

<sup>60</sup> Pismo z dnia 27.06.2003 r.

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 228, poz. 2256.

<sup>62</sup> RPO-406531-I/02 z dnia 24.04.2002 r.

<sup>63</sup> Informacja za 2002 r., str. 29.

<sup>64</sup> RPO-427012-IV/02.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.).

19. W 2003 r. Rzecznik wniósł szereg rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dotyczyły one między innymi:

- ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do „gruntów warszawskich”, w tym problem bytu prawnego i praw majątkowych fundacji *in statu nascendi*<sup>66</sup>,
- problemu rażącego naruszenia prawa jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w przypadku rozbieżności orzecznictwa w kwestii przepisu będącego podstawą orzekania przez organ administracji<sup>67</sup>,
- odmowy wydania zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, w tym kwestia intertemporalna przy zmianie zasad dziedziczenia nieruchomości przez cudzoziemców<sup>68</sup>,
- zatwierdzania tabel wynagrodzeń przez Komisję Prawa Autorskiego, w szczególności problemu czy użytkownik utworu jest stroną takiego postępowania<sup>69</sup>,
- sposobu ustalania odszkodowania za „nieruchomość warszawską”<sup>70</sup>.

We wszystkich tych sprawach po 1 stycznia 2004 r., stosownie do art. 102 § 1 ustawy wprowadzającej reformę sądownictwa administracyjnego<sup>71</sup>, Sąd Najwyższy umorzył postępowanie, a strony mają jeszcze możliwość wniesienia w tych sprawach skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jak widać z powyższych przykładów Rzecznik aktywnie monitorował przebieg procesu legislacyjnego, wykorzystując w tym celu przysługujące mu na podstawie ustaw środki prawne.

---

<sup>66</sup> RPO-439387-IV/03.

<sup>67</sup> RPO-445446-IV/03.

<sup>68</sup> RPO-441689-IV/03.

<sup>69</sup> RPO-437249-IV/03.

<sup>70</sup> RPO-347276-IV/03.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

### **3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej**

#### **A. Problemy o charakterze generalnym**

W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował nowe oraz kontynuował realizowane w poprzednich latach działania mające na celu przestrzeganie prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

1. Podobnie jak w latach ubiegłych, przedmiotem troski Rzecznika była przewlekłość postępowań karnych powodująca niejednokrotnie naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły zarówno przewlekłości w postępowaniu przygotowawczym, jak również przed sądem. Należy podkreślić, iż w 2003 r. nie doszło do zmniejszenia skali omawianego problemu. Wyrazem jego narastania są między innymi kolejne skargi, rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, przed którym zapadały orzeczenia o naruszeniu przez polskie władze prawa zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rzecznik postulował już w 2001 r. wprowadzenie – tym razem do procedury karnej – środka prawnego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania sądowego. Wprowadzenie instytucji skargi na przewlekłość postępowania jest nieodzowne ze względu na konieczność realizacji zaleceń Trybunału Praw Człowieka i pełniejszą realizację praw stron do procesu mającego przymioty określone w art. 45 Konstytucji i art. 6 cyt. Europejskiej Konwencji. Rzecznik kontynuując swoje działania w tym zakresie przedstawił na prośbę zawartą w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości szczegółowe krytyczne uwagi do projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym. Proponowane rozwiązania zdają się stwarzać mechanizm, który w wystarczającym stopniu będzie przeciwdziałał negatywnym następstwom wydłużania się czasu trwania postępowań

sądowych<sup>72</sup>. Powyższa problematyka pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. W 2003 r. Rzecznik – podobnie jak w 2002 r. – zwracał także uwagę na potrzebę wyeliminowania przyczyn przewlekłości postępowań w szczególności poprzez podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na opinie biegłych zwłaszcza zaś na opinie biegłych z policyjnych laboratoriów kryminalistycznych. Rzecznik w swoim kolejnym wystąpieniu wskazał Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, że dotychczasowe działania podejmowane przez Prokuraturę Krajową i prokuratury apelacyjne nie przyniosły poprawy sytuacji w tym zakresie<sup>73</sup>. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny ustosunkowując się do uwag Rzecznika wyjaśnił, że powyższy problem pozostaje w stałym zainteresowaniu Prokuratury Krajowej, która podejmuje różnego rodzaju inicjatywy w celu, przynajmniej częściowego, złagodzenia ujemnych skutków tego zjawiska. W ocenie Rzecznika stały wzrost zapotrzebowania na badania kryminalistyczne powoduje konieczność usprawnienia funkcjonowania laboratoriów kryminalistycznych. Niezbędnym wydaje się również zakup nowoczesnej aparatury oraz zatrudnienie większej ilości ekspertów. Rzecznik zdaje sobie sprawę z tego, że wymaga to dodatkowych nakładów finansowych, jednak przedstawiona wyżej sytuacja stanowi naruszenie prawa obywatela do rozstrzygnięcia jego sprawy w rozsądnym terminie. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wielokrotnie podkreślano, iż sygnatariusze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mają obowiązek tak zorganizować system ochrony prawnej, aby sądy (ale także organy ścigania) mogły rozstrzygać w zgodzie z wymaganiami wynikającymi z art. 6 Konwencji. Rządy nie mogą przy tym bronić się warunkami społeczno-ekonomicznymi, w których działa system wymiaru sprawiedliwości. Powyższy problem będzie monitorowany przez Rzecznika również w 2004 r.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>74</sup> poruszył szerszy

---

<sup>72</sup> RPO-365780-II/02 z dnia 18.07.2003 r.

<sup>73</sup> RPO-446637-II/03 z dnia 5.11.2003 r.

<sup>74</sup> RPO-433019-II/03 z dnia 14.10.2003 r.

problem przewlekłości postępowania sądowego w przypadku, gdy w sprawie konieczne jest przeprowadzenie czynności z udziałem osób (w tym zwłaszcza oskarżonych) przebywających poza granicami Polski. W ocenie Rzecznika nie można zaakceptować braku informacji w sądach co do obowiązującego stanu prawnego w zakresie ekstradycji sprawców, bądź pomocy prawnej w sprawach karnych. Wydaje się także, iż nieodzowne jest informowanie sądów o decyzjach podjętych w omawianej materii przez Ministra Sprawiedliwości. W dniu 28 listopada 2003 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź, w której Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości potwierdził, że w sprawie indywidualnej prowadzonej przed Sądem Rejonowym w Z. doszło do zawinionej przez sąd przewlekłości w prowadzeniu postępowania, w związku z opóźnieniem realizacji czynności zmierzających do ekstradycji oskarżonego. W odpowiedzi tej nie ustosunkowano się jednak do poruszonego przez Rzecznika aspektu generalnego. W związku z powyższym Rzecznik planuje ponowne zwrócenie się w tej kwestii do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

4. Odrębnym zagadnieniem podjętym przez Rzecznika w omawianym zakresie był skutek rażącej przewlekłości postępowań w postaci ustania karalności przestępstwa, który stanowi poważne zagrożenie dla możliwości realizowania prawa do sądu – w tym zwłaszcza do wydania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>75</sup>. Wprawdzie w tej kategorii spraw, w których Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował działania, wskazując na zaistnienie przewlekłości w postępowaniu sądowym, nie stwierdzono, aby długotrwałość postępowania była zawiniona przez sąd, to jednak należy dojść do wniosku, że problem ten przybiera niepokojące rozmiary, zwłaszcza jeżeli chodzi o postępowania w sprawach o wykroczenia lub przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego zawisłe przed sądami mającymi swoje siedziby w dużych aglomeracjach.

5. Negatywny wpływ na sprawność postępowania sądowego, a co za tym idzie na realizację prawa do sądu mają zdarzające się przypadki zagubienia akt sądowych. Rzecznik kontynuując działania w tym zakresie

---

<sup>75</sup> Np. RPO-435382-II/03.

rozpoczęte jeszcze w 2002 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z prośbą o udzielenie m. in. informacji jakie konsekwencje służbowe zostały wyciągnięte w stosunku do sędziów referentów spraw, w których akta zaginęły. W odpowiedzi na swe wystąpienie Rzecznik został poinformowany o skali zjawiska na terenie całego kraju oraz o krokach – w tym także dyscyplinarnych – podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które mają na celu wyeliminowanie tego zjawiska<sup>76</sup>.

6. Zagrożeniem dla realizacji prawa do sądu jest niedopuszczalność drogi sądowej dla dochodzenia przez biegłego wynagrodzenia za opinię wydaną na zlecenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Kwestia ta stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>77</sup>. W ocenie Rzecznika problemem w omawianej sprawie nie jest brak odpowiednich przepisów, lecz konieczność interpretowania obowiązujących uregulowań w zgodzie z postanowieniami Konstytucji. Należy podkreślić, iż za szerokim rozumieniem zakresu pojęcia „sprawy cywilnej” opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r.<sup>78</sup>, uznając, iż art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego – rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawa cywilna” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił przy tym, iż wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej powinny być rozstrzygane przy założeniu konstytucyjnego domniemania prawa do sądu. Zatem w ocenie Rzecznika biegłemu winna przysługiwać droga sądowa dla dochodzenia wynagrodzenia za opinię wydaną na zlecenie prokuratora. W odpowiedzi z dnia 30 grudnia 2003 r. Zastępca Prokuratora Generalnego nie podzielił argumentacji Rzecznika w tej materii. Problem ten nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

---

<sup>76</sup> RPO-418087-II/02 z dnia 14.01.2003 r.

<sup>77</sup> RPO-445475-II/03 z dnia 10.10.2003 r.

<sup>78</sup> Sygn. Sk. 12/99.

## **B. Prawo do właściwej procedury – w praktyce orzecniczej**

1. Analiza badanych w Biurze Rzecznika akt spraw, skłania do wyrażenia poglądu, że stosowanie bądź odstępowanie od zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania może budzić, w niektórych przypadkach, zasadnicze wątpliwości. Przykładem naruszenia prawa do właściwej procedury w tej kategorii spraw może być postępowanie prowadzone przez Sąd Rejonowy dla Krakowa – Śródmieścia, w toku którego dopuszczono się szeregu uchybień przy stosowaniu tymczasowego aresztowania wobec obywatela Francji<sup>79</sup>. Należy również wskazać, że niekiedy stosowanie przez sąd aresztu tymczasowego nie jest poprzedzone dokładną analizą prawną zarzucanego podejrzanemu czynu np. sąd zastosował ten środek zapobiegawczy wobec osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa łapownictwa błędnie przyjmując (za prokuratorem), że podejrzany pełnił funkcję publiczną. W sprawie tej doszło także do rażąco późnego przekazania administracji Aresztu Śledczego odpisu postanowienia o uchyleniu tymczasowego aresztowania oraz oryginału nakazu zwolnienia, co spowodowało, że podejrzany przez cztery dni był pozbawiony wolności bez jakiegokolwiek podstawy prawnej<sup>80</sup>. Rzecznik zwrócił również uwagę na to, że odstępowanie przez prokuratorów w niektórych sprawach od kierowania do sądu wniosków o zastosowanie wobec podejrzanych (oskarżonych) tymczasowego aresztowania może budzić uzasadnione wątpliwości co do przestrzegania przez urząd prokuratorski norm procesowych i ich właściwej interpretacji. Ilustracją tego typu uchybień mogą być poszczególne sprawy dotyczące wypadków drogowych (ze skutkiem śmiertelnym), w których odstąpienie przez prokuratora od skierowania do sądu wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztu skutkowało niemożnością zakończenia postępowania z uwagi na ukrywanie się podejrzanych (oskarżonych) lub ich niestawiennictwo. Ponadto istotnym problemem jest przewlekłość postępowań przygotowawczych i sądowych – co nie pozostaje bez negatywnego wpływu na często długi okres

---

<sup>79</sup> RPO-428607-II/02 – sprawa ta została szczegółowo omówiona na str. 352 i nast. Informacji.

<sup>80</sup> RPO-401824-II/02.

stosowania tymczasowego aresztowania (np. przewlekłość postępowania międzyinstancyjnego). Rzecznik podzielił się swoimi spostrzeżeniami z Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym wyrażając pogląd, że przytoczone uchybienia są uznawane – w sprawach obywateli polskich przeciwko Państwu Polskiemu – przez Trybunał Praw Człowieka za rażące naruszenie przepisów art. 5 ust. 3 i art. 6 Europejskiej Konwencji konstytuujących prawo oskarżonego do rozsądnego czasu postępowania i ograniczonego do niezbędnego minimum okresu trwania tymczasowego aresztowania, a jednocześnie na rzecz tych osób są niejednokrotnie zasądzone przez Trybunał odszkodowania z tego tytułu<sup>81</sup>.

2. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>82</sup> poruszając problem interpretowania przepisu art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego, dającego możliwość przesłuchania między innymi radcy prawnego co do faktów objętych tajemnicą zawodową pomimo jednoznacznego uregulowania zawartego w art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>83</sup> nakładającego na radcę prawnego obowiązek dochowania tej tajemnicy. W sprawie zwalniania radców z obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej na podstawie art. 180 § 2 Kpk wypowiedziała się Krajowa Rada Radców Prawnych w uchwale z dnia 9 września 2003 r. W uchwale tej wyrażono pogląd, iż zwolnienie takie może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych, przy bezwzględnym spełnieniu ustawowych przesłanek zwolnienia. W konsekwencji wnioski o zwolnienie kierowany na etapie postępowania przygotowawczego przez prokuratora powinien wykazywać, iż przesłanki te zachodzą, jak również precyzyjnie określić zakres przesłuchania radcy zwolnionego z obowiązku dochowania tajemnicy. Podobnym warunkom winno odpowiadać uzasadnienie postanowienia sądu, uwzględniającego wniosek prokuratora. Podzielając przytoczony pogląd Krajowej Rady Radców Prawnych Rzecznik wyraża zaniepokojenie praktyką w omawianym zakresie, której przykładem jest sprawa wniesiona do Rzecznika przez radców, postawionych przed dylematem, czy przestrzegać kardynalnych zasad wykonywania ich zawodu, słusznie

---

<sup>81</sup> RPO-454434-II/03 z dnia 26.11.2003 r.

<sup>82</sup> RPO-451997-II/03 z dnia 15.10.2003 r.

<sup>83</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.

określanego jako zawód publicznego zaufania, o szczególnej relacji pomiędzy radcą a klientem, czy uczynić zadość prawomocnemu postanowieniu wydanemu przez niezawisły sąd. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudził także fakt przedstawienia radcom prawnym, którzy odmówili złożenia zeznań w sprawie przeciwko R. Klusce zarzutu popełnienia czynu z art. 239 § 1 Kk (poplecznictwo). Nie sposób jednak – w ocenie Rzecznika – oprzeć się wrażeniu, iż skierowanie aparatu ścigania przeciwko tym radcom miało wyłącznie charakter instrumentalny i stanowiło w rezultacie naruszenie prawa do właściwej procedury. W odpowiedzi z dnia 1 grudnia 2003 r. Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował Rzecznika, że opisany wyżej wniosek prokuratora, a następnie zapadłe w związku z nim postanowienia sądów miały swoje podstawy faktyczne i prawne. Natomiast odnosząc się do kwestii postawienia radcom prawnym zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 239 § 1 Kk Zastępca Prokuratora Generalnego wskazał, że brak jest podstaw do przedstawienia im takiego zarzutu, o czym powiadomiono właściwego prokuratora apelacyjnego. Sprawa ta pozostaje w nadal w zainteresowaniu Rzecznika.

3. W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 45 kasacji w sprawach karnych oraz 2 wnioski o uchylenie prawomocnych rozstrzygnięć Kolegium, a także skierował do Sądu Najwyższego 2 wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej, ujawniające się w orzecznictwie rozbieżności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego i procesowego. Na wstępie należy wyodrębnić kasacje od orzeczeń „historycznych” noszących najczęściej znamiona represji za wyrażanie ocen i poglądów politycznych, zatem za faktyczną realizację praw i wolności obywatelskich<sup>84</sup>. Szereg kasacji dotyczyło orzeczeń skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy” oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw<sup>85</sup>. Trzeba także wymienić kasacje Rzecznika wniesione od orzeczeń nie uwzględniających wniosków o zasądzenie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia za represje o charakterze politycznym jakie były

---

<sup>84</sup> Np. RPO-442808-II/03, RPO-427312-II/02, RPO-404452-II/02.

<sup>85</sup> Np. RPO-411926-II/02, RPO-335544-II/00.

stosowane w latach 1944-1956 oraz w okresie stanu wojennego<sup>86</sup>. Należy również wskazać na kasację wniesioną przez Rzecznika w sprawie osób skazanych w tzw. „aferze mięsnej”. Rzecznik wnosząc kasację od wyroku skazującego wskazał m. in., że sąd niezasadnie przyjął, że okoliczności sprawy uzasadniały wniosek prokuratora o jej przeprowadzenie w trybie doraźnym, co stanowiło rażące naruszenie prawa oskarżonych do obrony, a nadto w uzasadnieniu swojego orzeczenia nie przytoczył okoliczności, które miał na względzie wymierzając karę śmierci wobec S. Wawrzeckiego oraz kary dożywotniego więzienia w stosunku do innych oskarżonych<sup>87</sup>.

Na uwagę zasługują także inne kasacje, w których Rzecznik zarzucił sądom orzekającym w latach 1944-1956 wydawanie prawomocnych orzeczeń z rażącym naruszeniem prawa materialnego (np. bezpodstawne skazanie osób pomimo, że dopuścili się one przypisanych im czynów pod wpływem bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego ich życiu, a więc w stanie wyższej konieczności)<sup>88</sup>. Rzecznik wniósł także kasację od orzeczenia sądu częściowo oddalającego wniosek o stwierdzenie nieważności wyroku Wojskowego Sądu Rejonowego w Warszawie zapadłego 10 września 1949 r. (organizowanie drogą morską przerzutu osób poza granice kraju)<sup>89</sup>. W kasacji tej Rzecznik zakwestionował pogląd sądu, że zastosowanie amnestii stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności orzeczenia – w trybie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>90</sup>. Rzecznik zaskarżył także kasacją orzeczenie wydane w czasie stanu wojennego w sprawie Anny Walentynowicz, która nie zaprzestała działalności związkowej w strukturach NSZZ „Solidarność”. W ocenie Rzecznika prawo do strajku lub akcji protestacyjnej jest jednym z fundamentalnych praw człowieka. A. Walentynowicz podjęła protest w obronie podstawowych praw i wolności obywatelskich. Czyny jakie zostały

---

<sup>86</sup> Np. RPO-419499-II/02, RPO-317835-II/99.

<sup>87</sup> RPO-353473-II/00.

<sup>88</sup> RPO-305176-II/99.

<sup>89</sup> RPO-410724-II/02.

<sup>90</sup> Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.

przypisane oskarżonej przez sąd nie mogły zatem nosić materialnych cech przestępstwa, nie były bowiem sprzeczne z zasadami moralnymi i społecznymi (argumentacja ta była także prezentowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego)<sup>91</sup>.

Zarzuty naruszenia prawa, sformułowane w kasacjach Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszą się w istocie rzeczy do norm gwarancyjnych zawartych w Konstytucji i w aktach prawa międzynarodowego – w tym zwłaszcza w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dotyczy to w szczególności:

- 1) Naruszenia przez sądy orzekające przepisu art. 9 ust. 1 lit. „a” w związku z art. 10 Konwencji o przekazywaniu osób skazanych, sporządzonej w Strasburgu dnia 21 marca 1983 r.<sup>92</sup> w związku z art. 91 ust. 1 Konstytucji – polegające na wyrażeniu błędnego poglądu prawnego, że górne zagrożenie karą za dane przestępstwo, to także zagrożenie wynikające z fakultatywnej możliwości jej zaostrzenia. Uzasadnienie kasacji odwołuje się – między innymi – do poglądów wyrażonych przez Sąd Najwyższy – także w odniesieniu do przepisów konwencji berlińskiej z dnia 19 maja 1978 r.<sup>93</sup>
- 2) Naruszenia przez sąd art. 93 Kk w następstwie nie przeprowadzenia obligatoryjnego dowodu w postaci wysłuchania biegłych psychiatrów i biegłego psychologa przed wydaniem przez sąd orzeczenia o umieszczeniu oskarżonego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym – tytułem środka zabezpieczającego. Sąd naruszył także procedurę poprzez nie zamieszczenie w uzasadnieniu orzeczenia ustalenia, że oskarżony jest sprawcą czynu, który cechuje znaczna społeczna szkodliwość. Doszło zatem do naruszenia nie tylko wskazanych norm prawa, ale także art. 41 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji.<sup>94</sup>
- 3) Wadliwej interpretacji przez sądy granic wolności wyrażania swoich poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji i art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Przykładem naruszenia prawa do swobody wypowiedzi dziennikarskiej jest kasacja

---

<sup>91</sup> RPO-435564-II/02.

<sup>92</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 51, poz. 279.

<sup>93</sup> RPO-429186-II/03.

<sup>94</sup> RPO-438392-II/03.

wniesiona na korzyść redaktora naczelnego gazety, która zamieściła krytyczną publikację o działalności starosty. Uzasadnienie kasacji wskazuje, iż sąd rozpoznający sprawę nie wypowiedział się w kwestii zarzutu obrazy art. 10 Europejskiej Konwencji podniesionego w apelacji oskarżonego. Nadto, nie uwzględniono, w rozważaniach nad treścią wyroku utrwalonego orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu<sup>95</sup>.

- 4) Oparcia wyroku skazującego komornika, na materiale dowodowym w postaci niepełnej opinii biegłego. Jest to przykład rażącego naruszenia procedury karnej i konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego, opartego o obowiązujące normy – rozpatrzenia sprawy przez sąd<sup>96</sup>.
- 5) Naruszenia przez sąd prawa oskarżonego do rzetelnego i obiektywnego rozpatrzenia sprawy wskutek dokonania dowolnej, sprzecznej z zasadami wiedzy i logiki, oceny materiału dowodowego – niespełniającej podstawowych wymogów stawianych przez procedurę karną w art. 7 Kpk<sup>97</sup>. Doszło w tej sprawie zatem także do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust.1 Europejskiej Konwencji (aspekt rzetelności i obiektywizmu sądu był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Praw Człowieka).
- 6) Naruszenia przez sąd odwoławczy wymogu dokonania wszechstronnej kontroli odwoławczej – co pozostaje nie tylko w oczywistej kolizji z procedurą, ale i ujętym w Konstytucji i Europejskiej Konwencji prawem do sądu. Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu kładzie w orzeczeniach duży nacisk na problem rzetelnej kontroli odwoławczej<sup>98</sup>.
- 7) Naruszenia przez sądy przysługującego oskarżonemu prawa do obrony zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Do najczęstszych uchybień w tej materii dochodzi na wskutek: a) przeprowadzenia rozprawy przez sąd meriti zaocznie bez obecności obwinionego w sytuacji, gdy brak jest przesłanek uzasadniających prowadzenie sprawy zaocznie<sup>99</sup>; b) rozpoznania sprawy przez sąd bez udziału

---

<sup>95</sup> RPO-414287-II/02.

<sup>96</sup> RPO-428001-II/03.

<sup>97</sup> RPO-403963-II/02.

<sup>98</sup> Np. RPO-440278-II/03, RPO-343808-II/00, RPO-438079-II/03, RPO-419104-II/02.

<sup>99</sup> RPO-425560-II/02.

obrońcy, chociaż z powodu uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności oskarżonego, udział obrońcy na rozprawie był obowiązkowy<sup>100</sup>; c) uznania za doręczone zawiadomienia o posiedzeniu sądu, wysłanego na adres zamieszkania skazanego, pomimo, że sąd posiadał informację, że przebywa on w tym czasie w areszcie śledczym, co uniemożliwiło udział skazanemu w posiedzeniu, na którym zostało wydane postanowienie o zarządzeniu wykonania kary pozbawienia wolności<sup>101</sup>.

Na kanwie problematyki przedstawionej w kasacjach Rzecznika w sprawach karnych Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym analizował zagadnienia prawne mające istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej, co znalazło wyraz w uzasadnieniach orzeczeń wydanych w następstwie rozpoznania tych kasacji. Dotyczy to m. in.:

- braku stanowiska oskarżonego w kwestii warunkowego umorzenia postępowania karnego. Sąd Najwyższy wskazał, że wydanie na posiedzeniu wyznaczonym na podstawie art. 339 § 1 pkt 2 Kpk wyroku warunkowo umarzającego postępowanie nie jest dopuszczalne, jeżeli sąd nie ma podstaw do przyjęcia, że oskarżony nie sprzeciwia się warunkowemu umorzeniu<sup>102</sup>,
- obowiązku wyznaczenia przez sąd I instancji pełnomocnika z urzędu dla wnioskodawcy występującego o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, w sytuacji gdy zachodzą ku temu przesłanki wskazane Kpk. Według Sądu Najwyższego to, że wnioskodawca był przed sądem odwoławczym reprezentowany przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu nie może skutkować konwalidacją uchybienia popełnionego przez sąd I instancji jakim było nie wyznaczenie wnioskodawcy pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed tym sądem<sup>103</sup>.

Należy również podnieść, że przedmiotem kasacji Rzecznika były orzeczenia, które zapadły z rażącym naruszeniem prawa materialnego<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> RPO-410818-II/02, RPO-408993-II/02.

<sup>101</sup> RPO-423821-II/02.

<sup>102</sup> RPO-420110-II/02, postanowienie SN z dnia 27.11.2003 r. – sygn. V KK 301/03.

<sup>103</sup> RPO-317835-II/99 wyrok SN z dnia 22.09.2003 r. – sygn. IV KK. 286/03.

<sup>104</sup> RPO-426410-II/02, RPO-414326-II/02.

Zdaniem Rzecznika skala uchybień tego rodzaju nie jest znacząca, jednak z uwagi na ich wagę, z reguły mają one istotny wpływ na zapadłe rozstrzygnięcia.

Rzecznik w swoich wnioskach wskazywał również na uchybienia po stronie Kolegiów ds. Wykroczeń, które polegały na rażącym naruszeniu norm procesowych, co miało istotny wpływ na treść wydawanych orzeczeń (np. wydanie nakazu karnego bez dokonania ustaleń popartych wiarygodnymi dowodami, niezasadne przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność obwinionego)<sup>105</sup>.

Należy przewidywać, iż nowe uregulowania prawne, a mianowicie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 28 sierpnia 2001 r.<sup>106</sup>, który wszedł w życie z dniem 17 października 2001 r. – a mocą którego przekazano sądom rozpoznawanie w pierwszej instancji spraw o wykroczenia – wyeliminują tego rodzaju uchybienia.

### **C. Prawo do sądu – sfera prawa cywilnego**

1. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skarg konstytucyjnych połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą SK 53/03 przedstawiając stanowisko, iż art. 399 i art. 401<sup>1</sup> § 1 Kpc, w zakresie, w jakim wykluczają możliwość wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do istoty, w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę wydania takiego postanowienia, są niezgodne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 190 ust. 4 Konstytucji<sup>107</sup>. Dotychczasowa doktryna i orzecznictwo stoi bowiem na stanowisku, że wznowienie jest możliwe tylko w sprawie rozstrzygniętej co do istoty prawomocnym wyrokiem kończącym postępowanie. Przy tradycyjnym rozumieniu instytucji wznowienia, postępowania zakończone postanowieniem nie rozstrzygającym istoty, nie mają szans na restytucję stanu zgodnego z Konstytucją, tj. aby sprawa już rozstrzygnięta na podstawie przepisu

---

<sup>105</sup> RPO-436692-II/02, RPO-433577-II/03.

<sup>106</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 1148.

<sup>107</sup> RPO-449715-IV/03 i RPO-458139-IV/03.

niezgodnego z Konstytucją była załatwiona bez niekonstytucyjnego przepisu. W ocenie Rzecznika wadliwy i niekonstytucyjny jest zatem mechanizm stworzony na tle przepisu art. 401<sup>1</sup> § 1 Kpc w powiązaniu z art. 399 Kpc, który pewnej określonej różnymi przypadkami grupie osób o prawnie relewantnych cechach uniemożliwia korzystanie z prawa wskazanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przy czym wola ustrojodawcy wyraźnie w tym wzorcu konstytucyjnym wskazuje, że nie tylko jest dopuszczalne rozpatrzenie sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności, ale że możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego<sup>108</sup>. Prawo do wznowienia postępowania w takim wypadku jest jednym z aspektów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Stanowi bowiem komponent prawa do rzetelnie ukształtowanej procedury, jako jednego z trzech elementów składających się na prawo do sądu. Kolejnym elementem tej procedury jest prawo do uzyskania wznowienia postępowania, jeśli rozstrzygnięcie oparto o przepis, co do którego w formalny sposób stwierdzono niekonstytucyjność. Nie może bowiem ukształtowanie procedury na drodze ustawowej (do której odsyła art. 190 ust. 4 Konstytucji) niweczyć szansy na wznowienie postępowania, jeśli jest to jedyna droga do restytucji stanu zgodnego z Konstytucją. Podkreślić należy również rolę wznowienia dla gwarancyjnej funkcji skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Bez wznowienia, przy wąsko zakreślonym przedmiocie, skarga konstytucyjna nie mogłaby spełnić roli środka ochrony indywidualnych praw i interesów skarżącego. Treść art. 190 ust. 4 stanowi więc niezbędne uzupełnienie konstrukcji zawartej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wyrokiem z 2 marca 2004 r. skarga konstytucyjna została oddalona.

2. W dniu 2 lipca 2003 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>109</sup> o stwierdzenie, że art. 505<sup>9</sup> § 1 Kpc jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis

---

<sup>108</sup> Wyrok TK sygn. Sk 5/03.

<sup>109</sup> RPO-401381-IV/02.

określa zarzuty, na jakich można oprzeć apelację w postępowaniu uproszczonym, wymieniając:

- nieważność postępowania,
- rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub zastosowanie,
- rażące naruszenie istotnych przepisów postępowania, jeśli uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

W odróżnieniu od apelacji w zwykłym postępowaniu, ukształtowanej jako „pełnej”, gwarantującej ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, w postępowaniu uproszczonym ustawodawca dokonał zmian w zupełnie odwrotnym kierunku; po pierwsze stworzono zamknięty katalog zarzutów apelacyjnych, po drugie, konstrukcja tych zarzutów znacznie ogranicza – a w znacznej części przypadków wyłącza w ogóle – możliwość podważenia wadliwego orzeczenia sądu I instancji. Po kontroli instancyjnej mogą bowiem funkcjonować dalej w obrocie prawnym orzeczenia sądowe, w stosunku do których stwierdzono naruszenie prawa, ale nie w sposób rażący, albo takie, gdzie sąd naruszył przepisy postępowania w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy, ale nie były to przepisy istotne. W opinii Rzecznika takie ukształtowanie zarzutów apelacyjnych w postępowaniu uproszczonym stoi w sprzeczności z przepisami Konstytucji regulującymi zasady postępowania sądowego, a mianowicie art. 78 w zw. z art. 176. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik stwierdził, że środek zaskarżenia powinien zmierzać do wszechstronnego zbadania sprawy – innymi słowy, powinien inicjować jej powtórne merytoryczne rozpoznanie. Tymczasem wymogi stawiane stronom przez ustawową konstrukcję apelacji w postępowaniu uproszczonym są porównywalne lub wyższe, niż te wynikające z podstaw kasacyjnych. Jednak ograniczenia formalne kasacji są uzasadnione jej szczególnym charakterem, jako skargi o publicznoprawnych funkcjach (m.in. zapewnienie jednolitości wykładni). Dlatego też, w ocenie Rzecznika, konstrukcja zarzutów apelacyjnych w postępowaniu uproszczonym ogranicza w znacznym stopniu zarówno materialnoprawne przesłanki apelacji, jak i formalną możliwość jej skutecznego wniesienia (zwłaszcza przez stronę działającą bez profesjonalnego pełnomocnika). Ustawodawca nie może regulować

postępowania odwoławczego w sposób dowolny, i ustanawiać tak wysokich wymagań co do apelacji, że dostęp stron do instancji odwoławczej okazuje się w rzeczywistości mało realny. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tej mierze poglądy Rzecznika i po łącznym rozpoznaniu wniosku Rzecznika wraz ze skargą konstytucyjną dotyczącą jeszcze innych przepisów postępowania uproszczonego orzekł m. in., że art. 505<sup>9</sup> § 1 Kpc jest niezgodny z art. 2 i art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji, odraczając utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu na dzień 13 lipca 2005 r.<sup>110</sup> Dodatkowo więc Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżony przepis za niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

3. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej Doroty i Tomasza S. wnosząc o stwierdzenie, że art. 626<sup>1</sup> § 4 Kpc jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji<sup>111</sup>.

Zaskarżony przepis stanowi, że w postępowaniu wieczystoksięgowym nie stosuje się przepisów Kpc o zwolnieniu osoby ubogiej od kosztów sądowych, za wyjątkiem dwóch sytuacji: po pierwsze, możliwe jest zwolnienie od opłat sądowych od środków zaskarżenia, po drugie, z obowiązku wnoszenia wpisu zwolniona jest osoba, która została w całości zwolniona od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis narusza konstytucyjnie gwarantowane każdemu prawo dostępu do sądu. W polskim postępowaniu cywilnym środkiem mającym zapewnić realność dostępu do sądu osobom ubogim jest możliwość uzyskania zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (art. 113 i n. Kpc). Wyłączając taką możliwość w postępowaniu wieczystoksięgowym, gdzie rozstrzyga się o prawach majątkowych podmiotu, a tym samym jest to rozpatrzeniem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca naruszył powołany wzorzec konstytucyjny. Konstytucja gwarantuje bowiem skuteczność i realność prawa dostępu do sądu. Poza sporem powinno pozostawać to, że nikt z powodu jego aktualnej sytuacji finansowej nie może być pozbawiony

---

<sup>110</sup> Wyrok z dnia 13.01.2004 r. – sygn. SK 10/03.

<sup>111</sup> RPO-436609-IV/03 sygn. SK 16/03.

prawa do sądu. Na ustawodawcy ciąży obowiązek kształtowania procedur sądowych w sposób skuteczny zapewniających każdemu prawo dostępu do sądu, w tym do sądu wieczystoksięgowego. Wobec tego, że zaskarżony przepis taki dostęp w pewnych wypadkach uniemożliwia, podmiot spełniający wszelkie przesłanki prawne i faktyczne do nabycia lub ujawnienia prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego, prawa tego ujawnić lub nabyć nie może tylko z tego powodu, że nie dysponuje kwotą wystarczającą na pokrycie stosownych opłat sądowych. Takie rozwiązanie, w ocenie Rzecznika, koliduje też z wyływającym z art. 64 ust. 1 Konstytucji zakazem stanowienia norm ograniczających lub niweczących prawo własności lub inne prawa majątkowe. Do chwili obecnej Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał jeszcze tej sprawy.

4. W piśmie z dnia 25 lutego 2003 r.<sup>112</sup> Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na problem braku środków finansowych na prowadzenie postępowania dowodowego w sprawach cywilnych, przewijający się w wielu skargach do Rzecznika. Osoby zwolnione od ponoszenia kosztów sądowych oczekują miesiącami na wykonanie opinii biegłego, nie mając szans na rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ze względu na fakt, że wydatki w takiej sytuacji pokrywa Skarb Państwa (art. 112 Kpc), dowody związane z wydatkami nie są przeprowadzane – jak informuje się strony – „w bieżącym roku budżetowym”, a zdarza się w praktyce, że aż do czasu wpłacenia zaliczki przez stronę zwolnioną od kosztów. W odpowiedzi Minister podzielił pogląd, że niezależnie od problemów finansowych sądów niedopuszczalna jest sytuacja, w której przyczyną przewlekłości postępowania jest brak środków finansowych w dyspozycji sądu na przeprowadzenie dowodów. Celem wyjaśnienia tych kwestii Minister zwrócił się do prezesów sądów apelacyjnych o ustalenie, czy opisywane praktyki mają miejsce w podległych im sądach, a jeśli tak – o podjęcie kroków mających na celu wyeliminowanie ich w przyszłości, nadto zaś o zabezpieczenie w budżetach sądów funduszy przeznaczonych na pokrywanie wydatków za strony zwolnione od kosztów postępowania.

---

<sup>112</sup> RPO-421803-IV/02.

5. W dniu 1 grudnia 2003 r.<sup>113</sup> Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o uregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących (np. w rozporządzeniu w sprawie wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych) kwestii obsługi interesantów w sądach. W listach do Rzecznika skarżący kwestionują bowiem słuszność zasady obowiązującej w niektórych sądach, że adwokaci i radcowie prawni obsługiwani są w sekretariatach sądowych poza kolejnością. Dotychczas praktyka taka wynika z aktów kierownictwa wewnętrznego i budzi zastrzeżenia, co do zgodności z zasadą równości i prawa do sądu. Zdaniem Rzecznika przedstawiony problem powinien regulować akt normatywny, powszechnie obowiązujący. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

6. Pismem z dnia 10 września 2003 r.<sup>114</sup> Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia regulacji ustawowej, pozwalającej na zasądzenie odsetek od należności z tytułu pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów i radców prawnych z urzędu. Na tym tle ujawnił się też ogólny problem zasądzenia odsetek od należności z tytułu kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym, karnym i sądowno-administracyjnym, i to zarówno we wzajemnych rozliczeniach pomiędzy stronami postępowania, jak i w rozliczeniach ze Skarbem Państwa i pełnomocnikami stron. W orzecznictwie ugruntowany jest bowiem pogląd, że odrębność trybu dla orzekania o kosztach postępowania wyłącza możliwość jakiegokolwiek roszczenia o koszty w oderwaniu od procesowych przesłanek, co oznacza m. in. że brak jest obecnie podstaw do zasądzenia odsetek i dochodzenia jakichkolwiek kosztów w odrębnym procesie. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, iż rozważa możliwość podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia w systemie prawa odsetek za opóźnienie w zapłacie kosztów postępowania. Rozwiązanie takie wydaje się być dostatecznie uzasadnione, lecz jedynie w wypadku przyjęcia jednolitej regulacji we wszystkich rodzajach postępowań sądowych, jak również dotyczyć musi wszystkich należności zasądzanych z tytułu zwrotu kosztów postępowania

---

<sup>113</sup> RPO-434099-IV/03.

<sup>114</sup> RPO-445104-IV/03.

– tak rozliczanych między stronami, jak i należnych Skarbowi Państwa oraz od Skarbu Państwa (jak należności biegłych i świadków). Rzecznik będzie śledził postępy prac w tej sprawie.

7. Rzecznik przystąpił do skargi konstytucyjnej Spółki Akcyjnej T. wnosząc o stwierdzenie, że art. 769 Kpc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji<sup>115</sup>. Zaskarżony przepis dotyczył odpowiedzialności odszkodowawczej komorników za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych i wymagał spełnienia dwóch przesłanek: winy komornika, będącego bezpośrednim sprawcą szkody oraz dopełnienia aktów staranności w zakresie zapobieżenia szkodzie ze strony poszkodowanego. Tymczasem, w ocenie Rzecznika, komornik jako organ władzy publicznej powinien odpowiadać za szkody według przesłanek wymienionych w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zamieszczonym w rozdziale „Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw”, a więc za działania niezgodne z prawem. Dodatkowe przesłanki w postaci zawinienia i niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego sprawiają, że dotychczasowy model odpowiedzialności komornika pozostaje w sprzeczności ze wzorcem konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i orzekł, że art. 769 Kpc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji<sup>116</sup>.

8. W końcu 2003 r. z urzędu został podjęty do zbadania problem dostępności drogi sądowej w sprawach cywilnych indywidualnych dla miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów w związku z tym, że w przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie nowej ustawy o kosztach sądowych, która regulować ma także zwolnienia od tych kosztów przysługujące z mocy prawa oraz udzielane na wniosek, projektowane jest zniesienie zwolnienia od kosztów, jakie odtąd – „z mocy prawa” przysługiwało rzecznikom konsumentów w sprawach indywidualnych (tj. gdy wytaczali powództwa cywilne na rzecz konsumenta) ze względu na uregulowanie w art. 60 (iż odpowiednio stosuje się do nich przepisy o prokuraturze) w związku z art. 111 § 1 pkt 4 Kpc, który stanowi, że prokurator nie ma obowiązku uiszczania kosztów

---

<sup>115</sup> RPO-439882-IV/03.

<sup>116</sup> Wyrok z dnia 30.01.2004 r. – sygn. SK 26/03.

sądowych, a pozostawienie takiego zwolnienia tylko w sprawach dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”, których dotyczy dyrektywa EC nr 98/27/EC. Trafność projektowanych w tym zakresie rozwiązań wymaga zbadania, gdyż zniesienie takiego zwolnienia tak z punktu widzenia funkcjonalnego i systemowego, jeśli brać pod uwagę treść art. 76 Konstytucji oraz tendencje z w/w dyrektywy i projektów nowych Dyrektyw „konsumenckich” nr COM/2002/443 oraz COM/2003/0356, a także cele powołania i zakres zadań rzeczników konsumentów oraz praktyczne warunki ich działania (w tym normalnie stosowane zasady doboru spraw, w których wytaczają powództwa cywilne) będzie mieć łatwo przewidywalne, a niepożądane skutki praktyczne.

9. W 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego określających zasady zwrotu kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, regulacji energetyki i telekomunikacji oraz transportu kolejowego. Rzecznik zarzucił wspomnianym przepisom, że w zakresie, w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz strony wygrywającej sprawę, przepisy te naruszają konstytucyjne prawo do sądu. Na ustawodawcy ciąży bowiem m.in. obowiązek ukształtowania procedur sądowych w taki sposób, aby optymalnie zapewniały każdemu prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Bezwzględne zwolnienie strony przegrywającej z obowiązku zwrotu kosztów postępowania bez jednoczesnego umożliwienia zrekompensowania poniesionych wydatków środkami finansowymi pochodzącymi z innego źródła stanowi istotne ograniczenie prawa dostępu do sądu. Strona wnosząca do sądu ochrony konkurencji i konsumentów odwołanie od decyzji centralnych organów administracji publicznej musi bowiem liczyć się z tym, że nawet w przypadku całkowitej skuteczności tego środka zaskarżenia poniesie pełne koszty postępowania sądowego. Skoro zaś ryzyko ekonomiczne wszczęcia postępowania odwoławczego przed sądem w całości i bez względu na

wynik sprawy obciąża stronę odwołującą się, to w istocie zaskarżone regulacje mogą w określonych sytuacjach (finansowa kalkulacja zysków i strat) prowadzić do zaniechania korzystania z instytucji odwołania do sądu, nawet wówczas, gdy decyzja w oczywisty sposób godzi w obowiązujący porządek prawny<sup>117</sup>. Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację Rzecznika i stwierdził, że zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjne prawo do sądu. Jednocześnie odroczył datę utraty mocy obowiązującej przez te regulacje do dnia 30 czerwca 2004 r.<sup>118</sup>

#### **D. Przewlekłość postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych**

W związku ze skargami na przewlekłość postępowania przed sądami, rozstrzygającymi sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił<sup>119</sup> w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Podkreślił, że większość wnioskodawców w sprawach o przyznanie prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego pozostaje w okresie toczącego się postępowania sądowego w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, często bez żadnych środków utrzymania. Tymczasem wydłuża się okres postępowania prowadzonego przed sądami pierwszej instancji, a ostatnio napływające skargi wskazują na pogorszenie się sprawności postępowań także przed sądami drugiej instancji. Przykładowo złożona w dniu 22 kwietnia 2002 r. apelacja do Sądu Apelacyjnego w Krakowie nie ma jeszcze wyznaczonego terminu rozpoznania, podobnie jak apelacja złożona do Sądu Apelacyjnego w Warszawie w dniu 6 lutego 2002 r. Szczególnie niepokojący jest czas oczekiwania na posiedzenie apelacyjne w Warszawie. Z jednej ze skarg wynika, że sprawa o przyznanie renty z tytułu inwalidztwa wojennego rozpoznawana jest w postępowaniu sądowym od połowy 2001 r. Apelacja skarżącego wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w Warszawie w dniu 9 października 2002 r. i będzie mogła być rozpoznana w przybliżeniu w pierwszym kwartale 2004 r. Oznacza to, że postępowanie sądowe w tej

---

<sup>117</sup> RPO-382792-V/01 z dnia 28.05.2003r.

<sup>118</sup> Wyrok z dnia 2.07.2003r., sygn. K. 25/01.

<sup>119</sup> RPO-438762-III/03 z dnia 3.06.2003 r.

sprawie toczyć się będzie około trzech lat. W ocenie Rzecznika jedną z przyczyn wzrostu ilości spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych kierowanych na drogę sądową jest obowiązujący stan prawny w zakresie zasad orzekania o niezdolności do pracy. Kwestie te były przedmiotem kilku wystąpień Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. Szczególne znaczenie należy przypisać wnioskowi o przywróceniu zasad dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy w toku postępowania przed organem rentowym. Rozpatrując te problemy w dniu 19 marca 2003 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu zwróciła się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie prac nad odpowiednią zmianą przepisów emerytalno-rentowych od 1 stycznia 2004 r.

Informując o powyższym Rzecznik zwrócił się z wnioskiem o przedstawienie informacji o podejmowanych działaniach, zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie skrócenia czasu rozstrzygania przez sądy spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że pozytywnie zaopiniował projekt przygotowanej przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej zmiany przepisów, mający na celu przywrócenie dwuinstancyjności w postępowaniu przed organem rentowym w zakresie orzekania o niezdolności do pracy. Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw spełnia postulaty resortu wymiaru sprawiedliwości oraz środowiska sędziowskiego, dotyczące przywrócenia w postępowaniu przed organami rentowymi dwuinstancyjnego orzecznictwa lekarskiego.

W związku ze spadkiem sprawności postępowań w sprawach ubezpieczeniowych w 2002 r. Departament Sądów Powszechnych dokonał analizy skutków zarządzeń nadzorczych wydanych w związku z tym Prezesom Sądów i po ocenie wyników za 1 półrocze 2003 r., polecił prezesom poszczególnych sądów, które nie odnotowały poprawy sprawności postępowań podjęcie radykalnych działań organizacyjnych i kadrowych, mających na celu zwiększenie liczby spraw wyznaczanych na sesje, zwiększenie liczby sesji lub wzmocnienie kadrowe wydziałów

ubezpieczeniowych. Badania te wykazały istotne różnice w obciążeniu pracą sędziów w poszczególnych sądach. W skali kraju średni czas trwania tych postępowań przed Sądami II instancji w 2002 r. wyniósł 11,1 miesiąca, zaś w I półroczu 2003 r. – 11,0 miesiąca. W Sądzie Apelacyjnym w Warszawie czas ten wyniósł w 2002 r. 16,7 miesiąca, zaś w I półroczu br. sprawność postępowań poprawiła się i wynosi 13,2 miesiąca. W Sądzie Apelacyjnym w Krakowie – w 2002 r. sprawy rozpoznawane były średnio w czasie 10,1 miesiąca, zaś w I półroczu 2003 r. – w czasie 9,3 miesiąca, a zatem sprawność postępowań w tym sądzie również poprawiła się. Trzeba dodać, że Sąd Apelacyjny w Warszawie rozpoznaje sprawy o znacznym stopniu trudności, w związku z umiejscowieniem w Warszawie organów rentowych innych, niż ZUS. Specyfika stosunków prawnych oraz rentowych i emerytalnych rozwiązań prawnych obejmujących osoby zatrudnione w centralnych organach administracji publicznej powoduje, że skala trudności spraw rozstrzyganych w tym sądzie znacznie odbiega od występującej w kraju. Na koniec Minister Sprawiedliwości wyraził przekonanie, iż podejmowane czynności nadzorcze wpłyną w najbliższym czasie na istotną poprawę sytuacji, nie tylko w zakresie rozpoznawania apelacji w sprawach ubezpieczeniowych, lecz również w zakresie sprawności postępowań przed sądami I instancji.

#### **E. Przewlekłość postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom i wyłączenie ich jawności**

W oparciu o list prokuratora, który skarżył się na przewlekłe prowadzenie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, co w konsekwencji doprowadziło do umorzenia z powodu przedawnienia karalności przewinienia, Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości<sup>120</sup>, w którym stwierdził, że praktykę taką uznać należy za niepokojącą. Długotrwałe postępowanie i brak merytorycznego rozstrzygnięcia nie pozwalają na pełne wyjaśnienie sprawy i może rodzić uzasadnione wątpliwości co do zasadności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W wystąpieniu Rzecznik zasygnalizował także problem

---

<sup>120</sup> RPO-449946-I/03 z dnia 29.10.2003 r.

wyłaczenia jawności postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przeciwko prokuratorom, podczas gdy postępowanie przeciwko sędziom, wykonującym zawód pokrewny, jest jawne. W związku z tym, że przygotowywany jest projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie potrzeby podjęcia działań, które doprowadzą do zmiany obowiązującej w tym zakresie regulacji. W odpowiedzi Prokurator Krajowy dzieląc zaniepokojenie Rzecznika długotrwałością postępowań dyscyplinarnych poinformował go, że w projekcie nowelizacji ustawy o prokuraturze zawarte zostały propozycje dotyczące utworzenia sądów dyscyplinarnych I instancji w każdej prokuraturze apelacyjnej oraz jawności postępowań dyscyplinarnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wystąpienia, w których została poruszona kwestia sprawności funkcjonowania Sądów Dyscyplinarnych dla Prokuratorów<sup>121</sup>. W odpowiedzi Prokurator Krajowy wskazał na działania resortu o charakterze legislacyjnym, które mają usprawnić bieg postępowań dyscyplinarnych. Między innymi Rzecznik został poinformowany, że w dniu 17 września 2003 r. Minister Sprawiedliwości zmienił rozporządzenie z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>122</sup> w ten sposób, że uchylił w § 73 ustęp 2, rezygnując z pośrednictwa przełożonego dyscyplinarnego przy kierowaniu do Sądu Dyscyplinarnego wniosku o uchylenie prokuratorowi immunitetu. Należy podkreślić również, i to, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw zagwarantowano jawność rozprawy przed Sądem Dyscyplinarnym, która może być wyłączona tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Uregulowanie to wychodzi naprzeciw prawu do jawnego rozpatrzenia sprawy zagwarantowanemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika dotychczasowe przepisy dotyczące postępowań

---

<sup>121</sup> RPO-447296-II/03 z dnia 7.08. i 14.10.2003 r.

<sup>122</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 163 ze zm.

dyscyplinarnych nie wpływają na ich sprawny bieg, a ich niejawność zasadnie spotyka się z krytyką osób pokrzywdzonych.

#### **F. Nieprawidłowości w działaniu sądów administracyjnych**

W jednej ze spraw Rzecznik stwierdził, iż rozpoznając skargę na ostateczną decyzję w przedmiocie wymeldowania Naczelny Sąd Administracyjny oparł swoje rozstrzygnięcie jedynie na wyjaśnieniach strony złożonych na posiedzeniu sądowym oraz pominął inne dowody zgromadzone w aktach sprawy, przez co rażąco naruszył art. 52 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>123</sup> oraz przepis art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast podważając celowość wyznaczenia przez sąd powszechny kuratora dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego dopuścił się obrazy art. 365 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Uznając, iż naruszenie powołanych przepisów niewątpliwie miało istotny wpływ na wynik sprawy, Rzecznik zaskarżył wyrok NSA rewizją nadzwyczajną do Sądu Najwyższego<sup>124</sup>. Niestety, Sąd Najwyższy nie zdążył rozpoznać rewizji nadzwyczajnej przed 1 stycznia 2004 r. i działając na podstawie art. 102 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,<sup>125</sup> postanowieniem z dnia 7 stycznia 2004 r., umorzył postępowanie<sup>126</sup>. Osoba, która wystąpiła do Rzecznika z wnioskiem o złożenie rewizji nadzwyczajnej została poinformowana o możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA skargą kasacyjną.

---

<sup>123</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368.

<sup>124</sup> RPO-424840-X/02

<sup>125</sup> Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Dz.U. Nr 153, poz. 1271.

<sup>126</sup> Sygn. III RN 58/03

#### **4. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne**

##### **A. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej w praktyce działania Rzecznika Praw Obywatelskich**

###### **a. Uwagi wstępne**

Rzecznik Praw Obywatelskich przywiązuje szczególnie znaczącą wagę do praktycznej realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, unormowanego bezpośrednio w art. 61 Konstytucji. Dał temu wyraz w deklaracji współpracy z 19 kwietnia 2001 r., wspierającej działania zmierzające do szybkiego uchwalenia ustawy o dostępie do informacji publicznej, sygnowanej również przez Centrum im. Adama Smitha, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich i Redakcję dziennika „Rzeczpospolita”. W deklaracji tej podkreślono między innymi, że należy uznać sytuację za nienormalną, gdy istnieje ustawa o informacjach niejawnych<sup>127</sup>, określająca zatem wyjątki od reguły, podczas gdy sama reguła, tj. wolny dostęp do informacji publicznej wciąż jest pozostawiona arbitralnym i subiektywnym decyzjom urzędników. Sygnatariusze deklaracji będą wspierać działania służące przyspieszeniu prac nad ustawą, w informacjach i komentarzach ukazywać jej znaczenie dla praworządnej Rzeczypospolitej, a także szerszy jej kontekst – w wymiarze międzynarodowym. Wydaje się, iż trudno jest przesądzająco określić na ile powyższa deklaracja przyczyniła się do uchwalenia projektowanej regulacji jeszcze przez Sejm III kadencji. Niemniej faktem jest, że nastąpiło to w dniu 6 września 2001 r., a ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>128</sup> weszła w życie 1 stycznia 2002 r. Znaczenie tej długo oczekiwanej ustawy trudno przecenić. Jest ona bowiem fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i może być na przykład daleko bardziej skutecznym narzędziem walki z korupcją niż Kodeks karny. Dlatego w wielu przypadkach prawo do kontroli społecznej powinno być ważniejsze

---

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.).

<sup>128</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198.

od ochrony prywatności<sup>129</sup>, zwłaszcza gdy chodzi o sytuację funkcjonariuszy publicznych. W tym ostatnim aspekcie istotne znaczenie posiada wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 r. wydany na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawa ta dotyczyła odmowy w 2002 r. Prezydenta miasta K. udostępnienia pismu „Rodzice w szkole” danych dyrektorów szkół powołanych na stanowiska z pominięciem konkursu, argumentując to rozwiązaniami przewidzianymi w ustawie z dnia o ochronie danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w K. oddalił skargę redakcji. Uznał, że odmowa nie łamie prawa, a żądania pisma nie uzasadniają także względy jak wolność prasy, kontrola i krytyka społeczna, a redakcja nie wskazała także w jakim celu potrzebne są żądane dane i jak dane te zamierza wykorzystać. We wniesionej rewizji nadzwyczajnej Rzecznik stwierdził, że odmowa rażąco narusza wolność prasy, prawo nie tylko dziennikarza, ale i każdego obywatela, wynikające wprost z Konstytucji. Z kolei ważny interes państwa przemawia za tym, by jak najszersza sfera działalności osób wykonujących funkcje lub zadania publiczne była jawna i poddana publicznej kontroli, bowiem jawność życia publicznego jest najlepszym remedium na liczne patologie sfery publicznej. Podobne informacje nie należą do sfery prywatności, więc nie może tu mieć zastosowania ustawa o ochronie danych osobowych. Nie ma zatem żadnych powodów, aby utajniać których dyrektorów szkół powołano na stanowiska bez przewidzianej procedury konkursowej. Rozumowanie to w pełni podzielił Sąd Najwyższy<sup>130</sup>.

#### **b. Polskie Normy jako informacja publiczna**

W związku z ponownym odrzuceniem przez Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego argumentacji RPO przemawiającej za uznaniem Polskich Norm za informację publiczną w świetle przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>131</sup>,

---

<sup>129</sup> O polach konfliktu między ustawą o ochronie danych osobowych a ustawą o dostępie do informacji publicznej, por. notkę „Czy prywatność jest najważniejsza”, „Rzeczpospolita”, Nr 44 z 21.02.2002 r., A-3.

<sup>130</sup> Wynik tej sprawy został także upowszechniony na łamach „Rzeczpospolitej”, Nr 232 z 4.10.2003 r., C-1.

<sup>131</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie o podjęcie działań w celu zlikwidowania niezgodnych z prawem praktyk PKN. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>132</sup> Prezes nie podzielił jednak przekonania Rzecznika o podleganiu Polskich Norm reżimowi prawnemu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W dniu 22 maja 2003 r. zainteresowana, która zgłosiła Rzecznikowi przedmiotowy problem, powiadomiła Rzecznika o rozprawie przed NSA<sup>133</sup>, który rozstrzygać będzie o spornej kwestii Polskich Norm w ujęciu ww. ustawy. Rzecznik zgłosił swój udział w przedmiotowej sprawie<sup>134</sup>. W związku z uznaniem przez NSA zasadności wniesionej skargi, Rzecznik skierował<sup>135</sup> do Prezesa Rady Ministrów kolejne pismo, ze wskazaniem na wyżej wymienione orzeczenie, w którym skład orzekający jednoznacznie uznał Polskie Normy za dokumenty urzędowe, podlegające udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. NSA w pełni podzielił więc pogląd Rzecznika o niezgodności z obowiązującym prawem działań PKN. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie – w związku z przedmiotowym rozstrzygnięciem NSA – kroków w kierunku zaniechania utrudniania przez PKN realizacji prawomocnego wyroku NSA, a także zaprzestania naruszania przez PKN obowiązującego prawa. Prezes Rady Ministrów zapewnił<sup>136</sup> Rzecznika o podjęciu działań po otrzymaniu wskazanego orzeczenia NSA wraz z uzasadnieniem. W dniu 9 października 2003 r. skarżąca, której zarzuty o bezprawnych praktykach PKN NSA uznał za zasadne, powiadomiła Rzecznika, że PKN w dalszym ciągu żąda komercyjnych opłat za kopię Polskiej Normy. Rzecznik zwrócił się<sup>137</sup> w tej sytuacji do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o informację, jakie działania zostały podjęte w celu doprowadzenia do zaprzestania naruszania prawa przez PKN. O podjęciu takich działań zapewniał Prezes w piśmie skierowanym do Rzecznika. Premier

---

<sup>132</sup> RCL 1603/3/03 z dnia 19.05.2003 r.

<sup>133</sup> Sygn. II SA 837/03 z dnia 2.07.2003 r.

<sup>134</sup> RPO-404182-I/02 z dnia 30.06.2003 r.

<sup>135</sup> RPO-404182-I/02 z dnia 3.07.2003 r.

<sup>136</sup> RCL-1603-3/03 z dnia 5.08.2003 r.

<sup>137</sup> RPO-404182-I/02 z dnia 21.10.2003 r.

powiadomił<sup>138</sup> Rzecznika, że sprawa została przekazana do PKN celem udzielenia odpowiedzi.

### **c. Dostęp do akt administracyjnych**

W dniu 24 czerwca 2003 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok<sup>139</sup> w sprawie ze skargi Redakcji „Tygodnika Pułtuskiego” na odmowę Starosty Pułtuskiego w przedmiocie dostępu do akt spraw administracyjnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>140</sup>, od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2001 r.

Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał NSA do ponownego rozpoznania. Sąd uznał m. in., że prasa ma gwarantowany dostęp do dokumentów urzędowych niezależnie od tego, czy dokumenty te stanowią część akt administracyjnych konkretnego postępowania administracyjnego, czy też nie stanowią części takich akt, chyba że udostępnieniu tych dokumentów stoi na przeszkodzie wyraźny przepis ustawowy. Udostępnienie więc przez organ administracji publicznej prasie dokumentów urzędowych (publicznych) stanowiących część akt sprawy administracyjnej, w tym decyzji wydanych przez ten organ w wyniku zakończenia postępowania, jest udzieleniem informacji o działalności tego organu w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe. Jeśli więc projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę lub w decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i w obu przypadkach stanowi integralną część tych decyzji, to zatwierdzony projekt budowlany powinien być traktowany tak, jak dokument urzędowy. W przypadku bezspornego stwierdzenia, że w aktach sprawy znajdują się dokumenty prywatne i inne materiały objęte ochroną danych osobowych, organ administracji publicznej powinien wyłączyć z akt sprawy te dokumenty i materiały lub ich część, zaś dokumenty i materiały nie objęte ochroną udostępnić prasie, chyba że zachodzą inne

---

<sup>138</sup> RCL-1603-3/03 z dnia 16.12.2003 r.

<sup>139</sup> Sygn. III RN 95/02.

<sup>140</sup> RPO-394841-I/01 z dnia 9.07.2002 r.

ustawowe podstawy do odmowy ich udostępnienia. Sprawa oczekuje na ponowne rozpoznanie przez NSA.

#### **d. Wolność prasy a prawo karne**

W 2002 r. Rzecznik podjął problem zgodności przepisów karnych, zawartych w ustawie – Prawo prasowe<sup>141</sup> z art. 14 i 54 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uznając iż ściganie z urzędu większości przestępstw przewidzianych w tej ustawie może naruszać wynikającą ze wskazanych przepisów wolność wypowiedzi. W ocenie Rzecznika potrzeba zachowania równowagi pomiędzy zagwarantowanymi w Konstytucji wolnością prasy (art. 14) oraz wolnością wyrażania swoich poglądów (art. 54 ust. 1), a prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47) nie wymaga publicznoskargowego trybu ścigania naruszeń dóbr osobistych uznanych za przestępstwa, wskazując jednocześnie, na istniejącą w Kodeksie postępowania karnego możliwość objęciem ściganiem z urzędu przestępstwa prywatnoskargowego w wypadku, gdy przemawia za tym interes społeczny. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości Rzecznika w tym zakresie, w związku z czym Rzecznik przedstawił problem właściwym komisjom Sejmu i Senatu. Z przedłożonych informacji przez Przewodniczącą Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności wynika, że wystąpienie Rzecznika zostało uznane za wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, który będzie przedmiotem posiedzenia Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności. Zapowiedziane posiedzenie odbyło się w dniu 18 lutego 2003 r. W związku z toczącymi się pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, w kierunku zmierzającym do ograniczenia możliwości wszczynania i prowadzenia z urzędu postępowań karnych o przestępstwa przewidziane w tej ustawie, Rzecznik Praw Obywatelskich precyzował swoje stanowisko w tej kwestii w kolejnych wystąpieniach legislacyjnych<sup>142</sup>. Między innymi Rzecznik

---

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 26.01.1984 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

<sup>142</sup> RPO-406448-II/02 z dnia 6.05 i 12.06.2003 r.

zaproponował konkretne zmiany w ustawie – Prawo prasowe, które mają na celu odejście od publicznoskargowego trybu ścigania tych przestępstw. Ponadto Rzecznik wyraził pogląd, że projekt zmian w Prawie prasowym, w formie zaproponowanej przez Rzecznika, lub innej – o ile Komisja uzna za wskazane zmianę przedstawionego projektu lub zmianę omawianej ustawy także w innych częściach – w tym np. co do zakresu penalizacji, objętego jej przepisami, powinien być skonsultowany z zainteresowanym środowiskiem dziennikarzy i wydawców prasy. Obecnie Rzecznik rozważa podjęcie innych – obok wyżej zaprezentowanych – działań w omawianej sprawie.

W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował również sprawy, w których organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości przedsiębrały czynności w stosunku do dziennikarzy wykonujących swoje obowiązki. Mianowicie Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z prośbą o dokonanie oceny zasadności wszczęcia postępowania i wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutu popełnienia przez dziennikarkę Życia Warszawy przestępstwa polegającego na podżeganiu do ujawnienia przez pracownika firmy Polkomtel tajemnicy służbowej – bilingów rozmów telefonicznych p. Lwa Rywina<sup>143</sup>. W ocenie Prokuratora Krajowego postępowanie w tej sprawie przebiega prawidłowo, a wyjaśnienia dziennikarki, iż wszystko co robiła, mieści się w ramach jej obowiązków dziennikarskich, trzeba traktować jako nieudolną linię obrony. Bieg tego postępowania będzie monitorowany przez Rzecznika. Ponadto Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie redaktora naczelnego dziennika „Super Express”, któremu przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że dopuszczając się publikacji pięciu artykułów zawierających dane osobowe i wizerunki dwóch osób, co do których posiadał informację, iż dopuszczają się czynów lubieżnych względem nieletnich – naruszył ich prawnie chroniony interes. Poza przedstawieniem zarzutów i przesłuchaniem dziennikarza w charakterze podejrzanego pobrano od niego odciski linii papilarnych oraz wykonano mu zdjęcia sygnalityczne. W tej sprawie Rzecznik wyraził pogląd, że

---

<sup>143</sup> RPO-455295-II/03 z dnia 25.11.2003 r.

pobieranie od dziennikarza śladów linii papilarnych i wykonywanie mu zdjęć sygnalitycznych stanowi przykład zbyt głębokiej ingerencji organów ścigania w prawem chronione dobra jednostki<sup>144</sup>. Komendant Główny Policji uznał, że czynności podejmowane przez funkcjonariuszy Policji w tej sprawie były prawidłowe. Także bieg tej sprawy będzie śledzony przez Rzecznika. Rzecznik zwracał również uwagę na to (kierując kasacje do Sądu Najwyższego), że sądy rozstrzygając kwestię odpowiedzialności karnej dziennikarza za znieważenie i zniesławienie funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych nie brały pod uwagę w swoich rozważaniach, czy oskarżenie dziennikarza przez prokuratora, w realiach konkretnej sprawy, nie stanowi naruszenia art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>145</sup>. Mianowicie Rzecznik w pełni podziela pogląd wyrażony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że prasa odgrywa zasadniczą rolę w społeczeństwie demokratycznym. Chociaż nie może przekraczać pewnych granic, w szczególności nie może naruszać dobrego imienia oraz praw innych osób, jej obowiązkiem jest przekazywanie informacji i poglądów we wszystkich sprawach dotyczących interesu publicznego w sposób odpowiadający jej obowiązkom i odpowiedzialności, a społeczeństwo ma również prawo je otrzymywać. W innym bowiem przypadku, prasa nie byłaby w stanie odgrywać istotnej roli „instytucji kontroli społecznej” (public watchdog). Art. 10 chroni nie tylko treść wyrażanych poglądów i informacji ale również formę, w jakiej są one przekazywane. Swoboda dziennikarska obejmuje również możliwość odwołania się do zastosowania pewnej przesady lub nawet prowokacji.

#### **e. Cenzura prewencyjna a prawo do informacji**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wydanie w trybie zabezpieczenia roszczenia (art. 755 Kpc) zakazu publikacji przez czas trwania procesu jakichkolwiek informacji dotyczących życia prywatnego powoda i jego rodziny, jego pracy zawodowej, jak również wymieniania imienia i nazwiska oraz publikacji wizerunku, stanowi naruszenie art. 54

---

<sup>144</sup> RPO-453515-II/03 z dnia 21.10.2003 r.

<sup>145</sup> Np. RPO-414287-II/02.

ust. 2 Konstytucji. Powziawszy więc informację, że w jednej ze spraw o ochronę dóbr osobistych wytoczonych przeciwko m.in. redaktorowi naczelnemu i wydawcy dziennika „Rzeczpospolita”, sąd orzekający wydał taki zakaz tytułem zabezpieczenia powództwa, Rzecznik przystąpił do tej sprawy w zakresie postępowania zabezpieczającego, domagając się zmiany wydanego postanowienia<sup>146</sup>. Uzasadniając swój udział w sprawie Rzecznik wyjaśnił, że powołany art. 54 ust. 2 Konstytucji zawiera bezwzględny zakaz stosowania cenzury prewencyjnej, która polega na kontroli treści przed ich publikacją, w odróżnieniu od cenzury represyjnej, jako kontroli informacji po ich opublikowaniu. Przy takim założeniu zakaz publikacji materiału prasowego, wydany przez sąd powszechny w trybie zabezpieczenia roszczenia, powinien być uznany za rodzaj cenzury prewencyjnej. Otóż publikacje prasowe, które legły u podstaw tej sprawy, a w konsekwencji wniosku o zabezpieczenie powództwa, związane były z powszechnie znaną i bulwersującą opinią publiczną sprawą nadużyć finansowych w PZU S.A. i PZU Życie S.A. W wymienionych spółkach akcjonariuszem jest również Skarb Państwa. Konstytucja w art. 61 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ponieważ treść przedmiotowych artykułów prasowych związana była z niegospodarnością majątkiem Skarbu Państwa, a więc realizowała prawo obywateli do informacji o zarządzaniu majątkiem publicznym, sposób zabezpieczenia dokonany przez sąd sprawia, że naruszenie zakazu cenzury prewencyjnej jest w tym przypadku również niedopuszczalną ingerencją w treść prawa konstytucyjnego określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Do chwili obecnej sąd II instancji nie rozstrzygnął jeszcze tej kwestii.

## **B. Praktyki dyskryminacyjne**

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się<sup>147</sup> dyrektor i nauczyciele Zespołu Szkół Specjalnych w Warszawie w sprawie dyskryminacyjnego charakteru przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2002 r. zmieniającego

---

<sup>146</sup> RPO-456529-IV/03.

<sup>147</sup> Pismo z dnia 17.01.2003 r.

rozporządzenie w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Jak powiadomili Rzecznika zainteresowani, wprowadzone rozwiązania prowadziły do bezpodstawnego i bezprawnego dyskryminowania grupy uczniów z upośledzeniem umysłowym. Tylko bowiem w przypadku tego rodzaju niepełnosprawności w szkołach zasadniczych specjalnych nie przewidziano możliwości nie umieszczania w nazwie szkoły umieszczonej na tablicy urzędowej, na sztandarze, na świadectwie oraz na pieczęciach, którymi opatruje się świadectwo określenia „specjalna” oraz określenia rodzaju niepełnosprawności uczniów. Jednocześnie, w przypadku zarówno ramowego statutu publicznego technikum, jak i liceum profilowanego i ogólnokształcącego, ustalono, że pomija się umieszczanie w ww. miejscach określenia „specjalne” oraz określenia rodzaju niepełnosprawności uczniów. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił<sup>148</sup> do MENiS o zajęcie stanowiska w zgłoszonej sprawie wprowadzenia przepisów dyskryminujących określoną grupę uczniów. Podzielając stanowisko skarżących i Rzecznika Praw Obywatelskich, MENiS powiadomiło<sup>149</sup>, że kwestionowane przepisy zostaną znowelizowane, a podnoszona dyskryminacja zlikwidowana. Kolejnym pismem MENiS powiadomiło<sup>150</sup> Rzecznika o wprowadzeniu zmian w sygnalizowanym kierunku, a tym samym zlikwidowaniu bezprawnej sytuacji dyskryminowania określonej grupy uczniów.

2. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się<sup>151</sup> grupa studentów VI roku Wydziału Lekarskiego płatnych studiów wieczorowych z prośbą o pomoc w związku z dyskryminacyjnym charakterem działań uczelni wobec studiujących w tym trybie. Jak informowali zainteresowani, pomimo, iż ich zajęcia odbywają się wraz z zajęciami studentów dziennych, razem również składają egzaminy, to jednak uzyskują różne dyplomy. Ich dyplomy będą bowiem wyraźnie wskazywać, że naukę pobierali, jako studenci studiów wieczorowych. Zainteresowani obawiali się więc, że będą dyskryminowani w trakcie szukania pracy. Rzecznik

---

<sup>148</sup> RPO-429832-I/03 z dnia 27.01.2003 r.

<sup>149</sup> DP-021-42/03 z dnia 16.04.2003 r.

<sup>150</sup> DKOS-4030-01/03/JK z dnia 1.08.2003 r.

<sup>151</sup> Pismo z dnia 14.04.2003 r.

wystąpił<sup>152</sup> do Rektora uczelni o zajęcie stanowiska w sprawie zarzutów i wskazanie podstaw prawnych kwestionowanej przez studentów praktyki. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Rektor powiadomił<sup>153</sup>, że polecił wszystkim jednostkom organizacyjnym działalności uniwersytetu zaniechanie stosowanych dotychczas oznaczeń – różnicujących studentów studiów stacjonarnych od wieczorowych i zaocznych. Jednocześnie wprowadzone zostały nowe oznaczenia ksiąg dyplomów.

3. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się<sup>154</sup> z prośbą o pomoc uczeń ubiegający się o przyjęcie do Akademii Marynarki Wojennej. Zainteresowany dwukrotnie kwestionował zasadność decyzji o odmowie przyjęcia go na studia, m. in. z uwagi na fakt, że wyniki (ilość uzyskanych punktów) egzaminu rekrutacyjnego podane zostały jedynie w stosunku do osób, które nie zostały przyjęte na studia. W przypadku osób przyjętych podano jedynie informację o przyjęciu, bez wskazania ilości uzyskanych punktów. To – zdaniem zainteresowanego – wykluczało możliwość porównania uzyskanych wyników, a tym samym możliwość oceny zasadności przyjęć i ich odmów. Co więcej, takie rozwiązanie zrodziło podejrzenia uzyskania statusu studenta, pomimo uzyskania przez określone osoby niewystarczającej ilości punktów. Rzecznik skierował<sup>155</sup> do Dowódcy Marynarki Wojennej pismo z prośbą o wyjaśnienie powodów ograniczenia podawania wyników egzaminów jedynie w stosunku do osób nieprzyjętych. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>156</sup> wyjaśniono, że powodem tak przyjętej praktyki jest fakt oceniania nie tylko wiedzy merytorycznej ubiegających się o przyjęcie na studia, ale także ich stanu zdrowia i stanu psychicznego. W tej sytuacji wyniki postępowania rekrutacyjnego nie są ujawniane, a decyzje o przyjęciu lub odmowie przyjęcia przekazywane indywidualnie na prywatne adresy uczniów. W kolejnym piśmie<sup>157</sup> do Dowódcy Marynarki Wojennej Rzecznik ponowił krytyczną opinię o stosowanych przez szkołę praktykach, wyjaśniając, że samo podanie ogólnie uzyskanej przez poszczególnych uczniów ilości

---

<sup>152</sup> RPO-438945-I/03 z dnia 16.04.2003 r.

<sup>153</sup> DO-090/2/2003 z dnia 18.11.2003 r.

<sup>154</sup> Pismo z dnia 25.08.2003 r.

<sup>155</sup> RPO-449893-I/03 z dnia 29.09.2003 r.

<sup>156</sup> S/2584/2003 z dnia 7.10.2003 r.

<sup>157</sup> RPO-449893-I/03 z dnia 12.11.2003 r.

punktów w żadnym razie nie jest równoznaczne z ujawnieniem informacji dotyczących ich stanu zdrowia. Jednocześnie Rzecznik podkreślił, że niewątpliwie uczniowie mają prawo zapoznać się z ogólnie uzyskanymi przez innych uczniów wynikami. Dowódca Marynarki Wojennej potwierdził<sup>158</sup> słuszność wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, uznając przyjętą zasadę za naruszającą prawa ubiegających się o przyjęcie na studia. Dowódca polecił jednocześnie Komendantowi Akademii Marynarki Wojennej przeprowadzenie kwalifikacji kandydatów na 2004 r. w sposób umożliwiający podanie do publicznej wiadomości wyników egzaminów merytorycznych. Dowódca powiadomił także Rzecznika, że zalecenie to nie ma jednak klauzuli obowiązującej, ponieważ zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>159</sup>, która wchodzi w życie 1 lipca 2004 r., szczegółowe warunki i tryb przyjmowania do szkół wojskowych oraz zakres i terminy składania egzaminów wstępnych, określi w drodze rozporządzenia Minister Obrony Narodowej.

4. Rzecznik wystąpił<sup>160</sup> do Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu z prośbą o informację o etapie prac nad rozporządzeniem regulującym pomoc materialną dla studentów studiów innych niż dzienne, o podjęcie których sygnalizował Trybunał Konstytucyjny w związku z wnioskiem<sup>161</sup> Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia regulującego zasady udzielania pomocy materialnej wyłącznie studentom studiów dziennych. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>162</sup> MENiS poinformowało, że problematyka pomocy materialnej dla studentów zostanie uregulowana w całości w ustawie o szkolnictwie wyższym. Projekt zmiany tej ustawy znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych.

5. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się<sup>163</sup> Prorektor ds. Collegium Medicum i Dziekan Wydziału Lekarskiego UJ z prośbą o wystąpienie do Ministerstwa Zdrowia w sprawie problemu powstałego w

---

<sup>158</sup> S/3186/2003 z dnia 12.12.2003 r.

<sup>159</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1750.

<sup>160</sup> RPO-444714-I/03 z dnia 31.07.2003 r.

<sup>161</sup> RPO-384399-I/01 z dnia 7.11.2001 r.

<sup>162</sup> DP-021-587/03/MS z dnia 18.11.2003 r.

<sup>163</sup> RPCM-500-3/2003 z dnia 15.10.2003 r.

związku z przyjmowaniem na studia dzienne studentów płatnych medycznych studiów wieczorowych. Jak poinformowali Rzecznikowi Zainteresowani, przystępujący do egzaminów wstępnych studenci, studiujący już w systemie wieczorowym, blokują miejsca kandydatom, którzy przystępują do egzaminu po raz pierwszy. Przy istniejącym limicie przyjęć wyznaczonym na studia medyczne przez Ministerstwo Zdrowia i jednoczesnym masowym przystępowaniu do egzaminów wstępnych przez wspomnianych wyżej studentów, powstał sygnalizowany problem. Rzecznik podzielił opinię przedstawicieli władz uczelni o naruszeniu w tej sytuacji zasady równości przy dostępie na studia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że studiujące już przez dwa i więcej lat osoby posiadają wyższe kwalifikacje i ich szanse do uzyskania statusu studenta studiów dziennych są większe, aniżeli osób przystępujących do egzaminów po raz pierwszy. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się<sup>164</sup> do Ministerstwa Zdrowia o zbadanie przedstawionego problemu. Zgodnie z odpowiedzią<sup>165</sup> udzieloną Rzecznikowi przez MZ, Ministerstwo skierowało do wszystkich rektorów uczelni medycznych pismo w celu zebrania opinii w przedmiotowej materii. Po zbadaniu sprawy i otrzymaniu opinii rektorów Ministerstwo przedstawi Rzecznikowi swoje stanowisko.

6. Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z wnioskiem o skierowanie przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 marca 2002 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać uczelnia, aby otworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów<sup>166</sup>, a w szczególności przepisu § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia, poświęconego sposobie wyznaczania minimum kadrowego w państwowych uczelniach wyższych. W ocenie zwracających się do Rzecznika rektorów szkół wyższych przepis § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia łamie przede wszystkim zasadę równości (art. 32 Konstytucji). Maksymalna długość pozostawania przez mianowanego nauczyciela akademickiego państwowej szkoły wyższej w stosunku pracy jest więc przewidziana, zgodnie z art. 95 ustawy o szkolnictwie wyższym,

---

<sup>164</sup> RPO-455020-I/03 z dnia 11.12.2003 r.

<sup>165</sup> NS/MM/o78/interw/03 z dnia 19.12.2003 r.

<sup>166</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 55, poz. 480.

do osiągnięcia przez daną osobę wieku 70 lat. Podobne ograniczenie wiekowe wprowadza również istotny w tej sprawie § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia MENiS, który zezwala na wliczanie do minimum kadrowego wymaganego dla danej uczelni państwowej tych nauczycieli akademickich, którzy są zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umowy o pracę, po nabyciu przez nich uprawnień emerytalnych, jednak nie dłużej niż do osiągnięcia 70 roku życia. Te ograniczenia wiekowe nie obowiązują w przypadku nauczycieli akademickich uczelni niepaństwowych. Do minimum kadrowego w takich uczelniach wlicza się, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, nauczycieli akademickich zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, dla których uczelnia ta stanowi podstawowe miejsce pracy. Zaliczenie takie odbywa się bez względu na wiek nauczyciela akademickiego. W odniesieniu do nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach niepaństwowych nie obowiązują więc ograniczenia wiekowe wymienione w § 2 ust. 2 rozporządzenia, co powoduje, że do minimum kadrowego w takich uczelniach wliczani są wszyscy nauczyciele spełniający (bez względu na swój wiek) warunki z § 2 ust. 1 rozporządzenia. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu<sup>167</sup> z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz o udzielenie informacji nt. planowanej nowelizacji skarżonego rozporządzenia. Na wspomniane wystąpienie Rzecznik otrzymał od Ministra odpowiedź<sup>168</sup>, informującą, iż sprawy będące przedmiotem materii rozporządzenia z 28 marca 2002 r. zostaną w niedługim czasie rozstrzygnięte, w związku z trwającymi pracami nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym oraz odpowiednimi do niej aktami wykonawczymi. W oparciu o te wyjaśnienia Rzecznik doszedł do przekonania, iż w obecnej chwili nie będzie korzystał w przysługującego mu uprawnienia do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie konstytucyjności rozporządzenia. Rzecznik uznał i poinformował o swoim stanowisku skarżących, iż przy opracowywaniu nowej ustawy o szkolnictwie wyższym i aktów wykonawczych będzie możliwość

---

<sup>167</sup> RPO-437157-I/03 z dnia 5.09.2003 r.

<sup>168</sup> Pismo z dnia 20.09.2003 r.

uwzględnienia argumentów Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

7. Rzecznik kontynuował problematykę związaną z opieką konsularną obywateli polskich podczas pobytu za granicą. Niewłaściwe traktowanie obywateli polskich przez brytyjskie, amerykańskie, włoskie i austriackie służby imigracyjne Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Spraw Zagranicznych w 2002 r.<sup>169</sup>. Z odpowiedzi Ministra<sup>170</sup> wynika, że w ostatnim czasie negatywnych zjawisk w sferze ruchu osobowego było więcej w Wielkiej Brytanii, USA i Izraelu. W Austrii i Włoszech po kolejnych interwencjach służby dyplomatycznej i konsularnej niewłaściwe zachowania służb granicznych, biorąc pod uwagę skalę wyjazdów obywateli polskich do tych krajów, stanowią obecnie margines. Przedmiotem najczęstszych skarg są działania służb granicznych Wielkiej Brytanii. Skargi dotyczą przede wszystkim uciążliwości odprawy granicznej i zasadności odmowy wjazdu. Obserwacje polskich służb konsularnych potwierdzają przewlekłość procedur, regułą jednak jest, że stosowane one są wobec wszystkich cudzoziemców. Duża zaś liczba odmów wjazdu była efektem podejmowania przez Polaków nielegalnej pracy oraz wzrostem ilości wniosków azytowych. Bieżąca sytuacja w ruchu przyjazdowym obywateli polskich do Wielkiej Brytanii – jak wskazuje notatka Konsulatu Generalnego RP w Londynie<sup>171</sup> - jest analogiczna jak w ostatnich 2-3 latach. Liczba skarg obywateli polskich na postępowanie brytyjskich służb imigracyjnych utrzymuje się na poziomie ubiegłych lat. Strona brytyjska nigdy jednak w odpowiedziach nie przyznaje racji skarżącym wskazując, że decyzje imigracyjne są uznaniowe. Zaprzecza stanowczo zarzutom dyskryminacji, przyznając jedynie, że sposób zadawania pytań przez urzędników imigracyjnych niekiedy może sprawiać wrażenie dosyć obcesowe, jednak nie wynika to ze złej woli urzędników lecz raczej z faktu, że są to osoby młode, nie posiadające wystarczającego doświadczenia zawodowego. Należy jednak oczekiwać, że sytuacja w ruchu przyjazdowym do Wielkiej Brytanii ulegnie istotnej zmianie z chwilą wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

---

<sup>169</sup> Informacja za 2002 r., str. 50

<sup>170</sup> Pismo z dnia 13.02.2003 r.

<sup>171</sup> Pismo z dnia 24.11.2003 r.

Służba konsularna otrzymała większą niż zwykle ilość sygnałów o złym traktowaniu Polaków przez służby amerykańskie. Nastąpiło to na początku 2002 r., po wprowadzeniu przez USA obostrzeń w procedurach granicznych związanych z działaniami antyterrorystycznymi. Podstawowym problemem jest nie tyle skala odmów wjazdu, co stosowana procedura wydalenia. Według polskich służb konsularnych, Polacy nie są jednak dyskryminowani w stosunku do innych cudzoziemców. Wobec władz amerykańskich problem zbyt rygorystycznego stosowania procedur wydalenia podnoszony był wielokrotnie. Dnia 31 grudnia 2002 r. wystosowało też notę do Ambasady USA w Warszawie z wyrazami zaniepokojenia polityką wizową wobec obywateli polskich oraz sposobem traktowania Polaków przez służby imigracyjne. Ponadto w nocy jako naruszenie postanowień Wiedeńskiej Konwencji o stosunkach konsularnych z 1963 r. określony został fakt niepowiadomienia naszych urzędników konsularnych w USA o zatrzymaniu polskich obywateli.

Niepokojący wymiar przybrały w pierwszej połowie 2002 r. przypadki nazbyt radykalnych, a czasem brutalnych interwencji służb granicznych Izraela wobec Polaków, którym odmówiono wjazdu. Podejmowane działania miały służyć ochronie rynku pracy. Skłoniło to MSZ do podjęcia zdecydowanych kroków w celu wyeliminowania zagrożeń, jakie sytuacja ta niosła dla ruchu osobowego między Polską a Izraelem i skargi na postępowanie władz imigracyjnych Izraela stały się obecnie rzadkie.

8. Do Rzecznika zwróciło się Porozumienie Programowe Plus<sup>172</sup> zarzucając, iż rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie opłat za dokonanie rezerwacji częstotliwości oraz za prawo wykorzystania częstotliwości<sup>173</sup> zawiera rozwiązania krzywdzące i niekorzystne dla nadawców niepublicznych. Jednocześnie we wniosku wyrażono obawę wobec jednej z poprawek do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne, która przewidywała

---

<sup>172</sup> Pismo z dnia 4.02.2003 r.

<sup>173</sup> Dz.U. Nr 237, poz. 2008.

przyznanie Ministrowi Infrastruktury prawo uznaniowego różnicowania opłat za wykorzystanie częstotliwości.

Wobec ogłoszonej 6 lutego 2003 r. zmiany kwestionowanego rozporządzenia<sup>174</sup> interwencja w tej sprawy stała się bezprzedmiotowa, natomiast w sprawie projektowanej poprawki do Prawa telekomunikacyjnego Rzecznik skierował wystąpienie do Marszałka Sejmu<sup>175</sup>, w którym wyraził pogląd, iż treść tej poprawki jest sprzeczna z ust. 32 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika przyjęcie ustawy z kwestionowanym przepisem prowadzi nieuchronnie do możliwości jej zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny w związku z czym wyraził nadzieję, że poprawka zostanie odrzucona, co też nastąpiło<sup>176</sup>.

9. Do Rzecznika zwrócił się obywatel<sup>177</sup> kwestionujący praktykę wystawiania przez Instytut Pamięci Narodowej zaświadczeń, iż określona osoba nie jest osobą pokrzywdzoną w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>178</sup> w przypadku, gdy w zasobach archiwalnych brak dokumentacji dotyczącej tej osoby. W wystąpieniu do Prezesa IPN<sup>179</sup> Rzecznik stwierdził, iż wniosek skarżącego zasługuje na wnikliwą analizę, bowiem wydaje się, iż brak w zasobie archiwalnym IPN określonych dokumentów nie uzasadnia praktykowanego sformułowania zaświadczenia. Zaświadczenie, że określona osoba nie jest pokrzywdzoną, zdaniem Rzecznika, uzasadnione jest zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, jedynie w zaświadczeniu odnoszącym się do osoby, która następnie została funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa. Zestawienie sytuacji skarżącego z sytuacją osoby objętej powołanym przepisem może rodzić pytanie, czy opisana praktyka formułowania zaświadczeń nie prowadzi do dyskryminacji osób, których dokumentacja została usunięta lub zniszczona. W odpowiedzi<sup>180</sup> Prezes IPN przedstawił argumentację, iż z art. 30 ust. 2 ustawy o IPN wynika

---

<sup>174</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 35, poz. 296.

<sup>175</sup> RPO-431341-I/03 z dnia 11.02.2003 r.

<sup>176</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 1070.

<sup>177</sup> Pismo z dnia 3.10.2003 r.

<sup>178</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.

<sup>179</sup> RPO-452772-I/03 z dnia 20.10.2003 r.

<sup>180</sup> Pismo z dnia 21.11.2003 r.

prawo każdego do wystąpienia z pytaniem, czy jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy, nie zaś z wnioskiem o udostępnienie dokumentów. Prezes IPN dodał również, że praktyka ta nie została zakwestionowana przez NSA<sup>181</sup>. Jednocześnie Prezes IPN powiadomił Rzecznika, że polecił dokonać ponownej analizy problemu, w celu jak najbardziej pełnego zagwarantowania należytej ochrony praw i wolności obywatelskich. Rzecznik oczekuje na jej wyniki.

10. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>182</sup> w art. 158 § 1 pkt 5 stanowiła, że ławnikiem może być wybrany ten, kto nie przekroczył 65 lat. Z propozycją zmiany powyższego uregulowania w sierpniu 2002 r. wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości Rada Ławnicza przy Sądzie Okręgowym we Wrocławiu. W związku z tym, że nie udzielono jej odpowiedzi, zwróciła się do Rzecznika o podjęcie stosownej interwencji. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie go o zajętym w tej sprawie stanowisku<sup>183</sup>. Z wyjaśnień przekazanych Radzie Ławniczej przy Sądzie Okręgowym we Wrocławiu przez Dyrektora Departamentu Legislacyjno – Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>184</sup> wynika, że w związku ze zgłaszanymi postulatami zmiany powyższego przepisu przez przesunięcie granicy wieku warunkującego możliwość wyboru ławnika, kwestia ta została zasygnalizowana Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Art. 158 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych został zmieniony ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw<sup>185</sup>. Zgodnie z nowym jego brzmieniem ławnikiem może być wybrany ten, kto nie przekroczył 70 lat. Samo zaś określenie w przepisach ustawy granicy wieku, po przekroczeniu której nie można pełnić funkcji ławnika w ocenie Rzecznika nie narusza postanowień Konstytucji, bowiem Konstytucja

---

<sup>181</sup> VSA 1572/03.

<sup>182</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

<sup>183</sup> RPO-440618-I/03 z dnia 15.05.2003 r.

<sup>184</sup> Pismo z dnia 11.08.2003 r.

<sup>185</sup> Dz.U. Nr 228, poz. 2256.

gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu, nie gwarantuje natomiast swobody pełnienia jakiejkolwiek funkcji, a ponadto nawet wykonywanie niektórych zawodów możliwe jest do czasu osiągnięcia określonego w stosownych przepisach wieku.

11. W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych<sup>186</sup>, które w całości uchylilo regulujące tę problematykę rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r.<sup>187</sup>, Rzecznik zmodyfikował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>188</sup>. Wobec tego, że kwestionowany przez niego akt utracił moc obowiązującą, a w nowym rozporządzeniu odstąpiono od ustalania limitu miejsc dla kandydatów na aplikantów notarialnych, Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie. Jednocześnie wniósł o stwierdzenie, że przepis § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych w związku z pkt. V Wzoru Ogłoszenia o konkursie stanowiącego załącznik do tego rozporządzenia jest niezgodny z art. 71 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>189</sup>, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, (przekroczenie granic upoważnienia ustawowego). Odnośnie zaś niekonstytucyjności § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 maja 2002 r. w sprawie przeprowadzania konkursu o wpis na listę, organizacji szkolenia, wzoru listy i legitymacji aplikantów rzecznikowskich<sup>190</sup> Rzecznik rozszerzył w tym zakresie wniosek także na § 5 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, gdyż pozostają one ze sobą w ścisłym związku<sup>191</sup>. Wniosek nie został dotychczas rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>186</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 629.

<sup>187</sup> Dz.U. Nr 77, poz. 829.

<sup>188</sup> Informacja za 2002 r., str. 56.

<sup>189</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369.

<sup>190</sup> Dz.U. Nr 56, poz. 505.

<sup>191</sup> RPO-379191-I/02; RPO-424304-I/02 pisma procesowe z dnia 25.02.2003 r., z dnia 3.06.2003 r., z dnia 5.01.2004 r.

### **C. Nadmiernie rygorystyczne przepisy o finansowaniu wyborów samorządowych**

1. W oparciu o nadesłane listy Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Marszałka Sejmu<sup>192</sup> o doprowadzenie do zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>193</sup>, które mają również odpowiednie zastosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dotyczy to w szczególności art. 83 d ust. 3 Ordynacji, który stanowi, że wpłata od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego może być dokonana jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą. Zastrzeżenia budziło przekazywanie środków pieniężnych przelewem, które wymaga aby obie strony rozliczenia posiadały rachunki bankowe. Określenie „przelew” przez autorów listów było zaś interpretowane w rozumieniu potocznym i oznaczało dokonanie gotówkowej wpłaty na rachunek bankowy komitetu wyborczego i dlatego też nie mogło być uznane za dokonane z zachowaniem ustawowych wymagań. Spowodowało to dla wielu osób bardzo dotkliwe konsekwencje. Po odrzuceniu bowiem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez Komisarza Wyborczego i oddaleniu przez Sąd odwołania od rozstrzygnięcia komisarza, sądy orzekały przepadek na rzecz Skarbu Państwa przyjętych przez komitet wyborczy korzyści majątkowych. Tworzone przez wyborców komitety wyborcze w większości przypadków składały się z ludzi niezaradnych życiowo, nieświadomych naruszeń prawa i niezamożnych. Nie miały więc one możliwości skorzystania z odpłatnej fachowej pomocy, w przeciwieństwie np. do komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne. W ocenie Rzecznika tak rygorystyczne uregulowania w przypadku wyborów samorządowych mogą skutecznie zrazić społeczność lokalną i tworzone przez nią komitety wyborcze do aktywnego udziału w wyborach. Wprawdzie podobne rozwiązania są w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz ustawie o wyborze Prezydenta RP, ale w przypadku wyborów samorządowych wprowadzone ograniczenia uznać należy za zbyt daleko

---

<sup>192</sup> RPO-457193-I/03 z dnia 5.12.2003 r.

<sup>193</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

idące. Ponadto w związku z tym, że z nadesłanych listów wynikało, że mimo zastrzeżeń w umowie rachunku bankowego zawartej z komitetem wyborczym, że wpłaty na rachunek komitetu wyborczego mogą być dokonywane jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, banki przyjmowały także wpłaty gotówkowe, Rzecznik skierował również wystąpienie do Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego<sup>194</sup>. W wystąpieniu zwrócił uwagę na nienależyte wywiązywanie się banków w tym zakresie z zawartych z komitetami wyborczymi umów, co także rodzić może problem ewentualnej odpowiedzialności cywilnej za naruszenie warunków umowy. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego<sup>195</sup> podzielił uwagi Rzecznika informując go, że wprawdzie nadzór bankowy nie ma możliwości interwencyjnego badania wywiązywania się przez banki z zawartych przez nie umów i nie jest upoważniony do występowania w roli arbitra w indywidualnych sporach pomiędzy stronami umów – bankami i ich klientami, jednakże w takich przypadkach właściwą drogą dochodzenia roszczeń są bezpośrednie negocjacje, a w razie braku ich skuteczności, postępowanie cywilne. Jednocześnie w odpowiedzi zaznaczył, że w oparciu o przekazane przez Rzecznika uwagi skierował stosowne pismo do prezesów wszystkich banków.

2. Rzecznik w oparciu o doświadczenia z głosowania w referendum ogólnokrajowym dotyczącym przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jakie miało miejsce w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r., w wystąpieniu do Marszałka Sejmu<sup>196</sup> powrócił do problemu realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Problem ten Rzecznik przedstawił już w 2000 r. ówczesnemu Marszałkowi Sejmu Maciejowi Płażyńskiemu<sup>197</sup>. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy nie gwarantują w pełni tej grupie osób możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego jakie zapewnia im art. 62 ust. 1 Konstytucji. Wiele bowiem osób niepełnosprawnych, upośledzonych fizycznie, niezdolnych było do opuszczenia domu i udania się do lokalu obwodowej komisji do spraw

---

<sup>194</sup> RPO-457193-I/03 z dnia 5.12.2003 r.

<sup>195</sup> Pismo z dnia 9.01.2004 r.

<sup>196</sup> RPO-442894-I/03 z dnia 21.07.2003 r.

<sup>197</sup> RPO-343669-I/00 z dnia 26.07.2000 r.

referendum. Wydaje się więc konieczne odstąpienie od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania i wprowadzenie przepisów zezwalających tej grupie wyborców na głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji.

3. Rzecznik zasygnalizował także Państwowej Komisji Wyborczej problem braku możliwości wydawania duplikatu zaświadczenia osobom, które pobrały zaświadczenie o prawie do głosowania, a następnie – często w sposób niezawiniony – je utraciły. Brak zaś zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu referendum, czy wyborów uniemożliwia udział w wyborach czy też w referendum ogólnokrajowym. Przepisy nie przewidują w takiej sytuacji możliwości dopisania do spisu wyborców w dniu głosowania<sup>198</sup>. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej poinformował Rzecznika, że obecnie nie ma możliwości dokonania zmian legislacyjnych pozwalających na wydawanie duplikatów zaświadczenia. Wprowadzenie takiego systemu wiązałoby się z koniecznością przekazywania wszystkim obwodowym komisjom wyborczym bądź do spraw referendum (w kraju i za granicą) wykazu anulowanych zaświadczeń. Biorąc pod uwagę, że zaświadczenia wydawane są przez wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz konsulów do czasu przekazania spisów osób uprawnionych do głosowania przewodniczącym komisji obwodowych (co następuje najczęściej w przeddzień głosowania), to na sporządzenie centralnego zestawienia anulowanych zaświadczeń i przekazanie ich komisjom obwodowym było by niezmiernie mało czasu. Istniałoby także ryzyko, że wykazy nie trafiłyby do każdej komisji. Jednocześnie, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, problem będzie można rozwiązać w przyszłości, np. poprzez utworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców i umożliwienie każdej komisji obwodowej dokonywania w niej wpisów. Wówczas nie będzie występował problem zaświadczeń. Jednakże system taki wymaga ogromnych nakładów finansowych, dlatego też w obecnej sytuacji budżetu Państwowa Komisja Wyborcza nie widzi możliwości wprowadzenia go w najbliższym czasie<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> RPO-444200-I/03 z dnia 15.07.2003 r.

<sup>199</sup> Pismo z dnia 23.07.2003 r.

#### **D. Bezczyność organów ścigania**

1. Rzecznik podjął interwencję u Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>200</sup> po serii skarg napływających licznie w ostatnich miesiącach do Biura, dotyczących niewłaściwej reakcji jednostek prokuratury na nasilające się przypadki propagowania i rozpowszechniania informacji, książek i broszur o treści antysemitkiej. Kwestie te były już wcześniej przedmiotem zainteresowania Rzecznika, który nie tylko interesował się prowadzonymi postępowaniami w sprawach o znieważanie określonych grup narodowościowych<sup>201</sup>, ale i wskazywał błędy organom prokuratury, zarówno natury procesowej, świadczące o niestaranności przeprowadzonego postępowania (np. brak przesłuchania istotnych dla sprawy świadków), jak i złego rozumienia przepisów art. 256 i 257 Kk., wbrew poglądom wyrażanym w doktrynie prawa karnego. Prokuratura z widocznym oporem podejmowała się ścigania czynów, które nie tylko w ocenie Rzecznika, ale także w odbiorze społecznym, są wysoce szkodliwe, karygodne i wymagają publicznego napiętnowania. Jednocześnie Rzecznik zaproponował, aby Minister Sprawiedliwości rozważył wniesienie poprawki nowelizującej art. 257 Kk, objęcia tego rodzaju zachowań ściganiem z urzędu, wzmacniając zarazem pozycję procesową osób pokrzywdzonych przestępstwem stypizowanym w art. 257 Kk. W chwili obecnej Rzecznik oczekuje na odpowiedź ze strony Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie.

Pismo w tej samej materii Rzecznik skierował również do bp Piotra Libery - Sekretarza Generalnego Episkopatu Polski<sup>202</sup>, przedstawiając ważkość zagadnienia tolerancji i roli Kościoła katolickiego w jej ochronie, kształtowaniu właściwych postaw ludzkich i obywatelskich, jak i dawaniu publicznie wyrazu sprzeciwu dla zjawisk zagrażających tolerancji. Rzecznik wyraził nadzieję, że problem publikacji

---

<sup>200</sup> RPO-454786-I/03 z dnia 4.12.2003 r.

<sup>201</sup> Skarga z dnia 10.07.2003 r. skutkująca podjęciem sprawy – RPO-447163-I/03 (pisma RPO kierowane do Prokuratury Warszawa - Śródmieście z 24.07., 2.10. oraz 19.12.). W piśmie z prokuratury z 5.01.2004 r. Rzecznik został poinformowany, że wniesiono w tej sprawie do Sądu Rejonowego – Warszawa - Śródmieście akt oskarżenia z art. 256 Kk.

<sup>202</sup> Wystąpienie z dnia 11.12.2003 r.

antysemickich i potrzeba promowania tolerancji będzie także przedmiotem obrad podczas spotkań Konferencji Episkopatu Polski. Rzecznik poinformował Jego Ekszelencję Biskupa o planowanym na pierwsze miesiące 2004 r. spotkaniu w szerokim gronie, z udziałem władz państwowych, sądów, prokuratury, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji obywatelskich. Biskup Libera w swoim liście<sup>203</sup> podzielił troskę Rzecznika dotyczącą szerzenia się praktyk budzących sprzeciw i naruszających godność i dobre imię drugiego człowieka. Biskup Libera poinformował Rzecznika o funkcjonowaniu w strukturze Konferencji Episkopatu Komitetu Dialogu z Judaizmem, koordynującego działania Episkopatu w kwestiach podniesionych przez RPO.

#### **E. Nieuzasadnione działania policji wobec kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej**

Rzecznik otrzymał do wiadomości kopię protestu skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego<sup>204</sup> oraz wniosok Kościoła Chrześcijan Baptystów (Pierwszy Zbór w Gdańsku)<sup>205</sup> w związku z ujawnieniem przez prasę, iż Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji rozesłał do podległych jednostek terenowych pismo w sprawie prowadzenia rozpoznania działających na ich terenie „sekt destrukcyjnych i nowych ruchów religijnych”. Wśród wymienionych grup podlegających rozpoznaniu znalazły się m.in. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Chrześcijan Baptystów, Kościół Zielonoświątkowy i inne kościoły i związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej. W związku z powyższym Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>206</sup> z prośbą o udostępnienie kopii odpowiedzi udzielonej Kościołowi Adwentystów Dnia Siódmego oraz o informację, jakie kroki zamierza podjąć Minister dla zapewnienia poszanowania art. 25 Konstytucji przez podległe mu struktury. W

---

<sup>203</sup> Pismo z dnia 18.12.2003 r.

<sup>204</sup> Pismo z dnia 9.04.2003 r.

<sup>205</sup> Pismo z dnia 22.04.2003 r.

<sup>206</sup> RPO-354290-I/03 i RPO-440511-I/03 z dnia 13.05.2003 r.

odpowiedzi<sup>207</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, iż zjawisko nowych ruchów religijnych działających w Polsce budzi duże emocje społeczne. Do kategorii „nowych ruchów religijnych”, czy też „sekt” nie powinno się włączać kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanym statusie prawnym.

#### **F. Nieuzasadnione praktyki pobierania dodatkowych opłat przez niektóre Starostwa Powiatowe przy wydawaniu paszportów**

Do Rzecznika zwróciła się obywatelka<sup>208</sup> ze skargą na Starostwo Powiatowe w Lubaniu, które przy ubieganiu się wydanie paszportu, oprócz opłaty paszportowej pobierało także opłatę „manipulacyjną”. Rzecznik zwrócił się o zajęcie w tej kwestii stanowiska do Zastępcy Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>209</sup>. Z nadesłanych wyjaśnień<sup>210</sup> wynika, że przepisy prawne dotyczące wydawania paszportów obywatelom polskim nie przyznają starostwom powiatowym żadnych kompetencji w sprawach o wydanie paszportu. Ewentualna działalność starostwa w tym zakresie może wynikać tylko z porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą a Samorządem Powiatowym w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie powiatowym. W przypadku zawarcia porozumienia, powiat występuje w przekazanych sprawach w roli organu administracji publicznej i może pobierać wyłącznie opłaty wskazane w przepisach prawnych określających kompetencje organu w danej sprawie. W przypadku wydawania paszportów będą to opłaty określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie opłat paszportowych<sup>211</sup>, wykonująca określone zadania należące do jego kompetencji, nie może i w związku z podjętą przez Departament Rejestrów Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

---

<sup>207</sup> Pismo z dnia 9.06.2004 r.

<sup>208</sup> RPO-428520-I/03.

<sup>209</sup> Pismo z dnia 17.01.2003 r.

<sup>210</sup> Pismo z dnia 28.01.2003 r. i z dnia 16.05.2003 r.

<sup>211</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 346.

Administracji interwencją Starostwa Powiatowe nie będą pobierać opłat dodatkowych, określonych jako „manipulacyjne”.

### **G. Samorządy zawodowe**

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów<sup>212</sup> Rzecznik otrzymał kilkaset listów, których autorzy kwestionowali szereg przepisów tej ustawy, a w szczególności nakładających na osoby wykonujące powyższe zawody obowiązek przynależności do określonego samorządu zawodowego oraz ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Jednakże po analizie powyższych uregulowań nie znalazł argumentów, które uzasadniałyby zaskarżenie ich do Trybunału Konstytucyjnego. W państwach demokratycznych część zadań publicznych Konstytucja i ustawy przekazują do wykonania samemu rządowi i jego administracji, pozostałą zaś część zdecentralizowanym podmiotom i organom administracji publicznej wskazanym ustawowo, między innymi samorządom zawodowym. W drodze ustawy mogą być tworzone samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Pociąga to za sobą obowiązkową przynależność do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody. Zadania i zakres działania samorządów zawodowych nie są dowolnie kształtowane, lecz wynikają bezpośrednio z mocy prawa. Samorząd zawodowy architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów wprowadzony został ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r., która określiła byt prawny i zakres działania tych samorządów. Analiza tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że są samorządami zawodowymi w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, a więc reprezentującymi osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, co pociąga za sobą przymusową przynależność do nich wszystkich osób wykonujących powyższe zawody. Ustawodawca tworząc powyższe samorządy zawodowe umożliwił im pobieranie składek członkowskich, wyposażając Krajowy Zjazd Izby w kompetencje do określania ich wysokości. Trudno też uznać za niekonstytucyjne przepisy nakładające na

---

<sup>212</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.

członków izby danego samorządu zawodowego obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wynikać w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, skoro obowiązek ten wynika z ustawy. Natomiast w myśl ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej<sup>213</sup>, poza wskazanymi w niej ubezpieczeniami, ubezpieczenia obowiązkowe mogą wynikać także z innych ustaw. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej jest obecnie powszechnie stosowane, w odniesieniu do samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, stanowiąc formę zabezpieczenia ewentualnych roszczeń osoby trzeciej.

