



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V KADENCJA**

Warszawa, dnia 7 maja 2002 r.

Druk nr 107

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Prof. dr Andrzej ZOLL

**Pan
Longin PASTUSIAK
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam Informację o mojej działalności za 2001 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Zoll

INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Andrzeja Zolla
za 2001 r.

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483), 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

str.

1. Inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich w 2001 roku.....	6
2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa.....	21
3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej	38
4. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne	55
A. Prawo do informacji i wolności słowa	55
B. Dostęp partii politycznych do mediów publicznych – ograniczenia nie przewidziane ustawą.....	62
C. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych.....	64
D. Praktyki dyskryminacyjne	67
5. Ochrona ofiar przestępstw oraz bezpieczeństwo obywateli	74
6. Wykonywanie kar i środków karnych	87
A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych	87
B. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w warunkach wysokiego przeładnienia jednostek penitencjarnych	87
C. Sytuacja więźniów młodocianych	91
D. Świadczenia zdrowotne	92
E. Problemy penitencjarnego oddziaływania na skazanych.....	95
F. Wykonywanie kar i środków nieizolacyjnych. Problemy kurateli sądowej.....	100
G. Prawne podstawy funkcjonowania policyjnych izb zatrzymań.....	104
H. Działalność izb wytrzeźwień	106
7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu.....	107
A. Realizacja programu wychodzenia z bezradności w sferze prawa pracy.....	107
B. Przestrzeganie zasady równości i niedyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia	113

C. Egzekucja należności ze stosunku pracy	121
D. Dostęp do dokumentacji pracowniczej.....	123
E. Postępowanie w sprawach świadczeń dla bezrobotnych	125
F. Ustalanie stopnia niepełnosprawności.....	127
G. Dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwości wykonywania zawodu.....	129
H. Praca dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych.....	138
I. Ochotnicze Hufce Pracy	139
8. Prawo do zabezpieczenia społecznego	140
A. Obowiązek ubezpieczenia.....	140
B. Prawo do emerytury i renty	144
C. Funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych	154
D. Ubezpieczenie wypadkowe.....	157
E. Ubezpieczenie społeczne rolników	158
F. Świadczenia socjalne.....	159
G. Świadczenia dla kombatanów i osób deportowanych	166
9. Ochrona zdrowia i prawa pacjenta.....	171
A. Dostęp do świadczeń zdrowotnych	171
B. Dostęp do leków, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych	180
C. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	188
D. Wynagradzanie szkód osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych.....	191
E. Samorządy zawodowe oraz odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych.....	192
10. Ochrona praw dzieci i rodziny.....	195
A. Przemoc w rodzinie, mediach oraz wykorzystywanie dzieci do żebractwa.....	195
B. Orzecznictwo sądowe w sprawach rodzinnych	199
C. Instytucjonalna ochrona praw dzieci.....	203
D. Postępowanie wykonawcze w sprawach nieletnich.....	214

E. Ochrona zdrowia – przestrzeganie praw dziecka – pacjenta	216
F. Problematyka leczenia odwykowego.....	220
G. Prawa rodziców w procesie edukacyjnym oraz współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka i innymi organami.....	222
11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych.....	227
A. Prawa najemców	227
B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych.....	232
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	236
D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	240
E. Sprzedaż lokali mieszkalnych.....	246
F. Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne	250
G. Sprawy dostaw energii i wody	251
12. Obrót nieruchomościami i problematyka prawa budowlanego	254
A. Mienie „zabużańskie”	254
B. Nacjonalizacja mienia	255
C. Prawo budowlane	256
13. Problematyka finansowa i prawa daninowego	257
A. Zagadnienia ogólne	257
B. Problematyka podatkowa.....	259
C. Problematyka celna	270
D. Papiery wartościowe związane z prywatyzacją i reprivatyzacją	272
E. Przewozy i ruch drogowy	274
F. Problematyka wolności działalności gospodarczej	277
G. Ochrona konsumentów	279
H. Nietrafne opłaty skarbowe hamujące postęp naukowy.....	288
I. Sprawy z zakresu ubezpieczeń majątkowych i osobowych	289
14. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną	294
A. Błędy w funkcjonowaniu administracji lokalnej oraz reagowanie na wystąpienie Rzecznika.....	294
B. Prawo do oświaty	297

C. Tworzenie prawa lokalnego.....	308
D. Obowiązek meldunkowy.....	314
E. Problematyka cmentarzy i wykonywania kultu zmarłych	317
F. Funkcjonowanie agencji towarzyskich.....	318
G. Ochrona środowiska	319
15. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	324
A. Uwagi ogólne.....	324
B. Zawodowa służba wojskowa.....	325
C. Zasadnicza służba wojskowa	333
D. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Urząd Ochrony Państwa, Biuro Ochrony Rządu, Straż Graniczna, Służba Więzienna)	342
16. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych.....	345
A. Ochrona praw cudzoziemców	345
B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych.....	357
17. Wnioski.....	365
Załączniki:	
Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne	376
Nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO.....	379
Nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO.....	405
Nr 4 - Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	408
Nr 5 - Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO.....	411
Nr 6 - Rewizje nadzwyczajne i kasacje	412
Nr 7 - Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego	417
Nr 8 - Wystąpienia legislacyjne	419
Nr 9 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	420

Nr 10 - Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik lub przedstawiciele Biura RPO	425
Nr 11 - Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym.....	443

1. Inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich w 2001 roku

W kolejnym roku pracy Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji koncentrował się na wykonywaniu zadań wynikających wprost z ustawy określającej jego status¹ (opisanych obszernie w następnych rozdziałach Informacji), a także kontynuował dotychczasowe i podejmował nowe działania związane z koniecznością przygotowania rozwiązań systemowych w zakresie ważnych społecznie problemów, które wymagają szczególnych form reagowania. Były one konieczne nie tylko z punktu widzenia utrwalonej już metodologii postępowania Rzecznika, ale również z uwagi na powszechną ocenę 2001 roku jako okresu trudnego, w którym spotkało nas wiele niepowodzeń i rozczarowań. Obserwacje te znajdują odzwierciedlenie w sprawach napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, których liczba znacząco się zwiększyła. W 2000 roku wpłynęło 49 tysięcy listów, a w 2001 roku ponad 55 tysięcy. Wzrosła także o około 15% liczba przyjętych w Biurze interesantów (3610 osób). Zarejestrowano również 12 138 rozmów telefonicznych (dla porównania – 8396 w 2000 r.), udzielając różnego rodzaju informacji, porad i wyjaśnień. Gdyby podjąć próbę znalezienia wspólnego mianownika dla szaraktaryzowania narastającej lawiny różnorodnych przecież wystąpień, to byłby nim brak zrozumienia przez aparat urzędniczy jego służebnej roli wobec obywatela. Ze skarg przebija bezradność obywateli wobec bezmiaru przepisów, za którymi chowa się władza, czyniąca z nich instrument gwarantujący zachowanie imperium. Podnieść należy, że proklamowana w grudniu 2000 r. podczas szczytu państw Unii Europejskiej w Nicei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zaliczyła do nich prawo do dobrej administracji. Na jego treść składa się obowiązek organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Każda osoba, wobec której mają być zastosowane niekorzystne dla niej środki, ma być przed zastosowaniem tych środków wysłuchana. Gwarantowany jest dostęp do akt toczącej się sprawy. Administracja ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia swojej decyzji. Każdej osobie, która w wyniku działań administracji poniosła szkodę, przysługuje roszczenie o odszkodowanie. We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił unijnym organom i instytucjom stosowanie Kodeksu

¹ *Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).*

Dobrej Administracji (KDA). Podobnie jak Karta Praw Podstawowych nie jest on obowiązującym aktem prawnym, ale jego normy zawierają potwierdzone uchwałą Parlamentu Europejskiego standardy właściwego postępowania organów administracji i zatrudnionych w nich urzędników. Standardy te powinny być stosowane także w Polsce przy ocenie urzędu i jego pracowników. Nie potrzeba do tego specjalistycznego aktu prawnego. Obowiązujące w Polsce przepisy służące do oceny funkcjonowania administracji i ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej lub nawet karnej funkcjonariuszy publicznych wymagają interpretacji, do której ustalenia KDA wydaje się znakomitym kluczem. Składana przez Rzecznika Praw Obywatelskich Informacja jest okazją, by uregulowania te upowszechnić. Każdy bowiem z polskich urzędników powinien zastanowić się jak jego postępowanie koresponduje z przyjętym w Unii wzorcem. Jest to istotne zważywszy na trwający proces integracyjny Polski ze strukturami europejskimi. Na pierwszy plan, co nie może dziwić, wysunięto zasadę postępowania zgodnego z prawem. Zasada praworządności ma oczywiście charakter uniwersalny i obowiązuje także w polskim porządku prawnym. Wyraża ją wprost art. 7 Konstytucji RP, stanowiąc, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie jest także obcy polskiemu porządkowi prawnemu zakaz dyskryminacji, sformułowany w KDA jako nakaz równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Norma art. 32 naszej Konstytucji wyraża tę zasadę jednoznacznie. Przepis KDA precyzuje jednak obowiązki urzędnika w ten sposób, że w razie nierównego potraktowania dwóch osób musi on wykazać właściwości rozpatrywanych spraw uzasadniające różnice w rozstrzygnięciach. Urzędnik jest zobowiązany unikać każdego zróżnicowania ze względu na narodowość, płeć, rasę kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, upośledzenie, wiek albo orientację seksualną. Już nie tak silnie zadomowiona jest w naszej świadomości prawnej zasada stosunkowości (adekwatności). Według KDA na urzędniku ciąży obowiązek zbadania przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków ograniczających prawa poszczególnej osoby, czy ich ciężar jest adekwatny do celu, jaki dzięki tym środkom zamierza się osiągnąć. W szczególności nie mogą być wykorzystywane do osiągnięcia celu, który nie ma podstawy prawnej lub którego nie da się uzasadnić interesem publicznym. Urzędnik jest zobowiązany do działania bezstronnego i niezależnego. Ma się powstrzymać od zachowań samowolnych oddziałujących niekorzystnie na poszczególne osoby, a także

od zachowań, bez względu na motywy, prowadzących do uprzywilejowania kogokolwiek. Urzędnik ma postępować wobec interesanta fair i rozsądnie – stwierdza KDA, tworząc tym samym ważne kryterium dla oceny postępowania urzędnika. „Rozsądne postępowanie” może nie jest określeniem w pełni precyzyjnym, ale niezwykle ważnym. Dobrze byłoby, aby polski urzędnik nie bał się uzasadnić swojej decyzji, oczywiście opartej na prawie i w granicach prawa, zdrowym rozsądkiem. Podejmowanie decyzji wprawdzie opartych na prawie, ale absurdalnych na przykład z punktu widzenia kosztów, każe jednoznacznie negatywnie oceniać działania administracji. Niestety nadal bardzo obco brzmi dla naszych urzędników nakaz uprzejmego odnoszenia się do obsługiwanych osób. Udzielając odpowiedzi pisemnych, telefonicznych czy za pomocą środków elektronicznych, możliwie dokładnych i pełnych, urzędnik ma wykazać gotowość do niesienia pomocy. Jeżeli sprawa nie należy do jego kompetencji, jest zobowiązany wskazać zainteresowanemu właściwą osobę. Jeżeli popełni jakiś błąd, dotyczący czyichś praw lub interesów, zobowiązany jest do przeproszenia i przeciwdziałania jego konsekwencjom. To tylko przykładowe wskazanie niektórych postanowień KDA służących dobrej administracji. Zgodnie z zapowiedzią Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowuje pełny tekst KDA, w intencji by wzorce zawarte w tym dokumencie stały się jak najszybciej standardem postępowania polskiego urzędnika. Powstaje w tym miejscu pytanie, czym – oprócz niekompetencji, bezduszności i innych biurokratycznych barier w administracji – tłumaczyć tak znaczący, bo ponad 16 procentowy wzrost kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listów.

Wydaje się, że występują tu dwie zasadnicze przyczyny. Po pierwsze – jest to wyraz kryzysu finansów publicznych. Pomoc społeczna dla najuboższych jest niewystarczająca i państwo nie wywiązuje się z przyjętych na siebie zobowiązań nawet w postaci uregulowań ustawowych. W sytuacji niewątpliwego zubożenia społeczeństwa środki na pomoc społeczną nie pokrywają potrzeb. Tymczasem prawie 25 procent wnoszonych do Rzecznika wniosków dotyczy właśnie spraw socjalnych i szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego. Po drugie – w ubiegłym roku Parlament uchwalił co najmniej kilka kontrowersyjnych ustaw, które stymulowały do wystąpień osoby uważające, że ich prawa zostały zagrożone przez nowe regulacje. W tym

wypadku chodzi przede wszystkim o nowelizację przepisów dotyczących spółdzielni mieszkaniowych oraz przepisy normujące prawa lokatorów².

Skoro mowa o przepisach to miniony rok 2001 przyniósł rekordową liczbę (21) wniosków Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności aktu prawnego z Konstytucją RP³. Stan ustawodawstwa musi bardzo niepokoić⁴. Inflacja przepisów, często ze sobą sprzecznych czyni nasz porządek prawny właściwie wielkim nieporządkiem, w którym już nawet biegłym prawnikom coraz trudniej jest się poruszać⁵. W dodatku panuje przekonanie, że wystarczy zmienić przepis, a ustąpią bolączki. Tymczasem często to nie brak właściwych przepisów jest przyczyną nie najlepszego funkcjonowania państwa, lecz brak sprawnej egzekucji prawa i sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Należy niezwłocznie podjąć prace nad kompleksowymi założeniami reformy wymiaru sprawiedliwości. Dotychczasowe próby zawsze tylko częściowych zmian przyniosły bardzo mierne albo wręcz żadne efekty⁶.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich i jego Biura nie ograniczała się do interweniowania w sprawach obywateli zwracających się z żądaniem obrony ich wolności lub praw zagrożonych przez władzę publiczną. Bardzo ważną sferą działań była współpraca z organizacjami obywatelskimi, do której, po nowelizacji przepisów o RPO dokonanej 12 maja 2000 r.⁷, Rzecznik jest zobowiązany ustawowo. Współpraca ta uwidoczniła się w szczególności w prowadzeniu trzech programów, ściśle ze sobą zresztą powiązanych. Pierwszy to „Edukacja dla rozwoju”. W jego ramach powstał Obywatelski Komitet Edukacji Narodowej. Prawo do edukacji jest jednym z

² Szerzej na str. 236 i nast. Informacji.

³ W 2000 r. było ich 10.

⁴ Por. rozdział 2 Informacji „Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa”, str. 23-37.

⁵ Obserwacje te znalazły potwierdzenie w przebiegu i wnioskach z zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 21.02.2002 r. w Warszawie konferencji naukowej „Legislacja w praktyce”.

⁶ Problem naprawy polskiego sądownictwa był sygnalizowany także w roku ubiegłym (por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 19), na temat realizacji konstytucyjnego prawa do sądu na str. 38-55 obecnej Informacji.

⁷ Dz.U. Nr 48, poz. 552.

podstawowych praw człowieka, warunkującym korzystanie z innych uprawnień i możliwości, w szczególności prawa do świadomego, aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Poprawienie poziomu edukacji obywatelskiej jest koniecznym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego i istotną gwarancją wolności i praw obywateli. Edukacja jest czynnikiem i środkiem o strategicznym znaczeniu dla sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym, jakie stoją przed polskim społeczeństwem i państwem. Edukacja powinna stać się priorytetem w działaniach władz publicznych. Dla realizacji tego celu konieczne jest zawarcie przez całą klasę polityczną postulowanego przez uczestników programu „pokoju edukacyjnego”, który powinien zapewnić długoletnią, stabilną politykę edukacyjną, wspartą stałym wzrostem nakładów na szeroko pojmowaną oświatę. Z inspiracji Rzecznika Praw Obywatelskich lub przy jego uczestnictwie odbyły się liczne konferencje poświęcone poszczególnym tematom dotyczącym problemu edukacji obywatelskiej. Dla ilustracji można wymienić kilka z nich: podniesienie poziomu edukacji na wsi, rola rodziców w procesie edukacji szkolnej, edukacja obywatelska w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej, problemy edukacji niepełnosprawnych, kształcenie nauczycieli, edukacja mniejszości narodowych, w szczególności Romów. Jest to nie tylko problem przekazywania wiedzy, ale także kształtowania właściwych, prospołecznych postaw. W płaszczyźnie edukacyjnej mieści się również poszerzanie zakresu i skali bezpłatnego poradnictwa prawnego, mającego szczególne znaczenie dla osób, które znalazły się w niedostatku. Sprawdzonym w praktyce środkiem zaradczym jest tu działalność tzw. „klinik prawa”, działających przy uniwersytetach i opierających poradnictwo na społecznym zaangażowaniu studentów wydziałów prawa i administracji⁸. Ważnym aspektem tej

⁸ *Działania te Rzecznik Praw Obywatelskich objął swoim patronatem. W dniu 12.01.2001 r. podpisano umowę pomiędzy Biurem RPO a Uniwersytecką Poradnią Prawną Uniwersytetu Jagiellońskiego, w celu realizacji postanowień porozumienia zawartego w dniu 11.12.2000 r. między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Nawiązano również współpracę z Kliniką Prawa – Studenckim Ośrodkiem Pomocy Prawnej Uniwersytetu Warszawskiego, mocowaną porozumieniem z dnia 5.04.2001 r. z Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji tego Uniwersytetu a w ślad za nim umową z 9.05.2001 r. Podpisanie analogicznych dokumentów ze Studencką Poradnią Prawną działającą na Wydziale Prawa*

współpracy jest opracowywanie i wydawanie poradników edukacyjno-informacyjnych ze sfery prawa⁹.