Jednakże Rzecznik Praw Obywatelskich, po analizie nadesłanych listów, dostrzegając trudności jakie stworzyły dla środowiska inżynierów, architektów i urbanistów kwestionowane przez autorów listów unormowania, skierował stosowne wystąpienie do Ministra Infrastruktury<sup>214</sup>, w którym wskazał na potrzebę zróżnicowania wysokości składki członkowskiej w zależności od uzyskiwanych przez nie dochodów. W wystąpieniu Rzecznik zasygnalizował także problem żądania przez samorząd architektów i urbanistów od osób, które zostały zawieszony w prawach członka, uiszczenia składek za okres zawieszenia. W ocenie Rzecznika przyjęcie konstrukcji, że zawieszenie w prawach członka powoduje jedynie zawieszenie w prawach, nie dotyczy zaś obowiązków jest niedopuszczalne. Prawa, jak i obowiązki są ze sobą bowiem nierozzerwalnie związane. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się równocześnie z prośbą o rozważenie możliwości skorzystania z kompetencji przewidzianej w omawianej dla doprowadzenia do stanu poszanowania zasad prawa oraz słuszności i sprawiedliwości. Z odpowiedzi nadesłanej przez Wicepremiera<sup>215</sup> wynika, że jeśli chodzi o wysokość składek członkowskich w izbach minister nie może ingerować, gdyż nie jest organem nadrzędnym nad samorządami zawodowymi. Wysokość ich zależy od ustaleń walnych krajowych zjazdów poszczególnych samorządów uchwalonych przez delegatów z

---

<sup>213</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.

<sup>214</sup> RPO-431187-I/03 z dnia 15.04.2003 r.

<sup>215</sup> Pismo z dnia 10.10.2003 r.

poszczególnych izb okręgowych. Odnosnie zaś uchwały samorządu architektów zobowiązującej osoby, które zostały zawieszony w prawach do uiszczania składki za okres zawieszenia, Minister podzielił przedstawione w wystąpieniu zastrzeżenia Rzecznika, jednocześnie stwierdził, że nie może interweniować w tym zakresie, bowiem uchwała nieprawomocna. W ocenie Rzecznika trudno pogląd taki uznać za prawidłowy. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury o ponowne przeanalizowanie sprawy<sup>216</sup>. Z kolejnej odpowiedzi Wicepremiera wynika<sup>217</sup>, że rozważy on potrzebę ewentualnego zwrócenia się do Krajowego Zjazdu Izby Architektów, który odbędzie się w 2004 r., o podjęcie stosownej uchwały, która zniosłaby obowiązek uiszczania składki członkowskiej przez osoby zawieszony. Wicepremier poinformował także Rzecznika, że w trakcie najbliższej nowelizacji ustawy o samorządach zawodowych zamierza zaproponować odpowiedni zapis jednoznacznie regulujący status zawieszonych członków. Rzecznik Praw Obywatelskich informację tę przyjął i w kolejnym wystąpieniu, jakie skierował w tej sprawie do Wiceprezesa Rady Ministrów<sup>218</sup> wskazał na potrzebę zaproponowania w trakcie nowelizacji rozwiązań, które regulowałyby kwestie związane ze składkami członkowskimi i innymi opłatami na rzecz samorządu. W szczególności chodzi o kryteria, jakimi powinien kierować się właściwy organ samorządu ustalając ich wysokość. Wysokość składki ustalonej przez samorzady powinna być zróżnicowana w zależności od statusu społecznego członka (emeryt, rencista czy osoba nie wykonująca zawodu, lecz pozostająca w strukturach samorządowych). Aktualnie Rzecznik oczekuje na stanowisko Wicepremiera w tej kwestii.

## **5. Ocena stanu przestrzegania prawa przez administrację lokalną**

1. Samorząd, uznawany za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi wpisał się już trwale do ustroju Polski. Jednostki

---

<sup>216</sup> RPO-431187-I/03 z dnia 10.10.2003 r.

<sup>217</sup> Pismo z dnia 24.11.2003 r.

<sup>218</sup> RPO-431187-I/03 z dnia 14.01.2004 r.

samorządu terytorialnego, których działanie oceniane jest przez pryzmat pracy zatrudnionych przez nie pracowników, spotykają się z częstą krytyką, zwłaszcza pracy aparatu urzędniczego, dalekiej od oczekiwań obywateli państwa prawa.

Dokonywana corocznie ocena funkcjonowania administracji lokalnej musi zawierać zastrzeżenie, że praca aparatu urzędników samorządowych obserwowana z pozycji listów napływających do Biura Rzecznika i artykułów prasowych jest dość jednostronna, ograniczona wyłącznie do spostrzegania wad funkcjonowania samorządów lokalnych<sup>219</sup>. Generalizowanie krytycznych ocen, może wydawać się krzywdzące dla wielu organów samorządowych i pracowników ich aparatu urzędniczego. Rzecznik dostrzega godną niejednokrotnie uznania wiedzę, energię i zapał wielu z tych ludzi w dążeniu do lepszego, sprawniejszego załatwiania spraw. Te cechy, wsparte rozumieniem służebnej roli wobec mieszkańców sprawiają, że coraz liczniejsze są te miejsca, gdzie samorząd lokalny postrzegany jest jako wspólne dobro.

2. Jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców przez administrację publiczną pozostawia ogromny obszar wymagający poprawy. W tym obszarze znajduje się zarówno, badanie rzetelności postępowań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego nie tyle za pośrednictwem coraz chętniej wprowadzanych, recypowanych z prawa gospodarczego norm jakości ISO, ale poprzez zastosowanie instrumentów administracyjnych, takich jak standardy stosowania prawa jak również problematyka skuteczności realizowania zaleceń organów nadzoru. Do standardów postępowania polskich urzędników należy niewątpliwie włączyć zwłaszcza uprzejmość i działanie oparte na zdrowym rozsądku, oczywiście stosowanym na podstawie i w granicach prawa. Istotnym problemem pozostaje bezczynność organów w udzielaniu odpowiedzi na pisma petentów lub podejmowanie działań, interwencji czy decyzji koniecznych w danej sytuacji, co wielokrotnie związane jest z

---

<sup>219</sup> W dniu 4.11.2003 r. na konferencji organizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Rzecznik przedstawił w wystąpieniu swoje doświadczenia i uwagi na temat „o lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego”. Zostanie ono opublikowane w materiałach z konferencji przygotowywanych przez wydawnictwo Senatu RP.

zasygnalizowanym powyżej problemem niedoskonałości instytucji skargi z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego. Bezczynność organu w skrajnym przypadku wyniosła prawie rok<sup>220</sup>. Problem ten dotyczy zarówno organów naczelnych<sup>221</sup>, wojewodów<sup>222</sup>, administracji specjalnej<sup>223</sup> jak i samorządu terytorialnego<sup>224</sup>. W wielu przypadkach dopiero podjęcie przez Rzecznika sprawy do wyjaśnienia kładło kres bezczynności organu. Takie postępowanie organów administracji, przeczy zasadzie demokratycznego państwa prawa, mającego stać na straży praworządności oraz obowiązku organów władzy publicznej do działania w ramach i na podstawie obowiązującego prawa. Nadal jednym z najtrudniejszych problemów przejawiających się w skargach kierowanych do Rzecznika jest brak rzetelności działania organów samorządu oraz ignorowanie lub omijanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie: nieterminowości udzielania odpowiedzi na skargi, zapytania i wnioski mieszkańców<sup>225</sup>, a nawet brak uzasadnień w przypadku przedłużenia postępowań kończących się decyzją<sup>226</sup>, udzielania odpowiedzi ogólnikowych, jedynie pośrednio odnoszących się do treści skargi<sup>227</sup>, braku udzielania pouczeń o środkach odwoławczych od decyzji wydawanych przez organy samorządowe, a zwłaszcza rozstrzygnięć komisji konkursowych na dyrektora szkoły<sup>228</sup>, braku wyjaśnień o uprawnieniach obywateli, zwracających się z zapytaniami w konkretnych sprawach<sup>229</sup>, w tym braku precyzji wyjaśnień w sprawach inwestycyjnych (kosztów i zasad budowy infrastruktury komunalnej)<sup>230</sup>, hołdownie postawom legalizmu biurokratycznego charakterystycznego dla postawy usprawiedliwionej działaniem zgodnie z literą prawa, ale bez analizy czy

---

<sup>220</sup> RPO-438382-X/03.

<sup>221</sup> RPO-424854-X/03, RPO-408650-X/02.

<sup>222</sup> RPO-434460-X/03, RPO-449425-X/03, RPO-367193-X/01.

<sup>223</sup> RPO-442537-X/03, RPO-448547-X/03, RPO-452774-X/03.

<sup>224</sup> RPO-423000-X/02, RPO-428382-X/03, RPO-440609-X/03, RPO-448547-X/03, RPO-428674-X/03, RPO-442700-X/03, RPO-367193-X/01, RPO-446211-X/03, RPO-445669-X/03, RPO-450686-X/03, RPO-453512-X/03.

<sup>225</sup> RPO-454461-X/03, RPO-450528X/03.

<sup>226</sup> RPO-455825-X/03.

<sup>227</sup> RPO-437102-X/03, RPO-438519-X/03.

<sup>228</sup> RPO-43581-X/03, RPO-431520-X/03, RPO-445715-X/03.

<sup>229</sup> RPO-448391-X/03, RPO-446989-X/03, RPO-446571-X/03.

<sup>230</sup> RPO-450676-X/03, RPO-452658-X/03, RPO-459145-X/03, RPO-443986-X/03, RPO-43644-X/03.

oprócz tego, że działanie mieści się w granicach prawa, odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku. Nagannie Rzecznik oceniać musi także nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi, zwłaszcza we współpracy z organizacjami obywatelskimi i bezradność, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Należy także zauważyć, iż wymienione błędy dotyczyły nie tylko odpowiedzi udzielanych interesantom, ale także odpowiedzi udzielanych RPO, co zwłaszcza w przypadku udzielania odpowiedzi niepełnych i wymijających przedłuża postępowania prowadzone przez Rzecznika. Rzecznik z reguły nie włącza się do prowadzonej przez właściwe organy procedury odwoławczej. Odnotowuje jednak wzrost wpływu spraw, które mogłyby zostać załatwione przez administrację publiczną o ile byłyby rozpatrywane z należytą starannością i uwagą.

3. Analiza skarg napływających do Rzecznika potwierdza, iż w dalszym ciągu organy samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego, które są niezgodne z Konstytucją i ustawami. Najczęściej spotykanym błędem przy uchwalaniu prawa miejscowego jest przekraczanie granic upoważnień zawartych w ustawie, które prowadzi nieraz do sytuacji, że prawo miejscowe wkracza w sferę stosunków prawnych uregulowanych już przez ustawę i normuje je w sposób odmienny od regulacji ustawowych<sup>231</sup>. Błędy takie Rzecznik dostrzegł badając uchwały regulujące taryfy opłat za przejazdy komunikacją miejską i przepisy porządkowe w tej komunikacji oraz zasady przyznawania lokali z zasobów komunalnych. Na przykład do Rzecznika docierały sygnały od mieszkańców Śląska, iż na terenie niektórych gmin, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej obciążają pasażerów podróżujących bez biletu opłatami za dowiezienie na Policję oraz za czynności związane z ustaleniem tożsamości pasażera przy pomocy Policji lub Straży Miejskiej. Po zbadaniu sprawy okazało się, że wspomniane opłaty pobierane są na podstawie przepisów uchwał organów samorządu terytorialnego określających taryfy opłat za przejazdy środkami komunikacji zbiorowej. Ponieważ przepisy ustawy – Prawo przewozowe nie zawierają upoważnienia do ustanowienia w drodze

---

<sup>231</sup> RPO-426929-X/03.

przepisów prawa miejscowego takich sankcji finansowych Rzecznik zaskarżył je do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>232</sup>. Ponieważ organy, które wydały zakwestionowane przez Rzecznika akty prawa miejscowe, uznały argumenty i stanowisko Rzecznika zawarte w skargach do NSA i zmieniły wadliwe przepisy dotyczące opłat dodatkowych w komunikacji miejskiej, Rzecznik wycofał swoje skargi i wniósł o umorzenie postępowań przed NSA.

4. Wzrastająca świadomość prawna obywateli i coraz lepsze zrozumienie istoty samorządności sprawiają, iż członkowie wspólnot samorządowych coraz częściej domagają się udziału bezpośredniego w procesach decyzyjnych lub przynajmniej transparentności tych procesów. Podobnie jak w minionych latach, w ubiegłym roku nadal zwracano uwagę na trudności w realizacji prawa do wychowania dzieci poprzez faktyczne utrudnienie wyboru szkoły i organu prowadzącego<sup>233</sup> lub brak wpływu zainteresowanych na powtórne powierzenie stanowiska dyrektora szkoły<sup>234</sup>. W roku 2003 r. w większym stopniu wola obywateli odnosiła się do możliwości współdecydowania przez mieszkańców o zasadach wykonywania zadań samorządowych, w szczególności tych, które ich bezpośrednio dotyczą (inwestycje komunalne<sup>235</sup>, reorganizacja szkół i placówek oświatowych<sup>236</sup>, zmiana granic gmin<sup>237</sup>, zmiana ustroju gminy<sup>238</sup>).

W 2003 r. wpłynęło do BRPO znacznie mniej niż w latach poprzednich skarg dotyczących stosowania przepisów prawa do informacji przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>239</sup>. Pomimo tego zjawiska widać potrzebę stworzenia standardów dostępności informacji publicznych związanych z funkcjonowaniem organów jednostek samorządu terytorialnego, a także standardów postępowań administracyjnych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym procedur

---

<sup>232</sup> RPO-423354-X/02, RPO-425727-X/02.

<sup>233</sup> RPO-438519-X/03, RPO-444259-X/03.

<sup>234</sup> RPO-431520-X/03, RPO-445715-X/03.

<sup>235</sup> RPO-436044-X/03, RPO-443986-X/03, RPO-452658-X/03, RPO-459145-X/03.

<sup>236</sup> RPO-450350-X/03, RPO-438519-X/03, RPO-448802-X/03.

<sup>237</sup> RPO-444338-X/03.

<sup>238</sup> Ustawa z dnia 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361).

<sup>239</sup> RPO-431996-X/03, RPO-436604-X/03, RPO-437672-X/03.

w poszczególnych grupach spraw samorządowych, które mogą być udostępniane drogą elektroniczną. Zaledwie kilka spraw, i to jedynie pośrednio, dotyczyło wydawanego przez samorzady Biuletynu Informacji Publicznej<sup>240</sup>. Rzecznik badając różne sprawy samorządowe zwrócił jednak uwagę na fakt, iż strony internetowe jednostek samorządu terytorialnego, zawierające Biuletyn Informacji Publicznej są niekompletne. Ponadto jedynie niektóre z jednostek samorządu terytorialnego zdecydowały się na umieszczanie na swoich stronach internetowych wykazów podjętych uchwał. Nie zawsze są także powszechnie publicznie dostępne zarządzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Rzecznik rozważa możliwość podjęcia tego problemu w aspekcie generalnym w 2004 r.

Mając na uwadze dostrzegane błędy w funkcjonowaniu administracji nie sposób nie zrozumieć coraz powszechniejszej opinii o potrzebie ugruntowania procedur służących informacji publicznej i zaostrzenia przepisów zapobiegających korupcji. Z uznaniem należy odnieść się w tym zakresie do prowadzonego przez Fundację Batorego we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka „Programu Przeciw Korupcji”, którego celem jest przeciwdziałanie korupcji i upowszechnianie standardów przejrzystości życia publicznego. Rzecznik w pełni popiera działania legislacyjne i praktyczne zmierzające do ograniczenia i likwidacji zjawiska korupcji, powszechnie obecnie dostrzeganej w administracji publicznej w tym w administracji samorządowej. Likwidacja korupcji nastąpić może jedynie wówczas gdy transparentne staną się wszelkie podstawy rozstrzygnięć administracji publicznej i w pełni zapewniona zostanie realizacja zasady dostępu do informacji zagwarantowana w art. 61 Konstytucji. Mimo obowiązywania od wielu miesięcy ustawy o dostępie do informacji publicznej stwierdzić należy, że obywatele korzystają w zbyt małym stopniu z tego rodzaju informacji. Jest to wielki problem tkwiący nie tyle w braku norm prawnych, ile w braku egzekucji obowiązującego prawa.

Od początku 2003 r. obowiązują, wprowadzone z wielkim rygoryzmem do ustaw normujących ustrój samorządu terytorialnego,

---

<sup>240</sup> RPO-451321-X/03.

zaostrzone przepisy antykorupcyjne. Jakkolwiek autorom nowelizacji przyświecały godne uznania intencje, w ocenie Rzecznika w sprawie tej doszło jednak do konfliktu konstytucyjnie chronionych wartości, a mianowicie prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji) i prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). W takich sytuacjach, w których dochodzi do kolizji praw chronionych ustawą zasadniczą rozwiązania normatywne wymagają szczególnej staranności legislacyjnej, a przede wszystkim wyważenia proporcji między dobrem chronionym a dobrem podlegającym ograniczeniu. Jak podano w uzasadnieniu wprowadzonej w życie z początkiem roku ustawy<sup>241</sup>, u podstaw zaostrzenia przepisów antykorupcyjnych było to, że w stosunku do danych zawartych w oświadczeniach majątkowych „tryb kontroli był fikcyjny i nieefektywny, a w wielu przypadkach nie był, mimo obowiązku ustawowego, w ogóle egzekwowany. Dlatego też pomimo roli, jaką określił przed tymi przepisami ustawodawca, nie mogły one w praktyce przyczynić się do ograniczenia korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego,<sup>242</sup>. W świetle takich stwierdzeń, wskazujących nie tyle na systemową wadliwość dotychczasowych regulacji prawnych, ile na problemy odnoszące się do praktyki i pozostające wyłącznie w sferze stosowania prawa, budzić muszą również wątpliwość, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Do Rzecznika napłynęła fala skarg<sup>243</sup> dotyczących nowelizacji przepisów o samorządzie terytorialnym<sup>244</sup>, które wprowadzając kolejne ograniczenia w łączeniu sprawowania mandatu radnego z prowadzeniem działalności

---

<sup>241</sup> Ustawa z dnia 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806 ze zm.).

<sup>242</sup> Uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym... opublikowane na stronie internetowej Sejmu 31.03.2003 r.

<sup>243</sup> Do BRPO wpłynęło ponad 50 skarg; nadawcami wielu z nich były rady gmin i powiatów; RPO-446082-X/03, RPO-447274-X/03, RPO-426182-X/03, RPO-449828-X/03, RPO-452439-X/03.

<sup>244</sup> Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z 23.11.2002 r. wprowadziła do art. 24f nowelizowanej ustawy nowy ust. 1a, który wyklucza możliwość pełnienia mandatu radnego również przez osoby, które rozpoczęły działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego przed objęciem mandatu radnego.

gospodarczej zmusiły osoby wybrane radnymi do podejmowania dramatycznych decyzji – rezygnacji z mandatu radnego lub prowadzonej działalności gospodarczej. W skargach podkreślano, iż przepisy nakładające na radnych i urzędników samorządowych nowe ograniczenia i obowiązki zostały wprowadzone z naruszeniem zasady nie działania prawa wstecz co wpłynęło na destabilizację składu rad jednostek samorządowych, a bezpośrednio zainteresowanych naraziło na poważne straty za które, ich zdaniem, ustawodawca powinien ponieść współmierną odpowiedzialność.

Mimo zaangażowania we wszelkie działania piętnujące i mające na celu likwidację patologii życia urzędniczego, Rzecznik podjął decyzję o wystąpieniu w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności niektórych norm wprowadzonych nową regulacją ze standardami konstytucyjnymi, zwłaszcza zawartymi w art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust. 2 i art. 61 Konstytucji. Wprowadzona regulacja, głęboko ingerująca w sytuację prawną osób trzecich, nie znajduje uzasadnienia w randze promowanego interesu publicznego. Nieefektywny, a czasem w ogóle nie realizowany tryb kontroli oświadczeń majątkowych, stanowiący argument wprowadzenia zaostrzonych przepisów antykorupcyjnych dotyczy faktów wynikających ze złego stosowania prawa, nie zaś niedostatków tego prawa.

Mając na uwadze argumentację przedstawioną przez Rzecznika oraz gmin, które również zaskarżyły nowelizację do Trybunału Konstytucyjnego<sup>245</sup>, jak również wątpliwości interpretacyjne wynikające z braku precyzji wprowadzonych nowelizacją przepisów, niektóre organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego odmawiały podjęcia uchwał o wygaśnięciu mandatu radnego, czekając na wydanie wyroku w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, a w sprawach indywidualnych na wydanie rozstrzygnięć nadzorczych, które następnie mogłyby zostać zaskarżone do sądu. Sprawa uchylania się przez organy samorządowe od podejmowania wymaganych prawem uchwał – niezależnie od treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego – budzi niepokój Rzecznika,

---

<sup>245</sup> Wnioski Rady Gminy Rumia i Rady Miasta Kraków.

świadczyć bowiem może o tendencji do naruszania prawa obowiązującego jeśli uznane zostanie za niesprawiedliwe.

5. Kolejny rok wyostrzył problem sprawowania kontroli nad organami samorządu terytorialnego. Kontrola ta – zgodnie z ustawami samorządowymi – powinna i jest sprawowana na podstawie kryterium zgodności z prawem, tymczasem coraz więcej zagadnień związanych z naruszaniem prawa pojawia się w obszarze, który jest identyfikowany jako działalność polegająca na wykonywaniu zadań własnych, powierzonych samorządowi w różnych ustawach. Nadzór sprawowany przez powołane do tego organy jak SKO, RIO, i wojewodów wydaje się być coraz bardziej niewystarczający<sup>246</sup>. W jednej z badanych spraw RIO poinformowała Rzecznika, iż nie dysponuje środkami za pomocą których mogłaby doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a w szczególności egzekwować wykonywanie zaleceń pokontrolnych. Problem ten jest tym ważniejszy, iż RIO w zasadzie są jedynymi instytucjami kontrolnymi, które mogą badać gospodarkę finansową samorządów.

6. Istotnym problemem poruszonym w listach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jest, tak jak w latach poprzednich, funkcjonowanie instytucji skarg na działalność administracji i jej pracowników. Prawo do składania petycji, skarg i wniosków gwarantuje Konstytucja w art. 63. Ponadto, zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Przywołaną we wstępie zasadę konstytucyjną realizuje na poziomie ustawowym dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 227 Kodeksu przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Należy dodać, iż na mocy art. 237 § 1 organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Analiza spraw badanych przez Rzecznika w 2003 r. (podobnie jak w latach poprzednich) jednoznacznie wykazuje, iż instytucja skarg wnoszonych w trybie KPA

---

<sup>246</sup> RPO-398959-X/02.

jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona. Wspomniana ułomność sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla interesanta. Jakkolwiek, na mocy art. 237 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w razie niezakończoności sprawy w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36 – 38 Kodeksu, to niestety na tym kończą się możliwości wyegzekwowania od organu obowiązku udzielenia odpowiedzi, ponieważ w przypadku tej instytucji stronie nie przysługuje prawo skargi do Sądu Administracyjnego na beczynność organu. Nie przysługuje również prawo do zaskarżenia niesatysfakcjonującej odpowiedzi<sup>247</sup>. Ewentualne poddanie tych skarg kognicji Sądu Administracyjnego należy uznać raczej za niezbyt trafne z uwagi na ich zakres i bardzo specyficzny charakter. Jednakże rozszerzenie kompetencji na przykład Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na beczynność organów gminy z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań (z ich wynagrodzeń za pracę), można by uznać za przyczynek do dalszych badań w tym zakresie.

7. Dokonując oceny pracy urzędniczego aparatu samorządowego nie można zapominać, iż zależy ona również od prowadzonej przez Państwo polityki, niestety coraz częściej hamującej procesy decentralizacyjne, a przede wszystkim, co wielokrotnie było już sygnalizowane przez Rzecznika, w oderwaniu od jakości stanowionego prawa. Zła jakość stanowionego prawa, nieczytelność i wielość przepisów sprawia, że trudności w zrozumieniu przepisów prawa mają nie tylko obywatele, ale także dobrze przygotowani zawodowo pracownicy jednostek samorządowych. Uwaga ta dotyczy nadal konkursów na dyrektorów szkół<sup>248</sup>, stosowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i

---

<sup>247</sup> Wyrok NSA z dnia 9.12.1999 r., III SAB 7/99 ONSA 2001/1/27; wyrok z dnia 1.12.1998 r., III SA 1636/97, LEX Nr 37138; wyrok z dnia 18.02.1997 r., III SAB 1/9, LEX Nr 29038.

<sup>248</sup> RPO-431520-X/03, RPO-445715-X/03, RPO-433721-X/03, RPO-431520-X/03.

przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>249</sup>, a także prowadzenia targowisk<sup>250</sup>, organizacji parkowania w miastach, wydawania dokumentów tożsamości i wielu innych spraw. Załatwiając codzienne sprawy mieszkańców organy administracji samorządowej często spotykają się z zarzutami, które w zasadzie winny być kierowane do normodawcy.

8. Jakość działań administracji lokalnej w największym stopniu zależy od polityki finansowej państwa. Przepisy ustawy z o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 miały obowiązywać do końca 2002 roku. Ostatecznie jednak przedłużono jej obowiązywanie o kolejny rok<sup>251</sup>. Wprawdzie w 2003 r. mniej było skarg świadczących o przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego przez budżet państwa niedostatecznych środków na finansowanie zadań (jak należy sądzić, w związku z finalizowanymi w Parlamencie pracami nad ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określającą – konsultowaną ze stroną samorządową – nowy, stabilny sposób źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, jak również zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa), nadal jednak napływały do Rzecznika takie skargi. Większość z nich koncentrowała się na problemie niedofinansowania oświaty i zadań o charakterze socjalnym. W niektórych przypadkach źle naliczonej subwencji oświatowej Rzecznik informowany był, że jednostki samorządu terytorialnego zmuszane były do dokonywania zmian w budżetach i dofinansowania zadań oświatowych kosztem inwestycji. Brak środków w szczególności drastycznie odczuwają jednostki samorządu powiatowego<sup>252</sup>. W jednej z najbardziej konfliktowych spraw władze gminy świadomie wykorzystały przyznaną subwencję na zapewnienie finansowania szkół prowadzonych przez gminę, nie przekazały natomiast żadnych środków szkołom niepublicznym, uzasadniając decyzję zbyt niską wysokością subwencji oświatowej. W innej sprawie władze

---

<sup>249</sup> RPO-453056-X/03, RPO-435385-X/03, RPO-436669-X/03, RPO-434878-X/03, RPO-44248-X/03, RPO-429531-X/03.

<sup>250</sup> RPO-451197-X/03, RPO-440634-X/03.

<sup>251</sup> Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).

<sup>252</sup> RPO-430842-X/03.

samorządowe wystąpić musiały o przyznanie subwencji także dla dzieci uczących się w szkole prowadzonej przez stowarzyszenie rodziców, jednakże nie została ona naliczona<sup>253</sup>. Rzecznik podjął i prowadzi postępowanie wyjaśniające w tej sprawie. Zwrócić należy uwagę, iż problem niedofinansowania zadań oświatowych dostrzeżony został również w przekazanym Rzecznikowi 12 grudnia 2003 r. raporcie NIK o wynikach kontroli finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>254</sup>.

9. Odmienne niż w latach poprzednich skargi wpływające do Rzecznika w 2003 r. nie dotyczyły już bezpośrednio skutków reformy administracji publicznej, potwierdzały jednak tezę sformułowaną wówczas, iż kolejne nowelizacje ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz o systemie oświaty są mało precyzyjne co oznacza, iż w praktyce sprawiają wiele trudności interpretacyjnych<sup>255</sup>. Taki stan rzeczy utrwały kolejne, liczne nowelizacje prawa. Wpływające skargi zdają się także potwierdzać zasygnalizowany w roku poprzednim problem zbyt słabej ochrony praw wspólnoty mieszkańców w stosunku do pozycji ustrojowej gminy<sup>256</sup>. Choć pozycja ustrojowa gminy niewątpliwie jest dobrem prawnie chronionym, jednakże w odczuciu mieszkańców ochrony wymagają także ich prawa do wyboru określonej formy organizacyjno – prawnej gminy samorządowych jednostek (pomocniczych gminy), np. sołectw<sup>257</sup>. Skarżący zwracają uwagę na fakt, iż wiele gmin na charakter miejsko – wiejski, natomiast mniejsza liczba ludności z terenów wiejskich powoduje, iż ich przedstawiciele w radach gmin stanowią mniejszość. Władze samorządowe nie wszystkich gmin skłonne są działać zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeznaczając środki finansowe w miarę równomiernie na rozwój obszarów miejskich i wiejskich. Prawdopodobnie właśnie to zjawisko przyczyniło się także do licznych protestów środowisk wiejskich w czasie wprowadzania tego segmentu reformy oświaty, który wiązał się z

---

<sup>253</sup> RPO-405126-X/02 oraz RPO-459800/04 (Szafarnia).

<sup>254</sup> Informacja NIK, listopad 2003 r. KNO-41001/2003

<sup>255</sup> RPO-458721-X/03, RPO-446969-X/03, RPO-43615-X/03, RPO-450267-X/03.

<sup>256</sup> RPO-438867-X/03, RPO-448259-X/03 + ustawa warszawska.

<sup>257</sup> RPO-438867-X/03, RPO-435179-X/03, RPO-436185-X/03.

likwidacją szkół, pełniących wówczas rolę nie tylko edukacyjną, ale w równej mierze rolę wiejskich ośrodków kulturalnych, czy ośrodków integracji małych wspólnot lokalnych.

Na początku minionego roku Rzecznik podjąć musiał kolejną interwencję wobec ponoszonych przez samorząd terytorialny konsekwencji wynikających z arbitralnych rozstrzygnięć administracji rządowej o zmianie granic jednostek samorządu terytorialnego. Jakkolwiek do wyjątku należą interwencje Rzecznika o przyspieszenie badania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze wagę problemu granic autonomii samorządu terytorialnego w sprawach zmiany granic i likwidacji jednostek samorządu terytorialnego ściśle związany z kwestią stabilności urzędów, a także wyjątkowo krótki termin wejścia w życie radykalnych zmian w podziale powiatu wałbrzyskiego Rzecznik zwrócił się o przyspieszenie badania zgodności z Konstytucją, przez Trybunał Konstytucyjny, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów<sup>258</sup>. Na mocy §1 powyższego rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2003 r. połączone zostały w województwie dolnośląskim miasto na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim. Niezbędne zatem stało się po zaledwie kilku miesiącach od wyborów samorządowych, przeprowadzenie nowych wyborów do organów nowo powołanego powiatu. Zdaniem skarżących wydanie tego rozporządzenia nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 3a ustawy o samorządzie powiatowym, bowiem nie zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii zainteresowanych rad powiatów, nie przeprowadzono również konsultacji z mieszkańcami. Prezes Trybunału zapewnił, iż wniosek Rady Miasta Wałbrzycha zostanie rozpoznany bez zbędnej zwłoki. Wybory do powołanej kwestionowanym rozporządzeniem jednostki samorządowej odbyły się już w dniu 23 lutego 2004 r., stawiając wspólnotę samorządową i zaangażowane w sprawę organy wobec faktów dokonanych. Pozostaje jednak świadomość, iż członkowie wspólnoty samorządowej ponieśli określone koszty zarówno

---

<sup>258</sup> Dz.U. Nr 93, poz. 821.

finansowe jak i społeczne decyzji rządowych dokonywanych jednak nazbyt pośpiesznie i bez należnych konsultacji.

Zasadniczym problemem nie tylko dla mieszkańców<sup>259</sup>, ale także dla radnych jest niemożność wyegzekwowania posiadanych uprawnień oraz lekceważenie lokalnej opinii społecznej<sup>260</sup>. Temu zjawisku towarzyszy brak regulacji ustawowych o instytucji konsultacji społecznej, a także pomijanie apeli, wniosków i wyników konsultacji przez administrację rządową przy wprowadzaniu zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Stąd można zauważyć, iż odczucia skarżących co do jakości prawa są coraz częściej zasadniczo odmienne od opinii ustawodawcy. Temu stanowi rzeczy towarzyszy poczucie bezsilności obywateli co do możliwości egzekwowania ochrony praw własnych, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i praw lokalnych wspólnot mieszkańców.

## **6. Prawo do pracy i wykonywania zawodu**

Problem sanacji rynku pracy wobec utrzymującego się bardzo wysokiego poziomu bezrobocia nadal ma wymiar kluczowy i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych. Niebezpieczną tendencją staje się łamanie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uchylanie się pracodawców od zapłaty za pracę już wykonaną. Niepokój budzi wzrost niewykonanych wyroków i ugód zawartych przed sądami pracy. Obecnie przestępstwem jest tylko niewykonanie wyroku przywracającego pracownika do pracy. Rzecznik podziela pogląd Głównego Inspektora Pracy, iż warto się zastanowić, czy nie rozszerzyć tej normy na wszystkie niewykonane przez pracodawcę prawomocne wyroki sądu pracy, zwłaszcza zasądzające świadczenia pieniężne. Zaniechanie pracodawcy w tym zakresie stanowi o braku elementarnej szacunku dla porządku prawnego i rażąco narusza godność pracownika.

---

<sup>259</sup> RPO-433067-X/03.

<sup>260</sup> RPO-438569-X/03.

Rzecznik współpracuje na bieżąco z Państwową Inspekcją Pracy. Przykładem może być skarga pracowników zakładów przemysłu odzieżowego w K. dotycząca naruszania przez pracodawcę przepisów prawa pracy, a w szczególności norm czasu pracy poprzez „przymuszanie” pracowników do świadczenia pracy nieprzerwanie przez ponad 30 godzin. Rzecznik skierował prośbę o zbadanie zasadności podnoszonych zarzutów do Okręgowego Inspektoratu Pracy w L.<sup>261</sup>. Przeprowadzona kontrola Inspekcji potwierdziła zawarte w skardze zarzuty. Pracodawca wyjaśnił, że wykonywanie pracy w przedłużonym wymiarze czasu pracy wynikało z konieczności terminowego dokonania wysyłki produkowanych wyrobów. Niedotrzymanie terminu mogło pociągać dla pracodawcy restrykcje finansowe i prowadziłyby do zachwiania płynności finansowej spółki. Siedemdziesięciu pracowników pracowało nieprzerwanie przez 31 godzin. Pracodawca został ukarany mandatem karnym w wysokości 500 zł. nadto inspektor pracy skierował wystąpienie do pracodawcy, w którym zwrócił się o nie zatrudnianie pracowników powyżej dopuszczalnego limitu godzin nadliczbowych w czasie jednej doby<sup>262</sup>.

Rzecznik najczęściej kieruje pisma – także anonimowe – od pracowników skarżących się na naruszanie przez pracodawców przepisów prawa pracy do właściwego okręgowego inspektora pracy z prośbą o zbadanie przedstawionych zarzutów. W większości przypadków zarzuty pracowników znajdują potwierdzenie. Przykładem jest sprawa dotycząca jednego z warszawskich przedsiębiorstw, gdzie pisma informujące o łamaniu przez pracodawcę przepisów prawa pracy, m.in. dotyczące wypłaty wynagrodzeń za pracę, odpraw pieniężnych i innych świadczeń nadesłało 42 pracowników<sup>263</sup>. Pierwsza kontrola potwierdziła istnienie tych nieprawidłowości, rekontrola wykazała, że wszystkie decyzje zawarte w nakazach i wnioski zawarte w wystąpieniu zostały wykonane<sup>264</sup>. Działania Rzecznika przyniosły zatem oczekiwany skutek.

---

<sup>261</sup> RPO-452477-VIII/03 z 13.10.2003 r.

<sup>262</sup> Pismo OIP w L. PIP z 27.10.2003 r. Lb-0713-1/03.

<sup>263</sup> RPO-446839-VIII/03.

<sup>264</sup> Pismo OIP w Warszawie z 25.08.2003 r. Nr rej. Wa-075-65/2003.

W nadchodzącej do Rzecznika korespondencji pojawiły się sygnały wskazujące na występowanie mobbingu. Rzecznik w takich przypadkach występował do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o zbadanie stopnia naruszeń prawa pracy. Petentów natomiast informował o możliwości dochodzenia swych roszczeń na bazie prawa cywilnego oraz o możliwości rozwiązania stosunku pracy na podstawie art. 55 § 1<sup>1</sup> Kp. W trybie natychmiastowym<sup>265</sup>.

Marszałek Senatu przekazał Rzecznikowi oświadczenie Senatora<sup>266</sup>, informujące o istniejącym w jednej ze stoczni konflikcie pomiędzy Zarządem Stoczni a Zarządem Związku Zawodowego Pracowników Stoczni na tle naruszania przez kierownictwo Stoczni przepisów prawa pracy i ustawy o związkach zawodowych – z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie<sup>267</sup>. Z zebranych przez Rzecznika informacji od Państwowej Inspekcji Pracy<sup>268</sup> wynika, iż siedem kontroli przeprowadzonych w stoczni wykazało wiele nieprawidłowości, co spowodowało zastosowanie stosownych środków prawnych, a także zobowiązanie pracodawcy do usunięcia naruszeń prawa pracy. W sprawie dotyczącej utrudniania działalności związku Zawodowego Pracowników Stoczni, Sąd utrzymał w mocy postanowienie Prokuratury Rejonowej odmawiające wszczęcia dochodzenia, które tym samym stało się prawomocne<sup>269</sup>. Rzecznik wyjaśnił Związkowi<sup>270</sup>, iż zgodnie z ustawą kompetencyjną nie jest organem mediacyjnym czy orzekającym w jakichkolwiek spornych kwestiach, nie uczestniczy w sporach i nie zastępuje stron sporu w sytuacjach, gdy prawo przewiduje określone środki działania.

Rzecznik kontynuował sprawę wysokości nagrody jubileuszowej przysługującej górnikom przebywającym na urloпах górniczych<sup>271</sup>. W odpowiedzi na ponowne wystąpienie Rzecznika<sup>272</sup> Minister Gospodarki,

---

<sup>265</sup> Ustawą z dnia 14.11.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. Nr 213, poz. 2081) wprowadzono przepisy mające na celu przeciwdziałanie mobbingowi – art. 94<sup>3</sup> § 1–5 Kp.

<sup>266</sup> Oświadczenie złożone na 24 posiedzeniu Senatu w dniu 12.09.2002 r.

<sup>267</sup> Pismo z dnia 17.09.2002 r. LP/043/342/02/V.

<sup>268</sup> Pismo z dnia 25.11.2002 r.

<sup>269</sup> Pismo z dnia 31.01.2003 r. 3ds. 82/02.

<sup>270</sup> Pismo z 31.03.2003 r. RPO-419512-VIII/02 kierowane do Przewodniczącego i Z-cy Przewodniczącego Zarządu Związku.

<sup>271</sup> Informacja za 2002 r., str. 101.

<sup>272</sup> RPO-422640-VIII/02 z dnia 21.03.2003 r.

Pracy i Polityki Społecznej<sup>273</sup> wyjaśnił, iż świadczenia te - art. 22 ust. 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej<sup>274</sup> - refundowane ze środków budżetowych realizowane są do wysokości miesięcznego świadczenia socjalnego, wypłata uzupełniająca tych świadczeń w wysokości wynikającej z Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy winna być regulowana ze środków własnych pracodawcy<sup>275</sup>.

Rzecznik wystąpił<sup>276</sup> do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie opłacania pracy nauczycieli w państwowych komisjach egzaminacyjnych. W myśl nowego brzmienia § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli<sup>277</sup> praca nauczycieli w państwowych komisjach egzaminacyjnych jest zaliczana do zajęć i czynności, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela<sup>278</sup> oraz jako jeden z warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Powoduje to zdaniem nauczycieli, że praca w tych komisjach nie będzie opłacana. W niektórych jednostkach organizacyjnych prowadzących szkoły dodatek motywacyjny nie może być wypłacany, ponieważ nie są przyznawane fundusze na ten cel. W obszernej odpowiedzi<sup>279</sup> Minister poinformował, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można zaliczyć nauczycielowi pracy w państwowych komisjach egzaminacyjnych jako pracy w godzinach ponadwymiarowych, bowiem przeprowadzanie egzaminu dojrzałości nie jest elementem procesu dydaktycznego. Dodatek motywacyjny jest obecnie najbardziej racjonalnym instrumentem płacowym do

---

<sup>273</sup> Pismo z 10.04.2003 r. DBE-8/073/MO/1725/889w/03.

<sup>274</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1112 ze zm.

<sup>275</sup> Jest to zgodne z uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24.04.2002 r.; sygn. III ZP 33/01, OSNP 2002/17/403.

<sup>276</sup> RPO-441521-VIII/03 z dnia 13.06.2003 r.

<sup>277</sup> Dz.U. Nr 39, poz. 455 ze zm.

<sup>278</sup> Art. 42 ust. 2 pkt.: 2) inne czynności i zajęcia wynikające z zadań statutowych szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem zajęć edukacyjnych, opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów; 3) zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym.

<sup>279</sup> Pismo z 15.07.2003 r. DPZN-WSW-1032/140/AK/2003.

wykorzystania przy ustaleniu wynagrodzenia nauczycieli przeprowadzających egzaminy dojrzałości. Rzecznik podzielił tę argumentację Ministra.

Rzecznik zainspirowany wystąpieniem obywatelki ubiegającej się o stanowisko pracownika służby cywilnej w Urzędzie Wojewódzkim w L., wystąpił<sup>280</sup> do Szefa Służby Cywilnej w celu zbadania prawidłowości przeprowadzania rekrutacji na stanowisko inspektora w Biurze Dyrektora Generalnego tego Urzędu. Sygnalizowany Rzecznikowi zarzut dotyczył naruszenia art. 60 Konstytucji gwarantującego prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz przepisów ustawy o służbie cywilnej<sup>281</sup> w szczególności art. 5 gwarantującego konkurencyjność naboru do tej służby przez to, że nabór nie został przeprowadzony w sposób otwarty. Rzecznik zasugerował również ewentualną konieczność podjęcia stosownych czynności w celu zbadania, czy takie patologiczne zjawiska nie występują w innych urzędach na terenie kraju i podjęcia odpowiednich działań. Szef Służby Cywilnej poinformował RPO<sup>282</sup>, że wystąpił w przedstawionej sprawie do Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w L. z prośbą o wyjaśnienie przedstawionych przez Rzecznika kwestii. Wyraził również stanowisko, iż czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, jednak za organizację naboru do konkretnego urzędu odpowiada jego dyrektor generalny. Mając na uwadze gwarancje wynikające z art. 11 Kodeksu pracy mówiącego o swobodzie zawierania umów pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, ustawodawca nie ustanowił organu administracji wyższego stopnia, który mógłby kontrolować działalność dyrektora generalnego w tym zakresie. Spory na tym tle rozstrzygane są przez sądy powszechne. Ustawa o służbie cywilnej nie wyposażyła Szefa Służby Cywilnej w kompetencje nadzorcze bądź kontrolne wobec dyrektorów generalnych, jednakże w ramach sprawowanego urzędu dąży on do upowszechnienia zasad otwartego i konkurencyjnego naboru, które gwarantują bezstronny i efektywny wybór pracownika. Ponadto w ramach przygotowanego w urzędzie Służby Cywilnej projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej proponuje się

---

<sup>280</sup> RPO-453000-VIII/03 z dnia 23.10.2003 r.

<sup>281</sup> Ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

<sup>282</sup> Pismo z 25.11.2003 r. DR-467/03/MF.

zwiększenie przejrzystości oraz wprowadzenie mechanizmów umożliwiających nadzór nad procesem naboru do służby cywilnej.

Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>283</sup> w związku z ukazującymi się w prasie ogłoszeniami oferującymi konkretną pracę, które okazują się w praktyce nielegalnym pośrednictwem pracy. Zainteresowany po uiszczeniu opłaty dostaje w kopercie ofertę pracy, która w praktyce okazuje się nieistniejącą. Organizator, podający jedynie numer telefonu komórkowego, jest nieuchwytny. Minister poinformował<sup>284</sup>, iż z napływających do Ministerstwa informacji wynika, iż nielegalne pośrednictwo pracy przybiera niepokojące rozmiary. Podmioty prowadzące nielegalne pośrednictwo pracy na terenie kraju, jak również nielegalnie oferujące pracę za granicą, bardzo często pobierają wysokie opłaty manipulacyjne nie zapewniając w rzeczywistości pracy. Praktyka ta jest szczególnie dotkliwa dla osób bezrobotnych. Dążąc do zwiększenia efektywności kontroli przestrzegania ustawy regulującej te kwestie<sup>285</sup>, Minister zwrócił się do wojewodów z prośbą o zwiększenie liczby kontroli podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że prowadzą nielegalne pośrednictwo pracy. Został także opracowany projekt zmiany ustawy, który powinien się przyczynić do zmniejszenia patologii występujących na rynku pracy<sup>286</sup>.

Rzecznik kontynuował sprawę<sup>287</sup> wydłużenia urlopu na prawach urlopu macierzyńskiego przysługującego pracownicy w razie przyjęcia w tym samym czasie więcej niż jednego dziecka na wychowanie i wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie ich przysposobienia, tak jak jest to w przypadku matki biologicznej. Określenie jednego wymiaru tego urlopu w oderwaniu od liczby przysposobionych dzieci w tym samym czasie stawia osoby przysposabiające, a także przysposabiane w sytuacji mniej korzystnej od rodziców biologicznych i ich dzieci. Zdaniem Rzecznika brak jest

---

<sup>283</sup> RPO-428390-VIII/03 z dnia 28.04.2003 r.

<sup>284</sup> Pismo z dnia 20.05.2003 r. BDG.I.077-28/03.

<sup>285</sup> Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r. Nr 53, poz. 514 ze zm.).

<sup>286</sup> Projekt ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – druk sejmowy Nr 2421.

<sup>287</sup> RPO-416884-VIII/02 – Informacja za 2002 r., str. 112.

uzasadnienia społecznego takiego zróżnicowania. Minister nie podzielił poglądu Rzecznika stając na stanowisku, iż istotą urlopu macierzyńskiego jest regeneracja zdrowia kobiety w związku z ciążą i porodem oraz nieodzowność sprawowania przez nią opieki nad dzieckiem, a urlop na prawach urlopu macierzyńskiego nie pełni tych wszystkich funkcji. Cel realizowany przez urlop na prawach urlopu macierzyńskiego może – zdaniem Ministra – spełniać także urlop wychowawczy; prawo do obu tych urlopów przysługuje pracownikom a nie dzieciom, dlatego kryterium dobra dziecka nie może uzasadniać zarzutu nierównego traktowania matek naturalnych i adopcyjnych w omawianym zakresie. Rzecznik nie zgadzając się z poglądem Ministra wystąpił<sup>288</sup> do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny podkreślając brak uzasadnienia społecznego dla mniej korzystnej sytuacji rodziców przysposabiających dzieci od rodziców naturalnych w zakresie urlopu macierzyńskiego. Wystąpienie to zostało przekazane do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacji<sup>289</sup>, a następnie do podkomisji powołanej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy<sup>290</sup>. Powyższa propozycja nie uzyskała wymaganego poparcia. Nadmieniono jednakże, iż wystąpienie Rzecznika na omawiany temat będzie wzięte pod uwagę przy najbliższej nowelizacji Kodeksu pracy<sup>291</sup>.

Rzecznik poinformował Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>292</sup> o napływających z całego kraju skargach obywateli pobierających świadczenia przedemerytalne<sup>293</sup>, którym zawiesza się prawo do tego świadczenia z powodu, iż łączna kwota przychodów osiąganych przez nich w danym miesiącu z tytułu otrzymywanego świadczenia oraz diet i innych należności wynikających z pełnienia obowiązków społecznych i obywatelskich jest wyższa od kwoty 200% zasiłku dla bezrobotnych<sup>294</sup>, Rzecznik podniósł, że w odczuciu obywateli, którzy

---

<sup>288</sup> Pismo z dnia 12.02.2003 r.

<sup>289</sup> Pismo z dnia 28.02.2003 r. PSR-1801-19-2003.

<sup>290</sup> Druk sejmowy o numerze 1162.

<sup>291</sup> Pismo Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacji z dnia 11.12.2003 r. NKK-1801-1-/03.

<sup>292</sup> RPO-440229-VIII/03 z dnia 12.06.2003 r

<sup>293</sup> Art. 37 k ustawy z dnia o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – (Dz.U. z 2003 r. Nr 53, poz. 514 ze zm.).

<sup>294</sup> Art. 37 ust. 2 ww. ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

legitymują się długoletnim stażem, pracy, a obecnie pozostają bez pracy nie z własnej woli, traktowane jest to jako uniemożliwienie wykonywania przez nich funkcji społecznych i obywatelskich. Otrzymywanie przez nich świadczenia przedemerytalnego nawet w wysokości 200% zasiłku dla bezrobotnych, w wielu przypadkach nie pozwala im nawet na pokrycie kosztów utrzymania. Zdaniem Rzecznika dieta jest szczególnym świadczeniem związanym z pełnieniem funkcji społecznych i obywatelskich. Ten charakter może uzasadniać inne traktowanie diet niż pozostałych świadczeń otrzymywanych przez obywateli. Minister poinformował Rzecznika<sup>295</sup>, iż podziela pogląd o szczególnym charakterze diety jako świadczenia związanego z pełnieniem funkcji społecznych i obywatelskich, jednak obowiązujące przepisy ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w omawianym zakresie są jednoznaczne. Osoba pełniąca np. funkcję radnego powinna zawiesić pobieranie świadczenia przedemerytalnego jeżeli łączna kwota uzyskanych przychodów w danym miesiącu z tytułu pełnienia tej funkcji i pobieranego świadczenia byłaby wyższa od kwoty 200% zasiłku dla bezrobotnych. Minister poinformował o trwających pracach nad nową ustawą związaną z bezrobociem i promocją zatrudnienia. W trakcie tych prac, zgłoszony przez Rzecznika problem, zostanie wszechstronnie rozważony.

Rzecznik podzielił się z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej spostrzeżeniami<sup>296</sup> jakie nasunęły się na tle nadchodzącej do Rzecznika korespondencji dotyczącej braku możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które kwestionując decyzje ZUS odmawiające przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na kolejny okres odwoływały się do sądów okręgowych. Sądy te zaś uwzględniając ich racje przyznawały im renty wstecz. Postępowania sądowe trwały długo, niekiedy nawet około 2 lat. Petenci podnosili, że po okresowym pobieraniu renty, po uznaniu ich za zdolnych do pracy odwoływali się od niekorzystnych decyzji i jednocześnie rejestrowali się w powiatowych urzędach pracy w charakterze bezrobotnych. Zasiłki dla bezrobotnych otrzymywali, a następnie po wydaniu korzystnych dla nich

---

<sup>295</sup> Pismo z 8.07.2003 r. BDG.I.074-22/03 z dnia 8.07.2003 r.

<sup>296</sup> RPO-449526-VIII/03 z dnia 4.11.2003 r.; RPO-448111-VIII.

orzeczeń sądowych ZUS wypłacał im świadczenie rentowe pomniejszone o kwotę pobranych zasiłków. Ponowna zaś rejestracja w powiatowych urzędach pracy (po zakończeniu postępowania sądowego) powodowała jedynie uzyskanie statusu bezrobotnego bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Nie spełniała bowiem wymaganego warunku pobierania renty przez 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających dzień ponownej rejestracji<sup>297</sup>. Rzecznik uznał za uzasadnione podjęcie działań mających na celu zapewnienie omawianej grupie obywateli prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Zaistniała bowiem sytuacja spowodowała, że obywatele ci, mimo że pozostają bez pracy nie z własnej woli i nie mają innych źródeł utrzymania, pozbawieni zostali możliwości skorzystania z zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Minister w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi podkreślił<sup>298</sup>, iż gdyby sądy rozpatrywały tego typu sprawy szybciej, omawiana sytuacja nie zaistniałaby.

Zmiana ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>299</sup> spowodowała skrócenie o 3 miesiące okresu, w którym pracownicy mogą ubiegać się o wypłatę określonych w ustawie świadczeń ze stosunku pracy. Było to skutkiem wprowadzenia zasady, iż pracownik aby mógł otrzymać wypłatę określonego rodzaju świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jego stosunek pracy powinien ustać w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy, poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Niewypłacalność pracodawcy zaś w rozumieniu ustawy z 29 grudnia 1993 r., następuje w dacie uprawomocnienia się postanowienia sądu gospodarczego w przedmiocie zgłoszonego wniosku o upadłość. Długotrwałe postępowania sądowe w sprawach o ogłoszenie upadłości stawiają pracowników w sytuacji dla nich bardzo niekorzystnej. Powodują bowiem upływ okresu, w ciągu którego pracownicy ci mogli żądać zaspokojenia należnych im roszczeń z FGŚP. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Gospodarki, Pracy i

---

<sup>297</sup> Art. 23 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.

<sup>298</sup> Pismo z 27.11.2003 r. znak BDG.I.074-49/03.

<sup>299</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.

Polityki Społecznej<sup>300</sup>. Minister nie znalazł podstaw prawnych do zmiany przepisów regulujących tę kwestię<sup>301</sup>. Wskazał, iż skrócenie okresu o którym mowa wyżej spowodowane było koniecznością sanacji finansów FGŚP. Nadto okres ten, mimo że skrócony, jest dwukrotnie dłuższy niż wymagają tego przepisy Unii Europejskiej. Kluczowym problemem są zatem zbyt długo trwające postępowania sądowe w sprawach o ogłoszenie upadłości. Rzecznik wystąpił zatem do Ministra Sprawiedliwości<sup>302</sup> prosząc o zasygnalizowanie problemu prezesom sądów celem podjęcia przez nich odpowiednich działań. Minister poinformował<sup>303</sup>, iż odpis tego wystąpienia Rzecznika został przesłany do prezesów sądów apelacyjnych celem zapoznania z jego treścią sędziów orzekających w sprawach upadłościowych i podjęcia działań mających na celu wzmożenie nadzoru nad tego rodzaju postępowaniami. Z nadesłanych przez prezesów informacji wynika, iż w ramach działań nadzorczych przeprowadzane są w sądach rejonowych – sądach gospodarczych lustracje w zakresie sprawności postępowań upadłościowych. Szczególnym nadzorem objęte są postępowania o ogłoszenie upadłości, w których jako wierzyciele występują pracownicy. Sędziom orzekającym w tych sprawach zwrócono uwagę na konieczność systematycznego i bezzwłocznego podejmowania czynności w omawianej kategorii spraw, jak również na konieczność terminowego rozpoznawania wniosków o ogłoszenie upadłości. W zdecydowanej większości czas trwania postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości nie przekracza 6 miesięcy od daty wpływu wniosku. W ocenie Ministra Sprawiedliwości można się spodziewać, iż nowa regulacja zawarta w art. 28 i 29 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze<sup>304</sup> spowoduje poprawę współczynnika szybkości postępowania.

Rzecznik poinformował Ministra Obrony Narodowej<sup>305</sup> o napływających skargach od byłych żołnierzy służby kontraktowej, którzy służbę tę rozpoczęli przed dniem 1 stycznia 1999 r. Żołnierze ci nie

---

<sup>300</sup> RPO-443402-VIII/03 z dnia 17.06.2003 r.

<sup>301</sup> Pismo z 14.07.2003 r. BDG.IV.074-29/03.

<sup>302</sup> RPO-443402-VIII/03 z dnia 17.09.2003 r.

<sup>303</sup> Pismo z 9.10.2003 r. DSP IV 5003/96/03.

<sup>304</sup> Dz.U. Nr 60, poz. 535.

<sup>305</sup> RPO-428331-VIII/03 z dnia 21.03.2003 r.

podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i z tego względu nie było obowiązku opłacania od ich uposażenia składek na Fundusz Pracy, więc po zakończeniu służby nie mogli uzyskać prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Rzecznik podniósł, iż w myśl art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>306</sup> prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje bezrobotnemu, jeżeli w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni był zatrudniony i osiągnął wynagrodzenie w kwocie co najmniej najniższego wynagrodzenia, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy. Przepis zaś art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy, który enumeratywnie wymienia jakie okresy służby wojskowej podlegają zaliczeniu do tych 365 dni, okresu służby pełnionej jako kontraktowa nie wymienia. Żołnierze tej służby, którzy rozpoczęli ją przed dniem 1 stycznia 1999 r., w przeciwieństwie do swych kolegów, którzy taką służbę rozpoczęli po tej dacie, pozbawieni są możliwości skorzystania z zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji, mimo pozostawania bez pracy nie z własnej woli. W odczuciu Rzecznika powinny zostać dokonane czynności mające na celu zapewnienie omawianej grupie byłych żołnierzy prawa do zasiłku dla bezrobotnych, tym bardziej, że Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło działania mające na celu uregulowanie prawne zasad ustalania kapitału początkowego dla żołnierzy kontraktowych zwalnianych ze służby bez nabycia prawa do wojskowego świadczenia emerytalnego. Minister poinformował<sup>307</sup>, iż podejmie starania zmierzające do usunięcia istniejącej luki prawnej.

Rzecznik kontynuował sprawę podjęcia przez Rząd niezbędnych działań mających na celu ujednoczenie trybu postępowania dyscyplinarnego w poszczególnych pragmatykach pracowniczych i zapewnienia drogi odwoławczej do sądu powszechnego od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych<sup>308</sup>. Prezes Rady Ministrów poinformował Rzecznika, iż na podstawie opinii i stanowisk właściwych

---

<sup>306</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.

<sup>307</sup> Pismo z dnia 16.05.2003 r.

<sup>308</sup> RPO-402816-VIII/02 z dnia 7.05.2003 r.

ministrów w tym zakresie został opracowany projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną i zawodową. W związku z uwagami uzyskanymi w ramach uzgodnień międzyresortowych oraz od partnerów społecznych, projekt ten wymaga ponownego przeanalizowania i uzgodnienia w trybie przewidzianym w regulaminie pracy Rady Ministrów<sup>309</sup>.

W związku z uchwaloną przez Sejm w dniu 15 marca 2002 r. ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>310</sup> masowo napłynęły pisma od pracowników jej Urzędu, w których krytycznie odnoszono się do miesięcznego terminu na poszukiwanie nowej pracy w razie nie zaproponowania przez pracodawcę nowych warunków pracy lub płacy lub ich nie przyjęcia przez pracownika oraz braku odpraw dla pracowników odchodzących z pracy. Rzecznik dwukrotnie występował w tej sprawie do Prezydenta m. st. Warszawy<sup>311</sup> podkreślając, że w związku z wprowadzeniem wygaśnięcia jako trybu ustania stosunku pracy nie działa szczególna ochrona przewidziana prawem pracy w przypadkach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia (np. stosunków pracy kobiet ciężarnych lub w okresie urlopu macierzyńskiego, pracowników w wieku przedemerytalnym). Ponadto wygaśnięcie stosunku pracy pozbawia w zasadzie możliwości dochodzenia przez pracowników swych racji na drodze sądowej, jak to ma miejsce w przypadku wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, czyli trybów, dla których charakterystyczne jest składanie oświadczeń woli przez pracodawcę. Rzecznik nie znając założeń, jakie przyświecały wdrożeniu omawianej ustawy, a zwłaszcza czy zakładana zmiana ustroju Warszawy miała pociągać za sobą reorganizację struktur organizacyjnych połączoną ze zmniejszeniem zatrudnienia, zwrócił się z prośbą o nadesłanie informacji w tym zakresie. Prezydent Warszawy wyjaśnił<sup>312</sup>, iż okres poprzedzający wygaśnięcie stosunku pracy poprzedzony był przygotowaniem przeprowadzonymi przez burmistrzów dzielnic oraz dyrektorów poszczególnych biur Urzędu Miasta mających na celu

---

<sup>309</sup> Pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.07.2003 r. znak RCL 10-108/03.

<sup>310</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.

<sup>311</sup> RPO-438241-VIII/03 z dnia 16.05. i 29.07.2003 r.

<sup>312</sup> Pismo z 9.06.2003 r. znak PW-I-071/36/2003 oraz z 2.09.2003 r. znak PW-I-0070/13/03.

ustalenie ilości niezbędnych etatów w ramach poszczególnych struktur organizacyjnych oraz wyłonienie osób, które odpowiadałyby swoimi kwalifikacjami wymogom na stanowiskach, które miałyby zajmować. Kwalifikacje zawodowe nie były jedynym kryterium doboru pracowników. Ze względu na trudną dla osób tracących pracę sytuację na rynku pracy, szczególną pieczę objęto pracowników w wieku powyżej 45 lat oraz kobiety w ciąży i osoby w okresie przedemerytalnym. Aby zminimalizować niekorzystne skutki redukcji zatrudnienia, które mogłyby powstać przy tego typu operacji, powołano specjalną komisję w celu przyjmowania i rozpatrywania odwołań osób, z którymi nie został przedłużony stosunek pracy. Komisja rozpatrując odwołania brała pod uwagę jego sytuację materialną i rodzinną. Prezydent podkreślił, iż pracownicy dostatecznie wcześniej, bo z ponad rocznym wyprzedzeniem – wiedzieli o skutkach, jakie może wobec nich wywołać reforma ustrojowa samorządu terytorialnego na terenie m.st. Warszawy. Omawiana ustawa opublikowana została w Dzienniku Ustaw z 19 kwietnia 2002 r. zaś przewidziane w art. 18 ust. 3 wygaśnięcia stosunków pracy nastąpiło z dniem 31 maja 2003 r. Prezydent poinformował Rzecznika, że w dniu objęcia przez niego Urzędu zatrudnionych w nim było 5910 urzędników. Od 18 listopada 2002 r. do 2 września 2003 r. zostało przyjętych do pracy 576 nowych osób. W związku z wygaśnięciem stosunku pracy z dniem 31 maja 2003 r. odeszło 845 osób. W wyniku prac Komisji ponownie zatrudnionych zostało 311 osób. Niezależnie od powyższego wystąpienia RPO dokonał analizy regulacji prawnych dotyczących ustania stosunków pracy przewidzianych w ustawach dotyczących reformy administracji publicznej<sup>313</sup>. W jej wyniku dostrzegł niepokojące zjawisko nagminnego stosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy. Konsekwencją tego było wystąpienie do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>314</sup>, w którym wskazał na różnice między klasycznym wygaśnięciem stosunku

---

<sup>313</sup> Art. 58 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), art. 71 ust. 3 ustawy z 1.03.2002 o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 25, poz. 253), art. 18 ust. 3 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.).

<sup>314</sup> RPO-438241-VIII z dnia 11.06.2003 r.

pracy przewidzianym w art. 63, 63<sup>1</sup>, art. 63<sup>2</sup>, art. 66 i art. 74 Kodeksu pracy i w przepisach szczególnych, a wygaśnięciem stosunku pracy wprowadzonym w sytuacji, gdy nie jest ono związane z konkretnym zdarzeniem wywołującym taki skutek, lecz jest poprzedzone okresem, w którym pracodawca musi dokonać oceny kwalifikacji pracownika, przebiegu jego dotychczasowej pracy i podjąć decyzję o dalszym zatrudnieniu, opartą na obiektywnych kryteriach. We wszystkich tych przypadkach zaistniała sytuacja charakterystyczna dla wypowiedzenia pracownikom dotychczasowych warunków kształtujących stosunki pracy, bądź w drodze wypowiedzenia zmieniającego, bądź w drodze wypowiedzenia definitywnego, ze wszelkimi tego konsekwencjami przewidzianymi prawem. Zastosowanie wygaśnięcia stosunku pracy w miejsce jego wypowiedzenia, jakkolwiek wygodne dla pracodawcy, wywołuje niekorzystne skutki dla pracowników. Przedstawiając swe spostrzeżenia Rzecznik wskazał na konieczność bardzo rozważnego podchodzenia do stosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy, w ramach międzyresortowych uzgodnień projektów aktów prawnych. Minister GPiPS<sup>315</sup> przychylił się do poglądu Rzecznika dotyczącego nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w niektórych regulacjach prawnych i zobowiązał się do zwrócenia baczniejszej uwagi na propozycję stosowania tej instytucji w opiniowanych projektach aktów prawnych.

## **7. Prawo do zabezpieczenia społecznego**

### **A. Prawo do emerytury i renty z funduszu ubezpieczeń społecznych**

#### **a. Ponowne ustalenie prawa do emerytury lub renty**

W oparciu o liczne skargi od świadczeniobiorców, którym organy rentowe zakwestionowały prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w

---

<sup>315</sup> Pismo z 30 06 2003 r. BDG.IV-074-23/03;PP-025-141/03.

sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki<sup>316</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował działania, podjęte pod koniec 2002 roku. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie ujawnionych w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa<sup>317</sup>. Wniosek dotyczył rozstrzygnięcia, czy odmienna ocena dowodów, załączonych do wniosku rentowego, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu emerytury (renty), może stanowić przesłankę do wznowienia postępowania w celu ustalenia prawa do tego świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>318</sup>.

W dniu 5 czerwca 2003 r. Sąd Najwyższy – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, że odmienna ocena dowodów załączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, przeprowadzone przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS<sup>319</sup>. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy stwierdził w szczególności, iż nie ma uzasadnienia pogląd, że możliwa jest, z powołaniem się na art. 114 ust. 1 ustawy, zmiana decyzji organu rentowego przyznającej prawo do świadczenia jedynie dlatego, że obecnie inaczej ocenia się zebrany w poprzednim postępowaniu i już poprzednio oceniony materiał dowodowy. Należy wykluczyć w szczególności, że podstawą tego wznowienia postępowania może być opinia lekarza orzecznika ZUS sprowadzająca się do innej niż dotychczas oceny stanu zdrowia dokonanej wcześniej prawomocnym orzeczeniem komisji do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, co do którego nie wniesiono odwołania ani nie podniesiono w trybie nadzoru zarzutu wadliwości. Nie stanowi to

---

<sup>316</sup> Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.

<sup>317</sup> RPO-413442-III/02 z dnia 18.03.2003 r.

<sup>318</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., dalej zwana jako „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”.

<sup>319</sup> Sygn. III UZP 5/03; OSNAP 2003 r. Nr 18, poz. 44.

bowiem okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie i w konsekwencji nie upoważnia organu rentowego do ponownego rozpoznania uprawnień i wydania z urzędu decyzji pozbawiającej nabytego prawa do renty. Obowiązujące w tym zakresie przepisy zezwalają na ponowną ocenę prawa do świadczenia (emerytury) tylko w przypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń. Stanowisko to należy uzupełnić o stwierdzenie wywodzone z treści przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, że winny być to okoliczności nieznane organowi rentowemu, ale istniejące przed wydaniem decyzji, trafnie bowiem zauważono we wniosku Rzecznika, że z użytego w tym przepisie określenia „ujawniono” wynika, że niewątpliwie chodzi w nim o okoliczności nieznane organowi w chwili orzekania o prawie do świadczenia.

Powyższa uchwała Sądu Najwyższego nie wpłynęła na zmianę zasad postępowania organów rentowych, w tym Oddziału ZUS w Rzeszowie, które kontynuowały dotychczasową praktykę ponownego ustalania prawa do wcześniejszej emerytury. W ocenie sądów w okolicznościach takiej sprawy nie może znaleźć zastosowania uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., ponieważ wydanie zaskarżonej decyzji wznawiającej postępowanie w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury nie ograniczyło się do odmiennej oceny zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka, ale poprzedzone zostało pełnym postępowaniem wyjaśniającym, w trakcie którego ujawnione zostały nieznane dotąd organowi rentowemu dowody, czyli dokumentacja z leczenia dziecka.

Analiza zapadłych w tej sprawie wyroków sądów drugiej instancji wskazała na występowanie w tych sprawach istotnego zagadnienia prawnego, które w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi okoliczność uzasadniającą skierowanie kasacji do rozpoznania przez Sąd Najwyższy<sup>320</sup>. W szczególności chodzi o rozstrzygnięcie, czy istnieje możliwość wszczęcia z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS wynikającego z analizy dokumentacji lekarskiej z przebiegu leczenia

---

<sup>320</sup> RPO-453968-III/03 z dnia 27.11.2003 r. i RPO-454064-III/03 z dnia 2.12.2003 r.

dziecka w sytuacji, gdy przy ustalaniu prawa do tego świadczenia organ rentowy nie zakwestionował wydanego przez poradnię specjalistyczną lub oddział sprawujący opiekę medyczną zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka (które nie ukończyło 16 roku życia), uzasadniającego wcześniejsze przejście na emeryturę. W kasacjach tych Rzecznik podkreślił, że obowiązujące prawo gwarantuje trwałość decyzji wydanych przez organy rentowe, w szczególności zaś tych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo. Nie ulega zaś wątpliwości, iż do katalogu takich decyzji należą decyzje ustalające prawo do świadczenia emerytalnego. Gwarancje owe są związane z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych, zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy<sup>321</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Odnosząc powyższe uwagi do treści art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy stwierdzić, iż jego przepisy stanowią dla organu rentowego podstawę do ingerencji w sferę ochrony praw nabytych. Jednakże jest to możliwe wyłącznie w sytuacjach wskazanych w tych przepisach. Wniosek o wznowienie postępowania w trybie art. 114 ust.1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie może służyć naprawieniu uchybień organu rentowego. Zaświadczenie lekarskie wzbudzające wątpliwości co do stanu zdrowia dziecka, uzasadniającego prawo do wcześniejszej emerytury

---

<sup>321</sup> Por. np. orzeczenie z 11.02.1992 r., K. 14/91, OTK 1992 r. cz. I, s. 128, wyrok z 23.11.1998 r., SK. 7/98, OTK ZU 1998 Nr 7, poz. 114, s. 627-628, wyrok z 22.06.1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 100, s. 536

należało zatem ocenić wraz z dokumentacją lekarską, która pozostawała w przychodni w chwili wydania decyzji przyznającej prawo do świadczenia.

Wniosek o wznowienie postępowania zmierzający w istocie rzeczy do naprawienia uchybienia organu rentowego nie może prowadzić do osłabienia ochrony ubezpieczonych, którzy nabyli uprawnienia do świadczenia w dobrej wierze. W pełni zasadny jest pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w wyroku z dnia 5 października 1994 r.<sup>322</sup>, że „zasadę ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze”<sup>323</sup>. Podzielić należy stanowisko Sądu Najwyższego, że „wcześniejsze emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, są świadczeniami szczególnymi i stanowią odstępstwo od ogólnych zasad nabywania prawa do emerytury. Ich szczególny charakter uzasadnia ścisłą interpretację przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia oraz jego utraty”<sup>324</sup>. Tym bardziej kluczowe w sprawie jest rozstrzygnięcie istoty sporu w niniejszej sprawie, który nie dotyczy oceny, czy stan zdrowia dziecka uzasadnia prawo do wcześniejszej emerytury, lecz możliwości wznowienia z urzędu w niniejszej sprawie postępowania przed organem rentowym o ponowne ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawnego byłoby przyjęcie zasady dopuszczającej możliwość wznowienia z urzędu postępowania przed organem rentowym po uprawomocnieniu się decyzji w sytuacjach, w których okazało się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury. Przerzucanie wyłącznie na świadczeniobiorców skutków uchylenia w wyniku wznowienia postępowania decyzji, uprawniających do pobierania wcześniejszej emerytury, bez przewidzenia prawa do wynagrodzenia szkody, może

---

<sup>322</sup> Sygn. III ARN 46/96.

<sup>323</sup> Sygn. OSNAPiUS 1995 r., Nr 5, poz. 58.

<sup>324</sup> Tak w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26.11.2002 r., sygn. III UZP 9/02, OSNAP 2003 r., Nr 12, poz. 296.

prowadzić ponadto do uznania takich działań za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

**b. Prawo do emerytury osób uznanych za zdolne do pracy po dłuższym okresie pobierania renty**

W trakcie bezpośrednich spotkań z udziałem Rzecznika coraz częściej sygnalizowany jest problem braku stażu ubezpieczenia niezbędnego do uzyskania uprawnień do emerytury przez osoby, które po dłuższym okresie pobierania świadczenia rentowego zostały uznane za zdolne do pracy. Aktualna sytuacja na rynku pracy, a także długa przerwa w wykonywaniu pracy, nie stwarzają takim osobom zbyt dużych możliwości na podjęcie działalności zarobkowej. Może to prowadzić do sytuacji, że osoby takie nie nabędą prawa do emerytury, ponieważ nie spełnią kryterium stażu ubezpieczenia.

Brak odpowiednich danych nie pozwala na precyzyjne przedstawienie skali zjawiska, ale można zasadnie zakładać, że przedstawiony problem dotyczy znacznej grupy osób, które na początku lat 90. utraciły zatrudnienie w regionach, dotkniętych obecnie wysokim bezrobociem. Dotyczy to w szczególności osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., którym przysługuje emerytura po spełnieniu łącznie dwóch warunków, a mianowicie osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn i posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego. Minimalnym stażem ubezpieczeniowym jest 15 i 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych. W tym jednak wypadku kwota emerytury nie jest podwyższana do kwoty gwarantowanej (ustalonej w art. 85 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Można zatem przyjąć, że podstawowym stażem emerytalnym jest posiadanie 20 i 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, ponieważ stanowi on przesłankę uprawniającą do podwyższenia emerytury do kwoty najniższej emerytury (art. 54 ustawy).

W połowie czerwca 2003 r. Rzecznik spotkał się w Wałbrzychu z liczną grupą górników, którzy utracili prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, pobieranej często w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Osoby te legitymują się relatywnie długim

okresem pobierania świadczenia, ponieważ prawo do tych świadczeń uzyskały na początku lat 90. Przejście na rentę, w szczególności pobieranej z tytułu choroby zawodowej, było w tamtym czasie rozwiązaniem korzystnym dla górników likwidowanych kopalń, ponieważ nie było dla nich innych propozycji zatrudnienia ani pakietu socjalnego, jaki wobec górników zastosowano w latach późniejszych. Obecnie osoby te utraciły prawo do świadczenia rentowego w związku z uznaniem ich za zdolne do pracy. Brak perspektyw na podjęcie pracy w tym regionie powoduje, że osoby takie nie nabędą prawa do emerytury ze względu na brak posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego.

Występując w tej sprawie do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>325</sup> Rzecznik wskazał na konieczność wypracowania rozwiązań, stwarzających takim osobom odpowiednie zabezpieczenie w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Przede wszystkim osoby znajdujące się w takiej sytuacji powinny uzyskać wsparcie w ramach polityki zatrudnienia, umożliwiające uzupełnienie stażu ubezpieczeniowego do niezbędnego minimum, wymaganego przy ubieganiu się o emeryturę. W odpowiedzi Minister stwierdził, że problem osób powyżej 50 roku życia zagrożonych długotrwałym bezrobociem stał się przyczyną opracowania specjalnego programu zatrudnienia. Podstawowymi założeniami tego programu jest zwiększenie ilości osób aktywnych zawodowo powyżej 50 roku życia. Należy zaznaczyć, że Europejska Strategia Zatrudnienia także kładzie nacisk na doprowadzenie do sytuacji, aby w 2010 r. połowa ludzi powyżej 54 roku życia pracowała. Przystępując do Unii akceptujemy tę Strategię. Założeniem opracowywanego projektu jest trwałe zatrudnienie w pierwszym roku jego realizacji minimum 2000 osób i po 10000 w każdym następnym. Podstawowym warunkiem ograniczającym są możliwości finansowe. Można realnie myśleć o aktywizowaniu 100-150 tys. osób bezrobotnych. Oprócz istniejących klasycznych form zatrudnienia przewiduje się w projekcie wykorzystanie innych możliwości poprzez np. pracę terminową – czyli zatrudnienie w ramach zleceń agencji pracy czasowej, usługi o charakterze pomocy domowej, firmy samopomocowe, formy spółdzielcze wspierane przez władze lokalne.

---

<sup>325</sup> RPO-444178-III/03 z dnia 17.07.2003 r.

**c. Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy**

Okres pobierania zasiłku przedemerytalnego

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo powiatowego biura Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność”, dotyczące luki prawnej w przepisach emerytalno-rentowych, przedstawionej na tle jednej ze spraw indywidualnych. Osoba, której przyznano prawo do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych, została następnie orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS uznana za całkowicie niezdolną do pracy i do samodzielnej egzystencji. Osobie tej organ rentowy odmówił przyznania prawa renty z tytułu niezdolności do pracy z uwagi na brak spełnienia warunku określonego w art. 57 pkt 3 ustawy emeryturach i rentach z FUS, ponieważ niezdolność do pracy powstała po upływie 18 miesięcy od ustania zatrudnienia. W związku z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS powiatowy urząd pracy wydał z kolei decyzję o utracie prawa do zasiłku przedemerytalnego. Stosownie bowiem do art. 37n ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>326</sup> prawo do tego świadczenia ustaje z dniem, w którym osoba uprawniona przestała spełniać warunki określone w art. 2 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy. Obecnie osoba ta po przepracowaniu 39 lat 6 miesięcy i 6 dni, będąc całkowicie niezdolna do pracy i do samodzielnej egzystencji, pozostała bez środków do życia.

Przedstawiając tę sprawę Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił o zajęcie stanowiska<sup>327</sup>. Po uzyskaniu informacji o przyznaniu tej osobie świadczenia rentowego w trybie wyjątkowym Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>328</sup>, zwracając uwagę na brzmienie art. 57 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, uniemożliwiające potraktowanie okresu pobierania zasiłku przedemerytalnego w ubezpieczeniach społecznych jako okresu ochronnego. Rzecznik podkreślił istnienie luki prawnej w przepisach,

---

<sup>326</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.

<sup>327</sup> RPO-425834-III/02 z dnia 8.01.2003 r.

<sup>328</sup> RPO-426340-III/02 z dnia 14.03.2003 r.

która skutkuje tym, że osoby uznane za niezdolne do pracy w czasie pobierania zasiłku przedemerytalnego, przypadającym po 18 miesiącach od ustania ubezpieczenia, nie nabywają prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Niezbędne jest zatem podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi w sprawie zmiany brzmienia art. 57 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS Minister podzielił ten pogląd. Jednocześnie poinformował, że trwają prace nad rządowym projektem ustawy o rencie socjalnej, który w art. 25 zakłada wprowadzenie w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przepisu stanowiącego, że od osoby uznanej za niezdolną do pracy, która udowodni okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiety i 25 lat w przypadku mężczyzny, nie wymaga się, aby niezdolność do pracy powstała w czasie lub przed upływem 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia. Projekt przewiduje wejście w życie ustawy z dniem 1 sierpnia 2004 r.

#### Okres pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego

Kolejny problem dotyczył skutków zmiany zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za osoby pobierające gwarantowany zasiłek okresowy. Do końca 1999 roku okres pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego traktowany był w ubezpieczeniach społecznych jako okres składkowy. Wynikało to z brzmienia art. 31b ust. 2 pkt b ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>329</sup>, w świetle którego przez okres pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego opłacana była za takiego świadczeniobiorcę składka na ubezpieczenie społeczne. Z dniem 1 stycznia 2000 r. dokonano przepisami ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>330</sup> nowelizacji stanu prawnego w tym zakresie. Zmiana polegała na tym, że ograniczono zakres podmiotowy osób, za które opłacana jest składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Z prawa do tego świadczenia z systemu pomocy społecznej

---

<sup>329</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

<sup>330</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 238.

wyłączono bowiem osoby pobierające gwarantowany zasiłek okresowy, które legitymują się w przypadku kobiet 20-letnim, a w przypadku mężczyzn 25-letnim okresem ubezpieczenia (składkowym i nieskładkowym). W ocenie Rzecznika taka regulacja doprowadziła do powstania luki w prawie, w konsekwencji której naruszone zostały konstytucyjne zasady równego i sprawiedliwego traktowania osób pobierających gwarantowane zasiłki okresowe w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>331</sup> o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Minister stwierdził na wstępie, że państwo musi mieć możliwość realizowania swej polityki społecznej poprzez stosowanie różnych form, z uwzględnieniem zarówno sytuacji materialnej osób pozbawionych pracy, jak i sytuacji na rynku pracy, czy też możliwości finansowych państwa. Na jedną z takich form składają się świadczenia przewidziane w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 2 ust. 3 tej ustawy stanowi, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Świadczenie pomocy społecznej w formie opłacenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego jedynie charakter uzupełniający. Zgodnie z art. 31b ust. 6 pkt 2 – nie opłaca się składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osoby pobierające gwarantowany zasiłek okresowy, legitymujące się w przypadku kobiet 20-letnim, a w przypadku mężczyzn 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, gdyż jest to wymagany przez przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS okres ubezpieczenia, umożliwiający nabycie w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego, prawa do emerytury. Niezbędne było jednak uregulowanie prawa do zabezpieczenia społecznego osób uznanych za niezdolne do pracy w czasie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego, przypadającym po 18 miesiącach od ustania ubezpieczenia, którego to okresu nie uwzględniono wśród wymienionych w ust. 3 art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS okresów składkowych i nieskładkowych. Z tego też względu w rządowym projekcie ustawy o

---

<sup>331</sup> RPO-438770-III/03 z dnia 24.06.2003 r.

rencie socjalnej, przewidziano wprowadzenie w ustawie o emeryturach i rentach z FUS przepisu stanowiącego, że od osoby uznanej za niezdolną do pracy, która udowodni okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiety i 25 lat w przypadku mężczyzny, nie wymaga się, aby niezdolność do pracy powstała w czasie lub przed upływem 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia (niektórych okresów uznanych za składkowe lub okresów nieskładkowych). Dokonana zmiana ureguluje sytuację wszystkich osób (a więc również osób pobierających gwarantowany zasiłek okresowy) niezdolnych do pracy, posiadających odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, które z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego będą miały prawo do emerytury, a tym samym wypełni lukę prawną, zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>332</sup>.

#### Osoby niepełnosprawne od dzieciństwa

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął informację o podjęciu prac zmierzających do wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania orzeczniczo-lekarskiego. Występując<sup>333</sup> w tej sprawie do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przypomniał, że postulat wprowadzenia dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy w toku postępowania prowadzonego przez organ rentowy był wielokrotnie zgłaszany, ostatnio w dniu 10 marca 2003 r., podczas posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu. W związku z podjęciem prac nad nowelizacją przepisów emerytalno-rentowych Rzecznik powrócił do zasygnalizowania niektórych problemów, które powinny znaleźć odpowiednie rozwiązanie w ramach tej inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to przede wszystkim sygnalizowanego już wcześniej braku regulacji w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osób, u których inwalidztwo powstało przed 18 rokiem życia<sup>334</sup>. Osoby z całkowitą niezdolnością do pracy, która powstała z powodu inwalidztwa

---

<sup>332</sup> Art. 24 pkt 1 ustawy z dnia 27.06.2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268); obowiązuje z dniem 1.10.2003 r.

<sup>333</sup> RPO-395515-III/01 z dnia 24.09.2003 r.

<sup>334</sup> RPO-395515-III/01 z dnia 3.06.2003 r.

przed ukończeniem 18 roku życia, powinny nabywać prawo do renty po spełnieniu jednego warunku, a mianowicie po osiągnięciu odpowiedniego stażu ubezpieczenia (taka regulacja obowiązywała pod rządami przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników z 1982 r.). Grupa ta obecnie posiada prawo do renty socjalnej i bez wprowadzenia szczególnej regulacji, o której mowa wyżej, pomimo znacznego wkładu w tworzenie funduszu rentowego z tytułu opłacania składki ubezpieczeniowej nie nabędzie prawa do świadczenia rentowego z ubezpieczenia społecznego z uwagi na brak możliwości spełnienia warunku, aby niezdolność do pracy powstała w okresie zatrudnienia (ubezpieczenia). W opinii Rzecznika niezbędne jest także uregulowanie prawa do zabezpieczenia społecznego osób z częściową niezdolnością do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia. Osobom takim nie przysługuje renta socjalna z pomocy społecznej. Podjęcie przez takie osoby działalności zarobkowej, połączonej z obowiązkiem ubezpieczenia, nie stwarza podstaw do ubiegania się o rentę w wypadku nie pogorszenia stanu zdrowia w okresie ubezpieczenia, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tego okresu. Jak wynika z orzecznictwa pogorszenie stanu zdrowia musi przy tym wystąpić w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie pracy w dotychczasowym ograniczonym zakresie. W innym wypadku taka osoba pozostanie – pomimo posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczenia – bez prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Ocena niezdolności do pracy w ubezpieczeniach społecznych oraz w prawie pracy

Coraz częściej przedmiotem kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg stają się rozbieżności w ocenie zdolności do pracy, powstałe w toku orzekania dla celów rentowych oraz na podstawie art. 229 Kodeksu pracy.

Przepis ten stanowi, że osoba przyjmowana do pracy podlega wstępnym badaniom lekarskim, zaś pracownik podlega okresowym, ewentualnie w razie niezdolności do pracy trwającej powyżej 30 dni spowodowanej chorobą, także kontrolnym badaniom lekarskim (tzw. badania profilaktyczne). Szczegółowe zasady przeprowadzania badań

profilaktycznych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy<sup>335</sup>. Celem tych badań jest stwierdzenie braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na konkretnym, wskazanym przez pracodawcę stanowisku pracy, a w przypadku orzecznictwa dla celów rentowych ocena zdolności do pracy zarobkowej zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. Taka regulacja prawna nie wyklucza jednak sytuacji konfliktowych, w których osoba zdolna do pracy na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS nie może podjąć zatrudnienia z uwagi na negatywny wynik badania przeprowadzonego przez lekarza medycyny pracy. Wydaje się także, że w sprzeczności z przepisami Kodeksu pracy pozostaje przepis art. 59 ust. 8 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>336</sup>, nakazujący traktować wystawione przez lekarza orzecznika ZUS zaświadczenie określające wcześniejszą datę ustania niezdolności do pracy na równi z zaświadczeniem wydanym w myśl art. 229 § 4 Kodeksu pracy. Przepis ten nakazuje bowiem pracodawcy dopuszczenie pracownika do pracy na podstawie aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku.

Źródłem skarg jest także przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>337</sup>, nakazujący równe traktowanie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o całkowitej niezdolności do pracy z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Orzeczenie takie nie wyklucza możliwości zatrudnienia takiej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej. Tutaj również mamy do czynienia z konfliktem pomiędzy wskazaniem o braku zdolności do pracy zarobkowej, zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami a brakiem przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia pracy na konkretnym stanowisku pracy.

---

<sup>335</sup> Dz.U. Nr 69, poz. 332 ze zm.

<sup>336</sup> Dz.U. Nr 60, poz. 636 ze zm.

<sup>337</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

Problemy te były podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich również podczas obrad I Kongresu Polskiego Towarzystwa Lekarzy Orzeczników, który odbył się w Łodzi w dniach 15 i 16 września 2003 r. Ponadto w nawiązaniu do wniosku w sprawie uregulowania problemu braku uprawnień do emerytury osób, które po dłuższym okresie pobierania renty zostały uznane za zdolne do pracy<sup>338</sup> Rzecznik wniósł o wprowadzenie regulacji prawnej, umożliwiającej zaliczenie okresu pobierania renty do stażu ubezpieczeniowego w zakresie niezbędnym do przyznania emerytury. Rzecznik Praw Obywatelskich oczekuje na stanowisko Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

#### **d. Wymiar emerytury lub renty**

##### Brak dokumentacji płacowej

Stworzenie możliwości ustalania podstawy emerytury lub renty z dowolnie wybranych lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniu było w okresie poprzedzającym wprowadzenie nowego systemu emerytalnego przedmiotem licznych wniosków indywidualnych i wystąpień o charakterze zbiorowym, kierowanych do Parlamentu i Rządu oraz do Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie ulega przy tym wątpliwości, że tworząc taką regulację miano jednak świadomość, że obowiązujące do 1990 r. przepisy prawne nie przewidywały obowiązku przechowywania dokumentacji płacowej przez okres niezbędny do ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych na przewidzianych dopiero w 1998 r. zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

Brak dokumentacji płacowej, umożliwiającej ustalenie lub przeliczenie wysokości emerytury lub renty zgodnie z obowiązującymi od dnia 1 stycznia 1999 r. nowymi zasadami – jest przedmiotem licznych skarg, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Podnoszone w skargach problemy dotyczą następujących sytuacji:

- pobierania emerytury lub renty w najniższej wysokości wobec niemożności ustalenia podstawy wymiaru z powodu braku dokumentów,

---

<sup>338</sup> RPO-444178-III/02 z dnia 17.07.2003 r.

- przyjmowania tzw. miejsc zerowych przy ustalaniu podstawy emerytury lub renty z kolejnych od 3 do 10 lat w zależności od roku przyznania świadczenia na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia,
- braku możliwości skorzystania przez osoby pobierające świadczenia z już wybranych lat z możliwości wskazania podstawy emerytury lub renty z innych okresów ubezpieczenia z 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia, wybranych z całego okresu ubezpieczenia.

Skarżący podkreślają, że pomimo dołożenia wszelkich starań nie są w stanie przedłożyć brakującej dokumentacji i z tego tytułu są pozbawieni możliwości uzyskania wyższego świadczenia. W obecnej regulacji prawnej ciężar dowodu wysokości uzyskiwanych zarobków obciąża wyłącznie ubezpieczonych, a brak dokumentacji płacowej z niektórych lat z okresu ubezpieczenia, uniemożliwia organowi rentowemu podjęcie decyzji w sprawie ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty nawet wtedy, gdy udowodniony okres zatrudnienia miał miejsce w dawnym uspołecznionym zakładzie pracy i dotyczył pełnego etatu, choć możliwe i uzasadnione byłoby przyjęcie jako podstawy wymiaru składek kwoty nie niższej niż wysokość najniższego wynagrodzenia pracowników uspołecznionych zakładów pracy w danym roku czy latach.

Brak uregulowania instytucji tzw. zastępczego wynagrodzenia (zastępczej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne) w wysokości najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy za okresy ubezpieczenia, w których nie można wskazać faktycznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z uwagi na brak dokumentacji potwierdzającej osiągnięte wynagrodzenie powoduje, że taki stan prawny pozostaje – w ocenie Rzecznika – w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z

wnioskiem<sup>339</sup> o zmianę w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, polegającą na wprowadzeniu najniższego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za takie lata z okresu 20 dowolnych lat zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, za które zainteresowany nie jest w stanie przedłożyć dokumentów o wysokości wynagrodzenia. W odpowiedzi Minister zwrócił uwagę na szeroki zakres podmiotowy proponowanego rozwiązania, które dotyczyłoby tych wszystkich osób, które z powodu nieudokumentowania wysokości zarobków osiągniętych w okresie pracy zawodowej nie mają ustalonej podstawy wymiaru emerytury i rent, jak też osób, które przy ustalaniu podstawy wymiaru miały tzw. „miejsca zerowe”. Minister przedstawił wyliczone przez ZUS skutki finansowe proponowanego rozwiązania oraz stwierdził w konkluzji, że z uwagi na kondycję finansową państwa jak i funduszu ubezpieczeń społecznych rozważanie nowelizacji ustawy emerytalnej w proponowanym kierunku nie jest możliwe. Rzecznik podjął prace nad zbadaniem możliwości postawienia zarzutu niekonstytucyjności przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, które nie przewidują możliwości uwzględnienia przypadków, w których z uwagi na brak dokumentacji potwierdzającej osiągnięte wynagrodzenie, podstawę wymiaru emerytury lub renty dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się na podstawie najniższego wynagrodzenia. Niezależnie od tego Rzecznik, działając na podstawie § 128 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych<sup>340</sup> wystąpił do wszystkich prezesów sądów apelacyjnych z prośbą o informacje, czy tego rodzaju sprawy były przedmiotem orzeczeń. Być może analiza orzecznictwa sądowego stworzy możliwości stwierdzenia rozbieżności uprawniających Rzecznika do zadania Sądowi Najwyższemu pytania prawnego.

---

<sup>339</sup> RPO-410440-III/02 z dnia 13.03.2003 r.

<sup>340</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.

### Wysokość emerytury osoby, która wcześniej pobierała rentę

W oparciu o liczne skargi emerytów, którzy wcześniej pobierali renty z tytułu niezdolności do pracy Rzecznik podjął problem zasad ustalania wysokości ich świadczeń. Skarżący podnosili, że w tym przypadku Oddziały ZUS przy ustalaniu wysokości emerytur przyjmują do ustalenia składnika emerytury wynoszącego 24% kwoty bazowej (tzw. części socjalnej) – kwotę bazową przyjętą do ustalenia podstawy wymiaru renty, a nie kwotę bazową obowiązującą w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę. Tego samego problemu dotyczą także skargi emerytów, którzy wcześniej pobierając świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zgłosili do podstawy wymiaru emerytury podstawę wymiaru emerytury przyjętą do ustalenia świadczenia przedemerytalnego (art. 21 ust. 3 ustawy). Zdaniem skarżących do ustalenia składnika emerytury wynoszącego 24% kwoty bazowej powinna być przyjęta kwota bazowa obowiązująca w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę, a nie – jak stosują organy rentowe – kwota bazowa przyjęta do ustalenia podstawy wymiaru emerytury ustalonej dla celów ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego. Oznacza to, że Oddziały ZUS nie zmieniły zasad działania w tej sprawie w związku z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r.<sup>341</sup>, podjętą w składzie trzech sędziów. Sąd Najwyższy w uchwale tej stwierdził, że przy ustalaniu na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wysokości emerytury osoby, która miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i która żąda przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury podstawy wymiaru renty (art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy), składnik emerytury wynoszący 24% kwoty bazowej oblicza się na podstawie kwoty bazowej obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę”. Zgodnie z tą uchwałą Sądu Najwyższego w przypadku ustalania wysokości emerytury, jeżeli do podstawy wymiaru zgłoszono podstawę wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 pkt 1) należy przyjąć do ustalenia podstawy wymiaru emerytury kwotę bazową przyjętą do ustalenia

---

<sup>341</sup> Sygn. III UPZ 7/02 (niepubl.).

podstawy wymiaru renty, a do ustalenia składnika emerytury 24% kwoty bazowej (tzw. części socjalnej) – kwotę bazową obowiązującą w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę. Tak więc w przypadku ustalania wysokości emerytury występują dwie różne kwoty bazowe. Oddziały ZUS odmawiając ustalenia wysokości emerytury osoby, która miała wcześniej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i która zgłosiła do podstawy wymiaru emerytury podstawę wymiaru renty (art. 21 ust. 1 pkt 1), z uwzględnieniem powyższej uchwały Sądu Najwyższego stoją na stanowisku, że uchwała ta podjęta została w konkretnej sprawie i nie ma mocy wiążącej dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ani dla sądów w innych sprawach.

Zdaniem Rzecznika w kwestii różnic interpretacyjnych między organami administracji publicznej a sądami nie może budzić wątpliwości prymat wykładni sądowej. Problem ten analizował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 1997 r.<sup>342</sup>, stwierdzając, że zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne. Art. 178 stanowi zaś, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Takie usytuowanie sądownictwa w konstytucyjnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej z równoczesnym przyjęciem konstytucyjnego prawa każdego obywatela do niezawisłego sądu, jednoznacznie wskazuje, iż ostatecznym arbitrem pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej w sporach wynikłych na tle różnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa są sądy. W tym kontekście za błędną należy uznać tezę o możliwości różnic interpretacyjnych pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej a sądami. Odmowa podporządkowania się przez organy administracji orzeczeniom sądów powszechnych i nierespektowanie wydawanych w konkretnych sprawach wyroków, stanowi drastyczne pogwałcenie podstawowych zasad praworządności obowiązujących w państwie prawa<sup>343</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki

---

<sup>342</sup> Sygn. U. 11/97.

<sup>343</sup> OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 67.

Spółecznej<sup>344</sup> z prośbą o rozważenie możliwości przyjęcia przez organy rentowe stanowiska prezentowanego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r.<sup>345</sup>, co pozwoliłoby uniknąć licznych postępowań odwoławczych i związanych z tym kosztów. W odpowiedzi Minister poinformował, że po przeanalizowaniu powyższego problemu, biorąc pod uwagę wyniki kontroli FUS i Funduszu ZUS dokonanej przez NIK oraz dotychczasowe koszty realizacji wyroków sądowych, w piśmie z dnia 27 czerwca 2003 r. w skierowanym do Prezesa ZUS wyraził zgodę na załatwianie przez oddziały ZUS wniosków w tej sprawie zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego.

#### Zróżnicowanie wysokości emerytur i rent

W związku z tym, że Rząd odpowiedział przedstawieniem w 2003 r. projektu stopniowej likwidacji różnic w wysokości emerytur i rent powstałych na skutek zróżnicowania kwot bazowych przyjmowanych do ustalenia wysokości świadczeń Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>346</sup> z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace nad tym projektem.

W odpowiedzi Minister podkreślił, że likwidacja zróżnicowania kwot bazowych i przeliczenie świadczeń przyznanych przed 1999 r. od 100% kwoty bazowej z momentu przyznania świadczenia jest przedsięwzięciem dość kosztownym. Według szacunków ZUS potrzeba przeznaczyć na to przedsięwzięcie ok. 4,6 mld zł w skali roku. Rząd zobowiązał się, że w 2003 r. zostanie opracowany program stopniowej likwidacji tego zjawiska, jednak prognozowana sytuacja ekonomiczna nie pozwala na rozpoczęcie realizacji tego programu w roku przyszłym. Stąd też w założeniach do budżetu na 2004 r. nie zarezerwowano środków na ten cel. Jednocześnie Minister zwrócił uwagę, że zróżnicowanie kwot bazowych nie jest jedynym czynnikiem różnicującym podstawę wymiaru emerytur i rent, a także ich wysokość. Z danych ZUS - stan ze stycznia 2002 r. - wynika, że zróżnicowanie wysokości świadczeń w kolejnych latach zależy

---

<sup>344</sup> RPO-426944-III/02 z dnia 11.04.2003 r.

<sup>345</sup> Sygn. III UPZ 7/02.

<sup>346</sup> RPO-303514-III/99 z dnia 5.08.2003 r.

nie tylko od przyjętych do ustalania ich podstawy wymiaru kwot bazowych, ale także od formuły ustalania podstaw wymiaru dla osób, które przeszły na emeryturę lub rentę przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>347</sup>, których podstawy wymiaru świadczeń ustalano w oparciu o zarobki z 12 ostatnich miesięcy lub z kolejnych 24 miesięcy z ostatnich 12 lat pracy (obecnie przy ustalaniu podstaw wymiaru świadczeń od 100% kwoty bazowej uwzględnia się zarobki z 10 lub 20 lat). Z reguły osoby przechodzące na emerytury korzystały z tej pierwszej możliwości, z uwagi na powszechne w tym czasie zjawisko: awansowania jak i nagradzania przed przejściem na emeryturę przez pracodawcę państwowego, które pozwalało na uzyskanie wyższej podstawy wymiaru świadczenia. Z powyższych danych wynika, że osoby, którym przyznano emerytury lub renty przed 1991 r. (ustalając podstawę wymiaru w oparciu o 93% kwotę bazową), pobierają świadczenia w wysokości porównywalnej do poziomu świadczeń przyznanych w 1998 r., czyli od 98% kwoty bazowej. Oznacza to, że faktyczne różnice między świadczeniami ustalonymi od 100% kwoty bazowej i 93% kwoty bazowej są znacznie niższe, niż by to wynikało z różnic między przyjętymi kwotami bazowymi. Zmniejszenie tych różnic jest konsekwencją ustalania podstawy wymiaru świadczeń wcześniej przyznanych z okresu co najmniej dziesięciokrotnie krótszego, niż to ma miejsce w przypadkach ustalania świadczeń od 100% kwoty bazowej.

#### Ustalanie kapitału początkowego

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu napływają skargi od osób, które w świetle obowiązujących zasad ustalania kapitału początkowego, określonych przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS, będą miały zaniżoną jego wysokość ze względu na naukę w szkole wyższej, odbywanie czynnej lub zastępczej służby wojskowej oraz korzystanie z urlopu wychowawczego. Problem ten był już przedmiotem

---

<sup>347</sup> Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

wcześniejszych wystąpień Rzecznika. W ostatniej z udzielonych przez Ministra Pracy, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzi<sup>348</sup> zawarta została informacja, że opisany problem zostanie podjęty w planowanej na początek 2003 r. nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wobec niezrealizowania tej zapowiedzi Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił Ministra o poinformowanie<sup>349</sup>, na jakim etapie znajdują się prace zmierzające do uregulowania tej sprawy. Do końca 2003 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

**e. Zmiana zasad zawieszalności emerytur i rent z mocą wsteczną**

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zmienione zostały dotychczas obowiązujące zasady zawieszania prawa do emerytury lub renty lub zmniejszania ich wysokości w przypadku osiągnięcia przez świadczeniobiorców dochodów z tytułu pracy zarobkowej. Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu w razie osiągnięcia przez emeryta lub rencistę przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia. Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>350</sup> chodzi tutaj o przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wprowadzenie przychodu w miejsce dotychczas używanego pojęcia dochodu doprowadziło do znacznego pogorszenia warunków wypłaty świadczeń tym emerytom i rencistom, którzy uzyskują dodatkowe dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. W dniu 8 lipca 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS<sup>351</sup> na podstawie której w art. 104 po ust. 1 dodany został ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność za przychód, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się przychód

---

<sup>348</sup> Pismo z dnia 20.09.2002 r., znak: BDG.I. 077-111/02.

<sup>349</sup> RPO-365604-III/02 z dnia 25.09.2003 r.

<sup>350</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

<sup>351</sup> Dz.U. Nr 70, poz. 774.

stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 26 sierpnia 1999 r. i weszła w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 1999 r. (art. 2). Na podstawie art. 104 ust. 1a dla emerytów i rencistów prowadzących pozarolniczą działalność za przychód przyjmuje się zatem kwotę zadeklarowaną, nie niższą jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Stanowi o tym art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie można negować korzystnego charakteru tej regulacji dla części emerytów i rencistów prowadzących działalność gospodarczą. Ich oświadczenie, że osiągają przychody na poziomie minimalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne powoduje bowiem, iż w rzeczywistości mogą osiągać dowolnie wysokie przychody, nie mające żadnego wpływu na zawieszenie prawa do świadczeń lub zmniejszenie wysokości emerytury lub renty. Jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika, w niektórych przypadkach zastosowanie tego przepisu wywołało jednak ujemne skutki w zakresie zawieszenia lub ograniczenia wysokości świadczeń. Dotyczy to w szczególności takich sytuacji, w których na przykład przy łączeniu zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub stosunku służby z prowadzeniem działalności gospodarczej, osiągany z tej działalności przychód jest niższy niż ustalony jako minimalna podstawa wymiaru składek dla prowadzących pozarolniczą działalność. Chodzi więc o sytuacje, w których świadczeniobiorcy uzyskują dodatkowe przychody z kilku tytułów działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Art. 104 ust. 1a ustawy mógł zatem stanowić podstawę ustalenia wysokości przychodu osiągniętego przez ubezpieczonego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, poczynając dopiero od 26 sierpnia 1999 r., tj. od daty jego wejścia w życie i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Natomiast do przychodu, osiągniętego z tego samego tytułu w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 25 września 1999 r. powinien znaleźć zastosowanie art. 104 ust. 1 w zw. z art. 104 ust. 2, nakazujący uwzględniać przychód w wysokości rzeczywistej, regulującej pierwotnie zasady ustalania przychodu, osiąganego również z tytułu prowadzenia

pozarolniczej działalności. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem<sup>352</sup> o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim uniemożliwia z mocą wsteczną przyjęcie rzeczywistego przychodu osiągniętego przez emerytów i rencistów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w kwocie niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 Konstytucji.

## **B. Świadczenia wyjątkowe**

Osoby pobierające świadczenia, przyznane w trybie wyjątkowym na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, otrzymały od organów rentowych w październiku 2002 roku pouczenia informujące, że osiągnięcie przychodu spowoduje wstrzymanie dalszej wypłaty świadczenia. Skarżący się w tej sprawie do Rzecznika podkreślają, że głównym celem podejmowanego zatrudnienia były cele rehabilitacyjne, a nie uzyskiwanie dodatkowego dochodu z tytułu pracy. Z tego też względu podejmowane zatrudnienie ograniczone było w wielu wypadkach wyłącznie do zakładów pracy chronionej, funkcjonujących obecnie na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Z nadesłanych w tej sprawie wyjaśnień ZUS wynikało, że bez względu na datę przyznania świadczenia w drodze wyjątku, obowiązywała zasada, że podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez osoby uprawnione oznaczało ustanie jednego z warunków wymaganych do nabycia prawa do świadczenia. Osiągnięcie przychodów z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oznacza, iż osoba zainteresowana zapewnia sobie w ten sposób niezbędne środki utrzymania, których z kolei brak jest jedną z koniecznych przesłanek do uzyskania świadczenia w trybie wyjątkowym. W związku z powyższym zgodnie z art. 101 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do świadczeń ustaje, gdy ustanie którykolwiek z

---

<sup>352</sup> RPO-448812-III/03 z dnia 18.09.2003 r.

warunków wymaganych do uzyskania tego prawa. W ocenie Rzecznika stanowisko to nasuwa jednak szereg wątpliwości. Przede wszystkim należy wskazać, że przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie określają zasady, że podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oznacza ustanie jednego z warunków wymaganych do nabycia prawa do świadczenia przyznanego w trybie szczególnym. Zasada taka została przyjęta przez organy rentowe w drodze wykładni przesłanek uprawniających do przyznania świadczenia, określonych w art. 83 ustawy. Zdaniem Rzecznika obowiązywanie takiego ograniczenia powinno wynikać z precyzyjnej regulacji ustawowej. Oparcie takiego ograniczenia jedynie na wykładni przepisów prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Ponadto brak takiej regulacji ustawowej umożliwia przyjęcia stanowiska, że skoro ustawa nie reguluje kwestii zawieszania takich świadczeń, to w takiej sytuacji mogą znaleźć zastosowanie zasady ogólne zawarte w art. 103-106 ustawy, dotyczące zawieszania lub zmniejszania świadczeń w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności zarobkowej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Zmiana okoliczności uzasadniających przyznanie świadczenia wymagałaby – jak się wydaje – podjęcia przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych decyzji wstrzymującej jego wypłatę (art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy). Ocena, czy powstały okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa, odwoływać się będzie w takiej sytuacji do przesłanek, określonych w art. 83 ust. 1 ustawy. W szczególności ocenie podlegać będzie warunek braku niezbędnych środków utrzymania. Ustawodawca nie wyjaśnia jednak, co należy rozumieć pod tym pojęciem, brak także oficjalnej miary niedostatku lub ubóstwa. Funkcji takiej nie pełni w Polsce minimum socjalne. W tym stanie rzeczy ocena co do braku niezbędnych środków utrzymania powinna być podejmowana w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku.

Z kolei całkowita niezdolność do pracy jest wprawdzie jednym z warunków przyznania świadczenia, to jednak, wobec braku wyraźnej regulacji prawnej, wykonywanie pracy w specjalnych warunkach w celu rehabilitacji nie może stanowić podstawy do oceny, że ustało prawo do

świadczenia wyjątkowego. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Ponadto z analizy orzecznictwa wynika, że wyłączenie kontroli merytorycznej sądów w sprawach o przyznanie świadczenia wyjątkowego, nie oznacza wyłączenia spod kognicji sądów pracy i ubezpieczeń społecznych innych decyzji wydanych w danej sprawie, jeżeli wyraźny przepis ustawowy nie zalicza i tych innych decyzji do sfery swobodnego uznania<sup>353</sup>.

Ustawa określając w art. 83 warunki, na jakich Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może przyznać rentę w drodze wyjątku, w ogóle nie ustala ani trybu, ani okoliczności przesądzających o pozbawieniu prawa do takiego świadczenia. Zasadny wydaje się zatem pogląd, że ustanie prawa do renty wyjątkowej następować powinno w sytuacji, gdy odpadnie którykolwiek z warunków wymaganych do jej przyznania (przewiduje to art. 101 pkt 1 wobec świadczeń przyznawanych na zasadach ogólnych określonych w ustawie). Również kontrola spełnienia tych warunków powinna należeć do organu rentowego. Można jednak znaleźć argumenty na rzecz stanowiska przeciwnego, zgodnie z którym prawa do takiej renty może pozbawić osobę uprawnioną tylko Prezes ZUS jako ten organ, który podjął decyzję w sprawie przyznania świadczenia. Powyższy problem zrodził się na tle bardzo przykrych sprawy konkretnej osoby, której 26 lat temu Prezes ZUS przyznał rentę inwalidzką w drodze wyjątku. W bieżącym roku odebrano tej osobie świadczenie po stwierdzeniu, że jest tylko częściowo niezdolna do pracy, przy czym procedura oceny jej stanu zdrowia została przeprowadzona po raz pierwszy właśnie w bieżącym roku. Pozbawienie osoby zainteresowanej renty wyjątkowej po tak długim okresie jej pobierania nastąpiło decyzją „z urzędu”, wydaną przez Oddział ZUS.

---

<sup>353</sup> Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26.12.1967 r., sygn. III UZP 5/67, OSNCp z 1968 r. Nr 5, poz. 80, postanowienie Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 30.10.1998 r., sygn. III AUz 76/98, Prawo Pracy Nr 3/1999, s. 44-45, postanowienie Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 25.02.1999 r., sygn. AUz 7/99, Prawo Pracy Nr 5/1999, s. 46-47.

Zdaniem Rzecznika takie postępowanie Oddziału ZUS może budzić wątpliwości pod kątem zgodności z prawem i wzmacnia to potrzebę precyzyjnego ustawowego uregulowania przesłanek uprawniających do przyznania i wypłaty świadczenia przyznanego w trybie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Z tych względów Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych problemów<sup>354</sup>. W odpowiedzi Minister podzielił pogląd co do potrzeby wprowadzenia takich rozwiązań i zapewnił, że dołoży starań, aby przy najbliższej nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS takie propozycje się znalazły. Ponieważ opracowany ostatnio projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie zawiera żadnych zmian w odniesieniu do art. 83 ust. 1 ustawy Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie<sup>355</sup>.

### **C. Świadczenia chorobowe i macierzyńskie**

#### **a. Uprawnienia kobiet podejmujących pracę w okresie ciąży**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się Fundacja „Rodzić po ludzku”, przedstawiając problem postępowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec kobiet, które podpisały umowę o pracę będąc w ciąży lub zaszły w ciążę w krótkim czasie po zawarciu takiej umowy. Fundacja podnosi, że ZUS odmawia z mocą wsteczną objęcia kobiet będących w takiej sytuacji ubezpieczeniami społecznymi, co w konsekwencji powoduje brak prawa do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa oraz konieczność zwrotu tych świadczeń, jeżeli zostały już wypłacone. Zdaniem Rzecznika obowiązujące przepisy prawa nie zabraniają zawierania umów o pracę z kobietami w ciąży, ani nie przewidują konieczności rozwiązania umowy o pracę, w przypadku, gdy kobieta niedługo po podpisaniu umowy zachodzi w ciążę. Wręcz przeciwnie, jest to stan faktyczny uzasadniający ochronę prawną w świetle przepisów Kodeksu pracy. Postępowanie ZUS w przedstawionej przez Fundację

---

<sup>354</sup> RPO-422343-III/02 z dnia 1.04.2003 r.

<sup>355</sup> RPO-454825-III/03 z dnia 17.11.2003 r.

sprawie należy uznać za dyskryminujące i pozostające w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. W związku z powyższym Rzecznik wystąpił do Prezesa ZUS z prośbą o zajęcie stanowiska<sup>356</sup> w przedstawionej sprawie. W odpowiedzi Prezes ZUS w pełni podzielił pogląd, iż obowiązujące przepisy prawa nie zabraniają zawierania umów o pracę z kobietami w ciąży, ani nie przewidują konieczności rozwiązania umowy o pracę, w przypadku, gdy kobieta niedługo po podpisaniu umowy zachodzi w ciążę. W związku z powyższym ZUS nie wyłącza z ubezpieczeń społecznych kobiet z przedstawionych wyżej powodów. Uogólnianie problemów wskazywanych przez Fundację „Rodzić po ludzku” jest krzywdzące dla ZUS. Jest on bowiem instytucją powołaną do realizowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, finansowanych ze składek opłacanych przez wszystkich ubezpieczonych. Zakład nie może być bierny wobec przypadków działania na szkodę Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W końcowej części odpowiedzi znalazła się deklaracja, że jeżeli Fundacja wskaże indywidualne przypadki, w których mogło dojść do złamania prawa, to po ich wskazaniu Zakład zbada te sprawy.

#### **b. Podstawa wymiaru zasiłku**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał skargi dotyczące zasad stosowania przez organy rentowe art. 41 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w stosunku do pracodawców, którzy nie zawarli układu zbiorowego pracy i nie są zobowiązani na mocy art. 77<sup>2</sup> § 1 Kodeksu pracy do ustalenia warunków wynagradzania w regulaminie wynagradzania. Zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 36 powołanej ustawy, podstawę wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego ubezpieczonemu będącemu pracownikiem, stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 6 lub 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. Kolejne (przepisy rozdziału 8 tej ustawy precyzują szczególne zasady ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wliczania do tej podstawy poszczególnych składników wynagrodzenia. Z kolei art. 41 ust.

---

<sup>356</sup> RPO-441585-III/03 z dnia 27.06.2003 r.

1 stanowi, że przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, jeżeli postanowienia układów zbiorowych pracy lub przepisy o wynagradzaniu nie przewidują zmniejszenia ich za okres pobierania zasiłku. Takie postanowienie szczególne należy ocenić jako słuszne, ponieważ umożliwia pracodawcy, zawierającemu układ zbiorowy pracy lub tworzącemu regulamin wynagradzania, większą swobodę przy ustalaniu zasad wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia. Z tego też względu wynikająca z art. 41 ust. 1 zasada nie powinna znajdować zastosowania wobec pracodawców, którzy zatrudniają mniej niż 20 pracowników i nie są zobowiązani do tworzenia regulaminu wynagrodzeń. Skarżący podnoszą jednak, że organy rentowe stosują wymienioną powyżej zasadę również do tej grupy pracodawców i na podstawie analizy postanowień umowy o pracę określają, który składnik wynagrodzenia należy wliczyć do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, a który należy z tej podstawy wyłączyć. Ponieważ w ocenie Rzecznika taka praktyka działania organów rentowych nie znajduje oparcia w przepisach powołanej ustawy poprosił on Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w zakresie zweryfikowania zasad działania organów rentowych w tym zakresie<sup>357</sup>.

#### **D. Zasady wypłaty rent z tytułu wypadków przy pracy**

Wprowadzenie nowych zasad w zakresie zawieszalności świadczeń wypadkowych i z tytułu choroby zawodowej w związku z osiągnięciem przychodu, określonych w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>358</sup> spotkało się z dużą ilością skarg, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Skarżący zwracali przede wszystkim uwagę na to, że wprowadzenie nowych zasad nie zostało poprzedzone odpowiednio długim okresem *vacatio legis*. O nowych zasadach, obowiązujących od 1 stycznia 2003 r., byli oni informowani przez jednostki terenowe ZUS w grudniu 2002 r. Obowiązujące w Polsce

---

<sup>357</sup> RPO-442925-III/03 z dnia 4.11.2003 r.

<sup>358</sup> Dz.U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.

przepisy prawa pracy ściśle określające terminy i zasady rozwiązywania umów o pracę, uniemożliwiały zatem skarżącym się natychmiastową rezygnację z osiągnięcia przychodów z tytułu zatrudnienia i pobierania wyłącznie świadczeń emerytalno-rentowych. Problem ten dotyczy zarówno świadczeniobiorców będących pracownikami, jak i prowadzących działalność pozarolniczą, którzy zatrudniają pracowników. Osoby te zostały więc z góry skazane na zawieszenie świadczenia od dnia 1 stycznia 2003 r., bez możliwości dokonania wyboru pomiędzy kontynuowaniem działalności zarobkowej powiązanej z pogorszeniem warunków wypłaty świadczenia, a rezygnacją z takiej działalności.

Występując<sup>359</sup> w tej sprawie do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił także uwagę na problem braku jednolitego stosowania przez ZUS nowych przepisów wobec osób pobierających wypadkowe renty rodzinne, do których uprawniony jest małżonek zmarłego i dziecko. Jak wynika z nadesłanych skarg, niektóre oddziały ZUS przyjmują rezygnację z prawa do tego świadczenia przez osiągnięcia przychody z pracy małżonka i ustalają ponownie prawo do świadczenia wyłącznie na dziecko. Wówczas świadczenie to, wprawdzie nieco obniżone, z reguły nie podlega zawieszalności. Inne oddziały ZUS odmawiają ponownego ustalenia prawa do świadczenia wyłącznie na dziecko, co z reguły powoduje, że część renty rodzinnej, do której uprawniony jest współmałżonek zmarłego podlega zawieszeniu - całkowitemu lub częściowemu. W odpowiedzi Minister poinformował, że począwszy od dnia 1 stycznia 2003 r. ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące zawieszania i zmniejszania świadczeń w związku z osiągnięciem przychodów objęły również renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W art. 53 ust. 3 tej ustawy na ZUS został nałożony obowiązek poinformowania osób pobierających takie renty, przyznane na podstawie dotychczasowych przepisów, o obowiązujących od dnia 1 stycznia 2003 r. warunkach pobierania świadczeń w związku z osiągnięciem przychodów. ZUS w pełni zrealizował więc dyspozycję wynikającą z tego przepisu i w grudniu 2002 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy i

---

<sup>359</sup> RPO-431715-III/03 z dnia 13.02.2003 r.

niezwłocznie po jej ogłoszeniu, które nastąpiło w dniu 28 listopada 2002 r. – wysłał do wszystkich zainteresowanych Informację obszernie prezentującą nowe uregulowania i ich konsekwencje. Odnosząc się do kwestii naruszenia zasady praw nabytych i zaufania obywatela wobec państwa Minister przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r.<sup>360</sup> stwierdził, że na gruncie reguł konstytucyjnych dopuszczalne jest co do zasady ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy. Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów – w przypadkach, w których do wypadkowych rent rodzinnych uprawnionych jest kilka osób i jedna lub kilka z nich uzyskuje przychód powodujący zawieszenie lub zmniejszenie tej renty – stosowana jest reguła ograniczająca wysokość części renty rodzinnej osoby osiągającej ten przychód. Natomiast części renty przysługujące pozostałym osobom wypłacane są w nie zmienionej wysokości. Przepisy, które będą obowiązywały do dnia 1 maja 2003 r., nie przewidują możliwości wyłączenia takiej osoby z grona osób uprawnionych do renty i ponownego obliczenia wysokości tej renty z pominięciem osoby osiągającej przychód. Powyższe przepisy są znane oddziałom ZUS, a odmienne ich stosowanie nie znajduje uzasadnienia. Przedstawiona sytuacja uległa zmianie z dniem 2 maja 2003 r., tj. z chwilą wejścia w życie art. 107a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, umożliwiającego pozytywne załatwienie wskazanych wniosków, wprowadzonego przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw<sup>361</sup>. W myśl art. 107 a ust. 1 ustawy emerytalnej, jedna z osób uprawnionych do renty rodzinnej będzie mogła zgłosić wniosek o wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do tej renty. Skutkiem zgłoszenia takiego wniosku jest ustanie prawa do renty tej osoby, a ponowne obliczenie wysokości renty następuje z pominięciem osoby, która zgłosiła taki wniosek. Wprowadzenie tego przepisu spełnia oczekiwania osób zainteresowanych

---

<sup>360</sup> Sygn. K 14/91.

<sup>361</sup> Dz.U. Nr 56, poz. 498.

i pozwoli na uniknięcie sytuacji, które zostały zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika.

### **E. Ubezpieczenie społeczne rolników**

W związku z podjęciem prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw<sup>362</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z prośbą o rozważenie możliwości rozszerzenia zakresu projektowanych zmian o kilka przedstawionych poniżej problemów<sup>363</sup>.

Pierwszy problem dotyczy wprowadzenia kontroli sądowej decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przedmiocie odroczenia terminu płatności lub umorzenia należności z tytułu składek. Zgodnie z art. 41a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>364</sup> w wyjątkowych przypadkach stosownie do okoliczności Prezes KRUS lub upoważniony przez niego pracownik Kasy, na wniosek osoby zainteresowanej, może odroczyć termin płatności składek, rozłożyć spłatę na raty lub należność umorzyć. Wraz z wejściem w życie tego przepisu (1 stycznia 1997 r.), został skreślony pkt 2 w art. 36 ustawy, na mocy którego na decyzje w sprawach umorzenia lub odroczenia terminu płatności składek przysługiwało odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Taka zmiana stanu prawnego doprowadziła do sytuacji braku kontroli sądowej takich decyzji. Oddziały Regionalne KRUS wydając decyzje w tych sprawach nie zamieszczają stosownych pouczeń, czy i w jakim trybie służy od nich odwołanie. Dopiero od niedawna skargi na tego rodzaju decyzje zaczęły trafiać do sądu administracyjnego<sup>365</sup>, stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>366</sup>. Rzecznik podkreślił, że w aktualnym stanie

---

<sup>362</sup> Druk sejmowy Nr 1489.

<sup>363</sup> RPO-407753-III/03 z dnia 13.05.2003 r.

<sup>364</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

<sup>365</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 30.06.2000 r., sygn. III S.A. 715/00, nie publ.

<sup>366</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

prawnym decyzja ZUS, odmawiająca umorzenia w całości lub w części należności z tytułu składek, podlega merytorycznej kontroli sądu. W nowym systemie ubezpieczeń społecznych obowiązuje zasada, że odwołanie do sądu jest wyłączone jedynie od decyzji przyznającej lub odmawiającej przyznania świadczeń w drodze wyjątku. Podobna regulacja, w pełni odpowiadająca konstytucyjnej zasadzie prawa do sądu, powinna być wprowadzona – zdaniem Rzecznika – do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wymagałoby to w szczególności określenia w przepisach ustawy przesłanek umarzania należności ze składek, podobnie jak to ma miejsce w art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazał informację, że w przygotowanym projekcie nowelizacji ustawy proponuje się poddanie takich decyzji kontroli NSA. W związku z tym Rzecznik wskazał, że za właściwe rozwiązanie uważa poddanie takich decyzji kontroli sądów powszechnych wzorem rozwiązań, przyjętych w ustawie o systemie ubezpieczeń. Kolejny problem wiąże się z brakiem kontroli decyzji wyjątkowych Prezesa KRUS, podejmowanych na podstawie art. 55 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Od decyzji Prezesa KRUS odmawiającej prawa do takiego świadczenia przepisy ustawy nie przewidują żadnych środków odwoławczych. Tymczasem takie decyzje Prezesa ZUS, podejmowane w oparciu o art. 83 ust 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 124 tej ustawy oraz zastrzeżeniem wynikającym z art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podlegają kontroli NSA. Następny problem dotyczy wprowadzenia regulacji, dotyczącej możliwości fakultatywnego (w oparciu o wniosek) wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników osób pobierających stałe zasiłki z pomocy społecznej i renty socjalne. Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wyłączają z obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego, jak również emerytalno-rentowego dwie kategorie osób. Jedną kategorią to osoby, które podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu, a druga dotyczy takich osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty. Przepisy ustawy nie przewidują natomiast możliwości fakultatywnego wyłączenia z obowiązkowego ubezpieczenia

osób, które pobierają zasiłki stałe lub renty socjalne. Przedstawiając powyższe problemy Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia przedstawionych problemów w toku prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu nad rządowym projektem zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

## **F. Zaopatrzenie inwalidów wojennych**

### **Brak waloryzacji rent inwalidzkich w latach 2003-2007**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpił Zarząd Główny Związku Inwalidów Wojennych RP z wnioskiem o podjęcie sprawy zbadania konstytucyjności art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 października 2002 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych<sup>367</sup>. W świetle tego przepisu zawieszona została waloryzacja podstawy wymiaru renty inwalidzkiej w latach 2003-2007, a pierwsza waloryzacja zostanie przeprowadzona od dnia 1 marca 2008 r. Zdaniem Związku zawieszenie waloryzacji świadczeń w okresie dochodzenia wszystkich świadczeniobiorców do jednolitej podstawy wymiaru renty, tj. kwoty 1775,80 zł, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Z przeprowadzonych przez Związek wyliczeń wynika, że operacja ujednoczenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej zostanie przeprowadzona ze środków zaoszczędzonych na waloryzacji rent okoli 130 tys. świadczeniobiorców.

Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu wniosku Rzecznika wydał w dniu 21 czerwca 2000 r. orzeczenie stwierdzające, że art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin<sup>368</sup> nie jest niezgodny z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz

---

<sup>367</sup> Dz.U. Nr 181, poz. 1515.

<sup>368</sup> Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.

jednocześnie postanowił w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>369</sup> zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.<sup>370</sup> Ustawa z dnia 11 października 2002 r. stanowi realizację sygnalizowanego problemu. Pozostaje jednak kwestia oceny, czy brak waloryzacji podstawy wymiaru renty inwalidzkiej w okresie kilkuletniego, stopniowego podnoszenia kwoty tej podstawy nie prowadzi do gorszego traktowania osób pobierających takie świadczenia w stosunku do pozostałych świadczeniobiorców. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>371</sup> o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi wskazano, że uprawnienia przysługujące inwalidom wojennym (kombatantom) wynikają z przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin<sup>372</sup>, ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>373</sup> oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia<sup>374</sup>. Jeśli chodzi o zasady ustalania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych, to zasady te określają przepisy ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Zgodnie z obowiązującym do dnia 14 listopada 2002 r. brzmieniem przepisów art. 11 ust. 1 wskazanej ustawy podstawę wymiaru rent inwalidów wojennych w dniu jej przyznania stanowiła kwota bazowa służąca do obliczenia podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Regulacje te miały także zastosowanie do ustalania podstawy wymiaru rent inwalidów wojskowych. Od 1996 r. w wyniku zmian zasad waloryzacji świadczeń nowoprzyznawanych renty inwalidów wojennych i wojskowych były wyższe od już wypłacanych. Wysokość rent

---

<sup>369</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

<sup>370</sup> OTK ZU Nr 5/2000, poz. 148.

<sup>371</sup> RPO-423674-III/02 z dnia 13.03.2003 r.

<sup>372</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.

<sup>373</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

<sup>374</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 391.

nowoprzyznawanych była bowiem obliczana od aktualnej w danym roku kwoty bazowej, zaś renty przyznane wcześniej (tj. przyznane przed terminem danej waloryzacji) były podwyższane w ramach waloryzacji przy zastosowaniu, od 1996 r., wskaźnika podwyżek niższego od wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Doprowadziło to do powstania dziesięciu, a po waloryzacji w 2002 r. jedenastu podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych wynoszących odpowiednio: 1270,86 zł; 1265,77 zł; 1400,75 zł; 1424,64 zł; 1550,58 zł; 1536,39 zł; 1567,77 zł; 1568,15 zł; 1744,49 zł; 1691,49 zł; 1775,89 zł. W związku z tym powstało tyle samo grup wysokości rent inwalidów wojennych. Istnienie tylu grup wysokości rent inwalidów wojennych sprzeczne jest z istotą tych rent, które są rentami odszkodowawczymi. Z uwagi na charakter rent inwalidów wojennych konieczne było zlikwidowanie istniejącego stanu, w którym osoby najstarsze mają ustalone renty inwalidów wojennych od najniższych podstaw wymiaru, a osoby, które w ostatnich latach otrzymały te renty, mają ustalone podstawy tych rent od kwot najwyższych. Jak już wskazano sprawa ta była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu zawartym w wyroku z dnia 21 czerwca 2000 r.<sup>375</sup> Z uwagi na powyższe, jak również ze względu na zgłaszane przez środowisko inwalidów wojennych skargi, wnioski i protesty dotyczące zasad ustalania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych, przyjęta przez Sejm ustawa z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych nadała w art. 1 pkt 1 nowe brzmienie przepisom art. 11 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Obowiązujące regulacje prowadzą do ujednoczenia podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych (wojskowych) w pięciu etapach, w ciągu pięciu lat (2003-2007), oznaczając zrównanie wszystkich podstaw wymiaru tych rent do jednolitej kwoty dla wszystkich uprawnionych. Dochodzenie do ujednoczonej

---

<sup>375</sup> Sygn. K 2/99.

podstawy wymiaru na podstawie obowiązujących regulacji jest procesem pozwalającym na osiągnięcie w możliwe najkrótszym czasie ujednocionej podstawy wymiaru tych rent przy jednoczesnym dysponowaniu skromnymi środkami finansowymi przeznaczonymi na ten cel.

Zgodnie z przeprowadzonymi wyliczeniami proces ujednocnienia podstaw wymiaru tych rent wraz z waloryzacją uległby znacznemu wydłużeniu - przy przyjętym różnym wskaźniku waloryzacji – do 2012 roku, a przy przyjętym jednakowym wskaźniku waloryzacji – do 2014 roku. Przyjęcie wydłużonego okresu dochodzenia do ujednocnionej podstawy wymiaru przy zachowaniu waloryzacji w tym czasie byłoby niekorzystne dla inwalidów wojennych, którzy z uwagi na podeszły wiek nie skorzystaliby z wyższych świadczeń będących wynikiem wyrównania podstaw wymiaru. Renty inwalidów wojennych i wojskowych będąc rentami odszkodowawczymi finansowane są z budżetu państwa jak również zwolnione są z podatku dochodowego od osób fizycznych. Rentom tym przysługuje również charakter świadczeń zbiegowych z emeryturą, oznaczający wypłatę pełnej renty z połową emerytury lub połowy renty z pełną emeryturą.

Warunki nabywania uprawnień do rent inwalidzkich przez ofiary represji politycznych

Katedra Psychiatrii Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego przekazała Rzecznikowi Praw Obywatelskich materiał na temat doświadczeń, zebranych w toku prowadzonych od 1959 r. badań odległych następstw zdrowotnych u ofiar represji politycznych<sup>376</sup>. Badania pozostają w ścisłym związku z przesłankami nabycia prawa do renty inwalidzkiej na podstawie art. 12 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>377</sup>. W świetle tego przepisu nabycie prawa do renty inwalidzkiej przez osobę represjonowaną nie wynika z

---

<sup>376</sup> Materiał obejmuje również dodatkowo dokument o aspektach społecznych i etycznych w opiniowaniu psychiatrycznym ofiar prześladowań politycznych, opracowanym w Zakładzie Patologii Społecznej Katedry Psychiatrii CMUJ.

<sup>377</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

samego faktu podlegania represjom, ale wymaga wykazania, że stwierdzone inwalidztwo pozostaje w związku z pobytem w miejscach represjonowania i jest następstwem zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób pozostających w związku z takim pobytem<sup>378</sup>. Związek zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy, a także związek inwalidztwa z takim pobytem ustala lekarz orzecznik ZUS. W materiale zawarte są krytyczne oceny postępowania części lekarzy orzeczników ZUS wobec ofiar represji politycznych oraz będący ich konsekwencją postulat, aby każda ofiara prześladowań politycznych otrzymywała należne jej uprawnienia w zakresie inwalidztwa wojennego bez konieczności przeprowadzania żmudnych, kosztownych i nieraz wtórnie traumatyzujących badań specjalistycznych. Z napływających do Rzecznika skarg wynika, że grupa ofiar represji politycznych wykazuje się szczególną wrażliwością na sposób ich traktowania przez lekarzy orzeczników ZUS. Decyzja o przyznaniu uprawnień do renty inwalidy wojennego wymaga właściwych dokumentów, których zgromadzenie jest skomplikowane i pracochłonne, a krąg uprawnionych to osoby starsze i ciężko doświadczone przez los, który ponadto ulega ustawicznemu zmniejszeniu. Rzecznik przedłożył ten materiał Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>379</sup> z prośbą o ustosunkowanie się, dzieląc przedstawione w tym materiale wnioski w szczególności dotyczące zweryfikowania zasad postępowania lekarzy orzeczników ZUS wobec ofiar represji politycznych oraz warunków nabywania prawa do świadczenia w oparciu o ustalenie odległych następstw zdrowotnych u ofiar represji politycznych. Rzecznik podkreślił, że przedstawione problemy należą do głównych przyczyn niepotrzebnego przedłużania postępowania sądowego i podwyższania związanych z tym kosztów. W odpowiedzi Minister stwierdził, że propozycja przyznawania osobom represjonowanym uprawnień inwalidów wojennych bez konieczności przeprowadzania badań specjalistycznych nie wydaje się możliwa do przyjęcia. Propozycja ta nie eliminuje procedury orzeczniczej, gdyż i tak

---

<sup>378</sup> Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.09.1999 r., sygn. II UKN 124/99, OSNAPiS 2000 r. Nr 24, poz. 912.

<sup>379</sup> RPO-442520-III/03 z dnia 3.07.2003 r.

istniałaby konieczność ustalenia stopnia niepełnosprawności osoby ubiegającej się o takie uprawnienia. Po drugie, wydaje się, że takie rozwiązanie – w kontekście procedur stosowanych w odniesieniu do inwalidów wojennych (wojskowych) oraz przyjętych dla cywilnych ofiar wojny na mocy wchodzącej w życie 1 stycznia 2004 roku ustawy z dnia 20 lipca 2001 roku o świadczeniu dla cywilnych ofiar wojny może wywołać niezadowolenie świadczeniobiorców, bo byłoby sprzeczne z zasadą równości wobec prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował także ten materiał do Prezesa ZUS z prośbą o ustosunkowanie się do problemu sposobu traktowania ofiar represji politycznych (zwłaszcza najliczniejszej grupy tzw. Sybiraków) przez lekarzy orzeczników ZUS<sup>380</sup>. W odpowiedzi Prezes ZUS stwierdził, że z ubolewaniem przyjął informację dotyczącą krytycznych uwag co do zachowania lekarzy orzeczników ZUS wobec badanych osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, sformułowanych w materiałach Katedry Psychiatrii Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jednocześnie poinformował, że dane te nie znajdują potwierdzenia w świetle analizy skarg zgłoszonych do ZUS przez osoby ubiegające się o świadczenia na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w okresie od 2000 r. do I półrocza 2003 r. Prezes ZUS zwrócił także uwagę, że rozpatrzenie sprawy w trybie zwierzchniego nadzoru nad orzekaniem o niezdolności do pracy wymaga przedstawienia indywidualnych przypadków wskazujących na nieprawidłowości w postępowaniu lekarzy orzeczników ZUS. Rzecznik Praw Obywatelskich zainteresował problemem zasad orzekania dla celów ustalania uprawnień do rent inwalidów wojennych (wojskowych) uczestników I Kongresu Polskiego Towarzystwa Orzecznictwa Lekarskiego, który odbył się w Łodzi w dniach 15-16 września 2003 r.<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> RPO-442520-III/03 z dnia 21.08.2003 r.

<sup>381</sup> Materiał Katedry Psychiatrii CMUJ został przekazany w dniu 12.11.2003 r. Prezesowi Zarządu Towarzystwa.

## **G. Zasiłki i pomoc społeczna**

### **a. Dyskryminacja osób pobierających dodatki pielęgnacyjne**

Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg od emerytów i rencistów, którzy pobierając przy swoich świadczeniach dodatek pielęgnacyjny ubiegają się o dodatek mieszkaniowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych<sup>382</sup>. W art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zawarta jest definicja dochodu, służącego do ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego i jego wysokości. Za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe. Do dochodu nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego. Odrębnie ustalany jest dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny chronią sytuację niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dodatek pielęgnacyjny przysługuje w razie orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, bądź ukończenia 75 lat (w tym wypadku ukończenie 75 lat zrównane jest z brakiem zdolności do samodzielnej egzystencji). Również zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest w szczególności osobie niepełnosprawnej w stopniu znacznym (odpowiada to kryterium braku zdolności do samodzielnej egzystencji) oraz osobie, która ukończyła 75 lat życia. Różnica pomiędzy tymi świadczeniami polega na tym, że dodatek pielęgnacyjny ma charakter świadczenia z ubezpieczeń społecznych, wypłacanego przy pobieraniu emerytury lub renty i finansowanego z funduszu rentowego (art. 75 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), natomiast zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym i finansowanym z budżetu państwa (art. 36 ust. 1 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych).

---

<sup>382</sup> Dz.U. Nr 82, poz. 734 ze zm.

Ponadto świadczenia te wypłacane są w jednakowej wysokości, a ich waloryzacja odbywa się według tych samych zasad. Ze względu na swój charakter osobom przebywającym w domu pomocy społecznej, w zakładzie opiekuńczo-wychowawczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym świadczenia opiekuńcze nie przysługują, chyba że osoba uprawniona do tych świadczeń przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu. Tym samym osoby uprawnione do dodatku mieszkaniowego, niezdolne do samodzielnej egzystencji i pobierające z tego tytułu świadczenie pielęgnacyjne (dodatek pielęgnacyjny lub zasiłek pielęgnacyjny), mają różne zasady ustalania dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, w zależności od rodzaju pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego. Osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny mają możliwość odliczenia wysokości tego świadczenia od dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, natomiast osoby pobierające dodatek pielęgnacyjny nie mają takiej możliwości. Przyjęcie przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy takiego sposobu ustalania dochodu osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji prowadzi do zróżnicowania klasy podmiotów, którym ze względu na posiadanie istotnych cech wspólnych (tytuł prawny do lokalu, poziom dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu braku zdolności do samodzielnej egzystencji) powinno przysługiwać prawo odliczenia od dochodu świadczenia pielęgnacyjnego, niezależnie od rodzaju tego świadczenia. W tej sytuacji przyznanie tego prawa tylko osobom pobierającym zasiłek pielęgnacyjny, z pominięciem osób pobierających dodatki pielęgnacyjne stanowi – zdaniem Rzecznika – niewątpliwie odstępstwo od zasady równego traktowania przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i prowadzi do dyskryminacji osób pobierających dodatki pielęgnacyjne. Na tej podstawie Rzecznik skierował wniosek<sup>383</sup> do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do

---

<sup>383</sup> RPO-400304-III/02 z dnia 28.05.2003 r. (druga część wniosku dot. niezgodności art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP).

dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

#### **b. Odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń pieniężnych**

W przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych<sup>384</sup> brak jest unormowań, regulujących kwestię wypłaty odsetek ustawowych z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń pieniężnych. Przykładem może być art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>385</sup>, który przewiduje prawo do odsetek ustawowych uprawnionych do zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium oraz świadczenia przedemerytalnego, jeżeli powiatowy urząd pracy z przyczyn niezależnych od uprawnionych osób nie dokona wypłaty w terminie. Możliwość dochodzenia odsetek przez podatnika przewidują również przepisy podatkowe. Należy podkreślić, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Zagadnienia te są regulowane przez art. 471 i następne Kodeksu cywilnego. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje w szczególności zobowiązania wynikające z czynności prawnych jedno- i dwustronnych oraz aktów administracyjnych. Niewykonanie czy też nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga więc za sobą skutki wskazane w Kodeksie cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być – obok sankcji ogólnych – obowiązek płacenia odsetek. Obowiązek ten powstaje niezależnie od źródła, z którego zobowiązanie zapłaty wynika. Za dopuszczalnością drogi sądowej do dochodzenia odsetek w razie nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, którego źródłem był stosunek służbowy, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w uchwale z 25 stycznia

---

<sup>384</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>385</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514.

1995 r.<sup>386</sup>. W uzasadnieniu uchwały wyraźnie podkreślono konieczność rozróżnienia elementów administracyjno-prawnych danego stosunku prawnego od skutków opóźnienia w wykonaniu świadczeń pieniężnych wynikających z tego stosunku. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „owa nieterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym”. Z kolei w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r.<sup>387</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 Kpc rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą mieścić się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku w pełni podzielił przytoczone wyżej stanowisko, że przepisy prawa cywilnego uzasadniają objęcie zakresem „sprawy cywilnej” roszczeń o zapłatę odsetek od świadczenia pieniężnego ustalonego decyzją administracyjną. Wprowadzenie regulacji, która *expressis verbis* dopuszczać będzie możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń wynikających z prawa do terminowej wypłaty świadczeń pieniężnych wzmocni – w ocenie Rzecznika – ochronę uprawnionych do świadczeń rodzinnych oraz z systemu pomocy społecznej. Z tego względu Rzecznik zwrócił się<sup>388</sup> do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedłożenie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Minister stwierdził, że w związku z przejściem w październiku 2003 r. wypłaty renty socjalnej przez ZUS oraz planowanym w przyszłym roku wyłączeniem większości obligatoryjnych pieniężnych świadczeń z systemu pomocy społecznej do systemu świadczeń rodzinnych, nie ma potrzeby wprowadzania do ustawy o pomocy społecznej regulacji dotyczących wypłaty odsetek ustawowych z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń.

---

<sup>386</sup> Sygn. W. 14/94 OTK w 1995 r. cz. I, poz. 19.

<sup>387</sup> Sygn. SK 12/99 OTK ZU Nr 5/2000, poz. 143.

<sup>388</sup> RPO-431954-III/03 z dnia 3.06.2003 r.

## **8. Ochrona zdrowia**

### **A. Prawo obywateli do ochrony zdrowia**

#### **a. Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego**

Perturbacje w funkcjonowaniu szeroko rozumianego systemu ochrony zdrowia, wysunęły problemy bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa oraz opieki zdrowotnej na czołowe – obok bezrobocia – miejsce wśród najbardziej dolegliwych bolączek społecznych.

W korespondencji z zakresu ochrony zdrowia, wpływającej do Rzecznika Praw Obywatelskich od obywateli i ich organizacji, zdecydowanie dominowała<sup>389</sup> problematyka funkcjonowania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w tym przede wszystkim niewystarczającego w stosunku do potrzeb dostępu do świadczeń tego ubezpieczenia. Charakterystyczna dla tej korespondencji w pierwszym kwartale 2003 r. była duża nerwowość, wynikająca z niepewności co do możliwości uzyskania niezbędnych świadczeń zdrowotnych w najbliższej przyszłości oraz dalszego rozwoju sytuacji w tym względzie. Źródłem tej nerwowości doszukiwać się należy w specyfice przełomu lat 2002 i 2003, jako swoistego okresu przejściowego między dwoma systemami finansowania ochrony zdrowia w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego – systemem wprowadzonym od 1 stycznia 1999 r. mocą ustawy z dnia 6 lutego 1997 r.<sup>390</sup>, opartym o samodzielne kasy chorych w poszczególnych województwach, a systemem zcentralizowanym wprowadzonym od 1 kwietnia 2003 r. ustawą z dnia 23 stycznia 2003 r.<sup>391</sup>, opartym o Narodowy Fundusz Zdrowia. W związku z przygotowaniem do wdrożenia nowego systemu, obserwowana była skłonność niektórych kas chorych do narzucania świadczeniodawcom mniej korzystnych warunków kontraktów, ograniczania kontraktów z podmiotami spoza regionu itp. Nałożyły się na to rozpowszechniające się opinie o niedostatku środków

---

<sup>389</sup> Prawie 30% ogólnej liczby skarg z zakresu ochrony zdrowia, jakie wpłynęły do RPO.

<sup>390</sup> Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.).

<sup>391</sup> Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45 poz. 391 ze zm.).

finansowych w sferze opieki zdrowotnej oraz narastających problemach płacowych w placówkach publicznej służby zdrowia.

Niedopracowania w systemie poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz niewprowadzenie do powszechnego użytku kart ubezpieczenia będących dowodem ubezpieczenia zdrowotnego<sup>392</sup>, skłoniły niektóre kasy chorych do przeprowadzenia swoistej akcji weryfikacyjnej, której ciężar przeniesiono na świadczeniodawców. W wyniku interwencji Rzecznika<sup>393</sup> z praktyki takiej zrezygnowano.

Likwidacji kas chorych i rozpoczęciu działania Narodowego Funduszu Zdrowia, w ocenie osób wypowiadających się na ten temat w skargach do Rzecznika, towarzyszyła atmosfera niepewności oraz chaosu. Mimo wcześniejszych optymistycznych zapowiedzi ze strony ówczesnego kierownictwa resortu zdrowia, nowy system ubezpieczenia zdrowotnego nie przyniósł poprawy sytuacji w tej dziedzinie. Wbrew tym zapowiedziom, nie uległy skróceniu kolejki do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz specjalistów. Pogorszyły się znacznie warunki korzystania przez osoby ubezpieczone z prawa do wyboru lekarza, a nowy system finansowania świadczeń zdrowotnych (zniesienie promes uprawniających do uzyskania świadczeń zdrowotnych u świadczeniobiorców, którzy nie posiadali kontraktu z konkretną kasą chorych) wręcz uniemożliwiał uzyskanie świadczeń zdrowotnych poza obszarem działania wojewódzkiego oddziału NFZ. Interwencje w tej mierze w związku ze skargami konkretnych osób, m.in. chorych na choroby nowotworowe<sup>394</sup>, podejmowane były w trybie indywidualnym.

Niezależnie od działań interwencyjnych, Rzecznik z uwagą obserwował wdrażanie nowego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, z punktu widzenia prawa obywateli do ochrony zdrowia oraz zapewnienia

---

<sup>392</sup> Obowiązek wyposażenia osób ubezpieczonych w karty ubezpieczenia wynikał z art. 18 ust. 1 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Wykonany został jedynie przez Śląską Kasę Chorych.

<sup>393</sup> RPO-430716-I/03 z dnia 25.02.2003 r., odpowiedź z dnia 13.03.2003 r. Wcześniej problem podjęty był w wystąpieniu z dnia 8.03.2001 r. (RPO-370893-I/01) skierowanym do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. Prezes UNUZ zapowiedział podjęcie stosownych działań, co nie przyniosło jednakże oczekiwanych skutków – por. Informacja za 2001 r. s. 173-174.

<sup>394</sup> M.in. sprawy RPO-443608-XII/03, RPO-445308-XII/03, RPO-445667-XII/03, RPO-445694-XII/03, RPO-446564-XII/03.

bezpieczeństwa zdrowotnego. W charakterystycznej dla tego okresu atmosferze niepewności oraz rozchwiania nastrojów społecznych, z przychylnością i nadzieją Rzecznik odniósł się do inicjatywy „konferencji okrągłego stołu”, jako programu partnerskiej współpracy organów państwowych i samorządowych odpowiedzialnych za służbę zdrowia, organizacji obywatelskich, organizacji samorządu zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców działających w służbie zdrowia. Do uczestnictwa w pracach „okrągłego stołu” wydelegowany został przedstawiciel Rzecznik w charakterze obserwatora.

Dramatyczna, pogarszająca się ze znaczną dynamiką sytuacja w sferze ochrony zdrowia, skłoniła Rzecznika Praw Obywatelskich do podjęcia po raz kolejny tej sprawy w wystąpieniu, skierowanym w październiku 2003 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów Jerzego Hausnera<sup>395</sup>, w którego kompetencji pozostawał nadzór m. in. nad sferą ochrony zdrowia. W konkluzji wystąpienia Rzecznik podkreślił, że sytuacja w służbie zdrowia stwarza poważne zagrożenia dla praw obywateli i wymaga pilnego podjęcia działań doraźnych oraz działań o charakterze systemowym.

W związku z zawirowaniami wokół warunków finansowania świadczeń zdrowotnych w 2004 r., do jakich doszło w końcu 2003 r. a przede wszystkim z faktem nie przystąpienia do konkursu ofert znacznej liczby lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej skupionych w Porozumieniu Zielonogórskim, Rzecznik skierował do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wystąpienie<sup>396</sup>, w którym wyraził zaniepokojenie stanem przygotowań do zawarcia umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym na 2004 r. Wobec inicjatywy Ministra Zdrowia podjęcia z przedstawicielami Porozumienia Zielonogórskiego rozmów zmierzających do rozwiązania problemu, Rzecznik powstrzymał się od dalszych działań.

Sygnal o zaprzestaniu z dniem wejścia w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ finansowania leczenia w ośrodkach MONAR osób uzależnionych od narkotyków, skłonił Rzecznika Praw

---

<sup>395</sup> RPO-488906 z dnia 10.10.2003 r.

<sup>396</sup> RPO-456705-XIII/03 z dnia 27.11.2003 r., odpowiedź Zastępcy Prezesa NFZ z dnia 12.12.2003 r.

Obywatelskich do interwencji w Narodowym Funduszu Zdrowia.<sup>397</sup> W wyniku tej interwencji, kierownictwo NFZ zdecydowało, że tymczasowo leczenie w placówkach MONAR będzie finansowane na podstawie zestawień otrzymywanych z centrali MONAR na podstawie przedstawionych rachunków za wykonane świadczenia. Natomiast po zatwierdzeniu budżetu NFZ na 2003 r. możliwe będzie zawarcie umów między NFZ a ośrodkami MONAR w ramach posiadanych środków finansowych.

W związku z niepowołaniem w niektórych oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, przewidzianych w statucie NFZ rzeczników praw pacjenta, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa NFZ<sup>398</sup> o wyjaśnienia w tej sprawie. Sprawa pozostaje w toku.

#### **b. Dostęp do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego**

Konsekwencją ułomności systemu organizacji i finansowania służby zdrowia oraz zaniedbań w tym względzie były ograniczenia, na jakie napotykali obywatele w realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Skargi na utrudniony dostęp do świadczeń zdrowotnych, w szczególności do specjalistycznej opieki medycznej, drogich procedur diagnostycznych, leków, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, stanowiły ok. 20% ogólnej liczby wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2003 r. skarg z zakresu ochrony zdrowia.

Jedną z zasadniczych korzyści, jakie przynieść miało ubezpieczonym stworzenie systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego opartego o NFZ, miało być zniesienie rejonizacji udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie całego kraju oraz obowiązku uzyskiwania potwierdzenia gotowości refundacji kosztów leczenia (udzielania tzw. promes) w przypadku korzystania ze świadczeń zdrowotnych w innym województwie. Ustawodawca zrezygnował również z ustalenia poziomów referencyjnych oddziałów i szpitali w zależności od rodzaju udzielanych przez nie świadczeń zdrowotnych. Z listów zainteresowanych obywateli, a

---

<sup>397</sup> RPO-443409-XII/03 z dnia 10.06.2003 r.

<sup>398</sup> RPO-456706-XII/03 z dnia 8.12.2003 r.

także doniesień środków masowego przekazu wynikało jednakże, iż realizacja zasady swobodnego dostępu do świadczeń oraz wolnego wyboru świadczeniodawcy napotykała na liczne trudności, spowodowane brakiem stosownych rozwiązań dotyczących sposobu finansowania i rozliczania kosztów leczenia pacjentów spoza rejonu działania poszczególnych oddziałów NFZ. Zrównanie pod względem kategoryzacji i referencji wszystkich oddziałów i szpitali oraz brak jasnych kryteriów korzystania ze świadczeń zdrowotnych, w szczególności w zakładach opieki zdrowotnej udzielających specjalistycznych świadczeń, utrudniał dostęp do tych oddziałów i szpitali oraz wydłużał kolejki oczekujących na leczenie. Swoisty stan obłączenia przeżywać zaczęły szpitale i oddziały szpitalne o ustalonej renomie, cieszące się szczególnym zaufaniem pacjentów, co powodowało zwiększenie kosztów ich działalności oraz przekraczanie ustalonych limitów świadczeń finansowanych przez NFZ.

Istotny wpływ na dostępność świadczeń zdrowotnych wywierała trudna i niepewna sytuacja finansowa zakładów opieki zdrowotnej, wynikająca z niskich stawek za świadczenia i poszczególne procedury medyczne, sztywnych limitów przyjęć wyznaczonych przez kasy chorych i utrzymywanych przez Fundusz oraz obniżenia wartości zawieranych kontraktów. Kondycję finansową zakładów pogarszał brak jednoznacznych rozstrzygnięć w sprawie rozliczania kosztów świadczeń udzielanych na rzecz ubezpieczonych w innych oddziałach Funduszu oraz niepewność odnośnie do terminów i zasad uregulowania zaległości Funduszu za leczenie pacjentów spoza województw i za wykonane świadczenia ponadlimitowe. Brak było rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do świadczeń zdrowotnych w sytuacji ograniczonych możliwości ich udzielenia. Przy beczynności odpowiedzialnych podmiotów, narastał konflikt między zasadami wykonywania zawodu lekarza i zasadami etyki zawodowej, oczekiwaniami pacjentów i pracowników zakładów opieki zdrowotnej, a działaniami poszczególnych struktur Narodowego Funduszu Zdrowia. Sytuacja ta stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw

Obywatelskich do Ministra Zdrowia<sup>399</sup>. Jak wynikało z odpowiedzi, zapewnienie ciągłości opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych spoza terenu określonego województwa, zamierzano osiągnąć m.in. poprzez agregację dotychczasowych umów zawartych ze świadczeniodawcami oraz aneksy do tych umów.

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 5 listopada 2002 r.<sup>400</sup> w sprawie dostępu ubezpieczonych do rzadkich świadczeń zdrowotnych udzielanych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, ówczesny Minister Zdrowia zapewnił, że podejmie w trybie pilnym działania w celu uzyskania opinii o skali problemu i rzeczywistych potrzebach leczenia rzadkich schorzeń i niezwłocznie powiadomi Rzecznika o wynikach postępowania wyjaśniającego. Zapowiedź ta nie została jednakże spełniona, wobec czego w kolejnym wystąpieniu<sup>401</sup> Rzecznik wskazał na aktualność potrzeby określenia zasad dostępu ubezpieczonych do takich świadczeń. Wskazał równocześnie, że przyznawanie prawa do refundacji przez Fundusz wydatków poniesionych przez ubezpieczonego w związku takimi świadczeniami w drodze indywidualnych interwencji, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia ciążącego na władzach publicznych z mocy art. 68 ust. 2 Konstytucji, obowiązku zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Rzecznik oczekuje, że zapowiedź podjęcia działań na rzecz racjonalnego i nie budzącego wątpliwości rozwiązania problemu, zostanie tym razem zrealizowana.

Ze względu na nie uregulowany problem ponoszenia kosztów świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom bezdomnym i zapewnienia zwrotu tych kosztów podmiotom udzielającym świadczeń, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów<sup>402</sup>. Rzecznik wskazał, że obowiązujące przepisy prawa nie stwarzają wystarczających gwarancji zapewnienia właściwego dostępu do opieki medycznej

---

<sup>399</sup> RPO-444628-XII/03 z dnia 26.06.2003 r., odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 28.07.2003 r.

<sup>400</sup> Por. Informacja za 2002 r., str. 65.

<sup>401</sup> RPO-420745-XII/03 z dnia 8.07.2003 r., odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 22.08.2003 r.

<sup>402</sup> RPO-449522-XII/03 z dnia 30.09.2003 r., odpowiedź z dnia 29.10.2003 r.

wszystkim bezdomnym i innym osobom nie mającym dochodu oraz możliwości ubezpieczenia w NFZ. Nie zapewniają również realnych możliwości zwrotu kosztów za świadczenia zdrowotne udzielane tym osobom przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Problem ten nabiera szczególnej wagi w dobie niemal powszechnego ograniczania ilości świadczeń zdrowotnych i trudnej sytuacji wielu zakładów opieki zdrowotnej. W ocenie Wicepremiera – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, najpoprawniejszym rozwiązaniem kwestii opieki zdrowotnej nad osobami bezdomnymi dotychczas nie ubezpieczonymi byłoby ubezpieczenie ich w Narodowym Funduszu Zdrowia. Jest to jednakże obecnie niemożliwe do przyjęcia, ze względu na ciągle odczuwany brak środków w pomocy społecznej, co nie pozwala na opłacanie za klientów pomocy społecznej wyższych stawek ubezpieczenia niż ma to miejsce dotychczas. Rzecznik uzyskał zapewnienie, że administracja rządowa nadal będzie poszukiwać społecznie zasadnego rozwiązania przedmiotowej kwestii.

W związku ze skargami pacjentów na ograniczanie w praktyce ustawowych uprawnień do ulgowego nabywania określonych leków w przypadku popełnienia pomyłek formalnych przez lekarzy wystawiających recepty, Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie w 2003 r. zwrócił się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań na rzecz rozwiązania tego problemu. Ponadto skierował Rzecznik do Ministra Zdrowia wystąpienie w sprawie praktyki odmawiania aptekom refundacji ceny leków lub wyrobów medycznych wydanych ubezpieczonym bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, w przypadku realizacji recept, zawierających nawet niewielkie uchybienia formalne<sup>403</sup>. W wyniku interwencji uzyskano wyjaśnienia, że ze względu na złożony charakter problemu oraz znaczne trudności i koszty związane z wdrożeniem radykalnych zmian systemowych, w rozporządzeniu w sprawie recept lekarskich<sup>404</sup> wydanym z mocy art. 67 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ,

---

<sup>403</sup> RPO-389311-XII/03 z dnia 28.01. i 12.06.2003 r. oraz RPO-442829-XII/03 z dnia 13.06.2003 r., odpowiedzi Ministra Zdrowia z dnia 18.02 i 12.07.2003 r.

<sup>404</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10.05.2003 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. Nr 85, poz. 785 ze zm.).

uwzględniono warunki i specyfikę tej ustawy. Równocześnie rozpoczęto prace nad kompleksowym uregulowaniem problemu.

### **c. Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej**

Czuwanie nad przestrzeganiem praw pacjentów korzystających ze świadczeń medycznych w publicznych placówkach służby zdrowia, Rzecznik Praw Obywatelskich traktował jako jeden z priorytetowych kierunków swego działania. Do stałej praktyki w tej mierze wprowadzone zostały wizytacje szpitali i innych placówek służby zdrowia, będących samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Wizytacje te podejmowane były jako planowe przedsięwzięcia o charakterze kontrolnym i profilaktycznym, ale także jako przedsięwzięcia doraźne, inspirowane stosunkowo nielicznymi skargami pacjentów kierowanymi do Rzecznika<sup>405</sup>. W roku 2004 działania te będą kontynuowane i rozwijane.

Wnioski z wizytacji przeprowadzonych w 2003 r. uprawniają do stwierdzenia, że prawa pacjentów określone w stosownych aktach prawnych<sup>406</sup>, w wymiarze generalnym są respektowane<sup>407</sup>. Pacjentom udostępniana jest informacja o ich stanie zdrowia. Przestrzegane jest prawo do wyrażania zgody (lub odmowy) na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych, po uzyskaniu odpowiedniej informacji o możliwych konsekwencjach pozytywnej lub odmownej decyzji chorego. W wizytowanych placówkach nie stwierdzono przypadków ani nie odnotowano skarg pacjentów na rażące naruszenia prawa do intymności i poszanowania godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych, jakkolwiek problem ten podjęty został w kilku listach do Rzecznika. Nie stwarzano przeszkód dla dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską lub inną osobę wskazaną przez chorego, przy czym – w wizytowanych szpitalach dla nerwowo i psychicznie chorych, w zasadzie

---

<sup>405</sup> 51 spraw w 2003 r., z czego 41 – dotyczących praw pacjentów chorych nerwowo i psychicznie.

<sup>406</sup> Ustawy: z dnia 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), z dnia 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535 ze zm.), z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. Nr 21, poz. 204 ze zm.), z dnia 5.07.1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 ze zm.), z dnia 17.05.1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.).

<sup>407</sup> Ocena ta dotyczy wszystkich wizytowanych placówek służby zdrowia, tzn. szpitali i przychodni oraz szpitali dla nerwowo i psychicznie chorych.

chorzy oraz ich rodziny z taką inicjatywą nie występują. Nie ograniczono prawa do kontaktów osobistych, telefonicznych lub korespondencyjnych z osobami z zewnątrz. Zapewniono chorym opiekę duszpasterską oraz możliwość uczestnictwa w nabożeństwach. Osobom chorym nieuleczalnie w zasadzie stworzono warunki do umierania w spokoju i godności.

Ze względu na specyficzne położenie osób nerwowo i psychicznie chorych, jako potencjalnie najbardziej narażonych na naruszenia ich praw, a równocześnie nie zawsze świadomych tych praw oraz nie potrafiących upominać się o ich respektowanie, sytuacji tej grupy pacjentów poświęcono szczególną uwagę. Listy od zainteresowanych, to w przeważającej mierze protesty osób, u których podejrzewana jest choroba psychiczna, przeciwko skierowaniu ich na badanie, powodowane obawą przed stygmatyzacją i społeczną nietolerancją, a także osób, u których zaostrzenie objawów choroby spowodowało podjęcie leczenia bez zgody pacjenta. W toku wizytacji szpitali dla nerwowo i psychicznie chorych - obok problematyki praw pacjenta, o czym mowa wyżej – szczególną uwagę zwracano na przestrzeganie prawa i obowiązujących procedur, dotyczących podjęcia leczenia bez zgody pacjenta oraz stosowania w toku leczenia środków przymusu bezpośredniego. W placówkach objętych wizytacjami<sup>408</sup>, nie stwierdzono poważniejszych przypadków naruszenia obowiązujących zasad przyjmowania bez zgody pacjenta do leczenia lub wyjaśnienia wątpliwości co do istnienia choroby psychicznej, mogącej stanowić zagrożenie dla życia chorego lub życia i zdrowia innych osób. Przestrzegany jest obowiązek zatwierdzania decyzji uprawnionego lekarza o przyjęciu pacjenta bez jego zgody przez ordynatora oddziału szpitalnego oraz informowania o takim fakcie właściwego sądu opiekuńczego, jakkolwiek nie zawsze dotrzymany był 72-godzinny termin powiadamiania sądu, szczególnie wówczas, gdy przyjęcie chorego następowało w piątek w godzinach popołudniowych lub w sobotę. We wszystkich wizytowanych szpitalach psychiatrycznych podjęto badania dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, na podstawie analizy losowo wybranych akt dokumentacji medycznej oraz rozmów z

---

<sup>408</sup> Szpitale dla nerwowo i psychicznie chorych w Starogardzie Gdańskim, Drewnicy k. Warszawy, Gostyninie, Stroniu Śląskim, w Lubiążu k. Legnicy, Toszku k. Gliwic, Suwałkach i Pruszkowie.

osobami z personelu medycznego tych placówek. Według obowiązujących standardów<sup>409</sup>, środkami przymusu bezpośredniego są: przytrzymanie, przymusowe zastosowanie leku, unieruchomienie i izolacja. Zastosowanie każdego z tych środków wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, winno być zaordynowane po osobistym badaniu pacjenta przez lekarza i osobiście nadzorowane przez lekarza, zaś przymus ten trwać winien jedynie do czasu ustania przyczyn jego zastosowania. Zlecenie zastosowania przymusu przez pielęgniarkę ma charakter wyjątku, przy czym o fakcie takim niezwłocznie winien być powiadomiony lekarz. Każdy fakt zastosowania środka przymusu winien zostać stosownie udokumentowany. Ponadto odnotowane w dokumentacji medycznej winno być każde zlecenie dotyczące przedłużenia stosowania środka przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia lub izolacji, a więc pierwsze zlecenie wydane na czas nie dłuższy niż 4 godziny, oraz jego przedłużenie na następne okresy 6-godzinne.

We wszystkich wizytowanych szpitalach istnieją oddziały detoksykacji, przyjmujące pacjentów w stanie zatrucia alkoholem i środkami odurzającymi. Część z wizytowanych szpitali prowadzi terapię dla pacjentów uzależnionych od alkoholu. Praktycznie we wszystkich wizytowanych szpitalach, w których istnieją oddziały leczenia odwykowego, przyjęto system leczenia sześciotygodniowego. Na terapię odwykową przyjmowane są osoby które leczenie podejmują dobrowolnie oraz osoby zobowiązane do przez sąd do podjęcia leczenia na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi<sup>410</sup>. Po leczeniu stacjonarnym terapia musi być kontynuowana w zakładach ambulatoryjnych, w przeciwnym bowiem razie praktycznie nie ma szans na utrwalenie zmian rozpoczętych w procesie terapii stacjonarnej.

Istotnym problemem poruszonym przez osoby piszące do Rzecznika Praw Obywatelskich, są utrudnienia w dostępie do dokumentacji medycznej. Stwierdzić należy, że często personel medyczny niechętnie udostępnia pacjentom i ich rodzinom dokumentację medyczną,

---

<sup>409</sup> Określonych w art. 18 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23.08.1995 r. w sprawie stosowania przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 103, poz. 514).

<sup>410</sup> Art. 24 do 36 ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.).

niepomrotnie wydłuża terminy wydania żądanych dokumentów, a niejednokrotnie wręcz odmawia się ich wydania mimo jednoznacznego obowiązku w tej mierze<sup>411</sup>. Sygnalizowane Rzecznikowi przypadki odmowy udostępnienia dokumentacji medycznej, sporządzenia wyciągów, odpisów i kopii dokumentacji medycznej oraz żądania wygórowanych opłat za ich sporządzenie i udostępnienie, przemawiają za potrzebą przeanalizowania problemu realizacji w praktyce zakładów opieki zdrowotnej ustawowego prawa dostępu do dokumentacji medycznej oraz podjęcia niezbędnych działań na rzecz wyeliminowania nieprawidłowości. Odrębnym i nieuregulowanym w sposób jednoznaczny problemem jest udostępnianie dokumentacji medycznej osobie upoważnionej przez pacjenta. Przepisy nie precyzują, w jakiej formie ma być wyrażone owo upoważnienie. Zakłady opieki zdrowotnej w sporach z zainteresowanymi stoją generalnie na stanowisku, że upoważnienie musi być wyrażone w formie pisemnej. Taka interpretacja przepisów nie znajduje uzasadnienia ani w regulujących tę materię przepisach szczególnych, ani w przepisach ogólnych (Kodeks cywilny). W wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia<sup>412</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na potrzebę nowelizacji obowiązujących przepisów prawa, określając konkretnie treść i zakres niezbędnych zmian. Interwencja ta - jak poinformowano Rzecznika, spowodowała podjęcie niezbędnych prac legislacyjnych.

#### **d. Przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych**

W korespondencji do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej praw osób niepełnosprawnych, wybijają się na plan pierwszy dwa obszary problemowe. Do pierwszego z nich zaliczyć należy skargi odnoszące się

---

<sup>411</sup> Wynikającego z art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10.08.2001 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz.U. Nr 88, poz. 966). Prawo pacjenta publicznego zakładu opieki zdrowotnej do udostępnienia mu dokumentacji medycznej, w tym dokumentacji zbiorczej prowadzonej przez zakład, w zakresie dotyczącym jego osoby, a w razie odmowy uznania tego uprawnienia przez zakład – prawo do zaskarżenia czynności zakładu do sądu administracyjnego, potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem wydanym w składzie siedmiu sędziów, z dnia 19.05.2003 r., sygn. OSA 1/03, ONSA z 2003 r. Nr 4, poz. 114.

<sup>412</sup> RPO-418846-I/03 z dnia 14.03.2003 r., odpowiedzi Ministra Zdrowia z dnia 22.04.2003 r. oraz Sekretarza Stanu w MZ z dnia 12.11. i 5.12.2003 r.

do systemu orzekania o niepełnosprawności, w tym przede wszystkim skargi na konkretne decyzje organów orzekających. Drugi obszar, to sprawy związane z ulgami i pomocą dla niepełnosprawnych, dominowały tu skargi na kłopoty z uzyskaniem pomocy na pokonywanie barier, utrudniających niepełnosprawnym normalne funkcjonowanie. Sprawy te załatwiano w trybie indywidualnym. Odnotować należy ponadto kilkadziesiąt listów, zwłaszcza od organizacji działających na rzecz pomocy osobom niepełnosprawnym, w obronie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w związku z informacjami w środkach masowego przekazu o zamiarach zmiany systemu finansowania pomocy dla niepełnosprawnych. W związku z opóźnieniami w wydaniu ośmiu aktów wykonawczych, umożliwiających stosowanie zmienionych w istotnym stopniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>413</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>414</sup> o przyspieszenie prac legislacyjnych. Po interwencji Rzecznika, wydane zostało dotychczas sześć spośród nich. Na niezbędne uregulowanie oczekuje natomiast nadal określenie wzorów i sposobów przedstawiania przez kierownika powiatowego urzędu pracy informacji dotyczących organizowanych szkoleń dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych lub innych osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu oraz trybu i zasad sprawowania przez Zarząd PFRON kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazywanych na realizację zadań określonych ustawą.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały listy, informujące o uzależnianiu przez instytucje zajmujące się pomocą dla niepełnosprawnych, udzielenie wsparcia osobom dorosłym ze znacznym stopniem niepełnosprawności (np. ruchowej, czy psychicznej) uzależniają od złożenia oryginalnego podpisu adresata świadczeń lub jego ubezwłasnowolnienia. Wiele z zainteresowanych osób nie potrafi podpisać się na dokumentach oraz zrozumieć ich treści. Wymaga

---

<sup>413</sup> Mocą ustawy z dnia 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79) z terminem wejścia w życie z dniem 1.02.2003 r.

<sup>414</sup> RPO-441825-XII/03 z dnia 15.07.2003 r.

niewątpliwie wszechstronnej pomocy osób bliskich. Rodzice i opiekunowie tych osób niejednokrotnie wzbraniają się jednak przed wystąpieniem do sądu o ubezwłasnowolnienie niepełnosprawnego krewnego. Skutkuje to wstrzymaniem udzielenia pomocy czy też koniecznych świadczeń zdrowotnych. Sytuacja powyższa jest nie tylko krzywdząca i upokarzająca dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów. Rodzi też wątpliwość co do zgodności takich wymogów i działań z przepisami Konstytucji oraz międzynarodowymi standardami w zakresie praw i wolności obywatelskich. Należy ponadto podkreślić, że instytucja ubezwłasnowolnienia stosowana może być jedynie w interesie osoby ubezwłasnowolnionej, nie zaś dla wygody urzędników. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję u Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych<sup>415</sup>, w wyniku której do organów pomocy społecznej skierowany został apel, przypominający o obowiązku poszanowania godności osób niepełnosprawnych w ich kontaktach z administracją publiczną oraz ścisłego przestrzegania obowiązujących standardów prawnych.

## **B. Problemy służby zdrowia**

### **a. Prawa pracowników medycznych ochrony zdrowia**

Dramatyczna sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia, zadłużenie tych placówek nierzadko w stopniu zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu, odbijało się niekorzystnie nie tylko na jakości świadczonych usług zdrowotnych, ale także na warunkach pracy osób wykonujących zawody medyczne. Szczególnie mocno należy podkreślić, że sytuacja ta niejednokrotnie stawiała lekarzy przed drastycznymi nieraz wyborami – czy leczyć lepiej ale drożej mniejszą liczbę chorych, czy objąć pomocą większą liczbę potrzebujących, ale bez zapewnienia odpowiednio wysokich standardów, a nieraz wręcz - kogo i w jakim zakresie leczyć, a komu pomocy odmówić, co dotyka już sfery etyki i deontologii oraz odpowiedzialności zawodowej. Znane są też negatywne

---

<sup>415</sup> RPO-440040-XII/03 z dnia 22.08.2003 r., odpowiedź Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 1.10.2003 r.

zjawiska w zakresie praw pracowniczych osób zatrudnionych w służbie zdrowia. Notowane są wcale nierzadkie, drastyczne przypadki zalegania z wypłatą należnego uposażenia lub jego części. Poważne są skutki tzw. „ustawy 203”, która stanowi przykład nieprzemyślanej legislacji, reagowania ustawodawcy na doraźne problemy, bez dogłębnej oceny źródeł finansowania oraz konsekwencji wprowadzanych w życie przepisów.

Ważnym i niełatwym do rozwiązania problemem pozostaje nierównomierne w skali kraju nasycenie rynku pracy kadrami medycznymi. W niektórych miejscowościach i rejonach lekarze i pielęgniarki mają kłopoty z zatrudnieniem się, w innych – mimo realnych potrzeb – nie można zwiększyć zatrudnienia personelu medycznego, bo na lokalnym rynku pracy nie można znaleźć chętniej do zatrudnienia osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Jest to oczywiste utrudnienie przy kształtowaniu racjonalnej, dostosowanej do realnych potrzeb, sieci placówek realizujących świadczenia medyczne.

Stosownie do art. 50b ustawy o zawodzie lekarza<sup>416</sup>, zadanie administracji publicznej wydawania zezwoleń i dokonywania wpisów do rejestru indywidualnych praktyk lekarskich, indywidualnych specjalistycznych praktyk lekarskich lub grupowych praktyk lekarskich oraz wydawania lekarzowi lub grupowej praktyce lekarskiej dokumentów stwierdzających wpis, powierzone zostało okręgowym radom lekarskim. Przy tym, gdy z wnioskiem o wydanie zezwolenia występuje lekarz będący jej członkiem, po sprawdzeniu spełnienia przez wnioskodawcę wymogów określonych w ustawie, rada ma obowiązek wydania zezwolenia. Natomiast w przypadku, gdy wnioskodawca jest członkiem innej okręgowej izby lekarskiej, decyzja okręgowej rady lekarskiej ma charakter uznaniowy. Brak jednoznacznych kryteriów oceny, czy konkretny wniosek spełnia przesłankę „uzasadnionego przypadku” czy też nie, powoduje w praktyce niczym nie ograniczoną swobodę w wydawaniu przedmiotowych zezwoleń. Treść skarg zainteresowanych podmiotów do Rzecznika Praw Obywatelskich budzi wątpliwość, czy tak szeroki zakres swobody uznania administracyjnego, nie może być nadużywany w celu

---

<sup>416</sup> Ustawa z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 204 ze zm.).

ograniczania konkurencji na terenie działania rady. Rzecznik oczekuje na odpowiedź na wystąpienie, jakie skierował w tej sprawie do Ministra Zdrowia<sup>417</sup>, wskazując na potrzebę określenia kryteriów, jakimi winna kierować się okręgowa rada lekarska przy wydawaniu zezwolenia na indywidualną praktykę lekarzowi będącemu członkiem innej okręgowej izby lekarskiej.

Wobec braku odpowiedzi na skierowane do ówczesnego Ministra Zdrowia w listopadzie 2002 r. wystąpienie w sprawie warunków wykonywania zawodu przez pielęgniarki i położne<sup>418</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się ponownie do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska oraz rozważenie możliwości rozwiązania zgłoszonych kwestii.<sup>419</sup> W odpowiedzi, Minister Zdrowia odniósł się do poszczególnych problemów. Spośród nich, w sprawie zapewnienia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej, poinformował o skierowanym w listopadzie 2002 r. wystąpieniu do wszystkich organów założycielskich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z przypomnieniem o konieczności respektowania postanowień obowiązującego prawa wynikającego z rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w ZOZ<sup>420</sup>. W sprawie nie wypłacania wynagrodzenia pielęgniarkom i położnym Minister Zdrowia poinformował, że zgodnie z ustawą o ZOZ, publiczny samodzielny zakład opieki zdrowotnej prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązania, decyduje sam o podziale zysku, jak również pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. Posiadając osobowość prawną, SP ZOZ staje się odpowiedzialny za zaciąganie i regulację swoich zobowiązań. Nie dysponując środkami oraz podstawą prawną finansowania wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, mając równocześnie na uwadze trudności

---

<sup>417</sup> RPO-412995-XII/03 z dnia 14.10.2003 r.

<sup>418</sup> Por. Informacja za 2002 r., str. 79.

<sup>419</sup> RPO-419725-XII/03 z dnia 16.04.2003 r., odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 24.04.2003 r.

<sup>420</sup> Rozporządzenie z dnia 21.12.1999 r. w sprawie sposobu ustalania norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 111, poz. 1314).

wielu zakładów opieki zdrowotnej, Minister Zdrowia uznał za konieczne uwzględnienie tematyki trudności w ochronie zdrowia w ramach prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

#### **b. Odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych służby zdrowia**

Wśród korespondencji wpływającej do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących sfery ochrony zdrowia, stosunkowo duży odsetek skarg (15%) dotyczył błędów w sztuce lekarskiej, bądź też naruszeń zasad etyki i deontologii lekarskiej oraz związanego z tym postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim przewlekłości postępowania przed okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej, bez zachowania obowiązującej procedury<sup>421</sup>, w myśl której tylko Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej może przedłużyć na czas oznaczony postępowanie, które nie zostało zakończone w ciągu 3 miesięcy, zaś Naczelny Sąd Lekarski – jeśli nie zostało zakończone w ciągu 6 miesięcy. Zdarzały się postępowania prowadzone dwa a nawet trzy lata bez stosownego przedłużenia. Powyższa praktyka jest nie do przyjęcia, może prowadzić do przedawnienia karania w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Nagminnie przy tym, skarżący nie byli informowani o fakcie i przyczynach przedłużenia postępowania. Często odmawiano im wglądu do akt postępowania. W skargach notowane były też zarzuty stronniczości rzeczników i sądów, powodowanej solidarnością zawodową wobec obwinionych lekarzy, niejednoznaczności opinii biegłych, które w toku postępowania interpretowane są wyłącznie w jedną stronę. Zwracano przy tym uwagę, że w niektórych postępowaniach w sprawach dotyczących odpowiedzialności za błąd w sztuce lekarskiej, toczących się jednocześnie przed organami odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz organami prokuratury występują bardzo różniące się, czy wręcz przeciwstawne opinie – ekspertyzy biegłych. Wskazywano też na

---

<sup>421</sup> Określonej w § 28 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26.09.1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz.U. Nr 69, poz. 406).

przypadki powoływania biegłych, zatrudnionych w tej samej jednostce organizacyjnej, co obwiniony lekarz, przy ograniczonych możliwościach wyłączenia takiego biegłego, którego ekspertyza jest często koronnym dowodem w postępowaniu przeciwko koledze. W sprawach tych podejmowano interwencje w trybie indywidualnym, bądź też wskazywano na służące skarżącym środki prawne.

Od kilku lat Rzecznik Praw Obywatelskich upomina się o zmianę przepisów w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz innych pracowników medycznych. Zasadniczymi postulatem w tym względzie jest wzmocnienie pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz wzmocnienie nadzoru nad tym postępowaniem. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia<sup>422</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich po raz kolejny postulował zmianę przepisów w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i innych pracowników medycznych, powołując się na wcześniejsze wystąpienia, w których zarzucał niekonstytucyjność rozporządzenia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Domagał się wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego, wzmocnienia nadzoru nad postępowaniem i wyeliminowania formalnych utrudnień w prowadzeniu postępowania. Przypomniał również, że po kilkunastu latach funkcjonowania kwestionowanego rozporządzenia, zawarte w nim przepisy wymagają dookreślenia oraz dostosowania do nowych regulacji, w tym do Kodeksu postępowania karnego, do którego odsyła art. 57 ustawy o izbach lekarskich<sup>423</sup>. Wskazał także na potrzebę rozważenia konsekwencji, jakie dla postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej niesie wyeliminowanie udziału sędziów Sądu Najwyższego w składzie Naczelnego Sądu Lekarskiego orzekającego w II instancji<sup>424</sup>. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że opracowany i uzgodniony we wrześniu 2002 r. projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich stał się

---

<sup>422</sup> RPO-306646-XII/03 z dnia 29.07.2003 r., odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 29.07.2003 r.

<sup>423</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.).

<sup>424</sup> W związku z uchyceniem z dniem 1.01.2003 r. art. 56 ustawy o izbach lekarskich, mocą art. 77 ustawy z dnia 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052).

nieaktualny. Postanowiono bowiem kompleksowo rozwiązać kwestię funkcjonowania korporacji zawodowych, podjęto prace nad projektem ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorcze nad działalnością tych samorządów.

## **9. Ochrona praw dziecka, rodziny i osób niepełnosprawnych**

Obowiązek realizacji i przestrzegania zagwarantowanych w Konstytucji<sup>425</sup> oraz standardach prawa międzynarodowego<sup>426</sup> praw dziecka i rodziny przez władze publiczne wymaga koordynacji działań na rzecz dzieci i rodzin. Jednak usytuowanie problematyki dziecka i rodziny w różnych resortach nie sprzyja realizacji spójnej i kompleksowej polityki prorodzinnej, co zasygnalizowali Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka we wspólnym wystąpieniu Prezesowi Rady Ministrów<sup>427</sup>. Istnieje zatem pilna potrzeba opracowania i rzetelnego monitorowania szeregu programów rządowych. Potrzeba ta nie jest realizowana. W działalności RPO w okresie objętym informacją dotyczyło to programów:

- przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności wobec dzieci<sup>428</sup>,
- wczesnej, kompleksowej, wielospecjalistycznej i ciągłej pomocy dziecku niepełnosprawnemu i jego rodzinie<sup>429</sup>,
- przeciwdziałania rozwarstwieniu regionalnemu i pogorszeniu startu życiowego dzieci i młodzieży w związku z obowiązkiem państwa udzielania pomocy w trakcie nauki<sup>430</sup>,

---

<sup>425</sup> Art.48, 47, 72, 71 i in. art. Konstytucji.

<sup>426</sup> Określonych w Konwencji o prawach dziecka z 1989 r., Międzynarodowym Pakcie Praw Cywilnych i Politycznych oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., Konwencji Nr 29 MOP z 1930 r., Konwencji UNESCO przeciwko dyskryminacji w sferze edukacji z 1960 r. oraz innych ratyfikowanych przez Polskę umowach.

<sup>427</sup> RPO-426819-XI/02 z dnia 27.01.2003 r.

<sup>428</sup> RPO-415804-XI/02, RPO-377276-XI/01.

<sup>429</sup> RPO-398773-XI/02.

<sup>430</sup> RPO-410920-XI/03.

- przestrzegania i realizacji praw dziecka, a także ich upowszechniania<sup>431</sup>,
- realizacji prawa dziecka do życia w rodzinie<sup>432</sup>.

Brak ośrodka, który kreuje politykę prorodzinną sprawia, że w różnych przedsięwzięciach, w tym legislacyjnych, pomijane są szczególne cechy rodziny. Wyklucza to precyzyjne określenie i uwzględnienie funkcji związanych z wychowywaniem dzieci, opieką nad ludźmi starymi i niepełnosprawnymi w rodzinie oraz dzieci nad rodzicami. Problem ten ujawnia się zarówno w kontekście zabezpieczenia podstawowych, przysługujących im praw, jak i wyrównywania szans rozwojowych, gdy jest to niezbędne, czego przykładem jest dyskusja związana z wprowadzeniem ustawy o świadczeniach rodzinnych i likwidacji funduszu alimentacyjnego<sup>433</sup>.

#### **A. Działania na rzecz respektowania godności i podmiotowości dziecka**

Zainteresowanie Rzecznika od wielu lat poświęcone jest pełnemu respektowaniu normy art. 72 ust.1 Konstytucji, która na organy władzy publicznej, nakłada obowiązek ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją a także zobowiązuje moralnie każdego do podejmowania działań w tym względzie.. Rzecznik od dawna postuluje wprowadzenie do art. 95 § 3 Kro zapisu o konieczności poszanowania i ochrony przyrodzonej godności człowieka przy wykonywaniu władzy rodzicielskiej. Proponowana zmiana ma być instrumentem wczesnej, głębokiej profilaktyki przemocy w rodzinie, ale też pozwoli na uwzględnienie podstawowej wartości konstytucyjnej w stosunkach wewnątrzrodzinnych. Stanowisko to podzielił Minister Sprawiedliwości oraz Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego<sup>434</sup>.

---

<sup>431</sup> Wystąpienie dot. stanowiska dziecka w procesie (RPO-410077-XI/02), kontynuowane cykle wizyt w placówkach, gdzie dzieci pozbawione są reprezentacji rodziców; także wystąpienia w sprawie praw uczniów i ich rodziców.

<sup>432</sup> RPO-431881-XI/03.

<sup>433</sup> Ustawa z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255, zm. Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593); także wniosek do TK o sygn. K 16/04 (RPO-467689-XI/04 z 28.04.2004 r.).

<sup>434</sup> RPO-377276-XI/01 z dnia 28.08.2003 r., odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 24.09.2003 r., P.II.4308/566/03.

Z nieskutecznym wykonywaniem przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku ochrony dzieci przed okrucieństwem i demoralizacją wiążą się dwa nierozwiązane problemy – ochrona przed przestępstwami w rodzinie oraz przed szkodliwymi treściami przekazywanymi przez media.<sup>435</sup> Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości<sup>436</sup> ponownie o stanowisko w sprawie pilnego zainicjowania odpowiednich zmian w prawie. Analiza ponad 1000 spraw o przemoc w rodzinie wobec dziecka pokazała, iż obowiązek zawiadomienia sądu rodzinnego realizowany jest jedynie w przypadkach szczególnie drastycznych przestępstw<sup>437</sup>. Nawet wówczas działania te oceniono jako spóźnione lub niewystarczające. Do czasu ewentualnej nowelizacji przepisów niezbędne jest wyeliminowanie nieprawidłowości w pracy prokuratury i radykalna zmiana praktyki. W związku z pracami nad projektem ustawy o zakazie promocji przemocy w środkach masowego przekazu Rzecznicy – Praw Obywatelskich i Praw Dziecka przyjęli wspólne stanowisko<sup>438</sup>, w którym postulują przyspieszenie prac legislacyjnych i wprowadzenie nowej regulacji określającej odpowiedzialność osób tworzących i rozpowszechniających szkodliwe dla dzieci i młodzieży treści. Rzecznik przesłał również swoje uwagi w związku z pracami nad zmianą ustawy o radiofonii i telewizji<sup>439</sup>, wskazując na niekonstytucyjność obowiązujących przepisów<sup>440</sup>. Minister Kultury poinformował<sup>441</sup>, że w przygotowywanym obecnie projekcie nowelizacji tejże ustawy wprowadzono przepisy chroniące małoletnich widzów, uwzględniając postulaty Rzecznika i innych środowisk. W proponowanym brzmieniu art. 18 ust. 4 ustawy doprecyzowano

---

<sup>435</sup> Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 3.04.2003 r. (DSP.V.076/42/02).

<sup>436</sup> RPO-415804-XI/02 z dnia 26.05.2003 r.

<sup>437</sup> Art. 207; 197, 198 i 200 Kk.

<sup>438</sup> RPO-358356-XI/00 z dnia 12.11.2003 r.

<sup>439</sup> RPO-358356-XI/00 z dnia 3.09.2003 r.

<sup>440</sup> Zawartego w art. 18 ust. 6 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 ze zm.; brak ten nie występuje w projektach ustawy (przykładowo w projekcie, który wpłynął do Sejmu 27.03.2002 r.) oraz przepisów rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 20.11.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kwalifikowania, rozpowszechniania i sposobu zapowiadania audycji lub innych przekazów, które mogą zagrażać fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi niepełnoletnich (Dz.U. z 2001 r. Nr 152, poz. 1744) z regulacją ustawową oraz z art. 92 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji.

<sup>441</sup> Odpowiedź z 15.10.2003 r.

bezwzględny zakaz nadawania audycji i innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc. Sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na rozwój małoletnich objęte zakazem względnym dopuszczono do nadawania poza okresem ochronnym (godziny od 6 do 23)<sup>442</sup>, wyraźnie wyłączając z nich audycje objęte zakazem bezwzględnym. Naruszenia wspomnianych zakazów oraz nieprzestrzeganie przepisów dotyczących oznaczania audycji odpowiednimi symbolami zagrożone są karą pieniężną. Przyjęto podział małoletnich na kategorie wiekowe i obowiązek kwalifikowania każdej audycji dla określonej grupy wiekowej<sup>443</sup>. Projektowane zmiany ustawy powinny usunąć niezgodności obecnych przepisów z Konstytucją.

Rzecznik zajął stanowisko<sup>444</sup> w sprawie realizacji prawa dziecka zagwarantowanego w art. 72 ust. 3 Konstytucji<sup>445</sup> (i w art. 12 Konwencji o prawach dziecka<sup>446</sup>) w związku z propozycjami określenia procesowego statusu dziecka w Kpc<sup>447</sup> przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W projekcie MS uznano 13 lat jako granicę umożliwienia dziecku wypowiedzi w sprawach, które go dotyczą. Propozycja ta redukuje

---

<sup>442</sup> Nadawane w formie odkodowanej będą musiały być, mimo zakazu ich nadawania w czasie ochronnym, dodatkowo oznakowane (art. 1 pkt 11 lit. b projektu nowelizacji wprowadzający w art. 18 ustawy ust. 5a i 5b). Jest to wymóg stawiany przez Dyrektywę „telewizji bez granic” (projektodawca postanowił rozszerzyć wytyczne Dyrektywy i nałożyć obowiązek identyfikowania wszystkich audycji).

<sup>443</sup> Obowiązek opracowania takiego podziału (art. 18 ust. 6 pkt 2 projektu) spoczywać będzie na Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

<sup>444</sup> RPO-410077-XI/02 z dnia 08.01.2003 r.

<sup>445</sup> „W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są zobowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka”.

<sup>446</sup> „1. Państwa – Strony zapewniają dziecku, które jest zdolne do kształtowania własnych poglądów prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach dotyczących dziecka przyjmując je z należytą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałości dziecka. 2. W tym celu dziecko będzie miało w szczególności zapewnioną możliwość wypowiedzenia się w każdym postępowaniu sądowym i administracyjnym, dotyczącym dziecka, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawiciela bądź odpowiedniego organu, zgodnie z zasadami proceduralnymi prawa wewnętrznego” (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

<sup>447</sup> Art. 430<sup>1</sup> i art. 514<sup>1</sup> o treści: „Przed wydaniem orzeczenia w sprawie dotyczącej małoletniego, kierując się jego dobrem, sąd wysłuchuje dziecko, które ukończyło lat 13, a w pozostałych wypadkach jedynie wtedy, gdy małoletni posiada należyte rozeznanie w sprawie” (załącznik skierowanego do RPO pisma z Departamentu Sądów Powszechnych pisma z 5.11.2002 r.).

znacząco uprawnienia małoletnich istniejące w przepisach prawa (art. 510 Kpc, art. 573 Kpc). W polskim systemie prawnym dziecko jest uczestnikiem postępowania i przepisy wyraźnie tak stanowią<sup>448</sup>. Sąd Najwyższy uznał wysłuchanie przez sąd małoletniego za zasadę. Niestety, przyjęta praktyka wysłuchiwanie dzieci nie zabezpiecza realizacji ich konstytucyjnego prawa wobec utrwalenia się poglądu o korzyściach pośredniego wysłuchania małoletniego<sup>449</sup>. Ten swoisty „model ochrony” powoduje, że stanowisko małoletniego w większości spraw opiekuńczych nie jest w ogóle przedstawiane sądowi lub przekazywane w wersji, która nie oddaje intencji dziecka<sup>450</sup>. W tym kontekście nie jest zrozumiałe, dlaczego wzgląd na dobro dziecka nie uchronił małoletnich przed uczestnictwem w postępowaniu karnym, w którym nie ma barier wiekowych dla pokrzywdzonych dzieci występujących jako świadkowie. W opinii Rzecznika udzielanie dzieciom pomocy w przedstawieniu i obronie ich interesów przed sądem, w tym zapewnienie potrzebnych im informacji<sup>451</sup> może się stać dobrą lekcją prawa i wielką nauką demokracji nie tylko dla małoletnich. Stanowisko Rzecznika skłoniło resort do zmiany stanowiska. Przepisy procesowe powinny jednoznacznie zobowiązywać sąd do wysłuchania dziecka zdolnego do sformułowania poglądów w sprawie go dotyczącej i uwzględnienia jego zdania stosownie do okoliczności i stopnia dojrzałości dziecka bez względu na status procesowy małoletniego<sup>452</sup>. Problemy związane z respektowaniem prawa dziecka do wysłuchania jego

---

<sup>448</sup> Glosa H. Doleckiego do cyt. postanowienia - OSP 1999/5/87.

<sup>449</sup> W doktrynie i praktyce ustaliło się stanowisko, że wysłuchanie nie musi być realizowane wyłącznie w drodze „bezpośredniego wysłuchania dziecka przed sądem, a zwłaszcza na sali sądowej (...) sąd ma możliwość zapoznania się ze stanowiskiem dziecka za pomocą swych organów pomocniczych, takich jak kurator lub opinia ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego, czy wreszcie opinia biegłego psychologa” (cyt. wyżej postanowienie SN).

<sup>450</sup> Biegli z RODK-ów tę powszechną praktykę wyjaśniają dobrem dziecka (uczestnicy mają wgląd do akt, a więc stanowisko dziecka mógłby wówczas poznać także rodzic, dla którego nie jest ono korzystne).

<sup>451</sup> Europejska konwencja o wykonywaniu praw dzieci sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 107, poz. 1128).

<sup>452</sup> Niezależnie od powyższego zespół problemowy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości proponuje, by znowelizowane przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przewidywały obowiązek rodziców (odpowiednio innych osób i instytucji sprawujących zastępczą pieczę nad dzieckiem), polegający na wysłuchaniu dziecka przed podjęciem decyzji we wszystkich ważniejszych sprawach jego dotyczących oraz uwzględnieniu rozsądnych życzeń i opinii dziecka jeżeli jego rozwój umysłowy i psychiczny na to pozwalają.

opinii ujawniają się w sposób drastyczny w związku z realizacją orzeczeń wydanych w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę<sup>453</sup>, szczególnie w sytuacjach, gdy nie doszło do bezzwłocznego wydania dziecka i postępowanie egzekucyjne znacznie wydłużyło się. Kwestionowane przez Rzecznika, nowe przepisy tzw. postępowania realizacyjnego<sup>454</sup> umożliwiły, m.in., uruchomienie sił policji i przymusowe (bez wysłuchania dziecka) wydanie za granicę kilkorga dzieci. Przebieg dotychczasowych „procedur realizacyjnych”, w tym samego „odbierania” dzieci, z uwagi na oczywistą ich brutalność i jej skutki dla dzieci<sup>455</sup> powinien zostać szczegółowo zbadany przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

## **B. Obrona prawa dziecka do wychowania w rodzinie**

Mimo niżu demograficznego liczba dzieci w placówkach typu zakładowego systematycznie wzrasta<sup>456</sup>. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów<sup>457</sup>. Rzecznik podkreślił, że obecny stan zagraża prawu do wychowania w rodzinie i innym podstawowym prawom znacznej grupy dzieci. Przyczyny tego stanu rzeczy to: – słaba baza powiatowych centrów pomocy rodzinie (mało środków, mało pracowników, brak odpowiednich kompetencji do prowadzenia pracy terapeutycznej z rodzinami); – brak jasnych uregulowań dotyczących form współpracy między gminnymi i miejskimi ośrodkami pomocy społecznej; – niewykorzystanie istniejących przepisów umożliwiających systematyczną współpracę z organizacjami obywatelskimi działającymi na rzecz dziecka i rodziny, a także sądami rodzinnymi, kuratorami, pedagogami szkolnymi, – niewłaściwa,

---

<sup>453</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm.

<sup>454</sup> Przepisy rozdziału 2 oddział 5 sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką dodane ustawą z 19.07.2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1069).

<sup>455</sup> Stan siedmioletniego chłopca spowodował, że przy udziale pracownika konsulatu udało się wynegocjować powrót dziecka do kraju, pod opiekę ojca (RPO-401402-XI/02). Sytuacji wydanego dziewięcioletniego dziecka, które przebywało w Polsce niemal od urodzenia pod opieką matki, nie udaje się ustalić Ministerstwu Sprawiedliwości (RPO-438815-XI/02). Niezwykle dramatyczne były także przeżycia piętnastoletniej KB.

<sup>456</sup> Według sprawozdań MGPIPS w placówkach socjalizacyjnych tj. domach dziecka w 2000 r. – 18 196 (wg danych GUS – 18 225), w 2001 r. 19 744 (wg GUS – 17 857), zaś w 2002 r. 20 969 (danych GUS brak) nie maleje też liczba dzieci małych.

<sup>457</sup> RPO-431881-XI/03.

„sztywna" dystrybucja środków na pomoc społeczną (są pieniądze na utrzymanie dzieci w placówkach, a nie ma na pomoc rodzinie). Z kolei takie zjawiska jak: – brak rzeczywistego priorytetu dla opieki rodzinnopodobnej i przekształceń części placówek opieki całodobowej w placówki wsparcia dziennego, otwarte, środowiskowe; – nieumiejętność zainteresowania władz powiatu powiatową strategią rozwiązywania problemów społecznych; – brak realnych działań pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych<sup>458</sup> na rzecz powrotu dzieci do rodzin, które i tak po uzyskaniu pełnoletności wracają do swego, bywa że jeszcze bardziej zdemoralizowanego środowiska – to przyczyny uwarunkowane bardziej subiektywnie. Podobne są źródła nieszanowania obowiązujących przepisów dotyczących badania zasadności umieszczenia dzieci poza rodziną naturalną i pobytu w placówkach (rzadko zdarza się, że dziecko w następstwie wraca do rodziny lub, jeżeli to niemożliwe, umieszczane jest w rodzinie adopcyjnej, zastępczej lub placówce rodzinnej). Nie przynosi oczekiwanych efektów uregulowanie obligujące sądy opiekuńcze co do sześciomiesięcznych kontroli w placówkach. Tymczasem zasadność założeń reformy nie budzi wątpliwości z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka, co więcej - przemawiają za nią rachunki kosztów<sup>459</sup>. Rzecznik zwrócił się zatem do Premiera o podjęcie zdecydowanych i szybkich działań. Szef Kancelarii Prezesa RM wśród pozytywów reformy wymienił m.in. umieszczanie dzieci w placówkach w ich powiecie oraz wprowadzenie indywidualnych planów pracy z dzieckiem. Do najważniejszych ograniczeń zaliczył przejęcie z dawnego systemu kadry z Kartą Nauczyciela (niskie pensum).

Szczególną uwagę Rzecznika budzą działania, których celem jest wspieranie dziecka i rodziny, a więc: wdrażanie przepisów prowadzących do uwzględnienia zasady, iż rodzinie należy udzielić wszelkiej możliwej pomocy, gdy dziecko jest zagrożone umieszczeniem poza nią, jak

---

<sup>458</sup> Mimo od lat usankcjonowanego prawnie obowiązku w tym względzie, wychowawcy często mają przekonanie, że rodziny są tak zdemoralizowane, iż dzieci nie powinny się z rodzicami kontaktować (niekiedy zresztą, bezprawnie, sami uniemożliwiają te kontakty).

<sup>459</sup> Przeciętny koszt pobytu wychowanka w placówce socjalizacyjnej to 2-2,5 tys. zł miesięcznie, z czego ok. 1,4 tys. to środki budżetowe (rodzice są na ogół zwalniani nawet z symbolicznej odpłatności).

również w trakcie takiego umieszczenia<sup>460</sup>; działania restrukturyzacyjne, tj. likwidacja i przekształcanie placówek typu zakładowego w placówki rodzinopodobne oraz wspieranie dziecka i rodziny podejmowane w ramach społeczności lokalnej, jak również wszelkie działania profilaktyczne. Badanie stanu reformy w Krakowie<sup>461</sup> przyniosło nowe ustalenia: przy instytucjach pomocy społecznej należy stworzyć warunki rozwoju systemu szkolenia (terapii) dla rodzin biologicznych, wspierania młodych, niepełnoletnich matek i ich bliskich oraz świadczenia im pomocy „półinternatowej” – środowiskowej; rodziny biologiczne nie otrzymują w wystarczającym stopniu profesjonalnej pomocy terapeutycznej (indywidualnej, rodzinnej, dla osób uzależnionych od alkoholu); niezbędna jest integracja działań pomocy społecznej, opieki zdrowotnej<sup>462</sup> (lecznictwo środowiskowe w psychiatrii), policji i kuratorów sądowych; koniecznie należy wyważyć zasady i monitorować jakość pracy z rodziną biologiczną (jej oczywistym wskaźnikiem jest ilość rodzin, które odzyskują dzięki pomocy własne dzieci).

Innego rodzaju problemy związane z zabezpieczeniem i przestrzeganiem praw wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych ukazała realizacja i emisja telenoweli dokumentalnych „Kochaj mnie” i „Dziewczęta z ośrodka” w programie II TVP SA. Wątpliwości Rzecznika przedstawione Prezesowi TVP oraz kierownictwu resortu, któremu placówki podlegają<sup>463</sup> dotyczyły niezapewnienia anonimowości występujących w nim dzieciom i ich rodzinom oraz ujawnienia wypowiedzi bardzo osobistych. Rzecznik nie zakwestionował celu programu, jednak podkreślił, że wychowankowie domów dziecka wymagają szczególnej ochrony ich prywatności – pełnego poszanowania godności swojej i bliskich. Istnieją techniki realizacji programu (np.

---

<sup>460</sup> Art. 33a i 33k ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej, także art. 109 § 4 Kro.

<sup>461</sup> RPO-445736-XI/03 z dnia 10.07.2003 r.

<sup>462</sup> Skądinąd wiadomo, że w Narodowym Funduszu Zdrowia nie przeznaczono środków na terapię rodziny i terapię dziecka w środowisku.

<sup>463</sup> RPO-439401-XI/03 – wystąpienia RPO do Ministra GPiPS z dnia 12.06.2003 r., 24.07.2003 r., 2.12.2003 r., do Prezesa TVP z dnia 12.06.2003 r., dnia 24.07.2003 r., oraz do Kierownictwa TVP z dnia 8.08.2003 r.; odpowiedzi z Ministerstwa z dnia 14.07.2003 r. (BDG IV 074-24/03), 11.09.2003 r. (DPS.VII-074/02/3065/03), z TVP z 8.07.2003 r. (TVP-P-1152/2003), z dnia 30.07.2003 r. (TVP-MK-1646/2003), z dnia 21.08.2003 r. (TVP-MK-1791/03).

przesłonięcie twarzy, zmiana brzmienia głosu), które nie pozostawiają wątpliwości, że ochronie podlega życie prywatne i rodzinne, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, a wreszcie godność bohaterów programów telewizyjnych. Dziennikarze telewizyjni powinni mieć świadomość siły, z jaką telewizja może oddziaływać na życie bohatera audycji. W ocenie Rzecznika problem skutków tego programu dla samych dzieci, skoro już doszło do jego realizacji w tej formie powinien być przedmiotem specjalistycznej ekspertyzy. W opinii Rzecznika sprawa ta ma szerszy charakter – jest kolejnym przyczynkiem do dyskusji nad obowiązkami, wytyczonymi przez dobro wspólne oraz rolą telewizji publicznej jako nośnika misji i nauczyciela, który nie może stronić od edukacji obywatelskiej, w tym edukacji o prawach człowieka, obywatela, dziecka.

Liczne skargi w sferze tzw. zastępczej opieki rodzinnej dotyczyły właściwego stosowania przepisów regulujących jej finansowanie i organizację (rodziny zastępcze) lub sygnalizowały brak precyzyjnych unormowań w tym zakresie (rodzinne domy dziecka). 26 lutego 2003 r. doszło też do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku RPO w sprawie rodzin zastępczych<sup>464</sup>. Trybunał w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. uwzględnił część zastrzeżeń Rzecznika<sup>465</sup>. Uznał mianowicie, że ustanie pełnienia funkcji rodziny zastępczej z chwilą ukończenia przez dziecko 18 lat oznacza odebranie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, co prowadzi do nierówności w stosunku do dzieci przebywających w placówkach (pozbawia rodziny zastępcze pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, które kontynuują naukę w szkole, do której uczęszczały w momencie osiągnięcia pełnoletności)<sup>466</sup>. Generalnie, po wszystkich zmianach w okresie od złożenia wniosku Rzecznika w Trybunale Konstytucyjnym, w pomocy pieniężnej państwa dla rodzin

---

<sup>464</sup> K 18/02; także Informacja za 2001 r - str. 202-5 i za 2002 r. – str. 127.

<sup>465</sup> W części dotyczącej art. 33 c ust. 5 ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza odpowiednie stosowanie art. 33k ust. 3 tej ustawy.

<sup>466</sup> Zatem w sytuacji, gdy wychowanek rodziny zastępczej osiągnął pełnoletność, lecz kontynuuje nadal naukę w szkole do której uczęszczał w momencie osiągnięcia pełnoletności, to dopóki kontynuuje naukę na tym samym etapie edukacyjnym (np. w liceum, czy technikum) może nadal w przebywać w rodzinie, a pełnienie funkcji rodziny zastępczej nie ustaje.

zastępczych powrócono do zasady, że odpowiedzialność finansową za dziecko ponoszą w pierwszym rzędzie rodzice, zaś problemy w funkcjonowaniu niektórych spokrewnionych rodzin zastępczych powinny być rozwiązywane poprzez ich odpowiednią selekcję i rozwiązywanie tych, które nie zabezpieczają dobra umieszczonych w nich dzieci, a nie odrębne zasady ich finansowania<sup>467</sup> oraz zrównano sytuację dzieci umieszczonych poza rodziną i kontynuujących naukę w okresie uzyskiwania pełnoletności. Niestety, z dookreśleniem zasad finansowania rodzin nie szło w parze terminowe i pełne wywiązywanie się przez organy władzy publicznej ze zobowiązań wobec rodzin zastępczych. Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że przez cały 2003 r. w wielu powiatach przekazywano rodzinom 50-60 % należnych im świadczeń obligacyjnych. Rzecznik zwrócił się do Prezesa RM o zainteresowanie sprawą oraz informację, czy środki publiczne przekazywane wojewodom na realizację zadań ustawowych są - we wskazanym zakresie - właściwie dysponowane<sup>468</sup>. Z odpowiedzi Prezesa RM<sup>469</sup> wynika, że środki na te zadania zostały w pełni zabezpieczone. Z kolei kłopoty rodzinnych domów dziecka wiążą się z koniecznością szczegółowego uregulowania ich statusu, są to bowiem instytucje, które łączą cechy placówki (są zakładem pracy) i rodziny (oferują przyjętym do nich dzieciom opiekę rodzinną), co nastęrcza szereg problemów. Podjęto w tej sprawie rozmowy i konsultacje z MGPIPS<sup>470</sup>. Problemy te powinny zostać rozwiązane w trakcie podjętych już prac nad zmianą uregulowań w obszarze pomocy społecznej<sup>471</sup>.

---

<sup>467</sup> Obowiązek alimentacyjny innych krewnych zobowiązanych do alimentacji dziecka (tj. krewnych w linii prostej i rodzeństwa) powstaje wówczas, gdy dziecko znajduje się w niedostatku (art. 133 § 2 Kro); zazwyczaj wyłącza go uwzględnienie przesłanek powstania obowiązku alimentacyjnego zobowiązanych w dalszej kolejności (art. 132, art. 129, art. 134, art. 135 § 1 i 135 § 2 Kro) - w szczególności, gdy ponoszą osobiste starania związane z jego wychowaniem.

<sup>468</sup> RPO-431801-XI/03 z dnia 19.03.2003 r. i z dnia 1.10.2003 r., w którym powołano treść art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) w związku z obowiązkiem składania przez wojewodów właściwych informacji (zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.11.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad składania przez wojewodę sprawozdania z wykonywanej działalności; Dz.U. z 1999 r. Nr 35, poz. 540).

<sup>469</sup> Z dnia 26.11.2003 r.

<sup>470</sup> RPO-433333-XI/03; RPO-429295-XI/03; RPO-433434-XI-03.

<sup>471</sup> Projekt ustawy o pomocy społecznej wraz z projektami rozporządzeń (Druk Sejmowy Nr 2012, który wpłynął do Sejmu w dniu 4.09.2003 r.).

Rzecznik przedstawił także swe uwagi - w większości wiążące się z podstawowym standardem, tj. prawem dziecka do wychowania w rodzinie – do projektu ustawy o pomocy społecznej w części dotyczącej opieki nad dzieckiem i rodziną<sup>472</sup>. Zagrożeniem dla jego realizacji byłoby utrwalenie stanu, w którym przepis zawierający katalog zasad działania na rzecz dziecka i rodziny nie zawiera zapisu o priorytecie opieki „pararodzinnej” nad opieką w placówkach typu zakładowego w przypadku niemożności wychowywania się dziecka w rodzinie naturalnej<sup>473</sup>, gdy jednocześnie dwukrotnie eksponowane jest prawo dziecka do ciągłości wychowania, tj. przebywania w stałym środowisku<sup>474</sup>. W zbiorze standardów, w którym dwukrotnie pojawia się zapis o prawie dziecka do przebywania w stałym środowisku nie znalazło się w ogóle miejsce dla tak podstawowych praw dziecka, jak prawo do prywatności, prawo do informacji, czy prawo do ochrony przed okrutnym i poniżającym traktowaniem. Cały ten katalog zawierający - obecnie niepełny - zbiór zasad, które winny stanowić wzorzec do badania zgodności działań i usług realizowanych przez pomoc społeczną w obszarze pomocy rodzinom z dziećmi nie znalazł się jednak wśród tych standardów, których realizacja podlega nadzorowi<sup>475</sup>. Brakuje także precyzyjnych regulacji określających, na czym polega poradnictwo i terapia rodziny niesprawnej wychowawczo i przepisów wykonawczych wskazujących, jakie konkretne świadczenia w tym zakresie i przez kogo mają być udzielane, w jakim czasie i ilości (tymczasem podczas wizyt w powiatowych centrach pomocy rodzinie brak podstaw prawnych do działania wskazywany jest jako zasadnicza, oprócz niedoborów finansowych i kadrowych, przyczyna zaniechań). Zapisy o charakterze gwarancyjnym, zabezpieczające dobro dziecka poprzez wprowadzenie

---

<sup>472</sup> RPO-453781-XI/03 z dnia 23.10.2003 r.

<sup>473</sup> Katalog ten pomija również szczególnie ważne, związane z prawem dziecka do wychowania w rodzinie, standardy: zasadę umieszczania dziecka poza rodziną jedynie wówczas, gdy jest to konieczne i po wyczerpaniu wszystkich istniejących w systemie możliwości wsparcia rodziny oraz zasadę, że umieszczenie takie następuje jedynie na okres przejściowy, a w tym okresie kontynuowana jest pomoc systemowa w celu zrekonstruowania funkcji umożliwiających rodzinie naturalnej odpowiedzialną opiekę i wychowanie dziecka (takie, niepełne zresztą zapisy pojawiają się dopiero w art. 78 ust. 4 i 5 projektu, gdzie powinny być powtórzone i doprecyzowane).

<sup>474</sup> W pkt 2 i 3 katalogu zamieszczonego w art. 68 ust. 3 projektu.

<sup>475</sup> Jaki sprawuje wojewoda nad działalnością samorządu gminnego, powiatowego i województwa, a także nad działalnością podmiotów publicznych wykonujących zadania zlecone z zakresu pomocy społecznej (art. 22 pkt 8 projektu).

obligatoryjnych wymogów wobec rodziców zastępczych oraz zaleceń dotyczących doboru rodziny powinny być wprowadzone do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – muszą one wiązać sąd, jako organ orzekający o umieszczeniu dziecka w konkretnej rodzinie<sup>476</sup>. W opracowaniu strategii integracji /i/ polityki społecznej na wszystkich szczeblach administracji samorządowej<sup>477</sup> nie zaplanowano udziału organizacji obywatelskich, a wydaje się to szczególnie ważne. Nie są ujednoczone zasady odpłatności za pobyt dzieci w placówkach. Różnorodność regulacji związanych z odpłatnością za pobyt dziecka stosowanych w tej samej, co do zasady sytuacji – gdy dziecko pozostaje w placówce, domu lub rodzinie zastępczej pod opieką państwa - nakazuje zastanawiać się nad zachowaniem zasady równości wobec prawa w tych sytuacjach. Odrębnym przykładem nierównego traktowania rodziców<sup>478</sup> jest możliwość całkowitego zwolnienia rodziców od odpłatności za pobyt dziecka przebywającego w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub placówce orzeczonej w postępowaniu w sprawach nieletnich, bez względu na to, czy świadczą najmniejsze choćby alimenty. Ostateczny tekst ustawy<sup>479</sup> wskazuje, że uwagi Rzecznika zostały w większości uwzględnione. W sferze działań na rzecz realizacji prawa dziecka do rodziny leży też wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego<sup>480</sup> o zbadanie konstytucyjności przepisu Kro, który stanowi, niemożliwy do wzruszenia w drodze prawnej, wymóg zgody matki na uznanie dziecka, w sytuacji, gdy pochodzenie dziecka nie zostało wcześniej ustalone, zaś kandydatem na uznającego jest biologiczny ojciec dziecka, następnie rozszerzony o zbadanie przepisu, który nie przyznaje domniemanemu legitymacji czynnej w postępowaniu o ustalenie pochodzenia dziecka<sup>481</sup>. Trybunał<sup>482</sup> uznał, że przepis ten - w zakresie, w jakim wyłącza prawo

---

<sup>476</sup> Jest to możliwe do przeprowadzenia w związku z powołaniem w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zespołu problemowego do kompleksowej nowelizacji KRO w zakresie stosunków między rodzicami i dziećmi.

<sup>477</sup> Dot. art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 19 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy.

<sup>478</sup> Nie ma możliwości zwolnienia z obowiązku alimentacyjnego rodzica dziecka, nad którym bezpośrednią pieczę sprawuje drugi małżonek, czy też rodzica dziecka w rodzinie.

<sup>479</sup> Ustawa z dnia 12.03.2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593).

<sup>480</sup> RPO-405812-XI/03.

<sup>481</sup> Art. 84 § 1 Kro.

<sup>482</sup> K 18/02.

mężczyzny będącego biologicznym ojcem dziecka do dochodzenia ustalenia ojcostwa narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu oraz zamyka drogę sądową<sup>483</sup>. Zdaniem TK prawo ojca naturalnego do ustalenia ojcostwa znajduje oparcie w zasadzie ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji). Obecnie trwają prace nad uzupełnieniem Kro o odpowiednią regulację.

Pod patronatem RPO przygotowywany jest projekt programu „Prawo dziecka do wychowania w rodzinie”, którego celem jest poprawa funkcjonowania systemu pomocy dziecku i rodzinie, aby był zgodny z tym podstawowym standardem i przyjętymi przez społeczność międzynarodową zaleceniami, które się z niego wywodzą<sup>484</sup> (dotyczą one sfery profilaktyki, opieki typu rodzinnego oraz kierunkowych zmian systemu opieki i likwidacji placówek typu zakładowego).

### **C. Realizacja prawa dzieci do nauki**

Realizacji gwarancji zawartej w art. 70 ust. 4 Konstytucji poświęcone były działania Rzecznika, mające na celu uporządkowanie systemu stypendialnego. Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego<sup>485</sup> o zbadanie zgodności art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty upoważniającego do uregulowania w przepisach podustawowych zasad systemu stypendialnego dla uczniów z wymogami Konstytucji wskazując, że z uwagi na blankietowość upoważnienia rozporządzenie utraciło charakter aktu wykonawczego i samodzielnie uregulowało materię, która zgodnie z wolą ustrojodawcy należy do materii ustawowej. Nie określono przy tym kryteriów umożliwiających ustalenie, jaka konkretna sytuacja uprawnia ucznia do pomocy (nie jest zatem możliwa jej weryfikacja). Rzecznik poprosił o odroczenie na okres 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej przepisów w przypadku uwzględnienia wniosku, aby

---

<sup>483</sup> Jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 72 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

<sup>484</sup> Systemu opieki dla dzieci dotyczą w szczególności wskazania rozwinięte w następujących trzech dokumentach: Rezolucja 77 (33) RE w sprawie umieszczania dzieci w placówkach, Rekomendacja R (87) 6 Rady Europy w sprawie rodzin zastępczych; Rekomendacja 1061/2003 Zgromadzenia Parlamentarnego RE w sprawie poprawy sytuacji dzieci umieszczonych w placówkach.