W oddzielny program wyodrębnia się czuwanie nad wdrażaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r.¹⁰ Długo czekaliśmy na tę ustawę, będącą warunkiem prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jej uchwalenie, chociaż oczywiście niezbędne, nie gwarantuje sukcesu. Obywatele muszą nauczyć się z niej korzystać, a władze zrozumieć, że dla dobrego funkcjonowania państwa dostęp obywatela do informacji publicznej jest konieczny¹¹. Kolejny program to „Zwalczanie bezradności społecznej” jako zjawiska groźnego dla życia społecznego i demokracji. W zmieniającej się Polsce z problemem bezradności spotykamy się coraz częściej, i to na bardzo wielu płaszczyznach. Bezradni, pozbawieni nadziei na normalne, spokojne życie czują się nie tylko pojedynczy ludzie czy rodziny, ale także całe grupy zawodowe i regiony. Bezradność pojawia się najczęściej w kontekście bezrobocia, generującego ludzką biedę i nieszczęście. Bieda jest problemem konstytucyjnym, bo to jest problem godności życia, które gwarantuje Konstytucja RP. Człowiek jest istotą, która ma przyrodzoną godność. Praca nie jest tylko wartością ekonomiczną, bo jest to w dużym stopniu wartość humanistyczna. Człowiek pracujący jest tym, który może realizować nie tylko swoje potrzeby materialne, ale i swoje ambicje, plany życiowe oraz osiągnięcie satysfakcji. Ci, którzy stracili pracę i nie mają z czego żyć – a jest ich niestety coraz więcej – czują się odrzuceni, pozostawieni na marginesie życia społecznego. Zrozumiała frustracja wielu środowisk stanowić może

Uniwersytetu w Białymstoku nastąpiło w 2002 r. Przewidywane jest stopniowe rozszerzanie współpracy na pozostałe poradnie prawne w innych ośrodkach akademickich. Umowy o współpracy przewidują także możliwość odbywania przez studentów z poradni prawnych szkoleń w formie praktyk w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁹ *Biuro RPO finansuje i organizuje wydawanie poradników, opracowanych przez studentów pod kierunkiem opiekunów sekcji – pracowników naukowych lub prawników – praktyków oraz zaopiniowanych przez pracowników właściwych zespołów BRPO. W 2001 r. wydano 17 takich informatorów (np. „Prawa socjalne repatriantów”, „Rozwód”, „Ułaskawienie”, „Ochrona prawa własności”, „Świadectwo pracy”).*

¹⁰ *Ustawa z 6.09.2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).*

¹¹ *Szerzej na temat prawa do informacji na str. 27 oraz 55 i nast. Informacji.*

również poważne zagrożenie dla jeszcze ciągle młodej polskiej demokracji. Niepokój o kondycję polskiego społeczeństwa zaowocował nową inicjatywą obywatelską. W listopadzie 2001 roku odbyła się w Krakowie konferencja, której uczestnicy – przedstawiciele organizacji pozarządowych, samorządów, ośrodków badawczych i doradczych, a także mediów – zdecydowali się przystąpić do Ruchu Przeciw Bezradności, utworzonego w oparciu o wskazany wyżej a funkcjonujący od lutego 2001 roku program „Edukacja dla rozwoju”. Celem Ruchu jest zmiana formuły niesienia pomocy środowiskom zagrożonym bezradnością. Trzeba wskazywać możliwości, budzić inicjatywę u tych, którzy pozostają bierni w poczuciu własnej słabości – słowem: w strefach bezradności kształtować aktywnych członków społeczeństwa. Trzeba uczyć praw, ale i – co równie ważne – obowiązków obywatelskich. Z naciskiem podkreślić należy, że nie chodzi tu o stworzenie kolejnej organizacji. Ruch to platforma obywatelskiego dialogu. Ma połączyć tych, którzy pokazali już, że wiele można zrobić samodzielnie. Dlatego Rzecznik rozumie uczestnictwo w Ruchu jako wkład różnych organizacji obywatelskich, które deklarują, że w jego ramach zajmą się jakąś konkretną działalnością. Chodzi bowiem o tworzenie sieci, której poszczególne elementy potrafią się skutecznie wspierać, efektywnie oddziaływać na zewnątrz. Intelktualnym zapleczem Ruchu jest tworzone Centrum Programów Walki z Bezradnością Społeczną. Jego program polega na rozwiązywaniu problemów, z którymi spotykają się organizacje obywatelskie. Zakłada on ścisłe współdziałanie z samorządami. Z perspektywy Biura Rzecznika daje się zauważyć pewien dystans, swoisty brak zaufania między lokalną władzą samorządową a inicjatywami społecznymi. Samorzady często widzą w organizacjach obywatelskich wyłącznie petenta, który przychodzi po pieniądze. One zaś z kolei niejednokrotnie traktują struktury lokalne jako obcą i odległą władzę. Nasuwa się zatem naturalny wniosek o potrzebie nauczania obu stron współpracy, a wtedy ich działania będą miały zupełnie inny, wręcz sojusznicy, wymiar. Organizacja społeczna może z powodzeniem przejąć część obowiązków samorządów¹². Ruch zaś może być ważnym pośrednikiem w wielostronnym dialogu między strukturami państwa a inicjatywami społecznymi. Tak się tworzy społeczeństwo odpowiedzialnych obywateli. I tak jest realizowana w praktyce zasada pomocniczości państwa. Zespolenie tych cech sprzyja nadawaniu naszemu życiu w pełni demokratycznego charakteru. Rzecznik Praw

¹² *Przykładem może tu być działalność laureata konkursu „Pro Publico Bono” z roku 2001 – Fundacji Inicjatyw Oświatowych w ramach programu „Mała szkoła”.*

Obywatelskich wielokrotnie podkreślał, że szczególne nadzieje wiąże z realizacją programu „Pro Publico Bono”¹³. Także i ten program skupia się na inicjatywach związanych z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego, zakorzenionych w lokalnej tradycji i kulturze i opartych na społecznej aktywności. Rzecznik dostrzega, że potencjał tkwiący w organizacjach obywatelskich może zostać istotnie wsparty uchwaleniem opracowanego z inicjatywy Rządu projektu ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie.

Kolejny rok funkcjonowania samorządów lokalnych potwierdza, iż tworzą one coraz sprawniejszy system zarządzania zadaniami publicznymi. Brak jednak spójnych zasad finansowania przez państwo zwiększających się zadań samorządów lokalnych i jasnych reguł przepływu pieniędzy sprawia, iż wykonywanie niektórych z tych zadań, jak na przykład prowadzenie oświaty czy przedsięwzięć z zakresu pomocy społecznej doznaje licznych ograniczeń, o czym będzie mowa w części szczegółowej Informacji.

Stopniowo, jakkolwiek w sposób dalece niewystarczający, poprawia się dbałość o podnoszenie standardów w obsłudze obywateli. Poszukiwane są nowe formy działania poprzez rozszerzanie współpracy z organizacjami obywatelskimi. Podejmowane są różnorodne próby prywatyzowania zadań publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie stwierdził, by organy administracji państwowej i samorządowej dopuszczały się w 2001 roku celowej dyskryminacji mniejszości narodowych. Konstatacja ta nie umniejsza jednak faktu, że sytuacja niektórych grup mniejszości jest bardzo ciężka. W najtrudniejszym położeniu znajdują się Romowie. Bez systemowych, długofalowych rozwiązań i wyłożenia odpowiednich środków grozi im zepchnięcie do roli obywateli drugiej kategorii i zapaść cywilizacyjna. Obecny system edukacji nie daje szans wielu dzieciom na ukończenie szkoły. Nie ma nauczycieli, którzy znaliby język romski, co jest skutecznym warunkiem nauczania młodych Romów i języka polskiego i ojczystego. Zdaniem Rzecznika tworzenie specjalnych romskich klas jest rozwiązaniem tymczasowym. Nie likwidują one bowiem przyczyn niepowodzeń szkolnych Romów i nie torują im drogi do szkolnictwa powszechnego. Rzecznik interweniował też na rzecz wyrównania szans oświatowych dwóch innych mniejszości – ukraińskiej i litewskiej. Zagrożona była bowiem

¹³ W sierpniu 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przejął patronat nad Konkursem na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską „Pro Publico Bono” oraz objął przewodniczenie Kapitulie Konkursu.

egzystencja ponadregionalnego Zespołu Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania w Górowie Iławieckim (warmińsko-mazurskie), a także podobnego zespołu w Białym Borze (zachodniopomorskie). Rzecznik proponuje, by opiekę nad tymi szkołami przejęły samorządy wojewódzkie. Z kolei z braku funduszy w Sejnach zmniejszono zakres nauczania języka litewskiego i w języku litewskim, co spowodowało protest uczniów. Po interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich konflikt został rozwiązany.

Niezwykle ważne społecznie problemy – ochronę praw pacjentów oraz ochronę praw ofiar przestępstw Rzecznik podjął generalnie, niezależnie od rozpatrywania spraw indywidualnych, poprzez powołanie w roku 2001 swoich Pełnomocników, wyspecjalizowanych w tego rodzaju zagadnieniach. Zadaniem Pełnomocników jest opracowywanie raportów o stanie przestrzegania wspomnianych praw, inspirowanie organizacji obywatelskich do konsolidacji działań, zbieranie materiałów potwierdzających naruszenia praw lub brak ich ochrony oraz przygotowywanie wystąpień problemowych, a także badanie spraw indywidualnych na miejscu¹⁴. W szerokim spektrum działań Rzecznika Praw Obywatelskich nie można pominąć współpracy ze środkami masowego przekazu. Obowiązek i prawo Rzecznika do informowania opinii publicznej o swojej działalności zapisany jest w Konstytucji RP i ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Realizowane były one przy założeniach, że jawność pracy Rzecznika jest zasadą jego funkcjonowania w państwie demokratycznym, że stanowi ona istotny czynnik wspomagający skuteczność jego działań oraz ważny element w procesie edukacji prawnej społeczeństwa.

Podstawowymi formami współpracy Rzecznika z mediami w 2001 roku były: stała informacja dla centralnych i regionalnych redakcji prasy, radia i telewizji o bieżących działaniach Rzecznika, cykliczne, mające charakter refleksji, rozważania Rzecznika o aktualnych problemach zakresu wolności i praw obywatelskich, publikowane zwłaszcza na łamach „Rzeczpospolitej”, „Gazety Prawnej” i „Gościa Niedzielnego”, wywiady oraz komentarze, a także systematyczne współdziałanie z redakcjami gazet i czasopism reprezentującymi środowiska mniejszości narodowych. Utrwaloną regułą było zapraszanie dziennikarzy na poświęcone specjalistycznym zagadnieniom spotkania w siedzibie Rzecznika. Osobną oprawę informacyjno-medialną miały wyjazdy Rzecznika w teren, spotkania z przedstawicielami mniejszości narodowych, młodzieżą,

¹⁴ Szerzej na temat działalności Pełnomocników odpowiednio na str. 84 i 180-204 *Informacji*.

uczestnictwo w licznych konferencjach i sympozjach oraz kontakty z ombudsmanami innych państw. Generalnie również w 2001 roku media przedstawiały działalność Rzecznika w sposób rzetelny i nie pozbawiony pewnej życzliwości. Publikacje prasowe i w mediach elektronicznych stanowiły też w wielu wypadkach inspirację dla Rzecznika do podejmowania konkretnych interwencji i działań o charakterze systemowym. Wskazując na ożywione i obustronnie pozytywne kontakty Rzecznika Praw Obywatelskich ze sferą środków masowego przekazu wymagają podkreślenia inicjatywy podejmowane przez Rzecznika na rzecz ochrony dzieci i młodzieży przed okrucieństwem, przemocą i innymi, niekorzystnymi dla ich rozwoju zjawiskami prezentowanymi w mediach. Rozwiązanie tego zaliczanego do jednego z najtrudniejszych, a zarazem niezmiernie istotnych z punktu widzenia przyszłości naszego kraju, problemu jest obowiązkiem władz publicznych. Jego realizacja nie jest jednak możliwa bez obywatelskiego wsparcia przewidzianych w prawie środków oddziaływania. Przedstawienie przez powstały w Przemysłu Komitet Inicjatywy Ustawodawczej obywatelskiego projektu ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu wywołało dyskusję nad tym, czy unormowania prawa karnego – z uwagi na zakres zachowań polegających na rozpowszechnianiu treści zagrażających rozwojowi dzieci i młodzieży – odpowiadają wymogom współczesności. Coraz bardziej oczywiste staje się, że istniejące uregulowania – zarówno przepisy prawa karnego, jak i instrumenty prawne, którymi dysponuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie są efektywnie wykorzystywane. Nie przyniosło także oczekiwanych skutków porozumienie polskich nadawców „Przyjazne media”, zmierzające do dobrowolnego ograniczenia nadawców dla ochrony młodych widzów i słuchaczy poprzez wypracowanie wspólnych kryteriów klasyfikacji programów oraz wprowadzenie jednolitego systemu znaków ostrzegawczych dla rodziców i wychowawców. Istniejąca sytuacja wymaga pilnego przeciwdziałania, zwłaszcza, że rozwój techniki medialnej – czego przykładem może być dostęp do internetu – stawia nowe wyzwania dla wszystkich, którym drogie jest dobro dzieci i młodzieży¹⁵. Sprawa ta nie ma zamkniętego charakteru, a prace nad jej rozwiązaniem będą kontynuowane także w 2002 roku.

¹⁵ Por. str. 205-207 Informacji.

Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z instytucjami i osobami ma istotne miejsce także w obrębie funkcjonowania innych władz publicznych. Z jednej strony to Rzecznik kieruje do nich wystąpienia problemowe, wnioski i różnego rodzaju zapytania – z drugiej zaś sam jest indagowany przez te organy w różnego rodzaju sprawach. Przykładowo w 2001 roku parlamentarzyści zgłosili Rzecznikowi Praw Obywatelskich 82 sprawy, które zostały nadesłane przez 61 osób (55 posłów i 6 senatorów), z czego 70 spraw pochodziło od posłów i senatorów III kadencji, a 12 od parlamentarzystów IV kadencji. Liczba tych wystąpień była wyższa o 28,1% w porównaniu do roku ubiegłego. Wyraźnie dominowały sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego, wśród których z kolei przeważały skargi z powodu trudności w uzyskaniu świadczeń emerytalnych i rentowych. W drugiej co do wielkości grupie tematycznej (problematyka prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych), najczęściej występowały kwestie odnoszące się do dawnych mieszkań zakładowych oraz lokali służb mundurowych. Na trzecim miejscu, wystąpiła tematyka prawa karnego, prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami oraz prawa pracy. W większości były to sprawy jednostkowe dotyczące poszczególnych osób. Wszystkie te sprawy zostały szczegółowo zbadane, jakkolwiek sposób ich rozpatrzenia musiał być zróżnicowany. Na przykład w 22 wypadkach objaśniono, iż Rzecznik nie może podjąć sprawy ponieważ już wcześniej występował w niej do Trybunału Konstytucyjnego, który nie dopatrył się niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją RP lub dlatego, że upłynął już termin, w którym mogła być wniesiona kasacja. Analizując omawiane sygnalizacje dostrzega się, że w 2001 r., podobnie zresztą jak i w poprzednich latach, niektórym osobom wydawało się, że gdy korzystając z pośrednictwa parlamentarzysty zwrócą się ponownie do Rzecznika Praw Obywatelskich, to otrzymają inną, pomyślniejszą niż wcześniej uzyskana odpowiedź. Dotyczy to zwłaszcza nadziei, iż Rzecznik jeszcze raz zbada akta sądowe i jednak znajdzie możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego z kasacją lub rewizją nadzwyczajną. Zdarza się również, że osoba nie mogąca pogodzić się z tym, iż jej sprawa nie ma szans pozytywnego załatwienia, co pewien czas ponawia do różnych parlamentarzystów prośbę o przedstawienie tego samego problemu Rzecznikowi¹⁶.

¹⁶ *Przykładem może być sprawa RPO/111309/92/309, która jest znana Biuru RPO od lat dziesięciu, a tylko w okresie ostatnich 24 miesięcy na jej temat pisali do Rzecznika dwaj różni posłowie.*

W ubiegłym roku Rzecznik Praw Obywatelskich bezpośrednio odniósł się do sfery prawa parlamentarnego, wnosząc do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁷ z art. 32 ust.1 i art. 105 ust.3 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zestawienie treści wymienionych przepisów prowadzi do konkluzji, iż Konstytucja RP znacznie wężiej zakreśliła granice immunitetu formalnego posłów i senatorów. Regulacja konstytucyjna przyjęła bowiem, że zasadą jest kontynuowanie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora). Zawieszenie takiego postępowania jest zaś wyjątkiem, dla którego zaistnienia niezbędne jest żądanie Sejmu lub Senatu zawieszenia toczącego się już postępowania. Brak takiego żądania w formie uchwały właściwej Izby oznacza zatem, że postępowanie karne może być kontynuowane¹⁸. Trybunał Konstytucyjny podzielił wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich orzekając, że art. 8 ust.1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest niezgodny z art. 32 i art. 105 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wymaga zgody Sejmu lub Senatu na dalsze prowadzenie postępowania Karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora)¹⁹. Usunięcie – mocą wyroku trybunału Konstytucyjnego – art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z systemu obowiązującego prawa oznacza więc, że ustalenie toku postępowania w sprawach, gdy przed uzyskaniem mandatu doszło do popełnienia przestępstwa, wyznacza będzie bezpośrednio przepis art. 105 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten charakteryzuje się wystarczającym stopniem precyzji i konkretności, by mógł być stosowany bezpośrednio, nawet – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – gdy brakuje „podbudowującej” go regulacji ustawowej. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowany przepis stanowi nieuzasadnione i pozbawione podstawy konstytucyjnej uprzywilejowanie, a tym samym narusza art. 32 Konstytucji RP.

Podobnie jak w latach ubiegłych w zasadzie dobrze układała się współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z sądami i prokuraturami. Uogólniona gotowość do udzielania

¹⁷ *Dz.U. Nr 73, poz. 350 ze zm.*

¹⁸ *RPO/390208/01/V z 17.10.2001 r.*

¹⁹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.11.2001 r. sygn. akt K. 36/2001, ogłoszony w Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1567.*

odpowiedzi Rzecznikowi wyjaśnień nie może jednak przesłonić bardzo złej kondycji polskiego wymiaru sprawiedliwości, manifestującej się między innymi przewlekłością rozpatrywanych spraw. Charakterystycznym przykładem może tu być wcześniej przywoływana w Informacji za 1999 r.²⁰ i w Informacji za 2000 r.²¹ sprawa postępowania karnego przeciwko właścicielowi Biura Usług Turystycznych „Mazowia”. Biuro to było wskazane przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych jako organizator zbiorowego wyjazdu rocznicowego do Włoch na obchody 50-lecia bitwy pod Monte Cassino. Nie wywiązało się jednak z przyjętych obowiązków, narażając uczestników na straty materialne i nadmierne uciążliwości podróży. Gdy wreszcie akt oskarżenia został skierowany do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, na pierwszym posiedzeniu 15 listopada 1999 r. Sąd wydał postanowienie o zwrocie akt w celu uzupełnienia istotnych braków w postępowaniu przygotowawczym. W końcu Prokuratura Okręgowa w Warszawie powiadomiła Rzecznika, że akt oskarżenia przeciwko właścicielowi BUT „Mazowia” został przekazany 5 lipca 2001 r. do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia. Na parokrotnie wystosowane zapytania, czy toczy się postępowanie w omawianej sprawie, Prezes wymienionego Sądu powiadamiał Rzecznika, że termin rozprawy głównej nie może być jeszcze wyznaczony i trudno przewidzieć kiedy będzie to mogło nastąpić. Pogłębiająca się w tym przypadku przewlekłość postępowania²² uchybia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który mówi o prawie każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie. Toczące się zaś już ponad 7 lat czynności wymiaru sprawiedliwości w oczywisty sposób naruszają tę dyspozycję. Wobec tego Rzecznik Praw Obywatelskich 18 grudnia 2001 r. jeszcze raz wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o powiadomienie, czy sprawa ta będzie objęta interwencją w trybie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów²³. Niewydolność polskiego sądownictwa jest zjawiskiem negatywnie ocenianym także poza krajem i stawianym z reguły przed innymi zarzucanymi Polsce naruszeniami wolności i praw człowieka i

²⁰ str. 32.

²¹ str. 53-54.

²² O innych przykładach o tym charakterze na str. 38 i nast. Informacji.

²³ RPO/174932/94/XII.

obywatela (złe warunki w zakładach penitencjarnych i ośrodkach dla uchodźców, przypadki dyskryminacji mniejszości narodowych, przemoc wobec kobiet, prostytutka dzieci, naruszanie praw pracowniczych w sektorze prywatnym). Oceny te w większości pokrywają się z obserwacjami Rzecznika i zostały odzwierciedlone w szczegółowej części Informacji. Jej układ został dostosowany do stosowanego w poprzednich Informacjach, co ułatwia porównanie problemów charakterystycznych dla działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, także w okresie dłuższym od prezentowanego w obecnym opracowaniu.

W przedstawionych powyżej rozważaniach wielokrotnie odwoływano się do prawa oraz zasad i trybu jego stosowania w państwach Unii Europejskiej. Na tym tle może powstać pytanie, czy Rzecznik Praw Obywatelskich ma w ogóle do odegrania jakąś rolę w procesie integracji europejskiej. Jest przecież powołany do czuwania nad przestrzeganiem przez władze publiczne podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela. Można by stwierdzić, że proces integracji przebiega obok działania tego urzędu. Wydaje się jednak, że taki obraz nie oddałby w pełni zadań, jakie mają do wykonania ombudsmeni we wszystkich państwach europejskich oraz w samej Unii i w Radzie Europy, bo działają również na płaszczyźnie tych organizacji. Ten pogląd wiąże się ściśle z samym pojęciem „integracja europejska”. Jest znamienne, że dzisiejsze rozważania o integracji, szczególnie z punktu widzenia państwa starającego się o członkostwo w Unii, skupiają się na zagadnieniach gospodarczych. Powstaje zatem wrażenie, że nasza gotowość do tego, aby być członkiem Unii, sprowadza się do osiągnięcia określonego poziomu gospodarczego, zahamowania inflacji, ograniczenia bezrobocia, dostosowania norm prawnych regulujących rozumiane szeroko życie społeczno-gospodarcze do standardów unijnych. Integracja europejska nie może być ograniczona do tych zagadnień. Wspólnota gospodarcza szybko by się przerodziła w obszar walki gospodarczej, gdyby nie towarzyszyła jej wspólnota wartości, głęboko zakorzeniona w osiągnięciach cywilizacji europejskiej. Na jej założeniach zbudowana została koncepcja godności człowieka i koncepcja dobra wspólnego. Te dwie wartości stanowią punkt wyjścia i fundament porządku prawnego każdego europejskiego państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich przywiązuje do nich szczególną wagę. Do godności człowieka nawiązuje zarówno Konstytucja RP jak i przyjęta w Nicei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Stanowi ona w preambule: „Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności (...). Zgodnie z art. 1 Karty „Godność ludzka jest nienaruszalna.

Musi być szanowana i chroniona.” Jej rangę podkreśla także fakt, że w Karcie została wymieniona obok prawa do życia, prawa do integralności osoby, zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej. Jeszcze lepiej znaczenie godności ludzkiej zostało wyrażone w art. 30 Konstytucji RP. Według Ustawy Zasadniczej godność ludzka jest źródłem wszelkich wolności i praw. Stoi ponad prawem i przed prawem stanowionym. Staje się więc wzorcem dla oceny stanowionego prawa i kryterium eliminacji z porządku prawnego rozwiązań naruszających godność człowieka. Pomijając te różnice trzeba uznać, że wspólnym dziedzictwem jednoczącej się Europy jest pojmowanie godności człowieka jako wartości niezbywalnej i związanej z samym człowieczeństwem istoty ludzkiej. Ta wartość wyznacza zakres wolności i praw człowieka, a więc odnosi się bezpośrednio do zadań instytucji ombudsmana. Zdolność do integracji europejskiej musi być więc badana nie tylko z punktu widzenia resortów gospodarczych, ale w dużym stopniu przez pryzmat przestrzegania wolności i praw. Należy zatem sformułować kolejne pytanie jak z tej perspektywy rysuje się zdolność Polski do integracji europejskiej. Odpowiedź na nie można znaleźć w Informacji, zasadnym będzie jednak już teraz poddanie zagadnienia rozważaniom na trzech płaszczyznach: stanu gwarancji prawnych zawartych w ustawodawstwie, a więc na płaszczyźnie normatywnej, stanu przestrzegania gwarantowanych wolności i praw w działaniach władz publicznych, a więc na płaszczyźnie empirycznej oraz stanu świadomości obywateli o przysługujących im wolnościach i prawach, a więc na płaszczyźnie mentalnej. Jeżeli chodzi o gwarancje podstawowych wolności i praw w polski ustawodawstwie, to – jak już podkreślano – osiągnęło ono standard demokratycznego państwa prawa, a nawet w niektórych dziedzinach znacznie przewyższa poziom państw za takie powszechnie uznawanych. Sprzyja temu ugruntowana pozycja Trybunału Konstytucyjnego, a także regulacja dotycząca polskiego ombudsmana. Rzecznik Praw Obywatelskich ma uprawnienia kontrolne znacznie szersze niż w innych państwach należących do Unii. Porównać je można jedynie z uprawnieniami ombudsmana Finlandii. Dlatego nie dziwi, że rozwiązania polskie są szczegółowo badane w innych krajach i że właśnie polski Rzecznik został poproszony przez ONZ i OBWE o pomoc w budowie podobnych urzędów w niektórych państwach byłego ZSRR, a ostatnio także w Serbii. Znacznie gorzej jest przygotowana Polska do integracji europejskiej, gdy chodzi o przestrzeganie wolności i praw w praktyce, a więc generalnie o egzekucję prawa. Na tę krytyczną ocenę wpływ ma zwłaszcza ograniczona dostępność do sądu, problemy związane z

wykonywaniem prawa do ochrony zdrowia, rozplenienie się w administracji publicznej korupcji, a także wysoki poziom przestępczości, rodzący poczucie zagrożenia. Rzecznik uważa, że nie będziemy w stanie chronić naszych podstawowych wolności i praw bez zwrócenia zasadniczej uwagi, szczególnie w procesie edukacji obywatelskiej, na obowiązki i powinności wobec drugiego człowieka i wspólnoty. Jeżeli tego nie zrobimy, to zaczniemy tęsknić za omnipotentnym państwem, zwiększającym nasze bezpieczeństwo, ale pozbawiającym nas tak niedawno odzyskanej wolności. Objawy takiej tęsknoty są już bardzo widoczne. W procesie integracji przeszkadza nasza bezradność, o której wyżej – w sensie pewnej diagnozy – była już mowa. Zjawisko to wiąże się bezpośrednio z trzecią płaszczyzną, to znaczy ze stanem świadomości w społeczeństwie dotyczącym przysługujących praw i wolności. Najlepszym sposobem – jak już podkreślono – walki z poczuciem bezradności jest szeroko zakrojona edukacja społeczna, zmierzająca do budowy społeczeństwa obywatelskiego, gotowego do przejścia od państwa jak największego zakresu spraw. Przesłanka ta tyczy się również problemu przygotowania obywateli do integracji z Unią Europejską.

Można więc te rozważania zakończyć stwierdzeniem, że także urzędy ombudsmana biorą czynny udział w integracji państw Europy. Ta integracja – jak starano się wykazać – musi być oparta na wspólnym dla wszystkich systemie wartości, w którym człowiek jest zawsze celem działania władzy publicznej i nigdy nie powinien być traktowany przedmiotowo, jako środek do uzyskania określonych rezultatów. Również w roku 2001 Rzecznik Praw Obywatelskich starał się wszechstronnie podejmowanymi działaniami nie dopuścić do tego.

2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa

Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczy wprawdzie w sposób ciągły i systematyczny w procesie legislacyjnym, co nie pozwala mu na formułowanie szczegółowych opinii do poddawanych procedurze przygotowawczej projektów aktów prawnych, jednakże w niektórych wypadkach korzysta z takiej możliwości, zwracając uwagę na pewne kwestie już w toku postępowania legislacyjnego²⁴. Skoncentrowanie uwagi

²⁴ *Wyrazistym przykładem takiego działania jest wystąpienie legislacyjne Rzecznika do Przewodniczącego Komisji do Spraw Reformy Prawa Karnego (RPO/302777/99/II z 7.11.2001 r.) w sprawie propozycji nowych uregulowań oraz*

na wybranych zagadnieniach nie może być jednak odczytywane jako milcząca aprobata dla innych rozwiązań, które są przecież oceniane w trybie następczym między innymi poprzez inicjowanie przez Rzecznika kontroli aktu prawnego przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny, a także sygnalizowanie, w odrębnych postępowaniach, stwierdzonych uchybień sądom i – poprzez wystąpienia o charakterze generalnym – organom, którym przypisane zostało autorstwo konkretnych uregulowań prawnych. Zespolenie powyższych form działania pozwala Rzecznikowi na przedstawianie ocen odnoszących się między innymi do procesu tworzenia prawa, przede wszystkim w aspekcie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Jak wskazano bowiem w złożonej Sejmowi Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2000 rok²⁵ „Do uzasadnionego stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, jest potrzebne prawo nie tylko oparte na wartościach leżących u podstaw polskiej kultury oraz europejskiej cywilizacji i chroniące te wartości, ale także nie pozostawiające luk w regulacji, wewnętrznie i systemowo spójne, przekazujące adresatowi

zmian w obowiązujących przepisach Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego, dotyczące w szczególności stworzenia szerszych mechanizmów korzystania z mediacji, stosowania środków zapobiegawczych wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o fizyczne i psychiczne znęcanie się nad rodziną, przeprowadzanie czynności okazania z udziałem nieletnich pokrzywdzonych i świadków w postępowaniu karnym, a także innych zagadnień. Podobny wymiar miała sygnalizacja Marszałkowi Sejmu braku regulacji prawnych dotyczących wypłaty odsetek od świadczeń pieniężnych wypłacanych nieterminowo funkcjonariuszom tzw. „służb mundurowych” (RPO/331186/00/IX z 18.12.2001 r.). Wystąpienia Rzecznika były podejmowane na różnych etapach procesu legislacyjnego i dotyczyły w sensie przedmiotowym bardzo różnorodnej problematyki – np. wnioskowano o doprecyzowanie zagadnień związanych z zatrzymywaniem prawa jazdy w toku prac nad ustawą – Prawo o ruchu drogowym (do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych – RPO/308294/99II z 17.07.2001 r., a do Prezydenta RP w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie z 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne – RPO/345379/00VI z 19.09.2001 r.).

²⁵ Biuletyn RPO, zeszyt 43, str. 20.

normy prawnej jednoznaczłą dyrektywę postępowania”. Niestety trudno przyjąć, by współczesne prawo, tworzone w trudnym okresie przemian o charakterze ustrojowym, wymogi te w zupełności spełniało. Obecny Rzecznik, a wcześniej troje jego Poprzedników, zmuszony był do licznych sygnalizacji nieprawidłowości, dostrzeżonych w procesie stanowienia prawa. Dochodziło bowiem do konstruowania przepisów zgoła niepotrzebnych, merytorycznie błędnych²⁶, systemowo i wewnętrznie niespójnych oraz prawnie i technicznie wadliwych²⁷. Poziom ustawodawstwa odbiega od reguł przyzwoitej legislacji i musi bardzo niepokoić. Nadmiar przepisów, często ze sobą sprzecznych powoduje rozchwianie systemowe rozwiązań prawnych, wyzwała inflację przepisów tworzonych przez wiele ośrodków decyzyjnych przy pomieszaniu ról uczestników procesu legislacyjnego i odstępieniu od elementów

²⁶ Uwagi krytyczne wzbudziła między innymi ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733), wadliwość postanowień której Rzecznik zakwestionował w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (RPO/384124/01/V z 14.08.2001 r.). Aktualnie z doniesień prasowych wynika, że wymaga ona zastąpienia całkowicie nowym aktem (R. Krupa: „Ustawa o ochronie lokatorów ma odejść w niesławie”, „Rzeczpospolita” C 1 Nr 26 z 31.01.2002 r.). Z podobnie negatywnym odbiorem spotkała się nowelizacja Prawa energetycznego z 21.12.2001 r. (H. Fedorowicz: „Legislacyjny bubel. Przepis pozwalający na zmianę opłat za ciepło nie częściej niż raz w roku może zamiast na korzyść odbiorców zadziałać odwrotnie”, „Rzeczpospolita” C 1, Nr 11 z 14.01.2002 r.).