<sup>485</sup> RPO-425313-XI/02 z dnia 4.12.2002 r. - K 50/02.

uniknąć sytuacji, w której mogłoby dojść do zaprzestania udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Wniosek nie został jeszcze rozpatrzony. W sprawie stypendiów Rzecznik interweniował wcześniej w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i u Ministra Skarbu Państwa<sup>486</sup>. Art. 6 pkt 9 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewidywał przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników ppgr uczących się w szkołach ponadgimnazjalnych będących w trudnej sytuacji. Zgodnie z regulaminami Agencji nie przyznawano stypendiów m.in: dzieciom niepełnosprawnym, dzieciom uczącym się w szkołach niepublicznych, dzieciom byłych pracowników gospodarstw pomocniczych, dzieciom mieszkającym w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców, choć w świetle przepisów ustawy stypendia powinny otrzymać. Agencja nie może przyznawać świadczeń, stosując dowolnie przyjęte przez siebie kryteria, zawężając kryteria ustawowe. Ograniczenia kręgu świadczeniobiorców, wprowadzane na poziomie aktów wewnętrznych Agencji nie znajdują uzasadnienia i pozostają w kolizji z normami ustawowymi; wprowadzenie w regulaminie przyznawania i realizacji stypendiów AWRSP kryteriów pozaustawowych prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji niektórych grup, np.: dzieci niepełnosprawnych i in.. Rzecznik zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa o podjęcie działań uniemożliwiających podejrzenie uznaniowości przy realizowaniu zadań związanych z przyznawaniem stypendiów ze środków Agencji. W odpowiedzi Ministra przekazanej po zapowiedzianych wcześniej działaniach wyjaśniających <sup>487</sup> poinformowano, że MSP i MGPIPS w pełni podzieliły to stanowisko.

Rozchwianie zasad funkcjonowania systemu oświaty, widoczne również w decyzjach dotyczących zasad oceniania uczniów i przeprowadzania egzaminów uzasadnia konieczność określania polityki edukacyjnej jako polityki ogólnokrajowej nie zaś resortowej<sup>488</sup> tym bardziej, że kształtuje ona przyszłość kraju i jego wkład cywilizacyjny. Niespójność i zmienność istotnych decyzji powodowały naruszenia praw

---

<sup>486</sup> RPO-410920-XI/02.

<sup>487</sup> Z dnia 25.06.2003 r. (wcześniej z 10.04.2003 r.).

<sup>488</sup> Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową - oprac. w ramach Programu „Edukacja dla rozwoju” - BRPO, W-wa 2003 r.

rzeszy uczniów. Zobligowało to RPO do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego<sup>489</sup> o stwierdzenie niekonstytucyjności: 1/upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ust 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty i wydanego na jego podstawie rozporządzenia<sup>490</sup> z uwagi na blankietowość upoważnienia powodującego, po pierwsze - niemożność zrekonstruowania wytycznych odnośnie uregulowań pozostających w ścisłym związku z prawami podmiotowymi uczniów i słuchaczy (uprawianie zawodu lub ubieganie się o przyjęcie na studia), po drugie – nazbyt częste zmiany warunków przeprowadzania egzaminów, w tym maturalnych, w trakcie cyklu kształcenia (pięciokrotna nowelizacja rozporządzenia w ciągu dwóch lat od jego wydania) oraz 2/ upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i wydanego na jego podstawie rozporządzenia<sup>491</sup>, z uwagi na blankietowość upoważnienia oraz samoistne uregulowanie zagadnień istotnych dla praw i wolności obywatelskich, tj. prawa do nauki, wolności nauczania i wolności działalności gospodarczej (wydawców), jak również niekonstytucyjne – bo określone w przepisach rozporządzenia nie zaś ustawy – ograniczenia tych praw. Kwestie te Rzecznik bezskutecznie sygnalizował Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu wcześniej<sup>492</sup>. Wprowadzone do ustawy o systemie oświaty w 2003 r. zmiany<sup>493</sup> powodują, że postępowanie w sprawie prawdopodobnie zostanie umorzone.

Funkcjonowanie znacznych grup dzieci poza systemem szkolnym ujawnia brak skutecznego ewidencjonowania i egzekwowania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieci. obecna sytuacja uniemożliwia nadzorowanie i skuteczne przeciwdziałanie zjawisku pozostawiania dzieci

---

<sup>489</sup> RPO-421066-XI/03 z dnia 6.03.2003 r. – K 7/03.

<sup>490</sup> Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.03.2001 r. (w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 29, poz. 323 i Nr 128, poz. 1419, z 2002 r. Nr 46, poz. 433, Nr 155, poz. 1289 i Nr 214, poz. 1807, z 2003 r. Nr 26, poz. 225).

<sup>491</sup> Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24.04.2002 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych (Dz.U. Nr 69, poz. 635).

<sup>492</sup> RPO-421066-XI/02 i RPO-425313-XI/02.

<sup>493</sup> Ustawa z dnia 27.06.2003 r. (Dz.U. Nr 37, poz. 1304).

poza systemem oświaty. Oznacza to, że władze publiczne nie wywiązują się ze swych zobowiązań dotyczących realizacji prawa do nauki zagwarantowanego w art. 70 Konstytucji oraz art. 28 Konwencji o prawach dziecka a także innych międzynarodowych standardach. W opinii Rzecznika<sup>494</sup> niezbędne jest stworzenie podstaw spójnego i kompletnego systemu informacji o realizacji obowiązku nauki przez dzieci i młodzież. Należy w tym celu doprecyzować zasady dokumentowania przebiegu nauczania dzieci i młodzieży do 18 roku życia w szkołach, placówkach i innych formach kształcenia. Opinia Rzecznika o niedoskonałości zapisów ustawowych dotyczących dokumentowania realizacji przez dzieci i młodzież obowiązku szkolnego i obowiązku nauki została podzielona przez kierownictwo resortu, które podjęło niezbędne działania, min. kontrolę sposobu ewidencjonowania i egzekwowania wypełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. podjęte zostaną stosowne działania, także legislacyjne przy uwzględnieniu uwag Rzecznika.

Przypadek nieskorzystania przez organ prowadzący z możliwości zawieszenia dyrektora w pełnieniu czynności służbowych na mocy art. 83 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela<sup>495</sup>, w sytuacji, gdy doszło do przedstawienia dyrektorowi szkoły poważne zarzuty wskazujące na naruszenie praw uczniów (pobicie ucznia) i wszczęcia postępowania karnego i dyscyplinarnego skłonił Rzecznika do wystąpienia do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu<sup>496</sup>. Zapis art. 83 Karty Nauczyciela jest nieprecyzyjny - decyzja o zawieszeniu nie może zależeć wyłącznie od dobrej woli organu prowadzącego. Ponadto zauważalny jest brak szczegółowych uregulowań w rozporządzeniu określającym wymagania, jakie powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów szkół i placówek<sup>497</sup> w sytuacji, gdy kandydat na dyrektora placówki jest podejrzany o popełnienie przestępstwa. Minister zgodził się ze

---

<sup>494</sup> RPO-428299-XI/02 z dnia 14.01.2003 r.

<sup>495</sup> Ustawa z dnia 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

<sup>496</sup> RPO-398701-XI/02 z dnia 25.02.2003 r.

<sup>497</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15.02.1999 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 14, poz. 126 ze zm.).

stanowiskiem Rzecznika - przy nowelizacji Karty Nauczyciela powyższy artykuł ma być zmieniony, ponadto przygotowano projekt rozporządzenia w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów. Przy okazji zaproszenia do udziału w pracach Sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do przeglądu prawa oświatowego pod kątem przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole i opracowania propozycji zmian w tym zakresie Rzecznik w dniu 26 listopada 2003 r. przedstawił stanowisko<sup>498</sup>, w którym stwierdził, że w sprawie, która jest przedmiotem zainteresowania Podkomisji, kluczowa jest treść i jakość działań wychowawczych i edukacyjnych szkoły. Aktywny udział rodziców i uczniów w życiu szkoły stanowi o jej obywatelskim charakterze. Niezbędne jest zatem uporządkowanie prawa oświatowego tak, by określało podstawowe prawa rodziców i uczniów i umożliwiało ich egzekwowanie.

#### **D. Prawa dzieci wymagających specjalnego traktowania oraz szczególnej opieki i pomocy państwa**

Istnieją grupy dzieci, których prawa muszą być chronione w sposób szczególny, co nakłada na państwo szczególne obowiązki<sup>499</sup>. Rzecznik od lat wizytuje placówki opieki całodobowej dla dzieci i młodzieży. Obecnie dobiegają końca cykle wizyt w placówkach, w których realizacja praw wychowanków jest podwójnie zagrożona: dzieci przebywają tu bez reprezentacji rodziców, zaś powodem ich pobytu jest stan zdrowia. W latach 1994-1999 oraz 2002-2003 przeprowadzono wizyty w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych (sosw). Są to placówki przeznaczone dla dzieci wymagających kształcenia specjalnego, które nie mogą uczyć się w swoim środowisku lokalnym. Od 2000 r. placówki te działają na

---

<sup>498</sup> RPO-R-070-13/03.

<sup>499</sup> Należą do nich, zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji i art. 20 ust. 1 Kopd, dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej (którym poświęcona była pierwsza część tego rozdziału); dzieci niepełnosprawne (art. 23 ust. 2 Kopd; art. 68 ust. 3 Konstytucji); dzieci chronione przez wszelkie odpowiednie środki, w tym ustawodawcze, administracyjne, socjalne oraz środki w dziedzinie oświaty przed nielegalnym używaniem środków narkotycznych (art. 33 Kopd); dzieci wymagające ochrony przed wszelkimi formami wyzysku (art. 34- 36 Kopd); dzieci - ofiary, którym zgodnie z art. 39 Kopd państwo winno zapewnić rehabilitację psychiczną i fizyczną oraz ułatwić reintegrację społeczną (przy czym do działań w kierunku reintegracji winny być również wyłączone dzieci, które weszły w konflikt z prawem karnym - art. 40 Kopd).

podstawie nieobowiązującego rozporządzenia i w tej sprawie Rzecznik wielokrotnie monitował Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Według danych GUS w ośrodkach w 2002 r. przebywało prawie 30 tys. w tym ponad 20 tys. dzieci upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim. Ponad 600 dzieci przebywa w sosw bez orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, choć jest to warunek umieszczenia tak dziecka. W dalszym ciągu w sosw są dzieci z zaburzeniami zachowania (ponad 2 tys.) choć placówki te z założenia są przeznaczone dla dzieci niepełnosprawnych, a zaburzenie zachowania w tym pojęciu nie mieści się. W tej sprawie Rzecznik pisał do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu<sup>500</sup> i uzyskał zapewnienie, że sosw zostaną gruntownie zreformowane. Niestety tak się nie stało. W świetle zebranych informacji wyraźnie widać, iż dotychczasowa koncepcja kształcenia specjalnego w sosw nie sprawdziła się i wymaga zmian zgodnie z obowiązującymi standardami. Racje bytu mają wyłącznie ośrodki wysoko specjalistyczne przeznaczone dla dzieci, którym w inny sposób nie można zapewnić kształcenia i terapii. Jeżeli dzieci mają się wychowywać poza rodziną musi to być uzasadnione. Upośledzenie w stopniu lekkim nie jest uzasadnieniem dla pozbawienia dzieci prawa do wychowania w rodzinie. Państwo winno zwiększyć sieć szkół specjalnych, klas integracyjnych w szkołach ogólnodostępnych, tak aby ograniczyć liczbę dzieci, które ze względu na konieczność kształcenia się pozbawione są przez lata swego środowiska rodzinnego. Uzasadnione jest to zarówno dobrem dzieci, jak i interesem ekonomicznym.

Mimo upływu czasu nie zostały rozwiązane problemy zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika z dnia 17 października 2002 r.<sup>501</sup> związane z wadliwością istotnych dla pacjentów przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>502</sup>. Minister Zdrowia zapowiedział nowelizację ustawy i wydanie aktu wykonawczego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy, co pozwoli określić warunki, jakie powinny spełniać podmioty realizujące zadanie leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych, pośrednio zatem zabezpieczy prawa osób uzależnionych, które w nich

---

<sup>500</sup> RPO-398773-XI/02.

<sup>501</sup> RPO-421293-XI/02.

<sup>502</sup> Niekonstytucyjność upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3 ustawy (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 198).

przebywają. W placówkach mających status niepublicznych zoz, w których pracownicy Biura RPO przeprowadzali wizyty, leczenie i rehabilitacja uzależnionych prowadzona była przede wszystkim metodą terapii grupowej (społeczność terapeutyczna), co skutkowało ograniczeniem podstawowych praw człowieka, zwłaszcza na pierwszych etapach leczenia. Rzecznik kolejny raz<sup>503</sup> poruszył kwestię wykonania upoważnienia zawartego w artykule 82 § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zakres tego, ciągle niewykonanego upoważnienia odnosi się w praktyce wprost do niezmiernie wrażliwych praw nieletnich (m.in. ma ono określić właściwe warunki pobytu nieletnich w zoz i przestrzegania ich praw")<sup>504</sup>, a paradoksalnie – z uwagi na brak tych regulacji – także do praw pacjentów małoletnich. Nie ma pomysłu na leczenie i rehabilitację najmłodszych, zwłaszcza uzależnionych od środków wziewnych. W Polsce nie istnieje system leczenia ambulatoryjnego. Punkty konsultacyjne, nastawione na informację, nie są w stanie zastąpić leczenia ambulatoryjnego z prawdziwego zdarzenia. Rzecznik poprosił o usunięcie wskazanych, wieloletnich zaniedbań w tym zakresie. W odpowiedzi Minister Zdrowia wskazał, że problem tkwi „w złej organizacji i braku wewnętrznych regulacji porządku udzielania świadczeń zdrowotnych w tych placówkach, nieznanomości aktów prawnych dotyczących problematyki ochrony zdrowia, zakładów opieki zdrowotnej przez osoby nimi zarządzające, a także w braku nadzoru nad tymi placówkami przez organy założycielskie”. Problemy w umieszczaniu w placówkach osób z obniżonym poziomem funkcjonowania intelektualnego zostaną szczegółowo rozwiązane w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, której nowelizacja jest konieczna także z uwagi na wymogi unijne.

---

<sup>503</sup> Wystąpienia do Ministra Zdrowia RPO-336433-XI/00 z 6.12.2000 r.; RPO-405066-XI/02 z 19.11.2002 r.

<sup>504</sup> Określać ma: „szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w szczególności wskazując organ odpowiedzialny za kierowanie nieletnich do odpowiednich zakładów, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawności postępowania, bezpieczeństwa tych placówek, właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzegania ich praw”.

## **E. Ochrona praw osób niepełnosprawnych**

U podstaw programu pilotażowego, nad którym rozpoczęto pracę w 2002 r. leżało założenie, że w przypadku uszkodzenia organizmu dziecka podstawowym warunkiem uzyskania pozytywnych efektów jest jak najwcześniejsze podjęcie kompleksowego rozpoznania, ustalenia programu terapii i rozpoczęcie odpowiednich skoordynowanych, wielospecjalistycznych i ciągłych oddziaływań. Silnie utrwalone podziały resortowe powodują, że wczesna pomoc prowadzona jest częściowo, oddzielnie i wybiórczo (co kosztuje drożej, niż kompleks działań) lub nie jest prowadzona wcale (skutki odroczone kosztują więcej). Program, w którego tworzeniu brali udział przedstawiciele organizacji reprezentujących podstawowe rodzaje niepełnosprawności, co umożliwiło uwzględnienie ich wiedzy i doświadczeń, został zakończony. W ciągu roku od przekazania założeń programu kierownictwu zainteresowanych resortów<sup>505</sup>, Rzecznik dwukrotnie występował do Premiera<sup>506</sup> o traktowanie sprawy - z uwagi na jej przedmiot i cel – w sposób priorytetowy.

W następstwie wystąpienia Rzecznika<sup>507</sup> we wszystkich okręgach sądów trwała lustracja spraw o ubezwłasnowolnienie prowadzonych wówczas oraz zakończonych w latach 2001–2002. Kierowane w tym czasie do Rzecznika skargi dotyczyły w większości postępowania wykonawczego i wskazywały na słaby wgląd sądów opiekuńczych w sposób sprawowania opieki prawnej nad ubezwłasnowolnionymi<sup>508</sup>.

---

<sup>505</sup> Co nastąpiło w dniu 20.02.2002 r.

<sup>506</sup> RPO-398773-XI/03 z dnia 2.04.2003 r. i z dnia 31.07.2003 r.

<sup>507</sup> RPO-418864-XI/02 z dnia 17.09.2002 r.

<sup>508</sup> Pomimo skarg ubezwłasnowolnionych na sposób sprawowania opieki w aktach - nadesłanych przez sądy w wyniku wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich - brak śladu wpływu tych skarg, a w konsekwencji reakcji na nie. Daje się zauważyć, że w postępowaniu wykonawczym w sprawach o ustanowienie opieki prawnej dla ubezwłasnowolnionych całkowicie jedyną formą kontroli ze strony sądu jest składanie sprawozdań przez opiekunów prawnych 1 raz na 6 miesięcy lub 1 raz w roku. Treści składanych sprawozdań są niejednokrotnie lakoniczne, przez wiele lat powielane, opiekunowie rzadko sygnalizują problemy. Sprawozdania nie są weryfikowane w drodze wywiadu kuratora sądowego, a w sytuacji, gdy podopieczni przebywają w domach pomocy społecznej sądy nie zwracają się do kierownictwa DPS o informacje, czy i w jakim stopniu zaspokajane są ich potrzeby przez opiekunów. Może się to wiązać z obawą, iż znalezienie innego kandydata na opiekuna okaże się bardzo trudne, a wręcz niemożliwe (mimo istniejących unormowań w przypadkach, gdy brak kandydata na opiekuna spośród członków rodziny, znalezienie kandydata jest zwykle długotrwałe, wymaga wielu interwencji i zaangażowania ze strony sądu).

Lustracja potwierdziła olbrzymią skalę i rażący charakter naruszeń prawa do sądu i prawa do obrony osób poddanych procedurze ubezwłasnowolnienia. W przekonaniu Rzecznika potrzebne jest także wprowadzenie przepisów o charakterze gwarancyjnym w postępowaniu, które przesądza o dalszym funkcjonowaniu osoby ubezwłasnowolnianej jako podmiotu praw. Z tego względu w wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej<sup>509</sup> powtórzył postulaty dotyczące wprowadzenia standardów procedury opiniowania (diagnozowania), umożliwienia organizacjom obywatelskim udziału w sprawach o ubezwłasnowolnienie, obowiązkowego badania stanu interesów majątkowych ubezwłasnowolnianego oraz odformalizowania składania środka odwoławczego przez osobę poddaną procedurze w co najmniej takim samym stopniu, jak ma to miejsce w postępowaniu z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Jednocześnie niezbędna wydaje się dyskusja nad nowym modelem instytucji ubezwłasnowolnienia. Współcześnie proponowane są różne rozwiązania. Niektóre z nich lepiej dostosowują poziom ingerencji prawnej do możliwości i potrzeb osób niepełnosprawnych wymagających wsparcia. Rzecznik przesłał Komisji robocze tłumaczenie materiału opracowanego w I etapie programu „Sprawiedliwość, Prawa i Integracja Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie” realizowanego przez „Inclusion Europe” przy wsparciu Komisji Europejskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczy w nim jako partner instytucjonalny Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, reprezentującego Polskę. Reprezentanci Polski obok Niemiec, Francji, Hiszpanii, Czech, Holandii i Irlandii uczestniczą<sup>510</sup> w drugim, dwuletnim etapie tego europejskiego projektu, którego celem jest poprawa dostępu do praw i wymiaru sprawiedliwości osób niepełnosprawnych intelektualnie a także innych marginalizowanych grup. Celem tego etapu będzie: 1/ opracowanie „białej księgi ubezwłasnowolnienia i dostępu do praw grupy osób, których dotyczy program 2/ opracowanie „pakietu szkoleniowego” dla pracowników administracji publicznej i przedstawicieli zawodów prawniczych o

---

<sup>509</sup> O numerze jw. z 11.12.2003 r.

<sup>510</sup> Dnia 9.12.2003 r. podpisano porozumienie grantowe między Inclusion Europe a Komisją Europejską.

środkach ułatwiających osobom marginalizowanym dostęp do wymiaru sprawiedliwości (pakiet będzie prezentowany na modelowych seminariach w siedmiu miastach europejskich, w tym w Warszawie). W programach międzynarodowych uwzględniony jest narastający problem wykluczenia społecznego znacznych grup społecznych, które nie są w stanie sprostać formalnym wymogom, by zwrócić się o pomoc. Konieczne jest zatem uwzględnianie ich specyficznych, skazujących na marginalizację cech, ale także – otwarcie i odformalizowanie instytucji świadczących należną im pomoc. Udział Rzecznika w tym programie, jak również w pracach nad programami „Wczesna, wielospecjalistyczna, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu i jego rodzinie”, „Realizacja prawa dziecka do życia w rodzinie” – stanowi nową formę współpracy Rzecznika z organizacjami i ruchami obywatelskimi.

## **10. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz przestrzegania prawa do edukacji**

Gwarantowane w art. 70 Konstytucji prawo do edukacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, warunkującym korzystanie z innych, w szczególności prawa do świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaniepokojony licznymi informacjami, które zdają się wskazywać, iż reforma polskiego systemu edukacji nie jest konsekwentnie kontynuowana. Niepokój budzić musi brak spójnego programu rządu wprowadzającego kolejne etapy reformy edukacji. Przygotowywane nowelizacje mają charakter cząstkowy i w wielu przypadkach nie tylko nie eliminują rozwiązań, które w trakcie wdrażania reformy się nie sprawdziły i wymagają korekty lub innej formy wsparcia ze strony państwa, ale wręcz osłabiają rozwiązania tworzące podstawowe filary zapoczątkowanej w 1998 roku reformy systemu edukacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uznając edukację za najistotniejszy instrument rozwoju kraju zainicjował powstanie programu „Edukacja dla Rozwoju”. Program ten zainaugurowała opublikowana w 2001 r.

Deklaracja obywatelska „Edukacja dla rozwoju”, której autorzy – interdyscyplinarny zespół naukowców i społeczników – podjęli pracę nad wypracowaniem rozwiązań systemowych w tej dziedzinie i zaproponowali najistotniejsze ich zdaniem, z obywatelskiego punktu widzenia, tezy polityki edukacyjnej. Zostały one przedstawione podczas konferencji „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową”, która odbyła się 10 czerwca 2003 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich – propozycję powołania Rady Edukacji Narodowej. Zdaniem Zespołu, który przygotował raport konieczne jest zatem powołanie Rady Edukacji Narodowej czyli niezależnego od politycznej koniunktury, obywatelskiego organu, stojącego na straży zapisanego w art. 70 Konstytucji prawa do nauki. Do jej kompetencji należałoby:

- definiowanie i proponowanie długofalowej strategii polityki edukacyjnej;
- opracowywanie corocznej informacji o stanie edukacji w państwie przedstawianej Parlamentowi i będącej przedmiotem parlamentarnej debaty;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących edukacji;
- występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej;
- kontrola rozwoju polityki edukacyjnej;
- ochrona przestrzegania prawa oświatowego i o szkolnictwie wyższym, ochrona trwałości fundamentów polityki edukacyjnej i stabilności określanych społecznie celów;
- współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami systemu edukacji;
- współpraca ze wszystkimi partnerami procesu edukacyjnego, w szczególności z organizacjami społecznymi działającymi w sferze edukacji i wychowania.

Założenia „Powołania i Zasad działania Rady Edukacji Narodowej wraz z Zasadniczymi Celami Polskiej Edukacji Rzecznik złożył na ręce Prezydenta RP, wnioskując o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Za edukację odpowiedzialni są wszyscy. Zadania poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesie edukacyjnym społeczeństwa powinny być precyzyjnie określone i powiązane ze sobą, tak aby

umożliwić osiągnięcie jak najlepszych efektów. Edukacja nie może być traktowana wyłącznie jako etap w drodze do dorosłości, ale przede wszystkim jako proces ciągły, pozwalający na nieustanne podnoszenie kwalifikacji. Stąd także polityka edukacyjna państwa musi być wyraźnie skorelowana z potrzebami rynku pracy. Tymczasem już dziś pojawiła się grupa absolwentów posiadających świadectwa lub dyplomy ukończenia różnego typu szkół, którzy mają problemy w znalezieniu pracy. Program pomocy absolwentom – pomimo zapowiedzi, że traktowany będzie jako priorytet w polityce zwalczania bezrobocia przez państwo – napotyka na trudności realizacyjne.

Polityka edukacyjna państwa powinna zmierzać do ustalenia zadań, priorytetów i narzędzi realizacyjnych w perspektywie wielu lat. Program edukacyjny i jego realizacja nie mogą bowiem być podporządkowane celom krótkoterminowym ani zależeć od zmieniającego się układu politycznego.

Podstawowe akty prawne dotyczące systemu edukacji oraz kształcenia dzieci i młodzieży zostały znowelizowane wraz z wprowadzeniem w latach 1989-1990 zmian polityczno-ustrojowych, w tym powołaniem samorządu gminnego. W kolejnych latach przekazano samorządom jako zadanie własne prowadzenie oświaty na poziomie podstawowym, a następnie średnim. W zamierzeniach inicjatorów reform końca lat dziewięćdziesiątych zaproponowane rozwiązania miały służyć przede wszystkim wyrównywaniu szans w dostępie do edukacji młodzieży kształcącej się w małych ośrodkach miejskich, a w szczególności w gminach wiejskich. Reforma miała więc sprostać historycznemu wyzwaniu zatarcia dysproporcji cywilizacyjnych pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i małymi miasteczkami oraz wsią. Przeformułowano także podejście do procesu nauczania. Zgodnie z założeniami reformy efektem dobrze realizowanego procesu edukacyjnego powinno być zapewnienie wszechstronnego rozwoju w wymiarze intelektualnym, emocjonalnym, społecznym, fizycznym, moralnym i duchowym. Rozwojowi temu miały służyć zadania realizowane przez nauczycieli w zakresie nauczania, kształtowania umiejętności i postaw.

Systemowa realizacja celu priorytetowego polegającego na wyrównywaniu szans edukacyjnych powinna uwzględniać liczne czynniki

sprzyjające powstawaniu nierówności edukacyjnych, wśród których za najważniejsze należy uznać sposób realizacji opieki wychowawczej przez rodzinę, realizację zadań wychowawczych przez pedagogów, a w tym prowadzenie zindywidualizowanej, dostosowanej do potrzeb opieki nad uczniem, udzielanie pomocy w niepowodzeniach szkolnych, w zdobywaniu podręczników i pomocy szkolnych. Istotną rolę w wyrównywaniu szans edukacyjnych wypełnia również pomoc stypendialna dla najzdolniejszych uczniów oraz pomoc dla dzieci z rodzin ubogich (np. na zakup pomocy szkolnych czy dożywianie), sprawowanie opieki zdrowotnej, psychologicznej, poradnictwo w zakresie orientacji zawodowej i szkolnej, nauczanie umiejętności organizowania czasu wolnego, stymulowanie zainteresowań i przygotowywanie do samokształcenia.

Zasadny wydaje się zatem postulat autorów analizy „Rekomendacje dla polityki oświatowej po trzech latach reformy szkolnictwa” zgodnie z którym należy systematycznie badać terytorialne i rodzinne korelaty osiągnięć szkolnych oraz przeciwdziałać zjawisku segregacji uczniów w szkole według miejsca zamieszkania, statusu rodziny i dotychczasowych osiągnięć. Zadanie to można by powierzyć Centralnej Komisji Egzaminacyjnej<sup>511</sup>. Autorzy analizy nie zauważyli w badaniach, aby zreformowane szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne powiększało nierówności społeczne, natomiast zwrócili uwagę na zagrożenie powstania nierówności w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. „Zwiększa się również zróżnicowanie szkół. Liczne gimnazja segregują uczniów na oddziały według ich dotychczasowych osiągnięć, co odtwarza różnice społeczne w strukturze szkoły. W jednym oddziale znajduje się młodzież ze wsi peryferyjnych, w innym – z centralnej wsi w gminie, w jednym potomstwo rodzin o wysokim statusie społecznym, w innym – dzieci biedoty”. Zjawisku temu towarzyszy konieczność likwidowania jako nieekonomicznych szkół o małej ilości dzieci w oddziałach szkolnych. O ile takie zadania jak np. dożywianie czy pomoc rzeczowa lub finansowa na zakup podręczników i pomocy szkolnej mogą i powinny

---

<sup>511</sup> Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, 5 (1/2003), Roman Dolata, Krzysztof Konarzewski, Elżbieta Putkiewicz: „Rekomendacje dla polityki oświatowej po trzech latach reformy szkolnictwa”.

być realizowane przez organizowany przez samorzady lokalne system pomocy społecznej we współpracy ze szkołami, tak pozostałe zadania jak pomoc stypendialna, sprawowanie opieki psychologicznej czy przygotowywanie do samokształcenia powinno być realizowane w ramach funkcji wychowawczej pełnionej przez szkolnictwo podstawowe i średnie. Szczególnej uwagi wymaga także sytuacja dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, której kształcenie napotyka na wiele przeszkód zarówno natury organizacyjnej jak i programowej. Samorzady lokalne podejmują starania mające na celu tworzenie szkół integracyjnych, jednakże wsparcie ze strony państwa w tym zakresie jest wysoce niewystarczające. Realizacji postulatów reformy całego systemu edukacji powinna służyć przede wszystkim dobrze przygotowana reforma programowa i odpowiednie przygotowanie kadry nauczycielskiej do zmienionych form i celów edukacyjnych. Należy wprowadzić wymóg posiadania przez każdego polskiego nauczyciela wykształcenia wyższego. Niestety wprowadzone przez MENiS we wrześniu 2002 roku określające wymagania kwalifikacyjne dla nauczycieli rozporządzenie było wyraźnym krokiem wstecz w tej materii i tak naprawdę zamiast podwyższyć, obniżyło wymagania kwalifikacyjne dla nauczycieli. Tymczasem właśnie kwalifikacje nauczycielskie, związane z nimi umiejętności zawodowe oraz poziom intelektualny nauczyciela to czynniki najmocniej wpływające na jakość pracy szkół. Ogromne znaczenie ma także podjęcie prac nad przeformułowaniem systemu oceniania, tak aby pomógł on uczniom w rozwoju, a nie służył sprawowaniu kontroli nad uczącym się.

Kolejnym celem reformy systemu edukacji powinno być powiązanie procesu edukacyjnego z wymogami rynku pracy, ustalenie standardów edukacyjnych (programowych, organizacyjnych, czytelnych ścieżek kształcenia i awansu nauczycieli, standardów finansowania oświaty na różnych poziomach nauczania z uwzględnieniem szkół publicznych i niepublicznych itp.) oraz przygotowanie młodzieży do indywidualnych form uzupełniania posiadanego wykształcenia z wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik samokształcenia. Brak działań ze strony administracji publicznej nie tylko może osłabić pozytywne skutki rozpoczętej reformy, ale pogłębić negatywne zjawiska, które w Polsce występują.

Bardzo istotnym lecz niedocenianym zadaniem jest konieczność przeprowadzenia reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Zmniejszaniu różnic w dostępie do edukacji służy nie tylko sama dostępność do szkół, ale także jakość i charakter realizowanej przez nie edukacji. Badania jakości systemu edukacyjnego wykazują, że w Polsce występuje duże zróżnicowanie wyników (poziomów osiągnięć szkolnych) pomiędzy szkołami przy równocześnie stosunkowo małym zróżnicowaniu wyników w poszczególnych szkołach. Badania prowadzone na podstawie osiągnięć uczniów potwierdzają istnienie szkół lepszych i gorszych, a poziom nauczania różni się zasadniczo w liceach i szkołach zawodowych. Selekcja uczniów następuje zatem już na progu edukacji prowadzonej po ukończeniu gimnazjum. W praktyce ukończenie technikum utrudnia zatem dalszy dostęp do edukacji. Wprowadzona reforma edukacji dotyczyła przede wszystkim zmian w programach nauczania, natomiast zmiany strukturalne zostały podporządkowane zmianom programowym. W nowych szkołach (gimnazjum i liceum profilowanym) nauka jest prowadzona wg nowych, dostosowanych do tych szkół programów. Istotne jest zatem przeprowadzenie zasadniczych zmian także w programach nauczania szkół zawodowych, tak aby zrównać szanse w dostępie do zatrudnienia absolwentów liceów i szkół zawodowych. Dostęp do zatrudnienia jest bowiem równie ważny jak dostęp do edukacji, co zostało uznane za jedno z głównych założeń tzw. Europejskiej Polityki Zatrudnienia sformułowanej w następstwie konferencji UE w Lizbonie.

Tworząc system edukacyjny należy wziąć pod uwagę szkolnictwo wyższe. Wiadomo natomiast, że uczelnia XXI wieku czyli wyższa szkoła kształcąca fachowców, będzie działać w warunkach globalizacji gospodarki i rosnącej konkurencji. Nowe trendy rozwoju gospodarek i społeczeństw zmuszają do kształcenia pozwalającego na opanowanie rozległej wiedzy ogólnej w danej dziedzinie, a zarazem umożliwiającego opanowanie umiejętności dostosowanych do zmiennych potrzeb rynku oraz zindywidualizowanych potrzeb, oczekiwań i możliwości absolwentów. Wymaga to zmian systemu i organizacji szkolnictwa wyższego. Główną cechą nowoczesnej uczelni stanie się jej zdolność do szybkich zmian struktury organizacyjnej, profilu, programów i metod kształcenia. Celem szkolnictwa wyższego będzie zatem przygotowanie

absolwentów wyższych uczelni zdolnych zarówno do podejmowania pracy w nowych, wąskich specjalnościach już obecnych na rynku, jak również absolwentów zdolnych do elastycznego adaptowania się do zmieniających się warunków rynkowych, poszerzania swoich umiejętności i wiedzy ogólnej w celu uzyskania zatrudnienia w dziedzinach nowopowstających, cechujących się wysokim współczynnikiem innowacyjności, wykorzystywaniem zaawansowanych technologii i współdziałaniem specjalistów z różnych wąskich dziedzin. Niezależnie od konieczności lepszego zsynchronizowania programów studiów z wymogami globalnej gospodarki szkoły wyższe nadal pozostaną instytucjami wyższej użyteczności publicznej, których działalność należy do dziedzictwa kulturowego narodu. Mają bowiem one do spełnienia zarówno misję akademicką, jak i społeczną. Traktowanie instytucji szkolnictwa wyższego wyłącznie lub przede wszystkim jako podmiotów rynkowych – poprzez ograniczanie nakładów budżetowych, poprzez ambiwalentny stosunek państwa do potrzeb edukacyjnych społeczeństwa, poprzez odstąpienie państwa od udziału w kształtowaniu standardów edukacyjnych, prowadzi do zniekształcenia funkcji społecznych i kulturotwórczych szkolnictwa wyższego. Dyskusji wymaga także sposób wykorzystania ogromnego potencjału badawczego szkół wyższych. Poza koniecznością zwiększenia finansowego wsparcia dla nauki niezbędne jest stworzenie w sposób kompleksowy mechanizmów prawnych, finansowych i organizacyjnych pozwalających na efektywne wykorzystanie potencjału istniejącego; wprowadzenie zmian sprzyjających lepszemu tworzeniu i przekazywaniu wiedzy, mobilności idei i ludzi, w tym interdyscyplinarności, rozwoju technik elektronicznych tworzenia i przekazywania wiedzy, czy genetyki. Wymaga to elastyczności, tworzenia i rozwoju organizacji przekraczających dotychczasowe bariery wydziałów, uczelni, i współpracy międzydyscyplinarnej wielkich zespołów międzynarodowych. Ogromną rolę ma do odegrania współpraca badawcza z krajami Unii Europejskiej, a przede wszystkim udział polskich zespołów w 6 Ramowym Programie Unii Europejskiej.

## **11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych**

### **A. Prawa najemców**

W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował działania dotyczące problematyki dodatków mieszkaniowych, w różnych jej aspektach. Na początku roku otrzymał odpowiedź Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na wystąpienie, w którym Rzecznik wskazał<sup>512</sup>, że przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych<sup>513</sup> nie gwarantują pokrycia zwiększonych wydatków z tytułu czynszu najmu, będących konsekwencją wyeliminowania z obrotu prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego ograniczeń w podwyższaniu czynszów najmu. Prowadzi to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej osób otrzymujących dodatki, gdyż niezależnie od wysokości faktycznie ponoszonych wydatków na cele mieszkaniowe osoby zajmujące lokale w budynkach prywatnych, jak też osoby zajmujące porównywalne lokale mieszkalne w budynkach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą liczyć na jednakowe dodatki mieszkaniowe. W ocenie Rzecznika ta regulacja ustawowa może być uznana za niezgodną z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. W udzielonej Rzecznikowi na powyższe wystąpienie odpowiedzi, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie podzielił wątpliwości Rzecznika<sup>514</sup>. Dlatego Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 2 i art. 32 Konstytucji<sup>515</sup>. Tym samym wnioskiem Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy. Obecnie wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Na rozpoznanie oczekuje również w dalszym ciągu złożony w 2002 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności

---

<sup>512</sup> Informacja za rok 2002, str. 136.

<sup>513</sup> Ustawa z dnia 21.06.2001 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 734).

<sup>514</sup> IM-1/731/22/637/02 z dnia 12.03.2003 r.

<sup>515</sup> RPO-425251-V/02, RPO-400304-III/02 z dnia 28.05.2003 r.

przepisów rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z przepisami ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz Konstytucją<sup>516</sup>.

Rzecznik podjął również sygnalizowany w wielu skargach problem uzależnienia przez obowiązujące przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego m.in. od powierzchni zajmowanego lokalu. W ocenie Rzecznika brak jest racjonalnego uzasadnienia przyczyn, dla których osoby zajmujące mieszkania o powierzchni przekraczającej normatywną powierzchnię choćby w bardzo niewielkim stopniu, pozbawione są w ogóle możliwości uzyskania dodatku, nawet w mniejszej wysokości. Rzecznik skierował w omawianej sprawie wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast<sup>517</sup>. Niestety, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa nie podzielił stanowiska Rzecznika w tej sprawie<sup>518</sup>. Z udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi wynika jednak, argumenty Rzecznika nie zostały odrzucone z przyczyn merytorycznych, lecz z uwagi na stan finansów publicznych.

Problematyka dodatków mieszkaniowych była przedmiotem działań Rzecznika także w sprawach indywidualnych. Przykładowo wskazać można skargę, jaką Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję odmawiającą przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu niezamieszkiwania w lokalu osobie odbywającej karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym<sup>519</sup>. Sam fakt umieszczenia w zakładzie karnym nie powoduje ustania stosunku najmu i nie zwalnia osadzonego z obowiązku uiszczania opłat za mieszkanie. W ocenie Rzecznika zaskarżona decyzja narusza także zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Skarga Rzecznika nie została dotychczas rozpoznana przez NSA.

W 2003r. Rzecznik podejmował dalsze działania w sprawie dotyczącej ograniczenia kręgu osób bliskich wstępujących w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu mieszkalnego, dokonanego w art. 691 Kc<sup>520</sup>. W kolejnym wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i

---

<sup>516</sup> Informacja za rok 2002, str. 136-137.

<sup>517</sup> RPO-428217-V/03 z dnia 29.05.2003 r.

<sup>518</sup> PO/021/47/2003 z dnia 27.06.2003 r.

<sup>519</sup> RPO-414810-V/02 z dnia 27.01.2003 r.

<sup>520</sup> Informacja za rok 2002, str. 138.

Rozwoju Miast (dalej „Prezes” lub „Prezes Urzędu Mieszkalnictwa”), Rzecznik wskazał, iż wbrew opinii Prezesa, że uchwała Sądu Najwyższego<sup>521</sup>, w której wykluczono możliwość korzystniejszej dla osób bliskich wykładni przepisu art. 691 Kc nie ma waloru ogólnego i wydana została na użytek konkretnej sprawy. Powołana uchwała definitywnie, jak wynika ze skarg do Rzecznika, ukształtowała linię orzecniczą w sprawach o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy. Sądy oddalają powództwa wnoszone przez wstępnych, zstępnych (z wyjątkiem dzieci) oraz rodzeństwo najemcy w tego typu sprawach. Nie ulega zatem wątpliwości, że sądy dokonują wykładni sprzecznej z założonym przez ustawodawcę celem, którym, jak wyjaśniał Prezes w dotychczasowej korespondencji z Rzecznikiem, miało być rozszerzenie kręgu osób wstępujących w stosunek najmu po śmierci najemcy. W istocie spór dotyczący interpretacji przepisu art. 691 § 1 Kc został definitywnie ucięty wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego<sup>522</sup>. Po rozpatrzeniu pytania prawnego Sądu Rejonowego w Środzie Śląskiej Trybunał stwierdził, że zwięźenie kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy, jest zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił w 2003 r. uwagę na obowiązujące w ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>523</sup> uregulowania, które w istocie pozbawiają najemców lokali mieszkalnych możliwości zweryfikowania zasadności i ekonomicznej konieczności podwyżek stawek czynszu dokonywanych przez właścicieli. Lokatorzy mogą żądać od właściciela uzasadnienia i kalkulacji podwyżki opłat za używanie lokalu, takiego uprawnienia są natomiast pozbawieni najemcy lokali. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>524</sup> nie można znaleźć uzasadnienia dla dalszego różnicowania sytuacji prawnej najemców. Stąd też zdaniem Rzecznika, obecnie treść art. 9 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów budzi wątpliwości z punktu widzenia rzeczywistej realizacji normy art. 76 Konstytucji, nakazującej władzy ustawodawczej ochronę najemców przed

---

<sup>521</sup> Uchwała z dnia 21.05.2002 r. (sygn. III CZP 26/02).

<sup>522</sup> Wyrok z dnia 1.07.2003 r., (sygn. P 31/02).

<sup>523</sup> Ustawa z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

<sup>524</sup> Informacja za rok 2002, str. 135.

nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ponadto, zróżnicowanie wprowadzone omawianym przepisem ustawy może być uznane za naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa o podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi<sup>525</sup> Prezes Urzędu Mieszkalnictwa poinformował, że podziela opinię Rzecznika zaprezentowaną w skierowanym doń wystąpieniu. Powiadomił, że w Urzędzie Mieszkalnictwa prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, która obejmuje również zakwestionowany przez Rzecznika przepis.

W 2003 r. Rzecznik podjął również problem kaucji mieszkaniowych wpłacanych przez najemców lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego przed dniem 10 lipca 2001 r., które pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów zdecydowały się zakończyć najem i opuścić zajmowane mieszkania. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynikało bowiem, że obecnie, osobom tym TBS-y zwracają kaucje w niższej wysokości niż te, które zostały wpłacone. Różnice te są znaczne, sięgają nawet 25% wysokości kaucji. Rzecznik przedstawił dostrzeżony problem w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>526</sup>. Wskazał, że możliwość pobierania kaucji przy zawieraniu umowy najmu lokalu mieszkalnego należącego do TBS przewiduje ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>527</sup>; kaucja ta nie może przekraczać 10% wartości odtworzeniowej lokalu w dniu zawarcia umowy. Natomiast kwestie związane ze zwrotem omawianej kaucji regulują – także w odniesieniu do lokali w zasobach TBS przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. W odpowiedzi<sup>528</sup>, Prezes poinformował Rzecznika, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów zostanie wprowadzony przepis gwarantujący, że kaucja mieszkaniowa wpłacona w okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali

---

<sup>525</sup> PR/021/52/03 z dnia 25.07.2003 r.

<sup>526</sup> RPO-434508-V/03 z dnia 24.03.2003 r.

<sup>527</sup> Ustawa z dnia 26.10.1995 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

<sup>528</sup> PR/021/30/2003 z dnia 9.04.2003 r.

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych będzie zwracana w kwocie nie niższej niż kwota uiszczona przez najemcę.

W 2003 r. Rzecznik podjął również problem dotyczący najemców lokali użytkowych i garaży w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Problem ten polega na tym, że w wyniku nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>529</sup>, dokonanej uchwaloną w dniu 19 grudnia 2002 r. ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw<sup>530</sup> najemcy lokali użytkowych i garaży, którzy w całości ponieśli nakłady na budowę tych lokali, a z różnych względów nie są członkami spółdzielni mieszkaniowych, pozbawieni zostali możliwości nabycia własności tych lokali, w drodze umowy przeniesienia własności takich lokali przez spółdzielnię na dotychczasowych, korzystnych dla tej grupy zasadach. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>531</sup> Rzecznik wskazał, że przepis art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowił podstawę roszczenia najemców lokali użytkowych i garaży wobec spółdzielni o przeniesienie własności tych lokali na korzystnych zasadach określonych w ustawie. Wymienione osoby mogły zatem żądać zawarcia przez spółdzielnię umowy, a w razie niewywiązania się z tego obowiązku skutecznie dochodzić jego realizacji na drodze sądowej. Wskutek znowelizowania treści art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych omawiana grupa najemców została pozbawiona tego roszczenia; zawarcie umowy przeniesienia własności jest zależne wyłącznie od woli spółdzielni, a ponadto może nastąpić na ogólnych zasadach, bez dotychczasowych preferencji finansowych. W udzielonej odpowiedzi<sup>532</sup> Prezes nie zgodził się z zarzutami postawionymi przez Rzecznika. Wobec powyższego Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia najemców lokali użytkowych, nie będących członkami spółdzielni, którzy ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy tych lokali,

---

<sup>529</sup> Ustawa z dnia 15.12.2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116).

<sup>530</sup> Ustawa z dnia 19.12.2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2058).

<sup>531</sup> RPO-428215-V/03 z dnia 29.01.2003 r.

<sup>532</sup> PR/021/11/03 z dnia 28.03.2003 r.

roszczenia o przeniesienie własności lokali, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji<sup>533</sup>. Wniosek ten oczekuje obecnie na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## **B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych**

W 2003 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło niewiele skarg od właścicieli lokali i budynków mieszkalnych. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że najbardziej istotny, z punktu widzenia tej grupy obywateli problem, polegający na ograniczeniu w drodze ustawy możliwości ustalania wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych został rozwiązany przez Trybunał Konstytucyjny<sup>534</sup> pod koniec 2002 r. korzystnie dla właścicieli.

Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa w sprawie braku możliwości żądania przez spółdzielnie mieszkaniowe odszkodowania uzupełniającego (przewyższającego odszkodowanie płacone przez dłużnika) w razie niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie zobowiązanej do opuszczenia mieszkania spółdzielni. Gminy nie są zainteresowane sprawnym dostarczaniem lokali socjalnych dla osób, które opróżnić mają lokale spółdzielcze. W takich wypadkach gminie nie grozi bowiem niebezpieczeństwo obciążenia jej odszkodowaniem na rzecz będącej wierzycielem spółdzielni mieszkaniowej. W praktyce spółdzielnie mieszkaniowe nie mają więc żadnego wpływu na termin dostarczenia przez gminę lokali socjalnych swoim dłużnikom. Taka sytuacja może spowodować, że egzekwowanie tych wyroków eksmisyjnych, w których orzeczono o uprawnieniu do lokalu socjalnego będzie w istocie iluzoryczne<sup>535</sup>. Rzecznik ponownie zwrócił się o przedstawienie stanowiska w tej sprawie<sup>536</sup>. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>537</sup> Prezes Urzędu Mieszkalnictwa stwierdził, że nie widzi potrzeby zmiany dotychczasowych uregulowań.

---

<sup>533</sup> RPO-428215-V/03 z dnia 19.11.2003 r.

<sup>534</sup> Informacja za 2002 r., str. 139-140.

<sup>535</sup> Informacja za 2002 r., str. 140.

<sup>536</sup> RPO-414358-V/02 z dnia 10.02.2003 r.

<sup>537</sup> PR/021/25/03 z dnia 28.03.2003 r.

Rzecznik powrócił ponadto do problemu braku dostatecznych uregulowań prawnych, którym podlegałyby schrony znajdujące się w budynkach mieszkalnych<sup>538</sup>. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>539</sup> Rzecznik wskazał, iż z dotychczasowych zapewnień Ministra wynikało, iż trwają prace nad pakietem ustaw o kwalifikowanych stanach nadzwyczajnych, w ramach którego miałyby zostać kompleksowo uregulowana problematyka budowli ochronnych, a także prace nad nowelizacją Prawa budowlanego, w tym zawarcia w tej ustawie upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony i warunki techniczne ich użytkowania. Wobec braku przepisów szczególnych, ciężary związane z koniecznością utrzymywania schronów wchodzących w skład nieruchomości wspólnej ponosi wyłącznie wspólnota mieszkaniowa, podczas gdy schrony te służą zapewnieniu bezpieczeństwa szerszej grupie osób. Z uwagi na przeznaczenie budowli ochronnych, wydaje się, że obowiązki w zakresie ich utrzymania, powinny być ponoszone przez terenowe jednostki obrony cywilnej, gdyż to właśnie do zadań obrony cywilnej należy przygotowanie wspomnianych budowli. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>540</sup> poinformował, iż trwają prace nad projektem ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim, w którym przewidziano kompleksowe uregulowanie zasad wznoszenia i utrzymywania budowli ochronnych, w tym usytuowanych w budynkach mieszkalnych. Z udzielonych informacji nie wynika jednak w ogóle, czy w projekcie ustawy została rozstrzygnięta kwestia określenia podmiotu, na którym spoczywa obowiązek utrzymanie schronów w budynkach mieszkalnych, który obciążają związane z tym koszty. Dlatego Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

---

<sup>538</sup> Informacja za 2001r., str. 129.

<sup>539</sup> RPO-349299-V/00 z dnia 26.11.2003 r.

<sup>540</sup> SMP-8559/2003/EN z dnia 31.12.2003 r.

### **C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych**

Pod koniec 2002 r. została znowelizowana ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>541</sup>. Dokonana nowelizacja była obszerna i wprowadziła w ustawie wiele zmian o istotnym znaczeniu. Dlatego też regulacje prawne dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej były przedmiotem wielu skarg do Rzecznika, a w konsekwencji – przedmiotem kolejnych podejmowanych przez Rzecznika działań. Zmiana uregulowań dotyczących zasad, na jakich członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mogą żądać przeniesienia na nich przez spółdzielnię prawa własności lokalu była powodem wystąpienia Rzecznika do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>542</sup>. Rzecznik stwierdził, iż do jego Biura wpływa bardzo wiele skarg od członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy wnioski o przeniesienie na ich własności zajmowanych lokali złożyli jeszcze przed dniem 15 stycznia 2003 r., często tuż po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dniem 24 kwietnia 2001 r. Wnioskodawcy podejmowali zatem decyzję o nabyciu prawa własności lokali w innym stanie prawnym dotyczącym zakresu ich obowiązków finansowych. Wiele wniosków zostało złożonych jeszcze w trakcie obowiązywania art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Już fakt utraty mocy obowiązującej przez ten przepis, na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, budził szereg kontrowersji wśród zainteresowanych obywateli. W powszechnym odczuciu bowiem przepis ten powinien był nadal regulować obowiązki finansowe członków, którzy wnioski o przeniesienie własności lokalu złożyli jeszcze przed datą utraty jego mocy obowiązującej. Następnie dokonano wskazanej wyżej nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która po raz kolejny zmieniła sytuację prawną członków starających się o uzyskanie odrębnej własności lokalu. Piszący do Rzecznika obywatele uważają – nie bez racji – że skoro nie mają żadnego realnego wpływu na termin uwzględnienia wniosku przez spółdzielnię, ustawodawca powinien

---

<sup>541</sup> Ustawa z dnia 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116).

<sup>542</sup> RPO-434179-V/03 z dnia 10.06.2003 r.

był zagwarantować im możliwość nabycia własności mieszkania na takich warunkach, jakie obowiązywały w dacie złożenia wniosku. Rzecznik wskazał, że opisana sytuacja pozostaje w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też, zdaniem Rzecznika konstytucyjne standardy stanowienia prawa wymagają, aby w omówionym zakresie zostały wprowadzone do obrotu prawnego przepisy przejściowe, określające, jakie regulacje stosuje się w stosunku do członków spółdzielni, którzy wnioski o przeniesienie odrębnej własności lokali złożyli w spółdzielni przed datą ostatniej nowelizacji ustawy. Niestety w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>543</sup>, Prezes stwierdził, że dokonana nowelizacja miała na celu usunięcie wadliwości redakcyjnych w tekście ustawy, a zatem brak było uzasadnienia dla utrzymywania – w okresie przejściowym – dotychczasowych, nieprecyzyjnych uregulowań.

Przy okazji nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Rzecznik postanowił powrócić do problemu, który sygnalizował już właściwym organom w 1996 r.<sup>544</sup> W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast<sup>545</sup> Rzecznik wyraził żal, iż przy okazji dokonanej nowelizacji nie zostały wprowadzone przepisy, regulujące odpowiedzialność cywilną i karną członków zarządów spółdzielni. Rzecznik wskazał, iż w obrocie prawnym nadal pozostaje przepis art. 58 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którym członek zarządu lub rady spółdzielni winny czynu lub zaniedbania, przez które spółdzielnia poniosła szkodę odpowiada za nie osobiście, jednakże jego odpowiedzialność ogranicza się w istocie do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia w spółdzielni, chyba, że szkoda została wyrządzona umyślnie. W odpowiedzi<sup>546</sup> Prezes Urzędu Mieszkalnictwa stwierdził, że postulowane przez Rzecznika zmiany powinny mieć charakter generalny, a nie odnoszący się tylko do jednego z rodzajów spółdzielni, a zatem, powinny być wprowadzone w akcie normatywnym regulującym funkcjonowanie wszystkich rodzajów spółdzielni, tj. w

---

<sup>543</sup> PR/021/51/03 z dnia 8.09.2003 r.

<sup>544</sup> Sprawozdanie RPO za 1996 r. str. 156-157.

<sup>545</sup> RPO-432160-V/03 z dnia 4.03.2003 r.

<sup>546</sup> PR/021/26/03 z dnia 22.04.2003 r.

Prawie spółdzielczym. Jednocześnie wskazał, że podmiotem, w zakresie którego kompetencji znajduje się ta materia, jest Minister Sprawiedliwości. Dlatego też w kolejnym wystąpieniu Rzecznik przedstawił omawiany problem Ministrowi Sprawiedliwości<sup>547</sup>. Adresat wystąpienia Rzecznika poinformował<sup>548</sup>, że podziela pogląd, iż istnieje potrzeba wprowadzenia do systemu prawa nowych uregulowań określających zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej członków rad nadzorczych i zarządów spółdzielni. W związku z powyższym w Ministerstwie Sprawiedliwości zostały podjęte prace legislacyjne, których celem jest opracowanie przepisów normujących tę problematykę. W związku z treścią udzielonej odpowiedzi, Rzecznik pod koniec roku zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o nadesłanie informacji, na jakim etapie znajdują się zapowiadane prace legislacyjne<sup>549</sup>. W odpowiedzi<sup>550</sup> Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że przygotowany przez resort projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze został przedstawiony do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. W przedstawionej opinii Rada Legislacyjna uznała, że regulacje prawne, wprowadzające ostrzejszą od dotychczasowej odpowiedzialność członków organów spółdzielni, zasługują, co do zasady, na aprobatę. Rada Legislacyjna uważa jednak, że kompleksowa regulacja zasad odpowiedzialności cywilnej członków tych organów powinna polegać na odesłaniu do norm prawa cywilnego w zakresie odpowiedzialności cywilnej, przy jednoczesnej modyfikacji przepisów Kodeksu pracy, dotyczących pracowniczej odpowiedzialności materialnej. Stąd też propozycja Rady Legislacyjnej została przedstawiona przez Ministra Sprawiedliwości Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, który jest właściwy w sprawach kodyfikacji z zakresu prawa pracy. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie zatem nadal obserwował przebieg prac legislacyjnych nad wskazanym projektem.

Kolejny problem, który podjął Rzecznik na gruncie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczy możliwości tworzenia

---

<sup>547</sup> RPO-432160-V/03 z dnia 14.05.2003 r.

<sup>548</sup> P.II. 4308/522/03 z dnia 16.06.2003 r.

<sup>549</sup> RPO-432160-V/03 z dnia 6.11.2003 r.

<sup>550</sup> P.II.4308/522/03 z dnia 20.11.2003 r.

przez właścicieli lokali znajdujących się w nieruchomościach spółdzielczych wspólnot mieszkaniowych i zapewnienia tym właścicielom realnego wpływu na sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>551</sup> Rzecznik wskazał, że uregulowanie art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oznacza w praktyce, że dopóki w danej nieruchomości chociaż jeden lokal pozostaje niewyodrębniony, albo co prawda wszystkie są wyodrębnione, ale choć jeden z właścicieli lokali pozostaje członkiem spółdzielni, to co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o własności lokali. W praktyce zarząd nieruchomościami wspólnymi sprawuje zatem spółdzielnia mieszkaniowa. Z wpływających do Biura Rzecznika skarg wynika, że powyższe uregulowanie jest negatywnie oceniane przez właścicieli lokali w spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik podkreślił zatem, że sytuacja prawna omawianej grupy obywateli jest mniej korzystna niż sytuacja właścicieli lokali w innych niż spółdzielcze nieruchomościach, ponieważ wówczas zastosowanie ma w pełni ustawa o własności lokali, zapewniająca właścicielom prawo współdecydowania w najważniejszych sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej oraz kontroli nad sprawowaniem zarządu tą nieruchomością. Stąd też Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa o wskazanie uzasadnienia wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tak istotnego ograniczenia uprawnień właścicieli lokali nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej w omawianym zakresie. W odpowiedzi na to wystąpienie Prezes<sup>552</sup> przedstawił pogląd, że ponieważ z mocy ustawy spółdzielnia mieszkaniowa zobligowana jest do zarządzania określonym zasobem spółdzielczych nieruchomości, to w celu wykonania tego zobowiązania ustawodawca przyznał spółdzielni szczególne preferencje ułatwiające realizację tego zobowiązania. W sprawie tej Rzecznik odstąpił jednakże od prowadzenia dalszych działań. U podstaw wystąpienia Rzecznika do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa legło bowiem założenie, że przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie pozwalają właścicielom lokali mieszkalnych w zasobach spółdzielni na podjęcie

---

<sup>551</sup> RPO-438606-V/03 z dnia 29.04.2003 r.

<sup>552</sup> PR/021/40/03 z dnia 23.07.2003 r.

decyzji o zmianie sposobu zarządzania nieruchomością, do momentu, dopóki nie ziści się dyspozycja określona w art. 26 tej ustawy. Jednakże okazuje się, iż w piśmiennictwie prawniczym dominuje inna wykładnia przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczących omawianego zagadnienia. Prezentowany jest pogląd, że art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wyłączył stosowania art. 18 ust.1 ustawy o własności lokali<sup>553</sup>. Możliwe jest zatem, aby właściciele skorzystali z tego przepisu i ustalili inny (niż przewiduje art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) sposób zarządu ich nieruchomością wspólną, lub powierzyli zarząd tą nieruchomością innemu niż spółdzielnia podmiotowi.

Rzecznik podjął również problem uzależniania przez przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych możliwości kwestionowania przez członka spółdzielni zasadności podwyżki opłat za zajmowany lokal przed sądem, od uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzspółdzielczego. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>554</sup> Rzecznik wskazał, iż wprowadzenie dla członków spółdzielni takiego obligatoryjnego wymogu jest rozwiązaniem niepraktycznym i stawiającym członków spółdzielni w sytuacji mniej korzystnej niż właścicieli lokali. Rzecznik podkreślił, że po nowelizacji Prawa spółdzielczego dokonanej w 1994 r. obowiązek wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego pozostawiono tylko w sprawach o wykluczenie lub wykreślenie członka ze spółdzielni, zaś w ustawie z dnia 25 lipca 2001 r. o spółdzielniach (nie podpisanej przez Prezydenta RP). Dlatego Rzecznik zwrócił się o przeanalizowanie sygnalizowanego problemu i rozważenie zasadności podjęcia działań w celu zmiany treści art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W udzielonej odpowiedzi<sup>555</sup> Prezes nie zgodził się z zarzutami postawionymi przez Rzecznika, co następnie skutkowało kolejnym wystąpieniem Rzecznika<sup>556</sup>. Ponieważ jednak Prezes podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko<sup>557</sup>,

---

<sup>553</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.).

<sup>554</sup> RPO-420397-V/02 z dnia 3.04.2003 r.

<sup>555</sup> PR/021/34/03 z dnia 25.06.2003 r.

<sup>556</sup> RPO-420397-V/02 z dnia 8.08.2003 r.

<sup>557</sup> PR/021/69-1/03 z dnia 14.11.2003 r.

Rzecznik zaskarżył kwestionowany art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do Trybunału Konstytucyjnego<sup>558</sup>, wnosząc o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym wnioskiem Rzecznik zwrócił się o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 17-2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 17-8 ust. 1 tej ustawy z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z zakwestionowanych przepisów uzależnia skuteczność zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni. Przepis ten jest wyrazem tzw. zasady związania spółdzielczego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Rzecznik wskazał jednak, że na gruncie obowiązujących przepisów zasada ta nie ma już charakteru bezwzględnego. Istnieje szereg wypadków, w których jej działanie jest czasowo lub trwale wyłączone. W ocenie Rzecznika przepis art. 172 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z jednej strony ingeruje w będącą wartością konstytucyjną sferę ochrony ukształtowanych już praw majątkowych, z drugiej zaś strony uniemożliwia nabycie tych praw w drodze czynności prawnej, w sytuacji gdy nabywca nie zostanie przyjęty w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej. Drugi z zakwestionowanych przepisów przewiduje wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na skutek ustania członkostwa w spółdzielni. Również i ten przepis znajduje swoje źródło w zasadzie związania spółdzielczego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni, która jak wspomniano utraciła już swój bezwzględny charakter, w związku z czym w samej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano szereg wypadków, gdy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może bezterminowo istnieć pomimo braku członkostwa w spółdzielni. Przepis art. 178 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje szczególny, nie przewidziany wobec pozostałych ograniczonych praw rzeczowych, przypadek wygaśnięcia ograniczonego prawa rzeczowego z mocy samego prawa. Ten skutek prawny stanowi swoistą sankcję za utratę członkostwa w spółdzielni

---

<sup>558</sup> RPO-428215-V/03 z dnia 19.11.2003 r.

mieszkańcowej. W ocenie Rzecznika nie ulega wątpliwości, iż przepis ten, prowadzący do pozbawienia konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych zawartą w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a ponadto przyjęte ograniczenie praw obywatelskich nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obecnie wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### **D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych**

Wiele spraw mieszkaniowych podejmowanych przez Rzecznika dotyczy funkcjonariuszy służb mundurowych. Jest to w dalszym ciągu wynikiem niskiej jakości przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. W 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP<sup>559</sup> oraz z Konstytucją przepisów dotyczących wstrzymania wypłaty równoważników mieszkaniowych przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych oraz o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, który zawiera upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej, do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego<sup>560</sup>. W wyroku z dnia 20 maja 2003 r.<sup>561</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tym samym wyrokiem Trybunał orzekł, że zakwestionowane przez Rzecznika przepisy rozporządzenia w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Utratę mocy obowiązującej przez te przepisy Trybunał odroczył do dnia 31 grudnia 2003 r.

---

<sup>559</sup> Ustawa z dnia 22.06.1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.).

<sup>560</sup> Informacja za 2002 r., str. 143.

<sup>561</sup> Sygn. K. 56/02.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał również wniosek Rzecznika z 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP uprawniającego terenowe oddziały Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wystawiania tytułów wykonawczych bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego zasądzającego na ich rzecz należności z tytułu zaległych czynszów i opłat, a następnie samodzielnego egzekwowania tych należności<sup>562</sup>. W wyroku z dnia 14 lipca 2003 r.<sup>563</sup> Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją, gdyż narusza w stosunku do najemców lokali mieszkalnych zasadę równej ochrony praw majątkowych, poddając nieuiszczone czynsze i opłaty z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego przymusowemu ściągnięciu na podstawie tytułu wykonawczego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Utratę mocy obowiązującej przez ten przepis odroczone do 31 grudnia 2003 r.

Nadal przedmiotem działań Rzecznika w 2003 r. były kwestie związane z wypłatą ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej. Kolejne zmiany stanu prawnego w tym zakresie spowodowały wpływ kolejnych skarg dotyczących tej problematyki. W wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r.<sup>564</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zaskarżony przez Rzecznika przepis rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery jest niezgodny z art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zakwestionowany przepis przewidywał wypadki pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu<sup>565</sup>. Oznaczało to, iż w stanie prawnym ukształtowanym omawianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego umowy o wypłatę ekwiwalentu zawierane były według daty wpływu wniosków. Ten stan prawny uległ zasadniczej zmianie, w kierunku, który budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Przede wszystkim art. 47 ust.

---

<sup>562</sup> Informacja za 2001 r., str. 236.

<sup>563</sup> Sygn. K. 35/01.

<sup>564</sup> Sygn. U. 2/2000, OTK z 2000 r. Nr 8, poz. 296.

<sup>565</sup> Informacja za 2000 r., str. 142.

10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych zyskał nowe brzmienie. Minister Obrony Narodowej został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia, warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu przysługującego w zamian za rezygnację z kwatery oraz organów dokonujących wypłat, z uwzględnieniem prowadzonej listy kolejności zawierania umów i pierwszeństwa wypłacania ekwiwalentu oraz zapewnienia sprawnego wypłacania należnego ekwiwalentu. Jednakże, na co Rzecznik wskazał w wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej<sup>566</sup> ustawa w dalszym ciągu nie zawiera żadnych wskazówek, co do kierunków i kształtu tej regulacji na poziomie rozporządzenia. W treści ustawy nie można odnaleźć żadnych postanowień odnoszących się do problematyki pierwszeństwa wypłaty ekwiwalentu. Prowadzi to do wniosku, że przepis art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w zakresie, w jakim nakłada na Ministra Obrony Narodowej obowiązek uwzględnienia w rozporządzeniu pierwszeństwa wypłacania ekwiwalentu ma charakter blankietowy, a zatem przepis ten jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dalsze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, natury konstytucyjnej, dotyczą treści rozporządzenia wydanego na podstawie art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Otóż przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lipca 2003 r. łączą kolejność pierwszeństwa w wypłacaniu ekwiwalentu z datą 15 stycznia 2003 r. Data ta, to data wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw, a tym samym data wprowadzenia do obrotu prawnego normy kompetencyjnej (art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), uprawniającej Ministra do wydania rozporządzenia regulującego materię pierwszeństwa. Z dniem 15 stycznia nie nastąpiły natomiast żadne zmiany w zakresie praw podmiotowych przysługujących osobom uprawnionym do ekwiwalentu. Stąd też Rzecznik poddał w wątpliwość, czy przyjęte kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu z uwagi na wspomnianą datę nie nosi cech dowolności. W odpowiedzi na to

---

<sup>566</sup> RPO-450381-V/03 z dnia 18.09.2003 r.

wystąpienie Minister Obrony Narodowej<sup>567</sup> poinformował, że uwzględniając argumentację Rzecznika, resort obrony narodowej przygotował projekt nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, przewidujący zmiany w treści art. 47 ustawy, nie różnicując przy tym sytuacji prawnej osób ze względu na określone stany, czy zachowania związane z datą 15 stycznia 2003 r. Rzecznik będzie zatem obecnie obserwował przebieg procesu legislacyjnego w omawianym zakresie.

Niezależnie od powyższych działań Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa WAM<sup>568</sup> wskazując, że w jego ocenie uprawnienie Prezesa Agencji Mieszkaniowej do sporządzenia pierwszej listy kolejności zarejestrowanych wniosków według zasad określonych w rozporządzeniu zaktualizuje się dopiero z dniem 31 grudnia 2003 r. Natomiast sporządzone zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami listy kolejności prowadzone przez dyrektorów oddziałów rejonowych WAM pozostają niezmienione i nadal są realizowane. Niestety, wpływające do Biura Rzecznika skargi wskazują na to, że listy kolejności prowadzone w oddziałach rejonowych WAM już podlegają zmianom uwzględniającym nowe zasady wynikające z rozporządzenia z dnia 17 lipca 2003 r., a w szczególności wprowadzone tym rozporządzeniem pierwszeństwo wypłacania ekwiwalentu. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prezesa WAM o ustalenie i poinformowanie Rzecznika, czy istotnie sygnalizowana w skargach zmiana kolejności na listach oczekujących na zawarcie umowy o wypłatę ekwiwalentu ma miejsce w oddziałach rejonowych Agencji, a jeśli tak, to o wskazanie podstawy prawnej przyjętej w tym zakresie praktyki. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>569</sup> Prezes WAM stwierdził, iż w jego ocenie istnieją podstawy prawne do zawierania przez oddziały rejonowe Agencji umów o wypłatę ekwiwalentu z uwzględnieniem pierwszeństwa wypłacania ekwiwalentu na podstawie dotychczasowych list kolejności. Rzecznik nie podzielił tego poglądu i w kolejnym wystąpieniu do Prezesa WAM<sup>570</sup> wskazał, iż opisana praktyka nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. Piszący do

---

<sup>567</sup> Nr 303/60/03/DP/PM z dnia 31.10.2003 r.

<sup>568</sup> RPO-450381-V/03 z dnia 31.09.2003 r.

<sup>569</sup> BP-ZM-401-198-1/03 z dnia 16.10.2003 r.

<sup>570</sup> RPO-450382-V/03 z dnia 3.12.2003 r.

Rzecznika podkreślają, że jest to już drugi przypadek nieuprawnionego, w ich odbiorze, podejścia organów WAM do problemu pierwszeństwa, gdyż mimo utraty, na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r. mocy obowiązującej przepisu § 2 ust. 7 rozporządzenia z 16 września 1998 r., organy WAM nadal honorowały określone niekonstytucyjnymi przepisami pierwszeństwo, co było możliwe dzięki wcześniejszemu zawarciu stosownych umów przedwstępnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa WAM o ponowne przeanalizowanie opisanej problematyki. Dotychczas, do Biura Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź na to wystąpienie.

Kolejnym problemem, jaki podjął Rzecznik w zakresie problematyki ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery stałej jest brak uprawnień do wypłaty ekwiwalentu na rzecz osób zwolnionych ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych bez zachowania prawa do kwatery, którym do dnia zwolnienia nie wypłacono ekwiwalentu. W sytuacji takiej znaleźli się w szczególności byli żołnierze rozwiązanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej<sup>571</sup>, w którym wskazał, że wskazana wyżej grupa żołnierzy nie może obecnie uzyskać ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery pomimo, iż złożyli oni w stosownym czasie wnioski o wypłatę tego świadczenia, jednak z uwagi na brak środków oraz niekonstytucyjne przepisy nie doczekali się ich realizacji przed dniem zwolnienia ze służby. Osoby te nie miały żadnego wpływu na przyspieszenie terminu realizacji ich wniosków. Z treści udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>572</sup> wynikało, że Minister Obrony Narodowej generalnie nie podziela argumentów Rzecznika. Jednocześnie jednak Minister zgodził się z tezą, że występujący na gruncie obowiązujących przepisów podział żołnierzy na „lepszych”, których prawo do kwatery zostało zrealizowane, i „gorszych”, którzy prawa tego nie mogli zrealizować z przyczyn niezależnych od siebie, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie zasady

---

<sup>571</sup> RPO-426702-V/02 z dnia 17.01.2003 r.

<sup>572</sup> Nr 303/5/2003/DP/MM z dnia 3.04.2003 r.

równości wobec prawa oraz zasady relewantności. Jednakże, zdaniem Ministra, zmiana tego stanu rzeczy wymaga nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej<sup>573</sup> o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w tym zakresie i uzyskał informację<sup>574</sup>, że przedstawiony problem był analizowany w toku prac nad projektem nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Odstąpiono jednak od koncepcji ekwiwalentu w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej, zastępując to świadczenie odprawą mieszkaniową. Do kręgu osób uprawnionych do tej odprawy będą zaliczeni żołnierze, którzy w aktualnym stanie prawnym pozbawieni zostali uprawnień do ekwiwalentu. Jednakże projektowane rozwiązania będą mogły odnieść skutek wyłącznie do zdarzeń, które zajdą po wejściu w życie projektowanej nowelizacji. Dlatego resort obrony narodowej podziela pogląd co do potrzeby wprowadzenia do przygotowanego projektu nowelizacji ustawy przepisów o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP regulacji odnoszących się do żołnierzy już zwolnionych ze służby z powodu restrukturyzacji sił zbrojnych. W tym celu podjęte zostały w resorcie działania zmierzające do oceny skutków finansowych, jakie wiążą się z przyznaniem tej grupie osób oczekiwanych przez nich świadczeń. W związku z powyższym, sprawa ta nadal pozostawać będzie przedmiotem uwagi oraz ewentualnych dalszych działań Rzecznika.

Kolejny problem, jaki ujawnił się w 2003 r. na tle uregulowań ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dotyczył wypłaty równoważnika mieszkaniowego dla wdów po żołnierzach zawodowych i innych członków rodziny żołnierza (emeryta lub rencisty), którzy po jego śmierci pozostali w kwaterze stałej. W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP<sup>575</sup>, dokonanej w lipcu 2001 r., istotnej zmianie uległa treść art. 23, określającego krąg osób uprawnionych. W wyniku tych zmian uregulowania dotyczące prawa do kwatery osób wspólnie zamieszkujących z żołnierzem w kwaterze w

---

<sup>573</sup> RPO-426702-V/02 z dnia 5.05.2003 r.

<sup>574</sup> Nr 103/10/2003/DP/PM z dnia 28.07.2003 r.

<sup>575</sup> Ustawa z dnia 6.07.2001 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. Nr 81, poz. 877).

chwili jego śmierci zamieszczone zostały w ustępie 3 art. 23 tej ustawy. Niezmieniona pozostała natomiast treść art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, który definiuje pojęcie „osób uprawnionych” poprzez odesłanie do art. 23 ust. 1 i 2 tej ustawy. W wyniku powyższego zabiegu legislacyjnego członkowie rodziny zmarłego żołnierza (emeryta, rencisty wojskowego) mieszkający w kwaterze w dniu jego śmierci zostali – w sposób jak się wydaje niezamierzony przez ustawodawcę – wyłączeni z kręgu osób uprawnionych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej<sup>576</sup> o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi<sup>577</sup> Minister zgodził się z wyrażonym przez Rzecznika poglądem, iż nadanie nowego brzmienia art. 23 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP było „niezamierzonym przez ustawodawcę wyłączeniem z kręgu osób uprawnionych” określonej grupy członków rodziny żołnierza zawodowego. Sytuacja ta została jednak zmieniona w wyniku kolejnej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP<sup>578</sup>.

Przedstawiona wyżej sprawa stanowi wyrazisty przykład tego, że działalność ustawodawcza dotycząca zakwaterowania Sił Zbrojnych RP pozostaje niezmiennie na bardzo niskim poziomie, a zmiany stanu prawnego w tym zakresie są często niedostatecznie dopracowane i przemyślane.

Nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, która weszła w życie z dniem 15 stycznia 2003 r. wprowadziła do ustawy przepis art. 58 ust. 2c, zgodnie z którym wszelkie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży przypadające na zbywany lokal ponosi nabywca. Na poczet tych kosztów WAM pobiera zadatek. Jednocześnie z ustawy usunięte zostało upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia sposobu rozliczenia zaliczki, która na podstawie dotychczasowych przepisów była wpłacana przez potencjalnych nabywców mieszkań. Do Biura Rzecznika wpłynęło bardzo wiele skarg od

---

<sup>576</sup> RPO-413692/V/02 z dnia 15.01.2003 r.

<sup>577</sup> Nr 303/4/2003/DP/MM z dnia 10.04.2003 r.

<sup>578</sup> Ustawa z dnia 5.12.2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2055).

osób, które już uprzednio wpłaciły zaliczkę w związku z planowanym nabyciem mieszkania, a następnie poinformowane zostały, że muszą uiścić zadatek, którego wysokość jest znaczna (ok. trzykrotnie wyższa niż zaliczki). W ocenie Rzecznika powstały wątpliwości, czy istnieją obecnie podstawy prawne do rozliczania wpłaconych przed zmianą stanu prawnego zaliczek. Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudziło prezentowane przez organy WAM stanowisko dotyczące charakteru prawnego wspomnianego wyżej zadatku. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynika bowiem, że organy WAM nie traktują zadatku, tak, jak to jest przyjęte w przepisach prawa cywilnego, lecz w istocie uważają to świadczenie za zapłatę za usługę przygotowania mieszkania do sprzedaży, stanowiącą należność Skarbu Państwa. Tymczasem ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nie precyzuje, jakie są skutki prawne dania i przyjęcia omawianego zadatku. Ponieważ jest to instytucja prawa cywilnego, skutki te powinny być oceniane w świetle przepisów Kodeksu cywilnego. Dlatego w ocenie Rzecznika, w razie wykonania umowy sprzedaży zadatek powinien być zaliczony na poczet ceny sprzedaży nabywanej kwatery, zaś losy zadatku w przypadku nie dojścia umowy do skutku powinny być wyraźnie sprecyzowane w przepisach. Wskazane wątpliwości Rzecznik przedstawił najpierw Prezesowi WAM<sup>579</sup>, a następnie Ministrowi Obrony Narodowej<sup>580</sup>, z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zagadnień. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>581</sup> Minister Obrony Narodowej powielił w zasadzie wyjaśnienia udzielone przez Prezesa WAM, uznając, że praktyka organów Agencji w zakresie pobierania zadatku nie narusza obowiązującego prawa. Niestety, w sprawie tej Rzecznik wyczerpał służące mu środki działania. Konieczne więc będzie rozstrzygnięcie tej sprawy w drodze orzecznictwa sądowego.

W związku z informacjami o prowadzonych w resorcie obrony narodowej pracach nad kolejną nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, która ma w zasadniczy sposób zmienić dotychczasowy system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił powrócić do wielokrotnie podejmowanego

---

<sup>579</sup> RPO-433031-V/03 z dnia 26.03.2003 r.

<sup>580</sup> RPO-433031-V/03 z dnia 19.05.2003 r.

<sup>581</sup> Nr 303/32/2003/DP z dnia 19.08.2003 r.

problemu osób, które po orzeczeniu rozvodu nie mogą doprowadzić do zakwaterowania byłego małżonka, który utrudnia zamieszkiwanie we wspólnie zajmowanym lokalu<sup>582</sup>. Rzecznik nadal otrzymuje bowiem bardzo wiele spraw od rozwiedzionych małżonków, którzy zajmują wspólnie kwatery, nie z własnej woli, ale dlatego, że nie mogą się porozumieć, co do dalszych losów mieszkania. W przepisach ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP rozwiedzionemu małżonkowi, który nie posiada samodzielnego prawa do kwatery przyznano uprawnienie do dalszego zajmowania kwatery do czasu, aż rozwiedzeni małżonkowie we własnym zakresie rozwiążą swój problem mieszkaniowy. Powoduje to z jednej strony sytuację, w której żołnierz zawodowy posiada prawo do kwatery, jednak nie może tą kwaterą swobodnie dysponować, gdyż musi respektować uprawnienie byłego małżonka do zamieszkiwania w niej. Z drugiej strony zaś, ten z małżonków, który ma tylko uprawnienie do dalszego zajmowania kwatery (najczęściej była żona) nie posiada środków prawnych, które umożliwiłyby usunięcie z kwatery rozwiedzonego małżonka, który swym nagannym zachowaniem utrudnia wspólne zamieszkiwanie. Rozwiedzeni małżonkowie nie mogą ponadto uregulować swojej sytuacji w postępowaniu o podział majątku wspólnego, gdyż prawo do kwatery nie wchodzi w skład tego majątku. Analiza rozwiązań proponowanych w projekcie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (druk Sejmowy Nr 1850) prowadzi do wniosku, że sytuacja rozwiedzionych małżonków nadal nie zostanie precyzyjnie i jednoznacznie uregulowana. Wręcz przeciwnie sytuacja rozwiedzonego małżonka żołnierza zawodowego może ulec istotnemu pogorszeniu w razie zwolnienia żołnierza ze służby i otrzymania przez niego odprawy mieszkaniowej. Swoje obawy i wątpliwości, co do projektowanych rozwiązań prawnych dotyczących tej problematyki Rzecznik przedstawił Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej<sup>583</sup>.

---

<sup>582</sup> Informacja za rok 1997, str. 236.

<sup>583</sup> RPO-448473-V/03 z dnia 23.09.2003 r.

Rzecznik kontynuował działania w sprawie wprowadzenia rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>584</sup> dodatkowych, nieznanych ustawie okoliczności (dot. kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby), od których istnienia uzależnia się przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta<sup>585</sup>. Ponieważ zapewnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż rozważana jest więc zmiana redakcji tego przepisu, nie doprowadziły do zmiany stanu prawnego w kwestionowanym zakresie, Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności postanowień rozporządzenia z ustawą o Policji oraz Konstytucją<sup>586</sup>, który oczekuje na rozpoznanie.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był również problem znacznego zróżnicowania wysokości równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, przysługującego funkcjonariuszom różnych służb mundurowych podległych resortowi spraw wewnętrznych i administracji. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>587</sup> Rzecznik wskazywał przykładowo na uregulowania zawarte w wydanych przez tego Ministra rozporządzeniach, określających wysokość wskazanego równoważnika, przysługującego funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu. Analiza przepisów powołanych rozporządzeń wykazała, że pomimo iż przesłanki uzyskania równoważnika pieniężnego są analogiczne w odniesieniu do funkcjonariuszy wszystkich wskazanych wyżej służb, to jednak wysokość równoważnika jest zróżnicowana. Funkcjonariusze Policji otrzymują równoważnik w wysokości znacznie niższej niż funkcjonariusze Straży Granicznej czy Biura Ochrony Rządu. Z udzielonej odpowiedzi<sup>588</sup> wynikało, że decyzją z dnia 16 stycznia 2003 r. powołany został Zespół do spraw dokonania analizy i oceny warunków służby funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej. Efektem prac

---

<sup>584</sup> Rozporządzenie MSWiA z dnia 17.10.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz.U. Nr 131, poz. 1469).

<sup>585</sup> Informacja za 2002 r., str. 145.

<sup>586</sup> RPO-410665-V/03 z dnia 11.02.2003 r.

<sup>587</sup> RPO-424250-V/02 z dnia 16.05.2003 r.

<sup>588</sup> SMP-3024/2003/EN z dnia 13.06.2003 r.

powołanego Zespołu miało być, w pierwszym etapie (do dnia 1 stycznia 2004 r.), wyrównanie w ramach budżetów własnych służb porządku publicznego stawki świadczeń finansowych w Policji i Państwowej Straży Pożarnej do poziomu obowiązującego w Straży Granicznej. Niestety, Rzecznik stwierdził, iż pomimo podjęcia wyżej opisanych działań przez resort spraw wewnętrznych i administracji, do dnia 1 stycznia 2004 r. nie uległy zmianie przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego<sup>589</sup>. Dlatego Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>590</sup> o informację czy w Ministerstwie podjęte zostały prace w zakresie zmiany przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia w celu zrównania wysokości należnego funkcjonariuszom Policji równoważnika pieniężnego do poziomu obowiązującego w Straży Granicznej, a jeśli tak, to w jakim terminie przewidywana zmiana wejdzie w życie. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się ponadto problem wad regulacji prawnych odnoszących się do zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, wnoszonych przez funkcjonariuszy, emerytów lub rencistów Służby Więziennej, zajmujących lokale nie będące w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej. Sposób ustalania wysokości czynszu za najem lokali znajdujących się w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2003 r.<sup>591</sup> Przepisy tego rozporządzenia stanowią podstawę żądania zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, jeżeli w wyniku porównania wysokości opłacanego przez najemcę czynszu z czynszem, jaki najemca byłby obowiązany uiszczać, gdyby zajmowany przez niego lokal znajdował się w administracji jednostek Służby Więziennej dochodzi do powstania różnicy. Z uprawnienia tego mogą skorzystać jedynie funkcjonariusze (emeryci, renciści) Służby Więziennej, którzy zajmują lokale mieszkalne

---

<sup>589</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 918.

<sup>590</sup> RPO-424250-V/02 z dnia 12.01.2004 r.

<sup>591</sup> Dz.U. Nr 99, poz. 897.

wchodzące w skład mieszkaniowego zasoby gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiące własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Poza zakresem tej regulacji pozostają najemcy zajmujący lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność innych podmiotów. W ocenie Rzecznika pozbawienie tej grupy najemców uprawnienia do uzyskania zwrotu różnicy w opłatach czynszowych może być oceniane jako naruszające zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Dlatego Rzecznik przedstawił opisany problem Ministrowi Sprawiedliwości<sup>592</sup>, dodatkowo wskazując, iż w jego ocenie samo upoważnienie ustawowe do uregulowania tej problematyki nie odpowiada warunkom legalności upoważnienia do wydania aktów wykonawczych określonych w Konstytucji. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>593</sup> Minister podzielił pogląd o wadliwości konstytucyjnej upoważnienia ustawowego do wydania omawianego rozporządzenia i zapewnił, że zostaną podjęte kroki mające na celu wyeliminowanie konstytucyjnej wadliwości przedmiotowej regulacji w drodze kompleksowej nowelizacji przepisów rozdziału 6 ustawy o Służbie Więziennej. Ponieważ jednak dotychczas zapewnienia te nie zostały zrealizowane Rzecznik rozważa skierowanie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Minister Sprawiedliwości<sup>594</sup> nie podzielił argumentacji Rzecznika w sprawie dotyczącej blankietowego charakteru zawartego w ustawie o Służbie Więziennej upoważnienia do wydania aktu wykonawczego szczegółowo regulującego problematykę pomocy finansowej dla funkcjonariuszy<sup>595</sup>, Rzecznik rozważa również skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności tego upoważnienia z Konstytucją.

### **E. Sprzedaż lokali mieszkalnych**

W 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją uregulowań ustawy o zasadach

---

<sup>592</sup> RPO-428351-V/03 z dnia 17.06.2003 r.

<sup>593</sup> BM-2395/2003 z dnia 24.07.2003 r.

<sup>594</sup> P.IV.4770/167/2003 z dnia 23.05.2003 r.

<sup>595</sup> Informacja za 2002 r., str. 145.

zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych w zakresie, w jakim wyłączają one z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11.11.1994 r.<sup>596</sup>. Niestety Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji Rzecznika i uznał, że zaskarżony przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją<sup>597</sup>.

Rzecznik zajął się również problemem błędnej i niezgodnej z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>598</sup> praktyki udzielania przez organy jednostek samorządu terytorialnego zniżek wyłącznie od ceny zbycia lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy, a nie od ceny lokalu mieszkalnego wraz z udziałem we współwłasności (użytkowaniu wieczystym) gruntu, na którym znajduje się zbywany lokal mieszkalny. Rzecznik zaskarżył w omawianym zakresie uchwałę jednej z rad gmin w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>599</sup>. W tej samej skardze Rzecznik zakwestionował niezgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami różnicowanie wysokości zniżek od ceny zbywanych przez gminę lokali w odniesieniu do różnych grup najemców w oparciu o nieznane powszechnie obowiązującemu prawu kryteria. Takie regulacje nie tylko są sprzeczne z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale godzą ponadto w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Te same zarzuty stanowiły podstawę rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego wniesionej przez Rzecznika od wyroku NSA<sup>600</sup> oraz kolejnej skargi na uchwałę rady gminy<sup>601</sup>. Można zatem uznać, iż przedstawione naruszenia prawa, przy ustalaniu zasad sprzedaży lokali komunalnych na rzecz ich najemców stanowią ugruntowaną praktykę. Rozstrzygnięcie wniesionych przez Rzecznika środków zaskarżenia z pewnością przyczyniłoby się do

---

<sup>596</sup> Informacja za 2001 r., str. 242.

<sup>597</sup> Wyrok z dnia 6.01.2003 r. (sygn. K. 24/01).

<sup>598</sup> Ustawa z dnia 21.08.1997r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

<sup>599</sup> RPO-447339-V/03 z dnia 31.10.2003 r.

<sup>600</sup> RPO-405750-V/02 z dnia 6.02.2003 r.

<sup>601</sup> RPO-447862-V/03 z dnia 23.12.2003 r.

zmiany tej praktyki. Niestety, żadna z tych spraw nie została jeszcze rozpoznana przez właściwy Sąd.

## **F. Sprawy dostaw energii i wody**

W dalszym ciągu prowadzona była przez Rzecznika sprawa braku regulacji prawnych dotyczących rozliczania kosztów zużycia energii cieplnej przez lokatorów lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych, w tym również przy pomocy nagrzewnikowych podzielników tych kosztów<sup>602</sup>. W dniu 13 lutego 2003 r. Prezes Rady Ministrów wydał na wniosek Rzecznika postanowienie<sup>603</sup>, w którym rozstrzygnął, że organem właściwym w sprawie opracowanie projektu stosownych regulacji jest Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się ponownie do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – z prośbą o poinformowanie, czy w omawianym zakresie zostały podjęte stosowne prace legislacyjne oraz na jakim znajdują się etapie<sup>604</sup>. W odpowiedzi<sup>605</sup> Rzecznik otrzymał informację, iż prace te znajdują się na etapie opracowywania założeń do prawnego uregulowania problematyki rozliczeń kosztów ciepła, w tym rozliczeń kosztów ogrzewania przy zastosowaniu nagrzewnikowych podzielników tych kosztów. Opracowanie tych założeń jest niezbędne, aby następnie opracować projekt właściwych przepisów. Można zatem mieć nadzieje, że sprawa ta, prowadzona przez Rzecznika od ponad trzech lat, zostanie nareszcie pozytywnie dla obywateli – odbiorców ciepła w lokalach mieszkalnych - zakończona, uchwaleniem stosownych przepisów.

Rzecznik kontynuował również rozpoczęte w 2002 r. działania dotyczące problemu braku powszechnie obowiązujących przepisów, regulujących zasady rozliczenia kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielem budynku a lokatorami poszczególnych lokali<sup>606</sup>. W odpowiedzi udzielonej na wystąpienie Rzecznika przez Szefa

---

<sup>602</sup> Informacja za rok 2002, str. 147.

<sup>603</sup> Nr RCL.1603/5/02 z dnia 13.03.2003 r.

<sup>604</sup> RPO-360555-V/00 z dnia 2.10.2003 r.

<sup>605</sup> BDG.IV.074-43/033849w z dnia 29.10.2003 r.

<sup>606</sup> Informacja za 2002 r., str. 148.

Kancelarii Rady Ministrów<sup>607</sup> poinformowano, że problem braku powszechnie obowiązujących przepisów regulujących zasady rozliczania kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielem budynku a lokatorami lokali mieszkalnych został dostrzeżony przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W sierpniu 2002 r. została powołana Rada ds. monitorowania zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu o nadesłanie informacji o stanie zaawansowania prac wspomnianej Rady nad projektem nowelizacji przepisów dotyczących rozliczeń za zużycie wody i odprowadzania ścieków oraz o przyjętych w tym projekcie rozwiązaniach dotyczących omówionej problematyki<sup>608</sup>. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że Rada ma monitorować zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz doprecyzować przepisy, w sposób nie budzący wątpliwości po stronie mieszkańców. Projekt nowelizacji ustawy miał powstać w Urzędzie Mieszkalnictwa w trzecim kwartale ubiegłego roku. Dlatego też niedawno Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Prezesa o nadesłanie informacji, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne nad wspomnianą wyżej nowelizacją ustawy i uzyskał informację, że projekt nowelizacji ustaw miał zostać przekazany do uzgodnień międzyresortowych w grudniu 2003 r. Stąd sprawa ta będzie nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika w 2004 r.

Do Biura Rzecznika wpływa ogromna liczba skarg od obywateli-odbiorców energii elektrycznej, energii cieplnej oraz paliw gazowych, którzy podnoszą bardzo różne zarzuty – dotyczące zasadności i wysokości podwyżek cen tych mediów, kwestionują kryteria podziału odbiorców na grupy taryfowe, wysokość stawek opłat za przyłączenie do sieci, abonamentowych, stałych itp. Dlatego też Rzecznik zbadał, czy obowiązujące przepisy zapewniają należyłą ochronę interesów odbiorców na etapie ustalania cen i stawek opłat energii i gazu w zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki taryfach. Zatwierdzanie taryf

---

<sup>607</sup> RCL.1605/5/03 z dnia 10.03.2003 r.

<sup>608</sup> RPO-360555-V/00 z dnia 21.03.2003 r.

następuje w trybie postępowania administracyjnego. Stroną tego postępowania jest wyłącznie przedsiębiorstwo energetyczne ubiegające się o zatwierdzenie taryf. Odbiorca energii bądź gazu nie może być stroną tego postępowania. Interesy konsumentów są zatem w tym postępowaniu reprezentowane wyłącznie przez Prezesa URE. Sytuacja ta mogłaby ulec poprawie, gdyby w postępowaniu o zatwierdzanie taryf brały udział organizacje społeczne, w szczególności organizacje konsumenckie, korzystając w tym zakresie z możliwości, jakie przewiduje Kodeks postępowania administracyjnego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prezesa URE<sup>609</sup> o udzielenie informacji, czy istnieje w omawianym zakresie jakakolwiek praktyka i jakie jest stanowisko Prezesa URE w kwestii dopuszczalności przystąpienia organizacji społecznej do toczącego się postępowania o zatwierdzenie taryf. W odpowiedzi<sup>610</sup> Rzecznik został powiadomiony, iż zdaniem Prezesa URE nie ma przeszkód, aby organizacja społeczna uczestniczyła w postępowaniu o zatwierdzenie taryf na prawach strony, stosownie do art. 31 Kpa. Od początku działalności Prezesa URE tylko 4 organizacje społeczne złożyły wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, z czego jedna została dopuszczona, zaś pozostałym odmówiono wzięcia udziału w postępowaniu z uwagi na niespełnienie warunków przewidzianych w art. 31 Kpa. Jednocześnie Prezes URE zapewnił Rzecznika, iż każda organizacja społeczna, która złoży stosowny wniosek i która spełni warunki przewidziane w przepisach Kpa zostanie dopuszczona do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryf. W związku z tym konieczne jest, w ocenie Rzecznika, popularyzowanie wśród obywateli wiedzy o możliwości reprezentowania ich interesów w postępowaniu o zatwierdzenie taryf przez organizacje konsumenckie.

W 2003 r. Rzecznik zbadał problem związany z funkcjonowaniem w praktyce przyjętego w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>611</sup> mechanizmu zatwierdzania taryf. W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa<sup>612</sup> Rzecznik

---

<sup>609</sup> RPO-41834-V/02 z dnia 13.01.2003 r.

<sup>610</sup> BPR/160/105/2003/JK z dnia 4.02.2003 r.

<sup>611</sup> Ustawa z dnia 7.06.2001 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.).

<sup>612</sup> RPO-442881-V/03 z dnia 19.09.2003 r.

wskazał, że uregulowany w ustawie tryb zatwierdzania taryf nie powoduje problemów w sytuacji, gdy wójt (burmistrz lub prezydent miasta) ustali, że taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, a rada gminy podejmie uchwałę zatwierdzającą taryfy. Liczne wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku, gdy rada gminy odmówi zatwierdzenia taryf. W ocenie Rzecznika konieczne wydaje się zatem precyzyjne i jasne określenie kompetencji organów biorących udział w postępowaniu o zatwierdzenie taryf oraz trybu samego postępowania w sposób umożliwiający jego szybkie i nie nasuwające wątpliwości przeprowadzenie. Regulacja prawna określająca tryb postępowania o zatwierdzenie taryf powinna uwzględniać nie tylko interesy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych ale także ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionymi i arbitralnymi podwyżkami cen. W odpowiedzi, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa<sup>613</sup> wyjaśnił, że jego zdaniem rada gminy może podjąć zarówno uchwałę pozytywną (zatwierdzającą), jak i negatywną (odmawiającą zatwierdzenia). Rzecznik został również poinformowany, że projekt rządowej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zawierał odmienne uregulowanie trybu zatwierdzania taryf. Rada gminy występowała jako organ właściwy jedynie w sprawach określonych w ust. 6 art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz na podstawie odrębnych przepisów miała pełnić funkcję organu odwoławczego od decyzji zarządu gminy. Zarząd gminy miał natomiast pełnić funkcję organu regulacyjnego. Wbrew stanowisku Rządu posłowie dokonali jednak zmiany treści art. 24, pozostawiając zarządowi gminy jedynie funkcję sprawdzającą. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa poinformował jednocześnie Rzecznika Praw Obywatelskich, że w Urzędzie podjęte zostały prace nad projektem nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, których celem jest m.in. wyeliminowanie dotychczasowych problemów związanych z procedowaniem przy zatwierdzaniu taryf. Sprawa pozostanie zatem nadal przedmiotem zainteresowania oraz ewentualnych działań Rzecznika także w bieżącym roku.

---

<sup>613</sup> PR/026TK/11/2003 z dnia 14.10.2003 r.

## **12. Obrót nieruchomościami i ochrona własności; Prywatyzacja i reprivatyzacja**

### **A. Obrót nieruchomościami i ochrona własności**

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Wojewoda Wielkopolski sygnalizując fakt braku podstawy prawnej, w oparciu o którą właściciel nieruchomości zajętej pod budowę autostrady w trybie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, mógłby żądać wynagrodzenia (odszkodowania) za korzystanie z jego nieruchomości przed jej wywłaszczeniem. Rzecznik zbadał problem i doszedł do przekonania, że przy budowie autostrad ingerencja w prawo własności może nastąpić zdecydowanie wcześniej niż wydanie decyzji wywłaszczeniowej, co wprost wynika z art. 31 ustawy o autostradach płatnych<sup>614</sup>. W licznych przypadkach dzieje się też tak w praktyce. Wydanie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości wywołuje zaś konsekwencje, które są nie do pogodzenia z prawem właściciela do niezakłóconego korzystania z nieruchomości. Powstaje zatem sytuacja równoznaczna z faktycznym wywłaszczeniem. Odszkodowanie za odjęcie własności w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu obejmuje jedynie ekwiwalent za wartość nieruchomości. Nie obejmuje natomiast, z braku właściwej regulacji, wynagrodzenia, które niewątpliwie powinno mieścić się w pojęciu słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji), jako ekwiwalentu za czas pozbawienia właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, do chwili rzeczywistej utraty prawa własności. Na taki stan rzeczy Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Infrastruktury w piśmie z dnia 7 listopada 2003 r.<sup>615</sup> prosząc jednocześnie o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedstawionej kwestii. W nadesłanej odpowiedzi Minister Infrastruktury poinformował, że podziela zastrzeżenia Rzecznika, iż wypłacane dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości odszkodowanie powinno obejmować także ekwiwalent za

---

<sup>614</sup> Ustawa z dnia 27.10.1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192 ze zm.).

<sup>615</sup> RPO-452332-IV/03.

czas pozbawienia go faktycznego władztwa i w najbliższym czasie podejmie w tym zakresie stosowną inicjatywę legislacyjną.

2. Pismem z dnia 6 października 2003 r.<sup>616</sup> Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów wskazując, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do ubiegania się przez użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Ten sam problem dotyczy również innych należności, które przypadają Skarbowi Państwa z tytułu najmu czy dzierżawy. Jako dochody publiczne w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>617</sup>, nie podlegają one bowiem swobodnej woli stron określonego stosunku cywilnoprawnego, w którym Skarb Państwa jest jedną ze stron. Natomiast szczególnych regulacji w tym zakresie w ustawie o finansach publicznych brak. Rzecznik zwrócił się więc o wypełnienie tej luki w drodze stosownej inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi Minister Finansów poinformował, że z uwagi na fakt, iż obowiązujące przepisy nie regulują przedstawionego problemu, przyjęto (w porozumieniu z Rządowym Centrum Legislacji i Prezesem UMiRM), iż jedynym rozwiązaniem może być wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Już w piśmie z dnia 4 grudnia 2001 r. Minister Finansów zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiednich regulacji w omawianym zakresie. Obecnie, według Ministra Finansów, organem właściwym do wypełnienia istniejącej luki jest Minister Infrastruktury. Do tego więc Ministra Rzecznik skierował zapytanie o to, czy takie prace legislacyjne zostały podjęte, a jeśli tak, to na jakim znajdują się etapie. Rzecznik nie uzyskał jeszcze odpowiedzi w tej sprawie.

3. Pismem z dnia 15 maja 2003 r.<sup>618</sup> Rzecznik przystąpił do postępowania ze skargi konstytucyjnej Jacka K., który zakwestionował

---

<sup>616</sup> RPO-433599-IV/03.

<sup>617</sup> Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)

<sup>618</sup> RPO-424015-IV/02.

część przepisów dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przez Radę Gminy Michałowice. Rzecznik przystąpił do tej sprawy z dwóch powodów. Po pierwsze, w doktrynie sporne jest, czy akty prawa miejscowego (czyli m. in. plan zagospodarowania przestrzennego) w ogóle podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, czy wyłącznie sądu administracyjnego. W przedstawionym stanowisku Rzecznik opowiedział się za koncepcją, że użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji pojęcie „innego aktu normatywnego”, odnoszące się wprost do skargi konstytucyjnej, obejmuje również akty prawa miejscowego. Za taką interpretacją przemawia ratio legis skargi konstytucyjnej: ochrona podstawowych praw jednostki, które mogą być naruszane w sposób istotny przez akty prawa miejscowego. Zdaniem Rzecznika, prawo miejscowe, w drodze skargi konstytucyjnej, podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Drugi powód przystąpienia przez Rzecznika do tego postępowania to właśnie istotne naruszenie podstawowych praw konstytucyjnych przez ów akt prawa miejscowego. Rada Gminy upoważniła bowiem w pewnym zakresie do stanowienia o treści planu lub o skutkach z niego wynikających podmiot nie upoważniony do tego typu czynności przez ustawę, czym w ocenie Rzecznika naruszyła zarówno art. 94 jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zwrócić należy uwagę, że sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Odmienności regionalne, środowiskowe, mające wpływ na takie sprawy jak zabudowa, tworzenie infrastruktury – uwarunkowania wynikające ze specyfiki terenu – nie mogą ze zrozumiałych względów być regulowane w ustawie. Można zatem przyjąć, iż w tym zakresie wyłączność ustawy ma charakter względny. Oznacza to, że regulacja w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym dotycząca wprowadzonych ograniczeń w odniesieniu do własności nie musi być zupełna. Jednakże musi ona być na tyle kompletna, aby na podstawie przepisów owej ustawy można było zrekonstruować granice ingerencji władzy publicznej w sferę prawa własności. Konsekwencją powyższego stanowiska musi jednak być również to, iż wszelkie upoważnienia ustawowe do ustanawiania przepisów prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Natomiast wykroczenie poza

granice tego upoważnienia powinno być traktowane nie tylko jako naruszenie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również jako naruszenie konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w regulowaniu materii dopuszczalnych ograniczeń własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie wyznaczył rozprawy w tej sprawie.

4. Pismem z dnia 17 października 2003 r.<sup>619</sup> Rzecznik po raz kolejny<sup>620</sup> zwrócił uwagę Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi na naruszanie przez ten urząd przepisów dotyczących terminów załatwienia spraw (art. 35 Kpa). Do Rzecznika wciąż bowiem napływają sygnały od obywateli, że na rozpatrzenie odwołań lub wniosków dotyczących decyzji w sprawach, w których MRiRW występuje jako organ wyższej instancji, czeka się wielokrotnie kilka lub kilkanaście lat. W ocenie Rzecznika jest to sytuacja niedopuszczalna z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich i w demokratycznym państwie prawnym nie może być tolerowana. Bezczynność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w jednej z indywidualnych spraw Rzecznik zaskarżył także do sądu administracyjnego<sup>621</sup>. Pomimo, że w 2001 r. ówczesny Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi obiecał zmiany organizacyjne, które usprawnią pracę w tym zakresie, widoczna poprawa nie nastąpiła. W ostatnim czasie przewlekłość ta, a nawet przypadki braku jakiegokolwiek odpowiedzi dotyczą także interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Odpowiadając Rzecznikowi Minister stwierdził, że skutecznym sposobem rozładowania narosłych zaległości byłoby radykalne zwiększenie zatrudnienia w wydziale zajmującym się sprawami rewindykacji, a także zmiana w organizacji rozpatrywania tych spraw (podział pracowników według rodzajów zgłaszanych roszczeń, a nie jak dotychczas według podziału administracyjnego kraju) i obiecał czynić starania w tym kierunku.

---

<sup>619</sup> RPO-447059-IV/03.

<sup>620</sup> RPO-369859-IV/01.

<sup>621</sup> RPO-454121-IV/03.

## **B. Prywatyzacja i reprivatyzacja**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie występował zarówno do Ministra Finansów (dnia 24 lutego 2003 r. i 21 maja 2003 r.)<sup>622</sup> jak i Ministra Skarbu Państwa w sprawie potrzeby podjęcia obsługi zobowiązań wynikających z emitowanych lub gwarantowanych przez Państwo przed 1 września 1939 r. papierów wartościowych lub uregulowania tej sprawy w inny sposób podnosząc, że treści uzyskanych odpowiedzi nie może uznać za satysfakcjonującą. Informacja o zawieszeniu wszelkich prac prowadzonych przez Ministerstwo Finansów w zakresie uregulowania tej materii jest zaskakująca, zaś argumenty uzasadniające ten stan rzeczy nieprzekonujące prowadzące do procedur sądowych, których wyników przewidzieć nie można. Rzecznik raz jeszcze przypominał, że pierwsze wystąpienie w tej sprawie zostało skierowane do ówczesnego Ministra Finansów w dniu 22 grudnia 1988 r., kontynuowane dziesiątkami wystąpień w latach następnych. Rzecznik mając świadomość określonych trudności faktycznych i prawnych, a także ograniczonych możliwości budżetu Państwa wskazywał na konieczność normatywnego uregulowania omawianej sprawy. Nie może więc zgodzić się z stanem, gdy po 15-stu latach zapewnień (pochodzących zarówno od przedstawicieli Rządu jak i Parlamentu różnych opcji politycznych) nie tylko nie znaleziono sposobu na rozwiązanie tej kwestii, ale przerywając prace z tym związane – odebrano ostatnią nadzieję obywateli na wywiązanie się państwa z bezspornych zobowiązań wobec posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych. Nie przekonywujące jest także stanowisko o odrębności omawianego zagadnienia od spraw związanych z reprivatyzacją dotyczącą zwrotu mienia. Wszyscy Rzecznicy Praw Obywatelskich niezmiennie stali na stanowisku, iż zobowiązania wynikające z tytułu posiadania papierów wartościowych powinny być traktowane na równi z problemami zwrotu znacjonalizowanego mienia. Tak też były traktowane te roszczenia przez wiele lat o czym świadczą projekty ustaw reprivatyzacyjnych. Dalsza zwłoka w uregulowaniu sprawy

---

<sup>622</sup> RPO-227317-VI/03.

przedwojennych papierów wartościowych jest z wszech miar szkodliwa nie tylko dla wizerunku państwa, ale – i dla jego finansów<sup>623</sup>.