²⁷ Zostaną omówione w dalszej części opracowania.

planowania postępowania prawotwórczego²⁸. Preferowane są rozwiązania doraźne. Upowszechnia się przekonanie, że wystarczy zmienić przepis, a nieprawidłowości zostaną usunięte. Nie umniejszając roli interwencji legislacyjnej, zwłaszcza na poziomie ustaw, w wielu wypadkach to nie brak właściwych przepisów jest przyczyną nie najlepszego funkcjonowania państwa, lecz brak sprawnej egzekucji prawa i sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Przyczyny opisanego stanu zdają się być wielorakie. Przede wszystkim wymaga rozważenia, czy proces tworzenia prawa został w dostatecznym zakresie zinstytucjonalizowany i uporządkowany. Niewątpliwie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹, a zwłaszcza jej rozdział III („Źródła prawa”) wskazuje na w pełni zamierzony i jednoznacznie zrealizowany zamysł Ustrojodawcy stworzenia w Konstytucji RP podmiotowo i przedmiotowo zamkniętego systemu prawa powszechnie obowiązującego. W rozdziale tym zamieszczono pewne dyrektywy legislacyjne (dotyczące rozporządzeń i formułowania upoważnień, w tym wytycznych do wydawania aktów wykonawczych). Nie zawarto jednak zapowiedzi ustawowego określenia zasad tworzenia prawa, co oczywiście nie stoi na przeszkodzie podjęciu

²⁸ *Należy tu odnotować próbę podsumowania, a także oceny, działalności prawotwórczej Sejmu poprzedniej kadencji dokonanej na listopadowym (w 2000 r.) seminarium w Gdańsku (por. A. Szmyt, *Dokonania Sejmu III kadencji i ich społeczna ocena*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001), gdzie wskazano na prowadzenie prac legislacyjnych przede wszystkim w trzech płaszczyznach: dostosowującej prawo do wymogów konstytucyjnych, obejmującej pakiet reform ustrojowych oraz harmonizującej prawo polskie z prawem Unii Europejskiej). W Sejmie III kadencji do Łaski Marszałkowskiej wniesiono łącznie 1158 projektów aktów. Proces ustawodawczy zakończono w stosunku do 636 ustaw, z których zostało ogłoszonych 619 ustaw. pozostałych 17 ustaw nie znalazło się w systemie prawnym w związku z nie uchwaleniem ustawy przekazanej przez Prezydenta Sejmowi do ponownego rozpatrzenia lub z powodu negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy (cyt. za raportem nr 199, opracowanym przez Zespół Integracji Europejskiej Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, styczeń 2002, str. 1). Z Sejmowej bazy danych wynika jednak, że Prezydent skorzystał z prawa wnioskowania o ponowne rozpatrzenie ustawy 28 razy.*

²⁹ *Dz. U. Nr 78, poz. 483.*

takiej inicjatywy, zwłaszcza, że końcowy fragment procesu legislacyjnego (promulgacja) znalazł już uregulowanie³⁰. Nie można jednocześnie pominąć, że na podstawie art. 75 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw³¹ utraciła moc obowiązującą uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³², której rozwiązania zasługiwały na pozytywną ocenę. Regulacja ta, stanowiąca wzorzec postępowania dla osób czynnie uczestniczących w procesie tworzenia prawa w strukturach administracji rządowej i dyscyplinująca ich działania, wymaga więc przywrócenia po stosunkowo niewielkich zmianach. Nadmienić także należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jak dotąd nie wydano odrębnej ustawy o prawie miejscowym, a szczegółowe regulacje są rozproszone w ustawach normujących ustrój poszczególnych szczebli podziału terytorialnego państwa. Nawet najlepsza regulacja prawna procedury legislacyjnej pod względem racjonalizacji tego procesu nie przyniesie zamierzonego efektu, jeżeli nie zostaną równocześnie spełnione inne wymogi z zakresu poprawności praktyki prawodawczej, w tym nie ulegnie poprawie poziom kultury prawnej i politycznej. Racjonalnego prawodawcę powinna cechować powściągliwość w podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych, a każda z nich wymagałaby rozważań co do możliwości dalszego stosowania dotychczasowych instytucji i środków prawnych i potrzeby zharmonizowania zamierzenia prawotwórczego z istniejącymi rozwiązaniami systemowymi. Wskazane przykłady wskazują, że podobnie jak to ma miejsce w całym systemie prawa również reguły jego stanowienia dalekie są od zupełności. Stan ten zatem powinien ulec zmianie, podobnie jak praktyka tworzenia prawa. Charakterystycznym przykładem braku koniecznej regulacji prawnej, pomimo powszechnej świadomości potrzeby jej uchwalenia, może być problematyka stanów

³⁰ *Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz.U. Nr 62, poz. 718).*

³¹ *Dz.U. Nr 120, poz. 1268.*

³² *Monitor Polski Nr 44, poz. 310.*

nadzwyczajnych, określonych w rozdziale XI Konstytucji, która powinna zostać dopełniona wejściem w życie czterech ustaw, normujących materię stanu klęski żywiołowej, stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Ustawy te nie zostały do końca 2001 r. uchwalone, pomimo tego, że ich cały pakiet został przez Prezydenta RP wniesiony jeszcze do Sejmu III kadencji jesienią 1997 r.³³, a następnie ponowiony w Sejmie IV kadencji³⁴. Mając na uwadze, że dotychczasowe regulacje nie stwarzają właściwych warunków reagowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podnosił ten problem przede wszystkim w odniesieniu do klęsk żywiołowych³⁵. Sprawa stanów nadzwyczajnych nabiera też nowego znaczenia w świetle tragicznego zamachu terrorystycznego z 11 września 2001 r. na obiekty użyteczności publicznej i budynki rządowe w Stanach Zjednoczonych³⁶. Podobny wymiar ma tu zaniechanie wykonania dyspozycji konstytucyjnych z art. 68 Ustawy Zasadniczej. Bez określenia zakresu bezpłatnych świadczeń zdrowotnych przysługujących obywatelom trudno jest mówić o reformie służby zdrowia. Brak jest nadal ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, bardzo często są sygnalizowane w tym zakresie luki w legislacji. Nie od rzeczy będzie tu wskazanie, że prace nad tą ustawą zapoczątkował już Sejm „kontraktowy”. Wymagają sfinalizowania prace nad społecznie ważką instytucją wolontariatu, która

³³ *Druki Sejmowe Nr 7, 8, 9 i 66.*

³⁴ *Druki Sejmowe Nr 14, 15, 16 i 17 – poddane pierwszemu czytaniu na 3 posiedzeniu Sejmu w dniu 3.11.2001 r.*

³⁵ *Np. w Informacji RPO za 2000 rok, tamże str. 195-196 oraz w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów RPO/352818/00/X z 7.02.2001 r.*

³⁶ *W tym aspekcie wymaga także podkreślenia, że nadal wymaga usunięcia luka w prawie dotycząca eksploatacji i utrzymania schronów i budowli ochronnych. Brak przepisów w tym zakresie powoduje, że nie można ustalić na kim spoczywają obowiązki dotyczące wymienionych obiektów.*

wymaga ujęcia w ramy prawne³⁷. Abstrahując od istotnych pożytków z działań wolontariuszy podkreślenia wymaga także i to, że dzięki wolontariatowi można zdobyć pewne doświadczenie zawodowe, co jest szczególnie ważne dla tych społeczników, którzy znaleźli się wśród osób poszukujących zatrudnienia na trudnym i wąskim rynku pracy, dotkniętym szczególnie groźnym, bo generującym biedę i niedostatek, zjawiskiem bezrobocia. Poprzedni Sejm nie zdołał także normatywnie określić zjawiska lobbingu, chociaż jest to pożądane przede wszystkim z uwagi na niebezpieczeństwo korupcji. Natomiast z zadowoleniem Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął uchwalenie w dniu 6 września 2001 r. oczekiwanej od dawna ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁸, zgodnie z zapowiedzią zawartą w art. 61 Konstytucji. Rzecznik niezmiennie podkreślał i podkreśla rangę tego prawa i jego znaczenie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego i prawidłowego kształtowania mechanizmów życia publicznego, czynienia przejrzystymi decyzji władz publicznych, przeciwdziałania korupcji. Przyjęcie tej regulacji miało także znaczenie porządkujące, jeśli się zważy, na niemal trzyletnie już obowiązywanie ustawy z dnia 11 marca 1999 r. o ochronie informacji niejawnych³⁹, która jakkolwiek niezbędna, może stanowić jedynie wyjątek od reguły. Wskazując na wagę dostępu do informacji publicznej należy w aspekcie legislacyjnym z ubolewaniem podkreślić, że organy tworzące prawo nie zawsze przestrzegają zasady oddzielenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosowną *vacatio legis*. W rezultacie większość obywateli, zaskakiwana nowymi przepisami, nie jest w stanie zapoznać się z odpowiednim wyprzedzeniem z konkretnymi uregulowaniami, przede wszystkim ustaw i rozporządzeń⁴⁰,

³⁷ *Projekt takiej ustawy jest przygotowywany w formie inicjatywy rządowej pod nazwą: „ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz o zmianie innych ustaw”.*

³⁸ *Dz.U. Nr 112, poz. 1198.*

³⁹ *Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.*

⁴⁰ *Na przykład: ustawa z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów weszła w życie z dniem ogłoszenia, to jest 10.07.2001 r., a ustawa z 17.12.2001 r., nowelizująca ustawy o funduszu alimentacyjnym, o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i*

niejednokrotnie mających dla nich życiowe znaczenie. Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje i upowszechnia to w swych publicznych wystąpieniach, by zasadą było, aby akty prawne wchodziły w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, a krócej tylko w wyjątkowych, uzasadnionych sytuacjach. Brak okresu dostosowawczego jest szczególnie dotkliwy w odniesieniu do przepisów bezpośrednio wkraczających w sferę wolności i praw obywatelskich. Równie groźnym zjawiskiem może być wprowadzanie przepisów z mocą wsteczną, na co Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Marszałka Sejmu⁴¹ na przykładzie ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Ustawa ta, ogłoszona 21 stycznia 2000 r.⁴², zobowiązywała pracodawców (zakłady służby zdrowia) do wyrównania niektórych wynagrodzeń dla pracowników od dnia 1 października 1999 r. Wprowadzenie z mocą wsteczną przepisów zobowiązujących podmioty zatrudniające do wyrównania pracownikom niektórych wynagrodzeń, przy braku zabezpieczenia finansowego tych wypłat – co zmusiło pracodawców do szukania pokrycia finansowego tego zobowiązania w posiadanych środkach finansowych na inne cele – prowadziło do powstawania konfliktów między stronami stosunków pracy i w rezultacie do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady ochrony zdrowia, wynikającej z art. 68 Konstytucji. Niejako już klasycznym przykładem błędów legislacyjnych popełnionych przy tworzeniu rozwiązań

wychowawczych oraz o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa ogłoszona 29.12.2001 r. zaczęła obowiązywać 1.01.2002 r. W tym miejscu wymaga również podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 25.04.2001 r. w sprawie K. 13/01 sformułował jednoznaczny pogląd, iż z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla obywatela” (OTK nr 4 z 2001 r., str. 466 oraz wskazane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z lat 1994-1996).

⁴¹ RPO/340581/00/VIII z 8.02.2001 r. Na niedopuszczalność norm prawnych o charakterze retroaktywnym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w wystąpieniu RPO/383247/01/IV z 13.11.2001 r., na tle przypadku art. 393 Kpc, przyjmującego zasadę „bezzwłocznego działania ustawy nowej”.

⁴² Dz.U. Nr 3, poz. 28.

ustawowych (również w sferze stosunków pracowniczych w służbie zdrowia) jest problem przyrostu płac dla pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nieprecyzyjnie unormowany przez ustawę z dnia 23 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń przedsiębiorców oraz ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁴³. Wskutek wieloznaczności sformułowanego przepisu (art. 4a) powstała wątpliwość, czy oczekiwana przez pracowników podwyżka ma im gwarantować przyrost płacy o kolejne 203 zł w każdym kolejnym miesiącu 2001 r. (co stanowiłoby niemożliwe do udźwignięcia dla państwa brzemie finansowe), czy też powinna ograniczyć się jedynie tylko do takiej kwoty wypłaconej tylko w styczniu ubiegłego roku (a więc zgodnie z założeniem przyjętym u podstaw projektowanego rozwiązania). Oba sposoby rozumienia wydawały się dopuszczalne w świetle interpretacji gramatycznej przepisu i w ten zróżnicowany, dwubiegunowy sposób były odczytywane przez różne gremia. Za tę wieloznaczność obwiniano nie właściwości natury językowej, lecz ustawodawcę, tym bardziej, że wątpliwości co do brzmienia przepisu były podnoszone już w toku prac parlamentarnych⁴⁴. W konsekwencji wadliwie skonstruowana norma przyczyniła się do opieszałego wdrażania ustawy i licznych procesów o wypłatę świadczenia⁴⁵. Na tym tle zachowują aktualność wcześniej prezentowane poglądy o wadach konstrukcyjnych aktów prawnych. Wiele z nich (dotyczy to również ustaw) jest redagowana językiem rozwlekłym i opisowym, bez uwzględnienia podstawowych elementów wypowiedzi normotwórczej. Powoduje to pozbawienie przepisów cechy

⁴³ Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 45. Ustawa ta została w listopadzie 2001 r. zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁴ Przykład ten jest argumentem na rzecz prezentowanej przez przedstawicieli doktryny prawniczej i media tezy, że w Polsce prawo tworzone jest żywiołowo, często pod kątem politycznych potrzeb, bez dbałości o przestrzeganie prawidłowych zasad techniki legislacyjnej (por. notkę R. Krupy: „Za dużo polityki w prawie {Legislatora nie zawsze się słucha}”, Rzeczpospolita, Nr 297 z 20.12.2001 r.).

⁴⁵ W ich toku pozwani bronią się zarzutem niejasności przepisów i brakiem środków na podwyżki.

normatywności, i co jest szczególnie ważne dla adresata normy, ogranicza ich czytelność. Dodatkowo występuje brak jednolitości terminologicznej, mieszanie pojęć, przypadkowość w określaniu prawnego wzorca sposobu załatwiania poszczególnych spraw. Załamuje to, podstawową z punktu widzenia interesu odbiorcy normy prawnej, zasadę komunikatywności prawa, dezorientuje obywateli, ujemnie wpływa na ochronę ich praw i sprawność działania organów władzy publicznej, przysparza pracy orzeczniczej Trybunałowi Konstytucyjnemu i sądom. W stanowionych aktach prawnych występuje przypadkowość w oznaczaniu oznaczania takich samych prawnych form działania różnymi określeniami, wymiennie stosując takie pojęcia jak np. „orzeczenie”, „decyzja”, „upoważnienie”, „rozstrzygnięcie”. Ta sama w istocie prawna forma działania jest nazywana wymiennie „uzgodnieniem” lub „ustaleniem”. Z kolei takie pojęcia jak „atest”, „certyfikat”, „zaświadczenie” oznaczają niekiedy decyzję administracyjną. Podobnie, w sposób przemienny używane są takie określenia jak „zezwolenie”, „koncesja”, czy „licencja”. W konsekwencji pogłębia to chaos terminologiczny i jest niejednokrotnie wykorzystywane dla obchodzenia prawa lub stosowania go w sposób sprzeczny z zamysłem ustawodawcy. W wielu przypadkach brak jest w aktach rangi ustawowej zdefiniowania używanych w nich pojęć, czego przykładem może być obszar prawa energetycznego⁴⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Wiceprezesowi Rady Ministrów – Ministrowi Gospodarki, a wcześniej Prezesowi Urzędu Energetyki, że Prezes ten może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia albo cofnąć udzielone zezwolenie (art. 49 ust. 1 ustawy). Podstawową przesłanką jest tu działanie przedsiębiorstwa na rynku konkurencyjnym, jednak żaden z przepisów Prawa energetycznego nie zawiera ustawowej definicji pojęcia „rynek konkurencyjny”. Kwestia ta ma zaś podstawowe znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady swobody gospodarczej wynikającej z art. 22 Ustawy Zasadniczej⁴⁷. Przedstawione i poddane wyżej krytyce uchybienia są przykładem językowej wieloznaczności oraz braku wizji całościowego obszaru, tworzonej często w pośpiechu, regulacji i jej

⁴⁶ Ustawa z 10.04.1997 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.).

⁴⁷ RPO/356535/01/V z 19.09.2001 r.

powiązań z już obowiązującymi unormowaniami. To ostatnie niedociągnięcie widać między innymi w obszarze prawa administracyjnego, w którym dostrzega się niezharmonizowanie ogólnego postępowania administracyjnego (Kpa) z postępowaniem sądowno-administracyjnym. Zakres tego Kodeksu ograniczony jest bowiem do działań administracji w formie decyzji i postanowień, natomiast kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego objęte są także inne akty i czynności organów administracyjnych. Występuje rozbieżność uprawnień organów wyższego stopnia w obrębie Kpa. Postępowanie podatkowe nie wykazuje cech spójności z ogólnym postępowaniem administracyjnym. Ograniczony jest zakres gwarancji procesowych w postępowaniu podatkowym. Brak jest konsekwencji w konstruowaniu kompetencji do rozpoznawania środków odwoławczych w sprawach, w których organy administracji wydają decyzje administracyjne. Nie ma jednolitej koncepcji regulowania spraw dyscyplinarnych i z zakresu odpowiedzialności zawodowej. Nie we wszystkich sprawach tego rodzaju jest zapewniona ochrona sądowa. Niejednokrotnie tego samego dnia uchwalane są ustawy dotyczące pokrewnej materii, co można dostrzec na przykładzie przyjętych 26 kwietnia 2001 r. ustaw: o dopłatach do oprocentowania kredytów na własne mieszkanie oraz drugiej: o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych⁴⁸. Podobne sprzeczności można zaobserwować w przepisach umiejscowionych w innych gałęziach prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁴⁹, dostrzegając antynomię rozwiązań, sygnalizował potrzebę ujednoczenia przepisów normujących właściwość funkcjonalną sądów w drugiej instancji w sprawach o wykroczenia poprzez skorelowanie odpowiednich unormowań procedury wykroczeniowej z uregulowaniami prawa o ustroju sądów powszechnych. Obok konsekwencji przykładowo wymienionych uchybień dotkliwie daje się zauważyć również niedocenianie wagi przeprowadzenia na etapie projektowania poszczególnych rozwiązań prawnych symulacji kosztów finansowych (zwłaszcza dla budżetu), jakie niesie za sobą uchwalenie aktu normatywnego. Tymczasem w wielu wypadkach wyliczenia takie są

⁴⁸ *Ogłoszonych odpowiednio w Dz.U. Nr 74, poz. 784 i Nr 76, poz. 803.*

⁴⁹ *RPO/390261/01/II z 10.10.2001 r.*

nieprecyzyjne, bądź powierzchowne, oderwane od realnego stanu finansów państwa⁵⁰. Tolerowanie takich uchybień w toku procesu legislacyjnego może powodować bardzo groźne skutki w praktyce stosowania prawa, zwłaszcza wtedy gdy z braku środków finansowych nowe rozwiązania prawne nie mogą zostać wprowadzone w życie. Informacje o skutkach finansowych danej regulacji są zamieszczane w uzasadnieniach projektów aktów prawnych. Te ostatnie są niestety najczęściej nadmiernie lakoniczne i nie odpowiadają wymogom ustalonym w art. 31 ust. 2 Regulaminu Sejmu⁵¹. Podobnie rzecz się ma z formułowaniem w projektach ustaw upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, co zostało zadekretowane w art. 92 ust. 2 (zdanie drugie) Konstytucji⁵². Wadliwość konstruowania takich upoważnień jest niejednokrotnie przedmiotem interwencji Rzecznika i wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2001 r.⁵³ w sprawie wypłaty premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych

⁵⁰ Na przykład wśród nie podpisanych przez Prezydenta RP ustaw znalazły się (ze względu na konsekwencje dla budżetu państwa) ustawy uchwalone 5.07.2001 r.: o dodatku rodzinnym dla rodzin wielodzietnych oraz o corocznym dodatku rodzinnym.

⁵¹ Uchwała Sejmu z 30.07.1998 r. (Monitor Polski Nr 44, poz. 618 ze zm.).

⁵² „Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14.12.1999 r. w sprawie K. 10/99 sformułował podstawowe zasady wyrażające istotę pojęcia „wytycznych” oraz zdefiniował samo pojęcie, powracając do tego problemu także w późniejszych orzeczeniach (np. w uzasadnieniu wyroku z 27.06.2000 r. sygn. K. 20/99, OTK Nr 5 z 2000 r., str. 737-739 lub w motywach wyroku z 10.09.2001 r. sygn. K. 8/01, OTK Nr 6 z 2001 r., str. 865-866).

⁵³ RPO/370093/01/V.

premier gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁴ nie tylko z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także z art. 92 Ustawy Zasadniczej. Rzecznik podkreślił między innymi, że art. 3 ust. 5 wymienionej ustawy przekazuje do szczegółowego uregulowania materię, która nie została unormowana na poziomie ustawy, nie spełnia zatem warunków określonych w art. 92 Konstytucji. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której konstytucyjne prawa obywateli, w tym przypadku chronione art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji prawo do premii gwarancyjnej, są całkowicie dowolnie reglamentowane przez organy władzy wykonawczej. W świetle zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji niedopuszczalne jest wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego⁵⁵. Podobne wystąpienie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 13 grudnia 2001 r.⁵⁶ do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie blankietowego charakteru upoważnienia zawartego w art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie⁵⁷, delegującego Ministra Sprawiedliwości w sposób sprzeczny z art. 92 Konstytucji do uregulowania zasad pobierania przez notariuszy taksy notarialnej. Upoważnienie to nie spełnia wymogu szczególności i nie zawiera stosownych wytycznych. Brak ich także w innych przepisach ustawy. Omówiony stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości może w sposób niemalże całkowicie dowolny kształtować merytoryczną treść rozporządzenia. Dzieje się tak pomimo, iż materia przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia bezpośrednio dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw majątkowych – zarówno notariuszy jak również ich klientów. Należałoby oczekiwać w tym zakresie stałej ewolucji procesu prawotwórczego we właściwym, konstytucyjnym, kierunku – kontrolowanym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Gdy mowa o aktach wykonawczych to obawy wywołuje nie tylko ich poprawność i ilość,

⁵⁴ *Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 z późn. zm.*

⁵⁵ *Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13.11.2001 r. (sygn. akt K. 16/2001) orzekł, że art. 3 ust. 5 wymienionej ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji, a utrata mocy obowiązującej tego przepisu następuje z dniem 12.08.2001 r.*

⁵⁶ *RPO/392969/01/IV.*

⁵⁷ *Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.*

pogłębiająca w licznych przypadkach rozchwianie systemu prawnego, ale także zaniedbania w terminowym wydawaniu⁵⁸. Niewydolność legislacyjna resortu zdrowia skutkowałą rażącym opóźnieniem w wydawaniu przepisów wykonawczych do ustaw uchwalonych w poprzednich latach (np. ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy o zawodzie lekarza) oraz niewydaniem aktów wykonawczych do nowo uchwalanych ustaw (np. ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach⁵⁹, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej⁶⁰, znowelizowanej ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁶¹). Brak niektórych z tych przepisów (np. dotyczących dokumentacji medycznej) bądź ich niedostosowanie do reformy ochrony zdrowia (np. przepisu stanowiącego podstawę do zwrotu kosztów przejazdu do odległego zakładu opieki zdrowotnej lub lekarza, przepisu w sprawie badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych, przepisu w sprawie zasad orzekania o stopniu niepełnosprawności) powodował naruszenie i kwestionowanie ustawowych uprawnień obywateli. Nie wydano zapowiadanych regulacji (np. w sprawie specjalizacji farmaceutów, w sprawie przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców) oraz nie usunięto oczywistych nierówności w zakresie traktowania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych. Funkcjonowały przepisy zawierające, kwestionowane przez Rzecznika, niekonstytucyjne delegacje upoważniające Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych do ustalenia opłaty za wydanie zezwolenia na wykonywanie praktyki oraz Krajową Radę Psychologów do ustalenia standardów kształcenia podyplomowego, a także rozporządzenia wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego (np. w sprawie wykazu stanowisk

⁵⁸ Ostatnio w mediach została upowszechniona informacja, że Ministerstwo Zdrowia zalega z opracowaniem około 330 aktów wykonawczych do ustaw, brak jest aktów wykonawczych do ustawy o dostępie do informacji i wielu innych.

⁵⁹ Ustawa z 6.09.2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. Nr 126, poz. 1384).

⁶⁰ Ustawa z 27.07.2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. Nr 100, poz. 1083).

⁶¹ Ustawa z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.).

bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych oraz warunków, jakie powinni spełniać zatrudnieni na tych stanowiskach oraz prowadzący pojazdy szynowe⁶², w sprawie warunków i trybu usprawiedliwiania niestawiennictwa oskarżonych, świadków i innych uczestników procesu karnego z powodu choroby⁶³).

Sytuacje takie możnaby odnieść i do działalności (a raczej zaniechań) w innych resortach. Przykładowo – ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej w nowelizacji z dnia 4 listopada 1999 r. zobowiązała Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wydania szeregu przepisów wykonawczych wskazanych w art. 1 ustawy. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że dotychczas wydano tylko dwa rozporządzenia (dotyczące związków sportowych i stypendiów sportowych) pozostałe zaś kwestie są nadal uregulowane w zarządzeniach Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki chociaż w świetle art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przepisy te nie mogą być uznawane za źródło powszechnie obowiązującego prawa. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o pilne wydanie wskazanych w ustawie przepisów wykonawczych⁶⁴. Minister Edukacji Narodowej i Sportu poinformował Rzecznika o stanie prac nad rozporządzeniami dotyczącymi kultury fizycznej i sportu oraz zapewnił, że Ministerstwo dokłada wszelkich starań wspólnie z Urzędem Kultury Fizycznej i Sportu, aby przepisy wykonawcze w dziedzinie kultury fizycznej i sportu stały się powszechnie obowiązujące zgodnie z Konstytucją RP⁶⁵. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie monituje organy stanowiące prawo, wskazując na stwierdzone zaległości legislacyjne, które w skrajnych wypadkach wręcz uniemożliwiają wdrażanie i stosowanie rozwiązań ustawowych. Przykładem może tu być wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki

⁶² RPO/386282/01/I z 14.08. i 7.11.2001 r. do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

⁶³ RPO/385906/01/I z 23.08.2001 r. do Ministra Sprawiedliwości.

⁶⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 18, poz. 889 – RPO/358763/00/I z 26.03.2001 r.

⁶⁵ Pismo z 10.04.2001 r.

Społecznej z dnia 6 czerwca 2001 r.⁶⁶ w sprawie braku aktów wykonawczych do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁷. W wystąpieniu tym Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że w dalszym ciągu obowiązują akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy z dnia 12 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Są to: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent, rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych. Z analizy skarg wynika, że stosowanie „starych” rozporządzeń w nowym porządku prawnym ukształtowanym przepisami ustaw reformujących system ubezpieczeń społecznych sprawia wiele trudności organom rentowym i budzi wątpliwości co do prawidłowości takiego stanu rzeczy, tym bardziej, że nowe przepisy obowiązują już od 1999 r. Dotyczy to w szczególności ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent lub zmniejszania emerytury lub renty. Opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych wynikają także z tego, że dopiero na etapie ich opracowywania projektodawcy dostrzegają wadliwości w sformułowaniu przepisów upoważniających i inne braki w uchwalonej regulacji, w tym brak jej spójności wewnętrznej i z innymi aktami obowiązującymi już w systemie prawa. To z kolei wpływa na mnożenie nowelizacji ustaw i nienadążanie, mimo starań zwłaszcza Kancelarii Sejmu, o przygotowywanie tekstów jednolitych. Roczniki Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego przybierają postać wielotomowych zbiorów, których

⁶⁶ RPO/373598/01/III.

⁶⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.

wertowanie zabiera coraz więcej czasu i pracochłonnych ustaleń co do obowiązywania poszczególnych przepisów. Utrudnienia te łagodzą, lecz nie usuwają całkowicie teksty „ujednolicane”, zamieszczane w elektronicznych bazach danych typu „LEX” oraz publikowane na łamach prasy (np. na tzw. „żółtych stronach” dziennika „Rzeczpospolita” – kolumny „Prawo co dnia”). Opracowania te, podobnie jak oficjalnie ogłaszane teksty jednolite przepisów, dezaktualizują lawinowo narastające nowelizacje. Brak także precyzji i skrupulatności w formułowaniu przepisów przejściowych i końcowych w aktach prawnych a nawet zaniedbywanie ich zamieszczenia. Przykładem może tu być trudny do wytłumaczenia przypadek odniesiony do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o regulacji rynku cukru⁶⁸, która pozostawia równocześnie w mocy ustawę z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym⁶⁹. Ostatnio kolejne zastrzeżenia wzbudził sposób wprowadzenia w życie od 1 stycznia 2002 r. tzw. „ustaw okołobudżetowych”, które dotyczą między innymi szczególnie wrażliwej społecznie sfery praw socjalnych, w tym zasiłków przedemerytalnych, pielęgnacyjnych oraz urlopów macierzyńskich. Zaniedbanie precyzyjnego określenia przepisów przejściowych do tych regulacji i związane z tym brakiem komplikacje w realizacji zmodyfikowanych przepisów zwielokrotniły wnioski o dokonanie zmian w pośpiesznie uchwalanych przepisach⁷⁰. Formułując, w sposób z konieczności przykładowy, powyżej przedstawione uwagi nie można pozostawić na uboczu refleksji, że organom tworzącym prawo nie zawsze towarzyszyła „orientacja” na przepisy Ustawy Zasadniczej. Tymczasem regułą powinno być konfrontowanie, już na etapie projektowania regulacji, jej rozwiązań z postanowieniami Konstytucji RP. Tekst Konstytucji musi być stałym narzędziem interpretacyjnym nie tylko w

⁶⁸ *Dz.U. Nr 76, poz. 810.*

⁶⁹ *Dz.U. Nr 98, poz. 473.*

⁷⁰ *Por. artykuł J. Kroner „Pisane na kolanie” („Rzecznik Praw Obywatelskich powinien przyrzeć się najnowszym przepisom prawa socjalnego”), „Rzeczpospolita”, C 1, Nr 18 z 22.01.2002 r.*

procesie stosowania, ale również stanowienia prawa. Przestrzeganie takiego trybu postępowania pozwoliłoby w następstwie uniknąć nieodzownych w wypadkach sprzeczności z aktami wyższego rzędu ingerencji Trybunału Konstytucyjnego, który nie może zastępować ustawodawcy, a jego orzeczenia nie zawsze są w stanie usunąć skutki stosowania wadliwych przepisów. Nieodzowna jest tu pełna znajomość Konstytucji i jej wykładni przez wszystkie osoby uczestniczące w procesie stanowienia prawa. Szczególny obowiązek spoczywa na służbach legislacyjnych, których profesjonalizacja i ustawiczne poszerzanie i doskonalenie wiedzy stają się potrzebą chwili, zwłaszcza w sytuacji, gdy jednym z istotnych zadań procesu prawotwórczego jest dostosowanie polskiego prawa do rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej. Zarazem, co już wyżej sygnalizowano, Rzecznik Praw Obywatelskich, uważa iż często skorzystanie z drogi zmian w prawie jest podyktowane nadmierną wiarą w onnipotencję normy prawnej i przeświadczeniem, że wydanie nowych przepisów przesądzi o rozstrzygnięciu problemu, bez obiektywnego rozważenia możliwości jakie daje obowiązujący stan prawny. Z poczynionych obserwacji wynika, iż zbyt rzadko wykorzystuje się możliwości egzekwowania istniejących uregulowań, zastępując ich stosowanie nowymi unormowaniami, mnożącymi byty prawne i sprzyjającymi niespójności systemu prawnego i poszczególnych aktów prawnych. Polskie prawo – jak już wykazano – nie jest wprawdzie doskonałe, ale mimo wnioskowanych w różnych wystąpieniach korekt nie wymaga generalnych zmian i nie odbiega od średniego europejskiego poziomu. Natomiast realizacja wielu norm prawnych, w tym dotyczących bezpośrednio praw obywatelskich gwarantowanych przepisami Konstytucji, rozmywa się i wydłuża w czasie na skutek ułomności w funkcjonowaniu istniejących instytucji prawnych i wadliwym, bądź opieszałym egzekwowaniu wydawanych rozstrzygnięć.

3.

Prawo do sądu i właściwej

procedury prawnej

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Symetrycznym uzupełnieniem tej zasady jest art. 77 ust. 2

Ustawy Zasadniczej, z którego wynika zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu zostało jednocześnie zagwarantowane równoległe także w pojedynczych przepisach konstytucyjnych, odnoszących się do poszczególnych typów spraw. Dotyczy to sądowej kontroli pozbawienia wolności (art. 41 ust. 2), prawa do obrony (art. 42 ust. 2), przepadku rzeczy (art. 46), władzy rodzicielskiej (art. 48 ust. 2), ekstradycji (art. 55 ust. 3), pozbawienia udziału w referendum oraz prawa wybierania (art. 62 ust. 2) i skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1). Prawa różnych podmiotów do ochrony sądowej mogą wynikać także z ustaw zwykłych. Stan prawny upoważnia zatem do stwierdzenia, że prawo do sądu jest zapewnionym konstytucyjnie publicznym prawem jednostki. Realizacja prawa do sądu w polskich warunkach może niestety świadczyć o pewnej pozorności praw, jakie obywatelom w tym względzie gwarantuje Konstytucja i ustawodawstwo zwykłe. Od strony przepisów jest ono zagwarantowane na poziomie standardów międzynarodowych, ale głęboki kryzys jaki przeżywa polskie sądownictwo powoduje, że korzystanie z tego prawa w niektórych sytuacjach jest znacznie utrudnione, a nawet wręcz staje się fikcją, przede wszystkim ze względu na przewlekłość postępowania sądowego, a w dalszej kolejności nieskuteczność postępowania egzekucyjnego. Przyczyn tych zjawisk należy upatrywać przede wszystkim w trudnych warunkach pracy sądów i niewystarczającym finansowaniu ich działalności, braku zaspokajania potrzeb organizacyjnych i materiałowych. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy ma także poszerzanie kognicji sądów, co samo w sobie stanowi element wysoce pozytywny, mający istotne znaczenie dla utrwalania mechanizmów właściwych demokratycznemu państwu prawa. W tych uwarunkowaniach szczególnego znaczenia nabiera zagrożenie konstytucyjnej zasady, traktującej o prawie obywatela do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Podobnie jak w latach ubiegłych także i w 2001 r. przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich był problem przewlekłości postępowania sądowego. Dodatkowy bodziec w tej kwestii dało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu m.in. z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce. W rozstrzygnięciu tym – oprócz stwierdzenia naruszenia art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez przewlekłe prowadzenie postępowania – stwierdzono także naruszenie art. 13 Konwencji z powodu braku w polskim systemie prawnym skutecznego środka odwoławczego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości procesu. Pogląd ten stanowi w istocie zalecenie wprowadzenia do polskiego systemu

prawnego środka odwoławczego na przewlekłe postępowanie przed sądem. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁷¹ o udzielenie informacji, czy w związku ze wskazanym orzeczeniem planowane są prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego unormowania, pozwalającego na złożenie skargi na przewlekłość postępowania. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że brak w polskiej procedurze karnej środka prawnego, którym strona mogłaby posłużyć się w przypadku przewlekłości postępowania sądowego może powodować dalsze skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w niektórych państwach europejskich – Hiszpanii i Szwecji – prawo przewiduje możliwość złożenia skargi do sądu w przypadku przewlekłości postępowania. Wskazać nadto należy na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(86)12 z dnia 16 września 1986 r. w sprawie środków zmierzających do zapobiegania i zredukowania wzrastającego obciążenia sądów. W Rekomendacji tej zwrócono uwagę, iż wzrost liczby spraw wpływających do sądów oraz obciążenie zadaniami nie związanymi z wymiarem sprawiedliwości stwarza zagrożenie dla realizacji uprawnienia określonego w art. 6 ust. 1 Konwencji. W celu zapobieżenia temu zagrożeniu Komitet proponuje między innymi: zwiększenie możliwości polubownego załatwiania sporów (także poprzez arbitraż); stopniowe redukcje obciążenia sędziów zadaniami nie związanymi z wymiarem sprawiedliwości (np. prowadzeniem rejestrów gospodarczych); upowszechnianie, w miarę możliwości jednoosobowych składów sądu w sprawach rozpatrywanych w pierwszej instancji; systematyczne badania nad obciążaniem poszczególnych sądów w celu podjęcia kroków dla bardziej równomiernego ich obciążenia; zapewnienie odpowiednich środków gwarantujących sprawne funkcjonowanie sądów. Kwestia potrzeby zapobiegania przewlekłości postępowania przed sądami została poruszona także w Rekomendacji Nr R(94)12 z dnia 13 października 1994 r. w sprawie niezawisłości, efektywności i roli sędziów. W Rekomendacji tej Komitet podkreśla, iż dla usprawnienia załatwiania spraw przez sądy państwo powinno między innymi zagwarantować sędziom właściwe warunki do wypełniania ich obowiązków, w tym na przykład: należy zatrudnić odpowiednią liczbę sędziów oraz zapewnić im możliwość