2. W dniu 13 lutego 2003 r.<sup>624</sup> Rzecznik zasygnalizował Prezesowi Rady Ministrów, że po zapoznaniu się z przebiegiem postępowania prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dotyczącego zamiaru koncentracji polegającej na nabyciu przez Krakowską Fabrykę Kabli SA kontrolnego pakietu akcji spółki Elektrim Kable SA oraz uzasadnieniem decyzji Prezesa UOKiK wyrażającej zgodę na tę koncentrację, a także uzasadnieniem decyzji Komisji Papierów Wartościowych i Giełd wyrażającej zgodę na przekroczenie przez Krakowską Fabrykę Kabli SA progu 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Elektrim Kable SA – formalnoprawna ocena legalności wydanych decyzji przez UOKiK kwestionowanych przez związkowców nie daje podstaw do postawienia zarzutu ich niedopuszczalności. Jednak skutki ich wydania w postaci utraty pracy przez ponad tysięczną załogę w związku z likwidacją Fabryki przez nabywcę kontrolnego pakietu akcji – okazały się dramatyczne. Poglądy na dopuszczalność takiej koncentracji z takimi skutkami w samym UOKiK były podzielone. Nie kwestionując faktu, iż restrukturyzacja podmiotu gospodarczego była suwerennym działaniem nowego właściciela, na które organ administracyjny nie miał wpływu, to jednak na uwagę zasługuje okoliczność, iż zdarzenia w Ożarowie ujawniły problem, który może powtarzać się w przyszłości, jeżeli się zważy na światową tendencję do koncentracji i globalizacji w gospodarce w różnych jej sferach (rynku, kapitału, technologii, strategii działania). Pogodzenie reguł gospodarki rynkowej i prywatnej własności z troską o elementarne bezpieczeństwo zatrudnionych nie jest zadaniem łatwym, tym niemniej wydaje się uzasadnionym podjęcie przez administrację Państwa tego problemu i poszukiwanie instrumentów i metod działania, które mogłyby złagodzić ewentualne skutki decyzji zezwalających na

---

<sup>623</sup> Należy bowiem przypuszczać, iż liczne informacje prasowe dotyczące prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14.04.2002 r. (sygn. I C 1496/01), zasądzającego odszkodowanie za szkodę majątkową wyrządzoną w następstwie zaniechania organów państwowych PRL i III RP realizacji warunków emisji przedwojennych obligacji skarbowych – zainicjują dalsze powództwa.

<sup>624</sup> RPO-424916-VI/02.

koncentrację podjętej na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>625</sup>. Zdaniem Rzecznika, wydaje się celowe – mimo, iż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie przewiduje takiego obowiązku – sygnalizowanie przez Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów – Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej decyzji o dopuszczeniu do koncentracji, gdy decyzja taka może ewentualnie powodować ograniczenie zatrudnienia w przejętych zakładach produkcyjnych.

3. W dniu 15 kwietnia 2003 r. – Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>626</sup> przekazał Prezesowi Rady Ministrów sygnalizację o sytuacji w przedsiębiorstwach „Polskie Koleje Państwowe”, w którym działa 107 spółek, przy czym, jak twierdzą związkowcy, część członków organów tych spółek jest powiązanych z podmiotami gospodarczymi mogącymi być uznanymi za konkurencyjne dla przewozów kolejami państwowymi. Mnogość spółek powoduje brak jednolitej polityki rozwoju restrukturyzowanego i prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Finansowanie poszczególnych spółek nie wedle potrzeb całego kolejnictwa lecz wedle zróżnicowanych interesów powoduje, że dochody jednych spółek nie wspierają sytuacji innych ważnych dla kolejnictwa organizacji. Część funduszy musi być, w takim układzie, przeznaczonych na utrzymywanie znacznej ilości pracowników tych spółek i ich organów nadzorczych. Katastrofalną sytuację wywołuje – w ocenie związkowców – także naruszanie art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transycie kolejowym<sup>627</sup>. Art. 22 ust. 5 nakłada obowiązek na Ministra właściwego do spraw transportu, działającego w tym zakresie w porozumieniu z Ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, a środki finansowe na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa. Spółka „Przewozy Regionalne” prowadzi pociągi międzywojewódzkie ze stratą około 250 mln zł rocznie. Minister Infrastruktury na wykonywanie tych przewozów nie zawarł odpowiedniej umowy i dlatego zarząd Spółki „Przewozy Regionalne” zaplanował

---

<sup>625</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.

<sup>626</sup> RPO-437713-VI/03.

<sup>627</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 591.

zawieszenie biegu 1113 pociągów pasażerskich o znaczeniu regionalnym i międzywojewódzkim, z czego w porozumieniu z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich uzgodniono wycofanie 357 pociągów. Wycofanie tak wielkiej ilości pociągów powoduje katastrofalne skutki społeczne. W sygnalizacji podnoszony jest zły stan linii kolejowych i taboru, a także brak płynności finansowej w Spółkach Grupy PKP SA.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Prezesowi NIK wnioski o objęcie kontrolą NIK procesu prywatyzacji: 1) Przedsiębiorstwa Projektowo-Inwestycyjnego sp. z o.o. „Biprodex” w Warszawie, 2) Fabryki Maszyn „Glinik”, 3) Funduszu Wczasów Pracowniczych (chodzi o rozdysponowanie majątku).

### **13. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony środowiska**

Ilość listów poruszających problematykę szeroko pojętej ochrony środowiska naturalnego człowieka systematycznie rośnie, co wskazywać może na wzrastającą świadomość zagrożeń jakie mogą wywoływać dla organizmu człowieka różne formy degradacji środowiska i rozwoju cywilizacji. Tak jak w minionych latach skarżący zwracają się o pomoc w sytuacji bezradności wobec uciążliwego sąsiedztwa, braku odpowiedniej informacji o stopniu szkodliwości nowej inwestycji, wreszcie niejasnych lub niesprawiedliwych przepisów prawa. Największa ilość skarg o charakterze indywidualnym wpływających do Rzecznika z zakresu ochrony środowiska dotyczy ochrony przed imisjami – uciążliwej, zanieczyszczającej powietrze działalności zakładów i urzędów przemysłowych oraz hałasu budowlanego, płynącego z restauracji, wstrząsów i wibracji, pyłów, zapachowych zanieczyszczeń powietrza, ścieków, ochrony wód powierzchniowych podziemnych, ochrony ziemi przez zanieczyszczeniami i skutkami klęsk żywiołowych, jak również przekraczania dopuszczalnego poziomu różnego typu promieniowania np. pola elektroenergetycznego oraz elektromagnetycznego. Wpływają także skargi dotyczące zagrożeń wynikających z rozwijającej się komunikacji (zwłaszcza budowy autostrad i nie chroniącego przed hałasem przebiegu tras komunikacyjnych), ale także listy w sprawie ochrony przyrody w tym

rodzimej fauny, szkód leśnych, funkcjonowania parków narodowych, ochrony walorów krajobrazu, gospodarki odpadami, ochrony i konserwacji terenów zielonych w miastach itp.

Problem konfliktu między poszanowaniem zasady równości obywateli, a ochroną środowiska naturalnego człowieka dość często poruszany jest w listach dotyczących ekologii. Rzecznik zajął się m.in. problemem nierównej pozycji osób fizycznych, władających nieruchomościami i dokonujących usunięć drzew lub krzewów, w świetle postanowień ustawy o ochronie przyrody<sup>628</sup> Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Środowiska, powołał się na wynikającą z art. 32 Konstytucji zasadę równości wskazując, iż sprzecznie z tą zasadą art. 47 g ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody zwalnia z obowiązku uiszczania opłat wyłącznie osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami. Natomiast osoby fizyczne, które są przedsiębiorcami, niezależnie od charakteru prowadzonej działalności gospodarczej<sup>629</sup> muszą wnosić opłaty na zasadach ogólnych.

Kolejną kwestią zasygnalizowaną przez Rzecznika były wątpliwości pojawiające się na tle art. 74 ust.1 oraz 2 Konstytucji. Na jego mocy władze publiczne obowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem tych władz. Rzecznik uznał, iż wprowadzenie konieczności uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (z enumeratywnie wskazanymi w ustawie wyjątkami) i kar za nielegalne usunięcia, ma na celu wypełnienie postanowień Konstytucji, czyli zapobiegać nieuzasadnionej i lekkomyślnej dewastacji środowiska naturalnego. Podobną funkcję spełniają opłaty, przy wyliczaniu których bierze się pod uwagę obwód pnia, rodzaj lub gatunek (odmianę) drzewa, a w przypadku krzaków – wielkość porośniętej powierzchni (art. 47 f ust. 1 pkt 3 ustawy). Ponadto wspomniane opłaty, na mocy art. 47 j ustawy o ochronie przyrody, stanowią dochód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z którego przeznacza się środki na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji

---

<sup>628</sup> Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.).

<sup>629</sup> W rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej.

zasady zrównoważonego rozwoju, w tym również na urządzenie i utrzymywanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków. Wobec powyższego Rzecznik uznał za wątpliwe takie rozwiązanie, które z jednej strony powoduje u części społeczeństwa poczucie braku równego traktowania i dyskryminacji w życiu gospodarczym oraz społecznym; z drugiej zaś – uszczuplenie wpływów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a w konsekwencji mniej środków na działania proekologiczne. Z otrzymanej od Ministra Środowiska odpowiedzi wynika, iż zapisu zakwestionowanego przez Rzecznika nie wprowadzono w celu zróżnicowania podmiotów, lecz po to, aby usuwanie drzew związane z działalnością gospodarczą obwarowane było odpowiednią opłatą. Minister stwierdził, iż być może nie zostało to w sposób precyzyjny dookreślone i stąd budzi wiele wątpliwości. W związku z tym Ministerstwo Środowiska przygotowało projekt nowej ustawy o ochronie przyrody, nad którą trwają prace w Sejmie. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Poważny problem w dziedzinie ochrony środowiska stanowią nieprecyzyjne regulacje niektórych aktów prawnych, które powodują liczne wątpliwości interpretacyjne u organów stosujących prawo. Dotyczy to zwłaszcza problemów związanych z ustawą Prawo łowieckie<sup>630</sup>. Podnoszone były licznie zarzuty nieuregulowania w tej ustawie kwestii zgody właściciela nieruchomości na przeprowadzanie polowań i zasad ich przeprowadzania oraz wydzierżawiania gruntów prywatnych kołom łowieckim bez jakiegokolwiek wynagrodzenia z tego tytułu dla osoby będącej właścicielem<sup>631</sup>. Wnioskodawcy zwracali uwagę, iż ukształtowała się powszechna praktyka, nie znajdująca oparcia w obowiązującym prawie, polegająca na wkraczaniu przez myśliwych na tereny prywatne bez zgody lub nawet wbrew stanowczemu i wyraźnemu sprzeciwowi właścicieli.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Środowiska wystąpienie<sup>632</sup>, w którym zasygnalizował swoje poważne wątpliwości powstałe w świetle postanowień art. 64 ust. 3

---

<sup>630</sup> Ustawa z dnia 13.10.1997 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2002 r., Nr 42, poz. 372 ze zm.).

<sup>631</sup> Do RPO wpłynęło w tych sprawach ok. 20 skarg.

<sup>632</sup> RPO-448302-X/03.

Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, polowanie może być wykonywane za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, w związku z tym wola właściciela nieruchomości została zupełnie pominięta. Wobec powyższego Rzecznik przypomniał, iż legalna definicja prawa własności została zawarta w art. 140 Kc. Tymczasem, polowania odbywające się z użyciem amunicji kulowej lub śrutowej, ograniczają właściciela w możliwości wykonywania swojego prawa i naruszają jego istotę. Kolejną kwestią poruszaną przez obywateli, w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listach, a zasygnalizowaną przez Rzecznika w przedmiotowym wystąpieniu, jest problem wydzierżawiania obwodów łowieckich Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Również w tym przypadku pominięto całkowicie wolę właścicieli, albowiem obwody te wydzierżawia się kołom łowieckim, na wniosek PZŁ, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta) oraz właściwej izby rolniczej (art. 29 ust. 1), a czynsz dzierżawny przypada, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy, nadleśnictwu od wielkości powierzchni państwowych gruntów leśnych, a gminom – od pozostałej powierzchni obwodu łowieckiego. Właściciel, którego grunt został, bez jego wiedzy i zgody, wydzierżawiony kołu łowieckiemu, nie otrzymuje z tego tytułu żadnych opłat, a najczęściej ponosi wręcz szkody. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje uzasadniona konieczność uregulowania w ustawie Prawo łowieckie wyżej zasygnalizowanych problemów, z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego, poszanowania prawa własności oraz z wyważeniem interesów myśliwych oraz właścicieli gruntów. Otrzymana od Ministra Środowiska odpowiedź wskazuje, iż nie podziela on przedstawionych wątpliwości, uznając obecny model gospodarki łowieckiej w Polsce za właściwy. Z hipokryzją graniczy przedstawiona w obecnej sytuacji ekonomicznej rolników w Polsce sugestia by trwale ogrodzili swoje gospodarstwa.

Trudno również zgodzić się z prezentowanym przez Ministra poglądem, że przy obecnych rygorystycznych przepisach dotyczących zasad bezpieczeństwa podczas wykonywania polowania nie stanowi ono zagrożenia dla osób postronnych. Przeczy temu zarówno otrzymywana przez Rzecznika korespondencja jak i sposób załatwienia przez Ministra Środowiska problemu strzelania przez myśliwych do zwierząt

udomowionych. Ten ostatni problem sygnalizowany był w Informacji za 2002 r. kiedy to na skutek otrzymywanych listów Rzecznik podniósł problem zgodności z Konstytucją oraz przepisami prawa międzynarodowego norm ustawowych, umożliwiającymi strzelanie do zwierząt, zarówno dzikich jak i domowych na terenach prywatnych (rolniczych) bez zgody ich właścicieli. Autorzy skarg zakwestionowali art. 33 a ustawy o ochronie zwierząt, wprowadzony nowelizacją z 2002 r., stanowiący, iż zdziczałe psy i koty przebywające bez opieki i dozoru człowieka na terenie obwodów łowieckich w odległości większej niż 200 m od zabudowań mieszkalnych i stanowiące zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych, mogą być zwalczane przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska, wskazując, iż podstawą zarzutów obywateli jest zarówno problem złego stosowania prawa i braku skutecznych środków nadzoru, jak i niespójnego i nieprecyzyjnego prawa wkraczającego w sferę własności. Podkreślił przy tym, że powołana ustawa o ochronie zwierząt zawiera gwarancje ustawowe dla wywodzących się z godności ludzkiej zasad etycznych dotyczących postępowania ze zwierzętami. Nakazuje wszystkim ludziom poszanowanie, ochronę i opiekę nad zwierzętami, które nie mogą być postrzegane jako rzeczy lecz jako istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia. Ustawa ta definiuje w art. 4 pkt 16 pojęcie zwierzęcia bezdomnego gwarantując – jako zasadę – takiemu zwierzęciu zapewnianie opieki oraz ich wyłapywanie przez jednostki samorządowe stopnia podstawowego (art. 11 ust. 1).

Korespondencja prowadzona w tej sprawie z Ministrami Środowiska a następnie z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi pogłębiła jedynie przedstawione wątpliwości. Minister Środowiska przedstawiając swoje stanowisko zasygnalizował iż „sprawy związane z ustawą o ochronie zwierząt, jako należące do działu rolnictwo, pozostawiono do właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”. Wskazał, iż jest to jedną z przyczyn, dla której wpływ Ministra Środowiska na kształt regulacji zawartej w tej ustawie jest ograniczony, ocenił jednak jako niezbędne wprowadzenie kontrowersyjnego przepisu art. 33a ustawy o ochronie zwierząt. Stwierdził, że „wyłapywanie zdziczałych psów i kotów na terenach niezamieszkałych jest rzeczą nierealną. Także wymóg aby gminy

budowały w odpowiedniej ilości schroniska dla dzikich psów i kotów chociażby z uwagi na sytuację ekonomiczną tych gmin, jest wymogiem, który nigdy nie zostanie zrealizowany.” Uznał także, że dostateczną ochronę dla osób poszkodowanych stanowi dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, a także możliwość wyciągnięcia przez władze PZŁ konsekwencji w stosunku do członków Związku, którzy niewłaściwie wykorzystywać będą art. 33a. Natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, iż rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt przesłany do Sejmu nie zawierał przepisu upoważniającego dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich do zwalczania zdziczałych psów i kotów, które przebywają bez opieki i nadzoru człowieka na terenie obwodów łowieckich w odległości większej niż 200 metrów od zabudowań mieszkalnych i stanowią zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych. Przepis obecnego art. 33a został zgłoszony w trakcie prac w Sejmie jako poprawka poselska i mimo negatywnej opinii Rządu, którą przedstawił w Sejmie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sejm przyjął ten przepis. Niepokój Rzecznika wzbudziły techniki legislacyjne, które pozwoliły w tym przypadku na nowelizację, pozostającą w drastycznej sprzeczności z ideą ustawy, mającej na celu ochronę zwierząt.

Problem konfliktu między normami prawa łowieckiego, jedynie w wąskich kręgach uznawanego za element ochrony środowiska, a normami chroniącymi prawo własności jest od dłuższego czasu przedmiotem korespondencji Rzecznika z Rządem<sup>633</sup>. Mimo składanych zapewnień obowiązujące przepisy nie zostały znowelizowane w sposób pozwalający na kompleksowe rozwiązanie sprawy. Wobec powyższego również te wątpliwości Rzecznik Przekazał Marszałkowi Sejmu z nadzieją na podjęcie stosownych prac legislacyjnych<sup>634</sup>.

Z satysfakcją odnotować natomiast należy, pewien postęp w załatwianiu problemów wynikających z ciągnącej się od ok. 40 lat procedury budowy zbiornika na Świnnej Porębie<sup>635</sup>. Rzecznik został poinformowany przez Ministra Środowiska, o uwzględnieniu w budżecie

---

<sup>633</sup> RPO-343712-X/00, RPO-406155-X/02, RPO-374871-X/01.

<sup>634</sup> RPO-420948-X/02 z dnia 18.12.2003 r.

<sup>635</sup> RPO-322819-X/00.

na 2004 r. większych środków na realizację tej inwestycji co powinno wpłynąć na zwiększenie tempa prac. Rzecznik nadal będzie obserwował sposób załatwiania tej sprawy.

Otwarta pozostaje również zgłoszona przez gminy przygraniczne województwa lubuskiego sprawa szkodliwych dla środowiska inwestycji po stronie niemieckiej<sup>636</sup>. W ostatnich latach we wsiach kilku gmin przygranicznych drastycznie zmniejszył się poziom wody w studniach. Mieszkańcy tych gmin przyczyn upatrują w inwestycji „Bersdorfer See” polegającej na stopniowym zalewaniu nieczynnych kopalni wodą z Nysy Łużyckiej. Tę przyczynę spadku poziomu wody i znacznego pogorszenia jej jakości potwierdził również wrocławski Oddział Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Rzecznik postanowił zwrócić się o wyjaśnienia w tej sprawie do przedstawicieli rządu odpowiedzialnych za politykę ekologiczną i politykę zagraniczną.

#### **14. Ochrona konsumenta**

Na podstawie wpływających do Rzecznika skarg oraz biorąc pod uwagę także niedostateczną reakcję organów władz publicznych stwierdzić należy, że konsument czuje się zagrożony na rynku obrotów towarowych i usług. Problemami generalnymi, które pojawiły się już w latach ubiegłych, lecz nadal i bynajmniej niesporadycznie powtarzały się w 2003 r. (niekiedy w nieco zmodyfikowanej postaci) były:

1) Wyłudzenia na szkodę konsumentów, ze strony firm, posługujących się „metodą na ceną nagrodę” lub „metodą na wiedzę okultystyczną”. Znikły już z rynku firmy, które były wskazywane w „wcześniejszych informacjach RPO”, a w każdym razie te, które „aktywnie” działały w 2000 r. W ich miejsce pojawiły się inne, ale już w znacznie mniejszej niż wcześniej liczbie. I tak np. w miejsce 3 firm z tzw. „grupy Frerota” (obejmującej m.in. spółki „Polska Direct” i „MSD”) weszła spółka z o.o. pod nazwą „Astro Service”, która kilkakrotnie zmieniała nazwy, a obecnie nosi nazwę „Biotonic” utworzona w 2000 r. jako „nowa”, a w istocie będąca ich kolejnym „klonem” 1998 r., która

---

<sup>636</sup> RPO-436549-X/03.

działa już tylko „metodą na wiedzę tajemną”, jako „jasnowidząca Maria Duval”. Natomiast skargi wpływały przede wszystkim na dwie najbardziej aktywne, a przy tym oferujące wyłącznie „wygrane” i – zwłaszcza – dotacje finansowe (przy wykorzystaniu do pozyskiwania pieniędzy od konsumentów głównie numerów audiotele) Spółki „Vegas” i „Alladyn” z Warszawy, z których pierwsza, tj. „Vegas” weszła na rynek w końcu 2001 lub na początku 2002 r., natomiast druga, tj. „Alladyn” – najprawdopodobniej w połowie 2002 r.<sup>637</sup>

2) Problem działalności różnorodnych firm, udzielających pożyczek w „systemie argentyńskim”, tj. organizatorów konsorcjów finansowych i stosujących przy tym oszukańcze metody pozyskiwania uczestników takich systemów (podjęty w II połowie 2001 r.) nadal jest sprawą w toku, gdyż skargi – aczkolwiek w nieco już mniejszej liczbie niż w 2002 r. – napływają nadal. Osoby, które zawarły umowy z takimi firmami (a są to zarówno „konsumenci” jak i drobni przedsiębiorcy), tak jak i w latach poprzednich zwracają się do Rzecznika w nadziei, że spowoduje przede wszystkim natychmiastowe odzyskanie przez nich wpłaconych pieniędzy – tj. opłat wstępnych, oraz wpłaconych przez nich rat. Wymaga podkreślenia, że organizatorzy konsorcjów z zasady nie zwracają dobrowolnie żadnych wpłat, nawet w sprawach oczywistych, zatem zainteresowanym tak czy inaczej pozostaje tylko indywidualne dochodzenie roszczeń o zwrot wpłat na drodze sądowego postępowania cywilnego. Na koniec 2003 r. znana jest znacznie obszerniejsza lista organizatorów, w sposób oszukańczy pozyskujących nowych uczestników do prowadzonych „grup konsorcyjnych”, obejmująca – choć nadal nie jest pełna – już nie kilkanaście, lecz ponad 30 takich firm.

3) Jest już projekt nowych Dyrektyw UE które mają zastąpić dotychczasowe, według których nastąpić na „zaostrenie kursu” wobec stosujących takie praktyki „przedsiębiorców” z nakazem wprowadzenia do prawa wewnętrznego, sankcji wobec nieprzestrzegających takich nakazów i zakazów, które mają być stosowane szybko, a nadto być na tyle

---

<sup>637</sup> RPO-432335-VI/03 z dnia 24.02.2003 r. w trybie art. 14 ust. 5 ustawy o RPO, tj. z żądaniem wszczęcia postępowania przygotowawczego o czyn z art. 286 Kk. Takie postępowanie w związku z działalnością „Alladyna” zostało wszczęte i jest prowadzone przez Prokuraturę Praga Południe jako sprawa 3 Ds 1163/03/III.

dolegliwe, aby stanowiły efektywny środek zapobiegający stosowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych. W związku z tym należy się liczyć z kolejnymi zmianami prawa wewnętrznego.

4) Liczba skarg dłużników na postępowanie firm windykacyjnych wzrasta, lecz dotyczą one już niemal wyłącznie należności innych wierzycieli przede wszystkim banków, operatorów sieci telekomunikacyjnych oraz firmy pożyczkowej „Provident”. „Firm windykacyjnych”, z których usług korzystają zarówno banki jak najrozmaitsze inne podmioty, jest wiele, skargi jednak dotyczą tylko niektórych, „działających na krawędzi prawa”, np. firmy KRUK. Wezwania do zapłaty, choć nie zawsze posiadają treść, niejednokrotnie uzasadniająca postawienie zarzutu „zastraszania adresata”. Jednak bywa i tak, że w subiektywnym odczuciu adresata „zastraszaniem go” jest rutynowe wręcz „wezwanie do zapłaty”, z tego tylko powodu, że ma typową formułkę „niedokonanie zapłaty w podanym terminie spowoduje skierowanie sprawy na drogę sądową bez dalszych wezwań”. Naganne są metody działania niektórych firm windykacyjnych – nachodzenie w domach, żądanie zapłaty długu przez członków rodziny, z którymi dłużnik mieszka, a nie tylko przez dłużnika oraz to, że bez skrupułów wykorzystują brak orientacji prawnej osób, do których się zwracają, żeby wkroczyć do mieszkania. Stosowanie tego rodzaju metod powinno się spotkać ze zdecydowaną reakcją Prokuratury.

5) W dalszym ciągu banki mnożą i zwiększają opłaty za każdą niemal czynność bankową. Różnice pomiędzy oprocentowaniem lokat a oprocentowaniem kredytów stają się coraz bardziej znaczące. Pobieranie opłat bankowych za prowadzenie rachunku bankowego dochodów pracowniczych wywołuje coraz większą niechęć do przekazywania zarobków na rachunki banków. Banki w dalszym ciągu nie respektują niektórych postanowień Kodeksu cywilnego, w szczególności zaś przepisu art. 728 § 1 Kc pobierając opłatę za przekazywanie posiadaczowi rachunku bankowego wyciągu z rachunku z ustaleniem salda<sup>638</sup>. Katalog tych opłat jest coraz szerszy, a same opłaty coraz wyższe. Większość banków pobiera opłaty za następujące czynności: prowadzenie rachunku,

---

<sup>638</sup> RPO-434036-VI/03.

korzystanie z usługi telefonicznej, korzystanie z usługi internetowej, sporządzanie wyciągów z rachunku na życzenie klienta, zapis na wypadek śmierci, ustanowienie i zmiana pełnomocnictwa, wypłaty gotówkowe z rachunku, zlecenia i przelewy, wydanie, realizacja i zastrzeżenie czeków, wydanie i wznowienie karty płatniczej, zastrzeżenie karty płatniczej. Ze skarg wpływających do Rzecznika w ostatnim okresie wynika ponadto, że została nasiloną działalność banków skierowana na reklamowanie produktów bankowych, tj. przede wszystkim kredytów konsumenckich. Często jednak brak jest odpowiedniego do zasięgu reklamy profesjonalizmu pracowników bankowych zajmujących się badaniem zdolności kredytowej konsumentów co powoduje, że konsumenci, którym po przyznaniu kredytu pogorszyły się warunki finansowe nie są w stanie spłacać już zaciągniętych kredytów z bieżących dochodów są bezlitośnie ścigani przez specjalne firmy windykacyjne, mimo że niewypłacalność może wynikać z wielu przyczyn niezależnych od dłużnika, co w konsekwencji podwyższa koszty kredytu przez naliczanie odsetek za niewykonanie zobowiązania pieniężnego.

6) W ostatnich latach coraz częściej przeprowadzane są w Polsce, zwykle przez firmy specjalizujące się w świadczeniu tego rodzaju usług, badania, których wyniki mają służyć przedsiębiorcom dla wyboru najbardziej efektywnych sposobów dystrybucji oraz form i metod marketingu. Badania takie przeprowadzane są w różnych miejscach i formach. Przy badaniach „bezosobowych” wykorzystywane są najczęściej ankiety do wypełnienia bez pomocy ankietera. Przy badaniach „bezpośrednich” wywiady z respondentami przeprowadzane są przez ankieterów. Jedną z coraz powszechniej stosowanych form takich wywiadów bezpośrednich stają się wywiady telefoniczne. Ta metoda i forma badań rynkowych jest często odbierana przez konsumentów jako agresywna, uciążliwa i tym samym niepożądana, jako naruszająca prywatność osób, do których w ten sposób zwracają się ankieterzy<sup>639</sup>.

7) Wystąpienie Rzecznika z dnia 25 lutego 2003 r. do Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej<sup>640</sup> w sprawie kontroli jakości paliwa na

---

<sup>639</sup> RPO 425208-VI/03.

<sup>640</sup> RPO-431865-VI/03.

stacjach benzynowych wskazywało, że alarmujący charakter zagadnienia prawie 20% sprzedawanej benzyny i około 30% oleju napędowego nie spełniało obowiązujących norm. „Uszlachetnianie” paliwa odbywało się poprzez dodawanie do niego tańszego paliwa – oleju grzewczego, innych olei, nafty, czy też innych specyfików, a nawet wody. Główny Inspektor Inspekcji Handlowej podzielił niepokój Rzecznika w tej materii i poinformował, że wyeliminowanie przestępczych praktyk jest uzależnione od środków finansowych, którymi aktualnie nie dysponuje. Pozostaje więc możliwość przeprowadzania sporadycznie kontroli na stacjach benzynowych i nakładanie sankcji na właścicieli tych stacji, na których stwierdzono nieprawidłowości. Nie są to jednak środki, które mogą doprowadzić do takiej sytuacji, że klient stacji benzynowych będzie nabywał produkt zgodny z wymogami jakościowymi. Natomiast Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, na wystąpienie Rzecznika z dnia 27 maja 2003 r.<sup>641</sup> w tej sprawie wyjaśnił, że problematykę jakości paliw kompleksowo reguluje ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych<sup>642</sup>. Z powodu braku środków budżetowych na finansowanie ustawy w 2003 r., termin wejścia jej w życie przesunięto na 1 stycznia 2004 r. „Nagłośnienie” problemu paliwa złej jakości spowodowało jednak przekazania przez Prezesa Rady Ministrów ze specjalnych środków budżetu państwa kwoty 2 mln zł. na rzecz Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej celem przeprowadzenia w całym kraju kontroli jakości paliwa sprzedawanego na stacjach benzynowych. Efektem tej akcji było podanie do wiadomości publicznej jej wyników i opublikowanie w Internecie oraz prasie wykazu stacji benzynowych, które sprzedają paliwo niespełniające wymogów jakościowych<sup>643</sup>.

8) Problem naliczania i pobierania opłat portowych powstał na tle skargi Zrzeszenia Rybaków Morskich w Gdyni, kwestionującej

---

<sup>641</sup> RPO-431865-VI/03.

<sup>642</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 154 ze zm.

<sup>643</sup> Kolejnym wystąpieniem związanym z paliwami stał się wniosek RPO z dnia 10.12.2003 r. Nr RPO-448325-VI/03 do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2.10.2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 199, poz. 1934).

uprawnienia Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Szkuner” we Władysławowie oraz Przedsiębiorstwa Usług Portowych „Koga” w Helu do takiej praktyki. Rzecznik przedstawił sprawę Ministrowi Infrastruktury, który w odpowiedzi wyjaśnił, że istniejąca sytuacja prawna w zakresie zarządzania portami morskimi Władysławowo i Hel spowodowana jest

- po pierwsze uwarunkowaniami prawno-historycznymi – przedsiębiorstwa te powołują jako podstawę prawną pobierania opłat portowych przepisy aktów prawnych obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>644</sup>, która wprowadziła jednolite, zgodne z prawem i praktyką Unii Europejskiej zasady zarządzania portami morskimi;
- po drugie – przedsiębiorstwa te nadal finansują z własnych środków koszty utrzymania infrastruktury portowej, mimo że według obowiązujących przepisów nie są już podmiotami zarządzającymi portami.

W tej sytuacji Minister Infrastruktury zalecił dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni przygotowanie porozumienia pomiędzy Urzędem, a tymi przedsiębiorstwami. Ponadto w ramach przyjętej koncepcji komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych „Szkuner” i „Koga”, jak poinformował Minister, przewiduje się wyłączenie infrastruktury portowej portów morskich we Władysławowie i Hel i oddanie jej w zarządzanie gminom Władysławowo i Hel, co pozwoli na jednoznaczne rozwiązanie problemu pobierania opłat portowych od rybaków korzystających z infrastruktury w tych portach. Do czasu zakończenia procesu w tym względzie konieczna jest współpraca i porozumienie pomiędzy Urzędem Morskim w Gdyni a przedsiębiorstwami „Szkuner” i „Koga” oraz rybakami i ich organizacjami.

9) Sytuacja konsumenta, szczególnie przy zawieraniu umów z podmiotami zaliczanymi do sektora finansów publicznych oraz sytuacja, w jaką popadają dłużnicy w związku z nieuregulowaniem wierzytelności spowodowała kolejne, bo już piąte wystąpienie Rzecznika<sup>645</sup> w sprawie

---

<sup>644</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 44.

<sup>645</sup> RPO-160907-VI/03 z dnia 22.12.2003 r.

tw. „lichwy”. Wystąpienie Rzecznika wynika z faktu, że listy od obywateli, jakie nadal napływają świadczą o tym, że problem istnieje i wymaga podjęcia radykalnych rozwiązań legislacyjnych. Lichwa, sposoby jej zapobiegania i przeciwdziałania nie są zjawiskami nowymi. Lichwa pieniężna była zwalczana także po zakończeniu II wojny światowej<sup>646</sup>. W 1964 roku, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 359 § 3 Kodeksu cywilnego, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 23 grudnia 1964 r. określające wysokość odsetek ustawowych i maksymalnych<sup>647</sup>. Dopiero Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 25 października 1989 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych i maksymalnych<sup>648</sup> odstąpiła od ustalania odsetek maksymalnych i od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia (tj. od dnia 1 listopada 1989 r.) ustalane są jedynie wysokość „odsetek ustawowych”, nie korzystając z upoważnienia, jakie daje zdanie drugie art. 359 § 3 Kc. Zmiana ta spowodowała co najmniej utrudnienie przeciwdziałania i zwalczania lichwy pieniężnej. Wobec braku określenia wysokości odsetek maksymalnych, przepisy mające przeciwdziałać lichwie – tj. art. XXV przepisów wprowadzających Kodeks cywilny i art. 304 Kk (dawniej 207 Kodeksu karnego) stały się przepisami martwymi. Prawdą jest, że sprawy lichwy pieniężnej występują w praktyce sądowej sporadycznie, ale wynika to z tego, że w prawie nie została określona granica, powyżej której żądane odsetki uznać można za „lichwiarskie”. Art. 304 Kodeksu karnego jest nieskuteczny w zwalczaniu „lichwy pieniężnej”, a pojęcie „świadczona niewspółmierność” trudno stosowalne do lichwy. Bariera jest także wysokość kosztów sądowych, których poniesienie, dla strony

---

<sup>646</sup> Sięgając do polskiego ustawodawstwa międzywojennego wskazać wypada, że w okresie inflacji w 1924 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał rozporządzenie o lichwie pieniężnej (Dz.U. RP Nr 56/24, poz. 574) uznając potrzebę wyraźnego określenia granic odsetek, których przekroczenie powoduje popełnienie przestępstwa określanego jako „lichwa pieniężna”, oraz nieważność umowy w części przewyższającej tę granicę. W 1932 r. Minister Skarbu, działając z upoważnienia ustawy, wydał rozporządzenie z dnia 20.10.1932 r. o lichwie pieniężnej, najwyższych dozwolonych korzyści majątkowych w pieniężnych stosunkach kredytowych (Dz.U. Nr 90, poz. 759), a Minister Skarbu i Minister Sprawiedliwości rozporządzenie z dnia 7.11.1932 r. o lichwie pieniężnej najwyższych dozwolonych korzyści majątkowych przedsiębiorstw, trudniących się czynnościami bankowymi (Dz.U. Nr 89, poz. 841). Karalność lichwy wynikała z art. 268 Kodeksu karnego z 1932 r.

<sup>647</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 321.

<sup>648</sup> Dz.U. Nr 57, poz. 338.

pokrzywdzonej (przy niepewnym wyniku) staje się ryzykiem. Docierające sygnały zawarte w listach obywateli o wysokości żądanych odsetek (od 1% do 10% dziennie) świadczą o plenieniu się lichwy pieniężnej, a więc o wadze problemu.

10) Osobnym zagadnieniem stała się ochrona praw konsumentów – odbiorców usług telekomunikacyjnych oraz usług nadawców programów radiowo-telewizyjnych. Bardzo liczną grupę skarg stanowiły skargi na zawyżenia rachunków telefonicznych (w tym za Internet) z zarzutami włamania osób trzecich do linii abonenta oraz zawyżenia rachunków w związku z włączeniem się połączeń komercyjnych 0700 i przedłużania czasu połączenia, w tej materii Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienia do Prezesa Urzędu RTiP<sup>649</sup>. Połączenia 0700 tj. z numerami dzierżawionymi od TP SA przez różnych przedsiębiorców są połączeniami, których koszt jednej minuty jest kilka lub kilkanaście razy droższy niż koszt jednej minuty połączenia międzystrefowego. Na podstawie umowy zawartej pomiędzy TP SA a danym przedsiębiorcą – TP SA otrzymuje około 50% sumy uzyskanej za połączenia z numerem 0700. Znane są postępowania, w których organy wymiaru sprawiedliwości ustalały, iż osoby trzecie w różny sposób dokonywały podłączenia do linii abonenta i uruchamiały impulsy telefoniczne na rachunek abonenta. W niektórych sprawach okazywało się, iż podłączeń dokonywano w centrali telefonicznej. Zwiększania należności dokonywano przy użyciu komputera, który bez przerwy realizował połączenia z numerami 0700. Niekiedy osoby, które wydzierżawiły od TP SA numery 0700 wynajmowały mieszkanie i realizowały połączenia z tymi numerami na koszt wynajmującego albo przy użyciu komputera włamywały się do sieci abonenta i kosztem tego abonenta uzyskiwały korzyści majątkowe<sup>650</sup>, z których – zgodnie z umową – odprowadzały 50% na konto TP SA. W takich przypadkach abonenci otrzymywali rachunki wystawione na kwoty sięgające od kilku tysięcy do stu kilkudziesięciu tysięcy złotych<sup>651</sup>. W przypadku reklamacji TP S.A. wyjaśniała abonentom, że urządzenia rejestrujące prawidłowo działały, a w reklamowanym okresie nikt nie

---

<sup>649</sup> RPO-441170-VI/03 i RPO-442959-VI/03.

<sup>650</sup> RPO-443492-VI/03.

<sup>651</sup> RPO-433602-VI/03.

zgłaszał awarii sieci oraz że reklamowane połączenia są w bliskim sąsiedztwie z połączeniami, których abonent nie reklamuje, że to od abonenta zależy komu udostępnia swój aparat telefoniczny itp.<sup>652</sup>

Niektóre skargi dotyczą automatycznych połączeń z Internetowymi stronami płatnymi (0700), których oglądania użytkownicy sobie nie życzyli, a które to strony są tak utworzone, że nie informując abonentów o kosztach skorzystania z tej strony – same instalują się w komputerze abonenta i nie tylko nie można szybko „wyjść” z tych stron, ale przy wyłączeniu i ponownym włączeniu komputera strony płatne automatycznie pojawiają się w komputerze (m.in. dotyczy to stron erotycznych)<sup>653</sup>. Pojawiły się też niechciane połączenia międzynarodowe np. z położonymi na Oceanie Spokojnym wyspami NIUE, działające na takich samych zasadach jak 0700<sup>654</sup>. Problem dotyczy przede wszystkim abonentów TP SA. Przy zawieraniu mowy o świadczenie usług telefonicznych o charakterze powszechnym TP SA nie pyta abonentów czy chcą korzystać z połączeń z numerami 0700, nie informuje abonentów o możliwości zablokowania połączeń z numerami 0700, a w wielu przypadkach wyjaśnia, iż nie może zablokować tych połączeń, bowiem abonent podłączony jest do centrali starego typu. Zawarcie umowy o świadczenie usług powszechnych nie może być jednocześnie upoważnieniem dla operatora do świadczenia na rzecz abonenta usługi do numeru 0700 bez podpisania dodatkowej umowy przewidzianej w art. 34 prawa telekomunikacyjnego. Rzecznik nie może zgodzić się z poglądem Prezesa URTiP, że koncepcja zawierania odrębnych umów w zakresie usług dodatkowych byłaby sprzeczna z ustawowym celem zapewnienia powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych oraz nie sprzyjałaby interesom konsumentów. Powstały istotne zastrzeżenia do tzw. abonamentu socjalnego TP S.A. Osoby, które przystąpią do nowego planu taryfowego tzw. „socjalnego” nie mogą korzystać z usług międzystrefowych, międzynarodowych i połączeń do sieci komórkowych świadczonych przez innych operatorów telekomunikacyjnych. W tej

---

<sup>652</sup> RPO-443492-VI/03; RPO-429111-VI/03.

<sup>653</sup> RPO-250805-VI/03.

<sup>654</sup> RPO-428054-VI/03.

materii Rzecznik wystąpił<sup>655</sup> do Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mając na uwadze potrzebę rozpracowania systemu płacenia za połączenia z numerami 0700, na które to płynie znaczna ilość skarg, a także przypadki uznawania postępowań w sprawach umorzonych (które na wniosek Rzecznika zostały ponownie podjęte do rozpoznania przez Wydziały Postępowania Przygotowawczego Prokuratur Okręgowych)<sup>656</sup> Rzecznik zwrócił się do Zastępcy Prokuratora Generalnego RP z wnioskiem o zbadanie sprawy zgłoszonej przez abonentów TP S.A. poszkodowanych przez dokonywanie połączeń na ich rachunek za pomocą podłączenia do sieci lub wykorzystując komputer<sup>657</sup>. Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował, że wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez uniemożliwienie abonentom – w nowym rozwiązaniu taryfowym TP S.A. (Plan socjalny), korzystania z usług telekomunikacyjnych innych operatorów, świadczących usługi połączeń międzystrefowych, międzynarodowych.

W celu zwalczania kradzieży telefonów komórkowych Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury<sup>658</sup> o rozważenie zasadności wydania rozporządzenia, które zobowiązałoby operatorów telefonii komórkowej do wprowadzania do obrotu tylko telefonów posiadających numer seryjny identyfikujący aparat telefoniczny tzw. IMEI oraz do zablokowania telefonu komórkowego w razie zgłoszenia jego kradzieży. Przepisy te powinny zobowiązywać operatorów do wymiany informacji o tych numerach, tak aby skradziony telefon nie mógł być używany. Wystąpienie było spowodowane otrzymywaniem skarg licznych abonentów telefonii komórkowej, którzy po utracie telefonu komórkowego, w wyniku kradzieży, złożyli do operatora wnioski o zablokowanie numeru seryjnego identyfikującego aparat telefoniczny tzw. nr IMEI. Jednakże operator najczęściej odmawiał spełnienia żądania abonenta.

---

<sup>655</sup> RPO-447994-VI/03.

<sup>656</sup> RPO-433895-VI/03, RPO-429111-VI/03.

<sup>657</sup> RPO-443492-VI/03.

<sup>658</sup> RPO-449335-VI/03.

W wielu przypadkach zastrzeżenia budzą metody windykacji należności z tytułu umowy telekomunikacyjnej. W tej materii Rzecznik występował do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>659</sup> bowiem skargi abonentów wskazują, iż dane osobowe są przekazywane firmom windykacyjnym. Badając sprawy w przedmiocie przelewu wierzytelności uzyskano informacje, że operatorzy często nie informują abonentów o zaległościach w opłatach za usługi telekomunikacyjne. Zarówno abonenci, których dług jest sprzedawany jak i abonenci, od których operator dochodzi roszczenia za pośrednictwem umocowanego pełnomocnika, przy zawarciu umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych nie wyrażali zgody na przekazywanie swoich danych osobowych innym podmiotom. Naruszony został art. 51 ust. 1 Konstytucji, który zezwala na ujawnianie danych osobowych tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie. Operatorzy telekomunikacyjni twierdzą, że nie naruszają postanowień art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych, bo art. 31 ust. 1 tej ustawy zezwala im jako administratorom danych na powierzenie innemu podmiotowi przetwarzanie posiadanych przez nich danych. Zdaniem operatorów przedmiotem umowy zawartej na podstawie art. 31 może być dochodzenie w ich imieniu roszczeń bądź przekazanie danych osobowych dokonując cesji wierzytelności na podstawie art. 509 Kc. Jednakże cesja wierzytelności dokonana na podstawie art. 509 Kc zastosowana wobec długów konsumentów świadczonych przez spółki telekomunikacyjne usługi budzi poważne wątpliwości co do ich dopuszczalności. Art. 385<sup>3</sup> pkt 5 Kc przyjmuje, iż niedozwolonymi postanowieniami umownymi są postanowienia, które zezwalają kontrahentowi konsumenta na przeniesienie praw i przekazanie obowiązków wynikających z umowy bez zgody konsumenta, co powoduje, że działanie to zgodnie z art. 385<sup>1</sup> § 1 Kc nie wiąże abonenta. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uważa, iż do dokonania cesji wierzytelności zgodnie z art. 385<sup>3</sup> pkt 5 Kc wierzyciel musi mieć uprzednią zgodę dłużnika na przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy. Także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów również przyznał, iż do dokonania cesji

---

<sup>659</sup> RPO-419559-VI/02.

wierzytelności zgodnie z art. 385<sup>3</sup> pkt 5 Kc wierzyciel musi mieć uprzednią zgodę konsumenta.

11) Nerozwiazany został dotychczas problem podjętych przez Rzecznika spraw, które dot. dostępu do odbioru regionalnych programów Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A. w byłym woj. nowosądeckim oraz na Ziemi Wieruszowskiej (woj. łódzkie)<sup>660</sup>. Problem sprowadza się do tego, że mieszkańcy nie mający dostępu do odbioru wszystkich programów publicznej radiofonii i telewizji, ponoszą pełną opłatę abonamentową za używanie odbiorników radiowo-telewizyjnych. W sprawach tych Rzecznik zwracał się do Przewodniczącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazując, że opłata abonamentowa powinna służyć do realizacji celów zakreślonych w ustawie o radiofonii i telewizji, a więc powinna być przeznaczona także na finansowanie niezbędnych inwestycji, zapewniających wszystkim obywatelom równy dostęp do odbioru programów publicznych nadawców. Przewodnicząca wyraża opinię, iż abonament wnosi się za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, a nie za oglądanie poszczególnych programów. W związku z tym wysokość abonamentu nie może być uzależniona od dostępności programu regionalnego na danym terenie.

Sprawą wywołującą skargi odbiorców jest brak możliwości odbioru telewizji publicznej. Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Telewizji Polsat S.A. na decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie cofnięcia koncesji na rozprowadzanie programów TVP<sup>661</sup>. Wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności decyzji Przewodniczącego oraz uchwał, Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie prawa materialnego przez bezpodstawne przyjęcie, iż przekazanie – w trakcie postępowania o udzielenie koncesji przez nadawcę programów telewizji publicznej innemu podmiotowi tego programu w celu rozpowszechnienia w całości i bez zmian – nie jest warunkiem wystarczającym do rozpowszechniania programów po

---

<sup>660</sup> RPO-4331670-VI/03, RPO-449843-VI/03.

<sup>661</sup> RPO-422591-VI/02.

udzieleniu (m.in. na podstawie tej zgody) koncesji na jego rozprowadzanie, ale że do rozprowadzania „cudzych” programów jest niezbędna umowa cywilno-prawna pomiędzy przekazującym a przyjmującym. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na podstawie tych samych dokumentów najpierw przyznaje, a później cofa koncesję. Odbiorcy programów telewizji publicznej powinni mieć swobodny dostęp do tych programów, za które ponieśli opłatę, bez względu na sposób i podmiot reemitenta. Tymczasem zaskarżony wyrok stał się podstawą ograniczenia telewidzów korzystających z przekazu Telewizji Polsat możliwości odbierania programów Telewizji Publicznej mimo uiszczenia opłat abonamentowych. Ustawa o radiofonii i telewizji nakłada na wszystkich obywateli obowiązek opłacenia abonamentu za używanie odbiorników telewizyjnych w jednakowej wysokości, co stwarza domniemanie, że każdy obywatel powinien mieć jednakowy dostęp do programów telewizji publicznej.

12) W zakresie ubezpieczeń osobowych i majątkowych wielkości wypłacanych odszkodowań i zadośćuczynień związanych ze szkodami komunikacyjnymi są – powszechnie uważane za zaniżone. Zakłady ubezpieczeń, będące spółkami akcyjnymi, w sposób wyraźny dbają o uzyskiwanie możliwie najwyższego dochodu stosując zasadę, że każdy rodzaj ubezpieczeń powinien „zarobić na sobie”, mimo iż zawieranie umów ubezpieczenia jest powiązane ze sobą. W dalszym ciągu zastrzeżenia budzą zaniżone odszkodowania związane ze śmiercią ofiary wypadku drogowego, bardzo niskie zadośćuczynienia związane ze śmiercią osoby najbliższej, zaniżane są także odszkodowania za straty materialne wyliczone na podstawie cenników własnych zakładów ubezpieczeń. Niewątpliwa znaczna ilość przestępstw asekuracyjnych uzasadnia ostrożność w wypłatach odszkodowań. Nie jest to jednak uzasadnienie dla zaniżenia należnych odszkodowań. „Złamana” została praktyka niektórych zakładów ubezpieczeń odmawiających zarówno

poszkodowanym jak i Rzecznikowi Praw Obywatelskich wglądu w akta szkodowe zakładów ubezpieczeń<sup>662</sup>.

Z innych działań Rzecznika w sprawach ubezpieczeniowych trzeba zwrócić uwagę na kwestie związane z wymierzaniem przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny tzw. opłatami karnymi za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów – na podstawie obowiązującego do końca 2003 r. art. 90 lit. e ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej<sup>663</sup>. Chodzi przede wszystkim o to, że obowiązujące do końca 2003 r. uregulowania prawne nie przewidywały różnicowania wysokości opłaty karnej w zależności od tego, ile wyniosło opóźnienie. Na skutek działań Rzecznika, w obowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>664</sup> wspomniana kwestia uległa zmianie. I tak, zgodnie z art. 88 ust. 3 ustawy, w przypadku posiadaczy pojazdów mechanicznych, którzy nie spełnili obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia, wysokość opłaty jest uzależniona od okresu pozostawania tego posiadacza bez ochrony ubezpieczeniowej w każdym roku kalendarzowym.

Podjęta też została sprawa dyskryminacji w ubezpieczeniach na życie osób zarażonych wirusem HIV. Dyskryminację taką dostrzeżono w ogólnych warunkach ubezpieczenia niektórych zakładów ubezpieczeń na życie. W tej sprawie Rzecznik pismem z dnia 3 grudnia 2002 r. zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy

---

<sup>662</sup> M.in. na skutek podjętych przez Rzecznika działań (w szczególności chodzi tu o wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej), w obowiązującej od 1.01.2004 r. ustawie z dnia 22.05.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151), znalazł się zapis, iż zakład ubezpieczeń ma obowiązek udostępnić stronom a także Rzecznikowi Praw Obywatelskich i wymienionym innym organom informacje i dokumenty, które miały wpływ na ustalenie odpowiedzialności gwarancyjnej zakładu ubezpieczeń i wysokości odszkodowania lub świadczenia, przy czym sposób udostępniania akt szkodowych nie może wiązać się z nadmiernym, ponad potrzebę, utrudnieniami dla tych osób (art. 16 ust. 4 ustawy).

<sup>663</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm., RPO-434035-VI/03.

<sup>664</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 1152.

Emerytalnych<sup>665</sup>. Rzecznik wskazał, iż jedno z towarzystw ubezpieczeniowych wyklucza możliwość wypłaty świadczenia w przypadku, gdy zgon ubezpieczonego został spowodowany Zespołem Nabytego Niedoboru Odporności (AIDS). Takich restrykcji nie ma natomiast w przypadku innych chorób, które również mają bezobjawowy przebieg np. wirusowego zapalenia wątroby typu B lub C. Jednakże w ocenie organu nadzoru, zakwestionowane postanowienia ogólnych warunków ubezpieczeń nie są sprzeczne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie Rzecznika, nie można zasadą swobody kontraktowania usprawiedliwiać dyskryminację osób zakażonych wirusem HIV w ten sposób, że wyklucza się generalnie ryzyko zakażenia tą chorobą, a więc i możliwość ubezpieczenia w tym zakresie, gdyż jest to sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji. W związku z tym, Rzecznik ponownie w dniu 16 maja 2003 r. zwrócił się o zbadanie sprawy do Przewodniczącego KNUiFE. W udzielonej odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2003 r.<sup>666</sup> Przewodniczący podtrzymał stanowisko wyrażone w poprzednim piśmie. Rzecznik w grudniu 2003 r. podjął działania, które mają na celu zbadanie, czy w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczenia lub w samej treści umowy ubezpieczenia życiowego lub innych oferowanych przez zakłady ubezpieczeń, jest wyłączona odpowiedzialność ubezpieczyciela w przypadku, gdy ujawniło się zakażenie tym wirusem i gdy śmierć osoby ubezpieczonej nastąpiła w wyniku rozwinięcia choroby oportunistycznej, związanej z zarażeniem wirusem HIV po zawarciu umowy ubezpieczenia, o którym – zarówno zakład ubezpieczeń jak i ubezpieczający – nie wiedzieli.

Gdy chodzi o sprawy prowadzone przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny to nowa ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>667</sup> uwzględniła poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich jakie zostały zgłoszone we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 sierpnia 1999 r. i w kolejnym

---

<sup>665</sup> RPO-415607-VI/02.

<sup>666</sup> PL/5485/6/02/03/BW.

<sup>667</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 1152.

wniosku z dnia 18 kwietnia 2000 r.<sup>668</sup> mimo ich nie uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał przyjął, że pomiędzy UFG a osobą, która uchybiła obowiązkowi zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego nie istnieje stosunek cywilnoprawny oparty na umowie ubezpieczenia lecz stosunek publiczno-prawny. Obowiązek uiszczenia przedmiotowej opłaty powstaje z mocy prawa, na skutek nie zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, a ustanowienie takiego obowiązku jest przejawem władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstrukcja omawianej opłaty wskazuje na jej podobieństwo do kar pieniężnych przewidzianych w prawie administracyjnym, zaś sama opłata wnoszona z tytułu uchybienia obowiązkowi ubezpieczenia obowiązkowego ma charakter publicznoprawny. W oparciu o powyższy wyrok sądy powszechne zaczęły odrzucać pozwy, powołując się na nieważność postępowania z powodu niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym.

W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznać należało, że w przedstawionej sytuacji właściwym jest Naczelny Sąd Administracyjny. Jednak NSA uznawał się nadal niewłaściwym do rozpoznawania tego rodzaju spraw. Sprawę zatem rozstrzygnął ustawodawca.

13) Liczne skargi dotyczyły także ograniczenia ulg posiadanych dotychczas przez kombatanów oraz inwalidów wojennych. Skargi od inwalidów wojennych dotyczyły odmowy zwrotu kwoty w wysokości 50% zniżki w opłacanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej lub składki na dobrowolne ubezpieczenie casco. Po zbadaniu zaistniałego problemu, Rzecznik zwrócił się w dniu 21 maja 2003 r. do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej o jego przeanalizowanie oraz podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości<sup>669</sup>. Osoby uprawnione, które zawarły umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych od uszkodzeń w okresie od 15 listopada do 31 grudnia 2002 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych... do dnia wejścia w życie rozporządzenia

---

<sup>668</sup> Sygn. K 23/99.

<sup>669</sup> RPO-432836-VI/03.

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie trybu postępowania przy przyznaniu i wypłacaniu inwalidom wojennym refundacji z tytułu opłacanej składki przy przyznaniu i wypłacaniu inwalidom wojennym refundacji z tytułu opłacanej składki na ubezpieczenie pojazdów samochodowych<sup>670</sup> – nie mogły otrzymywać należnej refundacji ze względu na nieprecyzyjne przepisy przejściowe. W wyniku interwencji Rzecznika, podjęta została decyzja o nowelizacji art. 8 cyt. ustawy z dnia 11 października 2002 r. o mianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin. W związku ze zmianą art. 8 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych przez art. 25 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>671</sup> od dnia 14 sierpnia 2003 r. inwalidzi wojenni i wojskowi, którzy zawarli umowy ubezpieczenia OC lub AC w okresie od 15 listopada do 31 grudnia 2002 r. będą mogli wystąpić do organu rentowego wypłacającego rentę o zwrot części uiszczonej składki.

## **15. Problematyka danin publicznych**

W zakresie danin publicznych (podatków, ceł, opłat) najwięcej skarg wpływało m.in. na:

- ograniczanie aktami podustawowymi zasady funkcjonowania podatku od wartości dodanej wyrażonej w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług<sup>672</sup> stanowiącej o prawie podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług – dokonanej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>673</sup> bez właściwego upoważnienia ustawowego spełniającego kryteria ustalone w art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- niesprawiedliwe – zdaniem podatników – podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości,

---

<sup>670</sup> Dz.U. Nr 236, poz. 1993.

<sup>671</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 1143.

<sup>672</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

<sup>673</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 268 ze zm.

- niekonkretne określenia przez ustawodawcę „kosztów uzyskiwania przychodu” w podatku dochodowym od osób prawnych,
- nietrafne nieuwzględnianie przez organy skarbowe niektórych ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych (np. remontowych, inwestycyjnych, w związku z przyuczaniem ucznia do zawodu),
- nierówne traktowanie ugody zawartej między stronami i ugody sądowej, co ma istotne znaczenie w rozliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych,
- brak możliwości preferencyjnego rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczanego wspólnie przez małżonków w sytuacji gdy jeden z małżonków umiera w czasie roku podatkowego.

Można postawić zarzut, że w dalszym ciągu część aktów prawnych regulujących należności podatkowe a także inne należności publiczno-prawne narusza zasady konstytucyjne stanowiące w art. 217 Konstytucji i 92 ust. 1 Konstytucji, usiłując „zachować” dla rozporządzeń ministrów uprawnienia do określania wysokości podatku lub opłaty.

We wskazanych poniżej sprawach<sup>674</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł w 2002 r. rewizje nadzwyczajne. Wszystkie 6 spraw dotyczą tego samego stanu faktycznego. Skarżący nabyli w drodze umowy sprzedaży sporządzonej w formie aktu notarialnego udział we współwłasności działki gruntu. Organy podatkowe zakwestionowały skarżącym prawo do skorzystania z ulgi podatkowej o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 8 – w brzmieniu obowiązującym w 1997 r. – ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podnosząc, iż podatnicy ponosili wydatki na wybudowanie dwóch konkretnych lokali przeznaczonych do wyodrębnienia nie zaś na budynek wielorodzinny z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na wynajem. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie oddalił skargi na decyzje Izby Skarbowej w tych sprawach. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznik podniósł, iż przepisy prawa podatkowego należy wyklądać ściśle i zgodnie z ich literalnym brzmieniem, a jedynie w sytuacjach wątpliwych, gdy językowa wykładnia nie doprowadza do

---

<sup>674</sup> RPO-411045-VI/02, RPO-421448-VI/02, RPO-421312-VI/02, RPO-411338-VI/02, RPO-411314-VI/02, RPO-411950-VI/02.

ustalenia jednoznacznej treści normy prawnej, należy skorzystać z innych metod wykładni. NSA oraz organy podatkowe zastosowały taką interpretację faktów i prawa, która prowadziła do ustanowienia nowych, nieprzewidzianych w przepisach prawnych przesłanek. Po przeprowadzonych w dniu 12 i 18 grudnia 2003 r. rozprawach, Sąd Najwyższy podzielił argumenty RPO uchylił wszystkie wyroki, przekazując NSA sprawy do ponownego rozpoznania.

W rewizji nadzwyczajnej<sup>675</sup> od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku<sup>676</sup> oddalającego skargę Przedsiębiorstwa Budowlanego i Usług Spółki z o.o. „ERBUD” na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie podatku od towarów i usług za miesiąc 1997 r. Rzecznik zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 18 ust. 3 oraz art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym poprzez bezpodstawne przyjęcie, iż skarżąca spółka nie prowadząc ewidencji w sposób prawidłowy nie mogła zastosować stawki 0% podatku od towarów i usług do wykonywanego eksportu usług. RPO wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania<sup>677</sup>. Analogiczne uzasadnienie w pozostałych pięciu rewizjach nadzwyczajnych wniesionych przez Rzecznika<sup>678</sup> w związku z wnioskiem Spółki z o.o. „ERBUD”, tożsamy co do treści i stanu faktycznego za kolejne miesiące 1997 r. (od lipca do grudnia).

W kolejnej sprawie<sup>679</sup> Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi NSA rażące naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i § 54 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług

---

<sup>675</sup> RPO-425800-VI/03.

<sup>676</sup> Sygn. I SA/Gd 2525/00.

<sup>677</sup> Rewizja nadzwyczajna nie została rozpoznana przez Sąd Najwyższy przed 31.12.2004 r. Zgodnie z art. 102 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271) Sąd Najwyższy umorzy postępowanie w sprawach, w których wniesiono rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, nierozpoznane do dnia 1.01.2004 r. W sprawie tej strona może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia Sądu Najwyższego o umorzeniu postępowania, wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>678</sup> RPO-427362-VI/02, RPO-427365-VI/02, RPO-427368-VI/02, RPO-427371-VI/02, RPO-427374-VI/02.

<sup>679</sup> RPO-420521-VI/02.

oraz o podatku akcyzowym poprzez przyjęcie, że nabywca towaru lub usługi nie uzyskuje prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego mimo dysponowania niekwestionowanymi fakturami VAT, których kopie znajdują się u podatnika sprzedano z powodu nie wpłacenia tego podatku przez sprzedawcę we wcześniejszej fazie obrotu. Przepis ten stanowi, iż w przypadku gdy nabywca posiada fakturę lub fakturę korygującą nie potwierdzoną kopią u sprzedawcy, to faktury te nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego. Jednakże zgodnie z ust. 9 § 54 przepisu ust. 4 pkt 2 nie stosuje się w przypadku, gdy wystawca faktury lub faktury korygującej uwzględnił wykazaną w niej sprzedaż i podatek należny w deklaracji dla podatku od towarów i usług. Zgodnie z powołanym przepisem, aby podatnik utracił prawo odliczenia podatku naliczonego muszą wystąpić łącznie trzy przesłanki: 1) nabywca posiada fakturę nie potwierdzoną kopią u sprzedawcy, 2) jednocześnie sprzedawca nie złożył deklaracji od podatku od towarów i usług, lub 3) złożył deklarację od podatku od towarów i usług, ale nie uwzględnił w niej tej sprzedaży i podatku należnego od tej sprzedaży. Dopiero łączne stwierdzenie niezapłacenia podatku przez kontrahenta i wskazanych wyżej okoliczności uprawnia, w świetle powoływanego przepisu, do zakwestionowania dokonanego przez nabywcę odliczenia podatku naliczonego. Niestety, praktyka organów podatkowych opiera się na błędnie interpretowanej normie art. 6 Kc, a więc przyjęciu, iż to podatnik winien udowodnić, iż jest „niewinny” czyli że w omawianym przypadku prawidłowo odliczył podatek naliczony.

Podsumowując: fakt nie zapłacenia podatku należnego wynikającego z faktury VAT przez kontrahenta sam w sobie nie może stanowić przesłanki uniemożliwiającej odliczenie tegoż podatku przez drugą stronę transakcji, jeśli odliczający podatnik posiada niekwestionowaną potwierdzoną fakturę i jeśli kopia tej faktury znajduje się u kontrahenta. W opisanym stanie faktycznym i prawnym Rzecznik wniósł dalsze dwie rewizje nadzwyczajne<sup>680</sup>. Nie zostały one jednak rozpoznane przez Sąd

---

<sup>680</sup> RPO-420521-VI/02, RPO-420677-VI/02.

Najwyższy przed 31.12.2003 r., a problem ten jest niezwykle ważny dla działalności gospodarczej poszczególnych firm.

W innej sprawie Rzecznik zarzucił<sup>681</sup> zaskarżonemu wyrokowi<sup>682</sup> rażące naruszenie art. 4 pkt 5 i art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w związku z § 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym poprzez przyjęcie tzw. szczególnego momentu powstania obowiązku podatkowego w przypadku importu usług – co stanowi naruszenie art. 217 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rewizja nadzwyczajna nie została rozpoznana przez Sąd Najwyższy przed 31 grudnia 2003 r.

W rewizji nadzwyczajnej<sup>683</sup> od wyroku NSA<sup>684</sup> Rzecznik zarzucił rażące naruszenie art. 2 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 1 i 4 oraz art. 14a ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym – w związku z § 18 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego. Ustawa o podatku od towarów i usług w tym przepisie uprawniała prowadzącego zakład pracy chronionej w zakresie działalności tego zakładu do korzystania ze zwolnienia od podatku od towarów i usług w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy podatkiem należnym a podatkiem naliczonym w rozumieniu art. 19 ust. 1 i 2 z zastrzeżeniem ust. 3 ustawy o VAT. Od tak sformułowanej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek – uregulowany w art. 14a ust. 6 ustawy stanowiący, iż zasada ta nie dotyczy wyrobów opodatkowanych podatkiem akcyzowym. Z kolei w art. 35 ust. 1 i 4 ustawodawca przewidział uprawnienie dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia podmiotów nie będących wprawdzie producentami lub importerami wyrobów akcyzowych, mimo to będących podatnikami podatku akcyzowego. Wśród podmiotów wymienionych w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podatku akcyzowego, stanowiącego realizację delegacji ustawowej, Minister Finansów wskazał – jako podatnik podatku

---

<sup>681</sup> RPO-429878-VI/03.

<sup>682</sup> Sygn. SA/Rz 2441/01.

<sup>683</sup> RPO-434651-VI/03.

<sup>684</sup> Sygn. I SA/Gd 1201/01.

akcyzowego – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej i osoby prawne sprzedające samochód osobowy przed jego pierwszą rejestracją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Finansów wydając w dniu 26 czerwca 1998 r. rozporządzenie nakładające podatek akcyzowy na inne niż określone w ustawie podmioty musiał być świadomym tego, że normuje materię zastrzeżoną do wyłączności ustawowej z mocy art. 217 Konstytucji. Rewizja nie została rozpoznana przez Sąd Najwyższy przed 31 grudnia 2003 r.

Od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r., oddalającego skargi na decyzje Izby Skarbowej w przedmiocie opłaty skarbowej, Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną. Spór dotyczył, czy do kwoty nienależnie uiszczonej przez podatnika opłaty skarbowej, zaliczanej na poczet odsetek, mają zastosowanie przepisy dotyczące nadpłaty podatku. NSA uznał, że żądanie stwierdzenia nadpłaty wniesione przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. – o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw powinno być rozpoznane, w myśl postanowień art. 10 ustawy, na podstawie przepisów dotychczasowych. Innymi słowy nie można przedstawionej zmiany tego przepisu traktować jako zmiany o charakterze interpretacyjnym, która usuwałaby istniejące wątpliwości od początku jego obowiązywania tj. od dnia 1 stycznia 1998 r. W takim przypadku konieczne byłoby nadanie przepisowi mocy wstecznej, albo przynajmniej wprowadzenie przepisu przejściowego, który wyraźnie określa stany załatwione na podstawie „starego” prawa<sup>685</sup>.

Także przez Rzecznika wniesione zostały dwie jednobrzmiące rewizje nadzwyczajne<sup>686</sup> w sprawie Europejskiej Fundacji Społecznej „Godne Życie” z siedzibą w L. W statucie jako cele działania fundacji wymienione są m.in. działalność charytatywna i pomocy humanitarnej, ochrona zdrowia. Fundacja ta otrzymała od Gminy L. w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości położoną w L. z przeznaczeniem na cele charytatywne, w szczególności na urządzenie noclegowni i stołówki dla osób bezdomnych. Inspektor Kontroli Skarbowej oraz Izba Skarbowa

---

<sup>685</sup> Podobnego stanu faktycznego dotyczyła rewizja nadzwyczajna Rzecznika w sprawie RPO-437900-VI/03; obie rewizje nie zostały rozpatrzone przed 1.01.2004 r.

<sup>686</sup> RPO-440726-VI/03 i RPO-446727-VI/03.

uznali, iż otrzymując w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości fundacja uzyskała przychód z tytułu nieodpłatnych świadczeń – w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>687</sup>, który nie podlega zwolnieniu, o którym mowa w art. 17 ust. 1b cytowanej ustawy. Rzecznik nie zgodził się z tym poglądem. Art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych brzmi: „wolne od podatku są dochody podatników, z zastrzeżeniem ust. 1c, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczonej na te cele”. Wskazać w tym miejscu należy, iż skoro przepis posługuje się terminem „dochód” to należy przez to rozumieć zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2, nie tylko środki pieniężne ale również wartość nieodpłatnych świadczeń. Analogicznie zatem podlega zwolnieniu od opodatkowania wydatkowanie środków pieniężnych jak i użycie rzeczy oddanej do nieodpłatnego użytkowania. Z punktu widzenia celu analizowanych tu przepisów istotne jest jedynie to, aby doszło do rzeczywistego wsparcia działalności dobroczynnej bądź o charakterze pomocy społecznej, a nie to, aby wsparcie miało bezpośredni a tym bardziej gotówkowy charakter. Kolejną rewizję nadzwyczajną<sup>688</sup> wniesiono w sprawie Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Z. Decyzją Inspektora Kontroli Skarbowej, wydaną po przeprowadzeniu kontroli skarbowej z dnia 25 czerwca 2001 r., określono tej uczelni podatek oraz zaległość podatkową wraz z odsetkami za okres od 1 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1998 r. Kwestią sporną jest zakwestionowanie zwolnienia od podatku dochodu wydatkowanego na prace adaptacyjne i modernizacyjne w budynkach wynajętych od Instytutu Nauk Rolniczych w Z. a przeznaczonych w całości na działalność

---

<sup>687</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

<sup>688</sup> RPO-439661-VI/03.

dydaktyczną. Wskazane wydatki uznane zostały za inwestycje w obcych środkach trwałych, z wyłączeniem jednak wydatków uznanych za wydatki remontowe (zaliczonych do kosztów uzyskania przychodu). Nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośredniemu wspieraniu działalności naukowej jest tylko jednym ze sposobów prowadzenia tej działalności. Z punktu widzenia celu analizowanych tu przepisów istotne jest jedynie to, aby doszło do rzeczywistego wsparcia działalności oświatowej w tym kształcenia studentów, a nie to, aby wsparcie miało bezpośredni a tym bardziej gotówkowy charakter. Rewizje nie zostały rozpoznane do dnia 31 grudnia 2003 r.

Rzecznik zarzucił<sup>689</sup> wyrokowi NSA<sup>690</sup> rażące naruszenie art. 52 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>691</sup> w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o publicznym obrocie papierami wartościowymi<sup>692</sup> przez przejęcie, iż o publicznym charakterze oferty, o której mowa w art. 52 ww. ustawy decyduje powszechny dostęp do akcji przez ogół społeczeństwa bez względu na ilość osób, do których skierowana jest oferta. Sąd podzielił stanowisko organów podatkowych, iż sprzedaż akcji przez Bank nie była ofertą publiczną, bowiem mówiąc o publicznym charakterze oferty należy mieć na względzie powszechny dostęp do akcji przez ogół społeczeństwa bez względu na ilość osób, do których jest skierowana oferta. W ocenie Sądu jeśli oferta nie jest skierowana do ogółu społeczeństwa a do konkretnie oznaczonych adresatów, nawet jeśli ich ilość przewyższa 300 osób, to nie sposób mówić o ofercie publicznej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Taką ofertą, w ocenie Sądu, była oferta Kredyt Banku skierowana do skonkretyzowanego kręgu osób, tj. pracowników Banku i członków Zarządu Banku. Istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy dochód ze sprzedaży akcji Kredyt Banku PBI S.A., wyemitowanych w celu podwyższenia kapitału akcyjnego oferowanych m.in. pracownikom Banku (w Transzy

---

<sup>689</sup> RPO-451853-VI/03.

<sup>690</sup> Z dnia 27.05.2003 r. sygn. SA/BK 1403/02.

<sup>691</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

<sup>692</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 118, poz. 754 ze zm.

Pracowniczej) – członkom Zarządu Banku (w Transzy Menedżerskiej) korzystał ze zwolnienia od podatku dochodowego przewidzianego w art. 52 ww. ustawy. Stosownie do postanowień tego przepisu zwalnia się od podatku dochodowego w okresie od dnia 1 stycznia 1993 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. m.in. dochody ze sprzedaży akcji dopuszczonych do obrotu publicznego, nabytych na podstawie publicznej oferty lub na giełdzie papierów wartościowych albo w regulowanym pozagiełdowym wtórnym obrocie publicznym. Ustawa nie precyzuje co należy rozumieć przez pojęcie „publiczna oferta”. Dokonaną przez NSA wykładnię tego pojęcia Rzecznik uznał za błędną. NSA podzielił stanowisko organów skarbowych, iż publiczna oferta, to oferta skierowana do ogółu społeczeństwa. Ergo oferta skierowana do odmiennie oznaczonych lub w inny sposób skonkretyzowanych adresatów *ex definitione* nie jest ofertą publiczną. W ocenie Rzecznika przeprowadzona przez Sąd interpretacja pojęcia „publiczna oferta” przy zastosowaniu wykładni językowej doprowadziła do rażącego naruszenia prawa materialnego, a w konsekwencji naruszenia istoty zasad funkcjonowania rynku papierów wartościowych. Właściwe rozumienie pojęcia „publiczna oferta”, niemożliwe jest w oderwaniu od postanowień prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Tylko zastosowanie wykładni systemowej, może dać odpowiedź jakie znaczenie należy nadać określeniu „oferta publiczna”. Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 ustawy prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi – publicznym obrotem papierami wartościowymi jest proponowanie nabycia lub nabywanie emitowanych w serii papierów wartościowych przy wykorzystaniu środków masowego przekazu lub w inny sposób, jeśli propozycja skierowana jest do więcej niż 300 osób albo nieoznaczonego adresata. Tak więc spełnienie ww. przesłanek decyduje o zakwalifikowaniu danego stanu faktycznego jako publiczne proponowanie nabycia papierów wartościowych. Nie może budzić żadnych wątpliwości, iż proponowanie nabycia to także oferta. W ocenie Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 11 października 2001 r.<sup>693</sup> „proponowanie nabycia” użyte w ustawie prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi „może

---

<sup>693</sup> Sygn. I KZP 23/01.

przybrać różnorodne postacie, których wyczerpująco wymienić się nie da. Przykładowo jedynie można wskazać, iż może ono przybrać postać oferty przetargu, zaproszenia do rokowań (w tym również w formie reklamy, ogłoszenia lub innego komunikatu) wszelkiego rodzaju porozumień, listów intencyjnych i innych o podobnym charakterze”.

W sprawach daninowych z ważniejszych wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich odnotować należy:

1) Sygnalizację Ministrowi Finansów problematyki zawیłości opodatkowania obrotu akcjami. W złożonej do Rzecznika w dniu 22 stycznia 2003 r. skardze podniesiono, iż mimo tego zalecenia organy podatkowe (m.in. Urząd Skarbowy w R., Sz. oraz Izba Skarbowa w W. Ośrodek Zamiejscowy w R.) naliczają odsetki z tytułu nieprawidłowo naliczonych dochodów z tytułu zbycia akcji przez osoby obdarowane, oraz odmawiają umorzenia naliczonych odsetek. W dniu 27 lutego 2003 r. Minister Finansów<sup>694</sup> w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika podtrzymał stanowisko wyrażone w urzędowej interpretacji z dnia 17 grudnia 1998 r., zgodnie z którą w przypadku nabycia akcji w drodze darowizny nie występują koszty przychodu. Wskazano również, iż w świetle informacji m.in. Drugiego Urzędu Skarbowego w R. oraz Urzędu Skarbowego w Sz. na około 1000 pracowników rozliczyło się z dochodu uzyskanego ze sprzedaży akcji ok. 359 podatników. Niemniej jednak mając na uwadze okoliczności iż w roku 1997 istniały wątpliwości co do ustalania kosztów przychodu w odniesieniu do akcji nabytych w drodze darowizny – Minister Finansów – pismem skierowanym do wszystkich izb skarbowych – zalecił urzędom skarbowym by na wniosek podatnika rozwałyły zasadność umorzenia odsetek od powstałej zaległości podatkowej;

2) Sprawę nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 r., do zwrotu zastosowanie miał przepis art. 77b § 4 ustawy Ordynacji podatkowej, wchodzący w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. Stanowi on, że nadpłata zwracana przekazem pocztowym jest pomniejszana o koszty jej zwrotu, przy czym wybór formy zwrotu nadpłaty – za pośrednictwem poczty czy w kasie urzędu skarbowego – nie

---

<sup>694</sup> PB 5/RM-033-4-BM6-92/03.

należy do organów podatkowych. W dniu 15 kwietnia 2003 r.<sup>695</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Finansów zarzucając, że obciążenie podatników kosztami zwrotu nadpłaty, gdy zwrot następuje za pośrednictwem poczty, nie daje się pogodzić z istotą nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych. Powstawanie tych nadpłat, które zostają obliczone i wykazane w zeznaniu rocznym jest – w dużej mierze – wynikiem przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji podatku dochodowego. Nadpłata stanowi świadczenie nienależne Państwu, które – jako dłużnik – nie powinno przerzucać kosztów wywiązania się z ciążącego na nim zobowiązania zwrotu nadpłaty na swojego wierzyciela. Opłata pocztowa, która musi zostać poniesiona w przypadku zwrotu za pośrednictwem poczty, stanowi swoisty koszt działania organów administracji podatkowej. W odpowiedzi udzielonej w piśmie z dnia 12 maja 2003 r. Minister Finansów stwierdził, że rozwiązanie umożliwiające obciążanie podatników kosztami zwrotu nadpłat, nie narusza art. 84 Konstytucji, bowiem art. 77b § 1 Ordynacji podatkowej stwarza alternatywne formy zwrotu nadpłat i to ostatecznie podatnik zadecyduje, w jakiej formie zostanie zwrócona mu nadpłata, a w konsekwencji, czy zostanie obciążony kosztami jej zwrotu. Minister przyznał jednak, że na początku 2003 r. wystąpiły patologiczne zjawiska w zakresie zwrotu nadpłat. Ministerstwo Finansów skierowało pismo do dyrektorów izb skarbowych, w którym zwrócono uwagę na zasady zwrotu nadpłat oraz zalecono zapewnienie podatnikom przez urzędy skarbowe możliwości dokonania wyboru odpowiedniej formy zwrotu;

3) Wyłączenie możliwości opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych przychodów osiąganych z umów najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych o podobnym charakterze przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 6 ust. 1a ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>696</sup>. W dniu 15 kwietnia 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>697</sup> zwrócił się do Ministra Finansów o wyjaśnienie motywów kwestionowanego wyłączenia.

---

<sup>695</sup> RPO-438625-VI/03.

<sup>696</sup> Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

<sup>697</sup> RPO-438663-VI/03.

Podniósł, że zainteresowani podatnicy nie znajdują racjonalnego wytłumaczenia dla różnicowania sytuacji podatkowej osób, dla których przychody z wymienionych umów stanowią dodatkowy – niezwiązany z podstawowym źródłem dochodów – obszar działalności zarobkowej w zależności od tego czy podatnik prowadzi czy nie prowadzi działalności gospodarczej i dlaczego – tylko z powodu prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej niezależnie od formy jej opodatkowania – są dyskryminowani przez pozbawienie ich szczególnego obniżenia zobowiązania podatkowego. W odpowiedzi z dnia 14 maja 2003 r. Minister Finansów nie podzielił stanowiska, że kwestionowane rozwiązanie ma charakter dyskryminujący i niesprawiedliwy. Stwierdził, że ryczałt – jako uproszczona forma opodatkowania – był zawsze ograniczony do niektórych kategorii podmiotów i zawsze zawierał uregulowania, które pozbawiały możliwości opodatkowania w tej formie podatników nie spełniających określonych warunków.

4) Sprawy opodatkowania w 2003 r. ustalonych w ugodach rent wyrównawczych przysługujących byłym pracownikom, którzy ulegli wypadkowi przy pracy lub u których stwierdzono chorobę zawodową oraz kontynuowania wyłączenia ze zwolnienia – na skutek zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych art. 21 ust. 1 pkt 3b i dodania w art. 21 ust. 1 punktów 3c i 3d, dokonanej art. 1 pkt 10 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>698</sup> – od 1 stycznia 2004 r. rent wyrównawczych, przyznanych wdowom z dziećmi otrzymującymi renty cywilnoprawne w związku ze śmiercią współmałżonka i rodzica spowodowaną wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. W wystąpieniu z dnia 14 października 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>699</sup> przedstawił Ministrowi Finansów zastrzeżenia związane z wyłączeniem ze zwolnienia od podatku rent wyrównawczych ustalonych w ugodach. Wskazał, że za jednakowym traktowaniem na płaszczyźnie prawa podatkowego rent wyrównawczych – bez różnicowania zasad opodatkowania ze względu na sposób ich

---

<sup>698</sup> Dz.U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.

<sup>699</sup> RPO-453038-VI/03.

ustalenia (wyrok, ugoda sądowa czy ugoda pozasądowa) – przemawia jednolity charakter tych świadczeń. W odpowiedzi z dnia 18 listopada 2003 r. Minister Finansów przyznał, że od 2003 r. ze zwolnienia od opodatkowania korzystały jedynie renty wyrównawcze przyznane podatnikom na podstawie wyroku sądowego. Stwierdził, że rozważy możliwość wydania rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku od rent wyrównawczych wypłaconych w 2003 r. na podstawie porozumienia stron. Kolejne wystąpienie – z dnia 19 grudnia 2003 r. – odnosiło się do sytuacji podatkowej wdów z dziećmi otrzymującymi rentę cywilnoprawną w związku ze śmiercią współmałżonka i rodzica spowodowaną wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. W przypadku członków rodziny podstawą zasądzenia lub ustalenia świadczenia w ugodzie jest art. 444 § 2 Kc. Sytuacja tej grupy podatników była w 2003 r. taka sama, jak sytuacja byłych pracowników otrzymujących renty wyrównawcze z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o rozważenie objęcia również tej grupy podatników zaniechaniem poboru podatku za 2003 r. Nadto – w związku z dodaniem od 1 stycznia 2004 r. w art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych punktu 3c oraz w związku ze zmianą dokonaną w punkcie 3b – Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie czy od 1 stycznia 2004 r. członkowie rodzin zmarłych w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, otrzymujący świadczenie rentowe na podstawie art. 444 § 2 Kc, będą wyłączeni ze zwolnienia od podatku czy też będzie ono miało do nich zastosowanie na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie;

5) Zwrot podatku dochodowego od osób fizycznych zapłaconego w związku z otrzymaniem świadczenia, które następnie zostało zwrócone. Rzecznik wskazał<sup>700</sup>, że uregulowanie zawarte w art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dopuszczające odliczenie od dochodu przed jego opodatkowaniem dokonanych w roku podatkowym zwrotów nienależnie pobranych świadczeń, które uprzednio zwiększyły dochód podlegający opodatkowaniu, w kwotach

---

<sup>700</sup> RPO-448116-VI/03.

uwzględniających podatek dochodowy – nie zapewnia bezproblemowego zwrotu zapłaconego podatku. Jeśli bowiem w zeznaniu podatnik nie mógł odliczyć w pełnej wysokości zwrócone świadczenia dlatego, że w roku podatkowym nie uzyskał dochodu w odpowiedniej wysokości, nie odzyska on części zapłaconego podatku jako nadpłaty wynikającej z zeznania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o wyjaśnienie czy w takich sytuacjach podatnikowi przysługuje prawo żądania stwierdzenia nadpłaty na podstawie art. 74a w związku z art. 72 Ordynacji podatkowej. W odpowiedzi z dnia 18 listopada 2003 r. Minister wyjaśnił, że podatnikowi, który w wyniku zastosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w pełni nie odzyskał kwoty podatku zapłaconego od następnie zwróconego świadczenia, przysługuje prawo do złożenia wniosku o określenie nadpłaty przez organ podatkowy. Zapewnił, że podjęte zostaną działania mające na celu skierowanie do organów podatkowych pisma dotyczącego stosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie zwrotu nadpłaty powstałej w związku ze zwrotem nienależnie pobranego świadczenia w kwocie brutto. Wskazała na nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na dodaniu w art. 26 ust. 7h, zgodnie z którym kwota, o której mowa w ust. 1 pkt 5, przekraczająca kwotę dochodu może być odliczona od dochodu uzyskanego w najbliższych kolejno po sobie następujących 5 latach podatkowych. W kolejnym wystąpieniu z dnia 12 grudnia 2003 r. Rzecznik przedstawił odpowiedzi organów podatkowych świadczące o niestosowaniu przez te organy art. 74a Ordynacji podatkowej do zwrotu nadpłat powstałych w wyniku zwrotu w kwotach brutto, tj. uwzględniających podatek dochodowy, nienależnie pobranych świadczeń, w sytuacji gdy w wyniku zastosowania art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest możliwe pełne odzyskanie kwoty zapłaconego podatku;

6) Sytuację podatkową polskich marynarzy<sup>701</sup>, którzy osiągnęli wynagrodzenia z tytułu pracy najemnej na rzecz duńskiego armatora przed wejściem w życie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i

---

<sup>701</sup> RPO-451697-VI/03.

zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku<sup>702</sup>, której dotyczyły wcześniejsze działania Rzecznika. W wystąpieniu z dnia 10 grudnia 2003 r. Rzecznik – nawiązując do wydanej w trybie art. 14 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej<sup>703</sup> interpretacji Ministra Finansów zawartej w piśmie z dnia 17 kwietnia 2003 r.<sup>704</sup> Rzecznik podniósł, że w sytuacji gdy postanowienia art. 28 ust. 3 Konwencji wprowadziły zasadę, że wskazane w art. 14 ust. 3 wynagrodzenia podlegają opodatkowaniu tylko w tym umawiającym się państwie, w którym znajduje się miejsce faktycznego zarządu przedsiębiorstwa również wtedy, gdy zostały wypłacone przed wejściem w życie Konwencji przyjąć należy, że z wejściem w życie Konwencji stał się nienależny podatek zapłacony od wynagrodzeń uzyskanych w czasie, gdy obowiązywała umowa zawarta między Rządem PRL a Rządem Królestwa Danii w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i od majątku<sup>705</sup>. Od tego momentu stanowi on w istocie nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Dlatego zwrócił się o udzielenie informacji czy w Ministerstwie Finansów jest przygotowywana nowelizacja Ordynacji podatkowej mająca na celu wprowadzenie trybu postępowania pozwalającego na usunięcie z obiegu prawnego decyzji w przypadku retroaktywnego działania przepisów umowy międzynarodowej. Ponadto zwrócił się o zajęcie stanowiska czy do zwrotu przedmiotowych nadpłat może mieć zastosowanie art. 74a Ordynacji podatkowej;

7) Sprawy obowiązków związanych z Numerem Identyfikacji Podatkowej, w których Rzecznik 26 listopada 2003 r. wystąpił do Ministra Finansów informując o zagrożeniu karami obywateli, dokonujących obowiązkowej wymiany dowodu osobistego, a wskutek niewiedzy, nie dopełnili zawiadomienia właściwych organów skarbowych w terminie 30 dni o wymianie. Obecnie organy skarbowe<sup>706</sup> wszczynają wobec nich postępowanie karne skarbowe. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października

---

<sup>702</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 368.

<sup>703</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

<sup>704</sup> Nr PB7/HM-068-306/2434/02-14/03.

<sup>705</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24.

<sup>706</sup> RPO-455706-VI/03.

1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, zmiana danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym, w tym wymianą dowodu osobistego, wymaga dokonania przez podatnika zawiadomienia naczelnika właściwego urzędu skarbowego o jej zaistnieniu, pod groźbą kary przewidzianej w Kodeksie karnym skarbowym. Zdaniem Rzecznika wymiana dowodu osobistego wynikająca z obowiązku nałożonego na obywateli ustawą z dnia 9 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, nie powoduje żadnych istotnych zmian w systemie ewidencji ludności (PESEL) oraz systemie ewidencji podatników (NIP). Zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, cechą jednoznacznie identyfikującą osobę fizyczną jest numer PESEL. Rzecznik stoi na stanowisku, że obowiązek powiadomienia organów podatkowych o zmianie numeru czy formy dokumentu tożsamości powinny wykonać organy państwowe. Minister Finansów nie zajął jeszcze stanowiska w tej sprawie. Natomiast opinia publiczna popiera stanowisko Rzecznika;

8) Rzecznik wskazał<sup>707</sup> na zastrzeżenia co do regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2001 r. w kwestii zwolnienia od cła towarów przywożonych w bagażu osobistym podróżnego. Z przepisów tych wynika, że limit towarów, które mogą być przywiezione do kraju w bagażu osobistym przez osobę, która ma miejsce zamieszkania w strefie nadgranicznej lub przez osobę przekraczającą granicę w związku z wykonywaną pracą w strefie nadgranicznej oraz przez osobę przekraczającą granicę w związku z wykonywaną pracą w zakresie obsługi środka transportu wykorzystywanego w ruchu międzynarodowym – został ustalony na poziomie wielokrotnie niższym od limitu towarów przywożonych w bagażu osobistym podróżnego przybywającego na polski obszar celny. Ponadto rozporządzenie, dokonując rozróżnienia praw przekraczających granicę według miejsca ich zamieszkania spowodowało, że w przesyłanych do Rzecznika w tej kwestii licznych skargach podnoszony jest zarzut dyskryminacji osób mających miejsce zamieszkania w strefie nadgranicznej. W nadesłanej w dniu 26 marca 2002 r. odpowiedzi Minister Finansów nie podzielił

---

<sup>707</sup> RPO-407712-VI/02

zawartych w wyżej wymienionym wystąpieniu argumentów – stwierdzając, iż wprowadzone ograniczenia, dotyczące tzw. handlu nadgranicznego, były uzasadnione ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Mimo to Rzecznik uważa, że tego rodzaju różnicowanie jest nietrafne.

## **16. Problematyka ruchu drogowego**

W 2003 r. Rzecznik podjął problematykę skarg przedsiębiorców tak indywidualnych, jak i zorganizowanych w spółkach handlowych, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu zbiorowego oraz przewóz taksówkami. Przedmiotem owych skarg (tak, jak w poprzednim roku) były regulacje ustawy z dnia 9 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>708</sup> oraz znowelizowanego Prawa o ruchu drogowym. W kwietniu 2003 r. Rzecznik uzyskał stanowisko resortu finansów w badanej i niezakończonyj w 2002 r. sprawie trudności w uzyskaniu licencji na zarobkowy przewóz osób taksówką z powodu nie prowadzenia szkoleń w tym zakresie na terenie niektórych miast<sup>709</sup>. Minister Infrastruktury uważa, że ani ustawa o transporcie drogowym, ani rozporządzenie z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie programu szkolenia, wzoru zaświadczenia oraz wysokości opłat za szkolenie i egzaminowanie w zakresie transportu drogowego taksówką<sup>710</sup> nie nakładają na przedsiębiorcę obowiązku przejścia szkolenia w mieście, gdzie będzie wykonywana działalność. Nie ma przeszkód, aby takie szkolenie można było odbyć w innym mieście z tym, z zastrzeżeniem, iż szkolenie z zakresu topografii powinno obejmować obszar wykonywania przewozów. Ustawodawca przeoczył jednak sprawę uregulowania tego problemu w ustawie.

Także w 2003 r. wpłynęło wiele skarg od osób wykonujących zawód taksówkarza w sprawie wprowadzenia w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, obowiązku poddania się szkoleniu i egzaminowi kwalifikacyjnemu przez osoby, które nie mogą wykazać się posiadaniem

---

<sup>708</sup> Dz.U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.

<sup>709</sup> RPO-416699-VI/02.

<sup>710</sup> Dz.U. Nr 12, poz. 118.

5-letniej praktyki zawodowej w zakresie wykonywania zarobkowego przewozu osób taksówką lub przerwa w wykonywaniu przez nich zawodu była dłuższa niż 6 miesięcy. Sprawa ta została podjęta do generalnego zbadania<sup>711</sup>. W skierowanym do Ministra Infrastruktury w maju 2003 r. wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, że wprowadzona regulacja nasuwa wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasadą proporcjonalności. Skarżący taksówkarze podnoszą, iż aktualnie przewozy taksówką wykonują na podstawie ważnych zezwoleń wydanych na czas nieokreślony, których uzyskanie poprzedzone było koniecznością odbycia szkolenia i zdania egzaminu, którego zakres pokrywa się z zakresem szkolenia i egzaminu, wprowadzonych nową ustawą o transporcie drogowym i przepisami wykonawczymi. Za odbycie szkolenia, egzaminu i uzyskanie zezwolenia zmuszeni byli wnieść wymagane przepisami opłaty.

Na skutek sygnałów od obywateli w kwietniu 2003 r. Rzecznik podjął do zbadania sprawę zgodności z art. 42 Konstytucji regulacji katalogu czynów niedozwolonych w transporcie drogowym zawartym w rozporządzeniu w sytuacji, gdy wskazany przepis stanowi, że ustalanie czynów zabronionych i grożących za nie kar może mieć miejsce tylko w ustawie<sup>712</sup>. W udzielonej odpowiedzi Prezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował, że podziela wątpliwości Rzecznika co do zgodności z Konstytucją upoważnienia, udzielonego ministrowi właściwemu do spraw transportu w art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do szczegółowego określenia w drodze rozporządzenia wysokości kar za poszczególne czyny zabronione w tym transporcie. Ponieważ kwestia ta, zgodnie z właściwością, należy do Ministra Infrastruktury, wystąpienie zostało przekazane temu Ministrowi, który zainicjował stosowne zmiany w ustawie. W dniu 11 czerwca 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw. W przyjętej przez Sejm noweli do ustawy o

---

<sup>711</sup> RPO-432027-VI/02.

<sup>712</sup> RPO-424762-VI/02.

transporcie drogowym uwzględnione zostały uwagi podniesione w wystąpieniu Rzecznika z 10 kwietnia 2003 r.

W ubiegłym roku Rzecznik podjął do generalnego zbadania problem ustalenia wysokich opłat za wydanie kart pojazdów sprowadzanych z zagranicy i rejestrowanych na terytorium RP po raz pierwszy<sup>713</sup>. W skargach kwestionowano przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu. Wysokość opłat za wydanie karty pojazdu została zróżnicowana w zależności od tego, czy i na jakich zasadach pojazd był dopuszczony do ruchu w kraju pochodzenia. W większości spraw pobierano opłaty w najwyższej wysokości. Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury o wyjaśnienie jakie były motywy ustalenia opłat za wydanie karty pojazdu dla pojazdów rejestrowanych w Polsce po raz pierwszy w tak wysokiej kwocie 500 zł i 1.000 zł w stosunku do opłat uiszczanych dealerowi – około 35 zł i opłat za wydanie wtórnika – 75 zł oraz z jakiego powodu wysokość opłaty jest dwukrotnie wyższa w razie rejestracji w Polsce pojazdu nie dopuszczonego do ruchu w kraju pochodzenia lub dopuszczonego do ruchu czasowo albo warunkowo. W udzielonej odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury stwierdził, że problematyka ta określona została w kwestionowanym rozporządzeniu, zgodnie z brzmieniem wytycznych zawartych w art. 77 ust. 5 ustawy Prawo – o ruchu drogowym. Wysokość opłaty „uwzględnia zwiększone zadania organu rejestrującego w procesie pierwszej rejestracji pojazdu sprowadzonego z zagranicy”. Jednakże, mając na uwadze liczne wnioski wynikające z rocznej praktyki stosowania przedmiotowego rozporządzenia, przygotowano nowelizację omawianych przepisów, która przewiduje obniżenie wysokości opłaty za wydanie karty pojazdu. Rzeczywiście w dniu 21 sierpnia weszło w życie nowe rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu<sup>714</sup>, w którym wysokość opłat za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium RP ustalono w

---

<sup>713</sup> RPO-428205-VI/03.

<sup>714</sup> Dz.U. Nr 147, poz. 1310

jednakowej wysokości 500 zł, zaś opłatę za wydanie wtórnika karty w wysokości 75 zł.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Infrastruktury wystąpienie w sprawie kilku problemów powstałych na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>715</sup>. Przedmiotem tego wystąpienia były zagadnienia:

- braku przepisów przejściowych, umożliwiających ponowne zarejestrowanie sprawnego technicznie pojazdu, wycofanego z ruchu przed wejściem w życie tej ustawy,
- braku regulacji co do wysokości opłat za kursy dokształcające dla kierowców,
- braku możliwości prowadzenia pojazdów w czasie oczekiwania na wydanie wtórnika prawa jazdy, gdy oryginał został utracony wskutek kradzieży, zagubienia lub zniszczenia, oraz
- braku regulacji dotyczących wyznaczania przez wojewodów jednostek prowadzących składnice złomu, uprawnionych do wydawania zaświadczeń w celu wyrejestrowania pojazdu oraz ustalania wysokości opłat za takie złomowanie.

Dopiero w końcu grudnia 2003 r. Rzecznik otrzymał w tej sprawie stanowisko Ministra. Odnosząc się do problematyki braku możliwości ponownego zarejestrowania pojazdu, który został czasowo wycofany z ruchu przed 1 stycznia 1998 r. Minister stwierdził, że pojazdy takie należy uznać za zarejestrowane i mogą one zostać ponownie dopuszczone do ruchu. Wprowadzając ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. nowe zasady rejestracji i wyrejestrowania pojazdów przyjęto założenie, że wyrejestrowanie pojazdu następuje zawsze w przypadku trwałej i zupełnej utraty posiadania pojazdu w kraju (zniszczenie, kasacja, kradzież). Pojazdy wyrejestrowane w takim stanie prawnym nie podlegają powtórnej rejestracji z wyjątkiem pojazdu odzyskanego po kradzieży. Zdaniem Ministra ponowna rejestracja pojazdu wyrejestrowanego na stałe przed 1998 r. była możliwa w okresie od 1 stycznia 1998 r. do końca 2001 r. ze względu na brzmienie art. 79 ustawy Prawo o ruchu drogowym obowiązujące w tym okresie. Przez okres 4 lat właściciele pojazdów

---

<sup>715</sup> RPO-441261-VI/03.

wycofanych z ruchu na stałe przed 1998 r., a nie poddanych kasacji (złomowaniu) mogli je ponownie zarejestrować. Kwestia ustalenia wysokości opłat za prowadzenie kursów doszkalających dla kierowców wykonujących transport drogowy nie została uregulowana w ustawie Prawo o ruchu drogowym (a od dnia 1 stycznia 2004 r. w ustawie o transporcie drogowym), ani w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie kursów doszkalających. Opłaty te ustalane są przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego. Z treści odpowiedzi można wysnuć wniosek, że Minister nie widzi potrzeby ogólnego ustalania wysokości opłaty za kursy doszkalające kierowców wykonujących transport drogowy. Odnosząc się do sprawy braku możliwości prowadzenia pojazdów w okresie oczekiwania na wydanie wtórnika prawa jazdy, w sytuacji gdy pierwotny dokument został skradziony lub zgubiony, Minister poinformował, że w obecnej chwili problem ten został zminimalizowany, gdyż na wydanie wtórnika prawa jazdy czeka się maksymalnie 9 dni. Nie jest to więc okres, który uzasadniałby obecnie konieczność wprowadzenia dokumentu zastępczego. Natomiast w kwestii braku regulacji szczegółowych dotyczących działania składnic złomu, zajmujących się kasacją pojazdu, sprawy te należą do gestii resortu ochrony środowiska, który ma przygotować projekt ustawy w sprawie recyklingu pojazdów zużytych lub nie nadających się do użytkowania. Ustawa ta ma dostosować nasze prawo w tym zakresie do przepisów Dyrektywy 2000/53/WE i określić nowe wymagania dla podmiotów zbierających i demontujących takie pojazdy oraz ustalić warunki wydawania zaświadczeń celem wyrejestrowania tych pojazdów, a także ustalić zasady odpłatności w sprawach związanych z recyklingiem pojazdów.

## **17. Bezpieczeństwo obywateli**

Podobnie jak w latach poprzednich problematyka bezpieczeństwa obywateli była przedmiotem zainteresowania ze strony Rzecznika.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie gwałtownego wzrostu liczby rozbojów

popelnianych na szkodę osób pobierających pieniądze z banku<sup>716</sup>. Sprawcy działają w sposób zorganizowany, a ofiarami tego typu przestępstw padają najczęściej osoby w podeszłym wieku. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował Rzecznika, że w 2002 r. najwięcej napadów na osoby pobierające pieniądze z banków, zwłaszcza na osoby powyżej 60 roku życia odnotowano w województwie mazowieckim, w tym na terenie podległym Komendzie Stołecznej Policji. W okresach wzmożonych wypłat, w rejonach banków pełnią służbę dodatkowe patrole Policji, także nie umundurowane. W okolicach banków, bankomatów instalowany jest policyjny monitoring w postaci kamer. Powyższa sprawa pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika z uwagi na powtarzające się przypadki tego typu przestępstw, popelnianych przede wszystkim na szkodę ludzi starszych (emerytów), którzy w ich wyniku tracą środki na swoje utrzymanie.

2. Rzecznik zwrócił się także do Komendanta Głównego Policji w sprawie działań podejmowanych przez Policję w celu zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach. W ocenie Rzecznika sytuacja w tym względzie nie uległa poprawie. W mediach pojawiają się informacje, w których wskazuje się na przypadki rozbojów popelnianych na szkodę uczniów, a dotychczasowe działania Policji podejmowane dla zapewnienia bezpieczeństwa uczniów uznaje się za niewystarczające<sup>717</sup>. Zastępca Komendanta Stołecznego Policji w swojej odpowiedzi z dnia 11 czerwca 2003 r. podał jako przykład podejmowanych działań w ramach zapobiegania przestępczości, patologiom i demoralizacji w szkołach, jak też poza ich terenem, przeprowadzanie przez funkcjonariuszy Policji pogadank z dziećmi, rodzicami i pedagogami. Sprawdzonej formą prowadzonych przez warszawską Policję przedsięwzięć jest od ponad dwóch lat funkcjonowanie patroli szkolnych w rejonach szczególnie zagrożonych placówek oświatowych. W każdej jednostce organizacyjnej Komendy Stołecznej Policji utworzono komórki ds. nieletnich zajmujące się problematyką przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich. Ważnym elementem poprawy bezpieczeństwa jest

---

<sup>716</sup> RPO-428775-II/03 z dnia 23.01.2003 r.

<sup>717</sup> RPO-439771-II/03 z dnia 14.05.2003 r.

uspołecznienie działań policyjnych i włączenie w system podejmowanych przedsięwzięć placówek oświatowo-wychowawczych. Problem ten jest stale monitorowany przez Rzecznika, czego przykładem może być m.in. zorganizowana w dniu 12 listopada 2003 r. w Biurze Rzecznika konferencja, której tematem była poprawa stanu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży szkolnej. Rzecznik biorąc pod uwagę konieczność stworzenia i realizacji programu zapobiegającego zjawiskom patologii, których ofiarami są dzieci i młodzież zwrócił się do Prezesa Zarządu Unii Metropolii Polskich proponując ze swojej strony gotowość współpracy w zakresie programowania poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach metropolitarnych RP<sup>718</sup>.

3. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji w sprawie dotyczącej oddelegowania funkcjonariuszy pełniących służbę na terenie metra – do konwojowania oskarżonych. Władze metra – jak podają media – są zaniepokojone narastającą liczbą zgłoszeń o aktach wandalizmu i popełnianiu przestępstw<sup>719</sup>. Komendant Stołeczny Policji zapewnił Rzecznika, że stan bezpieczeństwa w metrze nie uległ pogorszeniu, a nawet odnotowano zmniejszenie liczby stwierdzonych przestępstw oraz wzrost efektywności służby prewencyjnej.

4. Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie efektywności monitorowania ulic przy pomocy kamer policyjnych. Impulsem do tego wystąpienia stało się pobicie przypadkowego przechodnia na ulicy Piotrkowskiej w Łodzi, na terenie monitorowanym przy pomocy kamer policyjnych. W swoim wystąpieniu Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o udzielenie informacji, czy problem efektywności działania monitoringu, a zwłaszcza jego wpływu na poprawę bezpieczeństwa w miastach, był przedmiotem oceny Komendy Głównej Policji i ewentualnie, jakie w związku z tym podjęto środki zaradcze<sup>720</sup>. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji w odpowiedzi z dnia 4 września 2003 r. poinformował, że objął osobistym nadzorem sprawę dotyczącą pobicia przechodnia (w dniu 16 grudnia 2003 r. zapadł wyrok skazujący sprawców pobicia na kary pozbawienia

---

<sup>718</sup> RPO-R-072-34/03

<sup>719</sup> RPO-443301-II/03 z dnia 16.06.2003 r.

<sup>720</sup> RPO-443836-II/03 z dnia 30.07.2003 r.

wolności). Ponadto wskazał, że w najbliższym czasie Komenda Główna Policji planuje rozpoczęcie badań efektywności działania monitoringu w aspekcie poprawy bezpieczeństwa w miastach. Ze statystyk policyjnych wynika, że w miastach gdzie działa monitoring wizyjny istotnie spadła liczba zdarzeń przestępczych. Problem ten znajduje się w stałym zainteresowaniu Rzecznika, który ponownie zwróci się do Komendanta Głównego Policji o udzielenie informacji o wynikach badań efektywności działania monitoringu wizyjnego.

5. Rzecznik wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji w sprawie działań Policji mających na celu zmniejszenie liczby kradzieży samochodów na terenie Warszawy<sup>721</sup>. W ocenie Rzecznika inicjowanie przez Policję tzw. samopomocy obywatelskiej jest ze wszechmiar pożądane, jednak ta forma zapobiegania przestępczości nie może zastępować profesjonalnego działania ze strony Policji. Komendant Stołeczny Policji poinformował, że w 2002 r. został powołany Wydział do walki z przestępczością samochodową KSP. Już w pierwszym roku funkcjonowania Wydziału odnotowano znaczny spadek dynamiki kradzieży samochodów. Mimo odnotowania spadku liczby kradzieży Kierownictwo KS nadal traktuje ten wynik jako niezadowalający i działania prewencyjne oraz operacyjne będą kontynuowane.

6. W związku z coraz liczniejszymi w ostatnich latach przypadkami zaginięć osób, zarówno małych dzieci, jak i nastolatków oraz osób starszych, Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji o udzielenie informacji odnośnie prawidłowości funkcjonowania organów Policji w tej materii oraz szybkości podejmowanych działań i ich skuteczności<sup>722</sup>. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że w 2002 r. skuteczność policyjnych działań poszukiwawczych wyniosła 82,1%. Zakończenie poszukiwań osób zaginionych następowało najczęściej ze względu na: powrót zaginionego do miejsca zamieszkania, ustalenie miejsca pobytu lub zatrzymanie przez Policję oraz odnalezienie jego zwłok. Ponad 75% osób zaginionych odnajduje się w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia zaginięcia. Poszukiwania osób zwykle nie trwają dłużej niż

---

<sup>721</sup> RPO-448569-II/03 z dnia 25.08.2003 r.

<sup>722</sup> RPO-449052-II/03 z dnia 14.10.2003 r.

rok. Przypadki, gdy policyjne poszukiwania osoby zaginionej trwają dłużej niż 10 lat są jednostkowe. Z udzielonej odpowiedzi wynika ponadto, iż Policja przywiązuje dużą wagę do poszukiwań osób, które ze względu na wiek lub stan zdrowia mogą stać ofiarami przestępstw. Problemy związane z zaginięciami osób są w stałym zainteresowaniu Rzecznika (m.in. Rzecznik współpracuje z organizacjami pozarządowymi, np. z Fundacją „Itaka”).

7. Jak wynika z informacji mediów, nastąpił niepokojący wzrost przestępczości w podwarszawskiej Magdalence i okolicznych miejscowościach, przy jednoczesnym braku skutecznych działań ze strony Policji. Wzrost poczucia zagrożenia skłonił obywateli do zorganizowania własnych patroli. Zdaniem Rzecznika taka inicjatywa ma z pewnością pozytywne aspekty, to jednak nieuczestniczenie w nich policjantów może doprowadzić do tragicznych w skutkach zdarzeń. Problem ten stał się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Stołecznego Policji<sup>723</sup>. W odpowiedzi z dnia 9 stycznia 2004 r. Komendant Stołeczny Policji przedstawił Rzecznikowi dane dotyczące skali przestępczości w Magdalence. Z danych tych wynika, że nastąpił nieznaczny wzrost niektórych kategorii przestępstw w 2003 r. w stosunku do roku 2002. W związku z tym Komendant Powiatowy Policji w Piasecznie odbył szereg spotkań z władzami samorządowymi omawiając stan bezpieczeństwa. Ich efektem było skierowanie większej ilości policjantów służby prewencyjnej, ruchu drogowego oraz pionu kryminalnego do realizacji zadań na wskazanych obszarach zagrożonych. O patrolach obywatelskich zorganizowanych przez mieszkańców Magdalenki Komenda Powiatowa Policji w Piasecznie nie była informowana. Niemniej jednak problem ten zostanie podjęty przez kierownictwo miejscowej jednostki Policji.

8. Rzecznik, mając na uwadze skargi wpływające do Biura dotyczące m. in. sposobu działania powszechnego numeru ratunkowego 112, zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o udzielenie informacji na jakich zasadach w chwili obecnej działa ten numer alarmowy<sup>724</sup>.

---

<sup>723</sup> RPO-455890-II/03 z dnia 8.12.2003 r.

<sup>724</sup> RPO-447446-II/03.

9. Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował działania podjęte jeszcze w 2002 r. w celu wyjaśnienia, czy podjęte przez funkcjonariuszy Policji interwencje – z użyciem środków przymusu bezpośredniego – wobec osób uczestniczących w akcjach protestacyjnych mających na celu obronę praw pracowniczych w związku z likwidacją zakładu pracy lub niewypłacaniem wynagrodzeń pracownikom były zgodne z obowiązującym w tej materii prawem. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie zasadności i legalności działań funkcjonariuszy Policji i pracowników firmy ochroniarskiej podjętych wobec osób protestujących w Fabryce Kabli w Ożarowie<sup>725</sup>. W odpowiedzi z dnia 29 stycznia 2003 r. Minister wyraził pogląd, że czynności wykonywane przez pracowników ochrony (łącznie ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego) były zgodne z przepisami ustawy o ochronie osób i mienia, a w konflikcie ożarowskim Policja nie broniła interesów właściciela zakładu, lecz działała w granicach danych jej przez ustawy uprawnień. Ponadto jak wynika z powyższej informacji w sprawie tej prowadzone jest postępowanie przygotowawcze przez Prokuraturę Rejonową w Pruszkowie. W 2003 r. Rzecznik systematycznie zwracał się do Prokuratora Rejonowego w Pruszkowie o kolejne informacje o biegu powyższego postępowania. Jak wynika z ostatniej informacji, która wpłynęła do Rzecznika w dniu 14 października 2003 r. postępowanie w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone. Sprawa pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika. Rzecznik kontynuował także działania podjęte w 2002 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji w czasie manifestacji pracowników szpitala im. Rydygiera we Wrocławiu. Między innymi monitorował bieg postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuraturę w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji. Śledztwo w tej sprawie zostało umorzone wobec nie popełnienia przestępstwa<sup>726</sup>.

W 2003 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie interwencji funkcjonariuszy Policji podczas

---

<sup>725</sup> RPO-424604-II/02 z dnia 14.01.2003 r.

<sup>726</sup> RPO-423788-II/02

protestu rolników. W trakcie podjętych działań w miejscowości Cienia w dniu 12 lutego 2003 r. policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego, w tym broni gładkolufowej, w wyniku czego jeden z protestujących stracił oko<sup>727</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika, że w proteście rolniczym brało udział około 800 osób. Zgromadzeni nie poddawali się poleceniom i apelom kierowanym przez policjantów wzywających do zachowania spokoju i rozejścia się, nie odniosły skutku również ostrzeżenia o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego. Jak wynika z treści informacji w związku z narastającą agresją protestujących i zagrożeniem życia oraz zdrowia funkcjonariuszy Policji został wydany rozkaz użycia broni gładkolufowej, w wyniku czego 8 osób doznało obrażeń ciała, w tym jedna osoba straciła oko. Poszkodowanych było także 5 policjantów biorących udział w starciu. Przebieg tych zdarzeń był wyjaśniany przez Prokuraturę Rejonową w Kaliszu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Rejonowego w Kaliszu o udzielenie informacji o stanie postępowań dotyczących tych zajść. Jak wynika z nadesłanych informacji śledztwo w sprawie czynnej napaści na funkcjonariuszy Policji zostało umorzone wobec niewykrycia sprawców przestępstwa. Postępowanie dotyczące przekroczenia uprawnień przez Wielkopolskiego Komendanta Policji w Poznaniu poprzez wydanie upoważnienia do podjęcia decyzji o użyciu środków przymusu bezpośredniego w postaci m. in. pocisków niepenetracyjnych zostało umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego, a w sprawie nieumyślnego spowodowania uszkodzenia ciała u jednego z demonstrantów (utrata oka) – wobec niewykrycia sprawcy przestępstwa. Rozstrzygnięcia te stały się już prawomocne. Mając to na uwadze Rzecznik zbada akta sprawy, dotyczące przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji i nieumyślnego spowodowania uszkodzenia ciała (utrata oka) u jednego z demonstrantów.

10. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o udzielenie informacji o ustaleniach poczynionych w postępowaniu przygotowawczym w sprawie akcji Policji przeprowadzonej w nocy z 5 na

---

<sup>727</sup> RPO-432175-II/03 z dnia 17.02.2003 r.

6 marca 2003 r. w Magdalence oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o dotychczasowych ustaleniach i podjętych decyzjach w tej sprawie w związku z przedłożeniem raportu Komisji powołanej do zbadania prawidłowości tej akcji policyjnej<sup>728</sup>. W odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika, że Komisja, biorąc pod uwagę ustalenia dokonane w ramach czynności wyjaśniających wnioskuje do Komendanta Głównego Policji m.in. o:

- wyróżnienie policjantów biorących udział w działaniach szturmowych oraz w akcji ratowniczej,
- wydanie przez Komendanta Głównego Policji przepisów zapewniających opiekę medyczną podczas szkolenia i ratownictwo medyczne w czasie działań bojowych pododdziałów antyterrorystycznych,
- przygotowanie przez Komendanta Głównego Policji i przedłożenie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji projektów uregulowań prawnych dotyczących przypadków i zasad użycia broni palnej przez snajpera, zastosowania przez pododdziały antyterrorystyczne granatników typu wojskowego oraz materiałów wybuchowych przy wejściach do obiektów i pomieszczeń,
- spowodowania przeprowadzenia przez komendantów wojewódzkich Policji i Dyrektora CBS KGP przeglądu pododdziałów antyterrorystycznych pod kątem zgodności z normami sprzętu m. in. techniki policyjnej,
- spowodowanie ścisłego przestrzegania przepisów zawartych w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko – pirotechnicznych,
- wszczęcie postępowań dyscyplinarnych wobec wskazanych funkcjonariuszy Policji.

Wszystkie zalecenia zostały przyjęte przez Komendanta Głównego Policji. Natomiast z informacji nadesłanej z prokuratury wynika, że postępowanie w sprawie m.in. niedopełnienia obowiązków służbowych

---

<sup>728</sup> RPO-435415-II/03 z dnia 18.03.2003 r.

przez funkcjonariuszy Policji odpowiedzialnych za przeprowadzenie akcji w Magdalence toczy się w Prokuraturze Okręgowej w Ostrołęce. Przewidywany termin zakończenia tego śledztwa został wyznaczony na styczeń 2004 r.

11. Rzecznik Praw Obywatelskich analizując skargi obywateli wpływające do jego Biura zwrócił uwagę na stawiane w nich zarzuty pod adresem organów Policji, wskazujące m.in. na nieprawidłowości przy realizacji tzw. czynności poszukiwawczych w związku z wydaniem listu gończego. Przykładem tego typu uchybień może być sprawa<sup>729</sup>, w której funkcjonariusze Policji błędnie poinformowali sąd o rzekomym ukrywaniu się oskarżonego (osoby niekaranej, cieszącej się dobrą opinią i stojącej pod zarzutem nieumyślnego paserstwa – zakupu używanego i uszkodzonego piecyka gazowego od syna pokrzywdzonej za kwotę 40 zł) przed wymiarem sprawiedliwości, co spowodowało w konsekwencji jego osadzenie w areszcie śledczym na podstawie wydanego listu gończego. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Komendant Główny Policji wyjaśnił, że sprawa została szczegółowo zbadana, a wobec funkcjonariuszy winnych zaniedbań służbowych wyciągnięto stosowne konsekwencje, a zasygnalizowane przez Rzecznika uwagi zostały uwzględnione w procesie szkolenia Policji. Zdaniem Rzecznika informacje dotyczące ustalenia miejsca pobytu oskarżonego (podejrzanego) powinny zawierać w szczególności: 1) daty i godziny sprawdzeń w miejscu zamieszkania, 2) dane uzyskane z rozmów z sąsiadami i dozorcą, 3) ustalenia poczynione w miejscu pracy. Na tle przedstawionej sprawy nasuwa się wniosek, że dopiero po wyczerpaniu wszystkich możliwości można uznać, że miejsce pobytu danej osoby jest nieznanne, co może narazić obywatela na poważne konsekwencje prawne (np. pozbawienie wolności).

12. W publikacjach prasowych opisano nowe okoliczności związane z tzw. „aferyą dializową” mającą mieć miejsce w szpitalu im. Kopernika w Łodzi, która to sprawa m.in. w wyniku działań Policji została nagłośniona przez media w sierpniu 2003 roku. Jak podają Autorzy publikacji funkcjonariusze Policji prowadzący postępowanie w sprawie zakupu przez

---

<sup>729</sup> RPO-448113-II/03 z dnia 26.09.2003 r.

łódzki szpital płynów do dializ, dopuścili się licznych uchybień procesowych związanych przede wszystkim z niewystarczającym sprawdzeniem uzyskanych informacji o charakterze operacyjnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o wyjaśnienie tych zarzutów<sup>730</sup>. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi w dniu 4 grudnia 2003 r. Komendant Główny Policji stwierdził, iż materiały zgromadzone przez Policję uzasadniały wszczęcie śledztwa i przedstawienie zarzutów podejrzanym; Prokuratura Okręgowa w Łodzi, po przeanalizowaniu akt sprawy, nie stwierdziła bezprawnego działania Policji; z uwagi na duże zainteresowanie medialne – postępowanie przygotowawcze zostało objęte nadzorem szczególnym przez Wydział Dochodzeniowo – Śledczy Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi. Sprawa ta pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika, który zwróci się w najbliższym czasie do Prokuratora Okręgowego w Łodzi o udzielenie informacji o jej aktualnym stanie.

13. W zainteresowaniu Rzecznika znalazły się również zakrojone na szeroką skalę działania Policji, zmierzające do wykrycia sprawców dystrybucji nielegalnych programów komputerowych, polegające między innymi na przeszukiwaniu mieszkań nabywców tych programów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o ocenę zasadności działań podejmowanych w tych sprawach, a w szczególności, czy czynności wykonywane przez funkcjonariuszy Policji zostały usankcjonowane decyzjami organów prokuratury. W tej sprawie Rzecznik wystąpił również do Komendanta Głównego Policji z prośbą o polecenie zbadania zasadności i legalności działań policjantów<sup>731</sup>. Z informacji Pierwszego Zastępcy Komendanta Głównego Policji wynika, że działania Policji były w pełni uzasadnione i legalne oraz zmierzały do wykrycia sprawców dystrybucji nielegalnych programów komputerowych, plików muzycznych i filmów. Wybór tych osób, u których dokonywano przeszukania, wynikał ze zgromadzonego materiału dowodowego. Wszelkie czynności w tych sprawach Policja wykonywała na zlecenie Prokuratury, działając na podstawie postanowień o dokonaniu

---

<sup>730</sup> RPO-453350-II/03 z dnia 5.11.2003 r.

<sup>731</sup> RPO-457113-II/03 z dnia 5.12.2003 r.

przeszukania wystawionych przez prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze. W swojej odpowiedzi z dnia 21 stycznia 2004 r. Prokurator Krajowy wskazał, iż w przeważającej części przypadków funkcjonariusze działali na podstawie wydanych przez prokuratorów postanowień o przeszukaniu pomieszczeń, a tylko w kilku z własnej inicjatywy (dotyczyło to zazwyczaj sytuacji nie cierpiących zwłoki, kiedy nie było możliwości uzyskania zgody prokuratora, a przeszukanie należało przeprowadzić natychmiast, co znajduje odzwierciedlenie w art. 220 § 3 Kpk). W ocenie Prokuratora Krajowego wszystkie przeszukania były zasadne, prawidłowe i zostały zatwierdzone przez nadzorujących sprawy prokuratorów.

14. Rzecznik podjął również działania w sprawie siłowego wyrzucenia lokatorki z wynajmowanego przez nią mieszkania przez właściciela tej nieruchomości. Wezwani na miejsce zdarzenia funkcjonariusze Policji – według relacji mediów – nie podjęli żadnych działań, argumentując, iż nie mają stosownych ku temu uprawnień, a dyżurny komisariatu miał odmówić przyjęcia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa<sup>732</sup>. W dniu 6 października 2003 r. Rzecznik otrzymał stanowisko zajęte w tej sprawie przez Komendanta Stołecznego Policji. Wynika z niego, iż większość zarzutów stawianych funkcjonariuszom Policji przez media nie potwierdziła się. Otóż w obecności policjantów nie doszło do naruszenia prawa (po przybyciu na miejsce zdarzenia zapoznali się z relacją obu stron i udzielili im stosownych wyjaśnień, a lokatorka mieszkania nie została wyrzucona z niego siłą przez właściciela w obecności funkcjonariuszy Policji). Natomiast stwierdzono w tej sprawie nieprawidłową postawę dyżurnego Komendy Rejonowej Policji, który na podstawie telefonicznych relacji stron konfliktu, będąc nieświadomym zaistniałych w umowie najmu wad prawnych oraz nie posiadając dostatecznej wiedzy z zakresu prawa lokalowego wykroczył poza ustawowe granice działania Policji i opowiedział się po stronie właściciela lokalu, bezzasadnie dając mu w ten sposób przyzwolenie na usunięcie lokatorki z wynajmowanego przez nią mieszkania. Stwierdzone w powyższej sprawie uchybienia będą

---

<sup>732</sup> RPO-448568-II/03 z dnia 28.08.2003 r.

wykorzystane w cyklu szkoleń służb dyżurnych wszystkich stołecznych jednostek policji.

15. W związku z doniesieniami mediów o toczących się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pracach legislacyjnych, zmierzających do wydania przepisów, umożliwiających Policji prowadzenie pracy operacyjnej z nieletnimi, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA o poinformowanie o stanie zaawansowania tych prac oraz – w miarę możliwości – nadesłanie kopii projektowanych przepisów<sup>733</sup>. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA poinformował Rzecznika, że w programie poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska” wskazano na potrzebę dokonania nowelizacji obowiązujących przepisów, która pozwoliłaby na przyznanie Policji uprawnień do znacznie szerszego prowadzenia – pod szczególnym nadzorem – prostych form pracy operacyjnej z nieletnimi. Wykluczono jednak jednoznacznie taki kierunek zmian, które umożliwiłyby pozyskiwanie agentów spośród nieletnich. W dniu 13 stycznia 2004 r. Rzecznik został poinformowany o tym, że ostatecznie nie powstał projekt przepisów regulujących powyższą materię. Zdaniem Rzecznika umożliwienie Policji pracy operacyjnej z nieletnimi jest wysoce kontrowersyjne i mogłoby doprowadzić do szeregu nadużyć, a rozszerzenie uprawnień Policji w tej kwestii nie spowodowałoby poprawy stanu bezpieczeństwa. Dlatego też z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że prace legislacyjne nie doprowadziły do powstania takiego projektu.

16. Na poczucie bezpieczeństwa obywateli i na ich zaufanie do organów państwa duży wpływ ma szybkie i skuteczne reagowanie przez Policję na sygnały o popełnianiu czynów zabronionych oraz zagrożeniu przestępczością. Osoby zgłaszające się do Policji nie mogą być z tego tytułu narażone na odwet ze strony sprawców przestępstw. Mają one prawo oczekiwać ze strony Policji skutecznej ochrony. Wpływające do Rzecznika skargi wskazują na wiele nieprawidłowości w tym względzie. Za najbardziej jaskrawy przykład tego typu nieprawidłowego reagowania Policji na sygnały obywateli może posłużyć sprawa mieszkańca Krakowa, który od dłuższego czasu próbował bezskutecznie zainteresować organy

---

<sup>733</sup> RPO-428868-II/03 z dnia 20.01.2003 r.

ścigania składanymi przez siebie zawiadomieniami o popełnieniu szeregu przestępstw na jego szkodę i mieszkańców budynku, którego jest lokatorem. W odwecie za podejmowane działania zniszczono mu samochód, a także pod jego adresem były kierowane groźby. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z prośbą o ustosunkowanie się do stawianych przez media i samego zainteresowanego zarzutów w stosunku do funkcjonariuszy Policji<sup>734</sup>. Odpowiadając na pismo Rzecznika Komendant Wojewódzki Policji wskazał, że zasadność decyzji merytorycznych i działań procesowych podejmowanych w tym zakresie przez krakowską Policję została zweryfikowana m.in. przez prokuraturę. Ponadto uznano, że istotnie część prowadzonych spraw cechowała powierzchowność, przewlekłość i brak dociekliwości. Uwzględniając wagę i ilość stwierdzonych nieprawidłowości zobowiązano Komendanta Miejskiego Policji do wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec funkcjonariuszy Policji winnych powstałych uchybień i zaniedbań. Komendant Wojewódzki poinformował nadto Rzecznika, że w tej sprawie zintensyfikowano prace o charakterze operacyjno – wykrywczym. Problem ten jest w stałym zainteresowaniu Rzecznika i będzie on podejmował dalsze działania w tej materii. Między innymi Rzecznik zwrócił się w tej sprawie o wyjaśnienia do krakowskiej prokuratury.

## **18. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym**

W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik dostrzega konieczność pilnego podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ponoszenia kosztów obdukcji lekarskich przez osoby pokrzywdzone w wyniku przestępstwa<sup>735</sup>. Otóż prokuratorzy żądają od osób pokrzywdzonych wyników obdukcji lekarskich dla celów dowodowych. Pokrzywdzeni nie

---

<sup>734</sup> RPO-449058-II/03.

<sup>735</sup> RPO-429383-II/03 z dnia 6.02.2003 r.

są w stanie ponieść wysokich kosztów obdukcji, a tym samym dostarczyć organom ścigania dowodu niezbędnego do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Prowadzi to w efekcie do niezgodnej z zasadą legalizmu rezygnacji z wszczęcia postępowania o przestępstwo objęte ustawowym obowiązkiem ścigania. W odpowiedzi z dnia 27 lutego 2003 r. Prokurator Krajowy uznał za nieprawidłową praktykę żądania przez prokuratorów od osób pokrzywdzonych tzw. obdukcji lekarskich, tj. orzeczeń lekarskich stwierdzających charakter i stopień doznanych obrażeń ciała. Jednak odnosząc się do problemu ponoszenia przez pokrzywdzonych kosztów zaświadczeń lekarskich w oparciu o które wydawana jest na zlecenie prokuratora opinia sądowo-lekarska, Prokurator Krajowy wyraził pogląd, że zaświadczenia lekarskie, które z punktu widzenia karno-procesowego nigdy nie mogą zastąpić wymaganej opinii lekarza biegłego, nie mogą być finansowane w ramach wydatków Skarbu Państwa z tytułu kosztów procesu. W kolejnym wystąpieniu skierowanym do Prokuratora Krajowego w tej sprawie Rzecznik wskazał, że powyższa odpowiedź nie rozwiewa jego wątpliwości związanych z tym problemem<sup>736</sup>. Organ procesowy nie może bowiem uzależniać stwierdzenia spełnienia przesłanki ustawowej do wszczęcia postępowania od faktu dostarczenia przez ofiarę tego typu zaświadczenia lekarskiego. Osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym teoretycznie mogą w ramach zwykłej wizyty lekarskiej poprosić o kserokopię ze swojej karty. Zapis dostrzeżonych przez lekarza obrażeń może być brany pod uwagę jako dowód w sprawie. Zapisem takim nie będą jednak dysponować ofiary przestępstw, które nie są objęte ubezpieczeniem zdrowotnym i nie mają środków na opłacenie takiej wizyty lekarskiej. W ocenie Rzecznika taka praktyka nie może być uznana za właściwą. Prokurator Krajowy co do zasady podziela pogląd, iż organ procesowy nie może uzależniać wszczęcia postępowania od dostarczenia przez osobę pokrzywdzoną, która doznała w wyniku przestępstwa obrażeń ciała, zaświadczenia lekarskiego zawierającego opis stwierdzonych obrażeń. Prokurator Krajowy wskazał ponadto, że w przypadku osób nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym, gdy zachodzi potrzeba udokumentowania odniesionych obrażeń ciała, a

---

<sup>736</sup> RPO-429383-II/03 z dnia 28.05.2003 r.

nie wystarczy do tego opis widocznych obrażeń w protokole, bądź utrwalonych dokumentacją fotograficzną, prokurator winien w takiej sytuacji skierować pokrzywdzonego na badanie lekarskie, a gdy są podstawy do wszczęcia postępowania z urzędu – zlecić biegłemu wydanie opinii co do stopnia uszkodzenia ciała. Zawieranie niekiedy między konkretnym organem procesowym a pobliską placówką służby zdrowia umów o bezpłatne wykonywanie tzw. obdukcji, może jednak mieć charakter wyłącznie lokalny, bowiem brak jest podstawy prawnej do narzucenia służbie zdrowia powszechnej praktyki tego rodzaju.

2. Rzecznik wystąpił również do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>737</sup> w sprawie pobierania zbyt wysokich opłat kancelaryjnych za kserokopie i odpisy dokumentów z akt sprawy. W wystąpieniu tym Rzecznik postulował obniżenie kwot opłat kancelaryjnych oraz podjęcie działań zmierzających do zmiany praktyki nieprawidłowego stosowania w niektórych sądach przepisów, dotyczących wydawania kserokopii i uwierzytelnionych odpisów dokumentów z akt sprawy. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 17 marca 2003 r. poinformował Rzecznika, że ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>738</sup>, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2003 r., przewiduje pożądane zmiany w obrębie art. 156 Kpk. Konkretnie, rozszerza krąg osób uprawnionych do przeglądania akt i sporządzania z nich odpisów o podmiot określony w art. 416 Kpk oraz daje wszystkim uprawnionym możliwość wnioskowania o wydanie, na ich koszt, kserokopii dokumentów z akt sprawy. Ponadto, w dodanym § 6 art. 156 Kpk upoważnia się Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty za wydanie kserokopii oraz uwierzytelnionych odpisów, z uwzględnieniem kosztów wykonania kserokopii. Tak ustalone opłaty uwzględniają bowiem rzeczywiste koszty czynności, od których mają być pobierane i korespondują z opłatami kancelaryjnymi za podobne czynności w sprawach cywilnych. Nawiązując

---

<sup>737</sup> RPO-429461-II/03 z dnia 14.02.2003 r.

<sup>738</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 155

do poprzedniego wystąpienia w tej samej sprawie<sup>739</sup> i do treści powyższej odpowiedzi Rzecznik stwierdził, że zapisy dotyczące wysokości opłat kancelaryjnych w sprawach cywilnych kolidują z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantującym prawo do sądu. Rozważenia wymaga weryfikacja kosztów administracyjnych wiążących się z wydaniem stronie postępowania lub innemu uczestnikowi postępowania karnego odpisu decyzji procesowej bądź innego dokumentu z akt. Rzecznik postuluje wprowadzenie w prokuraturach i sądach powszechnie dostępnej informacji o różnicach w kosztach odpisu i kopii strony akt sprawy, a także kiedy dla podjęcia czynności procesowej wymagany jest odpis dokumentu. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 1 lipca 2003 r. nie podzielił poglądu Rzecznika, by przepisy w zakresie wysokości omawianych opłat kolidowały z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz mogły powodować rezygnację przez osoby pokrzywdzone przestępstwem z aktywnego uczestnictwa w procesie i dochodzeniu swoich praw przed sądem. Zgodnie z sugestią Rzecznika polecono jednak wprowadzić w sądach i w prokuraturach czytelną i dostępną informację o różnicach w kosztach między uwierzytelnionym odpisem a kserokopią dokumentu z akt sprawy.

3. W związku z nowelizacją Kodeksu postępowania karnego, powodującą konieczność dokonania zmian druku załącznika do protokołu przesłuchania pokrzywdzonego, tzw. „Pouczenia pokrzywdzonego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach”, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie o ewentualnych działaniach, mających na celu aktualizację treści pouczenia. W szczególności Rzecznik jest zainteresowany, czy w pouczeniu została zamieszczona dokładna, bardziej obszerna niż dotychczas, informacja o instytucji mediacji – lub jest projektowany taki zapis. Zdaniem Rzecznika, wydaje się nieodzowne, aby dokument ten wskazywał prawa pokrzywdzonych w sposób opisowy z zachowaniem powołania podstawy prawnej, ale bez przytaczania *expressis verbis* treści poszczególnych

---

<sup>739</sup> RPO-429461-II/03 z dnia 28.05.2003 r.

artykułów. Ułatwiłoby to zrozumienie treści pouczenia. Jak wynika z informacji Zastępcy Komendanta Głównego Policji przekazane przez Rzecznika uwagi i propozycje zostaną wykorzystane przy opracowywaniu wzorów druków procesowych<sup>740</sup>.

4. Analiza kierowanych do Rzecznika spraw, a także sygnały płynące od organizacji pozarządowych, takich jak Niebieska Linia, Centrum Praw Kobiet, Fundacja „Pomoc kobietom i dzieciom”, wskazują na niekorzystną dla pokrzywdzonych praktykę procesową polegającą na umarzaniu postępowań w sprawach z art. 207 Kk (znęcanie się fizyczne i psychiczne nad członkiem rodziny), w następstwie wyodrębnienia zarzutów kwalifikowanych jako czyny ścigane z oskarżenia prywatnego, bądź też uznanych za noszące cechy znikomej społecznej szkodliwości ze względu na fakt rozpatrywania ich w oderwaniu od pozostałych zachowań. Z informacji uzyskanych od samych pokrzywdzonych oraz od wspomnianych organizacji pozarządowych zajmujących się m.in. pomocą ofiarom przestępstw wynika, że częste jest umarzanie spraw z art. 207 Kk na prośbę pokrzywdzonych oraz ze względu na odmowę składania przez nich zeznań, a także uznawanie zeznań pokrzywdzonego za jedyny dowód w sprawie, z pominięciem innych źródeł dowodowych – np. protokołów Niebieskich Kart, czy też zeznań podejmujących interwencję funkcjonariuszy Policji. Nadto, podnoszony jest zarzut, że organy ścigania nie traktują informacji od pokrzywdzonych o zastraszaniu ich przez osoby oskarżone o czyn z art. 207 Kk – jako zawiadomienia o przestępstwie z art. 190 Kk (groźby karalne) i 245 Kk (zmuszanie świadka). Problematyka ta stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika skierowanego do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w którym Rzecznik ponadto zwrócił uwagę na to, że rzadko organy postępowania stosują środek zapobiegawczy polegający na zakazie zbliżania się – w toku postępowania karnego – przez podejrzanego (oskarżonego) do ofiary przestępstwa. Rzecznik zwrócił się o rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany brzmienia art. 275 Kpk poprzez dodanie zapisu stanowiącego *expressis verbis* o możliwości wydania postanowienia w powyższej materii, jak też o czasowym opuszczeniu

---

<sup>740</sup> RPO-446391-II/03 z dnia 22.07. i 9.09.2003 r.

przez podejrzanego (oskarżonego) wspólnego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania<sup>741</sup>. W odpowiedzi udzielonej dnia 4 grudnia 2003 r. Prokurator Krajowy odniósł się między innymi do propozycji nowelizacji art. 275 Kpk uznając, że przepis ten pozwala zobowiązać podejrzanego (oskarżonego) w ramach dozoru Policji, aby nie zbliżał się on do pokrzywdzonego lub określonego miejsca, a art. 253 § 1 Kpk daje możliwość zmiany środka zapobiegawczego na surowszy w razie niezastosowania się podejrzanego (oskarżonego) do orzeczonego przez organ procesowy zakazu. Natomiast wyegzekwowanie wykonania zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego np. w sytuacji, gdy podejrzany (oskarżony) jest właścicielem lub głównym lokatorem zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym mieszkania jest możliwe wyłącznie poprzez wdrożenie postępowania o np. eksmisję.

5. W dniu 10 marca 2003 r. odbyła się z inicjatywy Rzecznika, druga część konferencji poświęconej przemocy w rodzinie zatytułowana „Dzieci – ofiary przemocy w rodzinie”. Współorganizatorami byli Rzecznik Praw Dziecka oraz Sejmowa Komisja ds. Dzieci i Młodzieży. Uczestnicy konferencji (m.in. sędziowie, prokuratorzy, policjanci, eksperci z dziedziny prawa karnego, reprezentanci organizacji społecznych) wystąpili z propozycją wprowadzenia m.in. programu monitorowania sytuacji zagrożenia dzieci w Polsce, co mogłoby wpłynąć na zahamowanie rosnącej fali przestępstw popełnianych na dzieciach. Zarys tego programu został przedstawiony przez Rzecznika Prasowego Głównego Urzędu Statystycznego. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego o poinformowanie o możliwości wprowadzenia tego programu jako elementu programu badań GUS-u<sup>742</sup>. Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego poinformował Rzecznika, że badania prowadzone przez GUS nie uwzględniają wszystkich aspektów warunków życia dzieci. Z uwagi na to rozważa on możliwość prowadzenia monitoringu warunków życia i zagrożeń dzieci w ramach badań modułowych dotyczących warunków życia i poziomu

---

<sup>741</sup> RPO-453872-II/03 z dnia 13.11.2003 r.

<sup>742</sup> RPO-442491-II/03 z dnia 12.06.2003 r.

zaspokojenia potrzeb dzieci w rodzinie. Przeprowadzenie takiego badania po raz pierwszy będzie możliwe nie wcześniej niż w 2006 r.

6. W dniach 2-4 czerwca 2003 r. w Dublinie podczas konferencji dotyczącej ofiar i świadków przestępstw, przedstawiciele rządów państw przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym przedstawiciele polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, pracowali nad narodowymi planami działania organów i instytucji rządowych oraz dostosowaniem prawa krajów akcesyjnych do postanowień Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w tym przedmiocie<sup>743</sup>. W odpowiedzi z dnia 1 października 2003 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika m.in., że do działań ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości na rzecz ofiar przestępstw można zaliczyć: 1) próby stworzenia ustawy o funduszu kompensacyjnym; 2) Polską Kartę Praw Ofiary; 3) uznanie 22 lutego Dniem Ofiar Przestępstw; 4) zeszłoroczny Tydzień Ofiar Przestępstw; 5) konferencje i szkolenia. Ponadto w powyższym piśmie wskazano, że Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Ogólnopolskim Forum na Rzecz Ofiar Przestępstw opracowało założenia do Krajowego Planu Działań na Rzecz Ofiar Przestępstw.

7. Rzecznik wychodząc naprzeciw realizacji art. 4 Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym zobowiązującej państwo do zapewnienia ofierze – już podczas pierwszego kontaktu – dostępu do ważnych, z punktu widzenia jej interesów, informacji dotyczących m.in. organizacji i służb, do których może się zwrócić o pomoc, rodzaju pomocy, którą może uzyskać, zakresu i warunków dostępu ofiary do porad prawnych, pomocy prawnej, i innego rodzaju poradnictwa, wystąpił z inicjatywą zebrania oraz upowszechnienia informacji o formach, a także dostępności szeroko rozumianej pomocy dla ofiar przestępstw realizowanej w Polsce<sup>744</sup>. W tym celu zwrócił się z pismem do wszystkich wojewodów, których odpowiedzi

---

<sup>743</sup> RPO-445687-II/03 z dnia 16.07.2003 r.

<sup>744</sup> RPO-442077-II/03 z dnia 28.05.2003 r.

pozwołyły stworzyć zbiór danych na temat rodzaju i zakresu usług dostępnych dla ofiar przestępstw w Polsce. Ponadto Rzecznik aktywnie działa na rzecz stworzenia profesjonalnej sieci pomocy dla ofiar przestępstw w ramach organizacji pozarządowych<sup>745</sup>.

8. Już w październiku 1999 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego sygnalizując problem potrzeby poprawy sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem, a w szczególności wnosząc o rozważenie utworzenia państwowego funduszu kompensacyjnego, z którego, w określonych sytuacjach, ofiary przestępstw mogłyby otrzymywać stosowne zadośćuczynienie. Rzecznik zwrócił wtedy, między innymi, uwagę na fakt, iż problematyka zapewnienia ochrony niezbędnych praw ofiarom przestępstw jest przedmiotem uregulowań zawartych w: Deklaracji podstawowych zasad sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 29 listopada 1985 r. (rezolucja Nr 40/34), Europejskiej Konwencji z 24 listopada 1983 r. o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy, a także w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy: Nr R(85)11 z 28 czerwca 1985 r w sprawie pozycji ofiary w ramach prawa i procesu karnego oraz Nr R(87)21 z 17 września 1987 r. w sprawie pomocy ofiarom przestępstw i zapobiegania wiktyimizacji. W odpowiedzi z dnia 3 grudnia 1999 r. Minister zapewnił Rzecznika, iż podjęto prace legislacyjne nad aktem prawnym tworzącym fundusz kompensacyjny. Kolejne pisma informowały o przebiegu prac legislacyjnych. Jednak ostatnia informacja, dotycząca omawianej kwestii, zawarta w piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego z dnia 12 maja 2003 r. wzbudziła zaniepokojenie Rzecznika. Wynika z niej bowiem, iż prace nad projektem ustawy o zasadach przyznawania kompensaty dla ofiar przestępstw zostały wstrzymane do czasu wypracowania nowej koncepcji. Powodem wstrzymania prac był sprzeciw Ministra Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec rozwiązań zaproponowanych w projekcie. Minister Finansów ocenił ten projekt jako będący zaprzeczeniem przyjętego kierunku prac Rządu i Parlamentu,

---

<sup>745</sup> RPO-446451-II/03.

zmierzającego do ograniczenia funkcjonowania agencji, funduszy i fundacji i niepowoływania nowych funduszy celowych. Negatywna opinia projektu wynika także z niemożliwości wyliczenia skutków finansowych projektowanych rozwiązań w zestawieniu z trudną sytuacją finansów publicznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyjaśnił natomiast, iż powołany został do realizowania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych wobec czego nie może brać na siebie żadnych nowych zobowiązań, których realizacja musiałaby się odbyć kosztem jego podstawowych zadań. W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba powstania odpowiednich regulacji w omawianym zakresie także w Polsce oraz ratyfikowania przez Polskę wskazanej wyżej Konwencji. Powyższa kwestia stała się przedmiotem kolejnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>746</sup>. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi na powyższe wystąpienie przesłał kopię projektu ustawy o zasadach przyznawania kompensaty dla ofiar przestępstw oraz uwagi zgłoszone do tego projektu w toku uzgodnień międzyresortowych. W następstwie niemożności uzgodnienia stanowisk projektowi ustawy nie nadano dalszego biegu w toku prac legislacyjnych. Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad założeniami nowego projektu ustawy dotyczącej funduszu kompensacyjnego. Obecnie Rzecznik rozważa konieczność ponownego wystąpienia w tej sprawie.

9. Rzecznik wystąpił również do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie niewłaściwego gospodarowania środkami pochodzącymi z nawiązek zasądzanych przez sądy na rzecz stowarzyszeń zajmujących się pomocą ofiarom wypadków drogowych<sup>747</sup>. W ocenie Rzecznika nieprawidłowości w opisanym zakresie dowodzą potrzeby przyspieszenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym. Objęcie uregulowaniami projektowanej ustawy także ofiar wypadków drogowych oraz wprowadzenie przepisu zobowiązującego sądy do przekazywania środków pochodzących z nawiązek również do państwowego funduszu

---

<sup>746</sup> RPO-248049-II/97 z dnia 27.05.2003 r.

<sup>747</sup> RPO-437664-II/02 z dnia 15.04.2003 r.

kompensacyjnego pozwoliłoby na właściwe wykorzystanie tych środków, a także sprawowanie należytej kontroli nad sposobem ich wydatkowania. W odpowiedzi z dnia 14 maja 2003 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, w którym przewiduje się m.in. zmianę przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, zgodnie z którą do sum pieniężnych przekazanych organizacjom społecznym i instytucjom z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych miałyby odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>748</sup>, dotyczące dotacji ze środków publicznych. Unormowanie takie pozwoliłoby na realną kontrolę sposobu wydatkowania przedmiotowych środków finansowych.

10. W dniu 8 października 2003 r. w Warszawie, odbyła się prezentacja raportu Funduszu Ludnościowego Narodów Zjednoczonych (UNFPA) pt.: „Sytuacja ludności świata 2003 – Ponad miliard nastolatków – inwestowanie w ich zdrowie i prawa”, podczas której Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn przedstawiła dane statystyczne, z których wynika, iż w roku 2003 urodziło się 50-cioro dzieci, których matki nie ukończyły 15-go roku życia. Mając to na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z prośbą o udzielenie informacji, jaka jest skala tego problemu, a w szczególności w ilu sprawach prowadzonych w roku 2003 o czyn z art. 200 § 1 Kodeksu karnego (doprowadzenie małoletniego poniżej lat 15 do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności), zapadły prawomocne postanowienia o odmowie wszczęcia bądź umorzeniu postępowania przygotowawczego, a także prawomocne orzeczenia sądu – w następstwie wniesienia aktu oskarżenia<sup>749</sup>. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 3 grudnia 2003 r. przesłał w załączeniu informację, która była przedmiotem wystąpienia w Sejmie Ministra Sprawiedliwości na temat ścigania i praktyki orzeczniczej w sprawach przeciwko osobom stojącym pod zarzutem popełnienia czynu

---

<sup>748</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

<sup>749</sup> RPO-453136-II/03 z dnia 31.10.2003 r.

z art. 200 § 1 Kodeksu karnego, a także przedstawił dane statystyczne dotyczące prawomocnych skazań z art. 200 § 1 Kodeksu karnego (dane za rok 2001) oraz ilości i sposobu zakończenia przez prokuratury postępowań przygotowawczych w tej kategorii spraw (dane za 2003 rok). Rzecznik występował również w sprawach indywidualnych na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem z art. 200 § 1 Kodeksu karnego m. in. do Zarządu Fundacji Pomocy Ofiarom Przestępstw o rozważenie możliwości udzielenia stosownego wsparcia materialnego (ze skutkiem pozytywnym)<sup>750</sup>.

11. W związku z publikacjami prasowymi dotyczącymi niewłaściwego traktowania przez personel pensjonariuszy Domu Pomocy Społecznej w miejscowości Biała Wielka oraz braku właściwej reakcji ze strony organów prokuratury, Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o polecenie dokonania kontroli prawidłowości działań prokuratury w tej sprawie i zasadności umorzeń postępowań przygotowawczych, a także o udzielenie informacji, czy tego rodzaju postępowania były już przedmiotem zainteresowania Prokuratury Krajowej i jaka w związku z tym jest ocena działań urzędów prokuratorskich w tej materii<sup>751</sup>. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika pismem z dnia 25 listopada 2003 r., że postępowania w wyżej opisanej sprawie zostały podjęte, a następnie połączone i prowadzone są jako jedno śledztwo własne prokuratora. Nadto Rzecznikowi udzielono informacji, iż w okresie ostatnich dwóch lat Prokuratura Krajowa nie podejmowała działań procesowych w tego rodzaju postępowaniach. Przedstawiony wyżej problem pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika, ponieważ w tego rodzaju sprawach mamy do czynienia z osobami starszymi i często bezradnymi wobec podejmowanych wobec nich bezprawnych działań (znęcanie się fizycznie i moralne, przywłaszczanie pieniędzy).

12. W 2003 r. Rzecznik, na wniosek osób pokrzywdzonych, przeprowadzał analizę akt prokuratorskich w sprawach dotyczących między innymi wypadków drogowych oraz niepowodzenia w leczeniu,

---

<sup>750</sup> RPO-388804-II/01 z dnia 5.02.2003 r.

<sup>751</sup> RPO-452290-II/03 z dnia 10.10.2003 r.

które zostały prawomocnie zakończone. Efektem badania tych akt było niejednokrotne występowanie przez Rzecznika w tej kategorii spraw do prokuratorów nadrzędnych ze stosownymi wnioskami. Z analizy postępowań przygotowawczych i sprawdzających dokonanej w Biurze Rzecznika wynika, że – podobnie jak w latach ubiegłych – najczęściej występującymi uchybieniami w prowadzonych postępowaniach było ich przedwczesne kończenie, bez wykonania niezbędnych czynności procesowych. Przede wszystkim polegały one w szczególności na: 1) niewyczerpującym weryfikowaniu informacji podanych przez pokrzywdzonego bądź zawiadamiającego o przestępstwie; 2) nieprzesłuchaniu wszystkich świadków, w tym często naocznych świadków zdarzenia; 3) niezwróceniu się o wydanie opinii przez biegłych z danej dziedziny; 4) opieraniu się przez prokuratora przy rozstrzygnięciu sprawy na niepełnej lub niejasnej, a także wewnętrznie sprzecznej opinii biegłego<sup>752</sup>. Często prokuratorzy bezpodstawnie oddalali wnioski dowodowe zgłoszone przez pokrzywdzonych. Prokuratorzy prowadzący bądź nadzorujący postępowania przygotowawcze nie zawsze przestrzegali przepisów procedury karnej odnośnie prawidłowego postępowania z zabezpieczonymi dowodami rzeczowymi<sup>753</sup>. Zatem uprawnione jest stwierdzenie, że działania Prokuratora Krajowego podjęte wskutek wystąpień Rzecznika polegające na skierowaniu wytycznych do Prokuratorów Apelacyjnych<sup>754</sup>, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Do takiego poglądu skłania dokonywana przez Rzecznika analiza akt prokuratorskich w wymienionych – ale też i innych – kategoriach spraw.

---

<sup>752</sup> Np. RPO-425086-II/02, RPO-443376-II/03, RPO-422705-II/02, RPO-426486-II/02, RPO-426793-II/02, RPO-437823-II/03, RPO-437239-II/03, RPO-442128-II/03, RPO-423790-II/02, RPO-374232-II/01, RPO-423749-II/02, RPO-427025-II/02, RPO-430133-II/03.

<sup>753</sup> Np. RPO-381930-II/01, RPO-440784-II/03.

<sup>754</sup> W większości spraw prokuratorzy nadrzędni (nie wyłączając Prokuratora Krajowego) podzielali krytyczne uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, zlecając prokuratorom uzupełnienie postępowań o czynności procesowe wskazane w wystąpieniach Rzecznika – zmierzające do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i podjęcia na nowo postępowań przygotowawczych w trybie art. 327 Kpk.

## **19. Wykonywanie kar i środków karnych**

### **A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych**

Wśród 3986 spraw, które w 2003 r. wpłynęły do RPO w zakresie odnoszącym się do pozbawienia wolności obywateli, najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej – 1010 skarg (25,3% ogółu), niewłaściwego traktowania przez funkcjonariuszy – 707 skarg (17,7%), udzielania warunkowego zwolnienia i przerwy w odbywaniu kary oraz korzystania z przepustek – 455 skarg (11,4%), złych warunków bytowych – 422 skargi (10,9%), ograniczeń w prowadzeniu korespondencji i udzielaniu widzeń – 408 skarg (10,2%), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania – 262 skargi (6,6%). Inne sprawy dotyczyły: zatrudnienia skazanych, świadczenia pomocy postpenitencjarnej, postępowania współosadzonych, warunków wykonywania tymczasowego aresztowania, realizacji kar nieizolacyjnych i pracy kuratorów sądowych, pobytu w policyjnych izbach zatrzymań oraz w izbach wytrzeźwień. Za uzasadnione w całości lub w części uznano 122 skargi (8,2% skarg podjętych). W 2003 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje w 20 aresztach śledczych, zakładach karnych, policyjnych izbach zatrzymań i izbach wytrzeźwień. Analizą objęto również sposób wykonania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej w zamian za nieściągalną grzywnę w 80 sądach rejonowych położonych w różnych regionach kraju.

### **B. Warunki socjalno bytowe uwięzienia**

Według stanu na 31 grudnia 2003 r. liczba osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych przekroczyła w skali kraju o 13,3% dopuszczalną pojemność jednostek penitencjarnych. Zaludnienie aresztów śledczych wynosiło w tym czasie 110,4%, a zakładów karnych – 115,9%. Średnioroczne zaludnienie jednostek penitencjarnych w 2003 r. wyniosło 80 979 osadzonych. Aż w 28 jednostkach przeludnienie wynosiło 30%, a w jednej z nich – 50%. Zwykle przeznaczano tam na cele mieszkalne istniejące dotychczas świetlice, izby chorych, pokoje przesłuchań, cele

transportowe i inne pomieszczenia powszechnego użytku. W dniu 31.12.2003 r. na wykonanie oczekiwało 35 221 orzeczeń, które dotyczyły 31 092 osób. W terminie tym od odbycia kary uchylało się 25 576 skazanych. Przeludnienie wywoływało trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>755</sup> oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>756</sup>. Wysoka była również liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania (nawet 300-400 kilometrów), co bardzo utrudniało, a niekiedy wręcz uniemożliwiało, odwiedziny przez bliskich<sup>757</sup>. Wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzających w jednostkach penitencjarnych wskazały, że jednym z największych problemów dla ich administracji stało się utrzymanie posiadanych obiektów budowlanych w stanie sprawności eksploatacyjnej. Administracje więzienne przeprowadzały ze skromnych środków finansowych zamiast gruntownych modernizacji budynków i budowli, jedynie ich remonty bieżące.

W wystąpieniach z 5 kwietnia 2001 r. i 26 września 2001 r. Rzecznik zwracał się do ówczesnych Ministrów Sprawiedliwości, a w wystąpieniu z 28.03.2002 r. do Premiera Rządu i Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, z wnioskami o podjęcie działań, które będą zmierzały do ograniczenia przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych oraz poprawy warunków socjalno-bytowych uwięzienia<sup>758</sup>. Dopiero w piśmie z 27 lutego 2003 r. Minister Sprawiedliwości zapewnił Rzecznika, że przeludnienie jednostek penitencjarnych od samego początku wystąpienia tej sytuacji stanowiło najistotniejsze zagadnienie w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności i pozostaje nadal w centrum uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości. Mając na uwadze wagę problemu Ministerstwo

---

<sup>755</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

<sup>756</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

<sup>757</sup> Szeroko o skutkach przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych w Informacjach za 2001 r., str. 89 i n. oraz 2002 r., str. 198 i n.

<sup>758</sup> RPO-353935-VII/00 i RPO-365748-VII/01.

Sprawiedliwości podejmuje szereg działań w celu zminimalizowania rozmiarów tego zjawiska. Wyraża się to w szczególności w bieżących kontaktach z kierownictwem sądów i sędziami penitencjarnymi, wizytatorami, w których systematycznie zwraca się uwagę na rangę tego problemu i reaguje na stwierdzone niedociągnięcia w zakresie obowiązujących w tym względzie przepisów. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, poszukiwanie nowych rozwiązań mających na celu dalsze minimalizowanie, czy też całkowite rozwiązanie omawianego problemu jest niezwykle cenne. Zauważył jednak, że propozycja częstszego stosowania przepisu art. 152 Kkw, której celem jest zmniejszenie ilości osób oczekujących na wykonanie kary, niewątpliwie interesująca, pozostaje jednak w gestii orzecznictwa niezawisłego sądu. Sądy korzystają z tych możliwości, mianowicie na dzień 31 grudnia 2001 r. nie osadzonych w zakładach karnych mimo upływu 14 dni pozostawało 16 osób, wobec których warunkowo zawieszono wykonanie kary na podstawie art. 152 Kkw, zaś w dniu 31 grudnia 2002 r. – 931 osób. Podobnie sądy stosują też przepis art. 155 Kkw. Na podstawie tego przepisu w 2002 r. udzielono 66 skazanym warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności.

Odbyto też trzy konferencje z udziałem sędziów penitencjarnych wspólnie z Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz dyrektorami okręgowymi, na których omawiano kwestie związane z przeludnieniem jednostek penitencjarnych. Systematycznie kontrolowane jest także wykonywanie przez prezesów sądów oraz szefów prokuratur przepisów § 7 cyt. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 października 2000 r., odnośnie nadsyłania co miesiąc informacji o liczbie osób, co do których sąd orzekł o odroczeniu wykonania kary (art. 151 § 1 Kkw w zw. z art. 248 Kkw), lub o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz o liczbie osób, co do których sąd uwzględnił wnioski prokuratora o zastosowanie tych instytucji. Minister Sprawiedliwości przyznał, że analiza nadesłanych sprawozdań i protokołów lustracji, jak podniósł Rzecznik w swoim piśmie, niewątpliwie wykazała szereg zastrzeżeń na odcinku wykonywania tych przepisów w szczególności przez prezesów sądów. Podzielił też pogląd, iż sytuacja ta wymaga poprawy i pełniejszego respektowania przez te organy nałożonych przepisami §§ 5 i 6 wym.

rozporządzenia obowiązków. Zauważył jednak, iż nie we wszystkich sądach stwierdzono takie zaniedbania, a przynajmniej nie w tak znacznym zakresie. Wiele z sądów wykazało się zdecydowanie prawidłową postawą w ich realizacji. Powyższe uchybienia stały się podstawą wystąpień nadzorczych skierowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości przede wszystkim do prezesów sądów apelacyjnych. Prezesi tych sądów zobowiązani zostali do zintensyfikowania ze swej strony działań nadzorczych w zakresie realizacji postanowień cyt. rozporządzenia przez prezesów podległych sądów, przy czym działania te powinny mieć charakter stały. Odnosząc się do propozycji zmian legislacyjnych ukierunkowanych na ograniczenie zjawiska przeludnienia Minister zauważył, iż przyjęte w Kodeksie karnym wykonawczym rozwiązanie na wypadek zaistnienia sytuacji gdy liczba osadzonych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność jednostek penitencjarnych, polegające na wprowadzeniu w art. 151 tego Kodeksu nowej przesłanki odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności (art. 248 Kkw), która to przesłanka ma zresztą charakter fakultatywny, odpowiada poczuciu sprawiedliwości i nie rodzi przekonania, że sprawca pozostanie bezkarny tylko dlatego, że wystąpiły tego rodzaju przyczyny obiektywne w procesie wykonania orzeczonej kary. Wykonanie kary zostaje bowiem odroczone i z nieuchronnością jej wykonania sprawca zawsze musi się liczyć. Zatem przyjęte rozwiązanie stanowi ważny instrument w rozwiązywaniu przedmiotowego zjawiska. Wzrastająca liczba odroczeń wykonania kary oraz warunkowych zwolnień uwzględniających tę sytuację świadczy w zasadzie o właściwym stosunku sądów do kwestii przeludnienia jednostek penitencjarnych, a tym samym dostosowaniu do obowiązujących przepisów w tym zakresie. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, poszukiwanie nowych rozwiązań mających na celu dalsze minimalizowanie, czy też całkowite rozwiązanie omawianego problemu jest niezwykle cenne. Zauważył jednak, że propozycja częstszego stosowania przepisu art. 152 Kkw, której celem jest zmniejszenie liczby osób oczekujących na wykonanie kary, niewątpliwie interesująca, pozostaje jednak w gestii orzecznictwa niezawisłego sądu. W ocenie Ministra, dalsza propozycja, a mianowicie modyfikacji art. 152 Kkw w kierunku złagodzenia określonych w nim rygorów, zbliżająca w zasadzie

to rozwiązanie do instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary może spotkać się z brakiem akceptacji ze strony społeczeństwa, również jako dowód bezkarności sprawcy i tylko z powodu przeludnienia jednostek penitencjarnych.

Do Rzecznika wpływały wnioski osób pozbawionych wolności, nieposiadających środków pieniężnych, które żaliły się, że od pewnego czasu nie otrzymują od administracji zakładów karnych i aresztów śledczych znaczków, a niekiedy także kopert i papieru, na prowadzoną przez siebie korespondencję, w szczególności z rodziną i innymi osobami bliskimi. Uzyskiwane w tych sprawach od administracji penitencjarnej wyjaśnienia, także podczas pobytów przedstawicieli Biura Rzecznika w zakładach karnych i aresztach śledczych, potwierdziły w pełni tę, spowodowaną brakiem środków finansowych, sytuację. Nie odnotowano natomiast wypadków niepokrywania przez administrację kosztów przesyłania próśb, skarg i wniosków skazanych i tymczasowo aresztowanych, którzy nie posiadają środków pieniężnych. Powstała zatem konieczność określenia pewnego minimum w tym zakresie, żeby osoby nieposiadające środków pieniężnych mogły korespondować z najbliższymi i realizować w ten sposób swoje prawo do utrzymywania z nimi więzi. W tym stanie rzeczy uzasadniona wydawała się zmiana obowiązujących do tej pory przepisów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Dlatego Rzecznik w piśmie z 14 kwietnia 2003 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań mających na celu zagwarantowanie osobom pozbawionym wolności, które nie posiadają środków pieniężnych, rozsądnego minimum w zakresie możliwości realizacji ich ustawowego prawa do utrzymywania poprzez korespondencję więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi<sup>759</sup>. W odpowiedzi z 12 czerwca 2003 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że ewentualne zmiany przepisów § 27 Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz, odpowiednio, § 35 Regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania w kierunku postulowanego zapewnienia skazanemu

---

<sup>759</sup> RPO-421296-VII/02

(tymczasowo aresztowanemu), nie posiadającemu środków pieniężnych, wysłania do osób najbliższych co najmniej jednego listu w miesiącu zostaną rozważone w toku prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad wydaniem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności i, odpowiednio, regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, w oparciu o delegację z art. 249 § 1 Kkw. W obu tych aktach prawnych, które zaczęły obowiązywać od 1 września 2003 r., postulowane przez Rzecznika uprawnienie zwiększono do dwóch listów w miesiącu<sup>760</sup>.

### **C. Traktowanie osób pozbawionych wolności**

W 2003 r. skargi więźniów na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW stanowiły 17,7% ogółu wniosków, jakie w tym roku wpłynęły do Rzecznika od osób pozbawionych wolności. Ustalenia podejmowane w wyniku działań Rzecznika pozwoliły jednak stwierdzić, że w więziennictwie – generalnie rzecz biorąc – utrzymuje się atmosfera sprzyjająca właściwej pracy penitencjarnej. Pomimo występującego przeludnienia, tylko w niektórych jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura Rzecznika zetknęli się z przypadkami wrogości osadzonych w stosunku do Służby Więziennej. Dotyczyły one najczęściej okoliczności podejmowanych wobec osadzonych decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym, zastosowaniu siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, zaliczenia do grupy więźniów niebezpiecznych i wymagających wzmożonego oddziaływania ochronnego oraz stosowania rygorów wynikających z takiego zaliczenia, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, utrudnień w skierowaniu do nauczania, niesprawiedliwego opiniowania, dyskryminowania w zakresie zatrudnienia, udzielania przepustek i występowania z wnioskiem o warunkowe zwolnienie, niewłaściwego postępowania z depozytami i paczkami osadzonych, uchybień przy kontroli cel. Wśród rozpatrzonych skarg na niewłaściwe traktowanie za słuszne albo częściowo słuszne uznano blisko 5% spraw (w 2002 r. – 8%). Dotyczyły one najczęściej

---

<sup>760</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 152, poz. 1493 i 1494.

uchybień polegających na zagubieniu depozytu, skróceniu czasu trwania spaceru, niewłaściwym traktowaniu skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia. Wśród skarg na działalność więziennej służby zdrowia duży – 30% – udział miały skargi związane z niewłaściwym traktowaniem osadzonych – pacjentów przez lekarzy i pracowników średniego personelu medycznego. Najczęściej powtarzały się zarzuty dotyczące niewłaściwego odnoszenia się do pacjenta, lekceważenia zgłoszonych dolegliwości, długotrwałego oczekiwania na badanie, odmowy udostępnienia kserokopii dokumentacji medycznej.

Liczne skargi dotyczyły również niewłaściwego postępowania sądów i prokuratur z korespondencją osób pozbawionych wolności. Do Rzecznika wpłynęły wnioski osób tymczasowo aresztowanych, w których żaliły się one, że koperty wysyłanej przez nie korespondencji są opatrywane odciskami stempla z siedzibą prokuratury lub sądu oraz o treści „cenzurowano”. Osoby te podnosiły zwłaszcza, że w wyniku takiego postępowania organów, do dyspozycji których pozostają, ujawnia się fakt zastosowania wobec nich środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania i stawia przez to w dość kłopotliwej sytuacji ich najbliższych. Rzecznik w piśmie z 14 stycznia 2003 r.<sup>761</sup> zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań mających na celu odstąpienie od przedstawionej praktyki postępowania z korespondencją tymczasowo aresztowanych poprzez zawarcie odpowiednich regulacji w przepisach rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>762</sup> i z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych<sup>763</sup>. W odpowiedzi z 7 lutego 2003 r. Minister Sprawiedliwości podziękował Rzecznikowi za wskazanie społecznego problemu dotyczącego ujawniania przez organy wymiaru sprawiedliwości na zewnątrz korespondencji faktu ocenzurowania przesyłek pochodzących od osób tymczasowo aresztowanych. Uznał więc za uzasadnione, by w przypadku otrzymania przez organ dysponujący przesyłki pochodzącej lub

---

<sup>761</sup> RPO-425291-VII/02.

<sup>762</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 163 ze zm.

<sup>763</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 216 ze zm.

skierowanej do osoby tymczasowo aresztowanej, umieścić wewnątrz niej pieczęć o treści „ocenzurowano”, a na zewnątrz dokonać odcisnięcia znaku identyfikatora cyfrowego, literowego lub mieszanego, który świadczyłby o fakcie ocenzurowania korespondencji. Natomiast w przypadku przesyłek otwartych, np. kart pocztowych, ocenzurowanie ich następowałoby tylko poprzez umieszczenie znaku identyfikatora.

Do Rzecznika wpływały również wnioski osób pozbawionych wolności, w których skarżyły się one, że kierowana do nich korespondencja z sądów nie znajduje się w zaadresowanej imiennie kopercie i jest im przekazywana w stanie otwartym. Niezadowolenie osób pozbawionych wolności wynikało stąd, że dość powszechna była jeszcze praktyka wysyłania przez sądy w jednej kopercie zaadresowanej do dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego korespondencji do różnych osób pozbawionych wolności, która jednakże nie znajdowała się w odrębnych, imiennie zaadresowanych kopertach. W ocenie Rzecznika niezadowolenie tych osób było słuszne a skala omawianego zjawiska uzasadniała zainteresowanie nim Ministra Sprawiedliwości. W piśmie z 5 listopada 2003 r. Rzecznik zwrócił się do tego organu o podjęcie stosownych działań, w wyniku których korespondencja kierowana przez sądy do osób pozbawionych wolności będzie spełniała podstawowe wymogi w tym względzie, czyli będzie przekazywana w imiennie zaadresowanych kopertach lub w inny sposób uniemożliwiający zapoznanie się z jej treścią przez osoby nieuprawnione<sup>764</sup>. W odpowiedzi z 5 grudnia 2003 r. Minister Sprawiedliwości przyznał, że przeprowadzone przez Departament Sądów Powszechnych czynności potwierdziły krytyczne uwagi w tym przedmiocie. W ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów zwrócono się do Prezesów Sądów Apelacyjnych o pilne ustalenie jaka praktyka w zakresie doręczenia korespondencji osobom pozbawionym wolności jest stosowana w podległych im okręgach oraz w wypadku stwierdzenia opisanych powyżej uchybień o przedsięwzięcie stanowczych czynności zapewniających ich usunięcie. Jak wynikało z treści nadesłanych informacji, w części okręgów sądy – wbrew przepisom art. 128 § 2 Kpk i

---

<sup>764</sup> RPO-385002-VII/01.

art. 134 § 2 Kpk, § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.06.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym<sup>765</sup> i § 78 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych<sup>766</sup> – wysyłały korespondencję do osób pozbawionych wolności w niezamkniętych, niezaadresowanych kopertach bądź bez kopert, umożliwiając w ten sposób udostępnienie ich treści osobom nieuprawnionym. Ujawnienie tych nieprawidłowości spowodowało wydanie przez właściwych prezesów sądów apelacyjnych bądź prezesów sądów okręgowych zarządzeń, których celem było wyeliminowanie omówionych uchybień.

Podczas wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO w oddziałach dla osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, zwanych dalej niebezpiecznymi, stwierdzono przypadki nie uzasadnionego, nadmiernego rygoryzmu w postępowaniu z tymi osobami. Był on szczególnie widoczny w sytuacjach stosowania kajdan oraz ograniczania kontaktów z bliskimi. Często w swoich działaniach funkcjonariusze Służby Więziennej stosowali ograniczenia wobec całej grupy osadzonych zaliczonych do kategorii niebezpiecznych, nie rozpatrując potrzeb w tym zakresie w odniesieniu do indywidualnych zagrożeń, które mogą stworzyć poszczególne osoby. Przede wszystkim zwracała uwagę przyjęta przez funkcjonariuszy Służby Więziennej praktyka zakuwania osadzonych uznanych za niebezpiecznych w kajdany. Każdorazowo podczas ich przemieszczania się w ramach oddziału dla niebezpiecznych oraz w kontaktach z najbliższymi, a także podczas rozmów z pracownikami Biura RPO, odbywało się zakładanie oraz zdejmowanie kajdan, które w wielu stwierdzonych przypadkach były zakładane na ręce trzymane z tyłu. Taki stan rzeczy został już negatywnie oceniony przez Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu. W sprawozdaniu dla Polskiego Rządu z wizyty przeprowadzonej

---

<sup>765</sup> Dz.U. Nr 108, poz. 1022.

<sup>766</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.

w wybranych więzieniach w Polsce w dniach od 8 do 19 maja 2000 r. jest napisane, że „...praktyka rutynowego zakuwania w kajdanki niebezpiecznych więźniów przez dłuższy czas, w bezpiecznym środowisku jest niewspółmierna i zbyt karząca”.

Działalność kulturalno-oświatowa w oddziałach dla niebezpiecznych była nadal uboga. Najczęściej polegała ona na oglądaniu telewizji, czytaniu książek i prasy oraz słuchaniu audycji z radiowęzła w czasie pobytu osadzonego w celi. W oddziale dla więźniów niebezpiecznych w Areszcie Śledczym w Poznaniu osadzeni w rozmowach wskazywali, że nie wychodzą na świetlicę, gdyż oprócz czytania gazet, nic innego im się nie oferuje. Ponadto kontakt z wychowawcą oraz psychologiem ograniczał się do załatwiania bieżących spraw osadzonych niebezpiecznych. Trudną sytuację osadzonych niebezpiecznych pogłębiała ścisła izolacja, w tym także przyjmowana w kontaktach z osobami bliskimi. Praktyka w tym względzie była niejednolita. Funkcjonowały jednostki penitencjarne, w których widzenia z osadzonymi niebezpiecznymi mogły się odbywać tylko w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobami odwiedzającymi (np. Areszt Śledczy w Poznaniu). Widzenia odbywały się przez dzielącą pomieszczenie kratę. Namiastką widzenia, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt z osobą odwiedzającą, było otwarcie w kracie dzielącej małego okna. W Zakładzie Karnym w Tarnowie administracja stosowała wobec skazanych uznanych za niebezpiecznych generalny zakaz korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych. Po interwencji Biura Rzecznika odstąpiono od tej praktyki.

W wizytowanych w latach 2002 – 2003 przez pracowników Biura Rzecznika jednostkach penitencjarnych, w których utworzone zostały oddziały dla osadzonych zaliczonych do kategorii niebezpiecznych, stwierdzano, że standardowym wyposażeniem korytarzy oddziałów oraz pól spacerowych stały się głośniki do emitowania audycji radiowych bądź muzyki. Taki stan wystąpił w zakładach karnych: w Wołowie, Włocławku, Raciborzu oraz w aresztach śledczych: w Poznaniu i Radomiu. Głównym powodem ich zainstalowania, według dyrektorów jednostek penitencjarnych i innych funkcjonariuszy Służby Więziennej, miało być zapobieganie ewentualnym kontaktom pomiędzy osadzonymi a osobami postronnymi lub pomiędzy samymi osadzonymi korzystającymi ze

spaceru, w trakcie doprowadzenia na pola spacerowe, ale również podczas pobytu w oddziale i celi mieszkalnej. Skala emisji nadawanych przez głośniki audycji i muzyki uzależniona była od głośności rozmów prowadzonych przez osadzonych. O włączeniu głośników i sile emitowanych przez nie dźwięków decydowali funkcjonariusze oddziałowi i nadzorujący spacer. Opisana powyżej sytuacja znalazła odbicie w skargach skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, w których osadzeni uznani za niebezpiecznych skarżyli się na taką praktykę. Skargi o podobnej treści przekazywane były przez osadzonych pracownikom Biura RPO również w trakcie wizytacji aresztów śledczych i zakładów karnych. Stwierdzono przy tym, że w niektórych jednostkach penitencjarnych taki stan występował już po wydaniu w tym względzie we wrześniu 2003 r. poleceń przez Centralny Zarząd Służby Więziennej zakazujących stosowania omawianych praktyk (np. w Areszcie Śledczym w Radomiu).

W skargach osadzonych uznanych za niebezpiecznych pojawiał się również zarzut, że podczas doprowadzania ich w obręb oddziału funkcjonariusze Służby Więziennej stosują wobec nich tzw. chwyt transportowy, polegające na prowadzeniu osadzonego niebezpiecznego w kajdanach założonych na ręce z tyłu oraz w pozycji z pochyloną ku dołowi głową. Przypadki stosowania tej praktyki na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych były również przedmiotem interwencji ze strony Biura Rzecznika.

Poczynione przez pracowników Biura Rzecznika ustalenia były już wcześniej przekazywane w czasie rozmów oraz w pismach dyrektorom wizytowanych zakładów karnych i aresztów śledczych, a także dyrektorom okręgowym Służby Więziennej. W wystąpieniu z 12 listopada 2003 r. Rzecznik zwrócił się również do Dyrektora Generalnego SW o odniesienie się do opisanych działań funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz o podjęcie stosownych kroków zmierzających do wyeliminowania z praktyki postępowania z więźniami niebezpiecznymi działań, które powodują nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwość dla tych osób<sup>767</sup>. W odpowiedzi z 16 grudnia 2003 r. Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że

---

<sup>767</sup> RPO-452786-VII/03.

kwalfikowanie skazanych i tymczasowo aresztowanych, jako wymagających osadzenia w wyznaczonym oddziale lub celi aresztu śledczego lub zakładu karnego typu zamkniętego w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo aresztu śledczego lub zakładu, odbywa się w oparciu o art. 88 § 3 i art. 212a § 1 i 2 Kkw. Ze strony większości osadzonych zakwalifikowanych do tej kategorii w każdej chwili można spodziewać się przejawiających się w różnych formach zachowań agresywnych. W wielu przypadkach przesłanką uzasadniającą powyższą kwalifikację był fakt popełnienia przestępstwa ze szczególnym okrucieństwem, powiązany z użyciem przemocy. Bardzo często było to wielokrotne zabójstwo. Aby zapobiec czynnej agresji tych osadzonych, skutkującej między innymi napaścią na funkcjonariusza lub współosadzonego, funkcjonariusze korzystają ze środków określonych w art. 19 ust. 5 ustawy o Służbie Więziennej. Zapisy art. 88 § 3 i art. 212a § 2 Kkw mówiące o „wzmoczonej ochronie i bezpieczeństwie” także uzasadniają stosowanie wobec wielu z tych osadzonych kajdan w czasie doprowadzania do różnych miejsc, w tym także na terenie oddziału mieszkalnego. Skuteczność kontroli zachowań osadzonych w celach w porze nocnej wymaga stosowania kamer reagujących na podczerwień albo minimalnego oświetlenia cel. Odnosząc się do kwestii pozostawiania oddziałowym korespondencji urzędowej do wysłania w otwartych kopertach Dyrektor Generalny przyznał, że Centralny Zarząd SW podziela wątpliwości odnoszące się do interpretacji art. 90 pkt 8 Kkw. Interwencja Rzecznika w przedmiocie zakładania kajdan w czasie trwania widzenia, braku możliwości utrzymania kontaktu z rodziną poprzez rozmowy telefoniczne, a także emitowania muzyki na placu spacerowym spowodowała natychmiastowe wyeliminowanie nieprawidłowości w postępowaniu z tymi osadzonymi. Potwierdziły to kontrole zarządzane przez Dyrektora Generalnego SW. Na przedstawione wyżej problemy postępowania z więźniami niebezpiecznymi zwrócił również uwagę Zarząd Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników.

#### **D. Opieka religijna**

Zgodnie z konstytucyjną zasadą wolności sumienia i religii osoby pozbawione wolności mogą wykonywać praktyki religijne niezależnie od swego wyznania. Realizowana od 1990 r. bez ograniczeń stała współpraca wszystkich jednostek więziennych z przedstawicielami różnych kościołów lub innych związków wyznaniowych pozwala stwierdzić, iż polski system penitencjarny wypełnia zalecenia zawarte w tej mierze w art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i unormowania art. 106 Kkw.

Obecnie w każdej jednostce penitencjarnej pełni swoją posługę ksiądz kapelan Kościoła Rzymsko-Katolickiego. Kapelanem jest najczęściej proboszcz parafii, na terenie której znajduje się zakład karny lub areszt śledczy. Z tej przyczyny jego zaangażowanie w działalność duszpasterską na rzecz społeczności więziennej jest z natury rzeczy ograniczone. Znacznie większe możliwości działania mają kapelani, których Służba Więzienna zatrudnia jako pracowników cywilnych na całym etacie lub jego części. Mogą oni więcej swojego czasu poświęcić na pracę z osobami pozbawionymi wolności, a jej formy i charakter – jak wykazuje praktyka – są też bardziej zróżnicowane i obejmują większą liczbę osób. Ksiądz kapelan poprzez swoją posługę na terenie jednostki penitencjarnej może realizować dwie funkcje: udzielać posług religijnych sensu stricte (sprawować liturgię) oraz prowadzić działalność duszpasterską (pastoralną) zmierzającą do takiej socjalizacji skazanych, aby na co dzień postępowali zgodnie z normami moralności chrześcijańskiej i krytycznie ocenili swoje dotychczasowe zachowanie. Ten obszar pracy kapelanów więziennych wkracza więc w istotę oddziaływań resocjalizacyjnych i stanowi dla więziennictwa szczególnie cenną pomoc w pracy ze skazanymi. Istotne znaczenie ma również świadczona przez kapelanów i współdziałające z nimi osoby świeckie pomoc charytatywna oraz praca kulturalno-oświatowa.

Dla ponad 200 kapelanów księży rzymsko-katolickich przyznano 35,5 etatu w Służbie Więziennej. Z tej liczby w wymiarze całego etatu zatrudniano 18 księży kapelanów, zaś innych w wymiarze od 0,10 do 0,5 etatu. Brak zatrudnienia kapelanów na etacie więziennictwa (lub jego części) odnotowano w 14 zakładach karnych i aresztach śledczych, w

których zgodnie z ustaloną pojemnością liczba osadzonych przekracza 500 osób oraz w 27 jednostkach penitencjarnych o niższej pojemności. W tej grupie były również zakłady karne w Potulicach i Jastrzębiu Zdroju oraz Areszt Śledczy w Radomiu, w których przebywa ponad tysiąc więźniów. Tymczasem analiza potrzeb związanych z właściwym wypełnieniem posług religijnych przez kapelanów Kościoła Rzymsko-Katolickiego skłaniała do przyjęcia założenia, że docelowo w każdym zakładzie karnym i areszcie śledczym, w którym przebywa ponad 500 osób pozbawionych wolności, należy zapewnić zatrudnienie kapelana w Służbie Więziennej na przynajmniej jednym etacie, zaś w mniejszych jednostkach penitencjarnych – na połowie etatu. Potrzeby w omawianym zakresie występują również w odniesieniu do kapelanów Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. Opiekę duszpasterską sprawowało nad więźniami 35 kapelanów prawosławnych. Tylko czterech z nich zatrudnionych było w Służbie Więziennej na 0,5 etatu. Z opieki tej korzysta też licząca stale blisko tysiąc osób grupa obywateli państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Kościół Ewangelicko-Augsburski wyznaczył 6 kapelanów więziennych, którzy prowadzą swoją działalność w rozległych terytorialnie diecezjach. Na całym etacie wykonywał swoje obowiązki Naczelny Duszpasterz Kościoła a na 0,5 etatu – kapelan w Zakładzie Karnym w Barczewie. Rzecznik zwrócił się więc w piśmie z 18 grudnia 2003 r. do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do możliwości dalszego rozszerzania zatrudnienia kapelanów więziennych na etatach więziennictwa<sup>768</sup>.

#### **E. Wykonywanie kar nieizolacyjnych; Problemy kurateli sądowej**

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego<sup>769</sup> ustaliło odrębne dla kuratorów zawodowych dla dorosłych i kuratorów zawodowych rodzinnych standardy obciążenia pracą, rozumiane jako przeciętne liczby załatwionych w ciągu roku spraw określonego rodzaju

---

<sup>768</sup> RPO-458401-VII/03.

<sup>769</sup> Dz.U. Nr 116, poz. 1100.

(łącznie obciążenie, do którego nie wlicza się wywiadów środowiskowych, nie powinno przekraczać 120 spraw, w tym 50 własnych). Treść rozporządzenia w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego spotkała się z krytyką ze strony Rzecznika. W wystąpieniu z 14 sierpnia 2003 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości<sup>770</sup> Rzecznik podniósł, że rozporządzenie to nie spełnia wymagań stawianych aktom prawnym. Jego przepisy nie zostały bowiem zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. W treści rozporządzenia użyto pojęć: „standardy obciążenia pracą” i „sprawy własne”, których znaczenie nie zostało zdefiniowane ani w samym rozporządzeniu ani też w innym akcie prawnym, w tym w ustawie o kuratorach sądowych. Analizowane rozporządzenie nie służy także potrzebie równomiernego wykorzystania potencjału szczupłej liczebnie kadry kuratorów zawodowych. Świadczy to o występującym w skali kraju (badaniem objęto 49,4% ogółu kuratorów zawodowych dla dorosłych w Polsce), ale również w granicach poszczególnych okręgów sądowych, braku korelacji pomiędzy liczbą i jakością zadań, jakie spoczywają na kuratorach zawodowych dla dorosłych a ustanowioną dla realizacji tych zadań w poszczególnych sądach obsadą kuratorów zawodowych.

Przedstawiając swoje stanowisko Rzecznik oparł się na kierowanych do jego Biura ocenach kuratorów zawodowych, którzy stwierdzili, że treść wskazanego rozporządzenia, a w szczególności zawarte w nim liczby oraz pojęcia: „standardy” i „sprawy własne”, są wśród nich odmiennie rozumiane i wymagają interpretacji. Wprawdzie Dyrektor Departamentu Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości w piśmie z 10.07.2003 r. skierowanym do wszystkich kuratorów sądowych w kraju starał się wyjaśnić treść analizowanego rozporządzenia, to jednak nie usunęło to występujących w środowisku kuratorów wątpliwości. U niektórych kuratorów przedstawione przez resort sprawiedliwości wyjaśnienia zrodziły nawet przekonanie, że przedmiotowe rozporządzenie – przy obciążeniu kuratorów zawodowych w wielu regionach kraju liczbą

---

<sup>770</sup> RPO-448914-VII/03.

od 200 do 400 spraw – nie ma praktycznego znaczenia<sup>771</sup>. Z tak sformułowaną oceną trudno się nie zgodzić. Nie przyjął jej tylko Minister Sprawiedliwości, który w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi z 12 września 2003 r. poinformował o utrzymaniu w mocy dotychczasowej treści rozporządzenia w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego. W trakcie prowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika badań dotyczących organizacji i warunków pracy zawodowych kuratorów sądowych dla dorosłych zwrócono uwagę na nieprawidłowości w sposobie sprawowania przez nich kontroli okresu próby wobec skazanych, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności bez orzeczonego dozoru kuratora lub podmiotu określonego w art. 170 § 2 Kkw. Zgodnie z art. 178 § 1 Kkw, w sprawach związanych z wykonaniem orzeczenia o warunkowym zawieszeniu wykonania kary – bez ustanowionego dozoru nad skazanym – właściwy jest sąd, który w danej sprawie orzekał w pierwszej instancji. Zasada ta dotyczy również właściwości kuratora sądowego, który w sprawach takich sprawuje kontrolę przebiegu próby wobec skazanego, chociażby skazany ten mieszkał w miejscowości położonej w innym okręgu sądowym, nieraz znacznie oddalonej od siedziby sądu, który orzekał w pierwszej instancji. W praktyce mamy więc do czynienia z sytuacją, że kurator zatrudniony w określonym sądzie rejonowym sprawuje kontrolę nad skazanymi, którzy zamieszkują na terenie całej Polski. Znaczna odległość między siedzibą sądu a miejscem zamieszkania lub pobytu skazanego utrudnia lub czyni wręcz iluzoryczną kontrolę okresu próby. Na występowanie opisanych wyżej trudności skarżyli się również kuratorzy zawodowi. Wskazywali przy tym, że w trakcie sprawowanej przez nich kontroli okresów próby, która może trwać do 5 lat, występują przypadki, kiedy kurator, mimo iż nie widział podopiecznego i nie przeprowadził z nim rozmowy, składa do sądu wnioski np. o zmianę nałożonych na niego obowiązków, czy też o zarządzenie wykonania kary. Taki sposób wykonywania swoich zadań przez kuratorów sądowych jest nie tylko nieefektywny, ale stoi w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 27.07.2001 r. o kuratorach

---

<sup>771</sup> Por. w tej sprawie – A. Łukaszewicz: Krótka radość kuratorów. O piśmie, które zniósło rozporządzenie, „Rzeczpospolita Nr 179 z 2.08.2003 r.

sądowych<sup>772</sup>, które wprowadziły zasadę środowiskowego (terytorialnego) działania kuratora sądowego.

Mając to wszystko na uwadze, Rzecznik zwrócił się w piśmie z 3 grudnia 2003 r.<sup>773</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do zmiany odpowiednich przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, która wprowadzi do praktyki zasadę wykonywania kontroli okresu próby wobec osób, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary (albo warunkowo umorzył postępowanie karne) bez ustanowionego dozoru nad nimi, przez kuratora sądowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania (pobytu) tych osób. Nowelizacja przepisów kodeksowych wiązała się będzie z odpowiednią zmianą rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych<sup>774</sup>.

W ramach badań sondażowych, jakie w 2003 r. przeprowadzili pracownicy Biura RPO, ustalono warunki i możliwości wykonywania w latach 2001-2002 i w I kwartale 2003 r. kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę. W objętych badaniem 80 sądach rejonowych w latach 1999-2001 liczba skazań prawomocnych na karę ograniczenia wolności stanowiła 46,4% średniej ogólnopolskiej skazań prawomocnych na tę karę. W dniu 31 grudnia 2002 r. w sądach tych podlegało wykonaniu 31,3% kar ograniczenia wolności wykonywanych w całym kraju w związku z przestępstwami i wykroczeniami oraz 52,6% ogółu wykonywanych w kraju orzeczeń o zamianie nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną. Jednocześnie w dniu 31 grudnia 2002 r. w objętych badaniem sądach zatrudniano 49,9% ogółu kuratorów zawodowych dla dorosłych oraz 49,5% ogółu kuratorów społecznych dla dorosłych w Polsce. Badaniem objęto więc duży obszar praktyki, co pozwoliło na sformułowanie w analizowanym zakresie wniosków i ocen, które odzwierciedlały sytuację w całym kraju. W toku badań stwierdzono następujące nieprawidłowości i problemy dotyczące wykonania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej.

---

<sup>772</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>773</sup> RPO-437520-VII/03.

<sup>774</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.

1. W wielu sądach rejonowych skazani oczekiwali przez dłuższy okres na wyznaczenie zakładu pracy i przystąpienie do zatrudnienia. W dniu 31 marca 2003 r. w objętych badaniem sądach na wyznaczenie zakładu pracy w celu wykonania orzeczeń o karze ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej oczekiwało 1767 skazanych. We wskazanym terminie zjawisko to występowało w 38 sądach (47,5%). W związku z występującymi trudnościami w zapewnieniu miejsc pracy dla skazanych sądy podejmowały wprawdzie przedsięwzięcia, które miały zachęcać do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wyjaśniać zasady współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów, jednak działania te w wielu przypadkach nie przyniosły pozytywnych efektów.

2. Problemem zasługującym na szczególną uwagę było niewykonywanie kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej z przyczyn leżących po stronie skazanych. W dniu 31 marca 2003 r. nie wykonywało kar ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej łącznie 8531 skazanych. Do przyczyn tej absencji należało zwłaszcza: uchylanie się 4529 skazanych od wykonania kary (53,1% ogólnej liczby osób nie wykonujących kar) oraz niezgłoszenie się 1198 skazanych na wezwanie kuratora (14,0%). W dniu 31.03.2003 r. skazani, którzy z różnych przyczyn nie wykonywali kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej wraz z oczekującymi na wyznaczenie zakładu pracy (łącznie 10298 osób) stanowili aż blisko połowę liczby osób odbywających jedną z tych kar (47,8%). Zwracała zwłaszcza uwagę wysoka liczba skazanych, którzy uchylali się od wykonania kary lub od kontaktu z kuratorem sądowym. Analiza akt sądowych wskazywała, że w szeregu przypadków oddziaływania takiego nie podejmowano albo było ono niewystarczające.

3. O możliwościach szerokiego stosowania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej na danym terenie decyduje przede wszystkim zakres i sposób współpracy sądu z organami samorządu terytorialnego oraz z samymi zakładami pracy, w których są wykonywane obie kary. Z informacji uzyskanych w 77 sądach rejonowych (3 sądy nie wypowiedziały się w tej sprawie) wynikało, że:

- brak współpracy z zakładami pracy wyznaczonymi przez organ samorządu terytorialnego wykazało 16 sądów rejonowych (20,8%),

- w 28 sądach (36,4%) nie wyznaczono zakładów pracy pozyskanych bezpośrednio przez sąd (bez udziału organu samorządowego),
- w 47 sądach (61,0%) potwierdzono, że w 2002 r. i w I kwartale 2003 r. kuratorzy zawodowi zrealizowali kontrole zakładów pracy i sposobu wywiązywania się skazanych z obowiązku pracy. Jednak w 5 sądach to potwierdzenie zawierało się w wieloznacznym stwierdzeniu: „kuratorzy utrzymują stały kontakt”. W 26 sądach (33,8%) przyznano, że we wskazanym okresie nie odbyły się takie kontrole, zaś 4 sądy (5,2%), które również kierowały skazanych do wyznaczonych zakładów pracy, nie wypowiedziały się w tej sprawie.

Sytuacja w zakresie współpracy sądów z organami samorządu terytorialnego oraz zakładami pracy zatrudniającymi skazanych wzbudziła niepokój Rzecznika. Aż jedna piąta badanych sądów nie doprowadziła w swoim rejonie do wskazania przez organy samorządu zakładów pracy zatrudniających skazanych, chociaż zgodnie z art. 56 § 1 Kkw jest to podstawowa forma kierowania skazanych do nieodpłatnej pracy na cele społeczne. Z kolei ponad jedna trzecia badanych sądów nie wykazywała inicjatywy związanej z pozyskiwaniem miejsc pracy dla skazanych, albo ta inicjatywa nie była skuteczna. Jedna trzecia sądów zaniedbywała też sprawowanie nadzoru nad zakładami pracy i sposobem wykonywania kary przez skazanych, zwłaszcza poprzez realizację przez kuratorów kontroli w tym zakresie.

4. Wyniki analizy dokumentacji sądowej dot. wykonania kary ograniczenia wolności oraz wypowiedzi kuratorów zawodowych kazały poddać w wątpliwość realizację przez pracodawców nałożonych na nich obowiązków wynikających z przepisów art. 58 Kkw i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 sierpnia 1998 r.<sup>775</sup> Należało sądzić, że w wielu przypadkach nieprzestrzeganie tych obowiązków miało miejsce za przyzwoleniem zarówno kierownictwa poszczególnych sądów rejonowych, jak i samych kuratorów zawodowych. Rzecz bowiem w tym, że próba wyegzekwowania obowiązków ciążących na zakładach pracy mogłaby spowodować „paraliż w wykonywaniu kary ograniczenia wolności”. Kuratorzy wybierali „mniejsze zło”, akceptując

---

<sup>775</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 720.

nieprzestrzeganie określonych prawem obowiązków. Blisko połowa objętych badaniem sądów (39, tj. 48,8%) wskazała, że nie z wszystkich swoich zadań zakłady pracy wywiązują się właściwie<sup>776</sup>.

5. Poważne zastrzeżenia wzbudził sposób udokumentowania przez kuratorów przebiegu wykonywania kary ograniczenia wolności. Tymczasem reguły 70 i 71 Zalecenia Nr R(92)16 Komitetu Ministrów Rady Europy z 19 października 1992 r. propagują w wykonywaniu sankcji alternatywnych realizację zasady indywidualizacji, która obejmuje zarówno budowanie zindywidualizowanych programów wykonania kary jak i stosunków roboczych pomiędzy skazanym a osobą nadzorującą i innymi osobami i instytucjami biorącymi udział w tym procesie. Wyniki badań pozwoliły Rzecznikowi zaproponować kierunki doskonalenia procesu wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej. Przede wszystkim wykonywanie przez organy samorządowe orzeczonych kar powinno otrzymać formę zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, bądź w oparciu o odrębną ustawę, bądź porozumienie zawarte z tymi organami przez wojewodów. O przyjęcie takiego rozwiązania Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się już wcześniej do Prezesa Rady Ministrów w wystąpieniach z 5 lipca 1999 r. i 8 maja 2001 r. Jednak pomimo uznania przez Ministra Sprawiedliwości, iż zasługuje ono na rozważenie (odpowieź z 20 lipca 2001 r.), nie podjęto żadnych działań w tym kierunku<sup>777</sup>.

---

<sup>776</sup> Najczęściej nie były przestrzegane następujące obowiązki: 1) sporządzania i przesyłania w terminie do sądu harmonogramu prac skazanego oraz informacji o rozpoczęciu i zakończeniu pracy lub uchylaniu się od niej skazanego (20 sądów – 51,3% wskazujących na nieprzestrzeganie obowiązków przez zakład pracy), 2) ubezpieczenia skazanego od następstw nieszczęśliwych wypadków (19 sądów – 48,7%), 3) wyposażenia w odzież ochronną i obuwie robocze (18 sądów – 46,2%), 4) poddania skazanego badaniom lekarskim (17 sądów – 43,6%).

Znaczenie gorzej przedstawiała się realizacja przez zakład pracy podstawowych uprawnień skazanych w ocenie osób, które odbyły już karę ograniczenia wolności: a) badaniom lekarskim poddano tylko 16 osób (25,4%), zaś zrezygnowano z nich w stosunku do 47 skazanych (74,6%), b) zapoznanie z przepisami i zasadami BHP potwierdziły 23 osoby (36,5%), a 37 (58,7%) zaprzeczyło temu. Pozostali 3 respondenci nie pamiętali tego, c) bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz odzież i obuwie robocze zapewniono 20 badanym (31,7%). Inni badani stwierdzili, że brakowało im tego, d) ubezpieczono od następstw nieszczęśliwych wypadków 10 osób (15,9%), nie podlegało takiemu ubezpieczeniu 41 osób (65,0%), zaś pozostałe nie potrafiły odpowiedzieć na to pytanie.

<sup>777</sup> RPO-274907-VII/98.

Niezależnie od czynników ekonomicznych (ogólnie zła kondycja finansowa przedsiębiorstw komunalnych, redukcja zatrudnienia itp.), podstawową barierą w tworzeniu miejsc pracy dla skazanych jest obawa zakładów pracy przed dodatkowymi kosztami. Zyski z pracy skazanych z reguły nie pokrywają w całości wydatków pracodawcy na obowiązkowe ubezpieczenie, wstępne badania lekarskie, odzież ochronną, a także na wynagrodzenia dla pracowników wyznaczonych do nadzoru. Zdaniem Rzecznika, warto więc rozważyć możliwość zwolnienia pracodawców od ponoszenia wszystkich lub niektórych kosztów zatrudnienia skazanych.

Należy doprowadzić do upowszechnienia w sądach praktyki posiedzeń wykonawczych, w trakcie których podejmowane byłyby wszystkie decyzje dotyczące wykonania kary ograniczenia wolności, a w szczególności akceptowanie przez skazanego i przedstawiciela zakładu pracy opracowanego w tym zakresie programu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik w piśmie z 9 grudnia 2003 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do opisanych problemów i nieprawidłowości w sposobie wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej za nie uiszczoną grzywnę oraz do sformułowanych propozycji działań zmierzających do poprawy w tym zakresie<sup>778</sup>.

#### **F. Działalność izb wytrzeźwień oraz policyjnych izb zatrzymań**

Pismem z 13 listopada 2001 r.<sup>779</sup> Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie rozporządzenia przewidzianego w art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>780</sup>. W uzasadnieniu swojego wystąpienia stwierdził, że w świetle obowiązującej od 28 czerwca 2001 r. nowelizacji tej ustawy przyjęte tam nowe rozwiązania prawne powodują, iż dotychczas obowiązujące przepisy wykonawcze nie spełniają wymogów, jakie stawia przed nimi praktyka. Dotyczy to zwłaszcza rozporządzenia Ministra

---

<sup>778</sup> RPO-437520-VII/03.

<sup>779</sup> RPO-179236-VII/95.

<sup>780</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.

Zdrowia z dnia 23 października 1996 r. w sprawie trybu doprowadzania osób w stanie nietrzeźwości, organizacji izb wytrzeźwień i zakresu opieki zdrowotnej oraz zasad ustalania opłat związanych z doprowadzeniem i pobytem w izbie wytrzeźwień<sup>781</sup>. W odpowiedzi z 16 maja 2002 r. na to wystąpienie Rzecznik otrzymał zapewnienie Ministra Zdrowia, że projekt stosownego rozporządzenia jest już w fazie ostatecznych uzgodnień i w najbliższym czasie powinien stać się aktem obowiązującym. Tak się jednak nie stało, a brak nowego rozporządzenia, które uregulowałoby całościowo sposób postępowania organów i instytucji państwowych i samorządowych z osobami w stanie nietrzeźwości wywoływał perturbacje w praktyce.

Wydanie rozporządzenia przewidzianego w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należało skorelować z uregulowaniem sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji. Nadal – pomimo interwencji Rzecznika – nie została bowiem wykonana dyspozycja zawarta w art. 15 ust. 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, która zobowiązuje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczone dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, oraz regulaminu pobytu osób w tych pomieszczeniach. Z rozmów przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika z osobami zatrzymanymi wynikało, iż najczęściej nie są one świadome swoich uprawnień i obowiązków przez czas trwania umieszczenia w jednostce organizacyjnej Policji. Dlatego Rzecznik w piśmie z 13 lutego 2003 r. wystąpił do Komendanta Głównego Policji o wsparcie starań związanych z przyspieszeniem wydania rozporządzenia przewidzianego w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz rozporządzenia określonego w art. 15 ust. 10 ustawy o Policji<sup>782</sup>. W odpowiedzi z 4 marca 2003 r. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika, że zwłoka w wydaniu rozporządzenia Ministra Zdrowia w

---

<sup>781</sup> Dz.U. Nr 129, poz. 611.

<sup>782</sup> Sprawy: RPO-179236-VII/95 i RPO-283164-VII/98.

sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania oraz zwalniania osób w stanie nietrzeźwości, wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, zakresu opieki zdrowotnej oraz maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub jednostce Policji powstała z przyczyn niezależnych od podejmowanych przez Policję działań w tym zakresie. Projekt rozporządzenia był opiniowany w Komendzie Głównej Policji. Opracowane w Komendzie stanowisko w tej sprawie przedłożono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wskazano w nim zasadnicze problemy jakie wymagają unormowania w rozporządzeniu oraz postulowano włączenie do prac nad projektem przedstawicieli organów i instytucji bezpośrednio zajmujących się problematyką określoną w art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dalszy bieg sprawy był uzależniony od działań podejmowanych przez właściwe komórki organizacyjne w Ministerstwie Zdrowia. Komenda Główna Policji w 2001 r. opracowała projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach Policji przeznaczone dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach. Do czasu udzielenia odpowiedzi trwały nad projektem prace legislacyjne na szczeblu uzgodnień międzyresortowych<sup>783</sup>.

Do Biura RPO wpływały wnioski tymczasowo aresztowanych, którzy żalili się na złe warunki bytowe panujące w pomieszczeniach Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi przeznaczonych do czasowego zatrzymania osób konwojowanych etapowo. Ponieważ Komendant Wojewódzki Policji w Łodzi nie odpowiedział na wniosek Biura Rzecznika o zbadanie sytuacji w wymienionych pomieszczeniach – czynności sprawdzające zostały przeprowadzone przez pracowników Biura RPO. Wyniki

---

<sup>783</sup> Prace te zostały zrealizowane w wydanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniu z dnia 21.03.2003 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczone dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach (Dz.U. Nr 61, poz. 547).

podjętych czynności dały podstawę do stwierdzenia, że stan wizytowanych pomieszczeń był wyjątkowo zły, a przebywającym w nich czasowo osobom nie zapewniono odpowiednich warunków bytowych. Pokoje dla zatrzymanych posiadały ok. 25 m<sup>2</sup> powierzchni, której przeważającą część zajmowały wieloosobowe drewniane podesty służące do leżenia. Rozmiary podestów, a także znaczna liczebność grup osadzonych przebywających wspólnie w każdym z pomieszczeń, nie pozwalały osobom pozbawionym wolności na swobodne poruszanie się. Zarówno toalety, jak też umywalnie były bardzo zdewastowane i z całą pewnością ich stan techniczny zniechęcał do korzystania z nich. Nie stwierdzono wydawania osadzonym nawet podstawowych środków czystości. Funkcjonariusze Policji nie wydawali osobom pozbawionym wolności napojów twierdząc, że pobyt poszczególnych osób w tych pomieszczeniach trwa maksymalnie kilka godzin. Tymczasem z jednej ze skarg skierowanych do Biura Rzecznika wynikało, że zatrzymanie tam było długotrwałe, bowiem objęło całonocny pobyt przed następnym etapem konwoju. Należy odnotować, że funkcjonariusze Policji, pełniący służbę w wizytowanych pomieszczeniach przeznaczonych do czasowego zatrzymania osób konwojowanych etapowo, nie udostępnili pracownikom Biura Rzecznika żadnej podstawy prawnej regulującej funkcjonowanie tego typu placówki. Wyrazili jedynie pogląd, że w tym zakresie nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie wykazu wydzielonych pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych, w których mogą być odrębnie umieszczani tymczasowo aresztowani i skazani, oraz warunków, którym pomieszczenia te muszą odpowiadać<sup>784</sup>. W piśmie z 19 lutego 2003 r.<sup>785</sup> Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o udzielenie informacji dotyczącej podstaw prawnych funkcjonowania pomieszczeń wykorzystywanych przez Policję w czasie konwojów etapowych oraz o odniesienie się do możliwości poprawy warunków technicznych pomieszczeń wyodrębnionych w tym celu w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi. Biuro Służby Prewencyjnej Komendy

---

<sup>784</sup> Dz.U. Nr 8, poz. 80.

<sup>785</sup> RPO-423495-VII/02.

Główniej Policji w odpowiedzi z 2 kwietnia 2003 r. poinformowało Rzecznika, że w budżecie Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi wydzielono środki finansowe na przeprowadzenie niezbędnych prac remontowych w pomieszczeniach, w których umieszczane są osoby transportowane w ramach konwojów etapowych. W pomieszczeniach tych trwały już prace remontowo-adaptacyjne, które miały poprawić ich stan wyposażenia i zabezpieczenia technicznego. Na potrzeby konwojów etapowych wykorzystywane były tylko pomieszczenia dla osób zatrzymanych usytuowane w Komendzie w Łodzi, w których konwojowani oczekują około dwóch godzin na kolejny transport. Pomieszczenia te funkcjonują na ogólnych zasadach i powinny spełniać wymogi określone w zarządzeniu Nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 maja 1996 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczone dla osób zatrzymanych.

## **20. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych**

### **A. Zawodowa służba wojskowa oraz problemy emerytów i rencistów**

W ubiegłym roku sytuacja żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Siłach Zbrojnych RP nie uległa zasadniczym zmianom. Kontynuowana likwidacja wielu garnizonów i stacjonujących w nich jednostek wojskowych w dalszym ciągu powodowała uzasadnione obawy kadry nie tylko co do możliwości dalszej służby, ale także egzystencji żołnierzy zawodowych i ich rodzin. O skali tego problemu może świadczyć fakt, że w 2003 r. planowano do zwolnienia ponad siedem tysięcy żołnierzy zawodowych i to nie tylko z jednostek podlegających likwidacji. Zwalniana ze służby wojskowej kadra w pełni korzystała z przysługujących środków odwoławczych od wydanych decyzji o zwolnieniu w tym również sądowych (wnoszenie skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego). Dodatkowa frustracja i obawy zostały spotęgowane uchwaloną przez Sejm i mającą wejść w życie z dniem 1

lipca 2004 r. nową ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>786</sup>. Podczas wizyt Rzecznika w jednostkach wojskowych, kadra z dużą obawą wypowiadała się co do nowych uregulowań, wyrażając jednocześnie swoje niezadowolenie z powodu nie informowania o planowanych zmianach, a także braku możliwości wyrażenia swych opinii (niezwykle dla nich istotnych) o przygotowywanych zmianach aktów prawnych. Żołnierze zawodowi zwracali się do Rzecznika, aby problem ten sygnalizować Ministrowi Obrony Narodowej, ponieważ takie właśnie postępowanie przełożonych ma już charakter reguły. W związku z powyższym, po przeprowadzonej kontroli w 1 eskadrze lotnictwa taktycznego i 23 Bazie Myśliwskiej w Mińsku Mazowieckim dnia 18 września 2003 r., poza innymi sprawami, Rzecznik poinformował o występowaniu tej nieprawidłowości Ministra Obrony Narodowej<sup>787</sup>. W uzyskanej odpowiedzi Minister Obrony Narodowej stwierdził, że sygnały te nie znajdują potwierdzenia w faktach, ponieważ już w lutym 2002 r. do wszystkich jednostek wojskowych rozesłany został materiał „Polityka kadrowa w Siłach Zbrojnych RP”, a poszczególne zagadnienia związane z tą problematyką są wyjaśniane podczas odpraw, szkoleń oraz spotkań. Zdaniem MON nowe unormowania prawne dotyczące służby wojskowej żołnierzy zawodowych są także szeroko omawiane w prasie wojskowej i ogólnopolskiej, a także na stronach internetowych MON. Kadra ma także dostęp do nowej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, została ona bowiem opublikowana w Dzienniku Ustaw na osiem miesięcy przed wejściem w życie. Zauważyć należy, iż podczas pobytu przedstawicieli Rzecznika w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim<sup>788</sup> w październiku 2003 r. na spotkaniach z mężami zaufania i kadrami Brygady, sygnalizowano również ten problem, zwracając się do Rzecznika z prośbą o podjęcie interwencji. Uzyskana obecnie odpowiedź w tej sprawie jest identyczna jak poprzednie. Nie satysfakcjonuje ona jednak Rzecznika, który w najbliższym czasie zamierza podjąć dalsze działania w tej sprawie.

---

<sup>786</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1750.

<sup>787</sup> RPO-451559-IX/03 z dnia 17.09.2003 r.

<sup>788</sup> RPO-453387-IX/03 z dnia 14.10.2003 r.

Skarżący się do Rzecznika żołnierze zawodowi podnosili problem zbyt długiego czasu rozpatrywania ich zażaleń (trwającego niekiedy wiele miesięcy), a także na sposób przekazywania ich skarg do Ministra Obrony Narodowej polegający na tym, że są one rozpatrywane przez osoby lub instytucje, których bezpośrednio dotyczą. O tym, że praktyki takie mają miejsce, Rzecznik przekonał się kiedy przesłał Ministrowi Obrony Narodowej skargę żołnierzy Żandarmerii Wojskowej na działania Komendanta Głównego tej instytucji<sup>789</sup>. Zamiast wnikliwego zbadania podnoszonych zarzutów przez organ do tego zobligowany, do Rzecznika przybył Komendant Główny ŻW z przesłaną na niego skargą. W wyniku reakcji Rzecznika, minister zapewnił, iż przypadki takie nie będą już występowały a z Komendantem Głównym ŻW przeprowadził rozmowę dyscyplinującą.

Podnoszony przez Rzecznika w roku ubiegłym problem świadectw pracy (zamiast opinii specjalnych, które zdaniem Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego miały w pełni zastępować ten dokument) wystawianych żołnierzom zawodowym zwalnianym ze służby wojskowej<sup>790</sup> został korzystnie rozwiązany. Zgodnie z informacją Ministra Obrony Narodowej, przekazanej Rzecznikowi na wystąpienie w tej sprawie, w nowej ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>791</sup>, w art.123 zamieszczono zapis, że żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej wydaje się niezwłocznie świadectwo służby.

Sygnalizowany w poprzednim roku problem żołnierzy zawodowych zlikwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, skierowanych do pełnienia służby w Biurze Ochrony Rządu, znalazł swe pozytywne zakończenie przed Sądem Najwyższym. Po rozpatrzeniu jednej rewizji nadzwyczajnej<sup>792</sup> wniesionej przez Rzecznika w 2002 r., pozostałe siedemnaście Sąd Najwyższy rozpoznał w roku ubiegłym, uchylając zaskarżone wyroki i przekazał sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego ich rozpoznania. W wydanym uzasadnieniu Sąd Najwyższy podzielił

---

<sup>789</sup> RPO-408555-IX/02 z dnia 4.06.2002 r.

<sup>790</sup> Informacja za 2002 r., str. 226.

<sup>791</sup> Ustawa z dnia 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750).

<sup>792</sup> Informacja za 2002 r., str. 227.

pogląd Rzecznika, podkreślając jednocześnie, że ponieważ w przepisach ustawy o BOR, w tym w szczególności w art.139 ust. 2 zdanie drugie oraz w art. 146 ust. 3, nie został określony tryb realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznanej mu kompetencji do zwalniania żołnierzy zawodowych pozostających w stosunku służbowym zawodowej służby wojskowej, przeto należy stanąć na stanowisku, że wobec braku wyraźnej odmiennej regulacji ustawowej, mają w tym zakresie odpowiednie zastosowanie ogólnie obowiązujące zasady i tryb zwalniania z zawodowej służby wojskowej żołnierzy zawodowych.

Rozpoznany został także przez Trybunał Konstytucyjny, wniosek Rzecznika dotyczący uzyskiwania przez żołnierzy zezwoleń na wyjazd i pobyt za granicą. W wydanym wyroku<sup>793</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowane przez Rzecznika przepisy są zgodne z art. 52 ust. 2 i 3 Konstytucji. Uzasadniając wydany wyrok Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ograniczeniami praw obywatelskich żołnierzy, wynikającymi z charakteru pełnienia służby zajmował się już wielokrotnie, podkreślając specyfikę stosunku służbowego żołnierzy oraz wynikającą z tego faktu odmienną uregulowań odnoszących się do realizacji przez tę grupę zawodową podstawowych praw obywatelskich<sup>794</sup>.

#### **a. Emeryci i renciści**

Podstawowymi problemami podnoszonymi przez emerytów i rencistów wojskowych są skutki wynikające z wprowadzenia w 1999 r. w obieg prawny przepisów zobowiązujących wojskowe biura emerytalne do zawieszania świadczeń w przypadku osiągnięcia przychodu z pracy wykonywanej przez świadczeniobiorcę<sup>795</sup>, uznane następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją<sup>796</sup>. Sposób realizacji wypłacania zawieszonych w 1999 r. należnych tej grupie świadczeń przez organy emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej, sprowadzający się jedynie do realizacji wyroków sądowych, prowadzi do narastania

---

<sup>793</sup> Wyrok TK z dnia 3.06.2003 r. (sygn. K. 43/02).

<sup>794</sup> Wyrok TK z dnia 9.06.1997 r. (sygn. K. 24/96), wyrok TK z dnia 7.03.2000 r. (sygn. K. 26/98) i inne.

<sup>795</sup> Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

<sup>796</sup> Wyrok TK z dnia 20.12.1999 r. (sygn. K.4/99).

niezadowolenia i kierowania do właściwych sądów kolejnych spraw wnoszących zarówno o nakazanie wypłacenia tych świadczeń, jak i naliczania w związku z tak długim opóźnieniem wypłat stosownych odsetek, które obecnie stanowią niemal równowartość kwot zasadniczych. We wszystkich niemal skargach przyjęte przez MON zasady zwrotu świadczeń, brak generalnych rozwiązań w tej kwestii oraz formalne kierowanie spraw na drogę sądową, odbierane jest jako niczym nieuzasadniona dyskryminacja tej grupy emerytów prowadząca jedynie do zwiększania kosztów, które resort zmuszony jest ponieść w drodze wykonania wyroków sądowych. Stosowane przez Wojskowe Biura Emerytalne procedury, zdaniem zainteresowanych, obliczone są na maksymalne ograniczenie kosztów i przerzucenie skutków wyroku TK na emerytów i rencistów zwłaszcza tych, którzy z różnych powodów nie doprowadzili do uzyskania wyroków sądowych. Jednolitość orzecznictwa sądów w tych sprawach oraz argumenty prawne wskazywane przez nie w uzasadnieniach, nie powodują jednak zmiany sposobu realizacji rozwiązania problemu. Jako wyraz pozytywnego i ekonomicznie uzasadnionego działania zmierzającego do rozwiązania problemu w innych służbach mundurowych, wojskowi emeryci i renciści wskazują na przyjęte przez ministrów właściwych do spraw sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych i administracji decyzje – zwłaszcza w sprawie wypłacania odsetek. Sprawa ta jest przedmiotem dalszego zainteresowania Rzecznika. Jednak z uwagi na toczące się obecnie kolejne procesy, z chwilą wydania przez sądy stosownych orzeczeń, Rzecznik ponownie rozważy sposób i zasadność dalszych w sprawie działań<sup>797</sup>. Kolejnym problemem będącym przedmiotem kierowanych do Rzecznika skarg jest brak możliwości doliczania do podstawy wypłacanego emerytowi lub renciści świadczenia, kwot wynikających z opłacania stosownych składek w związku z podjęciem dodatkowej pracy zarobkowej i uzyskiwania określonego przychodu. Zainteresowani wskazują, iż są jedyną grupą zawodową, która opłacając składkę emerytalną nie uzyskuje z tego tytułu żadnego wzrostu świadczenia<sup>798</sup>.

---

<sup>797</sup> RPO-458554-IX/03 z dnia 17.12.2003 r., RPO-447856-IX/03 z dnia 26.08.2003 r.

<sup>798</sup> RPO-445706-IX/03 z dnia 8.07.2003 r., RPO-445647-IX/03 z dnia 7.07.2003 r.