⁷¹ RPO/365780/01/II z 13.02.2001 r.; por. także wcześniejsze wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości (RPO/314654/99/IV z 21.04.2000 r. w sprawie przewlekłości w postępowaniach cywilnych).

stałego podnoszenia kwalifikacji; sędziowie powinni być wynagradzani odpowiednio do statusu ich urzędu i ciężaru spoczywającej na nich odpowiedzialności; sądy powinny być wyposażone w odpowiednie urządzenia techniczne – w tym elektroniczne bazy danych oraz zatrudniać odpowiednią liczbę wykwalifikowanego personelu pomocniczego; sędziowie nie powinni zajmować się zagadnieniami nie związanymi z wymiarem sprawiedliwości; niezbędne jest także zagwarantowanie bezpieczeństwa w budynkach sądów i bezpieczeństwa osobistego sędziów.

Odnosząc się do powyższych kwestii Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że w podległym mu resorcie przygotowano projekt ustawy o środkach prawnych przeciwko naruszaniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustawa ma umożliwić skuteczną realizację tego prawa określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Od kilku lat do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski, w których obywatele podnoszą zarzut przewlekłego procedowania w sprawach uregulowanych ustawą z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁷². W tej kwestii Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁷³ przedkładając propozycje odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i prawnych⁷⁴.

Kolejnym problemem, sygnalizowanym we wpływających do Rzecznika wnioskach, jest zwłoka w wypłacaniu prawomocnie zasądzonych – na mocy przepisów cyt. wyżej ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. – odszkodowań dla osób represjonowanych lub ich rodzin. Z uzyskanych w tej materii wyjaśnień prezesów sądów okręgowych (do których

⁷² *Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.*

⁷³ *RPO/387889/01/II z 7.11.2001 r.*

⁷⁴ *Dotyczyły one m.in. zwiększenia liczby etatów w Sądzie Okręgowym w Warszawie (najbardziej obciążonym sprawami, objętymi cytowaną wyżej ustawą z 23.02.1991 r.) i utworzenia w nim oddzielnych sekcji: orzekającej w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne aresztowanie w sprawach współczesnych oraz sekcji rozpoznającej wnioski o odszkodowanie przez osoby represjonowane w latach 1994-1956, a także uproszczenia procedury w sprawach rehabilitacyjno-odszkodowawczych, poprzez rozpoznanie w ramach jednego postępowania wniosku o unieważnienie orzeczenia i odszkodowanie.*

zwrócono się w indywidualnych sprawach) wynika, iż sądy nie posiadają własnych środków na wypłatę odszkodowań, natomiast fundusze przyznawane na ten cel przez Ministerstwo Sprawiedliwości wpływają w niedostatecznych ilościach i z opóźnieniami. Niektórzy uprawnieni zwracają się ze skargami na przewlekłość w wypłacie należnych im odszkodowań także bezpośrednio do Ministerstwa Sprawiedliwości, skąd otrzymują informacje, iż środki będące w dyspozycji Ministerstwa nie wystarczają na przekazywanie sądom okręgowym sum zabezpieczających wypłacenie przyznanych im kwot. Taki stan rzeczy narusza prawa obywateli do uzyskania prawomocnie zasądzonych od Skarbu Państwa odszkodowań i podważa ich zaufanie do państwa. Minister Sprawiedliwości podtrzymał przedstawiany dawniej pogląd, że nie zachodzi potrzeba inicjowania prac legislacyjnych zmierzających do uproszczenia procedury w tej kategorii spraw. Nadto Rzecznik został poinformowany, że środki finansowe przekazane Ministerstwu Sprawiedliwości w celu realizacji omawianych odszkodowań zostały natychmiast przesłane na konta sądów okręgowych.

Także w 2001 r. w zainteresowaniu Rzecznika pozostawała kwestia krytycznego stanowiska Komitetu Praw Człowieka sformułowanego w trakcie 66 Sesji w dniu 19 lipca 1999 r. dotyczącego IV okresowego sprawozdania Polski z przestrzegania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a zwłaszcza długotrwałości stosowania tymczasowego aresztowania oraz kognicji sądów wojskowych w sprawach osób cywilnych. W sprawie tej Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁷⁵ z pytaniem, czy wskazane stanowisko jest brane pod uwagę podczas prac nad planowanymi zmianami w prawie karnym. Minister Sprawiedliwości podtrzymał uprzednio wyrażone stanowisko, iż polskie rozwiązania nie stoją w sprzeczności z uregulowaniami zawartymi w Pakcie zarówno jeśli chodzi o okres stosowania tymczasowego aresztowania, jak i zakres kognicji sądów wojskowych. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża obawę, iż nie realizowanie zaleceń Komitetu z którymi Państwo Polskie nie zgadza się, może prowadzić do zarzutu, że Polska nie wykonuje w pełni swych obowiązków wynikających z ratyfikacji Paktu.

Dostosowania do obowiązujących w krajach Unii Europejskiej bądź rekomendowanych przez organy wykonawcze Unii wymagają funkcjonujące w polskim systemie prawnym

⁷⁵ RPO/321732/99/II z 19.04.2001 r.

uregulowania dotyczące wyrównywania szkód i zadośćuczynienia krzywdom ofiar przestępstw. W 2001 r. Rzecznik m.in. w wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁷⁶ zwracał uwagę na fakt, iż Polska dotychczas nie ratyfikowała Europejskiej Konwencji z 24 listopada 1983 r. o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy. Podnieść należy, że powszechna stała się już w Europie praktyka udzielania ofiarom przestępstw pomocy obejmującej utracone zarobki, wydatki na leczenie, wydatki pogrzebowe i ewentualnie utratę środków utrzymania z gwarantowanych przez państwo funduszy kompensacyjnych. Praktyka ta uznawana jest za standard demokratycznego państwa prawnego, który – zważywszy na proces akcesyjny ze strukturami europejskimi – powinien być przez Polskę respektowany. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny poinformował Rzecznika, iż prace nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym są zaawansowane. Ewentualne przyjęcie tej ustawy umożliwi Polsce ratyfikowanie wspomnianej Konwencji.

W związku z dyskusją nad kierunkami zmian prawa karnego materialnego i procesowego Rzecznik wyraził m.in. pogląd⁷⁷, o konieczności wprowadzenia nowego środka zapobiegawczego w przypadku przestępstw przeciwko rodzinie polegającego na nałożeniu na podejrzanego nakazu postępowania w określony sposób lub powstrzymywania się od zachowań pewnego rodzaju np. zakazu przebywania w miejscach, w których może przebywać pokrzywdzona lub wspólne dzieci itp. Tego rodzaju rozwiązanie wychodziłoby naprzeciw zaleceniom zawartym w punktach 21 i 22 Rekomendacji Nr R/97)13 Komitetu Ministrów Rady Europy z 10 września 1997 r. w sprawie zastraszania świadków i prawa do obrony, jak również Rekomendacji Nr 1450/2000 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 3 kwietnia 2000 r. zalecającego Komitetowi Ministrów Rady Europy sporządzenie europejskiego programu zwalczania przemocy wobec kobiet. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw przedstawionej Sejmowi przez Prezydenta RP wzmocnieniu uległy w art. 79 projektu Kk elementy probacyjne, kompensacyjne i prewencyjne instytucji warunkowego zawieszania kary. Mieści się w tym też

⁷⁶ RPO/248049/97/II z 30.10.2001 r.

⁷⁷ RPO/302777/99/II z 7.11.2001 r.

możliwość zobowiązania skazanego do powstrzymania się do kontaktu z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił 26.10.2001 r.⁷⁸ do skargi konstytucyjnej obywatela⁷⁹, któremu odmówiono wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem wydanym w trybie art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁸⁰.

Obywatel ten został w październiku 1998 r. prawomocnie zobowiązany do przeproszenia wnioskodawcy postępowania prowadzonego w trybie art. 72 ust. 1 powołanej ustawy za treści zawarte w liście otwartym do jednego z kandydatów na radnych w czasie kampanii wyborczej, a także zobowiązany do zapłacenia kwoty 10 000 zł na rzecz instytucji charytatywnej oraz 10 000 zł odszkodowania na rzecz wnioskodawcy. W związku z dwoma wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego, które potwierdziły – zdaniem skarżącego – okoliczności opisane w liście otwartym, skarżący zwrócił się z wnioskiem o wznowienie postępowania, jednak spotkał się z odrzuceniem skargi w dwu instancjach. Sądy uzasadniały odrzucenie skargi niedopuszczalnością wznowienia postępowania zakończonego w trybie art. 72 powołanej ordynacji wyborczej. Zainteresowany wystąpił więc do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając, że przepis zamykający drogę do wznowienia postępowania nie jest zgodny z art. 32, art. 45 i art. 77 Konstytucji RP. W przekazanym Trybunałowi stanowisku Rzecznik zaprezentował pogląd, że kwestionowany w skardze przepis ordynacji wyborczej nie jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie poparł natomiast zarzutu naruszenia art. 32, bowiem wymieniony przepis w jednakowym stopniu dotyka wszystkie strony postępowania, a ograniczenie ma charakter przedmiotowy, a więc trudno mówić o dyskryminacji. W argumentacji popierającej skargę zwrócono uwagę, że prawo do sądu obejmuje także prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, który nie może być utożsamiany ze zwykłym środkiem zaskarżenia. W konkretnej sprawie istotne też było, zdaniem Rzecznika, że skoro zawarte w liście otwartym zarzuty dotyczyły naruszenia prawa budowlanego, to ustalenia dokonane przez Naczelną Sąd Administracyjny, jako sąd właściwy w tego

⁷⁸ *RPO/390515/01/I.*

⁷⁹ *SK 32/01.*

⁸⁰ *Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.*

typu sprawach, powinny być skonfrontowane z ustaleniami w tej samej materii dokonanymi wcześniej przez Sąd Wojewódzki, orzekający w trybie ordynacji wyborczej. Zamknięcie możliwości wznowienia postępowania prowadzi w tym przypadku do uniemożliwienia ustalenia prawdy materialnej, a to nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego⁸¹ z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 2 w związku z art. 11 i w związku z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne⁸² w zakresie w jakim dotyka on osoby, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa państwa, jest niezgodny z art. 30, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 47 Konstytucji RP. A art. 40 ust. 3 ww. ustawy jest niezgodny również z art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 77 ust. 2, art. 176 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Sprawa ta była już wcześniej przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, który w kwietniu 2000 r.⁸³ przystąpił do połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych dwóch obywateli, którzy podnosili, iż powołane przepisy ustawy lustracyjnej są niekonstytucyjne; mają charakter dyskryminacyjny, pozbawiają obywateli prawa do sądu, a zarazem naruszają przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka. Już wówczas Rzecznik Praw Obywatelskich prezentował stanowisko, iż przepis art. 2 w zw. z art. 11 i w związku z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej, w zakresie w jakim dotyka on osoby, które faktycznie nie pełniły żadnych funkcji należących do istoty organów bezpieczeństwa, jest niekonstytucyjny, ma charakter dyskryminacyjny, gdyż nakazuje jednakowe traktowanie zasadniczo różnych sytuacji, a brak indywidualizacji czynów oraz winy godzi w godność osób, których nazwiska są podawane do publicznej wiadomości. Narażone zostają przy tym na szwank cześć i dobre imię tych osób, którym nie można postawić zarzutu zawinionego i niegodziwego działania. Natomiast art. 11 i art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej w sposób oczywisty

⁸¹ RPO/363572/01/I z 13.04.2001 r.

⁸² Dz.U. Nr 70, poz. 443 ze zm.

⁸³ RPO/340309/00/I z 25.04.2000 r.

pozbawiają obywateli prawa do rzetelnego i publicznego procesu oraz prawa do żądania sprostowania informacji niepełnych. Pozbawienie drogi sądowej stanowi jednocześnie naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, co prowadzi do wniosku, iż takie rozwiązania nie mogą obowiązywać w demokratycznym państwie prawnym, którym z mocy art. 2 Konstytucji jest Rzeczpospolita Polska.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie tych skarg konstytucyjnych⁸⁴, uzasadniając to niemożliwością wydania orzeczenia w tej sprawie, gdyż nie zostały spełnione przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik został zmuszony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż rozstrzygnięcie tak istotnych wątpliwości dotyczących konstytucyjności ustawy lustracyjnej jest, zdaniem Rzecznika, w demokratycznym państwie prawnym absolutnie niezbędne. Obecnie Rzecznik oczekuje na rozpoznanie przedmiotowego wniosku.

Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na różnorodną w skali kraju praktykę pobierania przez niektóre sądy zaliczek na pokrycie kosztów doręczania korespondencji przez pocztę w postępowaniu cywilnym⁸⁵. Z listów kierowanych do Rzecznika wynikało bowiem, że sądy uzależniają nadanie sprawie biegu od złożenia ww. zaliczek, których wysokość jest przy tym różnie ustalana według zasad bliżej nie sprecyzowanych i nieznanymi stronom. Można jedynie przypuszczać, że postawę pobierania omawianego rodzaju kosztów sądowych stanowi art. 4 ustawy z dnia 13.06.1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.), zaś zaliczki – art. 41 ust. 1 tej ustawy. Powołane przepisy, jak też przepisy wykonawcze, nie określają jednak trybu pobierania i rozliczania pobranych zaliczek oraz zasad ustalania ich wysokości dla celów postępowania sądowego. Stąd też prośba Rzecznika o zbadanie sprawy i rozważenie zasadności przyjęcia czytelnych oraz jednoznacznych rozwiązań prawnych. W ostatecznej odpowiedzi z dnia 31 grudnia 2001 r. Minister Sprawiedliwości odpowiedziała – po przeprowadzeniu konsultacji z prezesami sądów apelacyjnych – że istotę problemu stanowi sądowa wykładnia art. 2 i art. 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która powinna i może

⁸⁴ *Postanowienie z 4.12.2000 r. sygn. akt SK 10/99.*

⁸⁵ *RPO/385788/2001/IV z 26.09.2001 r.*

rozstrzygnąć, czy do wydatków należą koszty korespondencji sądowej doręczanej przez pocztę. Dopiero jednoznaczne rozstrzygnięcie tego zagadnienia i ujednoczenie praktyki w drodze orzecznictwa, pozwoli odnieść się do kwestii trybu pobierania i zaliczania opłat pocztowych oraz ustalania ich wysokości, dotychczas pozostawionej do uznania sądu. W piśmie z dnia 20.11.2001 r. Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na nieprawidłowości w praktyce orzeczniczej sądów cywilnych w zakresie zwalniania osób fizycznych od ponoszenia kosztów sądowych⁸⁶. Zwolnienia od kosztów sądowych domagać się może osoba fizyczna, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść ich bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Oświadczenie powinno obejmować dokładne dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach. Jeśli oświadczenie takie nie jest wystarczające, sąd może żądać dodatkowych wyjaśnień lub zaświadczeń. W sytuacji, gdy sąd na podstawie okoliczności sprawy lub oświadczeń strony przeciwnej poweźmie wątpliwości, co do istotnego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych, może zarządzić stosowne dochodzenie. Tymczasem w praktyce orzeczniczej często zdarza się, że oddalenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych jest przedwczesne. Wielokrotnie w skargach kierowanych do Rzecznika przedstawiana jest sytuacja, kiedy oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku i dochodach uznawane jest przez sąd za niewiarygodne, bez przeprowadzenia w tym zakresie postępowania sprawdzającego przewidzianego w art. 116 Kpc. W takiej sytuacji strona pozbawiona jest możliwości udowodnienia prawdziwości zgłoszonego przez siebie oświadczenia i w efekcie nie korzysta z przysługującej jej drogi sądowej. W opinii Rzecznika stan taki powoduje, że naruszone jest prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, w sprawie Kreuz przeciwko Polsce⁸⁷. Trybunał stwierdził m.in., że ustalenia faktyczne dotyczące sytuacji materialnej skarżącego nie mogą być oparte na hipotetycznych możliwościach zarobkowania. Władze sądownicze nie uznały argumentu skarżącego, że nie jest w stanie uiścić wpisu sądowego bez przeprowadzenia i oceny jakiegokolwiek dowodu podważającego fakty przytoczone przez niego w

⁸⁶ RPO/383507/01/IV.

⁸⁷ Wyrok z 19.06.2001 r. skarga nr 29249/95.

oświadczeniu majątkowym. W opinii Trybunału umniejszyło to istotę jego prawa dostępu do sądu. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformowała, że brak wykorzystania w szerokim zakresie przez sądy instytucji czynności sprawdzających wynika przede wszystkim z faktu, że dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszczało dokonywanie ocen o stanie majątkowym i dochodach osób wszczynających postępowanie sądowe w sprawach cywilnych bez konieczności badania przez sąd ich rzeczywistej sytuacji majątkowej. Minister Sprawiedliwości podzieliła pogląd, że powyższa praktyka mogąca prowadzić do naruszenia przywołanych wyżej przepisów Konstytucji i Konwencji – powinna zostać odmiennie ukształtowana. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁸⁸ w sprawie braku możliwości waloryzacji kwot pieniężnych ustalanych na potrzeby postępowania cywilnego. Problem dotyczy przede wszystkim określenia wartości przedmiotu sporu oraz kosztów postępowania sądowego. Zgodnie z art. 25 Kpc w sprawach majątkowych ostateczne ustalenie wartości przedmiotu sporu dokonywane jest najpóźniej przed wdaniem się przez pozwanego w spór co do istoty sprawy. W świetle art. 26 Kpc zarówno strony, jak i sąd związane są w dalszym postępowaniu wcześniej ustaloną wartością przedmiotu sporu. Dotyczy to także postępowania apelacyjnego, jak i wartości przedmiotu zaskarżenia na etapie kasacji. Wyjątkiem od tej zasady nie jest w szczególności spadek siły nabywczej pieniądza w okresie od wytoczenia powództwa do wniesienia kasacji, gdyż obowiązujące prawo nie dopuszcza waloryzacji wartości przedmiotu sporu na użytek wartości przedmiotu zaskarżenia. Tymczasem spadek siły nabywczej pieniądza powoduje, że często nominalna wartość przedmiotu sporu, ustalona na początku postępowania, nie odpowiada jego realnej wartości w chwili wydania orzeczenia kończącego sprawę w instancji. W wypadku postępowań trwających – co nie jest sytuacją wyjątkową – po kilkanaście lat, dysproporcja ta jest wyjątkowo rażąca. W sytuacji gdy od wartości przedmiotu zaskarżenia zależy możliwość wniesienia kasacji, następuje zróżnicowanie praw obywateli do sądu, nie uzasadnione żadnymi racjonalnymi względami. Jedynym kryterium różnicującym uprawnienia procesowe obywateli w takiej sytuacji jest moment rozpoczęcia postępowania sądowego. Podobnie rzecz się ma z waloryzacją kosztów sądowych. W przypadku długotrwałego postępowania, zasądzony po myśli art. 98 § 1 Kpc zwrot

⁸⁸ RPO/372210/01/IV z 31.07.2001 r.

kosztów w żaden sposób nie odpowiada wydatkom związanym z tym postępowaniem. Dotyczy to zarówno wpisu jak i wydatków poniesionych przez strony w trakcie postępowania np. koszty dowodu z opinii biegłego. Kwoty te zwracane są w sumie nominalnej bez żadnej formy waloryzacji. Tylko koszty reprezentacji przez adwokata lub radcę prawnego zwraca się według stawek obowiązujących w chwili wydania orzeczenia. Zarazem prawomocne orzeczenie o kosztach sądowych wyłącza możliwość dochodzenia realnie poniesionych przez stronę wydatków w odrębnym procesie sądowym. Nie ma zatem znaczenia, że wielokrotnie od chwili wydatkowania przez stronę określonych sum, do chwili rozstrzygnięcia o kosztach upływa znaczny okres, i że wobec zjawiska inflacji przedstawiają one nieraz wartość realną znacznie zmniejszoną w porównaniu do stanu początkowego. Jakakolwiek waloryzacja nie jest jednak możliwa, gdyż brak do tego odpowiedniej podstawy w przepisach procesowych. W opinii Rzecznika sytuacja ta, w powiązaniu z częstą przewlekłością postępowania sądowego powoduje, że słuszne interesy majątkowe obywateli nie są należycie chronione. Na powyższe wystąpienie Minister Sprawiedliwości nie udzielił dotychczas odpowiedzi. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej sygn. akt SK 18/2000 wnosząc o stwierdzenie, że art. 418 Kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP⁸⁹. Kwestionowany przepis art. 418 Kc w ocenie Rzecznika ograniczał prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej. Prawo do odszkodowania (wynagrodzenia szkody) uzależniał mianowicie od potwierdzenia we właściwym trybie (karnym lub dyscyplinarnym) winy funkcjonariusza, który wydając orzeczenie lub zarządzenie wyrządził szkodę, lub też wina taka została uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Rzecznik argumentował m.in., że pod pojęciem organu władzy publicznej norma konstytucyjna rozumie działalność instytucji władzy publicznej jako takiej. Zatem odpowiedzialność jest zlokalizowana po stronie struktury tejże władzy, a nie osób związanych z tą strukturą. Chodzi w konsekwencji o możliwość przypisania odpowiedzialności samej instytucji publicznej, bez względu na to, z czym zachowaniem jest w danym przypadku związane wyrządzenie szkody. Mniej istotny jest natomiast formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody, a władzą publiczną. Mamy więc do

⁸⁹ RPO/367847/01/IV z 9.10.2001 r.

czynienia ze swoistym odpersonalizowaniem odpowiedzialności władzy publicznej. Przede wszystkim zaś, kryterium odpowiedzialności nie może opierać się już na winie, lecz zgodnie z Konstytucją na legalności działania (zgodności z prawem). W wyroku z dnia 4.12.2001 r.⁹⁰ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 417 Kc rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast art. 418 Kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko Rzecznika zostało więc podzielone przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku ze zmianami Kodeksu postępowania cywilnego od października 2000 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzorów i sposobu udostępniania stronom urzędowych formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 81, poz. 911). Strony wnoszące sprawy do sądu są zobowiązane w określonych kategoriach spraw uczynić to na określonym formularzu. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło jednak dużo spraw dotyczących trudności w posługiwaniu się formularzami, wątpliwości co do sposobu ich wypełniania. Zastrzeżenia zgłaszane Rzecznikowi wskazują na negatywną ocenę wprowadzenia do procedury cywilnej formularzy, przy czym ocena taka jest wyrażana nie tylko przez strony ale też przez osoby profesjonalnie zajmujące się prawem. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika ponadto, że błędy w wypełnieniu formularzy, nawet jeśli nie uniemożliwiają nadania mu dalszego biegu, są podstawą do odrzucenia pisma procesowego wniesionego na formularzu (np. sprzeciwu – art. 130¹ § 1 Kpc), co w rzeczywistości ogranicza stronom prawo do sądu. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁹¹ z prośbą o udzielenie informacji, czy prowadzone były prace mające na celu ustalenie, w jaki sposób oceniane jest wprowadzenie formularzy do procedury cywilnej oraz czy znane są dane co do wpływu wprowadzenia formularzy na sprawność postępowania cywilnego. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że analiza pod kątem tego, czy nowe przepisy rzeczywiście przyspieszyły i uprościły postępowanie będzie możliwa po zakończeniu roku statystycznego 2001, gdyż wtedy z sądów napłyną wszelkie niezbędne dane.

⁹⁰ *Sygn. akt SK 18/2000 (Dz.U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1638).*

⁹¹ *RPO/366656/01/IV z 18.07.2001 r.*

Aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości nie ma jeszcze sprecyzowanej opinii co do celowości dokonania określonych zmian przepisów regulujących procedurę uproszczoną, jak i co do zakresu tych zmian. W Departamencie Legislacyjno-Prawnym powołany został zespół roboczy, którego zadaniem ma być przygotowanie ewentualnych zmian zarówno w Kpc jak i w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20.09.2000 r.⁹²

Dwukrotnie Rzecznik zwracał uwagę Ministra Sprawiedliwości na problem doręczenia korespondencji sądowej w sprawach cywilnych⁹³. Sądy odmawiają bowiem doręczenia przesyłek kierowanych do stron postępowania na adres dla doręczeń – wskazaną skrytkę pocztową. Z powodu bezdomności lub sporów rodzinnych czasami doręczenie korespondencji na adres domowy nie jest możliwe, dlatego też strony wskazują dla doręczeń skrytkę pocztową. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17.06.1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym⁹⁴ nie przewiduje zaś takiej możliwości. Odpowiedź jaka nadeszła z Ministerstwa Sprawiedliwości w tej sprawie wskazuje na trudności organizacyjno-techniczne tego typu doręczeń oraz sugeruje, że nie zezwalają na to przepisy Kpc. Rzecznik nie zgadza się w pełni z zaprezentowaną argumentacją, dlatego też ponowił swoje wystąpienie i oczekuje na powtórny odpowiedź.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napłynęło dużo spraw, w których zainteresowani kwestionowali sposób postępowania Sądu Najwyższego z kasacjami wniesionymi do tego sądu przed zmianą zasad wnoszenia i rozpoznawania kasacji. Sąd Najwyższy podjął bowiem uchwałę, nadając jej moc zasady prawnej, z której wynika, że Sąd Najwyższy może na podstawie art. 393 § 1 Kpc w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24.05.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie

⁹² *Przepisy o formularzach procesowych w sprawach cywilnych stały się również tematem pytań prawnych skierowanych przez pięć sądów do Trybunału Konstytucyjnego. Połączone pytania zostały rozpatrzone 12.03.2002 r. W wyroku (sygn. akt P. 9/01) – ogłoszonym w Dz.U. z 2002 r. Nr 26, poz. 265 Trybunał Konstytucyjny m.in. orzekł, o utracie, z dniem 30.06.2002 r. mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20.09.2000 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 911).*

⁹³ *RPO/347732/01/IV i RPO/392949/01/IV z 18.12.2001 r.*

⁹⁴ *Dz.U. Nr 62, poz. 697.*

rejestrwym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁹⁵ odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania także wtedy, gdy orzeczenie sądu II instancji zostało wydane przed dniem 1 lipca 2000 r., czyli przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy⁹⁶. Po analizie problemu Rzecznik uznał, że wykładnia norm prawnych przyjęta przez Sąd Najwyższy, zwłaszcza przepisu przejściowego powołanej ustawy o zmianie Kpc (...) – art. 5 ust. 2 interpretowanego w ten sposób, że zezwala on na stosowanie tzw. „przedsądu” w stosunku do kasacji wniesionych zanim zaczął obowiązywać przepis art. 393 § 1 Kpc w obecnym brzmieniu, w istocie oznacza stosowanie prawa z mocą wsteczną, co narusza wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: nieretroaktywności i zaufania do państwa, i stanowionego przezeń prawa. Rzecznik postanowił więc – mając na uwadze prawidłową ochronę praw i wolności obywatelskich – zwrócić się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą⁹⁷ o rozważenie zasadności wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały w składzie całej Izby Sądu Najwyższego, która odwróciłaby ewentualnie powszechną praktykę stosowaną przez Sąd Najwyższy, ukształtowaną przez uchwaloną zasadę prawną. W odpowiedzi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego poinformował, iż mimo że kwestionowana uchwała wywołała zastrzeżenia, to spotkała się także z aprobatą części doktryny, a ponieważ rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego na powyższym tle nie wystąpiły, to nie zostały spełnione formalne przesłanki do wystąpienia przez Pierwszego Prezesa SN z wnioskiem o podjęcie uchwały w składzie Pełnej Izby, na co przytoczył stosowne orzecznictwo Sądu Najwyższego. Z dalszych wyjaśnień Pierwszego Prezesa wynika, że zasadniczym powodem podjęcia tego typu uchwały był ogromny wpływ kasacji do Sądu Najwyższego (na dzień 31.12.2000 r. czekało na rozpoznanie 7316 kasacji, a cała Izba mogła rozpatrzyć w ciągu roku ok. 2200 kasacji). Wpływ ten uniemożliwiał – w ocenie Sądu Najwyższego – sprawowanie przez niego konstytucyjnych funkcji, a stosowanie „przedsądu” również do „starych” kasacji pozwoliłoby szybciej uporać się z zaległościami. Zdaniem Sądu Najwyższego taka była również intencja ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy o zmianie Kpc. W tej sytuacji Rzecznik postanowił przyłączyć

⁹⁵ *Dz.U. Nr 48, poz. 554.*

⁹⁶ *Uchwała z 17.01.2001 r. sygn. akt III CZP 49/00.*

⁹⁷ *RPO/383247/01/IV z 13.11.2001 r.*

się do skargi konstytucyjnej⁹⁸ jednej ze stron postępowania, której Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania kasacji wniesionej przed dniem 1 lipca 2000 r. W stanowisku przekazanym Trybunałowi Konstytucyjnemu Rzecznik wnosi o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24.05.2000 r. o zmianie Kpc (...) w związku z art. 393 § 1 Kpc 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 RP. Skarga ta nie została do końca 2001 r. rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił 8 lutego 2001 r.⁹⁹ do skargi konstytucyjnej, w której obywatel zarzucił niekonstytucyjność przepisów art. 134 ust. 2, 136 i 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁰⁰ oraz art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁰¹, a także niekonstytucyjność przepisów paragrafów 32 ust. 6, 43 ust. 1 pkt 6, 43 ust. 2 pkt 1, 44 ust. 1 i 45 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów¹⁰². Zdaniem skarżącego wymienione przepisy wyłączają możliwość rozpatrywania przez sądy odwołań od orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych wobec obwinionych policjantów, a dowodem na to wyczerpanie przez skarżącego drogi przed NSA, a następnie przed sądami powszechnymi, przy czym oba sądy uznały się za niewłaściwe. Rzecznik poparł skargę w jednym tylko punkcie, a mianowicie uznał, że § 32 ust. 6 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, rozumiany jako zamykający drogę sądową w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy policji, jest sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie podzielił natomiast stanowiska, że wymienione w skardze przepisy ustawowe zamykają drogę sądową, bowiem wyłączenie spraw dyscyplinarnych z właściwości NSA, przy milczeniu w tej sprawie ustawy o Policji, oznacza, że w grę wchodzi właściwość sądu powszechnego, a to na podstawie

⁹⁸ RPO/393160/01/IV z 30.01.2002 r.

⁹⁹ RPO/365533/01/I.

¹⁰⁰ sygn. akt SK 4/01.

¹⁰¹ Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092.

¹⁰² Dz.U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14.

domniemania z art. 177 Konstytucji. Kwestia drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych została rozstrzygnięta w wyniku interwencji ustawodawcy, a mianowicie w drodze nowelizacji art. 139 ustawy o Policji, który stanowi obecnie, że na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁰³. Sprawa oczekuje jednak na rozpoznanie przed TK, bowiem wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnego prawa skarżącego do sądu.

Rzecznik podjął także sprawę braku sądowej kontroli orzeczeń Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”¹⁰⁴. Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie z wnioskiem Rzecznika w uchwale z dnia 3 grudnia 2001 r., że na ostateczne rozstrzygnięcie fundacji w przedmiocie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu nie przysługuje skarga do NSA¹⁰⁵. Powyższa uchwała NSA nie oznacza zamknięcia drogi sądowej do dochodzenia roszczeń. Przyjąć bowiem należy, że właściwym do ich rozpatrywania jest sąd powszechny¹⁰⁶.

¹⁰³ *Zmiana dokonana ustawą z 27.07.2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 100, poz. 1084).*

¹⁰⁴ *RPO/391357/01/XII z 30.10.2001 r.*

¹⁰⁵ *Sygn. akt OPS 3/01.*

¹⁰⁶ *Postanowienie NSA z 14.12.2001 r. sygn. akt V SA 1991/01 (RPO/396120/01/XII). Na marginesie podkreślić należy, że w 2001 r. do Biura RPO wpłynęło 1409 listów w sprawie działalności Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Dotyczyły one najczęściej przewlekłości postępowania przy ustalaniu prawa do dodatkowej pomocy finansowej, krytyki zmienionej w 1994 r. instrukcji wykonawczej do Regulaminu Weryfikacyjnego FPNP (zastrzegającej kryteria przyznawania pomocy), próśb o zmianę (wydłużenie ponad 31.12.2000 r.) terminu do wnoszenia odwołań od decyzji FNPD, rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do świadczeń, trudności w udokumentowaniu represji nazistowskich, wypłaty świadczeń w PLN, a nie w markach niemieckich i wiążącego się z tym niekorzystnego przelicznika walutowego. Kluczową sprawą pozostającą w centrum zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO/350447/00/XII) było wprowadzenie zmian w statucie FPNP. Sąd Rejonowy dla*

4. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne

A. Prawo do informacji i wolności słowa

W końcowym okresie swoich prac Sejm III kadencji uchwalił 6 września 2001 r. ustawę o dostępie do informacji publicznej¹⁰⁷. Znaczenie tej długo oczekiwanej ustawy trudno przecenić¹⁰⁸, ponieważ stanowi ona konkretyzację zapisanego w art. 61 Konstytucji RP obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹⁰⁹. Zgodnie z ustawą prawo do informacji przysługuje każdemu, a udzielający informacji nie ma prawa

m.st. Warszawy Sąd Gospodarczy postanowieniem z dnia 26.06.2001 r. (sygn. akt WA XIX NS-REJ. KRS 4433/1/857 uwzględnił zmiany zawarte w oświadczeniu Fundatora z 17.01.2001 r., w tym także zaproponowane przez Rzecznika.