Powoływany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r. zmieniający brzmienie art. 40 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, ustalone po dniu 1 stycznia 1999 r. spowodował problemy interpretacyjne, a tym samym napływ kolejnych skarg dotyczących przywrócenia do obiegu prawnego przepisów w. wym. artykułu w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 1999 r. Część wojskowych emerytów i rencistów uznała, że wyrok ten nie skutkuje możliwością ograniczania świadczeń wynikających z uzyskanego przychodu<sup>799</sup>. Problem wyjaśniono i poinformowano zainteresowanych o stanie prawnym w oparciu o stosowne orzecznictwo sądów<sup>800</sup>.

W zakresie spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej w sprawie nierównego statusu prawnego emerytowanych żołnierzy w porównaniu z funkcjonariuszami mundurowymi w kwestii podwyższenia emerytury o 15% podstawy wymiaru, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą<sup>801</sup>. W sprawie tej chodzi o to, że funkcjonariusze mundurowi, którzy mają stwierdzone inwalidztwo w związku ze służbą mogą uzyskać świadczenie emerytalne w wysokości do 80% podstawy wymiaru, natomiast żołnierze zawodowi jedynie do 75% podstawy wymiaru. Zdaniem Rzecznika, powyższa sytuacja jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości i zakazem dyskryminacji, określonymi odpowiednio w art. 2 i 32 Konstytucji. Rzecznik zaznaczył, że niewątpliwie charakter wykonywanej służby żołnierzy zawodowych jest inny od funkcjonariuszy mundurowych. Jednakże w zakresie posiadania odpowiedniej sprawności fizycznej i wykonywania zadań, istnieje daleko posunięte podobieństwo w jej pełnieniu, które często kończy się kontuzjami, uszczerbkiem na zdrowiu i chorobami uzasadniającymi zrównanie tych grup w regulacjach prawnych dotyczących inwalidztwa pozostającego w związku z pełnioną służbą. Pomimo potwierdzenia przez Ministra, iż zagadnienie to stanowi istotny

---

<sup>799</sup> Art. 40 ustawy z dnia 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108 ze zm.).

<sup>800</sup> RPO-448345-IX/03 z dnia 6.06.2003 r., RPO-456728-IX/03 z dnia 27.11.2003 r.

<sup>801</sup> RPO-363219-IX/01 z dnia 8.01.2001 r.

problem legislacyjny, będący przejawem nierówności społecznej i przedstawienia możliwości jego rozwiązania przez wprowadzenie odpowiedniej nowelizacji art. 18 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>802</sup>, tak jak jest to uregulowane w ustawie emerytalnej funkcjonariuszy – nie podjął on działań zmierzających do jego likwidacji.

## **B. Powszechny obowiązek obrony**

### **a. Pobór – komisje poborowe, lekarskie i służba zastępcza**

W 2003 roku działalność dotycząca tej tematyki prowadzona była zgodnie z potrzebami napływającej korespondencji, sygnałami uzyskiwanymi w czasie wizyt w jednostkach wojskowych i organach wojskowej administracji terenowej oraz informacjami uzyskiwanymi w drodze interwencji telefonicznych. Informacje te pozwoliły zarówno zweryfikować opisywane stany faktyczne, z natury rzeczy często subiektywne jak i dostrzec uwarunkowania wynikające z wprowadzania nowych unormowań prawnych. Pozwoliły także dostrzec faktycznie występujące problemy realizacji powszechnego obowiązku obrony opisanego w stosownej ustawie<sup>803</sup>. Z zebranych i przeanalizowanych materiałów odnoszących się do tej tematyki można wyprowadzić następujące wnioski: najwięcej skarg dotyczy działalności komisji lekarskich orzekających w sprawie przydatności poborowych do odbycia służby wojskowej oraz selektywnego uwzględniania przedkładanej im „cywilnej” dokumentacji medycznej przy wydawaniu przedmiotowych orzeczeń. Z przeprowadzonych, także w przeszłości działań zmierzających do weryfikacji tych informacji wynika, iż w dalszym ciągu zarzut ten znajduje uzasadnienie faktyczne i skutkuje często koniecznością zwalniania żołnierzy ze służby wojskowej przed jej odbyciem oraz w konsekwencji kierowaniem do właściwych sądów pozwów w sprawach odszkodowawczych. Wojskowe Komisje Lekarskie niejako wtórnie

---

<sup>802</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108 ze zm.

<sup>803</sup> Ustawa z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 ze zm.).

zmuszane są prowadzić ponownie postępowania kwalifikacyjne i zwalniać ze służby żołnierzy z wyraźnymi ułomnościami fizycznymi i psychicznymi. Ograniczony zakres badań prowadzonych przez komisje lekarskie, występujące niekiedy fakty ukrywania przez poborowych chorób, prowadzą do powstania sytuacji pozwalającej na wdrażanie skutecznych postępowań odszkodowawczych. Tego rodzaju usiłowania uzasadniane są ciężką sytuacją materialną żołnierzy oraz ich rodzin.

Komisje Poborowe realizując nałożone na nie zadania są oceniane przez poborowych i żołnierzy relatywnie znacznie mniej krytycznie, choć często sygnalizowany jest brak zainteresowania członków komisji zdobytymi przez poborowego specjalnymi umiejętnościami przydatnymi w służbie. Często pomijane są przy kierowaniu poborowych do poszczególnych rodzajów wojsk i służb predyspozycje fizyczne i psychiczne, wykształcenie, zainteresowania. Rzadko uwzględniane są ich prośby o skierowanie do konkretnych służb, mimo, że obiektywnie istnieją takie możliwości.

W dalszym ciągu odnotowywana jest zmniejszająca się ilość skarg dotyczących nieprawidłowości w przyznawaniu prawa do służby zastępczej. Krytyczniej jednak należy ocenić system realizacji tego prawa. Poborowi niekiedy nawet kilka lat oczekują na skierowanie do tej służby. Wydaje się wskazanym by właściwe organy państwa doprowadziły do dokonania zmian legislacyjnych zmierzających do zwiększenia ilości podmiotów zainteresowanych możliwością zatrudnienia tego rodzaju poborowych i tym samym wyeliminowania konieczności długiego oczekiwania na jej odbycie. Uchwalona i opublikowana pod koniec ubiegłego roku ustawa o służbie zastępczej może przyczynić się do zlikwidowania tego problemu<sup>804</sup>.

Krytycznie oceniany jest również system prawny regulujący problematykę udzielania odroczeń i zwolnień z obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej. Jak wynika z nadchodzącej korespondencji, rozmów pracowników BRPO z poborowymi oraz żołnierzami, zwłaszcza pełniącymi służbę w terenowych organach administracji wojskowej, wielość okoliczności faktycznych zapisanych w

---

<sup>804</sup> Ustawa z dnia 28.11.2003 r. o służbie zastępczej (Dz.U. Nr 223, poz. 2217).

ustawie zobowiązujących organ do udzielania odroczenia oraz brak wystarczających rozwiązań prawnych pozwalających na „elastyczne” uwzględnianie przez ten organ zasadnych wniosków poborowych o udzielenie odroczenia powoduje zarówno poczucie krzywdy zainteresowanych oraz ich rodzin jak i niczym nieuzasadnione ograniczanie organu w reakcji na faktycznie występujące problemy poborowych.

Przez żołnierzy niezawodowych podnoszony był także problem skracania czasu pełnienia zasadniczej służby wojskowej oraz zmiany szkolenia poborowych kształcących się na wyższych uczelniach i po ich ukończeniu. Wprowadzone ustawą<sup>805</sup> zmiany koncepcji prowadzenia takiego szkolenia rokują jego skuteczne rozwiązanie i są obecnie przedmiotem zainteresowania Rzecznika zarówno co ich zgodności z prawem, jak i w perspektywie skutków ich wprowadzenia w życie.

W dalszym ciągu nie rozwiązano problemu kierowania poborowych do służby wojskowej do miejscowości pobliskich ich miejsca zamieszkania. Szczególnie problem ten dotyczy jednostek o wyższym stopniu wymagań dotyczących wykształcenia żołnierzy (nabór kwalifikowany), jak np. Marynarka Wojenna, Wojska Lotnicze, jednostki łączności. Mimo wielokrotnego podejmowania tego problemu, np. do Marynarki Wojennej kieruje się poborowych zamieszkujących w województwach centralnych i południowych. Taka sytuacja prowadzi do przyjmowania w szeregi wojska młodych ludzi już rozgoryczonych, niezadowolonych właśnie z tego powodu. Problem ten narasta głównie z uwagi na znacznie ograniczone możliwości finansowe żołnierzy, zwłaszcza w związku z odległymi przejazdami do miejsc zamieszkania.

#### **b. Zasadnicza służba wojskowa**

Warunki służby, przestrzeganie prawa wśród i wobec żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową, tzw. stosunki międzyludzkie

---

<sup>805</sup> Ustawa z dnia 29.10.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 210, poz. 2036).

(zachowania naganne i przestępcze, skutki funkcjonowania w jednostkach wojskowych swoistej subkultury), to tematyka wynikająca ze skarg żołnierzy przekazywanych w czasie prowadzonych przez pracowników BRPO kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy w jednostkach wojskowych oraz korespondencji wpływającej do Rzecznika.

Stwierdzono zwiększającą się ilość skarg dotyczących uciążliwości i monotonii służby, braku skutecznego systemu pozwalającego na wypoczynek zwłaszcza młodszych służbą żołnierzy, zmniejszanie się atrakcyjności tej służby przez często powtarzające się zadania związane z koniecznością pełnienia wart i służb oraz wykonywanie niekończących się czynności polegających na utrzymywaniu porządku w jednostkach.

W dalszym ciągu nie wyeliminowano z życia wojska problemu tzw. „fali”, choć jej przejawy wydają się potwierdzać tendencję do zmniejszania intensywności i zakresu występowania. Coraz rzadziej żołnierze sygnalizują fakty mogące zagrozić ich życiu czy zdrowiu. Problem ten jednak odradza się nawet w jednostkach wcześniej wolnych od tego rodzaju zachowań. Coraz częściej naganne i przestępcze zachowania żołnierzy wynikają nie ze starszeństwa w służbie, a wartości uznawanych przez wcielane grupy poborowych związane ze sobą miejscem zamieszkania bądź przynależnością do różnego rodzaju grup nieformalnych – często z liderami z przeszłością kryminalną. Jak twierdzą dowódcy tych żołnierzy, istnienie swoistej subkultury w szkołach, grupach koleżeńskich, klubach sportowych, zwiększająca się agresywność i przestępczość wśród młodzieży oraz często bezkarność za popełnione czyny skutkuje także w służbie wojskowej trwaniem tego zjawiska, mimo podejmowania przez dowódców działań zmierzających do jego eliminacji czy choćby ograniczenia.

Kolejnym, powszechnie podnoszony problem jest wysokość wypłacanych żołnierzom kwot pieniężnych przeznaczonych na zakup środków niezbędnych do utrzymania higieny osobistej. Problem ten dotyczy głównie żołnierzy młodego rocznika i odbywających służbę w jednostkach prowadzących intensywne szkolenie poligonowe. Brak możliwości zaopatrzenia się w niezbędną ilość podstawowych środków higieny osobistej, mimo generalnego polepszania się w jednostkach infrastruktury socjalnej, prowadzi do konieczności kierowania na ten cel

własnych pieniędzy, co w przypadku bardzo wielu żołnierzy nie jest możliwe. Zwiększenie wydatków na ten cel oraz rozważenie możliwości wydawania żołnierzom niezawodowym w naturze środków higieny osobistej jest wymogiem cywilizacyjnym o podstawowym znaczeniu.

Zgłaszanym problemem, nabierającym wręcz podstawowego znaczenia jest zabezpieczenie w leki żołnierzy służby zasadniczej. Wprowadzone ostatnio przepisy oraz ich interpretacja wynikająca z pisma Dyrektora Departamentu Budżetowego MON oraz Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do Spraw Resortowej Opieki Zdrowotnej prowadzi w praktyce do konieczności pokrywania przez tę grupę żołnierzy kosztów zakupu znacznej ilości, ordynowanych przez lekarzy z uwagi na ich skuteczność, lekarstw i środków opatrunkowych. Środki medyczne umieszczone w tzw. „lekospisie” (za powołaną „wykładnią”) i oznaczone znakiem „Rp”, które są wydawane „za darmo”, nie pozwalają na skuteczne medyczne ich wykorzystanie. Praktyka taka prowadzi do rezygnacji z leków pozwalających na prawidłowe z punktu widzenia sztuki medycznej leczenie. Problem ten został w trybie pilnym przedstawiony Ministrowi Obrony Narodowej<sup>806</sup>, który w odpowiedzi zapewnił, że z uwagi na postanowienia ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia<sup>807</sup>, traktujące żołnierzy na równi z pozostałymi obywatelami, nastąpi radykalna poprawa sytuacji dopiero po zmianie przepisów tej ustawy.

Problematyka dotycząca orzecznictwa Wojskowych Komisji Lekarskich zwłaszcza odnosząca się do orzeczeń stanowiących o związku schorzeń ze służbą wojskową, czasu ich powstania oraz skutków wynikających z powyższego była przedmiotem kilkudziesięciu skarg kierowanych, głównie przez żołnierzy zwolnionych ze służby przed terminem lub żołnierzy rezerwy. Pogarszający się stan ich zdrowia mający, ich zdaniem związek ze służbą wojskową, chęć uzyskania odszkodowań oraz uprawnień wynikających z ustawy o inwalidach

---

<sup>806</sup> RPO-453387-IX/03 z dnia 4.11.2003 r.

<sup>807</sup> Ustawa z dnia 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

wojennych i wojskowych<sup>808</sup> rodzą konieczność udzielania zainteresowanym porad prawnych wskazujących im drogę dochodzenia roszczeń. Brak wiedzy poszkodowanych o przysługujących im uprawnieniach prowadzi często do przedawniania roszczeń lub występowania z nimi do niewłaściwych organów. Wprowadzone w obieg prawny nowe unormowania ustawowe np. w sprawie odszkodowań<sup>809</sup> rokuja poprawę także i w powyższym kontekście. Kolejną grupą spraw wpływających do Rzecznika są prośby rodziców o wcześniejsze zwalnianie ze służby wojskowej, które motywowane są najczęściej ciężką sytuacją materialną rodzin lub koniecznością – ich zdaniem, sprawowania nad nimi opieki. Wprowadzona, sygnalizowaną wcześniej nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony, taka możliwość wydaje się iść w dobrym kierunku, lecz z uwagi na upoważnienie tylko Ministra Obrony Narodowej do podjęcia przedmiotowej decyzji, przepis ten może z uwagi na czas oczekiwania nie spełniać swej roli.

W dalszym ciągu, choć w znacznie mniejszej skali niż w latach poprzednich, występuje problem powoływania na ćwiczenia wojskowe żołnierzy rezerwy i skutków finansowych. Wypłacane przez wojsko ekwiwalenty za udział w ćwiczeniach są – zdaniem piszących, zbyt niskie w stosunku do możliwości zarobkowych. Koszty np. rolników związane z koniecznością obsługi gospodarstwa często znacznie naruszają budżet rodziny.

Status i uprawnienia żołnierzy służby nadterminowej, prośby o pomoc w przenoszeniu do innych jednostek wojskowych, odmowy powoływania ich do służby kontraktowej, niskie uposażenie, pozbawianie różnego rodzaju dodatków finansowych to najczęściej artykułowane skargi tej grupy żołnierzy.

---

<sup>808</sup> Ustawa z dnia 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.).

<sup>809</sup> Ustawa z dnia 11.04.2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. Nr 83, poz. 760).

### **c. Inwalidzi wojenni i wojskowi**

Do najczęściej kierowanych problemów przez tę grupę byłych żołnierzy należą roszczenia odszkodowawcze w związku z poniesionym w czasie służby uszczerbkiem na zdrowiu. Zwracający się proszą o wskazanie im możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych<sup>810</sup>, uzyskania świadczenia rentowego, przyznania uprawnień inwalidy wojskowego czy zweryfikowania ich zgodności z prawem. Wpływały również prośby o wzruszenie prawomocnych wyroków sądowych odmawiających przyznania świadczenia rentowego z tytułu inwalidztwa wojskowego<sup>811</sup>. Występowano także o pomoc w przyznaniu odszkodowań – poza obowiązkiem prawnym<sup>812</sup> oraz udzielenie pomocy prawnej w uzyskaniu uprawnień i świadczenia inwalidy wojskowego w związku z pogorszeniem stanu zdrowia mającym związek ze służbą wojskową. Występującym o pomoc prawną udzielono stosownych informacji i wyjaśnień.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. Nr 53, poz. 342 z późn. zm.)<sup>813</sup>. Wskazany przepis pozbawiał żołnierzy, którzy doznali w wyniku winy nieumyślnej trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby wojskowej albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, a także rodziny żołnierza, który zmarł wskutek takiego wypadku lub choroby – skutecznego dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym, albowiem świadczenia przyznane na podstawie „ustawy” stanowią wynagrodzenie wszelkich szkód. Rzecznikowi w sprawie tej chodziło o możliwość uzyskania przez żołnierzy pełnego odszkodowania. Wyrokiem z dnia 7 lipca 2003 r.<sup>814</sup> Trybunał

---

<sup>810</sup> RPO-451628-IX/03 z dnia 18.08.2003 r., RPO-456834-IX/03 z dnia 28.11.2003 r.

<sup>811</sup> RPO-445151-IX/03 z dnia 1.07.2003 r.

<sup>812</sup> RPO-445231-IX/03 z dnia 10.07.2003 r.

<sup>813</sup> RPO-366574-IX/01 z dnia 10.01.2001 r.

<sup>814</sup> Sygn. K 4/02.

Konstytucyjny orzekł, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z artykułem 77 w związku z art. 32 Konstytucji.

**d. Żołnierze – górnicy**

Najczęściej podnoszonymi problemami w nadsyłanych do Rzecznika skargach były skutki prawne wejścia w życie ustawy<sup>815</sup>, nowelizującej ustawę z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu<sup>816</sup>, która poszerzyła zakres podmiotowy o żołnierzy batalionów budowlanych przymusowo zatrudnianych w latach 1949 – 1959. Wpływające pisma byłych żołnierzy tych formacji oraz ich związków i stowarzyszeń, dotyczyły przyznania im od 1994 r. świadczeń pieniężnych oraz innych uprawnień wprost wynikających z przepisów tej ustawy. W swych listach podnoszą problem konieczności zadośćuczynienia za poniesione krzywdy, bowiem w przeciwieństwie do byłych żołnierzy służby zastępczej przymusowo zatrudnionych w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach rud uranu, zmuszeni byli oczekiwać na przyznanie im analogicznych świadczeń przez okres niemal siedmiu lat. Wprowadzone z tak dużym opóźnieniem unormowanie jest traktowane jako przejaw dyskryminacji, uzasadniające domaganie się uzyskania za ten okres stosownych rekompensat. Z zebranej w tej sprawie dokumentacji wynika, że zarówno charakter służby w batalionach budowlanych, innych batalionach i obozach pracy, sposób naboru oraz wykonywane przez tych żołnierzy obowiązki zbliżone były do objętych przez tę ustawę żołnierzy zastępczej służby wojskowej batalionów górniczych, kamieniołomów i zakładów rud uranu. W tej sprawie Rzecznik skierował wystąpienie<sup>817</sup> do Przewodniczącej Komisji Polityki

---

<sup>815</sup> Ustawa z dnia 20.06.2001 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach rud uranu oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 89, poz. 968).

<sup>816</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.

<sup>817</sup> RPO-454164-IX/03 z dnia 23.10.2003 r.

Spółecznej i Rodziny Sejmu. W chwili obecnej oczekuje wyrażenia stanowiska w tej kwestii.

### **C. Ochrona praw funkcjonariuszy**

Znaczną ilość spraw wpływających do Rzecznika stanowią kwestie związane z nieprawidłową interpretacją przepisów prawa. Przykładem może być kontynuacja skargi obywatela w kwestii nierespektowania przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej uprawnień do pełnienia funkcji referenta ochrony przeciwpożarowej<sup>818</sup>. W sprawie tej obywatel nabył uprawnienia w wyniku zdania egzaminu przed komisją egzaminacyjną powołaną na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Straży Pożarnej w sprawie ustalenia wzorcowego regulaminu organizacyjnego Ośrodka Szkolenia Pożarniczego po pomyślnym ukończeniu kursu organizowanego przez Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie. Rzecznik nie uznał argumentów Komendanta Głównego PSP wykazując, iż taka interpretacja narusza zasadę ochrony praw nabytych stanowiącą podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli. Ostatecznie sprawa zakończyła się przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, który poinformował, że trwają prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań w zakresie kwalifikacji zawodowych oraz dotyczących warunków fizycznych i psychicznych osób zatrudnionych w jednostkach ochrony przeciwpożarowej, a także w zakresie kwalifikacji zawodowych osób wykonujących czynności z zakresu ochrony, w ramach której problem związany z interpretacją uprawnień nabytych na podstawie poprzednio obowiązujących aktów normatywnych zostanie jednoznacznie uregulowany.

Kolejną kwestią związaną z dokonywaniem nieprawidłowej interpretacji przepisów, która wzbudziła protesty był problem alokacji funkcjonariuszy Służby Celnej. W niniejszej sprawie funkcjonariusze byli przenoszeni do innych izb celnych i zwalniani ze służby na podstawie art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących

---

<sup>818</sup> RPO-413851-IX/02 z dnia 13.05.2002 r.

zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych<sup>819</sup>. Według tego przepisu pracownicy lub funkcjonariusze celni, którym przedstawiono propozycję przeniesienia pomiędzy jednostkami zatrudnianymi, mogli w terminie 10 dni, od dnia jej otrzymania, złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Nie złożenie oświadczenia w tym terminie było równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji przeniesienia. Odmowa taka stanowiła podstawę rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby. W przedmiotowej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów przedstawiając wątpliwości dotyczące zgodności stosowania tej normy z przepisami prawa<sup>820</sup>. Zwrócił uwagę, że organ ustawodawczy wydając przedmiotowy przepis naruszył wywiedzione z klauzuli demokratycznego państwa prawa – zasady: zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez prawa, ochrony praw nabytych i interesów w toku, nakazu ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis*, przestrzegania reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa. Przy dokonywaniu alokacji nie respektowano bowiem uprawnień zawartych w ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej<sup>821</sup>. Chodziło tutaj o wykonywanie obowiązków służbowych zgodnych z kwalifikacjami osób przeniesionych, zapewnienie odpowiednich uposażeń, zapewnienie właściwych warunków mieszkaniowych, wypłacanie jednorazowych świadczeń pieniężnych na zagospodarowanie itp. Tymczasem w wyniku stosowania kwestionowanego przepisu zostali oni pozbawieni tych uprawnień. Nie mieli także możliwości kwestionowania warunków propozycji przenosin, a odmowa ich przyjęcia była równoznaczna ze zwolnieniem ze służby. Rzecznik wykazał, że określenie 10-dniowego terminu na podjęcie życiowych decyzji o zmianie miejsca służby, jest nie tylko niehumanitarne, ale przede wszystkim stoi w sprzeczności z unormowaniami zamieszczonymi w ustawie o Służbie Celnej i z prawem pracy. Tak przeprowadzana alokacja mogła powodować trudne do

---

<sup>819</sup> Dz.U. Nr 137, poz. 1302.

<sup>820</sup> RPO-455054-IX/03 z dnia 25.11.2003 r.

<sup>821</sup> Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.

zaakceptowania, niekorzystne skutki społeczne jak: utrata pracy oraz rozpad więzi rodzinnych i inne negatywne zjawiska.

W odpowiedzi Minister Finansów poinformował, iż w celu skutecznego realizowania nałożonych na administrację celną nowych zadań wynikających z ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych (...) oraz jej przygotowania do zadań wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej, stało się konieczne dostosowanie struktury organizacyjnej administracji celnej do administracyjnego podziału kraju, w tym do właściwości miejscowej innych służb, w szczególności służb podatkowych. Osobiście spotkał się z organizacjami związkowymi działającymi w Służbie Celnej w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji i podjęcia wspólnych działań zmierzających do złagodzenia negatywnych skutków, jakie wywołały niektóre decyzje. Zostały też podjęte negocjacje z udziałem mediatora, w wyniku których osiągnięto porozumienie. Ostatecznie ustalono, że wszystkie przeniesienia funkcjonariuszy celnych w ramach alokacji będą dokonywane na podstawie ustawy o Służbie Celnej oraz w porozumieniu ze związkami zawodowymi.

Kontynuowana była sprawa ograniczania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy celnych w kwestii zakazu w miejscu pełnienia służby posiadania i używania telefonów komórkowych, a także obowiązku deklarowania przynoszonych środków finansowych przekraczających kwotę 200 zł. Po uzyskaniu odpowiedzi od Szefa Służby Celnej, Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów informując, iż obostrzenia te zostały wprowadzone w związku z programem rządowym – „Strategia antykorupcyjna”, który zobowiązywał przełożonych poszczególnych formacji mundurowych do wprowadzenia do końca 2002 r. procedur ograniczających możliwość występowania przestępstw korupcji<sup>822</sup>. W wystąpieniu tym wykazał, iż tak daleko posunięta ingerencja organów administracji publicznej narusza dobra osobiste, podlegające ochronie prawnej i nasuwa wątpliwości, co do zgodności z art. 31 Konstytucji. Tymczasem prawa te w tym przypadku zostały ograniczone na podstawie aktu wewnętrznego mającego charakter okólnika. Obowiązek zgłaszania posiadania kwoty pieniężnej

---

<sup>822</sup> RPO-426316-IX/02 z dnia 1.07.2002 r.

przekraczającej kwotę 200 zł. jest także niezgodny z art. 51 Konstytucji stanowiącym, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby i stanowi klasyczny przykład nadużycia władzy przez organ administracji publicznej. Z kolei, zakaz używania telefonów prywatnych w miejscu służby nasuwa wątpliwość co do jego zgodności z art. 49 Konstytucji, zapewniającym wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się oraz stanowiącym, iż ograniczenie takie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie w sposób w niej określony. Z odpowiedzi otrzymanej od Sekretarza Stanu – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że podziela on pogląd o niekonstytucyjności przyjętych uregulowań w obecnej formie i dostrzega konieczność rozwiązania przedmiotowego problemu przez wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych w ustawach bądź przez wprowadzenie innych (zgodnych z prawem) rozwiązań. W treści udzielonej odpowiedzi brak było informacji w kwestii uchylecia postanowień przedmiotowego aktu o charakterze ogólnym. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się o udzielenie w tym zakresie niezbędnych wyjaśnień, gdyż pomimo uznania, że kwestionowany akt jest niezgodny z prawem, może on nadal funkcjonować w obrocie prawnym, wywierając w stosunku do funkcjonariuszy określone skutki prawne. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

Nadal niezakończoną sprawą jest kwestia dużej liczby wysłużonych nadgodzin, za które funkcjonariusze Straży Granicznej i Służby Więziennej nie otrzymują stosownego wynagrodzenia bądź ekwiwalentu w postaci czasu wolnego<sup>823</sup>. Problem ten ma szersze znaczenie, gdyż dotyczy także i pozostałych funkcjonariuszy. Rzecznik występował w tej kwestii do Ministra Sprawiedliwości oraz dwukrotnie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Otrzymane odpowiedzi nie były satysfakcjonujące i ostatecznie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów. Podnoszony problem spowodowany jest brakiem środków finansowych na utworzenie dodatkowych etatów oraz regulującymi kwestię czasu służby przepisami prawnymi zawartymi w ustawach pragmatycznych służb

---

<sup>823</sup> RPO-412420-IX/02 z dnia 21.06.2002 r. i RPO-424848-IX/02 z dnia 28.11.2002 r.

mundurowych, które w przypadku przekroczenia ustalonej ustawowo liczby godzin służby, w przyjętym okresie rozliczeniowym, przewidują udzielanie za wysłużone nadgodziny jedynie czasu wolnego w tym samym wymiarze, co nadpracowany. Podnoszona kwestia jest szczególnie uciążliwa dla funkcjonariuszy także i z tego powodu, że nie istnieją regulacje prawne w ich pragmatykach, które umożliwiłyby funkcjonariuszom uzyskanie wynagrodzenia za nadgodziny oraz skuteczne dochodzenie roszczeń przed sądem za zaległe świadczenia finansowe. Funkcjonariuszom wypłacane jest wynagrodzenie za nadgodziny jedynie w przypadku rezygnacji ze służby bądź odejścia na emeryturę. Obowiązujący stan prawny, przy niewystarczającej obsadzie etatowej służb, powoduje ciągle zwiększanie się liczby nadgodzin poszczególnych funkcjonariuszy i nie jest możliwy do rozwiązania bez przeznaczenia na ten cel dodatkowych środków finansowych oraz zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. W swoich wystąpieniach do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwracał się o dokonanie zmian legislacyjnych dotyczących czasu służby, umożliwiających funkcjonariuszom dokonywanie wyboru w postaci wykorzystania przysługującego im czasu wolnego w tym samym wymiarze co dodatkowo wypracowany, bądź uzyskania za nadgodziny stosownego wynagrodzenia. Z uzyskanej odpowiedzi od Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że polecił on Departamentowi Kontroli Skarg i Wniosków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zbadanie tej sprawy i przedstawienie wniosków do realizacji. W chwili obecnej trwają czynności sprawdzające, po których zakończeniu Rzecznik ma zostać powiadomiony o ich rezultatach i wpływających z nich wnioskach.

Poważne nieprawidłowości w stosowaniu prawa wystąpiły przy rozwiązywaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>824</sup>. Nie doręczono im bowiem w sposób przewidziany prawem decyzji administracyjnych o zwolnieniu ze służby przez ponad rok od momentu ich wydania, przez co nie mogli oni skutecznie dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowno-administracyjnym. W przedmiotowej sprawie nie doręczono i nie

---

<sup>824</sup> RPO-449769-IX/03 z dnia 25.08.2003 r.

zapoznano funkcjonariuszy ABW z treścią rozkazów personalnych o zwolnieniu ze służby, a jedynie poinformowano ich za pomocą zwykłego pisma, że wypowiedziano im stosunek służbowy. Z uzyskanych wyjaśnień od Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynika, iż tego rodzaju sytuacja spowodowana była unikaniem przez zainteresowanych dopełnienia formalności osobistego zapoznania się z rozkazem. Obecnie Rzecznik bada tą sprawę merytorycznie i rozważa możliwość podejmowania w niej dalszych działań.

Rzecznik otrzymuje rocznie kilkaset skarg pisanych przez funkcjonariuszy Policji. Wachlarz poruszanych problemów jest obszerny i dotyczą one nierespektowania wolności i praw osób pełniących służbę w mundurach. Należy podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich jest w bardzo wielu przypadkach ich ostatnią instancją, bowiem skarżący wyczerpali drogę odwołań przewidzianą przepisami prawa, na której nie znaleźli rzetelnego zainteresowania swoimi problemami. Szczególnie w ostatnim czasie funkcjonariusze podnoszą w skargach<sup>825</sup> nieetyczne, wręcz złośliwe traktowanie ich przez przełożonych wszystkich szczebli, których zachowanie i reakcje na sprawy policjantów świadczą o tym, że zawsze rację ma przełożony. Zainicjowana skargą<sup>826</sup> funkcjonariuszy z województwa podlaskiego kontrola przedstawicieli Rzecznika dokonana na tym terenie ukazała niewłaściwy obraz pełnienia służby i życia policjantów podległych Podlaskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji. Udokumentowano bezprawne postępowanie zarówno Komendantów Komisariatów, jak i Komendanta Miejskiego Policji w B., akceptowane w pełni przez Komendanta Wojewódzkiego. Stwierdzono, że policjant na tym terenie nie jest dla przełożonych człowiekiem godnym szacunku, bowiem można używać w stosunku do niego słów obelżywych, zmuszać do pełnienia służby w czasie choroby udokumentowanej zwolnieniem lekarskim, można nakazywać policjantom dokonywania fałszerstw dokumentów, oszukiwać obywateli przy przyjmowaniu zameldowań o przestępstwie, fałszować statystykę sztucznie podnosząc wskaźnik tzw.: "wykrywalności". Stwierdzono, że przyjętym sposobem

---

<sup>825</sup> RPO-437165-IX/03 z dnia 27.03.2003 r.

<sup>826</sup> RPO-420834-IX/02 z dnia 8.10.2002 r.

wymuszania dyscypliny służbowej było kierowanie przeciwko policjantom wniosków do prokuratury o wszczynanie śledztw przeciw nim, których podstawą było często pomówienie policjanta przez przełożonego. Czynności wyjaśniające prokuratury ciągnęły się miesiącami, a policjant był zawieszany w pełnieniu obowiązków, odbierano mu część uposażenia i przesyłano dyskretnie informację o jego przestępczej działalności do zaprzyjaźnionej z komendą miejscowej gazety. Nawet wyrok sądu uniewinniający policjanta nie był przez kierownictwo respektowany. Na wniosek Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował na początku stycznia 2003 r. kontrolę do wymienionej Komendy, która po kilkumiesięcznych działaniach potwierdziła zaistniały stan rzeczy. Komendanci Wojewódzki i Miejski zostali zwolnieni ze stanowisk nie ponosząc jednak żadnej kary – przeniesieni zostali do dyspozycji swoich przełożonych. Należy podkreślić, że niewłaściwe kierowanie Podlaską Policją znane było kierownictwu Komendy Głównej Policji, jednakże dopiero czynności Rzecznika wymusiły podjęcie działań naprawczych.

Nasilenie zjawiska łamania praw funkcjonariuszy wywołało w środowisku konieczność obrony. Stąd też autorami licznych skarg do Rzecznika są komórki Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, na których ciąży statutowy obowiązek obrony swoich członków. Przełożeni od komendanta komisariatu do komendanta wojewódzkiego podejmują działania mające na celu ograniczenie im możliwości działania, uciekają się do metod szantażowania członków związku dając im do wyboru: albo awans lub skierowanie do szkoły policyjnej, albo członkostwo w związku. Skuteczne zastraszenie policjantów powoduje zmniejszenie liczby członków organizacji, a tym samym policjant pełniący z wyboru funkcję związkową, nie mając określonej statutem liczby członków, traci swą funkcję. Przykładem takiego postępowania<sup>827</sup> były działania Komendanta Miejskiego Policji w B., który tak daleko posunął swą walkę z organizacją związkową, że oprócz metod indywidualnego szykanowania policjantów postanowił osobiście kierować związkiem zawodowym poprzez wyznaczenie

---

<sup>827</sup> RPO-420834-IX/02 z dnia 8.10.2002 r.

terminów, miejsca i treści odbywanych zebrań. Należy dodać, że czynił to za pełną aprobatą Komendanta Wojewódzkiego. Nie jest to jedyny przykład niszczenia inicjatywy środowiska policyjnego. Rzecznik otrzymał kolejną, drastyczną skargę<sup>828</sup> organizacji związkowej z jednej z komend z południa kraju, która świadczy o chęci zlikwidowania przez kierownictwo jednostki związku zawodowego policjantów. Coraz częściej zdarza się, że indywidualne skargi policjantów<sup>829</sup> nie zawierają danych personalnych osób piszących, a jedynie ich podpisy. Świadczy to o tym, że obawiają się restrykcji ze strony swych przełożonych, a ponadto treść korespondencji nie dotyczy ich spraw osobistych. W takich listach poruszane są problemy nieuczciwego działania kierowników jednostek w zakresie gospodarki mieniem komendy, niezgodnym z prawem organizowaniem przetargów itp.

Podjęta z inicjatywy Rzecznika lustracja kilku jednostek policyjnych na terenie Warszawy<sup>830</sup> wykazała, że funkcjonariusze pracują w złych warunkach socjalnych i sanitarnych, w ogromnej większości nie dysponują współczesnym sprzętem biurowym, ze względów oszczędnościowych uniemożliwia im się korzystanie z łączności telefonicznej, a do sporządzania dokumentacji zmuszeni są do posługiwania się prywatnym sprzętem. Czynności w wymienionych sprawach są przez Rzecznika kontynuowane.

## **21. Ochrona praw mniejszości narodowych i cudzoziemców**

### **A. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości**

1. W świetle wyników prac związanych z rozpoznawaniem spraw indywidualnych oraz prowadzonych badań, pozytywnie na ogół ocenić należy politykę władz centralnych oraz działalność terenowej

---

<sup>828</sup> RPO-437545-IX/03 z dnia 1.04.2003 r.

<sup>829</sup> RPO-428718-IX/03 z dnia 15.01.2003 r.

<sup>830</sup> RPO-452062-IX/03 z dnia 25.09.2003 r.; RPO-452063-IX/03 z dnia 25.09.2003 r.; RPO-452064-IX/03 z dnia 25.09.2003 r.

administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Stan zaawansowania prac nad oczekiwaną od dawna ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych budzi nadzieję, iż istnieje realna możliwość jej wejścia w życie w stosunkowo niedługim czasie. Pozwoli to niewątpliwie na wzmocnienie gwarancji prawnych dla tej grupy obywateli polskich. Analiza przesłanych listów i podjętych do zbadania spraw skłania do wniosku, iż jedynie sporadycznie mówić możemy o naruszaniu przez organy administracji publicznej zasady równości obywateli na tle przynależności do różnych grup mniejszości narodowych. Osobnym problemem, pozostającym w zasadzie poza kompetencją Rzecznika są przejawy nietolerancji, pozostające bardziej w sferze kulturowej niż prawnej. Zauważyć należy, że mała ilość listów w tych sprawach (w zasadzie nie przekraczająca 20 rocznie) utrzymuje się od pierwszych lat funkcjonowania urzędu RPO. Wprawdzie w ostatnich kilku latach ilość spraw dotyczących mniejszości narodowych zwiększyła się do ok. 30 rocznie, jednak większość tych spraw to sprawy podejmowane z urzędu przez Rzecznika z uwagi na większą aktywność Biura RPO w docieraniu do środowisk mniejszości narodowych w Polsce, jak również uaktywnienie się stowarzyszeń reprezentujących poszczególne grupy mniejszościowe. Ponieważ jednak każdy przejaw dyskryminacji na tle narodowościowym czy rasowym stanowi naruszenie praw człowieka, nie ilość spraw, a ich ciężar gatunkowy sprawia że wszelkie zgłaszane przypadki dyskryminacji na tle narodowym są bardzo wnikliwie badane przez RPO z uwagi na szczególne zagrożenie, jakie tworzyć mogą dla rozwoju demokratycznego państwa prawa. Ze względu na rangę poszanowania praw mniejszości jako jednego z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego oraz specyfikę tej problematyki, niezależnie od działań podejmowanych w sprawach indywidualnych, realizowane były z własnej inicjatywy RPO badania nad sytuacją mniejszości narodowych w Polsce oraz przestrzeganiem praw obywateli należących do tych mniejszości (wizyty w Tarnowie i Mielcu). Intensywność spotkań była jednak w minionym roku znacznie mniejsza z uwagi na skromne środki budżetowe, wymuszające konieczność oszczędności. Rzecznik reprezentowany był jednak stale w pracach sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

2. Wśród kilkunastu spraw indywidualnych, jakie zgłoszone zostały do Rzecznika w minionym roku najwięcej spraw dotyczyło mniejszości romskiej. Nadal głębokie zaniepokojenie Rzecznika budzi dramatyczne położenie obywateli polskich narodowości romskiej, a zwłaszcza części tej społeczności zaliczającej się do grupy „Bergitka Roma”, zamieszkującej na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego, ale także w innych regionach Polski. Charakterystyczne dla tego położenia jest głębokie ubóstwo wynikające z bezrobocia, oraz urągające ludzkiej godności warunki mieszkaniowe. Poprawa sytuacji polskich Romów wymaga nie tylko przyjęcia systemowych, długofalowych rozwiązań ale także zaangażowania odpowiednich środków finansowych. Z uznaniem należy stwierdzić iż sprawdza się - prowadzony na terenie Małopolski – pilotażowy program rządowy, mający na celu doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego i zniwelowanie różnic socjalnych dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa<sup>831</sup>. Rzecznik z uwagą śledzić będzie wdrażanie tego programu na terenie całego kraju, a także inicjatywy organów samorządowych w tym zakresie.

Nie potwierdziły się zarzuty dyskryminacji i opieszałego załatwiania spraw mieszkaniowych Romów w Krakowie. Problemy romskich mieszkańców Nowej Huty badane były w poprzednich latach i przypomniane – jako niezadowolone – przez Prezesa Stowarzyszenia Romów Kraków – Nowa Huta. Poproszony o wyjaśnienia jakie sprawy nie zostały dotychczas wyjaśnione nie udzielił odpowiedzi<sup>832</sup>. Również w sprawie podjętej na skutek ustnych skarg Romów w czasie wizyty pracownika BRPO w Mielcu, Rzecznik otrzymał informacje nie potwierdzające przejawów dyskryminacji. Rzecznik uzyskał wyjaśnienia z Urzędu Miejskiego w Mielcu, stanowiące odpowiedź na zarzuty podnoszone przez Romów w czasie wizyty na osiedlu „Miasteczko Młodego Robotnika” w Mielcu, a dotyczące dyskryminowania Romów przez stosowanie w stosunku do nich zawyżonych stawek czynszu.

---

<sup>831</sup> Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003 prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>832</sup> RPO-400285-X/02.

Przesłana informacja nie potwierdziła jednak tych zarzutów. Jak wynika z przekazanej Rzecznikowi dokumentacji nie narodowość lokatorów, a wyłącznie standard lokalu stanowi o stawce czynszu<sup>833</sup>. Niekiedy przypisywanie administracji publicznej działań dyskryminujących wynika z braku znajomości prawa; do Rzecznika zwrócił się Wójt Romów Powiatu Opatowskiego ze skargą, iż nie otrzymuje, z racji pełnionej funkcji, żadnego wynagrodzenia od samorządu lokalnego<sup>834</sup>. Rzecznik zmuszony był wyjaśnić, iż brak jest podstaw prawnych dla takiego rozwiązania.

Podobny brak reakcji zanotował Rzecznik ze strony Przewodniczącej Związku Litwinów w Polsce, która zasygnalizowała problem złej sytuacji szkół z litewskim językiem nauczania. Rzecznik kilkakrotnie prosił o przekazanie szczegółowej argumentacji w sprawach tych zarzutów, w tym korespondencji z MENiS, na swoje listy nie otrzymał jednak jakiegokolwiek odpowiedzi<sup>835</sup>.

Nie potwierdziły się również zarzuty Prezesa Zarządu Zjednoczenia Łemków w Polsce na opieszałość sądu w sprawie o uznanie Nikifora Krynickiego jako Epifaniasza Drowniaka. Z udzielonych Rzecznikowi wyjaśnień wynikało, że przedłużanie się postępowania nie wynikało z zaniedbań ani złej woli ze strony sądu ale wiązało się ze znacznym stopniem skomplikowania sprawy<sup>836</sup>. W efekcie podjętych działań Sąd Rejonowy w Muszynie w marcu 2003 r. uznał że Nikifor Krynicki i Epifaniasz Drowniak to ta sama osoba. Tym samym zostały formalnie wyjaśnione wszystkie wątpliwości co do rodowej tożsamości znanego malarza z Krynicy. W dniu 12 lipca 2003 r. nastąpiło uroczyste odsłonięcie tablicy ku czci twórcy, ufundowanej przez Zjednoczenie Łemków.

Wymaga podkreślenia, że w znacznej części spraw wnioskodawcy, zwracając się do Rzecznika, nie wykorzystują przysługujących im środków dochodzenia swych praw na drodze administracyjnej jak i cywilnej bądź karnej. Zwracanie się do Rzecznika z prośbami o

---

<sup>833</sup> RPO-449320-X/03.

<sup>834</sup> RPO-435648-X/03.

<sup>835</sup> RPO-405034-X/02.

<sup>836</sup> RPO-405592-X/02.

podejmowanie spraw z pominięciem wykorzystania dostępnego obywatelom trybu postępowania wynika również z przekonania o znikomej skuteczności podejmowanych przez nich działań przeciwko administracji, jak również z ich przeświadczenia o posiadaniu przez Rzecznika silnych instrumentów prawnych do zwalczania biurokracji. Dla przykładu: Rzecznik otrzymał list, w którym Przewodniczący Związku Ukraińców w Polsce – Koło w Zapałowie zwrócił się o skuteczną pomoc w uzyskaniu byłej plebanii, budowanej przez miejscową społeczność prawosławną, na cele kulturalno oświatowe i parafialne<sup>837</sup>. W tej sprawie Rzecznik zmuszony był poinformować, że pomoc udzielona przez Rzecznika dotyczyć może jedynie tych sytuacji, gdy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Informacje przekazane przez Przewodniczącego Koła nie pozwalały na ocenę czy w sprawie tej doszło do naruszenia takich praw i wolności przez organy administracji publicznej. Z tego względu Rzecznik prosił o uzupełnienie listu i przesłanie kopii dokumentów dotyczących podejmowanych dotychczas działań w tym korespondencji ze starostą Jarosławia, oraz innych odpowiedzi organów administracji publicznej. Brak reakcji na ten list wskazuje, iż po raz kolejny zwrócono się do Rzecznika zanim podjęto właściwe działania na drodze administracyjnej.

3. Część spraw zgłaszanych przez przedstawicieli mniejszości narodowych wymaga jednak działań Rzecznika, w tym również działań o charakterze generalnym. W minionym roku do Rzecznika wpłynął list od Związku Romów Polskich, zawierający prośbę o udzielenie pomocy wobec bezskuteczności działań polegających na próbach odnalezienia dokumentów archiwalnych dotyczących osób narodowości romskiej, daktyloskopowanych i fotografowanych przez milicję obywatelską<sup>838</sup>. Informacje udzielane zainteresowanym przez różne organy administracji publicznej wydawały się być sprzeczne ze sobą i niepełne. Jak wynikało z informacji Związku Romów Polskich, Agencja Bezpieczeństwa

---

<sup>837</sup> RPO-437678-X/03.

<sup>838</sup> RPO-448697-X/03.

Wewnętrzny skierowała Związek do Instytutu Pamięci Narodowej, natomiast IPN informując o treści materiałów przejętych z b. Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW poinformował, że materiały archiwalne dotyczące daktyloskopijnych i fotograficznych rejestrów osób narodowości romskiej powinny pozostawać w dyspozycji poszczególnych jednostek policji. Z Komendy Głównej Policji otrzymali jedynie ogólnikową odpowiedź, iż materiały takie zostały wybrakowane, ale zasugerowano poszukiwanie dokumentów w archiwach urzędów miast i gmin. Wobec tak przedstawionego stanu faktycznego, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o zbadanie sprawy i szczegółowe poinformowanie Rzecznika o dokonanych ustaleniach, w tym o informację na podstawie jakiego aktu administracyjnego i kiedy dokonano archiwizacji bądź zniszczenia przedmiotowych dokumentów. Otrzymane, szczegółowe wyjaśnienia potwierdziły iż materiały takie, sporządzane w latach siedemdziesiątych przy wydawaniu dowodów osobistych, przekazane zostały organom uprawnionym do wydawania tych dokumentów tożsamości, a zatem jedynie tam poszukiwać można dokumentacji wskazującej na „szczególne” traktowanie Romów przez milicję.

Prezes Związku Romów Polskich z siedzibą w Szczecinku zwrócił się również do Rzecznika z prośbą o pomoc, wskazując na dyskryminujący charakter działań Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” wobec beneficjentów narodowości romskiej. Skarga dotyczyła wstrzymania wypłaty drugiej raty świadczenia osobom narodowości romskiej i podjęcia ponownej weryfikacji ich dokumentów-wielokrotnie uprzednio już weryfikowanych - potwierdzających przebyte represje. Działania te miały związek z wszczęciem przez Komendę Miejską w Kielcach postępowania wobec jednego z Romów, podejrzanemu o sfałszowanie dokumentów. Zdaniem Prezesa Związku zastosowanie odpowiedzialności zbiorowej jest kolejnym przykładem niesprawiedliwego traktowania i dyskryminacji schorowanych, będących w podeszłym wieku Romów, a działania FPNP pozostają w sprzeczności z Konstytucją RP i Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Zarządu Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów

podniesionych w skardze<sup>839</sup>. W odpowiedzi skierowanej do Prezesa Związku Romów Polskich, przesłanej do wiadomości Rzecznika, Przewodniczący Zarządu Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” wyjaśnił powody kontroli pewnej części wniosków o świadczenie, a wśród nich także wniosków romskich podkreślając, że podjęte na wyraźne żądanie policji w porozumieniu z niemiecką Fundacją Federalną działania Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” są rutynowe i dotyczą wszystkich przypadków zakwestionowanych w śledztwie policyjnym, w tym także wniosków osób narodowości romskiej. Podjęte przez FPNP działania służą wyłącznie wyjaśnieniu przypadków wątpliwych i w najmniejszym choćby stopniu nie mają charakteru dyskryminacyjnego wobec Romów.

Na początku minionego roku Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przesłanie stanowiska w podnoszonej przez Zarząd Główny Związku Ukraińców w Polsce sprawie braku reakcji władz publicznych na postulaty społeczności ukraińskiej dotyczące likwidacji skutków akcji „Wisła”, w tym postulat zadośćuczynienia dla ok. 160 osób narodowości ukraińskiej, które bez wyroków sądów pozbawione były wolności i osadzone w latach 1947-1949 w centralnym Obozie Pracy w Jaworznie<sup>840</sup>. Otrzymał od Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów szczegółowe wyjaśnienia dotyczące stanowiska oraz przewidywanych działań w sprawie rekompensat za majątki poukraińskie, przejęte przez państwo w wyniku akcji „Wisła”, natomiast mimo kilkakrotnych monitów w tej sprawie nie otrzymał informacji dotyczącej kwestii zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności. W kolejnym monicie zwrócił uwagę Premiera na znaczny upływ terminu oraz konieczność uzyskania informacji, które pozwolą na dokonanie oceny przedstawionej sprawy. Rzecznik nadal oczekuje na odpowiedź.

Opublikowana w prasie informacja o wystąpieniu Rzecznika wywołała reakcje o charakterze ksenofobicznym. Rzecznik zaczął otrzymywać listy zawierające zarzuty pod adresem tych działań. Wskazywano na konieczność zajęcia się przez Rzecznika przede

---

<sup>839</sup> Pismo z dnia 29.12.2003 r. RPO-390271-XIII/01.

<sup>840</sup> RPO-422775-X/03.

wszystkim kwestią rozliczeń historycznych relacji między narodem Polskim i Ukraińskim<sup>841</sup>. Rozumiejąc okazywane w listach wzburzenie wywołane okrutnymi czynami, Rzecznik zmuszony był wyjaśniać, że powołany został przez Sejm tylko do obrony praw obywateli.

Rzecznik zwrócił się w minionym roku kilkakrotnie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Działanie takie podjął m. in. w związku z zarzutami podnoszonymi przez Prezesa Związku Ukraińców w Polsce p. Mirona Kertyczaka, dotyczącymi przewlekłości w prowadzeniu przez Oddziały IPN postępowań w sprawach dotyczących masowych zabójstw obywateli polskiej narodowości ukraińskiej m. in. w: Terce, Zawadce Morochowskiej, Sahryniu, Łaskowie i innych miejscowościach. Rzecznik prosił również Prezesa IPN o ustosunkowanie się do wniosku Związku Ukraińców w Polsce w sprawie uznania internowania osób narodowości ukraińskiej, w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie za zbrodnie komunistyczne w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>842</sup>.

Rzecznik udzielił rekomendacji Małopolskiemu Towarzystwu Oświatowemu które zgodziło się wystąpić do Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności o dotację na realizację programu dr Hansa Guggenheima mającego na celu wzmocnienie stosunków przyjaźni i zaufania między uczniami romskimi i nie romskimi, w tym wzmocnienia narodowej i kulturalnej tożsamości i promowanie wzajemnego porozumienia poprzez podnoszenie zdolności komunikacyjnych i promowanie tym samym wśród uczniów zrozumienia dla podstawowych zasad społeczeństwa obywatelskiego<sup>843</sup>. Rzecznik zwrócił się również o wsparcie programu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako gospodarza „Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003” oraz Ministra Edukacji i Sportu. Obydwa Urzędy przychylnie odniosły się do inicjatywy uznając jej wartość, zarówno w procesie edukacji dzieci romskich, jak i popularyzacji wiedzy o Romach ich tradycji i kulturze.

---

<sup>841</sup> Np. RPO-436973-X/03, RPO-438385-X/03 i in.

<sup>842</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1016 ze zm. (RPO-455886-II/03).

<sup>843</sup> RPO-423477-X/02.

## **B. Ochrona praw cudzoziemców**

Zgodnie z art. 37 Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej podlega i korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Powyższe unormowanie ustrojowe pozostaje w pełnej zgodności z Konwencją dotyczącą stanu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. i obliguje polskie władze publiczne do przestrzegania tych uregulowań.

W minionym roku nie zmieniła się w sposób zasadniczy zarówno ilość wpływających skarg jak i wniosków od cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a także ich charakter oraz problematyka. Tak jak w latach poprzednich priorytetowo traktowana była przez Rzecznika działalność dotycząca uchodźców poszukujących w Polsce ochrony przed prześladowaniami. Opracowane zostały i wydane przez Rzecznika, w kilku językach, ulotki informacyjne, które przekazano m.in. na przejścia graniczne, do instytucji i ośrodków, w których cudzoziemcy przebywają lub załatwiają swe sprawy. Działania te spowodowały większy napływ skarg, szczególnie od cudzoziemców przebywających w ośrodkach. Wizyty pracowników Biura Rzecznika we wrześniu br. w Centralnym Ośrodku Recepcyjnym dla Uchodźców w Podkowie Leśnej oraz w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Lesznowoli, pozwoliły na potwierdzenie tego, iż przekazane przez Rzecznika materiały dotarły do zainteresowanych i cieszą się dużym zainteresowaniem. Wpłynęły też na lepsze zapoznanie się z warunkami socjalnymi oraz problemami, jakie mają cudzoziemcy przebywający w tych ośrodkach, a także z zachodzącymi zmianami w tym zakresie. Napływające do Rzecznika skargi dotyczyły głównie znanych wcześniej Rzecznikowi problemów takich jak: długotrwałość procedur o nadanie statusu uchodźcy oraz odmowy na pobyt w Polsce cudzoziemcom, którzy w zamieszkują w naszym kraju przez wiele lat, zawarli związek małżeński z obywatelem polskim, a ze związku tego urodziły się dzieci. Wydające decyzje w indywidualnych sprawach, organy administracji, dość często nie uwzględniały praw polskiego współmałżonka a także dobra dzieci pochodzących z takiego związku. Podkreślić należy, że w przypadku

wydania niekorzystnej decyzji, informowano zainteresowanego o przysługujących środkach odwoławczych, w tym również skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W zdecydowanej większości spraw, cudzoziemcy, których te decyzje dotyczyły, z możliwości takich korzystali. Stosunkowo niewielka liczba skarg kierowanych do Rzecznika przez cudzoziemców nie oddaje w pełni skali tego problemu. Znaczącymi ograniczeniami w tym przedmiocie jest słaba znajomość języka polskiego, nieznanostwo obowiązujących przepisów prawa oraz nieumiejętnostwo skorzystania z przysługujących środków prawnych. Realny dostęp tej grupy cudzoziemców do szeroko pojętej profesjonalnej pomocy prawnej ograniczają ponadto wysokie koszty, a także specyficzna i mało znana problematyka. Aktywnostwo organizacji pozarządowych, a w szczególności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz wciąż rozwijających się Poradni Prawnych przy Uniwersytetach, z którymi Rzecznik utrzymuje ściastą współpracę, w istotnym stopniu wypełnia istniejącą lukę. Kontynuowano, rozpoczętą wcześniej, dobrze układającą się współpracę z przedstawicielem w Polsce Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Rozpoznany został przez Trybunał Konstytucyjny sygnalizowany w ubiegłorocznej Informacji<sup>844</sup> wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności: art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach<sup>845</sup> w brzmieniu określonym ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>846</sup> w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje czas, przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie, w art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji; art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej wyżej w zakresie, w jakim przepisy te określają nowe, mniej korzystne w stosunku do ustawy przed nowelizacją, warunki niezbędne dla otrzymania zezwolenia na osiedlenie się, bez ustanowienia w tym zakresie przepisów przejściowych, z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. z art. 32 Konstytucji; art. 24 a ust. 1 ustawy powołanej

---

<sup>844</sup> Informacja za 2002 r., str. 244.

<sup>845</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739.

<sup>846</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 42, poz. 475.

wyżej w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje cudzoziemców i obywateli polskich, współmałżonków cudzoziemców w zakresie uprawnienia do składania wniosku o osiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej współmałżonka cudzoziemca, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W wydanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje czas przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji;
- art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej wyżej w zakresie, w jakim przepisy te określają nowe, mniej korzystne w stosunku do ustawy przed nowelizacją warunki niezbędne dla otrzymania zezwolenia na osiedlenie się nie jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. z art. 2 Konstytucji;
- art. 24a ust.1 ustawy powołanej wyżej w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia obywateli polskich uprawnienia do składania w tym trybie wniosku o połączenie ich z członkami rodziny – cudzoziemcami, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał także skargę cudzoziemca<sup>847</sup>, do której przyłączył się Rzecznik, któremu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydaną decyzją odmówił udzielenia zezwolenia na osiedlenie się w Polsce a następnie w wyniku odwołania zainteresowanego, utrzymał ją w mocy. Powyższe akty administracyjne zostały uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, a na podstawie art.77 ustawy o cudzoziemcach w wymienionych decyzjach odstąpiono od merytorycznego uzasadniania odmowy. W następstwie orzeczenia NSA, Wojewoda Mazowiecki, powołując się na te same podstawy prawne, wydaną decyzją, ponownie odmówił zainteresowanemu, udzielenia na osiedlenie się w Polsce, która to decyzja również została utrzymana w mocy w instancyjnym administracyjnym toku postępowania odwoławczego. Rozpatrujący ponownie sprawę Naczelny Sąd

---

<sup>847</sup> RPO-413339-XV/02 z dnia 3.07.2002 r. (skarga konstytucyjna).

Administracyjny oddalił tym razem skargę cudzoziemca. Podkreślić należy, że zainteresowany jest na stałe związany z naszym krajem. W Polsce bowiem ukończył studia medyczne, tu pracuje jako lekarz, pozostaje w związku małżeńskim, z którego urodziło się dziecko. Na Ukrainie, gdzie dotąd zamieszkiwał, traktowany jest jako Polak. W związku z powyższym zwrócił się ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 13 ust.1 oraz art. 23 ust.1 pkt 2 w związku z art.19 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach w części, w jakiej miałyby uzasadnić zakaz udzielenia cudzoziemcowi polskiego pochodzenia zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, a w konsekwencji wydania mu karty stałego pobytu z art. 18 i z art. 52 ust. 5 Konstytucji oraz art. 77 wymienionej ustawy z art. 51 ust. 3 i art. 52 ust. 5 Konstytucji. W wydanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 77 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach w zakresie, w jakim dopuszcza odstępianie od uzasadnienia decyzji w części dotyczącej polskiego pochodzenia cudzoziemca jest niezgodny z art. 52 ust. 5 i z art. 51 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wydanego wyroku podkreśla się, że do sprawy przystąpił Rzecznik, uzupełniając przez powołanie się na art. 2 i 32 ust. 3 Konstytucji, wskazanie naruszonych wzorców konstytucyjnych. Uzupełnienie, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, było trafne.

Zauważyć należy, że istotne zmiany w tym zakresie nastąpiły po wejściu w życie z dniem 1 września 2003 r. nowej ustawy o cudzoziemcach<sup>848</sup> i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>849</sup>. Pomimo, iż nie są to akty prawne doskonałe, to jednak stanowią kolejny znaczący krok ku pełnemu dostosowaniu się do standardów unijnych w tym zakresie i uwzględniają wiele wniosków przedstawianych wcześniej przez Rzecznika. Podkreślić także należy, co nie jest bez znaczenia, iż są one korzystniejsze dla zainteresowanych, a także to, że wprowadzają wiele nowych nieznanych dotąd instytucji takich jak np.: pobyt tolerowany. Precyzyjnie też

---

<sup>848</sup> Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128, poz. 1175).

<sup>849</sup> Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1176).

zdefiniowane zostały warunki udzielania zezwolenia na zamieszkanie na czas określony, wśród których wymienia się między innymi ten, iż jest małżonkiem obywatela polskiego. Wprowadzenie takiego zapisu znacznie ograniczy dowolność wydawanych decyzji a także wpłynie na lepszą ochronę praw polskiego współmałżonka oraz ich dzieci. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania nowych przepisów, a także aktów wykonawczych, za wcześnie jest jeszcze na dokonywanie oceny ich skuteczności i przydatności. Rzecznik z dużą uwagą obserwuje wszystkie reakcje zainteresowanych i wnikliwie bada zgłaszane przez nich problemy, po wejściu w życie nowych ustaw. O znaczeniu problematyki cudzoziemców w codziennych działaniach Rzecznika, może świadczyć spotkanie, do którego doszło pod koniec listopada 2003 r., z inicjatywy Rzecznika – z Prezesem Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Omówione zostały problemy skrócenia procedur, podczas prowadzonych postępowań w sprawach przyznania statusu uchodźcy oraz wnikliwego badania i rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt w Polsce tym cudzoziemcom, których małżonkowie są obywatelami polskimi. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podzielił pogląd Rzecznika w tym względzie i stwierdził, iż podejmie działania do szybkiej poprawy w tym zakresie. Zdaniem Prezesa w najbliższym czasie, po zwiększeniu liczby etatów, możliwe będzie także skrócenie czasu trwania prowadzonych postępowań w sprawach o przyznanie statusu uchodźcy.

W 2003 r. – podobnie jak w latach ubiegłych wpływały do Rzecznika wnioski dotyczące sytuacji cudzoziemców – uczestników postępowania karnego. Autorami tych wniosków byli zarówno bezpośrednio zainteresowani jak i – występujący na ich rzecz – ombudsmeni krajów, z których pochodzili. Czynności podejmowane przez Rzecznika w sprawach tego rodzaju polegały przede wszystkim na badaniu spraw indywidualnych. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości<sup>850</sup> w sprawie zastosowania tymczasowego aresztowania – z powodu niestawiennictwa na rozprawę – wobec obywatela Francji, na podstawie listu gończego wystawionego przez sąd w sprawie z oskarżenia

---

<sup>850</sup> RPO-428607-II/02 z dnia 21.01.2003 r.

prywatnego. W ocenie Rzecznika poważne wątpliwości nasuwa zasadność sięgania przez sąd do najsurowszego z katalogu środków zapobiegawczych w przedstawionej sytuacji procesowej. W odpowiedzi z dnia 28 lutego 2003 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że sąd stosując wobec obywatela Francji tymczasowe aresztowanie dopuścił się szeregu istotnych uchybień. I tak w szczególności: 1) bezzasadnie przyjęto, iż oskarżony ukrywa się i uporczywie nie stawia się na wezwania w sytuacji, kiedy nie został uprzednio przesłuchany i nie udzielono mu stosownych pouczeń, a nadto nie doręczono mu odpisu aktu oskarżenia; 2) w sytuacji, kiedy oskarżony nie władał językiem polskim, zaniechano sporządzenia tłumaczenia na język francuski dokumentów procesowych podlegających doręczeniu oskarżonemu wraz z tłumaczeniem; 3) nie zawiadomiono właściwego miejscowo konsulatu o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wobec obywatela państwa obcego. Minister Sprawiedliwości zapewnił Rzecznika, iż opisany przypadek w skali kraju ma charakter odosobniony. Rzecznik podjął również działania w sprawie wypadku drogowego, w wyniku którego śmierć poniosło dwoje obywateli polskich. Podejrzanym o popełnienie tego przestępstwa był obywatel Federacji Rosyjskiej. Na skutek odstąpienia przez prokuratora od skierowania do sądu wniosku o zastosowanie wobec podejrzanego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania sprawa zawisła przed sądem nie może się rozpocząć, albowiem nie udało się skutecznie doręczyć oskarżonemu aktu oskarżenia, ponieważ nie przebywa on w miejscu zamieszkania. Kierując w tej sprawie wystąpienie do Prokuratora Krajowego<sup>851</sup> Rzecznik wskazał, że sprawa ta ma aspekt ogólniejszy. Otóż w okolicznościach podobnych jak w omówionej sprawie niezastosowanie żadnego środka zapobiegawczego niesie za sobą poważne niebezpieczeństwo niemożności osądzenia sprawcy – nie mającego stałego miejsca zamieszkania w kraju i w związku z tym mogącego skutecznie uchylać się od wymiaru sprawiedliwości. Należy podkreślić, iż w tego rodzaju okolicznościach możliwość dochodzenia przez pokrzywdzonych przysługujących im praw staje się iluzoryczna. Odpowiadając na powyższe wystąpienie Prokurator

---

<sup>851</sup> RPO-434945-II/03 z dnia 1.07.2003 r.

Krajowy wskazał, że Prokurator Apelacyjny w Gdańsku uznał decyzję o odstąpieniu od stosowania środka zapobiegawczego wobec podejrzanego cudzoziemca za nieuzasadnioną. Zważywszy na to, że w zaistniałej sytuacji rozpoznanie sprawy przez sąd jest w zasadzie niemożliwe Prokurator Krajowy zobowiązał Prokuratora Apelacyjnego do podjęcia działań zmierzających do przekazania ścigania oskarżonego przez właściwe organy Federacji Rosyjskiej.

W 2003 r. Rzecznik monitorował także bieg postępowania przed Sądem Rejonowym w Chełmie w sprawie śmiertelnego postrzelenia obywatela Ukrainy<sup>852</sup>. W powyższej sprawie zapadł nieprawomocny wyrok na mocy którego jeden z funkcjonariuszy policji, który śmiertelnie postrzelił pokrzywdzonego został skazany m. in. na karę 2 lat pozbawienia wolności. Drugi policjant za niedopełnienie obowiązków służbowych został skazany na karę roku i 8 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres lat 4. Jak wynika z informacji uzyskanej przez Rzecznika w dniu 16 stycznia 2004 r. wyrok w powyższej sprawie nie jest jeszcze prawomocny (apelacje wniesione na korzyść oskarżonych oczekują na rozpoznanie). Powyższe postępowanie znajduje się w zainteresowaniu Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Rady Najwyższej Ukrainy.

W ocenie Rzecznika do najczęstszych uchybień, do jakich dochodzi w sprawach karnych, w których stroną jest obywatel państwa obcego, można zaliczyć: 1) nie doręczanie cudzoziemcom decyzji procesowych przetłumaczonych na zrozumiały język w rozsądnych terminach; 2) nie przekazywanie – po przetłumaczeniu – informacji o prawach przysługujących uczestnikom postępowania; 3) nie informowanie przedstawicielstw właściwych państw o fakcie zatrzymania lub aresztowania ich obywatela. Należy jednak przyznać, że skala tych nieprawidłowości nie jest znacząca.

---

<sup>852</sup> RPO-365705-II/01.

## **22. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi**

Organizacje pozarządowe winny być partnerem władzy publicznej w budowaniu społeczeństwa obywatelsko aktywnego i odpowiedzialnego. Dzięki temu, że tworzą się one oddolnie i spontanicznie, mają do spełnienia szczególne zadanie. Dziś już nie budzi wątpliwości, że jako pierwsze ujawniają autentyczne problemy socjalne i reagują na nie. Stanowią siłę opiniotwórczą i emancypacyjną nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego. Kapitał ludzki jest tym czynnikiem, który konstryuuje formę działalności organizacyjnej, jej misję, cele i środki. Istotną część zadań Rzecznika Praw Obywatelskich wynikających z zakreślonego art. 17a ustawy o RPO obowiązkowi współpracy z organizacjami obywatelskimi realizowana była przez przygotowywane konferencje, seminaria i spotkania robocze, prowadzenie stałego monitoringu stanu aktywności obywatelskiej, a także utrzymywanie bieżących kontaktów z organizacjami obywatelskimi. Zwrócić należy uwagę na bardzo liczne, osobiste spotkania Rzecznika z tą najaktywniejszą grupą obywateli, poza stałą siedzibą Biura RPO. Taka współpraca umożliwia też weryfikację problemów najczęściej sygnalizowanych przez organizacje obywatelskie. W 2003 roku do takich problemów należy zaliczyć ocenę przygotowania samorządów terytorialnych do uznania organizacji obywatelskich za pełnoprawnego partnera, jak również sprawy związane z wejściem w życie nowych regulacji prawnych, a w szczególności ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>853</sup> w kwestii przyznawania poszczególnym organizacjom przez sądy statusu pożytku publicznego.

W minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zbadanie relacji we współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami obywatelskimi. Zwrócił się do marszałków wszystkich województw, o przesłanie informacji jak została rozwiązana kwestia wykonania art.12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

---

<sup>853</sup> Ustawa z dnia 23.04.2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873).

Przekazane informacje pozwalają na sformułowanie pierwszych wniosków na temat sposobu postrzegania przez samorząd terytorialny roli organizacji sektora pozarządowego we współtworzeniu samorządności i budowaniu społeczeństwa demokratycznego. Z analizowanego materiału wynika, że organizacje obywatelskie tworzące tzw. Trzeci Sektor podejmują działania prawie we wszystkich dziedzinach życia np. w pomocy społecznej, w kulturze, edukacji, rozwoju lokalnym, ekologii, problemach mniejszości narodowych, rozwoju przedsiębiorczości. Niezmiernie istotnym faktem jest to, że organizacje te często zwracają uwagę na najbardziej palące potrzeby mieszkańców danego regionu, są one zdecydowanie bliżej ludzi i dzięki temu stają się one swoistego rodzaju pośrednikiem pomiędzy mieszkańcami a władzami w danym województwie. Z tego względu tak ważnym i istotnym zagadnieniem jest współpraca organizacji obywatelskich z władzami samorządowymi. Ważnym zadaniem organizacji pozarządowych jest udział w wypracowaniu konkretnych zasad i sposobów współpracy na szczeblu gminy, powiatu i samorządu wojewódzkiego oraz współpracy z organami władzy państwowej, odpowiednio do zakresu kompetencji. Takie inicjatywy są już podejmowane i niektóre województwa a także gminy i powiaty mogą poszczycić się odrębnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi zasad i form współpracy z władzami regionalnymi. Należy tu wspomnieć o odrębnych regulacjach prawnych z Nowej Rudy<sup>854</sup>, Kłodzka<sup>855</sup>, czy uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego z 2002 r.<sup>856</sup>. Podobnych regulacji jest jeszcze jednak zbyt mało w skali całego kraju. W kontekście analizowanych materiałów, jako przykłady województw mało aktywnych w nawiązywaniu współpracy z organizacjami obywatelskimi należy wymienić województwo mazowieckie i zachodniopomorskie<sup>857</sup>.

---

<sup>854</sup> „Noworudzka Karta Współpracy Miasta i Organizacji Pozarządowych”.

<sup>855</sup> „Karta Współpracy Powiatu Kłodzkiego z Organizacjami Pozarządowymi”.

<sup>856</sup> „Zasady Współpracy Samorządu Województwa Małopolskiego z Organizacjami Pozarządowymi”.

<sup>857</sup> Raz jeszcze wymaga podkreślenia, że informacje Rzecznika dotyczą działań samorządu na szczeblu wojewódzkim i nie mogą być uogólniane dla innych szczebli samorządu terytorialnego.

Przepisy prawne nakładają na samorzady wojewódzkie obowiązek współpracy przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju m.in. z organizacjami pozarządowymi<sup>858</sup> i rzeczywiście poszczególne samorzady starają się wypełniać ten nałożony na nie obowiązek poprzez liczne konsultacje projektów Strategii Rozwoju poszczególnych województw z organizacjami obywatelskimi danego regionu. Trzeci Sektor spełnia tutaj bardzo istotną funkcję opiniodawcy proponowanych projektów, a także ma możliwość zgłaszania własnych propozycji i konkretnych rozwiązań. W niektórych województwach z inicjatywy Urzędów Marszałkowskich powoływane są specjalne zespoły opiniodawczo-doradcze, w skład których wchodzi przedstawiciele szkół wyższych, fundacji, agencji rozwoju regionalnego, instytucji szkoleniowo-doradczych, kół biznesowych i innych organizacji o znaczeniu regionalnym, które wyraziły wolę współpracy przy rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych województwa, pracy na rzecz rozwoju gospodarczego, szkolnictwa, udostępniania wiedzy i rozwiązań technologicznych. Taka forma współpracy istnieje m. in. w woj. lubelskim, warmińsko-mazurskim, łódzkim. Natomiast w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, poczynając od 2000 r. organizowane jest coroczne forum organizacji pozarządowych, na którym wszyscy partnerzy społeczni mają możliwość wyrażania swych opinii dotyczących istotnych problemów w danym regionie, a także przedstawiania swych osiągnięć i planów dalszego rozwoju i współpracy. Służy to także wzajemnej integracji różnych środowisk lokalnych. Nowatorską w skali kraju inicjatywą pobudzającą i umacniającą współpracę województwa z organizacjami pozarządowymi jest Samorządowe Centrum Informacji z Organizacjami Pozarządowymi w Województwie Podlaskim. Z analizowanych materiałów wynika, że najczęstszą formą współpracy samorządów z Trzecim Sektorem jest finansowanie z budżetów województw poszczególnych projektów, programów i przedsięwzięć realizowanych przez organizacje obywatelskie. Najwięcej środków finansowych na dotacje dla organizacji

---

<sup>858</sup> Art. 12 ust. 1 p. 4 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590 ze zm.).

obywatelskich przeznaczają władze województw: wielkopolskiego, świętokrzyskiego, małopolskiego oraz śląskiego. Najmniej zaś przeznaczonych jest środków w województwach: lubuskim, kujawsko – pomorskim, podlaskim, a także lubelskim.

Kolejną ważną formą współpracy samorządów województw z organizacjami pozarządowymi jest pomoc organizacyjna w realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć, takich jak: konferencje, seminaria, imprezy kulturalne, pokazy, festiwale, turnieje sportowe. Należy przy tym zaznaczyć, iż poszczególne władze wojewódzkie, uwzględniają specyfikę danego regionu i dlatego też wspierają bardziej lub mniej poszczególne przedsięwzięcia. Jako przykład można tu podać województwo wielkopolskie które bardzo chętnie wspiera wszelkiego rodzaju inicjatywy w zakresie sportu i rekreacji, a także województwo lubelskie, które wspomaga wszelkie działania na rzecz osób niepełnosprawnych, w województwie podkarpackim prężnie działają organizacje wspomagające rolników i hodowców zwierząt a także zajmujące się problemami związanymi z ekologią i ochroną przyrody.

Mimo licznych pozytywnych przykładów współpracy, analiza przedstawionych materiałów skłania do wniosku, że samorząd terytorialny nie w pełni akceptuje organizacje obywatelskie jako pełnoprawnego partnera w wypełnianiu swoich zadań. Zwrócić należy uwagę, że na ciągle jeszcze niedoskonałą współpracę tych sektorów wskazuje przesłany Rzecznikowi na początku br. raport NIK z kontroli prawidłowości udzielania dotacji przez gminy i powiaty podmiotom spoza sektora finansów publicznych<sup>859</sup>, z którego wynika, że „jednostki samorządu terytorialnego w ograniczonym zakresie korzystały z realizacji zadań własnych poprzez ich zlecenie jednostkom niepublicznym”. Wydaje się niezbędne w najbliższych latach kontynuowanie prac pozwalających na dokonanie ocen zasad współpracy sektora samorządowego z sektorem organizacji obywatelskich także na pozostałych poziomach samorządu terytorialnego (powiatowym, gminnym) w tym również sposobu

---

<sup>859</sup> Informacja NIK Nr ewidencyjny 175/2003/P/03/161/LPO, przesłana pismem z dnia 19.01.2004 r. LPO-41011-21-2003.

wprowadzania w życie zasad ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie.

W 2003 roku ustawowa współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami i ruchami obywatelskimi prowadzona była w swej istotnej części w ramach następujących programów:

- Ruch Przeciw Bezradności Społecznej;
- Edukacja dla Rozwoju;
- Poradnictwo obywatelskie i prawne;
- Pro Publico Bono;
- Oświęcimskie Centrum Praw Człowieka;
- Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej.

W 2003 roku ramach Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej przygotowano i przeprowadzono dwie Konwencje Ruchu. W dniu 25 stycznia 2003 roku odbyła się w Krakowie II Konwencja Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej w której uczestniczyło ponad 500 przedstawicieli organizacji obywatelskich z całego kraju. Program Konwencji obejmował trzy równoległe przebiegające konferencje w których wiodącymi tematami były: 1) współdziałanie organizacji pozarządowych i samorządu; 2) udział młodzieży w samorządności lokalnej; 3) seniorzy w edukacji i poradnictwie rówieśniczym i międzypokoleniowym<sup>860</sup>.

W dniu 10 listopada 2003 roku odbyła się w Krakowie III Konwencja Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej. W III Konwencji Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej wzięło udział również około 500 przedstawicieli organizacji obywatelskich z całego kraju. Tematem wiodącym III Konwencji były: Europa i praca. Tak jak w ubiegłych latach Konwencja była kluczowym wydarzeniem dla Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej. Spotkali się na niej przedstawiciele organizacji obywatelskich z całego kraju, samorządowy i wybitni eksperci, dzieląc się swoimi doświadczeniami i wypracowując kierunki dla wspólnej pracy na następny

---

<sup>860</sup> Materiały z konwencji opublikowane zostały w Biuletynie RPO „Materiały II Konwencji Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej”.

rok<sup>861</sup>. W ramach III Konwencji Ruchu przeprowadzono trzy sesje tematyczne. W pierwszej z nich wiodącym tematem była „Współpraca między samorządem a organizacjami pozarządowymi w realizacji programów reintegracji społecznej<sup>862</sup>”. Uczestnicy tej sesji dyskutowali na temat przeglądu nowych ustaw, dokumentów i programów rządowych dotyczących reintegracji społecznej w aspekcie roli organizacji pozarządowych w realizacji tych programów; przeglądu możliwości finansowania programów reintegracji społecznej z pieniędzy unijnych po akcesji Polski do Unii Europejskiej; głównych kierunków działań reintegracyjnych; aktualnego stanu współpracy samorządu i organizacji pozarządowych w realizacji programów reintegracyjnych oraz stanu przygotowań organizacji pozarządowych do korzystania ze środków unijnych. Tematem drugiej sesji była „Młodzież a samorządność lokalna - Europa i Praca”<sup>863</sup>. Głównymi zagadnieniami, nad którymi dyskutowano w czasie tej sesji były: oferta Unii Europejskiej na rzecz młodzieży; wymiana doświadczeń między organizacjami młodzieżowymi dot. poradnictwa i kształcenia zawodowego; ocena współpracy między organizacjami i inicjatywami młodzieżowymi, a samorządem lokalnym w zakresie realizacji lokalnych programów kształcenia zawodowego i zatrudnienia młodzieży, ale także w zakresie zapewnienia młodzieży aktywnego udziału w życiu społeczności lokalnej; zaznajomienie się z inicjatywami bezrobotnej młodzieży w ramach samopomocy; zaznajomienie się z programami Unii Europejskiej w tworzeniu lokalnego rynku pracy dla bezrobotnej młodzieży. Trzecia sesja – „Wsparcie społeczne dla rodzin z syndromem bezradności. Sieci społeczne w profilaktyce i programach wychodzenia z bezradności jednostek i ich

---

<sup>861</sup> Specjalnym gościem III Konwencji Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej był Pan prof. Jerzy Hausner Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Honorowego patronatu dla obrad III Konwencji zechcieli udzielić Jego Magnificencja Pan prof. Franciszek Ziejka Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Pan Janusz Sepioł Marszałek Województwa Małopolskiego oraz Pan prof. Jacek Majchrowski Prezydent Miasta Krakowa. Moderatorem sesji plenarnej był prof. Piotr Sałustowicz.

<sup>862</sup> Moderatorem był Pan Witold Monkiewicz z Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

<sup>863</sup> Moderatorem sesji był Pan prof. Piotr Sałustowicz, Doradca Rzecznika Praw Obywatelskich.

rodzin”<sup>864</sup> wywołała dyskusje wokół aktualnego obrazu polskiej rodziny w świetle badań spisowych; diagnozy wybranych przyczyn wykluczenia społecznego rodzin w Polsce; prezentacji wybranych inicjatyw i programów pomocy rodzinie w wychodzeniu z sytuacji bezradności; profili socjodemograficzne i zdrowotne syndromu bezradności rodziny; sieci społeczne w profilaktyce i programach wychodzenia z bezradności jednostek i ich rodzin.

W 2003 roku kontynuowany był, rozpoczęty w 2001 roku, program „Edukacja dla Rozwoju”, którego celem jest czuwanie nad realizacją prawa do edukacji, jednego z podstawowych praw człowieka, warunkującego korzystanie z innych, w szczególności prawa do świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. W ramach programu odbyły się w 2003 roku konferencje poświęcone m. in. roli rodziców w systemie oświaty poprzez uruchomienie i większą aktywność rad rodziców, rad szkół i rad oświatowych; roli bibliotek w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspierane procesu edukacyjnego i podejmowanie inicjatyw na rzecz edukacji, czytelnictwa i integracji środowiska lokalnego m. in. poprzez udział w kampanii społecznej „Cała Polska czyta dzieciom”; a także spotkania poświęcone inicjatywom na rzecz organizacji młodzieżowego referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej umożliwiającej realizację artykułu 72.3 Konstytucji. Wątkiem przewodnim prac w 2003 r. były spotkania zespołu ekspertów poświęcone ocenie stanu edukacji narodowej ze szczególnym uwzględnieniem dostępności kształcenia i równości szans, refleksji nad zasadniczymi celami edukacji narodowej oraz koniecznością zapewnienia stabilności polityki edukacyjnej. Wyniki prac przedstawione zostały podczas zorganizowanej przez RPO konferencji „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową” wraz z założeniami powołania Rady Edukacji Narodowej – niezależnego obywatelskiego organu

---

<sup>864</sup> Moderatorami sesji byli: Pan prof. Zbigniew Woźniak, Instytut Socjologii UAM w Poznaniu, Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej w Warszawie, Pani mgr Maria Bocheńska-Seweryn, Uniwersytet Jagielloński.

definiującego długofalową strategię polityki oświatowej oraz monitorującego stan i rozwój edukacji narodowej<sup>865</sup>.

Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich ze Związkiem Biur Porad Obywatelskich w 2003 roku była kontynuowana i rozszerzana. W ramach wspierania działań związanych z poradnictwem obywatelskim Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy ze Związkiem Biur Porad Obywatelskich wydało broszurę: „Biura Porad Obywatelskich-partnerem samorządu”, która promuje program poradnictwa obywatelskiego a także ma ułatwiać samorządom nawiązywanie współpracy z Biurami Porad Obywatelskich. W dniu 2 kwietnia 2003 roku między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Prezesem Związku Biur Porad Obywatelskich zostało podpisane porozumienie o współpracy w dziedzinie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

W 2003 była również kontynuowana i rozszerzana współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z Fundacją Academia Iuris, która jest ważnym partnerem Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji programu „Poradnictwo obywatelskie i prawne”. W lipcu 2003 roku pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Fundacją Academia Juris zostało podpisane porozumienie o współpracy w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Rzecznik nawiązał współpracę z ośmioma uniwersyteckimi Poradniami Prawnymi, w których wolontariusze udzielają bezpłatnych porad prawnych. Uniwersyteckie poradnie Prawne działają na wydziałach prawa w całej Polsce. W Poradniach Prawnych studenci prawa, pod opieką merytoryczną pracowników naukowych, udzielają bezpłatnej pomocy prawnej osobom, których sytuacja finansowa nie pozwala na skorzystanie z odpłatnej pomocy radcy prawnego lub adwokata. Podczas spotkania Rzecznika z przedstawicielami Poradni Prawnych, podnieśli oni problem występujących niekiedy trudności w dostępie do akt sądowych w sprawach karnych, z którymi do Poradni zgłaszają się zainteresowani. Wskazano przede wszystkim, iż najczęściej zgłaszają się do Poradni osoby nie znające prawa, bądź nie potrafiące skorzystać z przysługujących

---

<sup>865</sup> Materiały te zostały wydane w publikacji pt. „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową”.

im uprawnień – jako stronom postępowania. W tych okolicznościach istotne znaczenie dla możliwości niesienia im pomocy prawnej – zwłaszcza ofiarom przestępstw lub ich rodzinom – ma zaznajomienie się przez przedstawiciela Poradni z całością materiałów danej sprawy, a nie tylko z dokumentami dostarczonymi przez zainteresowanego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego<sup>866</sup> z prośbą o rozważenie możliwości zapewnienia pełniejszego dostępu przedstawicielom Poradni Prawnych do akt sądowych w sprawach karnych – oczywiście z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia niezakłóconego biegu postępowania oraz ochrony uzasadnionego interesu stron. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że prośba ta zasługuje na poparcie. W jego ocenie działalność Uniwersyteckich Poradni Prawnych odgrywa znaczącą rolę w udzielaniu bezpłatnych porad prawnych osobom, których sytuacja finansowa nie pozwala na skorzystanie z tego rodzaju pomocy. W związku z powyższym polecono Departamentowi Sądów Powszechnych zwrócić się do prezesów sądów okręgowych z prośbą o umożliwienie przedstawicielom Uniwersyteckich Poradni Prawnych wglądu do akt sądowych.

W roku 2003 odbyła się piąta edycja Konkursu na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską Pro Publico Bono, której patronował Rzecznik Praw Obywatelskich. Jubileuszowa edycja Konkursu, obok promocji pozytywnych wzorców i modelowych inicjatyw obywatelskich poszerzona została – w ramach kampanii promocyjnej – o intensywne działania na rzecz umacniania prestiżu i roli organizacji obywatelskich w ich lokalnym środowisku. Celowi temu służyły wizyty członków Kapituły Konkursu w siedzibach laureatów poprzedniej edycji. Spotkania te, podczas których przedstawicielom organizacji obywatelskich wręczane były pamiątkowe dyplomy Pro Publico Bono, stały się okazją do zwrócenia uwagi na potrzebę partnerstwa władz samorządowych i organizacji obywatelskich przy realizacji zadań publicznych oraz zainspirowanie władz samorządowych do lepszego wykorzystania potencjału zwycięskich organizacji w środowisku lokalnym; np. do promocji inicjatyw

---

<sup>866</sup> RPO-453870-II/03 z dnia 29.10.2003 r.

obywatelskich na terenie swojego działania. Podobne wizyty planowane są również w roku 2004. Do Konkursu w roku 2003 zgłosiło się 200 organizacji z całej Polski prezentując zrealizowane przez siebie inicjatywy i programy. Kapituła Konkursu przyznała nagrody i wyróżnienia 23 organizacjom. Podobnie jak w roku ubiegłym przyznane zostały dwie Nagrody Główne. Nagrodę Główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu regionalnym otrzymał Dom spotkań im. Angelusa Silesiusa z Wrocławia. Nagrodę Główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu ogólnopolskim otrzymała Federacja Polskich Klubów Kobiet po Mastektomii „Amazonki” z Poznania. Kapituła Konkursu chcąc w sposób szczególny uczcić jubileusz pięciolecia Konkursu postanowiła przyznać Honorowe Wyróżnienie „Institucja Pro Publico Bono” trzem organizacjom. Fundacji „Instytut Tertio Millennio” i Fundacji Partnerstwo dla Środowiska oraz Polskiej Akademii Umiejętności.

Kontynuowano prace w ramach współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wzajemnej współpracy w celu tworzenia w Oświęcimiu instytucji edukacyjnych i przedsięwzięć, umożliwiających rozwijanie w Oświęcimiu funkcji międzynarodowego centrum praw człowieka. Uzgodniono i przygotowano do podpisu tekst porozumienia pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Marszałkiem Województwa Małopolskiego w tej sprawie.

\*

\*

\*

Odrębny problem od współdziałania z organizacjami obywatelskimi stanowiła tematyka dotycząca Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” i realizowanych przez nią świadczeń dla osób poszkodowanych przez nazizm została podniesiona w ponad 800 listach skierowanych do Biura Rzecznika po raz pierwszy oraz w blisko 300 wtórnkach.

Najczęściej podnoszonymi przez korespondentów problemami były:

- 1) skargi na przewlekłość postępowania Fundacji przy:
  - rozpatrywaniu wniosków o wypłatę świadczenia z tytułu pracy niewolniczej i przymusowej ze środków niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. W pierwszej połowie roku skargi dotyczyły braku informacji o stanie realizacji złożonych

wniosków i terminu wypłaty I raty niemieckiego świadczenia. W Polsce wypłata I raty (75% całości świadczenia) rozpoczęła się 28 czerwca 2001 r. i trwała do 22 września 2003 r., otrzymało ją ponad 475 tys. beneficjentów Fundacji. Natomiast w drugiej połowie roku zaczęły napływać prośby o przyspieszenie wypłaty drugiej, 25-procentowej raty świadczenia, której realizację polska Fundacja rozpoczęła 30 października 2003 r., a planuje zakończyć w II kwartale 2005 r.,

- rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia ze wspólnych środków FPNP oraz Funduszu na Rzecz Ofiar Prześladowań Hitlerowskich (tzw. Funduszu Londyńskiego Złota), przeznaczonych dla młodocianych ofiar pracy przymusowej w miejscu zamieszkania. Skargi dotyczyły głównie trudności z udokumentowaniem represji – zgodnie z wymogami Fundacji – a w przypadku przyznania świadczenia, opóźnień z jego wypłatą (przy czym należy zaznaczyć, że już w połowie 2003 r. Fundacja osiągnęła ponad 97% stopień realizacji tych świadczeń);
  - kwalifikacji wniosków spadkobierców o przyznanie świadczenia ze środków niemieckiej Fundacji. Polska Fundacja po uzgodnieniu z Fundacją Federalną trybu wypłaty świadczeń dla następców prawnych osób poszkodowanych, na większą skalę wypłaty dla tej grupy uprawnionych rozpoczęła w I kwartale 2003 r. Bardzo dobra współpraca Biura Rzecznika z Działem Obsługi Szczególnych Spadków FPNP, którego zadaniem jest ustalenie szczególnych następców prawnych oraz przeprowadzenie podziału świadczenia – konsultacje przeprowadzane tak listownie, jak i przede wszystkim telefonicznie – w wielu przypadkach przyspieszyły skompletowanie dokumentacji pozwalającej na dokonanie spadkobiercom wypłaty niemieckiego świadczenia;
- 2) prośby o rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń niemieckiej Ustawy:
- o osoby pracujące w obozach pracy (w tym zwłaszcza w obozach pracy przymusowej Służby Budowlanej („Baudienst”) – obozy pracy nie znajdują się na zatwierdzonej przez niemiecką i austriacką Fundację liście „innych obozów i więzień” uprawniających do

- otrzymania świadczeń, FPNP rozważała możliwość wypłacenia tej grupie poszkodowanych pewnych kwot z środków własnych, ale z braku możliwości finansowych ostatecznie odstąpiła od tego zamiaru,
- o jeńców wojennych – sprawa braku uprawnień jeńców wojennych – Podchorążych Września 1939 r. oraz Powstańców Warszawskich do ubiegania się o świadczenie pieniężne na podstawie przepisów niemieckiej ustawy stanowiła już wcześniej przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Niestety, propozycje polskiej Fundacji objęcia tych grup poszkodowanych wypłatą niemieckiego świadczenia w ramach tzw. klauzuli otwartości, nie przyniosły rezultatów. Jednakże chcąc choćby w symboliczny sposób uhonorować podchorążych Wojska Polskiego 1939 r. – byłych jeńców wojennych III Rzeszy, Zarząd Fundacji w dniu 17 stycznia 2003 r. podjął uchwałę Nr 3/2003 r., postanawiając dokonać wypłaty dla tej grupy poszkodowanych jednorazowego świadczenia w wysokości 1.400 zł ze środków własnych. Ponadto, Zarząd Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” uchwałą Nr 12/2003 z dnia 26 marca 2003 r. postanowił również przyznać jednorazowe świadczenie w wysokości 1400 zł dla Żołnierzy Powstania Warszawskiego – więźniów stalagów, którzy z uwagi na postanowienia ustawy niemieckiej o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” i austriackiej ustawy o utworzeniu Funduszu „Pojednanie” nie nabyli prawa do uzyskania wymienionych tam świadczeń;
- 3) prośby o przywrócenie terminu ubiegania się o świadczenia realizowane przez FPNP zarówno ze środków własnych i tzw. Funduszu Londyńskiego Złota, jak też na podstawie ustawy o utworzeniu niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” oraz austriackiego Funduszu „Pojednanie, Pokoju i Współpracy”. Rzecznik Praw Obywatelskich nie mógł podjąć działań w tej sprawie, gdyż termin składania w organizacjach partnerskich wniosków o świadczenia niemieckie czy austriackie z tytułu pracy niewolniczej i przymusowej został zapisany w ustawach przyjętych przez parlamenty innych państw, tak więc nie podlega on ocenie Rzecznika.

### **23. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich zastępujące formy pracy pełnomocników terenowych**

Rzecznik jest organem jednoosobowym, wykonującym swoje zadania przy pomocy Biura. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyposaża Rzecznika w prawo ustanawiania, za zgodą Sejmu, swoich pełnomocników terenowych (art. 22 ). Próby utworzenia pełnomocników terenowych Rzecznika podejmowane były już od 1995 r. Koncepcjom powołania pełnomocników terenowych towarzyszyły liczne wątpliwości, które do dziś nie straciły na aktualności (obawa o dwuinstancyjność działań RPO, brak obiektywizmu pełnomocników ze względu na różnorodne uwarunkowania i powiązania lokalne, możliwość wprowadzenia chaosu kompetencyjnego, możliwości „zagubienia” sygnałów o sprawach, które mogą się okazać ważne w skali ogólniejszej, rozbieżności stanowisk „centrali” i „terenu” itp.), ale ostatecznie o nie powoływaniu pełnomocników zdecydował Parlament nie przyznając do końca 2003 r. środków budżetowych na ten cel. Wobec zgłaszanej w wielu listach i na spotkaniach z Rzecznikiem ogromnej potrzeby funkcjonowania Biura RPO również w innych regionach kraju, Rzecznik Praw Obywatelskich zainicjował cykl spotkań z obywatelami, poza stałą siedzibą Rzecznika, których celem jest przyjmowanie przez Rzecznika oraz znaczną grupę pracowników BRPO reprezentujących różne specjalności, skarg i wniosków dotyczących naruszeń wolności i praw obywatelskich. Od 1999 r. spotkania takie odbyły się w dużych miastach województw: wielkopolskiego, rzeszowskiego, zachodniopomorskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i lubuskiego. Względy budżetowe przesądziły o tym, że w 2003 r. odbyła się niestety tylko jedna sesja wyjazdowa w Województwie Lubuskim. W dniach 4 – 5 marca 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Zastępca Rzecznika dr hab. Jerzy Świątkiewicz wraz z 14 pracownikami Biura RPO rozmawiali z mieszkańcami ziemi lubuskiej przyjmując skargi w sprawach indywidualnych w Gorzowie Wielkopolskim i Zielonej Górze; ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z Zastępcą RPO spotkali się ze środowiskiem prawniczym wizytowanego województwa a także z przedstawicielami samorządów terytorialnych reprezentowanych przez

wójtów, burmistrzów i starostów. Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się również z Zarządem miasta Zielona Góra, złożył wizytę na Uniwersytecie Zielonogórskim gdzie wygłosił wykład dla środowiska akademickiego, wziął również udział w dyskusji zorganizowanej przez młodzież licealną i akademicką Zielonej Góry. Zastępca Rzecznika spotkał się ponadto z przedstawicielami służby zdrowia województwa lubuskiego, a także wizytował 5 Pułk Artylerii w Sulechowie. Spotkania mające na celu przyjmowanie indywidualnych skarg mieszkańców ziemi lubuskiej odbyły się równocześnie w dwóch miastach: Gorzowie Wielkopolskim i Zielonej Górze. W obu miastach przyjęto łącznie osoby zgłaszające się w 455 sprawach, z czego 158 spraw zgłoszono w Gorzowie Wielkopolskim a pozostałe w Zielonej Górze. Zdecydowaną większość spraw zgłaszanych na tym terenie załatwiono na miejscu. Zaledwie około 10% wymagało podjęcia dalszych działań. Przeważały sprawy o charakterze porad prawnych. Często interesanci sprawdzali rzetelność działania sądów, urzędów pracy. Dominowały sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych w tym skargi na ustalenie wysokości emerytury i skargi na trudności w udokumentowaniu wysokości zarobków do emerytury ze względu na zniszczenie dokumentów płacowych. Z zakresu prawa cywilnego sprawy rodzinne (np. o podział mienia dorobkowego, wysokość alimentów), spory majątkowe o nieruchomości, mienie zabużańskie, spory z PZU o odszkodowanie, o rentę uzupełniającą, zadłużenia kredytowe, a z materii prawa lokalowego zasady sprzedaży i najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zgłaszano również sprawy z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego (zwłaszcza prośby o wyjaśnienie zasad postępowania administracyjnego i wskazanie środków prawnych przysługujących uczestnikom tego postępowania). Przyjęto także skargi na działanie: policji, komorników, lekarzy orzeczników ZUS, sądów (przewlekłość postępowania, stronniczość, zbyt skąpe informowanie – zdaniem petentów – o przysługujących środkach prawnych, arogancja sekretariatów, odmowa ustanowienia adwokata z urzędu), Agencję Mienia Wojskowego (nieuzasadnione zwolnienia z pracy), służb architektonicznych i nadzoru budowlanego w zakresie udzielania pozwoleń na budowę oraz cofnięć pozwoleń na użytkowanie wybudowanych obiektów budowlanych. Pełna

informacja o działaniach Rzecznika została przekazana gospodarzom Województwa Lubuskiego i wizytowanych miast<sup>867</sup>.

Wobec pojawienia się szansy na powołanie w 2004 r. pierwszego pełnomocnika terenowego Rzecznik rozpoczął prace przygotowujące możliwość powołania pełnomocnika w Województwie Dolnośląskim mając na względzie wszelkie uwarunkowania płynące z działań pionierskich, a zatem w znacznej mierze eksperymentalnych. O wyborze tego terenu przesądziły przede wszystkim takie czynniki jak: znaczna odległość od stałej siedziby biura, utrudniająca, a często uniemożliwiająca bezpośredni kontakt z jego pracownikami, ilość skarg z tego terenu wpływająca do BRPO, a także możliwość pozyskania na miejscu właściwej kadry. Rzecznik zamierza kontynuować sesje wyjazdowe w 2004 r., planując pierwszą z nich w końcu marca 2004 r. w Województwie Śląskim.

## **24. Wnioski**

1. Nadal zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa. Tworzone akty prawne są pełne różnych uchybień i powodują trudności w ich stosowaniu. Inflacja przepisów powoduje dezorganizację życia publicznego, ponieważ obywatele i inne podmioty nie są w stanie przestrzegać norm, z którymi – z uwagi na ich wielość – w praktyce nie mają szans nawet się zapoznać. Szczególnej troski – na wszystkich poziomach prawodawstwa – wymaga dostosowywanie polskiego porządku prawnego do norm obowiązujących w Unii Europejskiej, której od 1 maja 2004 r. stajemy się pełnoprawnym członkiem.

2. Dalszego doskonalenia wymaga przejrzystość życia publicznego. Środkiem służącym temu celowi nieodmiennie powinna być ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz obiektywne funkcjonowanie środków masowego przekazu, przeciwdziałające rozpowszechniającemu się zjawisku korupcji. Wolność i niezależność mediów w tym zakresie jest nie do przecenienia.

---

<sup>867</sup> RPO-430621-X/03.

3. Konsekwentnego przestrzegania wymaga bezstronne i rzetelne załatwianie spraw w urzędach w rozsądnym czasie, a także dostęp do dokumentów dotyczących danej osoby, przy poszanowaniu zasady poufności oraz innych tajemnic prawnie chronionych, jak również otrzymanie uzasadnienia decyzji administracyjnej. Aktualne pozostają sformułowane w poprzedniej Informacji wnioski co do potrzeby wdrożenia postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Każdy urząd i jego pracowników winna cechować kompetencja i przyjazny stosunek do obywateli.

4. Doskonaleniu powinna podlegać działalność wymiaru sprawiedliwości. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wiążące Polskę normy traktatowe. Za szczególnie niepokojący skutek tej przewlekłości uznać należy przedawnienie karalności w niektórych sprawach oraz ciągnące się latami sprawy cywilne. Powraca problem wprowadzenia do polskiego porządku prawnego środka odwoławczego w przypadku przewlekłego procesu. Dotychczasowe uwagi Rzecznika do proponowanych w projekcie normującej te kwestie ustawy były krytyczne, chociaż sam kierunek zmian zasługuje na aprobatę. Podobna w istocie uwaga nasuwa się na tle postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2003 r., sygnalizującego Sejmowi niezbędność podjęcia działań ustawodawczych w celu zapewnienia, wyeliminowanej w tymże roku z obrotu prawnego, ochrony przed orzeczeniami sądowymi naruszającymi wolności i prawa obywateli w sprawach cywilnych. Jak dotychczas ochrona taka nie została przywrócona. Pilnej reformy instytucjonalnej wymaga prokuratura.

5. Nadal musi wzrastać aktywność obywatelska, traktowana jako najlepszy środek przeciwdziałania bezradności i marginalizacji społecznej, będącej najczęściej skutkiem rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę i nieszczęście. Rzecznik nieodmiennie deklaruje wielopłaszczyznową pomoc organizacjom obywatelskim w

ramach prowadzonych przez siebie licznych programów aktywizacyjnych, takich jak: „Ruch przeciw bezradności społecznej”, „Edukacja dla rozwoju”, „Pro Publico Bono”, „Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej”, „Poradnictwo obywatelskie i prawne”.

6. Problem sanacji rynku pracy wobec utrzymującego się bardzo wysokiego poziomu bezrobocia nadal ma wymiar kluczowy i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych. Niebezpieczną tendencją staje się łamanie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uchylanie się pracodawców od zapłaty za pracę już wykonaną. Niepokój budzi wzrost niewykonanych wyroków i ugód zawartych przed sądami pracy. Obecnie przestępstwem jest tylko niewykonanie wyroku przywracającego pracownika do pracy. Rzecznik podziela pogląd Głównego Inspektora Pracy, iż warto się zastanowić, czy nie rozszerzyć tej normy na wszystkie niewykonane przez pracodawcę prawomocne wyroki sądu pracy, zwłaszcza zasądzające świadczenia pieniężne. Zaniechanie pracodawcy w tym zakresie stanowi o braku elementarnej szacunku dla porządku prawnego i rażąco narusza godność pracownika.

7. Obok utrzymującego się na wysokim poziomie bezrobocia nasiliły się perturbacje w szeroko pojmowanym systemie ochrony zdrowia. Dekompozycja tego systemu kwalifikuje się jako jedna z najbardziej dolegliwych bolączek społecznych. Niewystarczający i w wielu wypadkach utrudniony jest dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wręcz dramatyczna stała się sytuacja finansowa znacznej części publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nie sprawdziły się rozwiązania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, poddane totalnej krytyce przez Trybunał Konstytucyjny i mające zostać wyeliminowane z obrotu prawnego z dniem 31 grudnia 2004 r. Mnożą się błędy w sztuce lekarskiej, a opatrnie pojmowana solidarność środowiska utrudnia poszkodowanym dochodzenie roszczeń. Te nasilające się niepokojące zjawiska skłoniły Rzecznika Praw Obywatelskich do wyodrębnienia w strukturze podległego mu Biura nowej jednostki

organizacyjnej, zajmującej się – najogólniej mówiąc – przestrzeganiem praw pacjentów oraz praw personelu medycznego służby zdrowia.

**8.** Brak stabilności rozwiązań cechuje sferę szeroko pojmowanego prawa do zabezpieczenia społecznego, z której pochodzi bardzo wiele skarg kierowanych do Rzecznika. Społeczny sprzeciw budzą w szczególności działania zmierzające do weryfikacji już przyznanych świadczeń, ich odbierania, zawieszania albo zmniejszania wysokości. Generalnie zabiegi te są traktowane przez świadczeniobiorców jako „zamach” na prawa przez nich słusznie nabyte. Na realizację oczekują zgłaszane wcześniej przez Rzecznika problemy braku uregulowania tzw. zastępczego wynagrodzenia (zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne) w wysokości najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy za okresy ubezpieczenia, w których nie można wskazać faktycznej podstawy wymiaru składek z uwagi na brak dokumentacji płacowej. Utrzymują się trudności z finansowaniem środków pomocy społecznej, które są nadal niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb.

**9.** Usytuowanie problematyki dziecka i rodziny w różnych resortach stawia pod znakiem zapytania skuteczność prowadzenia przez władze publiczne polityki prorodzinnej. Pomijanie w różnych przedsięwzięciach, w tym legislacyjnych, szczególnych cech rodziny wyklucza w następstwie precyzyjne określenie funkcji związanych z wychowaniem dzieci, opieką nad ludźmi starymi i niepełnosprawnymi w rodzinie oraz dzieci nad rodzicami i to zarówno w kontekście zabezpieczenia im praw podstawowych, jak i wyrównywania – gdy to jest niezbędne – szans rozwojowych. W świetle tych uwarunkowań zasadnym jest ponowienie postulatu wyodrębnienia w strukturze rządu resoru właściwego w sprawach rodziny. Stałego monitorowania wymaga problem przemocy w rodzinie oraz ochrony dzieci i młodzieży przed promocją przemocy, wulgarności i przekazami obscenicznymi w środkach masowego przekazu.

**10.** Szczególnie liczne braki występują w prawie oświatowym. Nie została wypracowana wizja edukacyjna dotycząca wszystkich poziomów

kształcenia. Aktualne jest właściwe określenie w przepisach prawa demokratycznych procedur wyboru i pełnienia funkcji przez reprezentacje rodziców w szkole oraz wypełnianie martwych zapisów o powołaniu rad oświatowych na szczeblach samorządu terytorialnego. Nadal masowo likwidowane są (ze względów ekonomicznych) małe szkoły, chociaż na obszarach wiejskich stanowią one najczęściej jedyny ośrodek życia społecznego. Oczekiwane jest przez Rzecznika ustanowienie nowego Prawa o szkolnictwie wyższym.

**11.** W Polsce brak jest rozwiązań systemowych w zakresie budownictwa socjalnego. Uniemożliwia to skuteczną pomoc ze strony władz publicznych osobom dotkniętym piętnem bezdomności. Zawile i niespójne są przepisy dotyczące przyznawania dodatków mieszkaniowych, podobnie jak przepisy odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych. Od wielu lat niska jakość jest charakterystyczną cechą ustawicznie modyfikowanych unormowań kształtujących zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych, tzw. służb mundurowych. Nie zostały, jak dotychczas zakończone prace nad regulacjami dotyczącymi zasady rozliczeń kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielami budynków a osobami zajmującymi w nich poszczególne lokale. Wadliwy jest mechanizm zatwierdzania obowiązujących w tym zakresie taryf.

**12.** W zakresie obrotu nieruchomościami i ochrony własności, a także prywatyzacji i reprivatyzacji Rzecznik reagował na przedstawiane problemy za pomocą przysługujących mu środków prawnych, w tym poprzez wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystępowanie do skarg konstytucyjnych, zaskarżanie decyzji i udział w postępowaniach sądowo – administracyjnych oraz w drodze wystąpień generalnych i wniosków (opinii) legislacyjnych. Sprawy te zostały przedstawione w poszczególnych rozdziałach niniejszej Informacji. Rzecznik odnotował jednak, że propozycje rekompensat dla tzw. „zabużan” wywołały poważne kontrowersje w toku prac sejmowych, co do ich zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych. Problem ten będzie pozostawał w stałym zainteresowaniu Rzecznika, bowiem jego

rozstrzygnięcie może mieć wręcz precedensowe znaczenie dla bardziej ogólnego zagadnienia reprivatyzacji, a w aspekcie szczegółowym – podjęcia obsługi zobowiązań wynikających z emitowanych przez państwo przed 1 września 1939 r. papierów wartościowych pozostających nadal w dyspozycji niektórych obywateli.

**13.** Niewystarczająca jest ochrona konsumentka, pomimo sieci organów (w tym także społecznego działania) wyspecjalizowanych w tej ochronie. Nadal, mimo wcześniejszych sygnalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, działają bezkarnie różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem (hasło „cenna nagroda”, kredyt w systemie „argentyńskim”). Wymaga przeanalizowania sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków w zakresie udzielania kredytów w systemie ratalnym. Zjawisko to jest bowiem bardzo rozpowszechnione, pomimo nieuregulowania w Prawie bankowym. Skargi obywateli dotyczyły też pobierania przez pobierania przez banki różnego rodzaju dodatkowych opłat. Odradza się lichwa. Znaczący liczbowo wymiar miały sygnalizacje obywateli wadliwego prawnie, a ponadto bezwzględnego działania firm windykacyjnych. Wiele zastrzeżeń budzi funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń, zwłaszcza co do zaniżania wypłacanych przez nie odszkodowań. Jako odrębny problem kwalifikowano ochronę odbiorców usług telekomunikacyjnych.

**14.** Liczne wątpliwości zgłaszał Rzecznik w zakresie nakładania podatków, innych danin publicznych i różnych opłat, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad i trybu przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od tych świadczeń. Mimo upływu ponad sześciu lat od wejścia w życie Konstytucji nie wszystkie przepisy prawa z tych dziedzin zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Ustawy Zasadniczej. W szczególności prawo daninowe nadal cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań.

**15.** Generalnie pozytywna ocena reakcji prokuratury i policji na sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości i naruszenia prawa w działalności tych organów nie może przesłaniać – niezależnego od oficjalnych statystyk – problemu społecznego poczucia powszechnego zagrożenia przestępczością. Dotyczy to zarówno popełniania stosunkowo drobnych przestępstw (głównie kradzieży), jak i tych najpoważniejszych (zabójstw, gwałtów, porwań, wymuszeń tzw. haraczy), popełnianych z reguły przez zorganizowane grupy przestępcze. Obywatele w kierowanych do Rzecznika listach domagają się szybkich i skutecznych działań organów ścigania. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w niedostatkach materialnych i organizacyjnych z jakimi od lat borykają się organy prokuratury i policji, ale także w braku upowszechnienia lokalnych inicjatyw społecznych wspierających działania tych organów. Wciąż istnieje, akcentowana w poprzedniej Informacji, potrzeba podjęcia lub kontynuowania prac legislacyjnych w celu dostosowania instytucji szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych ratyfikowanych przez Polskę i wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem Rządu RP. Dotyczy to w szczególności wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym oraz zapewnienia im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. Należałoby przyspieszyć prace nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym. Nadal szczególny niepokój budzi fakt, iż sprawy dotyczące wypadków drogowych, w wyniku pokrzywdzony poniósł śmierć lub doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz sprawy mające za przedmiot błędy w sztuce lekarskiej – doniosłe z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości życia i zdrowia – są prowadzone przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

**16.** Pogłębia się dysfunkcjonalność polskiego systemu penitencjarnego. Świadczy o tym przede wszystkim utrzymujące się od 2000 r. na poziomie 16 – 19% przekroczenie dopuszczalnej pojemności aresztów śledczych i zakładów karnych. Do blisko 31 tysięcy wzrosła na koniec 2002 roku liczba odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności.

W tych warunkach oraz przy uwzględnieniu beczynności osadzonych trudno zapobiegać ich dalszej demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Istotnym elementem w tym zakresie jest to, iż z różnych przyczyn – w tym zwłaszcza z powodu uchylania się skazanych od odbycia kary oraz odroczenia jej wykonania – wzrasta liczba kar pozbawienia wolności, które nie podlegają wykonaniu ( w dniu 31 grudnia 2003 r. na wykonanie oczekiwało 35 221 kar dotyczących 31 092 osób, w tej samej dacie od odbycia kary uchylało się 25 576 skazanych). Wykonywanie kary pozbawienia wolności jest kosztowne, a zarazem mało skuteczne z punktu widzenia ograniczenia i przeciwdziałania przestępczości. Dlatego szczególnie cenne w świadomości społecznej staje się uznanie prawidłowości, iż jest liczna grupa sprawców przestępstw, którzy potrafią odkupić swoją winę i wykazać poprawę w społeczności ludzi wolnych. Takiej racjonalizacji naszej polityki kryminalnej sprzyja obowiązujący Kodeks karny, który pozwala przenieść punkt ciężkości z kary pozbawienia wolności na stosowanie tańszych i skuteczniejszych kar nieizolacyjnych (a zwłaszcza środków probacyjnych), których wykonywanie należy stale doskonalić.

17. Miniony rok był kolejnym niezwykle trudnym dla żołnierzy zawodowych. Likwidacja wielu garnizonów i jednostek wojskowych powodowała uzasadnioną frustrację i obawy kadry co do dalszych perspektyw pełnienia służby. Zaistniałą sytuację potęgowała świadomość o praktycznie nie działającym systemie pomocy w przystosowaniu do dalszego życia w warunkach cywilnych. Byli żołnierze zawodowi w wielu wypadkach nie mogą odnaleźć się na cywilnym rynku pracy. W niektórych jednostkach wojskowych odrodziło się, jakkolwiek z mniejszym nasileniem, naganne zjawisko tzw. „fali”. Nadal krytykowane jest pobieżne badanie poborowych, przeciążenie dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan higieny osobistej. Analiza skarg policjantów i pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych świadczy o tym, iż pogłębia się problem nie respektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych, w tym roli i uprawnień działaczy związkowych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania

podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znęcania się psychicznego. Wspólną bolączką środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami i nie respektowaniem przez decydentów zapowiedzi ich podwyżek.

**18.** Korespondencję przesyłaną do Rzecznika trudno uznać za odzwierciedlającą problemy osób należących do grup mniejszości narodowych i etnicznych. Do Rzecznika piszą bowiem tylko ci, którzy o nim wiedzą i oczekują pomocy. Zwraca uwagę wyjątkowo mała, w stosunku do wszystkich przesyłanych do Rzecznika listów, ilość skarg dotyczących przejawów dyskryminacji ze względu na przynależność do innego narodu niż polski, a także ekscesów świadczących o nietolerancji. W świetle tych uwarunkowań pozytywnie na ogół należy ocenić politykę organów władz publicznych do zachowania praw do własnej kultury, tradycji i języka ojczystego mniejszości narodowych i etnicznych. Stan zaawansowania prac nad projektem oczekiwanej od dawna w tym zakresie ustawy, budzi nadzieję na szansę wejścia jej w życie w stosunkowo niedługim czasie. Pozwoli to niewątpliwie na wzmocnienie gwarancji prawnych dla tej grupy obywateli polskich. Wymaga tego w szczególności, sygnalizowane przez Rzecznika od lat położenie Romów, a zwłaszcza zaliczanej do tej mniejszości grupy „Bergitka Roma”.

**19.** Uregulowania ustaw z dnia 13 czerwca 2003 r.: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP stanowią kolejny znaczący krok ku pełnemu dostosowaniu do standardów unijnych. Podkreślić należy, że są one znacznie korzystniejsze dla zainteresowanych m. in. poprzez wprowadzenie wielu nowych instytucji, np. pobytu tolerowanego. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania nowych przepisów (obie ustawy weszły w życie z dniem 13 września 2003 r.) jest za wcześnie na pełną ocenę ich przydatności i skuteczności. Dla obrońców praw człowieka istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych na przykład działaniami wojennymi, czy też zbliżonych do wojennych, skutkujących zwiększonym napływem uchodźców – co zostało zasygnalizowane we wnioskach zamieszczonych w Informacji RPO za 2002 rok.

**20.** Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik reagował na stwierdzone naruszenia prawa i nabrzmiałe problemy społeczne, wykorzystując szeroko przysługujące mu środki prawne. Rozwijał także współdziałanie z organizacjami społecznymi i ruchami obywatelskimi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik brał również czynny udział w integracji państw Europy. Ta integracja musi być oparta o wspólny dla nas wszystkich system wartości, system, w którym człowiek jest zawsze celem działania władzy publicznej i nigdy nie powinien być traktowany przedmiotowo, jako środek do uzyskania określonych rezultatów.

**Załącznik Nr 1**

**Dane informacyjno-statystyczne**

**Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2003)</b>
	1.01. – 31.12.	1.01. – 31.12.	
Wpływ ogółem	52 091	55 286	699 186
w tym:			
nowe sprawy	30 573	32 016	463 257
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	22 089	22 678	225 707

W Biurze RPO przyjęto 3 504 interesantów oraz przeprowadzono 16 244 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

- 1) wystąpień problemowych – 294  
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej – 104
- 2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu – 14
- 3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego – 3
- 4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego – 7
- 5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej – 9
- 6) rewizji nadzwyczajnych – 29
- 7) kasacji – 47
- 8) pozostałe –  
– wniosek do Sądu Okręgowego w sprawach o wykroczenia – 2

### Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 38 705 nowych spraw indywidualnych, w tym:

– podjęto do prowadzenia	17 352 sprawy
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 446 spraw
– wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 875 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	461 spraw
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	109 spraw
– nie podjęto*	908 spraw

Zakończono postępowanie w 14 732 sprawach podjętych.

Spośród 14 732 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne	w 21,0%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:	
– toczące się postępowanie w sprawie	w 7,2%
– upływ czasu	w 0,2
– nieodwracalne skutki prawne	w 0,4%
– inne względy obiektywne	w 9,1%
3. nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	w 58,6%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 3,1%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 0,4%

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

---

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

**Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2003 r. (32 016 – 100%)**

Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,9%
Prawo karne	18,7%
Zabezpieczenie społeczne	17,8%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,0%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,1%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	12,3%
Prawo karne wykonawcze	7,3%
Prawo pracy	7,5%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych i cudzoziemców	2,4%
Administracja lokalna, mniejszości narodowe i współpraca z organizacjami społecznymi	2,8%
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	4,0%
Ochrona zdrowia	2,1%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,1%
Inne	1,0%

**Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)**

**– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO**

- 1. Minister Pracy i Polityki Społecznej (RPO-421064-XI/02)** z 2.01.2003 r. – w sprawie poważnych ograniczeń w wypłacaniu świadczeń obligacyjnych z pomocy społecznej należnych dzieciom w rodzinach zastępczych oraz usamodzielnianym pełnoletnim wychowankom placówek opieki.
- 2. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy (RPO-415972-IX/02)** z 3.01.2003 r. – w sprawie rozważenia możliwości rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do bezpłatnych przejazdów środkami transportu zbiorowego w Warszawie, o cudzoziemców, którzy ukończyli 70 lat i przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zamieszkanie na czas oznaczony albo uzyskali status uchodźcy w Polsce.
- 3. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury (RPO-425828-IX/02)** z 6.01.2003 r. – w sprawie środków na uruchomienie wagi samochodowej i sfinansowania budowy drogi celnej między przejściem granicznym a terminalem towarowym w Świecku.
- 4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (RPO-425830-XV/02)** z 6.01.2003 r. – w sprawie możliwości utworzenia nowych ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców na bazie zlikwidowanych jednostek wojskowych na terenie województwa lubuskiego.
- 5. Minister Obrony Narodowej (RPO-363219-IX/01)** z 7.01.2003 r. – w sprawie zrównania w prawach żołnierzy zawodowych z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych przy podwyższaniu emerytury ze względu na stopień inwalidztwa pozostający w związku ze służbą.
- 6. Prezes Rady Ministrów (RPO-308964-VIII/99)** z 7.01.2003 r. – w sprawie potrzeby prawnego uregulowania kwestii wypłaty rent wyrównawczych, które obecnie nie mogą być wyegzekwowane, z uwagi na likwidację lub upadłość zakładu pracy zobowiązanego do wypłaty świadczenia.

7. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-410077-XI/02) z 8.01.2003 r. – w sprawie zwiększenia uprawnień dzieci w sprawach opiekuńczych (obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka przez sąd w sprawach dotyczących małoletniego).
8. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-425834-III/02) z 8.01.2003 r. – w sprawie obowiązującego modelu orzekania o niezdolności do pracy zarobkowej do celów rentowych.
9. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-426340-III/02) z 8.01.2003 r. – w sprawie luki prawnej w przepisach emerytalno-rentowych (nieuwzględnienie okresu pobierania zasiłku przedemerytalnego przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy).
10. **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki** (RPO-418342-V/02) z 13.01.2003 r. – w sprawie udziału organizacji społecznych (konsumenckich) w postępowaniu o zatwierdzenie taryf.
11. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-425291-VII/02) z 14.01.2003 r. – w sprawie zaniechania umieszczania na korespondencji osób tymczasowo aresztowanych informacji wskazujących na przebywanie nadawcy korespondencji w areszcie śledczym.
12. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-428299-XI/03) z 14.01.2003 r. – w sprawie podjęcia działań mających na celu stworzenie podstaw spójnego i kompletnego systemu informacji o realizacji obowiązku nauki przez dzieci i młodzież.
13. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-413939-IX/02) z 14.01.2003 r. – w sprawie poddawania kandydatów na funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz kandydatów i funkcjonariuszy innych służb mundurowych badaniom z użyciem poligrafu, bez odpowiednich podstaw prawnych.
14. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-426945-X/02) z 14.01.2003 r. – w sprawie potrzeby zmiany terminu połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim i wprowadzenia w tym zakresie nowelizacji odpowiednich przepisów pozwalającej na normalne funkcjonowanie wybranych w październiku 2002 r. organów powiatu, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.
15. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-422914-VI/02) z 15.01.2003 r. – w sprawie niezapewnienia

odpowiednich warunków do realizacji uprawnienia do restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców z tytułu podatków lokalnych.

16. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-413692-V/02) z 15.01.2003 r. – w sprawie wyłączenia przez ustawodawcę z kręgu osób uprawnionych do otrzymywania równoważnika mieszkaniowego członków rodziny wspólnie zamieszkujących z żołnierzem (emerytem, rencistą wojskowym), którzy nabyli prawo do kwatery po jego śmierci.
17. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-426702-V/02) z 17.01.2003 r. – w sprawie odmowy wypłacenia osobom zwalnianym ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała, ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej.
18. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-428607-II/03) z 21.01.2003 r. – w sprawie praktyki stosowania tymczasowego aresztowania przez sądy w przypadku niestawiennictwa oskarżonego w sprawie z oskarżenia prywatnego.
19. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-395795-X/01) z 21.01.2003 r. – w sprawie braku możliwości w programie komputerowym wykorzystywanym przy wytwarzaniu dowodów osobistych ustalenia 10-letniego terminu ważności dowodu tożsamości w sytuacji, gdy wniosek o wydanie tego dokumentu został złożony przed uzyskaniem pełnoletności przez wnioskodawcę.
20. **Komendant Główny Policji** (RPO-428775-II/03) z 23.01.2003 r. – w sprawie gwałtownego wzrostu liczby rozbojów w Warszawie popełnianych na szkodę osób pobierających pieniądze w banku.
21. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-420078-VIII/02 z 24.01.2003 r. – w sprawie wprowadzonego wyłączenia dofinansowania z funduszu socjalnego usług i świadczeń socjalnych świadczonych za granicą (świadczenia urlopowe).
22. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-426819-XI/02) z 27.01.2003 r. – w sprawie braku koordynacji polityki społecznej dotyczącej dziecka i rodziny.
23. **Minister Finansów** (RPO-427117-VI/02) z 28.01.2003 r. – w sprawie ponoszenia przez obywateli ujemnych skutków zastosowania się do interpretacji przepisów dokonanej przez

Ministerstwo Finansów, w przypadku sprzedaży akcji pracowniczych nabytych w drodze darowizny.

24. **Minister Zdrowia** (RPO-389311-XII/01) z 28.01.2003 r. – w sprawie ograniczenia w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia ustawowych uprawnień ubezpieczonych do ulgowego nabywania określonych leków, w przypadku niewłaściwego wystawienia recepty.
25. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-349060-XI/00) z 28.01.2003 r. – w sprawie specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych.
26. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-428215-V/03) z 29.01.2003 r. – w sprawie pozbawienia, w wyniku nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, najemców lokali użytkowych nie będących członkami spółdzielni do których należą te lokale, roszczenia wobec spółdzielni o przeniesienie własności lokali na zasadach obowiązujących w ustawie.
27. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-376474-IV/01) z 30.01.2003 r. – w sprawie niezgodnego z obowiązującym stanem prawnym wstrzymania organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencję Mienia Wojskowego.
28. **Prezes Zarządu Telewizji Polskiej S.A.** (RPO-404069-VI/02) z 30.01.2003 r. – w sprawie zwiększania natężenia dźwięku przy emisji reklam przez Telewizję Polską S.A.
29. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-353935-VII/02) z 4.02.2003 r. – w sprawie potrzeby podjęcia skuteczniejszych działań w celu ograniczenia przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych.
30. **Minister Środowiska** (RPO-420948-X/02) z 4.02.2003 r. – w sprawie norm ustawowych umożliwiających strzelanie do zwierząt na terenach prywatnych (rolniczych) bez zgody ich właścicieli.
31. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-422775-X/02) z 6.02.2003 r. – w sprawie braku reakcji władz publicznych na postulaty społeczności ukraińskiej dotyczące likwidacji skutków Akcji „Wisła”.
32. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-429383-II/03) z 6.02.2003 r. – w sprawie ponoszenia kosztów

obdukcji lekarskich przez osoby pokrzywdzone w wyniku przestępstwa.

33. **Minister Finansów** (RPO/364267-VI/01) z 10.02.2003 r. – w sprawie potrzeby włączenia do ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, tych towarów i usług, dla obrotu którymi Minister Finansów przewidział w drodze rozporządzenia obniżone stawki podatku VAT.
34. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-414358-V/02) z 10.02.2003 r. – w sprawie braku podstaw do żądania przez spółdzielnie mieszkaniowe uzupełniającego odszkodowania za zajmowanie lokalu spółdzielczego bez tytułu prawnego od gminy, która nie wywiązuje się z orzeczonego wyrokiem sądowym obowiązku dostarczenia dłużnikowi lokalu socjalnego.
35. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-422456-II/02) z 11.02.2003 r. – w sprawie uchybień mających miejsce podczas prowadzenia postępowań przygotowawczych.
36. **Członek Rady Ministrów** (RPO-422750-I/02) z 12.02.2003 r. – w sprawie niedostępności dla osób głuchych telewizyjnej kampanii informacyjnej w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.
37. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-431881-XI/03) z 12.02.2003 r. – w sprawie zagrożeń dla realizacji reformy systemu opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodziców.
38. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-430673-XV/03) z 12.02.2003 r. – w sprawie potrzeby uregulowania statusu prawnego Czechenów przebywających w Polsce.
39. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-431715-III/03) z 13.02.2003 r. – w sprawie nowych zasad w zakresie zawieszalności świadczeń wypadkowych i z tytułu choroby zawodowej, w związku z osiągnięciem przychodu.
40. **Komendant Główny Policji** (RPO-179236-VII/95) z 13.02.2003 r. – w sprawie braku rozporządzenia regulującego sposób postępowania organów i instytucji państwowych i samorządowych z osobami w stanie nietrzeźwości oraz rozporządzenia regulującego sytuację prawną osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji.
41. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-429461-II/03) z 14.02.2003 r. – w sprawie pobierania zbyt

wysokich opłat kancelaryjnych za kserokopie i odpisy dokumentów z akt sprawy.

42. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-432175-II/03) z 17.02.2003 r. – w sprawie interwencji funkcjonariuszy Policji podczas protestu rolników.
43. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-402428-V/02) z 18.02.2003 r. – w sprawie zakresu odpowiedzialności odbiorcy energii elektrycznej za bezpieczeństwo układów pomiarowo-rozliczeniowych.
44. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-427320-IX/02) z 18.02.2003 r. – w sprawie pełnienia przez funkcjonariuszy Służby Więziennej dodatkowych dyżurów polegających na pozostawaniu w dyspozycji, za które nie otrzymują wynagrodzeń.
45. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-424916-VI/02) z 19.02.2003 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia wymogu sygnalizowania przez Prezesa UOKiK Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej decyzji o dopuszczeniu do koncentracji mogącej powodować ograniczenie zatrudnienia w przejętych zakładach produkcyjnych.
46. **Komendant Główny Policji** (RPO-423495-VII/02) z 19.02.2003 r. – w sprawie niezapewnienia odpowiednich warunków bytowych osobom tymczasowo aresztowanym, przebywającym w pomieszczeniach policyjnych przeznaczonych do czasowego zatrzymania osób konwojowanych etapowo.
47. **Komendant Główny Policji** (RPO-432950-XV) z 20.02.2003 r. – w sprawie zagrożenia bezpieczeństwa ukraińskich podróżnych na dworcach komunikacyjnych w Krakowie.
48. **Minister Finansów** (RPO-227317-VI/96) z 25.02.2003 r. – w sprawie konieczności normatywnego uregulowania kwestii nie podjętej obsługi papierów wartościowych wyemitowanych lub gwarantowanych przez Państwo w okresie międzywojennym.
49. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-398701-XI/02) z 25.02.2003 r. – w sprawie przepisów dotyczących zawieszenia w pełnieniu czynności służbowych dyrektora szkoły oraz wymagań wobec osób zajmujących stanowiska dyrektorów szkół.
50. **Minister Infrastruktury** (RPO-405001-X/02) z 25.02.2003 r. – w sprawie nieproporcjonalnie wysokich kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

51. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-425275-IX/02) z 25.02.2003 r. – w sprawie obowiązku posiadania zezwolenia na podjęcie pracy przez cudzoziemskich współmałżonków obywateli polskich.
52. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-421803-IV/02) z 25.02.2003 r. – w sprawie braku środków finansowych na prowadzenie postępowania dowodowego w procesach cywilnych.
53. **Minister Zdrowia** (RPO-430716-I/03) z 25.02.2003 r. – w sprawie obciążania świadczeniodawców obowiązkiem ustalenia uprawnień do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych.
54. **Główny Inspektor Inspekcji Handlowej** (RPO-431865-VI/03) z 25-02.2003 r. – w sprawie kontroli jakości paliwa na stacjach benzynowych.
55. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-433536-VIII/03) z 26.02.2003 r. – w sprawie ciągłych zmian ustawy z dnia 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela.
56. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-427033-X/02) z 26.02.2003 r. – w sprawie problemów związanych z wypełnianiem obowiązku przez właścicieli nieruchomości uprzątnięcia śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.
57. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-432160-V/03) z 4.03.2003 r. – w sprawie zasad odpowiedzialności członków organów spółdzielni.
58. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-410920-XI/02) z 5.03.2003 r. – w sprawie stypendiów dla dzieci byłych pracowników PGR.
59. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-413939-IX/02) z 6.03.2003 r. – w sprawie badań poligraficznych kandydatów na funkcjonariuszy Straży Granicznej.
60. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-408555-IX/02) z 6.03.2003 r. – w sprawie zastrzeżeń dotyczących działań przełożonych podejmowanych wobec żołnierzy Żandarmerii Wojskowej.
61. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-405857-X/02) z 11.03.2003 r. – w sprawie pomocy pszenicznej dla gmin w województwie małopolskim, poszkodowanych w wyniku powodzi.
62. **Minister Zdrowia** (RPO-432156-VI/03) z 13.03.2003 r. – w sprawie uprawnień lekarzy prowadzących indywidualne

praktyki lekarskie do zakupu szczepionek w hurtowniach medycznych.

63. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-410440-III/02) z 13.03.2003 r. – w sprawie potrzeby zmiany przepisów polegającej na wprowadzeniu najniższego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, w przypadku braku dokumentacji płacowej wymaganej do celów emerytalno-rentowych.
64. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-423674-III/02) z 13.03.2003 r. – w sprawie zawieszenia waloryzacji podstawy wymiaru renty inwalidzkiej w okresie kilkuletniego podnoszenia kwoty podstawy wymiaru tej renty.
65. **Minister Zdrowia** (RPO-418846-XII/02) z 14.03.2003 r. – w sprawie realizacji ustawowego prawa dostępu do dokumentacji medycznej.
66. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-435566-XI/03) z 14.03.2003 r. – w sprawie udziału dzieci niepełnosprawnych w zajęciach szkolnych.
67. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-426340-III/02) z 14.03.2003 r. – w sprawie potrzeby uregulowania prawa do zabezpieczenia społecznego osób uznanych za niezdolne do pracy w czasie pobierania zasiłku przedemerytalnego, przypadającym po 18 miesiącach od ustania ubezpieczenia.
68. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-431801-XI/03) z 19.03.2003 r. – w sprawie poważnych ograniczeń w wypłacaniu obligatoryjnych świadczeń z pomocy społecznej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz świadczeń należnych usamodzielnianym pełnoletnim wychowankom tych rodzin.
69. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-416270-V/02) z 20.03.2003 r. – w sprawie konieczności zmiany art. 691 § 1 Kc, zawężającego krąg osób bliskich najemcy wstępujących w stosunek najmu po śmierci najemcy.
70. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-410544-XII/02) z 20.03.2003 r. – w sprawie stosowania przemocy wobec dzieci autystycznych w niektórych ośrodkach terapeutycznych.
71. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-360555-V/00) z 21.03.2003 r. – w sprawie zasad rozliczania pomiędzy

lokatorami a właścicielem (zarządcą) budynku kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków.

72. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-425231-VI/02) z 21.03.2003 r. – w sprawie postanowień zawartych w statucie spółki, ograniczających udział pracowników w sprawowaniu władzy korporacyjnej.
73. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-420078-VIII/02) z 21.03.2003 r. – w sprawie wprowadzonego wyłączenia dofinansowania z funduszu socjalnego usług i świadczeń socjalnych świadczonych za granicą.
74. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-428331-VIII/03) z 21.03.2003 r. – w sprawie zapewnienia byłym żołnierzom służby kontraktowej prawa do zasiłku dla bezrobotnych.
75. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-434508-V/03) z 24.03.2003 r. – w sprawie zwrotu kaucji osobom, które zawarły umowę najmu lokalu mieszkalnego należącego do zasobu mieszkaniowego TBS, a następnie opuściły zajmowany lokal.
76. **Komendant Główny Straży Granicznej, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, Komendant Główny Policji** (RPO-426316-IX/02) z 24.03.2003 r. – w sprawie wewnętrznych przepisów ograniczających prawa funkcjonariuszy służb mundurowych.
77. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO-433031-V/03) z 26.03.2003 r. – w sprawie charakteru prawnego zadatku pobieranego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży kwatery (lokalu mieszkalnego).
78. **Minister Kultury** (RPO-427012-IV/02) z 26.03.2003 r. – w sprawie obowiązującej regulacji ustawowej dotyczącej zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi.
79. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-431865-VI/03) z 27.03.2003 r. – w sprawie sfinansowania kontroli jakości paliw sprzedawanych na stacjach paliwowych.
80. **Minister Zdrowia** (RPO-437163-XII/03) z 28.03.2003 r. – w sprawie zadłużenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej.
81. **Podsekretarz Stanu – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów** (RPO-436550-VI/03)

z 28.03.2003 r. – w sprawie powoływania nowych urzędów skarbowych.

82. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-404182-I/02) z 1.04.2003 r. – w sprawie zasad pobierania opłat za Polskie Normy.
83. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-413908-VI/02) z 1.04.2003 r. – w sprawie potrzeby podjęcia nowej uchwały regulującej kwestię dodatkowego oznaczenia taksówek warszawskich.
84. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-422343-III/02) z 1.04.2003 r. – w sprawie świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w trybie wyjątkowym.
85. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-426891-X/02) z 2.04.2003 r. – w sprawie wysokości opłat pobieranych za udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych.
86. **Główny Geodeta Kraju** (RPO-405215-IV/02) z 2.04.2003 r. – w sprawie braku przepisów umożliwiających zwolnienie osób będących w trudnej sytuacji materialnej z opłat za wydanie wyrysów lub wypisów z operatów katastralnych.
87. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-398773-XI/03) z 2.04.2003 r. – w sprawie potrzeby przystąpienia do realizacji założeń pilotażu programu rządowego „Wczesna, wielospecjalistyczna, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie”.
88. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-420397-V/02) z 3.04.2003 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do drogi sądowej członków spółdzielni mieszkaniowych w sporze ze spółdzielnią o wysokość opłat.
89. **Minister Środowiska** (RPO-424854-X/02) z 3.04.2003 r. – w sprawie trudności z zarejestrowaniem posiadanych przez obywateli chronionych gatunków roślin i zwierząt.
90. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-438198-IV/03) z 9.04.2003 r. – w sprawie braku systemowego unormowania środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych naruszających konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela.
91. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-426944-III/02) z 11.04.2003 r. – w sprawie nierespektowania uchwały Sądu Najwyższego przez Oddziały ZUS przy ustalaniu

wysokości emerytury osobom mającym wcześniej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

92. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-421296-VII/02) z 14.04.2003 r. – w sprawie dostosowania przepisów dotyczących prowadzenia korespondencji przez osoby pozbawione wolności, nie posiadające środków pieniężnych, do możliwości finansowych administracji penitencjarnej.
93. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-427801-III/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie trybu wypłaty i zasad rozliczeń czeskich świadczeń emerytalnych pobieranych na podstawie umowy dwustronnej przez osoby uprawnione zamieszkałe w Polsce.
94. **Minister Finansów** (RPO-438663-VI/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie zasad opodatkowania osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą uzyskujących jednocześnie przychody z tytułu umów najmu dzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze.
95. **Minister Infrastruktury** (RPO-431187-I/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie wysokości składek członkowskich oraz obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej członków samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.
96. **Minister Finansów** (RPO-438625-VI/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie ponoszenia przez podatników kosztów zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych.
97. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-437713-VI/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie stanu polskiego kolejnictwa.
98. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-437664-II/03) z 15.04.2003 r. – w sprawie niewłaściwego gospodarowania środkami pochodzącymi z nawiązek zasądzanych przez sądy na rzecz stowarzyszeń zajmujących się pomocą ofiarom wypadków drogowych.
99. **Minister Zdrowia** (RPO-355719-XI/00) z 16.04.2003 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz wyeliminowania nieprawidłowości związanych z realizacją orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu i ograniczeń w dostępie do leczenia odwykowego.

100. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-398701-XI/02) z 23.04.2003 r. – w sprawie potrzeby doprecyzowania regulacji zabezpieczającej przed powierzeniem stanowiska dyrektora szkoły osobie podejrzanej o popełnienie przestępstwa.
101. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-214968-II/96) z 23.04.2003 r. – w sprawie przechowywania kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób uniewinnionych prawomocnymi wyrokami sądowymi oraz w stosunku do których prawomocnie umorzono postępowania przygotowawcze.
102. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-432948-VII/03) z 24.04.2003 r. – w sprawie warunków bytowych w Zakładzie Karnym w Zabrzcu.
103. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-438606-V/03) z 29.04.2003 r. – w sprawie możliwości tworzenia wspólnot mieszkaniowych przez właścicieli lokali znajdujących się w nieruchomościach spółdzielczych i zapewnienia tym właścicielom realnego wpływu na sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi.
104. **Prezes ZUS** (RPO-332420-III/00) z 5.05.2003 r. – w sprawie obowiązku wstecznego opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne za 1999 r. przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych prowadzących dodatkową działalność gospodarczą.
105. **Prezes ZUS** (RPO-332233-III/00) z 5.05.2003 r. – w sprawie obowiązku wstecznego opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne za 1999 r. przez górników pobierających świadczenia socjalne lub zasiłek socjalny i prowadzących działalność gospodarczą.
106. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-403870-V/02) z 5.05.2003 r. – w sprawie nowelizacji ustawy o Policji.
107. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-426702-V/02) z 5.05.2003 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prowadzących do przyjęcia, że wszystkim żołnierzom zwalnianym z zawodowej służby wojskowej w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych przysługuje prawo do kwatery.

108. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-428054-VI/03) z 6.05.2003 r. – w sprawie połączeń abonentów TP S.A. z numerami 0-700.
109. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-402816-VIII/02) z 7.05.2003 r. – w sprawie potrzeby ujednoczenia trybu postępowania dyscyplinarnego w poszczególnych pragmatykach pracowniczych i zapewnienia drogi odwoławczej do sądu powszechnego od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych.
110. **Minister Infrastruktury** (RPO-428205-VI/03) z 13.05.2003 r. – w sprawie ustalenia i pobierania przez organy rejestrujące pojazdy wysokich opłat za wydanie kart pojazdów sprowadzanych z zagranicy i rejestrowanych na terytorium RP po raz pierwszy.
111. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-432160-V/03) z 14.05.2003 r. – w sprawie zasad odpowiedzialności członków zarządów i rad nadzorczych spółdzielni.
112. **Komendant Główny Policji** (RPO-439771-II/03) z 14.05.2003 r. – w sprawie działań podejmowanych przez Policję w celu zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach.
113. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-440618-I/03) z 15.05.2003 r. – w sprawie wymogów dla kandydatów na ławników.
114. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-438241-VIII/03) z 16.05.2003 r. – w sprawie formy ustania stosunków pracy pracowników samorządowych przewidzianej w ustawie o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy.
115. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-424250-V/02) z 16.05.2003 r. – w sprawie zróżnicowanej wysokości równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu.
116. **Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych** (RPO-415607-VI/02) z 16.05.2003 r. – w sprawie dyskryminujących postanowień ogólnych warunków umów ubezpieczenia na życie wyłączających odpowiedzialność odszkodowawczą ubezpieczyciela w stosunku do osób chorych na AIDS.
117. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-433031-V/03) z 19.05.2003 r. – w sprawie charakteru prawnego zadatku pobieranego przez

Wojskową Agencję Mieszkaniową na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży kwatery (lokalu mieszkalnego).

118. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393095-XI/01) z 21.05.2003 r. – w sprawie kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą.
119. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-432836-VI/03) z 21.05.2003 r. – w sprawie ulg dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów – inwalidów w opłacaniu składek na ubezpieczenia komunikacyjne.
120. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-420948-X/02) z 21.05.2003 r. – w sprawie norm ustawowych umożliwiających strzelanie do zwierząt na terenach prywatnych (rolniczych) bez zgody ich właścicieli.
121. **Minister Finansów** (RPO-227317-VI/96) z 21.05.2003 r. – w sprawie potrzeby uregulowania kwestii obsługi zobowiązań wynikających z emitowanych lub gwarantowanych przez Państwo przed 1.09.1939 r. papierów wartościowych.
122. **Prezes Zarządu PKP S.A.** (RPO-428865-VI/02) z 22.05.2003 r. – w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów PKP.
123. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-415804-XI/02) z 26.05.2003 r. – w sprawie ochrony dzieci będących ofiarami przestępstw w rodzinie.
124. **Minister Infrastruktury** (RPO-432027-VI/03) z 27.05.2003 r. – w sprawie warunków uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką.
125. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-389127-V/01) z 27.05.2003 r. – w sprawie niewydania rozporządzenia regulującego m.in. kwestie umarzania należności czynszowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.
126. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-248049-II/97) z 27.05.2003 r. – w sprawie prac nad projektem ustawy o zasadach przyznawania kompensaty dla ofiar przestępstw.
127. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428945-I/03) z 27.05.2003 r. – w sprawie wymogów, które muszą spełniać osoby ubiegające się o pełnienie funkcji biegłego sądowego.
128. **Minister Infrastruktury** (RPO-441261-VI/03) z 28.05.2003 r. – w sprawie luk w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym.
129. **Wojewodowie** (RPO-442077-II/03) z 28.05.2003 r. – w sprawie stworzenia szczegółowej informacji o lokalnej i ogólnopolskiej

sieci pomocy dla ofiar przestępstw świadczonej przez instytucje, urzędy oraz organizacje rządowe i pozarządowe.

130. **Prokurator Krajowy** (RPO-429383-II/03) z 28.05.2003 r. – w sprawie ponoszenia kosztów obdukcji przez osoby pokrzywdzone w wyniku przestępstwa, nie objęte ubezpieczeniem zdrowotnym i nie mające środków na opłacenie wizyty lekarskiej.
131. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-429461-II/03) z 28.05.2003 r. – w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych za uwierzytelnione odpisy i kserokopie dokumentów z akt spraw karnych.
132. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-428217-V/03) z 29.05.2003 r. – w sprawie kryteriów przyznawania dodatków mieszkaniowych.
133. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-438762-III/03) z 3.06.2003 r. – w sprawie przewlekłości postępowania przed sądami rozstrzygającymi sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.
134. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-435179-X/03) z 3.06.2003 r. – w sprawie statusu sołectw.
135. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-431954-III/03) z 3.06.2003 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia regulacji umożliwiającej dochodzenie przed sądem roszczeń wynikających z prawa do terminowej wypłaty świadczeń pieniężnych.
136. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-438241-VIII/03) z 11.06.2003 r. – w sprawie budzącego zastrzeżenia stosowania w ustawach szczególnych instytucji wygaśnięcia stosunku pracy.
137. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-443381-V/03) z 11.06.2003 r. – w sprawie podwyższania czynszu przez właścicieli lokali mieszkalnych.
138. **Minister Zdrowia** (RPO-389311-XII/01) z 12.06.2003 r. – w sprawie ograniczenia w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia ustawowych uprawnień ubezpieczonych do ulgowego nabywania określonych leków, w przypadku niewłaściwego wystawienia recepty – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.
139. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-441265-VIII/03) z 12.06.2003 r. – w sprawie wymiaru czasu pracy w tygodniu, w którym występuje święto w dniu nie będącym niedzielą.

140. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440229-VIII/03) z 12.06.2003 r. – w sprawie zawieszania prawa do świadczenia emerytalnego osobom otrzymującym diety i inne należności z tytułu pełnienia obowiązków społecznych i obywatelskich.
141. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-413442-III/02) z 12.06.2003 r. – w sprawie ponownego ustalania przez organ rentowy prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, z powołaniem się na odmienną ocenę dowodów załączonych do wniosku rentowego.
142. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej; Prezes Zarządu Telewizji Polskiej S.A.** (RPO-439401-XI/03) z 12.06.2003 r. – w sprawie ochrony prawa do prywatności dzieci – bohaterów telenoweli dokumentalnej realizowanej w placówkach socjalizacyjnych.
143. **Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-364163-III/01) z 12.06.2003 r. – w sprawie uprawnień osób represjonowanych z tytułu deportacji do pracy przymusowej do III Rzeszy oraz osób podlegających represjom na zesłaniu w ZSRR.
144. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej** (RPO-363219-IX/01) z 12.06.2003 r. – w sprawie potrzeby zrównania w prawach żołnierzy zawodowych z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych przy podwyższaniu emerytury ze względu na stopień inwalidztwa pozostający w związku ze służbą.
145. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-422814-IX/02) z 12.06.2003 r. – w sprawie luki prawnej uniemożliwiającej objęcie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym wyodrębnionej (ze względu na datę wstąpienia do służby) grupy żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej.
146. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-421296-VII/02) z 12.06.2003 r. – w sprawie korespondencji prowadzonej przez osoby pozbawione wolności.
147. **Minister Zdrowia** (RPO-442829-XII/03) z 13.06.2003 r. – w sprawie odpowiedzialności aptekarzy za prawidłowość danych znajdujących się na recepcie oraz w sprawie zróżnicowanych cen określonych leków.

148. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-441521-VIII/03) z 13.06.2003 r. – w sprawie pracy nauczycieli w państwowej komisji egzaminacyjnej.
149. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-434179-V/03) z 16.06.2003 r. – w sprawie niestabilności przepisów dotyczących przeniesienia odrębnej własności lokali na członków spółdzielni.
150. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428351-V/03) z 17.06.2003 r. – w sprawie wad regulacji prawnych odnoszących się do zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych wnoszonych przez funkcjonariuszy, emerytów lub rencistów Służby Więziennej zajmujących lokale nie będące w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.
151. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-442404-VIII/03) z 17.06.2003 r. – w sprawie niemożności otrzymania wypłaty należnych świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez pracowników zatrudnionych u pracodawców, którzy skierowali wnioski do sądu gospodarczego o ogłoszenie upadłości.
152. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-424848-IX/02) z 23.06.2003 r. – w sprawie nieotrzymywania przez funkcjonariuszy Służby Granicznej wynagrodzenia za nadgodziny.
153. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej** (RPO-436018-X/03) z 23.06.2003 r. – w sprawie nieprawidłowego wykonywania przez administrację samorządową obowiązków wobec wspólnot lokalnych wynikającego ze złego systemu finansowania zadań samorządowych.
154. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440033-III/03) z 24.06.2003 r. – w sprawie ubezpieczenia społecznego wspólników spółek jawnych zajmujących się wyłącznie produkcją rolniczą.
155. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-438770-III/03) z 24.06.2003 r. – w sprawie nierównego traktowania osób pobierających gwarantowany zasiłek okresowy w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.
156. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440136-III/03) z 25.06.2003 r. – w

sprawie okresu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

157. **Minister Zdrowia** (RPO-444628-XII/03) z 26.06.2003 r. – w sprawie trudności w realizacji zasady swobodnego dostępu do świadczeń oraz wolnego wyboru świadczeniodawcy.
158. **Prezes ZUS** (RPO-441585-III/03) z 27.06.2003 r. – w sprawie odmowy przez ZUS objęcia ubezpieczeniem społecznym kobiet, które podpisały umowę o pracę będąc w ciąży lub zaszły w ciążę w krótkim czasie po zawarciu takiej umowy.
159. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-439856-I/03) z 27.06.2003 r. – w sprawie nieprawidłowości niektórych rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8.03.2002 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego.
160. **Prezydent Miasta Krakowa** (RPO-445095-XI/03) z 1.07.2003 r. – w sprawie wstrzymanej realizacji programu stanowiącego wykonanie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 4.07.2001 r. w sprawie kierunków przekształceń organizacyjnych systemu opieki nad rodziną i dzieckiem.
161. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-426316-IX/02) z 1.07.2003 r. – w sprawie przepisów wewnętrznych ograniczających prawa funkcjonariuszy Służby Celnej.
162. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-404154-III/02) z 2.07.2003 r. – w sprawie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
163. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-442520-III/03) z 3.07.2003 r. – w sprawie nabywania prawa do renty inwalidzkiej przez osoby będące ofiarami represji politycznych.
164. **Minister Zdrowia** (RPO-420745-XII/02) z 8.07.2003 r. – w sprawie dostępu ubezpieczonych do rzadkich świadczeń zdrowotnych udzielanych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.
165. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-429730-VI/03) z 8.07.2003 r. – w sprawie wadliwej praktyki pobierania przez niektóre sądy zróżnicowanych opłat przy wydawaniu kserokopii dokumentów z akt spraw cywilnych.
166. **Minister Środowiska** (RPO-352819-X/00) z 9.07.2003 r. – w sprawie potrzeby przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na budowę zbiornika „Świnna Poręba”.

167. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-445736-XI/03) z 9.07.2003 r. – w sprawie reformy systemu opieki nad dzieckiem.
168. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-441825-XII/03) z 15.07.2003 r. – w sprawie niewydania części aktów wykonawczych do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
169. **Minister Zdrowia** (RPO-445090-VI/03) z 15.07.2003 r. – w sprawie przepisów pozbawiających lekarzy prowadzących praktykę lekarską poza zakładami opieki zdrowotnej możliwości nabywania w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych bez ograniczeń asortymentu.
170. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-445687-II/03) z 16.07.2003 r. – w sprawie Polskiego Narodowego Planu dla Ofiar Przestępstw.
171. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-444178-III/03) z 17.07.2003 r. – w sprawie braku uprawnień do emerytury przez osoby, które po dłuższym okresie pobierania świadczenia rentowego zostały uznane za zdolne do pracy.
172. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-442222-XI/03) z 18.07.2003 r. – w sprawie napływających do Rzecznika skarg dotyczących zaprzestania przez ZUS wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz osób, które uzyskały pełnoletność.
173. **Komendant Główny Policji** (RPO-446391-II/03) z 22.07.2003 r. – w sprawie treści „Pouczenia pokrzywdzonego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach” stanowiącego załącznik do protokołu przesłuchania pokrzywdzonego.
174. **Minister Środowiska** (RPO-433674-X/03) z 23.07.2003 r. – w sprawie problemu kradzieży metali kolorowych z linii kolejowych, telefonicznych i elektrycznych.
175. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-308964-VIII/99) z 23.07.2003 r. – w sprawie konieczności rozwiązania kwestii ustanowienia następcy prawnego podmiotu dotychczas zobowiązanego do świadczenia renty wyrównawczej, w razie ustania jego bytu prawnego.
176. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-404069-VI/02) z 24.07.2003 r. – w sprawie nagłego zwiększania natężenia dźwięku przez nadawców telewizyjnych w trakcie emisji reklam.

177. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-433170-VI/03) z 29.07.2003 r. – w sprawie braku dostępu do programów regionalnych telewizji publicznej w niektórych regionach Polski.
178. **Minister Zdrowia** (RPO-306646-XII/99) z 29.07.2003 r. – w sprawie potrzeby zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26.09.1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy.
179. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-438241-VIII/03) z 29.07.2003 r. – w sprawie pojawiających się zarzutów niekonstytucyjności ustawy z dnia 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z powodu braku przepisu gwarantującego odprawy pracownikom odchodzącym z pracy.
180. **Komendant Główny Policji** (RPO-443836-II/03) z 30.07.2003 r. – w sprawie efektywności monitorowania ulic przy pomocy kamer policyjnych.
181. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-398773-XI/02) z 31.07.2003 r. – w sprawie zapewnienia sprawniejszej współpracy nad przyjęciem i wdrożeniem programu wielospecjalistycznej pomocy dziecku niepełnosprawnemu i jego rodzinie.
182. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-303514-III/99) z 5.08.2003 r. – w sprawie stopniowej likwidacji różnic w wysokości świadczeń emerytalno-rentowych powstałych w wyniku zróżnicowania kwot bazowych przyjmowanych do ustalenia wysokości świadczeń.
183. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-447994-VI/03) z 7.08.2003 r. – w sprawie ograniczeń wprowadzonych przez Telekomunikację Polską S.A. w wyborze operatora usług międzyszyfrowych i międzynarodowych.
184. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-420397-VI/02) z 8.08.2003 r. – w sprawie potrzeby umożliwienia członkom spółdzielni bezpośredniego wystąpienia do sądu w sporze ze spółdzielnią dotyczącym zasadności zmiany wysokości opłat, bez konieczności uprzedniego wyczerpania drogi postępowania wewnątrzspółdzielczego.
185. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-398701-XI/02) z 8.08.2003 r. – w sprawie potrzeby doprecyzowania regulacji zabezpieczającej przed powierzeniem stanowiska dyrektora

szkoły osobie podejrzanej o popełnienie przestępstwa – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.

186. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-448914-VII/03) z 14.08.2003 r. – w sprawie potrzeby zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.06.2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego.
187. **Prezes ZUS** (RPO-442520-III/03) z 21.08.2003 r. – w sprawie postępowania niektórych lekarzy orzeczników ZUS wobec ofiar represji politycznych.
188. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-393100-X/01) z 22.08.2003 r. – w sprawie podziału gminy Trzcianka.
189. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-440040-XII/03) z 22.08.2003 r. – w sprawie uzależniania udzielenia pomocy instytucjonalnej osobom niepełnosprawnym od złożenia podpisu przez adresata świadczeń lub jego ubezwłasnowolnienia.
190. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-440033-III/03) z 22.08.2003 r. – w sprawie zbiegu przepisów ubezpieczenia społecznego rolników z ubezpieczeniem w ramach systemu powszechnego.
191. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-448569-II/03) z 25.08.2003 r. – w sprawie działań Policji mających na celu zmniejszenie liczby kradzieży samochodów na terenie Warszawy.
192. **Minister Zdrowia** (RPO-421293-XI/02) z 26.08.2003 r. – w sprawie niewydania rozporządzeń dotyczących przeciwdziałania narkomanii.
193. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-377276-XI/01) z 28.08.2003 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia zapisu do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o obowiązku poszanowania godności dziecka jako jednego z fundamentalnych wymogów wykonywania władzy rodzicielskiej.
194. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-450020-VIII/03) z 2.09.2003 r. – w sprawie zapowiadanej nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w zakresie tworzenia i funkcjonowania zakładów pracy chronionej.
195. **Prezes ZUS** (RPO-442222-XI/03) z 3.09.2003 r. – w sprawie napływających do Rzecznika skarg dotyczących zaprzestania

przez ZUS wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz osób, które uzyskały pełnoletność.

196. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-437157-I/03) z 5.09.2003 r. – w sprawie ograniczeń wiekowych obowiązujących nauczycieli akademickich uczelni państwowych.
197. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-445104-IV/03) z 10.09.2003 r. – w sprawie możliwości zasądzenia odsetek od należności z tytułu kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym, karnym i sądowno-administracyjnym, na wypadek nieuiszczenia ich w terminie prawomocności orzeczenia.
198. **Prezes Najwyższej Izby Kontroli** (RPO-442981-VI/03) z 10.09.2003 r. – w sprawie przebiegu prywatyzacji Funduszu Wczasów Pracowniczych.
199. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszaniowej** (RPO-450381-V/03) z 11.09.2003 r. – w sprawie zmiany zasad ustalania kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej.
200. **Prezes Najwyższej Izby Kontroli** (RPO-426841-VI/02) z 15.09.2003 r. – w sprawie przebiegu prywatyzacji Fabryki Maszyn „Glinik” S.A.
201. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-442404-VIII/03) z 17.09.2003 r. – w sprawie niemożności otrzymania wypłaty należnych świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez pracowników zatrudnionych u pracodawców, którzy skierowali wnioski do sądu gospodarczego o ogłoszenie upadłości.
202. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-450381-V/03) z 18.09.2003 r. – w sprawie regulacji prawnej dotyczącej pierwszeństwa w wypłacaniu ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery.
203. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-442881-V/03) z 19.09.2003 r. – w sprawie trybu zatwierdzania taryf za wodę i ścieki.
204. **Minister Finansów** (RPO-449393-VI/03) z 19.09.2003 r. – w sprawie przepisu art. 21 ust. 4 ustawy o VAT dotyczącego zwrotu nadwyżki podatku.
205. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-424848-IX/02) z 23.09.2003 r. – w sprawie nieotrzymywania przez

funkcjonariuszy Służby Granicznej wynagrodzenia za nadgodziny – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.

206. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-412420-IX/02) z 24.09.2003 r. – w sprawie nadgodzin w Służbie Więziennej.
207. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-395515-III/01) z 24.09.2003 r. – w sprawie braku regulacji w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osób, u których inwalidztwo powstało przed 18 rokiem życia.
208. **Minister Finansów** (RPO-451947-VI/03) z 24.09.2003 r. – w sprawie opodatkowania świadczenia finansowego przyznawanego żołnierzom zawodowym na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego.
209. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-365604-III/01) z 25.09.2003 r. – w sprawie zasad ustalania kapitału początkowego.
210. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-449522-XII/03) z 30.09.2003 r. – w sprawie potrzeby uregulowania problemu ponoszenia kosztów świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom bezdomnym i zapewnienia zwrotu tych kosztów podmiotom udzielającym świadczeń.
211. **Minister Zdrowia** (RPO-383323-XII/01) z 1.10.2003 r. – w sprawie dostępu ubezpieczonych do lecznictwa uzdrowiskowego.
212. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-431801-XI/03) z 1.10.2003 r. – w sprawie utrzymującej się sytuacji niedoboru środków finansowych na wypłatę obligatoryjnych świadczeń dla rodzin zastępczych i ich wychowanków.
213. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-360555-V/00) z 2.10.2003 r. – w sprawie potrzeby wydania przepisów regulujących zasady rozliczania z indywidualnymi użytkownikami kosztów ciepła dostarczanego do lokali.
214. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-451418-III/03) z 6.10.2003 r. – w sprawie zróżnicowania uprawnień więźniów politycznych więzień i obozów stalinowskich oraz więźniów niemieckich więzień i obozów koncentracyjnych.
215. **Minister Finansów** (RPO-433599-IV/03) z 6.10.2003 r. – w sprawie braku podstaw prawnych do ubiegania się o umorzenie,

odroczenie bądź rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

216. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393095-XI/01) z 8.10.2003 r. – w sprawie profilaktycznej funkcji ośrodków kuratorskich.
217. **Minister Środowiska** (RPO-364291-X/01) z 10.10.2003 r. – w sprawie opłat za usunięcie drzew lub krzewów.
218. **Minister Infrastruktury** (RPO-431187-I/03) z 10.10.2003 r. – w sprawie wysokości składek członkowskich oraz obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej członków samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.
219. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-448906-XII/03) z 10.10.2003 r. – w sprawie krytycznej sytuacji systemu ochrony zdrowia.
220. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-451559-IX/03) z 10.10.2003 r. – w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich i warunków służby w 1 eskadrze lotnictwa taktycznego i 23 Bazie Lotniczej w Mińsku Mazowieckim.
221. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-447621-II/03) z 10.10.2003 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia obowiązku umożliwienia tymczasowo aresztowanemu podejrzanemu oraz jego obrońcy zapoznania się z materiałami postępowania przygotowawczego, na których oparta została decyzja o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania.
222. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-445475-II/03) z 10.10.2003 r. – w sprawie dochodzenia przez biegłego na drodze sądowej wynagrodzenia za opinię wydaną na zlecenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym.
223. **Minister Zdrowia** (RPO-412955-XII/02) z 14.10.2003 r. – w sprawie potrzeby określenia kryteriów, którymi powinna posługiwać się okręgowa rada przy wydawaniu zezwolenia na indywidualną praktykę lekarzowi będącemu członkiem innej okręgowej izby lekarskiej.
224. **Komendant Główny Policji** (RPO-449052-II/03) z 14.10.2003 r. – w sprawie działań Policji wobec problemu zaginięć osób.
225. **Minister Finansów** (RPO-453038-VI/03) z 14.10.2003 r. – w sprawie podatku od rent wyrównawczych.

226. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-433019-II/03) z 14.10.2003 r. – w sprawie zapewnienia sprawności postępowania sądów karnych w przypadkach, gdy konieczne jest przeprowadzenie czynności z udziałem osób przebywających poza granicami Polski.
227. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-451997-II/03) z 15.10.2003 r. – w sprawie interpretacji przepisu art. 180 § 2 Kpk umożliwiającego przesłuchanie co do faktów objętych tajemnicą zawodową.
228. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-447059-IV/03) z 17.10.2003 r. – w sprawie przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawach wymagających wydania decyzji administracyjnej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
229. **Komendant Główny Policji** (RPO-453515-II/03) z 21.10.2003 r. – w sprawie gromadzenia przez Policję danych osobowych.
230. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-438197-X/03) z 22.10.2003 r. – w sprawie opłaty za wydanie nowego dowodu osobistego.
231. **Minister Finansów** (RPO-448116-VI/03) z 22.10.2003 r. – w sprawie zwrotu nadpłaty podatku.
232. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-451217-XI/03) z 22.10.2003 r. – w sprawie małoletnich i nieletnich umieszczanych w nieprzystosowanych dla nich domach pomocy społecznej.
233. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-446436-III/03) z 24.10.2003 r. – w sprawie zasad wypłacania rent rodzinnym studentom ostatniego roku studiów.
234. **Prezes ZUS** (RPO-452890-III/03) z 24.10.2003 r. – w sprawie wypłaty rent socjalnych.
235. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-434183-XI/03) z 24.10.2003 r. – w sprawie nieletnich umieszczanych w Policyjnych Izbach Dziecka niezgodnie z treścią art. 40 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.
236. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-430842-X/03) z 27.10.2003 r. – w sprawie niewystarczających subwencji oświatowych przekazywanych na zadania realizowane przez powiaty.

237. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszaniowej** (RPO-431357-V/03) z 27.10.2003 r. – w sprawie skarg dotyczących wysokich dopłat z tytułu rozliczenia za energię ciepłą.
238. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-436415-X/03) z 29.10.2003 r. – w sprawie udzielania urlopów bezpłatnych urzędnikom służby cywilnej.
239. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453870-II/03) z 29.10.2003 r. – w sprawie dostępu przedstawicieli Poradni Prawnych do akt sądowych w sprawach karnych.
240. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-448914-VII/03) z 29.10.2003 r. – w sprawie potrzeby zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.06.2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratorów zawodowych – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.
241. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-449946-I/03) z 29.10.2003 r. – w sprawie praktyki prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko prokuratorom, a także braku jawności tych postępowań.
242. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-452772-I/03) z 29.10.2003 r. – w sprawie praktyki wystawiania przez IPN zaświadczeń, iż określona osoba nie jest osobą pokrzywdzoną w rozumieniu art. 6 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
243. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-451631-III/03) z 30.10.2003 r. – w sprawie braku odpowiedniej korelacji pomiędzy przepisami emerytalno-rentowymi regulującymi zasady ustalania stażu ubezpieczeniowego i przepisami o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.
244. **Prezes Zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej** (RPO-420816-V/02) z 31.10.2003 r. – w sprawie kosztów lustracji spółdzielni przeprowadzanych przez związki rewizyjne spółdzielni mieszkaniowych.
245. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-453387-IX/03) z 4.11.2003 r. – w sprawie kontroli stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej – Tomaszów Mazowiecki.
246. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-442925-III/03) z 4.11.2003 r. – w

sprawie sposobu ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego przez organy rentowe.

247. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-419559-VI/02) z 4.11.2003 r. – w sprawie przekazywania spółkom windykacyjnym danych osobowych abonentów przez operatorów telekomunikacyjnych.
248. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-448111-VIII/03) z 4.11.2003 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby dochodzące prawa do renty na drodze postępowania sądowego.
249. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-385002-VII/01) z 5.11.2003 r. – w sprawie korespondencji kierowanej przez sądy do osób pozbawionych wolności.
250. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-446637-II/03) z 5.11.2003 r. – w sprawie długotrwałości postępowania przygotowawczego spowodowanej przedłużającym się okresem oczekiwania na sporządzenie opinii przez biegłych.
251. **Minister Infrastruktury** (RPO-452332-IV/03) z 7.11.2003 r. – w sprawie braku podstawy prawnej do żądania przez właściciela nieruchomości zajętej pod budowę autostrady odszkodowania za korzystanie z jego nieruchomości przed wywłaszczeniem.
252. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-358356-XI/00) z 12.11.2003 r. – w sprawie przedłużających się prac na projektem ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu.
253. **Minister Zdrowia** (RPO-361663-XII/00) z 12.11.2003 r. – w sprawie nierównego traktowania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.
254. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-452786-VII/03) z 12.11.2003 r. – w sprawie postępowania funkcjonariuszy Służby Więziennej wobec osadzonych zaliczonych do kategorii niebezpiecznych.
255. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453872-II/03) z 13.11.2003 r. – w sprawie przemocy w rodzinie.
256. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-422343-III/02) z 17.11.2003 r. – w sprawie rent wyjątkowych.

257. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-452705-XII/03) z 21.11.2003 r. – w sprawie kwalifikacji wymaganych od techników medycznych.
258. **Komendant Główny Policji** (RPO-448697-X/03) z 24.11.2003 r. – w sprawie archiwalnych dokumentów dotyczących osób narodowości romskiej.
259. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-455886-II/03) z 25.11.2003 r. – w sprawie możliwości uznania internowania osób narodowości ukraińskiej w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie za zbrodnie komunistyczne.
260. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-412420-IX/02) z 25.11.2003 r. – w sprawie nadgodzin w Służbie Więziennej i Straży Granicznej.
261. **Minister Finansów** (RPO-455054-IX/03) z 25.11.2003 r. – w sprawie nieprawidłowości związanych z alokacją w Służbie Celnej.
262. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-436099-V/03) z 25.11.2003 r. – w sprawie rozliczeń między odbiorcą a dostawcą energii elektrycznej.
263. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-367902-IV/01) z 26.11.2003 r. – w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich.
264. **Minister Finansów** (RPO-455706-VI/03) z 26.11.2003 r. – w sprawie zawiadamiania urzędów skarbowych o dokonaniu wymiany dowodu osobistego.
265. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-349299-V/00) z 26.11.2003 r. – w sprawie uregulowań prawnych dotyczących schronów.
266. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-454434-II/03) z 26.11.2003 r. – w sprawie stosowania tymczasowego aresztowania.
267. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-449843-VI/03) z 26.11.2003 r. – w sprawie braku odbioru regionalnych programów radiowych i telewizyjnych w powiecie wieruszowskim.
268. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-456705-XII/03) z 27.11.2003 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do lekarzy.
269. **Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-451431-X/03) z 29.11.2003 r. – w sprawie

zakazu łączenia funkcji w oddziałach Narodowego Funduszu Zdrowia z mandatem radnego.

270. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-434099-IV/03) z 1.12.2003 r. – w sprawie organizacji obsługi interesantów w sekretariatach sądowych.
271. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-438965-VI/03) z 2.12.2003 r. – w sprawie umożliwienia odbioru programów telewizji publicznej na terytorium całego kraju.
272. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO-450381-V/03) z 3.12.2003 r. – w sprawie zmiany zasad ustalania kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.
273. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-437520-VII/03) z 3.12.2003 r. – w sprawie nieprawidłowości w sposobie sprawowania przez kuratorów sądowych kontroli okresu próby wobec skazanych, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary.
274. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-454786-I/03) z 4.12.2003 r. – w sprawie nieprawidłowości w działaniach prokuratury wobec przypadków propagowania i rozpowszechniania publikacji o treści antysemitkiej.
275. **Marszałek Sejmu RP, Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego** (RPO-457193-I/03) z 5.12.2003 r. – w sprawie zbyt rygorystycznych przepisów dotyczących formy wpłat na rzecz komitetów wyborczych w wyborach samorządowych.
276. **Komendant Główny Policji, Prokurator Krajowy** (RPO-457113-II/03) z 5.12.2003 r. – w sprawie przeszukiwania przez Policję mieszkań osób podejrzanych o używanie nielegalnych programów komputerowych.
277. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-456706-XII/03) z 8.12.2003 r. – w sprawie Rzeczników Praw Pacjenta.
278. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-455890-II/03) z 8.12.2003 r. – w sprawie wzrostu przestępczości w podwarszawskiej Magdalence i okolicznych miejscowościach.
279. **Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-457111-VIII/03) z 9.12.2003 r. – w sprawie zróżnicowanego zakresu wypłaty świadczeń dla pracowników Zakładu Górniczego „Bytom I” Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwa Robót Górniczych „Mysłowice” Sp. z o.o.

280. **Minister Środowiska** (RPO-448302-X/03) z 9.12.2003 r. – w sprawie nieuregulowania w ustawie – Prawo łowieckie kwestii zgody właściciela nieruchomości na przeprowadzanie polowań oraz wydzierżawienie gruntów prywatnych kołom łowieckim bez wynagrodzenia dla właściciela.
281. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-437520-VII/03) z 9.12.2003 r. – w sprawie wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę.
282. **Minister Zdrowia** (RPO-457442-XII/03) z 10.12.2003 r. – w sprawie nowych zasad nabywania leków.
283. **Minister Zdrowia** (RPO-457756-XII/03) z 10.12.2003 r. – w sprawie zasad korzystania z pogotowia ratunkowego.
284. **Minister Finansów** (RPO-451697-VI/03) z 10.12.2003 r. – w sprawie polskich marynarzy, którzy osiągnęli wynagrodzenie z tytułu pracy najemnej na rzecz duńskiego armatora przed wejściem w życie Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku.
285. **Sekretarz Generalny Konferencji Episkopatu Polski** (RPO-454786-I/03) z 11.12.2003 r. – w sprawie tolerancji i przeciwdziałania antysemityzmowi, ksenofobii i rasizmowi.
286. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-453266-III/03) z 16.12.2003 r. – w sprawie przepisów ograniczających wysokość podstawy wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego.
287. **Minister Zdrowia** (RPO-449934-XII/03) z 17.12.2003 r. – w sprawie przepisu wyłączającego byłych żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych pobierających przez rok po zwolnieniu ze służby świadczenie pieniężne opodatkowane zryczałtowanym podatkiem dochodowym z prawa do odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne.
288. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-458401-VII/03) z 18.12.2003 r. – w sprawie potrzeby rozszerzenia zatrudnienia kapelanów więziennych na etatach więziennictwa.
289. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-454164-IX/03) z 18.12.2003 r. – w sprawie

świadczeń dla byłych żołnierzy batalionów budowlanych zatrudnianych przymusowo w latach 1949-1959 r.

290. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-453038-VI/03) z 19.12.2003 r. – w sprawie rozważenia możliwości zaniechania poboru podatku od rent wyrównawczych w stosunku do członków rodzin pracowników, których śmierć spowodowana była wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową.
291. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-160907-VI/94) z 22.12.2003 r. – w sprawie konieczności zwalczania lichwy pieniężnej.
292. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO-456580-VIII/03) – w sprawie postulowanego przez lekarzy wliczania czasu pełnienia dyżuru do czasu pracy.
293. **Zastępca Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-425208-VI/02) z 23.12.2003 r. – w sprawie badań rynku prowadzonych w formie wywiadów telefonicznych.
294. **Minister Infrastruktury** (RPO-441941-VI/03) z 30.12.2003 r. – w sprawie wprowadzonych ograniczeń działalności gospodarczej w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego**  
**– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

1. **RPO-427779-V/03 z 7.01.2003 r.** – ustalanie i pobieranie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Sprawa w toku – sygn. akt K 2/03.
2. **RPO-410665-V/02 z 11.02.2003 r.** – przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta. Sprawa w toku – sygn. akt U 1/03.
3. **RPO-423846-VI/02 z 17.02.2003 r.** – zmiany wprowadzone w ustawie – Ordynacja podatkowa i ustawie o NSA odnośnie postępowania podatkowego oraz postępowania sądowego z zakresu podatków. Sprawa w toku – sygn. akt K 4/03.
4. **RPO-421066-XI/02 z 6.03.2003 r.** – podręczniki i egzaminy szkolne. Sprawa w toku – sygn. akt K 7/03.
5. **RPO-433534-VI/03 z 18.03.2003 r.** – wspólne rozliczanie należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych podatników, których małżonkowie zmarli w ciągu roku podatkowego lub przed złożeniem wspólnego zeznania podatkowego. Sprawa w toku – sygn. akt K 8/03.
6. **RPO-400304-III/02 z 28.05.2003 r.** – zasady przyznawania dodatku mieszkaniowego. Sprawa w toku – sygn. akt K 16/03.
7. **RPO-401381-IV/02 z 2.07.2003 r.** – apelacja w postępowaniu uproszczonym. Sprawa w toku – sygn. akt SK 10/03 (wniosek RPO dołączony do skargi konstytucyjnej „Trans-Goya” Sp. z o.o.).
8. **RPO-433057-X/03 z 23.07.2003 r.** – przepisy antykorupcyjne dotyczące osób pełniących funkcje publiczne w organach samorządowych. Sprawa w toku – sygn. akt K 20/03.
9. **RPO-419629-IV/02 z 7.08.2003 r.** – przejmowanie na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów. Sprawa w toku – sygn. akt K 22/03.
10. **RPO-430895-VI/03 z 25.08.2003 r.** – ograniczenie prawa podatników VAT do obniżenia podatku należnego oraz

przerzucenie obowiązku kontroli z organu podatkowego na podatnika VAT. Sprawa w toku – sygn. akt K 24/03.

11. **RPO-448212-III/03 z 18.09.2003 r.** – rozliczenie przychodów emerytów i rencistów w 1999 r. Sprawa w toku – sygn. akt K 27/03.
12. **RPO-453630-IX/03 z 29.10.2003 r.** – świadczenia odszkodowawcze dla funkcjonariuszy służb mundurowych. Sprawa w toku – sygn. akt K 29/03.
13. **RPO-428215-V/03 z 19.11.2003 r.** – ograniczenia związane z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Sprawa w toku – sygn. akt K 32/03.
14. **RPO-448325-VI/03 z 10.12.2003 r.** – ustawa o biopaliwach. Sprawa w toku – sygn. akt K 33/03.

**Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK  
w okresie 1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.**

1. **RPO-359645-XI/00 z 2.01.2001 r.** – pomoc pieniężna dla dzieci w rodzinach zastępczych. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 26.02.2003 r. – sygn. akt K 1/01.
2. **RPO-363572-I/01 z 13.02.2001 r.** – procedura lustracyjna – zakres podmiotowy i tryb odwoławczy. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 5.03.2003 r. – sygn. akt K 7/01.
3. **RPO-373590-V/01 z 13.06.2001 r.** – nieobjęcie niektórych najemców mieszkań przepisami ustawy z dnia 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Częściowo oddalony i częściowe umorzenie postępowania wyrokiem z dnia 6.01.2003 r. – sygn. akt K 24/01.
4. **RPO-382792-V/01 z 10.07.2001 r.** – zwrot kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym. Uwzględniony wyrokiem z dnia 2.07.2003 r. – sygn. akt K 25/01.

5. **RPO-365976-V/01 z 9.10.2001 r.** – tryb egzekwowania należności z tytułu czynszu i opłat wynikających z zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego WAM. Uwzględniony wyrokiem z dnia 14.07.2003 r. – sygn. akt K 35/01.
6. **RPO-345119-IX/00 z 7.11.2001 r.** – różnicowanie wymogów uprawniających cudzoziemców do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 19.05.2003 r. – sygn. akt K 39/01.
7. **RPO-380352-III/01 z 21.11.2001 r.** – różnicowanie zakresu świadczeń z tytułu ubezpieczenia wypadkowego przysługujących pracownikom i osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 22.01.2003 r. – sygn. akt K 44/01.
8. **RPO-392969-IV/01 z 13.12.2001 r.** – taksa notarialna. Uwzględniony wyrokiem z dnia 10.12.2003 r. – sygn. akt K 49/01.
9. **RPO-366574-IX/01 z 10.01.2002 r.** – świadczenia odszkodowawcze dla żołnierzy z tytułu wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową. Uwzględniony wyrokiem z dnia 7.10.2003 r. – sygn. akt K 4/02.
10. **RPO-387026-V/01 z 17.04.2002 r.** – wypłata równoważników mieszkaniowych na mocy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Uwzględniony wyrokiem z dnia 20.05.2003 r. – sygn. akt K 56/02.
11. **RPO-405812-XI/02 z 24.04.2002 r.** – uznanie dziecka. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 28.04.2003 r. – sygn. akt K 18/02.
12. **RPO-397760-V/02 z 29.04.2002 r.** – odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej. Uwzględniony wyrokiem z dnia 23.09.2003 r. – sygn. akt K 20/02.
13. **RPO-409174-X/02 z 20.06.2002 r.** – referendum lokalne. Oddalony wyrokiem z dnia 26.02.2003 r. – sygn. akt K 30/02.
14. **RPO-390047-I/01 z 31.07.2002 r.** – ograniczenie kręgu partii politycznych uprawnionych do przedstawiania stanowiska w węzłowych sprawach publicznych za pośrednictwem publicznego radia i telewizji. Umorzenie postępowania postanowieniem z dnia 17.03.2003 r. – sygn. akt U 12/02.

15. **RPO-262273-IX/97 z 22.10.2002 r.** – wydawanie zezwoleń na wyjazd żołnierzy za granicę. Oddalony wyrokiem z dnia 3.06.2003 r. – sygn. akt K 43/02.
16. **RPO-288842-IV/98 z 5.11.2002 r.** – informacje ujawniane w wyciągach z operatu szacunkowego. Umożenie postępowania postanowieniem z dnia 8.01.2003 r. – sygn. akt U 15/02.
17. **RPO-411768-VIII/02 z 20.12.2002 r.** – terminy załatwienia sprawy orzekania o niepełnosprawności. Umożenie postępowania postanowieniem z dnia 25.08.2003 r. – sygn. akt U 17/02.
18. **RPO-423661-IV/02 z 23.12.2002 r.** – reemisja programów w telewizji kablowej. Oddalony wyrokiem z dnia 16.09.2003 r. – sygn. akt K 55/02.

**Zgłoszenia przez RPO udziału  
w sprawach skarg konstytucyjnych  
– art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

1. **RPO-424015-IV/02 z 20.01.2003 r.** – uchwała Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy, w części dotyczącej zasad zagospodarowania nieruchomości. Sprawa w toku – sygn. akt SK 42/02.
2. **RPO-427049-IV/02 z 14.02.2003 r.** – ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych. Sprawa w toku – sygn. akt SK 26/02.
3. **RPO-428715-IV/03 z 14.02.2003 r.** – ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych. Sprawa w toku – sygn. akt SK 26/02.
4. **RPO-428716-IV/03 z 14.02.2003 r.** – ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych. Sprawa w toku – sygn. akt SK 26/02.
5. **RPO-435569-IV/03 z 24.04.2003 r.** – ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych. Skarga częściowo uwzględniona wyrokiem z dnia 9.06.2003 r. – sygn. akt SK 12/03.
6. **RPO-436609-IV/03 z 14.05.2003 r.** – koszty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym. Sprawa w toku – sygn. akt SK 16/03.
7. **RPO-439882-IV/03 z 16.06.2003 r.** – odpowiedzialność odszkodowawcza komornika sądowego jako organu władzy publicznej. Sprawa w toku – sygn. akt SK 26/03.
8. **RPO-442051-IV/03 z 16.07.2003 r.** – koszty sądowe w sprawach cywilnych. Skarga oddalona wyrokiem z dnia 16.12.2003 r. – sygn. akt SK 34/03.

9. **RPO-449715-IV/03 z 21.10.2003 r.** – brak możliwości wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do istoty w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę wydania takiego postanowienia. Sprawa w toku – sygn. akt SK 53/03.

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie  
1.01.2003 – 31.12.2003 r.

1. **RPO-393160-IV/01 z 7.01.2002 r.** – odmowa przyjęcia do rozpoznania kasacji wniesionych przed dniem 1.07.2000 r. Skarga uwzględniona wyrokiem z dnia 28.01.2003 r. – sygn. akt SK 37/01.
2. **RPO-393162-II/01 z 9.01.2002 r.** – wprowadzenie istotnej zmiany treści art. 156 § 1 Kk naruszające zasadę nullum crimen sine lege. Skarga uwzględniona wyrokiem z dnia 7.07.2003 r. – sygn. akt SK 38/01.
3. **RPO-401607-IV/02 z 17.04.2002 r.** – ograniczenia możliwości wznowienia postępowania cywilnego. Skarga oddalona wyrokiem z dnia 20.05.2003 r. – sygn. akt SK 10/02.
4. **RPO-413339-IX/02 z 16.07.2002 r.** – ograniczenie prawa do osiedlenia się na stałe w Polsce cudzoziemca polskiego pochodzenia. Skarga częściowo uwzględniona wyrokiem z dnia 13.05.2003 r. – sygn. akt SK 21/02.
5. **RPO-413866-IV/02 z 7.08.2002 r.** – niezapewnienie Kościołowi Chrześcijan Baptystów w RP i jego osobom prawnym ekspektatywy przywrócenia własności nieruchomości lub ich części będących we władaniu tych osób prawnych działających na obecnym terytorium RP w dniu 1.09.1939 r. Pismem z dnia 21.10.2003 r. RPO wycofał się z udziału w tym postępowaniu – sygn. akt SK 25/02.

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne  
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

- 1. RPO-400797-II/02 z dnia 26.02.2003 r.** – w sprawie odpowiedzialności karnej za przestępstwa wojskowe żołnierzy uznanych ex post za niezdolnych do pełnienia służby zastępczej. Odmowa podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy (postanowienie z dnia 17.04.2003 r. – sygn. akt WZP 1/03).
- 2. RPO-399751-II/02 z dnia 6.03.2003 r.** – w sprawie wymogu sporządzania pisemnego uzasadnienia oddalenia, jako oczywiście bezzasadnej, kasacji wniesionej przez RPO. Odmowa podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy (postanowienie z dnia 29.05.2003 r. – sygn. akt I KZP 15/03).
- 3. RPO-413442-III/02 z dnia 18.03.2003 r.** – w sprawie ponownego ustalania prawa do wcześniejszych emerytur przez organ rentowy, z powołaniem się na odmienną ocenę dowodów załączonych do wniosku rentowego. Uchwała w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5.06.2003 r. – sygn. akt III UZP 5/03.

**Załącznik Nr 6**

**Rewizje nadzwyczajne i kasacje**

**I. Rewizje**

a) Złożone w okresie 1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO-425216-IX/02	07.01.2003	03.10.2003	III RN 3/03	uwzgl.
2.	RPO-405750-V/02	06.02.2003		III RN 10/03	w toku
3.	RPO-420521-VI/02	18.02.2003		III RN 13/03	w toku
4.	RPO-420677-VI/02	18.02.2003		III RN 14/03	w toku
5.	RPO-429878-VI/03	26.02.2003		III RN 18/03	w toku
6.	RPO-425800-VI/02	17.03.2003		III RN 34/03	w toku
7.	RPO-427362-VI/02	17.03.2003		III RN 32/03	w toku
8.	RPO-427365-VI/02	17.03.2003		III RN 33/03	w toku
9.	RPO-427368-VI/02	17.03.2003		III RN 35/03	w toku
10.	RPO-427371-VI/02	17.03.2003		III RN 31/03	w toku
11.	RPO-427374-VI/02	17.03.2003		III RN 30/03	w toku
12.	RPO-397812-IV/02	16.04.2003	22.07.2003	III RN 47/03	uwzgl.
13.	RPO-424840-X/02	25.04.2003		III RN 58/03	w toku
14.	RPO-433822-V/03	29.04.2003		III RN 61/03	w toku
15.	RPO-434651-VI/03	01.07.2003		III RN 83/03	w toku
16.	RPO-437249-IV/03	09.07.2003		III RN 86/03	w toku
17.	RPO-440726-VI/03	22.07.2003		III RN 104/03	w toku
18.	RPO-440727-VI/03	04.08.2003		III RN 110/03	w toku
19.	RPO-439661-VI/03	12.08.2003		III RN 114/03	w toku
20.	RPO-441689-IV/03	29.08.2003		III RN 131/03	w toku
21.	RPO-437900-VI/03	10.09.2003		III RN 142/03	w toku
22.	RPO-445446-IV/03	10.09.2003		III RN 140/03	w toku
23.	RPO-443236-VI/03	02.10.2003		III RN 151/03	w toku

24.	RPO-451853-VI/03	28.10.2003		III RN 168/03	w toku
25.	RPO-450037-IX/03	04.11.2003		III RN 173/03	w toku
26.	RPO-422591-VI/02	05.11.2003		III RN 175/03	w toku
27.	RPO-439387-IV/03	05.11.2003		III RN 174/03	w toku
28.	RPO-347276-IV/00	26.11.2003		III RN 198/03	w toku
29.	RPO-455987-IX/03	18.12.2003		III RN 221/03	w toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO-379966-I/01	02.10.2001	27.03.2003	III RN 203/01	oddal.
2.	RPO-381223-X/01	04.12.2001	08.01.2003	III RN 236/01	uwzgl.
3.	RPO-388283-IV/01	11.12.2001	08.01.2003	III RN 237/01	uwzgl.
4.	RPO-391656-VI/01	08.02.2002	07.03.2003	III RN 29/02	oddal.
5.	RPO-387550-IV/01	13.02.2002	23.01.2003	III RN 30/02	uwzgl.
6.	RPO-389744-VI/01	26.02.2002	07.03.2003	III RN 34/02	uwzgl.
7.	RPO-389627-VI/01	26.02.2002	07.03.2003	III RN 33/02	uwzgl.
8.	RPO-397415-VI/02	27.02.2002	07.03.2003	III RN 37/02	uwzgl.
9.	RPO-397846-VI/02	27.05.2002	08.05.2003	III RN 71/02	uwzgl.
10.	RPO-394841-I/01	09.07.2002	24.06.2003	III RN 95/02	uwzgl.
11.	RPO-405115-IX/02	11.07.2002	12.08.2003	III RN 100/02	uwzgl.
12.	RPO-405114-IX/02	11.07.2002	12.08.2003	III RN 99/02	uwzgl.
13.	RPO-385934-IX/01	11.07.2002	12.08.2003	III RN 98/02	uwzgl.
14.	RPO-406537-IX/02	11.07.2002	12.08.2003	III RN 97/02	uwzgl.
15.	RPO-400982-IV/02	15.07.2002	03.10.2003	III RN 101/02	uwzgl.
16.	RPO-392769-IX/01	23.07.2002	12.08.2003	III RN 105/02	uwzgl.
17.	RPO-408146-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 114/02	uwzgl.
18.	RPO-405036-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 112/02	uwzgl.
19.	RPO-405149-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 111/02	uwzgl.
20.	RPO-405032-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 109/02	uwzgl.
21.	RPO-405028-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 108/02	uwzgl.
22.	RPO-405109-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 107/02	uwzgl.

23.	RPO-408147-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 106/02	uwzgl.
24.	RPO-411574-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 104/02	uwzgl.
25.	RPO-408148-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 113/02	uwzgl.
26.	RPO-408149-IX/02	23.07.2002	12.08.2003	III RN 110/02	uwzgl.
27.	RPO-411225-IV/02	05.08.2002	10.06.2003	III RN 117/02	uwzgl.
28.	RPO-415337-IX/02	10.09.2002	03.10.2003	III RN 130/02	uwzgl.
29.	RPO-411947-VI/02	17.10.2002	25.02.2003	III RN 147/02	uwzgl.

## II. Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO-305176-II/99	08.01.2003			w toku
2.	RPO-408437-II/02	08.01.2003			w toku
3.	RPO-414326-II/02	14.01.2003			w toku
4.	RPO-416104-II/02	22.01.2003			w toku
5.	RPO-421058-II/02	04.02.2003			w toku
6.	RPO-410719-II/02	05.02.2003	02.12.2003	III KK 71/03	oddal.
7.	RPO-419499-II/02	14.02.2003	09.06.2003	WK 6/03	uwzgl.
8.	RPO-335544-II/00	14.02.2003	16.05.2003	II KK 43/03	uwzgl.
9.	RPO-396260-II/01	19.02.2003	27.08.2003	V KK 62/03	uwzgl.
10.	RPO-408993-II/02	25.02.2003	13.11.2003	III KK 101/03	uwzgl.
11.	RPO-403963-II/02	13.03.2003	03.06.2003	IV KK 96/03	uwzgl.
12.	RPO-420374-II/02	18.03.2003	11.09.2003	III KK 134/03	oddal.
13.	RPO-423821-II/02	02.04.2003	16.05.2003	II KK 83/03	uwzgl.
14.	RPO-414287-II/02	02.04.2003			w toku
15.	RPO-404231-II/02	03.04.2003	10.06.2003	II KK 87/03	uwzgl.
16.	RPO-420116-II/02	15.04.2003			w toku
17.	RPO-427312-II/02	15.04.2003	12.11.2003	V KK 139/03	uwzgl.
18.	RPO-435564-II/03	13.05.2003	27.06.2003	III KK 218/03	uwzgl.
19.	RPO-432114-II/03	21.05.2003	04.11.2003	V KK 174/03	oddal.
20.	RPO-410724-II/02	22.05.2003	03.07.2003	II KK 136/03	uwzgl.

21.	RPO-426410-II/02	28.05.2003	01.09.2003	V KK 184/03	uwzgl.
22.	RPO-426349-II/02	12.06.2003	10.12.2003	V KK 195/03	oddal.
23.	RPO-427139-II/02	01.07.2003	01.10.2003	II KK 183/03	cz. uwzgl.
24.	RPO-411926-II/02	03.07.2003	19.08.2003	II KK 190/03	uwzgl.
25.	RPO-429186-II/03	08.07.2003			w toku
26.	RPO-423609-II/02	15.07.2003	22.09.2003	IV KK 269/03	uwzgl.
27.	RPO-426176-II/02	23.07.2003	22.09.2003	IV KK 277/03	uwzgl.
28.	RPO-410818-II/02	23.07.2003	07.10.2003	V KK 229/03	oddal.
29.	RPO-434598-II/03	23.07.2003	22.10.2003	V KK 228/03	uwzgl.
30.	RPO-317835-II/99	29.07.2003	22.09.2003	IV KK 286/03	uwzgl.
31.	RPO-438392-II/03	31.07.2003			w toku
32.	RPO-437837-II/03	07.08.2003			w toku
33.	RPO-437870-II/03	08.08.2003			w toku
34.	RPO-404452-II/02	12.09.2003			w toku
35.	RPO-442808-II/03	15.09.2003			w toku
36.	RPO-419104-II/02	16.09.2003			w toku
37.	RPO-420110-II/02	10.10.2003	27.11.2003	V KK 301/03	uwzgl.
38.	RPO-428001-II/03	15.10.2003			w toku
39.	RPO-353473-II/00	04.11.2003			w toku
40.	RPO-438079-II/03	26.11.2003			w toku
41.	RPO-453968-III/03	27.11.2003			w toku
42.	RPO-430633-II/03	28.11.2003			w toku
43.	RPO-454064-III/03	02.12.2003			w toku
44.	RPO-425560-II/02	09.12.2003			w toku
45.	RPO-343808-II/00	18.12.2003			w toku
46.	RPO-440278-II/03	29.12.2003			w toku
47.	RPO-323230-II/99	30.12.2003			w toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO-362092-III/00	03.10.2001	21.05.2003	II UKN 511/01	odrzucona

2.	RPO-381630-III/01	11.12.2001	21.05.2003	II UKN 576/01	odrzucona
3.	RPO-359570-II/00	10.04.2002	13.05.2003	WK 19/02	uwzgl.
4.	RPO-392522-II/01	13.06.2002	29.04.2003	II KK 188/02	uwzgl.
5.	RPO-363827-II/01	21.08.2002	07.01.2003	III KK 343/02	uwzgl.
6.	RPO-396116-II/01	25.09.2002	08.01.2003	IV KK 361/02	uwzgl.
7.	RPO-386678-II/01	02.10.2002	29.04.2003	IV KK 368/02	uwzgl.
8.	RPO-360452-II/00	29.10.2002	14.01.2003	WK 41/02	cz. uwzgl.
9.	RPO-402477-II/02	12.11.2002	23.01.2003	II KK 368/02	uwzgl.
10.	RPO-418281-II/02	19.11.2002	23.01.2003	II KK 370/02	uwzgl.
11.	RPO-413862-II/02	19.11.2002	27.05.2003	IV KK 428/02	uwzgl.
12.	RPO-291933-II/98	27.11.2002	29.04.2003	II KK 374/02	bez rozp.
13.	RPO-404572-II/02	27.11.2002	03.02.2003	II KK 376/02	uwzgl.
14.	RPO-401291-II/02	29.11.2002	08.05.2003	III KK 491/02	oddal.
15.	RPO-411335-II/02	29.11.2002	27.02.2003	III KK 487/02	uwzgl.
16.	RPO-385446-II/01	03.12.2002	15.01.2003	IV KK 446/02	uwzgl.
17.	RPO-396789-II/02	04.12.2002	02.06.2003	III KK 497/02	oddal.
18.	RPO-303164-II/99	04.12.2002	03.02.2003	II KK 384/02	uwzgl.
19.	RPO-422899-II/02	04.12.2002	03.02.2003	II KK 383/02	uwzgl.
20.	RPO-408095-II/02	17.12.2002	05.03.2003	IV KK 458/02	cz. uwzgl.
21.	RPO-411825-II/02	18.12.2002	08.05.2003	III KK 518/02	uwzgl.
22.	RPO-304310-II/99	19.12.2002	04.02.2003	IV KK 479/02	uwzgl.
23.	RPO-408644-II/02	31.12.2002	02.06.2003	II KK 391/02	uwzgl.

**Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Wniesione w okresie 1.01.2003 r. – 31.12.2003 r.

1. **RPO-414810-V/02 z dnia 27.01.2003 r.** – na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu niezamieszkiwania w lokalu. Sprawa w toku.
2. **RPO-423354-X/02 z dnia 18.02.2003 r.** – skargi RPO na postanowienia uchwały Rady Miasta w sprawie zmiany taryfy opłat za przejazdy środkami komunikacji zbiorowej organizowanej przez Miejski Zarząd Komunikacyjny MZK, w części dotyczącej wprowadzenia opłaty dodatkowej za czynności związane z ustaleniem tożsamości pasażera przy pomocy funkcjonariuszy Policji oraz uchwały Rady Miasta w sprawie stosowania przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu podręcznego w środkach komunikacji zbiorowej, w części dotyczącej wprowadzenia opłaty dodatkowej za nieprzestrzeganie przepisów porządkowych w zakresie przewozu osób. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 31.07.2003 r. – sygn. akt II SA/Ka 434/03).
3. **RPO-425727-X/02 z dnia 10.10.2003 r.** – skarga na postanowienia uchwały Zarządu Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, w sprawie Taryfy przewozu osób i bagażu w komunikacji miejskiej, w części dotyczącej wprowadzenia opłaty dodatkowej za podwóz na Policję i za czynności związane z ustaleniem tożsamości pasażera przy pomocy funkcjonariuszy Policji lub Straży Miejskiej. Sprawa w toku.
4. **RPO-416691-V/02 z dnia 24.10.2003 r.** – skarga na postanowienia uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasobu mieszkaniowego oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej. Sprawa w toku.

5. **RPO-447339-V/03 z dnia 31.10.2003 r.** – skarga na postanowienia załącznika do uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali stanowiących własność Miasta. Sprawa w toku.
6. **RPO-454121-IV/03 z dnia 12.12.2003 r.** – skarga na bezczynność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sprawa w toku.
7. **RPO-447862-V/03 z dnia 23.12.2003 r.** – skarga na postanowienia uchwały Rady Miasta w sprawie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. Sprawa w toku.

### Wystąpienia legislacyjne

1. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury** (RPO-420073-VI/02) z dnia 10.01.2003 r. – doprecyzowanie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe.
2. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-431341-I/03) z dnia 11.02.2003 r. – uwagi do poprawki zgłoszonej podczas prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne.
3. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-416884-VIII/02) z dnia 12.02.2003 r. – wymiar urlopu macierzyńskiego w przypadku przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka.
4. **Marszałek Sejmu RP, do wiadomości: Przewodnicząca Sejmowej Podkomisji Stałej ds. Dzieci i Młodzieży, Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-411155-XI/02) z dnia 31.03.2003 r. – uwagi dotyczące próby przywrócenia do systemu oświaty placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych funkcjonujących w systemie pomocy.
5. **Prezes Rządowego Centrum Legislacji** (RPO-424762-VI/02) z dnia 10.04.2003 r. – upoważnienie zawarte w ustawie o transporcie drogowym do określenia aktem podstawowym wymiaru kary pieniężnej za czyny niedozwolone w transporcie drogowym.
6. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-407573-III/02) z dnia 13.05.2003 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw.
7. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO-365780-II/01) z dnia 18.07.2003 r. – uwagi do projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym.

8. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-442894-I/03) z dnia 21.07.2003 r. – umożliwienie osobom niepełnosprawnym pełnej realizacji czynnego prawa wyborczego.
9. **Minister Kultury, Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu** (RPO-358356-XI/00) z dnia 3.09.2003 r. – ochrona dzieci i młodzieży przed przemocą i demoralizacją w mediach.
10. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej** (RPO-448473-V/03) z dnia 23.09.2003 r. – brak jednoznacznego uregulowania w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP statusu prawnego rozwiedzionego małżonka nie będącego osobą uprawnioną do kwatery.
11. **Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-453781-XI/03) z dnia 23.10.2003 r. – uwagi do projektu ustawy o pomocy społecznej, w części dotyczącej opieki nad dzieckiem i rodziną.
12. **Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego** (RPO-418864-XI/02) z dnia 11.12.2003 r. – uwagi dotyczące przepisów o ubezwłasnowolnieniu.
13. **Sekretarz Komitetu Rady Ministrów** (RPO-410920-XI/02) z dnia 12.12.2003 r. – stypendia dla dzieci byłych pracowników PGR.
14. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-420948-X/02) z dnia 18.12.2003 r. – strzelanie do zwierząt na terenach prywatnych (rolniczych) bez zgody ich właścicieli.

**Załącznik Nr 9**

**Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie**

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Spotkanie z Radą Miasta Wrocławia 29-30.01.2003 r.
2. Wizyta w Koszalinie. Spotkanie z Prezydentem Miasta 27.02.2003 r.
3. Wizyta RPO i Zastępcy RPO w woj. lubuskim. 4.03.2003r.  
Spotkanie z Wojewodą Lubuskim, Marszałkiem  
Województwa, Prezydentami Miast Gorzów  
Wielkopolski i Zielona Góra
4. Spotkanie z władzami gminy Malbork 25.04.2003 r.
5. Wizyta na Helu, spotkanie z burmistrzem. 3-5.06.2003 r

Placówki opiekuńczo-wychowawcze resocjalizacyjne dla nieletnich,  
badanie przestrzegania praw wychowanków

- . 1 Wizytacja Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego 29-30.01.2003 r.  
we Wrocławiu
- . 2 Wizytacja placówek Młodzieżowego Ośrodka 4-5.06.2003 r.  
Wychowawczego i Specjalnego Ośrodka Szkolno  
Wychowawczego w Lwówku Śląskim i Wałbrzychu
- . 3 Wizytacja placówek opiekuńczo- wychowawczych 3-4.07.2003 r.  
i domów dziecka w Krakowie

Szpitale – badanie i ocena przestrzegania praw pacjenta,  
spotkania z przedstawicielami służby zdrowia

- . 1 Spotkanie w Lubuskiej Kasie Chorych 4.03.2003 r.  
z przedstawicielami służby zdrowia

- . 2 Izby lekarskie, Poznań – analiza procesu orzekania w zakresie odpowiedzialności lekarzy pod kątem skutecznej ochrony praw pacjentów 23-28.03.2003.r.
- . 3 Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim 23.06.2003 r.
- . 4 Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Drewnicy. 25.06.2003 r.
- . 5 Szpital Śródmiejski w Warszawie 30.06.2003 r.  
i 2.07.2003 r.
- . 6 Spotkanie z Koordynatorem Programów HIV/AIDS i Rozwoju Społecznego nt. problemów ochrony praw osób chorych i nosicieli wirusa HIV, Warszawa 8.07.2003 r.
- . 7 Spotkanie z kierownictwem Szpitala Marynarki Wojennej w Helu, Dyrektorem Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Gdańsku i Rzecznikiem Praw Pacjenta tego Oddziału 17-18.07.2003 r.
- . 8 Spotkanie z przewodniczącym Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy nt. sytuacji personelu medycznego 14.08.2003 r.
- . 9 Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Gostyninie 21.08.2003 r.
- . 10 Samodzielny Publiczny Zakład Lecznictwa Otwartego w Warszawie 26-27.08.2003 r.
- . 11 Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Stroniu Śląskim 16.09.2003 r.
- . 12 Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Lubiążu 17.09.2003 r.
- . 13 Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Toszku. 13-14.10.2003 r.
- . 14 Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Suwałkach 27-28.10.2003 r.
- . 15 Spotkanie z Rzecznikiem Praw Pacjenta NFZ – ocena aktualnej sytuacji i podstawowych zagrożeń w zakresie ochrony praw pacjenta, Warszawa 29.10.2003 r.
- . 16 Wojewódzki Samodzielny Psychiatryczny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Pruszkowie 25.11.2003 r.

Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań i zakłady karne  
– badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

- |      |   |                                |
|------|---|--------------------------------|
| . 1  | Areszt Śledczy w Łodzi  | 27-30.01.2003 r.               |
| . 2  | Zakład Karny w Zabrze   | 24-26.02.2003 r.               |
| . 3  | Zakład Karny w Kwidzynie  | 7-9.04.2003 r.                 |
| . 4  | Areszt Śledczy w Poznaniu – oddział dla więźniów niebezpiecznych, Izba Wyrzeźwień w Poznaniu                                      | 28-29.04.2003 r.               |
| . 5  | Areszt Śledczy i Policyjna Izba Zatrzymań w Jeleniej Górze, Sąd Rejonowy – badanie przebiegu wykonania kary ograniczenia wolności | 20-23.05.2003 r.               |
| . 6  | Zakład Karny w Strzelinie   | 30.06.2003 r.-<br>2.07.2003 r. |
| . 7  | Areszt Śledczy w Nisku oraz spotkanie ze środowiskiem sędziowskim okręgu tarnobrzeskiego  | 10.07.2003 r.                  |
| . 8  | Zakład Karny w Zarębie, Policyjna Izba Zatrzymań w Zgorzelcu  | 1-4.09.2003 r.                 |
| . 9  | Areszt Śledczy w Radomiu – oddział dla więźniów niebezpiecznych   | 9.10.2003 r.                   |
| . 10 | Zakład Karny w Raciborzu  | 13-15.10.2003 r.               |
| . 11 | Zakład Karny we Wrocławiu   | 19.10.2003 r.                  |
| . 12 | Areszt Śledczy w Poznaniu – sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych   | 22.10.2003 r.                  |
| . 13 | Zakład Karny w Głogowie, Areszt Śledczy w Lesznie i Nowej Soli  | 17-20.11.2003 r.               |

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej  
– kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

- |     |   |                  |
|-----|---|------------------|
| . 1 | 15 Brygady Zmechanizowanej w Orzyszu  | 27-28.02.2003 r. |
| . 2 | 5 Pułk Artylerii w Sulechowie   | 5.03.2003 r.     |
| . 3 | I Gdańska Brygada Straży Granicznej i Wojewódzka Komenda Państwowej Straży Pożarnej, Gdańsk | 9-11.04.2003 r.  |
| . 4 | Jednostka Marynarki Wojennej na Helu  | 3-5.06.2003 r.   |

- . 5 I Eskadra Lotnictwa Myśliwskiego w Mińsku Mazowieckim 18.09.2003 r.
- . 6 25 Brygada Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim 17.10.2003 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne  
– badanie przestrzegania praw cudzoziemców

- 1. Centralny Ośrodek dla Uchodźców w Podkowie Leśnej, 25.09.2003 r.  
Strzeżony Ośrodek Deportacji w Lesznowoli

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich  
– przyjmowanie skarg obywateli w terenie

- . 1 Gorzów Wielkopolski Zielona Góra 4-5.03.2003 r.

**Załącznik Nr 10**

**Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

1. Konferencja „Rola mediów w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego” 21.01.2003 r.
2. Jubileuszowa Sesja Naukowa „Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne” 22.01.2003 r.
3. Konferencja współorganizowana ze Stowarzyszeniem Dziennikarzy Polskich „Społeczeństwo obywatelskie dla realizacji obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej” 23.01.2003 r.
4. Seminarium „Szkoła ośrodkiem rozwoju wsi – stowarzyszenie rozwoju w każdej wsi” 19.03.2003 r.
5. Konferencja „Praca dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych” 25.03.2003 r.
6. Konferencja współorganizowana z Komendantem Głównym Policji „Rola Policji w społeczeństwie obywatelskim” 16.04.2003 r.
7. Konferencja „Antykorupcyjne zmiany w ustawodawstwie samorządowym”. 24.04.2003 r.
8. Konferencja „Biuro Porad Obywatelskich i samorząd: partnerzy w przełamywaniu bezradności społecznej” 6.05.2003 r.
9. Konferencja zorganizowana przy współudziale władz lokalnych „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem”. Kielce 20.05.2003 r.
10. Konferencja organizowana wspólnie z Fundacją im. Marka Kotańskiego jako propozycja kształtowania postaw współczesnej młodzieży – „Dotknięcie dobra” 22.05.2003 r.
11. Konferencja w ramach Programu Edukacja dla Rozwoju „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową” 10.06.2003 r.
12. Seminarium „Rola nauczyciela w społeczeństwie obywatelskim” 14.01.2003 r.

13. Honorowy patronat Rzecznika Praw Obywatelskich nad II edycją akcji informacyjno-edukacyjnej TVN „Zły dotyk” 24.10.2003 r.
14. III Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej „Europa – Praca”. Współgospodarzem Konwencji był Rzecznik Praw Obywatelskich. Kraków 10.11.2003 r.
15. Jubileuszowa Gala Finałowa Konkursu na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską Pro Publico Bono połączona z ogłoszeniem wyników Konkursu w roku 2003 11.11.2003 r.
16. Konferencja „Poprawa bezpieczeństwa dzieci i młodzieży szkolnej” 12.11.2003 r.
17. Konferencja pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich „Przestępczość zorganizowana. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki”. Olsztyn 14-15.11.2003 r.
18. Konferencja terenowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach programu „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem”. Bydgoszcz 18.11.2003 r.
19. Konferencja zorganizowana z Prezesem Fundacji ABC XXI „Rola bibliotek w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego” 25.11.2003 r.
20. Konferencja współorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania” 30.11.-  
2.12.2003 r.
21. Konferencja zorganizowana przez Radę Europy we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji „Prawo do dobrej administracji” 4.12.2003 r.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich, jego Zastępcy oraz przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich uczestniczyli w ponad 200 spotkaniach, sympozjach, seminariach i konferencjach organizowanych na terenie kraju.

## Załącznik Nr 11

### Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

#### Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1. Spotkanie zorganizowane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy nt. przygotowań do Okrągłego Stołu Ombudsmanów, Paryż 12-13.01.2003 r.
2. Posiedzenie Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana, Moguncja 16-17.01.2003 r.
3. Wyjazd Zastępcy RPO w roli konsultanta w projekcie UNDP pomocy dla instytucji Ombudsman Republiki Kirgistanu, Kirgistan. 30.03.2003-18.04.2004 r.
4. Uroczystość nadania tytułu doktora honoris causa Uniwersytetu Wileńskiego Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Wilno. 4.04.2003 r.
5. Konferencja „Ombudsman a ochrona praw w Unii Europejskiej”, Ateny 7-8.04.2003 r.
6. Udział w uroczystości nadania tytułu doktora honoris causa Kardynałowi Konigowi, Wiedeń 17-18.06.2003 r.
7. Wizyta w Czechach na zaproszenie Publicznego obrońcy Praw Republiki Czeskiej, Brno 23-25.03.2003 r.
8. Konferencja „Model instytucji ombudsmana w starych i nowych demokracjach”, Innsbruck 26.06.20003 r.
9. Posiedzenie Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana, Innsbruck 27.06.2003 r.
10. Seminarium „Krajowe mechanizmy wizytacji na świecie”, Genewa 3-6.07.2003 r.
11. III Seminarium Ombudsmanów Rady Państw Morza Bałtyckiego, Tallin 27-30.08.2003 r.
12. Konferencja nt. ustawy o ombudsmanie Armenii, zorganizowana przez OBWE i Radę Europy, Erewań 31.08.-4.09.2004 r.
13. Międzynarodowa konferencja nt. instytucji Ombudsmana, Erewań 10-11.10.2003 r.

14. Posiedzenie Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana, Sarajewo 27-28.10.2003 r.
15. Spotkanie Europejskich Ombudsmanów zorganizowane przez Komisarza ds. Praw Człowieka Rady Europy i Parlamentarnego Ombudsmana Norwegii, Oslo 3-5.11.2003 r.
16. Konferencja zorganizowana przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych nt. wymiaru sprawiedliwości i krajowych instytucji praw człowieka, Kopenhaga 12-16.11.2003 r.
17. Konferencja „Prawa człowieka jako kryterium konstytucyjności ustawodawstwa i orzecznictwa”, Berlin 20.11.2003 r.
18. Konferencja ombudsmanów „Miejsce obywatela w systemie sprawiedliwości”, Strasburg 29.11-2.12.2003 r.

#### Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1. Misja obserwacyjna wyborów parlamentarnych organizowana przez Stowarzyszenie Instytucji Ochrony Praw Człowieka Sfery Frankofońskiej, Republika Dżibuti 8-14.01.2003 r.
2. Spotkanie w ramach projektu Sprawiedliwość, Prawa i Uczestnictwo dla Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną, Bruksela 12-16.02.2003 r.
3. Konferencja Ombudsmanów Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 27-28.03.2003 r.
4. Szkolenie w ramach programu PHARE – „Ofiary”, Dublin 2-4.04.2003 r.
5. Posiedzenie Rady Administracyjnej Stowarzyszenia Instytucji Ochrony Praw Człowieka Sfery Frankofońskiej, Genewa 17.04.2003 r.
6. Konferencja organizowana przez Stowarzyszenie Instytucji Ochrony Praw Człowieka Sfery Frankofońskiej i Rząd Republiki Konga, Republika Konga-Brazaville 25-28.04.2003 r.
7. Międzynarodowa konferencja nt. społecznej integracji niepełnosprawnych, Bruksela 11.10.2003 r.

8. Wizyta studyjna w ramach projektu „Wzmocnienie polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn”, Kopenhaga 14-19.10.2003 r.

#### Wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wizyta Ombudmana Republiki Kirgistanu 14.02.2003 r.
2. Wizyta delegacji Komisji ds. Petycji Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej 14.02.2003 r.
3. Wizyta Sekretarza Generalnego Światowej Federacji Kombatantów 14.02.2003 r.
4. Wizyta działaczy z Białorusi 20.03.2003 r.
5. Wizyta Ombudsmana Praw Żołnierza Departamentu Obrony Narodowej Kanady 2.04.2003 r.
6. Wizyta stażystów z Biura Ombudsmana w Kosowie 7-11.04.2003 r.,  
14-18.04.2003 r.
7. Wizyta ekspertów Komitetu Doradczego Rady Europy w sprawie Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych 16.04.2003 r.
8. Wizyta delegacji Trybunału Konstytucyjnego Rumunii 13.05.2003 r.
9. Wizyta delegacji Komisji ds. Petycji Parlamentu Kraju Związkowego Nadrenia-Palatynat 21.05.2003 r.
10. Wizyta pracownika naukowego Austriackiej Akademii Nauk 22.05.2003 r.
11. Wizyta delegacji dokonującej w ramach programu SIGMA przeglądu służby cywilnej oraz systemu prawno-administracyjnego w Polsce 28.05.2003 r.
12. Konferencja ombudsmanów państw kandydujących do Unii Europejskiej „Ombudsman a prawo Unii Europejskiej”, zorganizowana w Biurze RPO 29-30.05.2003 r.
13. Wizyta Ministra ds. Dzieci i Rodziny Norwegii 4.06.2003 r.
14. Wizyta przedstawicieli prokuratorów i sędziów z Ukrainy 6.10.2003 r.
15. Wizyta funkcjonariuszy Służby Więziennej z Kazachstanu 7.10.2003 r.

16. Wizyta funkcjonariuszy Służby Więziennej z Uzbekistanu i pracowników Biura Ombudsmana Uzbekistanu oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych 16.10.2003 r.
17. Wizyta przedstawicieli młodzieżówek białoruskich partii opozycyjnych w celu zapoznania się z ochroną praw obywatelskich w Polsce 7.11.2003 r.
18. Wizyta grupy Rosjan w celu zapoznania się z funkcjonowaniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich 1.12.2003 r.
19. Wizyta dyplomatów z Ambasady Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji w celu omówienia problematyki dotyczącej uchodźców 9.12.2003 r.
20. Wizyta Ambasadora Albanii 18.12.2003 r.
21. Wizyta Ombudsmana Kosowa 18.12.2003 r.