¹⁰⁷ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 – weszła w życie z dniem 1.01.2002 r.

¹⁰⁸ W dniu 19.04.2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podpisał deklarację o współpracy z Centrum im. Adama Smitha, Stowarzyszeniem Dziennikarzy oraz dziennikiem „Rzeczpospolita” – wspierającą działania zmierzające do szybkiego uchwalenia ustawy. Podpisanie deklaracji zostało poprzedzone odbytym 6.09.2000 r. „Spotkaniem u Rzecznika” na temat: „Prawo do informacji – dostęp do informacji publicznej”.

¹⁰⁹ Rzecznik konsekwentnie prezentuje pogląd, że ustawa o dostępie do informacji publicznej jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i może być dużo bardziej skutecznym narzędziem walki z korupcją niż Kodeks karny. Dlatego w wielu przypadkach prawo do kontroli społecznej powinno być ważniejsze od ochrony prywatności (dyskusja w Biurze RPO o polach konfliktu między ustawą o ochronie danych osobowych a ustawą o dostępie do informacji publicznej 20.02.2002 r.).

dociekać, dlaczego ktoś interesuje się daną kwestią¹¹⁰. Uchwalenie ustawy służy więc zapewnieniu jawności i przejrzystości decyzji podejmowanych w życiu publicznym, co ma ułatwić kontrolę i zapobiegać nadużyciom władzy, w tym zwłaszcza korupcji i innym nadużyciom w pracy administracji. Aby jednak partycypacja obywateli i przedstawicieli mediów w mechanizmach kontrolnych była maksymalnie skuteczna ustawa musi zostać w pełni zaakceptowana przez całe społeczeństwo i stać się codziennym środkiem obywatelskiego działania, życzliwie i ze zrozumieniem przyjmowanym przez depozytariuszy informacji. Z tym, jak wiadomo, bywało różnie. Skargi dotyczące prawa do informacji wpływały już w poprzednim roku, jednakże treść skarg z roku 2001 świadczy o wzroście zainteresowania prawem do informacji, zwłaszcza w aspekcie sprawowania obywatelskiej kontroli nad organami administracji państwowej i samorządowej¹¹¹. Wydaje się, iż pośrednio uchwalenie i obowiązywanie ustawy o ochronie danych osobowych, a także podjęta przez organizacje pozarządowe i media, akcja na rzecz przeciwdziałania korupcji wpłynęły na wzrost zainteresowania obywateli ich prawami w zakresie stosowania konstytucyjnego prawa do informacji. Niewątpliwie wykonywaniu prawa do informacji służyło wprowadzenie zasady jawności działania organów samorządu do ustaw samorządowych¹¹², a następnie uchwalenie ustawy o dostępie do informacji. Prawo do ustalania w statucie gminy, powiatu, województwa zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich ustawodawca przyznał organom stanowiącym gminy, powiatu i województwa. Coraz częściej dostęp do informacji był postrzegany nie tyle jako uprawnienie o charakterze indywidualnym, umożliwiającym podejmowanie lepszych decyzji we własnych sprawach, ale także jako narzędzie sprawowania kontroli nad działaniami realizowanymi przez administrację, zwłaszcza samorządową. W kilku skargach wnioskodawcy wyraźnie wskazywali istnienie związku przyczynowo-skutkowego

¹¹⁰ Ustawa wyraźnie precyzuje: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego” (art. 2).

¹¹¹ RPO/382386/01/X, RPO/369899/01/X, RPO/385178/01/X, RPO/385424/01/X, RPO/383478/01/X, RPO/369899/01/X, RPO/381775/01/X.

¹¹² Ustawa z 11.04.2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497) o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw.

między posiadaniem rzetelnych informacji, a prawidłowym rozpatrzeniem zgłoszonego przez nich problemu i przestrzeganiem prawa. Wskazywano też przypadki nieudostępniania protokołów z obrad organów kolegialnych gminy¹¹³, a także przypadek odmowy udostępniania radnemu protokołu kontroli NIK w zakresie gospodarki komunalnej prowadzonej przez gminę¹¹⁴. Badane skargi zdają się wskazywać na tendencję do zawężania w aktach prawa miejscowego, głównie w statutach rad gmin, zakresu prawa do informacji. Na uwagę zasługuje w szczególności brak jakichkolwiek zapisów dotyczących prawa do informacji i zasad ich udzielania¹¹⁵, a także konstrukcja zapisów wprowadzających ograniczenia. Pozornie normują one zasady udzielania informacji, w rzeczywistości wprowadzając ograniczenia co do zakresu udostępniania informacji. W jednej ze spraw¹¹⁶ w regulaminie działania rady gminy zapisano, iż „radni w swojej działalności mogą żądać od jednostek kontrolowanych informacji związanych z działalnością gospodarki finansowej w postaci zbiorczych zestawień i tabel, zawierających dane w ujęciu ogólnym”. W ten sposób poprzez bardzo wąskie określenie grupy informacji, które mogą być udostępniane, w statucie rady gminy, ograniczono zakres dostępu do informacji. Wprawdzie wskutek postępowania podjętego przez Rzecznika zapisy statutu zostały zmienione, należy jednak zauważyć, iż wskazana uchwała była badana przez wojewodę jako organ nadzoru nad legalnością prawa stanowionego przez samorządy, który nie dopatrywał się naruszenia prawa. Biegunowo różne podejście do sprawy informacji i ochrony danych osobowych miała jedna z rad gminnych województwa pomorskiego¹¹⁷. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, sygnalizując przypadki przekazywania kompletnej dokumentacji kadrowej pracowników szkół jednostce organizacyjnej urzędu miasta. W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych działanie powyższe nie znajduje uzasadnienia

¹¹³ RPO/381775/01/X, RPO/383478/01/X.

¹¹⁴ RPO/393630/01/X.

¹¹⁵ RPO/390419/01/X, RPO/392992/01/X.

¹¹⁶ RPO/369899/01/X.

¹¹⁷ RPO/384440/01/X.

w powszechnie obowiązujących przepisach prawa¹¹⁸. Przekazując wojewodzie stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Rzecznik zwrócił uwagę na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹⁹. W odpowiedzi wojewoda poinformował o skierowaniu skargi na tę uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wymienione sprawy świadczyć mogą o braku lub niedoskonałości kontroli nad uchwałami prawa lokalnego zawierającymi zapisy w sprawie wykonywania prawa do informacji. Do BRPO wpłynęły także wnioski zawierające prośbę o poparcie starań gmin w sprawie wprowadzenia korekt do nowego podziału administracyjnego kraju¹²⁰. W takich przypadkach Rzecznik wskazywał obowiązujące przepisy i wyczerpująco wyjaśniał procedurę składania wniosków i opinii. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż takie informacje w zasadzie powinny być udzielone wnioskodawcom przez wojewodów na wcześniejszym etapie postępowania co niewątpliwie wpłynęłoby na sprawniejszy przebieg postępowań. Kolejnym zagadnieniem, wymagającym wyodrębnienia i wyraźnego wskazania w aspekcie wykonywania prawa do informacji jest ich udzielanie co do spraw związanych pośrednio lub bezpośrednio z różnymi formami działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy. Problem ten ujawnił się w dwóch obszarach: w niejasnych lub mało znanych zasadach kontroli biletów komunikacji miejskiej wykonywanych przez podmioty zewnętrzne, z reguły spółki, których udziałowcem (wyłącznym,

¹¹⁸ *W myśl art. 23 ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.) przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostanie spełniona jedna z przesłanek określonych w ust. 1 tego przepisu, m.in. wtedy, gdy zezwalają na to przepisy prawa. Natomiast do przetwarzania danych szczególnie chronionych, np. danych o stanie zdrowia wymagana jest podstawa ustawowa, o której mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych.*

¹¹⁹ *W wyroku z 24.11.1999 r. sygn. akt II S.A. 1735/99 Sąd wypowiedział tezę, że zarząd gminy nie jest organem zarządzającym szkołą w rozumieniu art. 3¹ Kodeksu pracy, dokonującym za szkołę czynności prawnych z zakresu stosunku pracy wobec jej dyrektora. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że nie ma przepisów prawnych upoważniających zarząd gminy do reprezentowania szkoły w stosunkach z jej dyrektorem w innych sprawach, niż powierzenie i odwołanie z tego stanowiska.*

¹²⁰ *RPO/37546/01/X, RPO/363886/01/X, RPO/393100/01/X.*

większościowym lub mniejszościowym) była gmina¹²¹ lub nawet podmiot prywatny, z którym gmina podpisała odpowiednią umowę¹²² oraz w braku jasnych zasad udostępniania informacji o charakterze gospodarczym, dotyczących zasad tworzenia, funkcjonowania i kontroli firm komunalnych lub spółek komunalnych, w których gmina była jednym z udziałowców¹²³. Niewątpliwie spółki jako podmioty prawa handlowego działają przede wszystkim na podstawie Kodeksu Handlowego oraz Prawa Spółek jednakże nie powinno to wykluczać zachowania pewnych uprawnień kontrolnych dla rady gminy. Nie powinno także uniemożliwiać radnym dostępu do jakichkolwiek informacji dotyczących funkcjonowania takich spółek. Kwestia ta wskazuje jednak na problem dotyczący ustalenia charakteru publicznej informacji o charakterze gospodarczym w sytuacji, gdy dotyczą one firm, w których jednym z udziałowców jest podmiot komunalny. Wydaje się zasadne aby w tego typu sprawach dopuścić możliwość rozszerzenia definicji informacji publicznej i objąć nią również informacje nie objęte tajemnicą handlową a dotyczące firm, w których choćby jeden z podmiotów ma status przedsiębiorstwa komunalnego lub firm działających na rzecz wspólnot lokalnych. Z drugiej strony skarżący niekiedy domagali się udostępnienia informacji objętych ochroną, jak np. ujawnienia danych osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej. Znacznie mniej niż w poprzednich latach wpłynęło spraw dotyczących dokumentowania uprawnień do ulg w opłatach za przejazdy środkami transportu zbiorowego czy komunikacją miejską. Nadal jednak powtarzały się skargi na konieczność ujawniania danych o charakterze osobistym czyli wysokości świadczeń emerytalnych lub rentowych i traktowanie odcinka przekazu jako dowodu dokumentującego posiadanie uprawnienia do korzystania ze zniżek w opłatach za przejazdy komunikacją miejską, uchwalonych przez radę gminy. W jednej ze spraw uwagę Rzecznika zwróciły utrudnienia w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez RPO w sytuacji gdy skarga dotyczyła warunków umowy kredytowej realizowanej przez bank. Rzecznikowi odmówiono udzielenia odpowiedzi w sprawie przyczyn nie zamieszczenia informacji o zasadach umorzenia kredytu w umowie kredytowej lub przyczyn nieudostępniania aktualnego Regulaminu udzielania kredytów i umorzeń wraz

¹²¹ RPO/391920/01/X, RPO/39368/01/X.

¹²² RPO/391405/01/X.

¹²³ RPO/369899/01/X, RPO/385178/01/X.

z podpisywaniem umowy kredytowej, powołując się na tajemnicę bankową i konieczność uzyskania zgody od zainteresowanych (skarżących) na zwolnienie banku z tajemnicy bankowej. Należy przy tym zaznaczyć, iż w piśmie adresowanym do Rzecznika bank nie przekazał żadnej informacji co do procedury zwolnienia z tajemnicy bankowej. Należy zaznaczyć, iż brak jasnej procedury co do zwalniania z tajemnicy bankowej, może skutecznie blokować prowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie naruszenia prawa lub praw obywatelskich. Badana sprawa zdaje się wskazywać na kolizję pomiędzy zakresem i formami ochrony informacji objętych tajemnicą bankową, a zakresem i formami kontroli naruszeń praw obywatelskich. Zasadne wydaje się zatem wprowadzenie zmiany do uchwalonej ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegający na tym aby banki w umowach kredytowych obligatoryjnie zawierały zapisy o możliwości zwolnienia banku przez potencjalnego kredytobiorcę z tajemnicy bankowej w przypadku podjęcia postępowania wyjaśniającego przez Rzecznika lub kontroli przez odpowiedni organ administracji. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich kilkakrotnie występowało¹²⁴ do prokuratur rejonowych w Warszawie z prośbą o spowodowanie wszczęcia postępowania przygotowawczego, jak również zwracało się z prośbą o udzielenie informacji dotyczących przebiegu postępowania przygotowawczego i przewidywanego terminu jego zakończenia¹²⁵. Sprawy, z którymi Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich występowało do poszczególnych prokuratur rejonowych, znajdowały się w szczególnym zainteresowaniu Biura ze względu na naruszenie, przy popełnianiu danych czynów, wolności i praw człowieka oraz zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej. Pomimo wielokrotnych wystąpień Biura Rzecznika Praw Obywatelskich¹²⁶ o udzielenie informacji o stanie prowadzonych postępowań przygotowawczych, będących przedmiotem zainteresowania Biura, prokuratury rejonowe udzielały informacje ze znacznym opóźnieniem. Nawet w przypadku obowiązku¹²⁷ powiadomienia Rzecznika Praw Obywatelskich o umorzeniu postępowania

¹²⁴ RPO/362179/01/I z 8.01.2001 r.

¹²⁵ RPO/374693/01/I z 30.07.2001 r.

¹²⁶ RPO/374693/01/I z 29.08.2001 r., RPO/362179/01/I z 3.09.2001 r., RPO/374693/01/I z 9.11.2001 r., RPO/374693/01/I z 11.02.2002 r.

¹²⁷ Art. 35 § 4 Kodeksu postępowania karnego.

przygotowawczego, prokuratura rejonowa zawiadomiła BRPO dopiero dwa miesiące po wydaniu postanowienia umarzającego postępowanie¹²⁸. Brak współdziałania prokuratur rejonowych działających w okręgu warszawskim z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich skutkowało wielokrotnie niemożnością wykorzystania przez Rzecznika wszystkich możliwości środków działania. W sprawach tych BRPO zwracało się również do Prokuratora Okręgowego w Warszawie, sygnalizując problem i zwracając się z prośbą o podjęcie stosownych działań, aby zapobiec podobnym uchybieniom w przyszłości¹²⁹. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi obywatela na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie udzielenia informacji o działaniu tego organu¹³⁰, ponieważ 31 lipca 2000 r. Premier odmówił wydania żądanej informacji stwierdzając jednocześnie, że dane są dostępne w Internecie. W związku z tym zainteresowany zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, lecz odpowiedzi na nie nie otrzymał, a następnie złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Postanowieniem z dnia 29 marca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów. Uznał bowiem, że termin do jej wniesienia został przekroczony. W uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że w orzecznictwie NSA przyjmuje się, iż z zestawienia art. 34 i 35 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika, że w sytuacjach takich stosuje się termin 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a gdy odpowiedzi nie doręczono, od dnia upływu dwumiesięcznego terminu przewidzianego na taką odpowiedź. Skoro wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zainteresowany skierował w dniu 16 października 2000 r., a skargę wniósł 6 marca 2001 r. to termin ten został przekroczony. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane postanowienie rażąco narusza prawo, bowiem skarżącemu zamknięto gwarantowaną konstytucyjnie drogę sądową dla dochodzenia jego praw. Sprawa uzyskania informacji o działalności Prezesa Rady Ministrów jest sprawą z zakresu administracji publicznej. W drodze tej czynności realizuje się uprawnienie obywatela

¹²⁸ *Pismo z 28.09.2001 r. (dot. RPO/362179/01/I).*

¹²⁹ *RPO/362179/01/I z 8.10.2001 r.*

¹³⁰ *RPO/379966/01/I.*

wynikające z art. 61 Konstytucji RP. Natomiast art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym dopuszcza skargę do NSA na bezczynność organu administracji w przypadku, gdy organ w prawnie ustalonym terminie, w sprawach określonych w ustawie nie wydał decyzji, postanowienia lub nie podjął stosownej czynności. Zdaniem Rzecznika ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie przewiduje terminów do wnoszenia skargi na bezczynność organu. Bezczynność organu trwa dopóki organ nie podejmie czynności, bądź nie wyda aktu. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący, jeżeli uważa, że organ administracji publicznej nie załatwia sprawy w przewidzianym prawnie terminie może w każdym czasie wnieść skargę na bezczynność tego organu, jednakże wniesienie skargi jest możliwe dopiero po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu, a jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, a z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie, należy przed wniesieniem jej do sądu zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Warunek ten obywatel spełnił, bowiem przed wniesieniem skargi do Sądu zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Tymczasem NSA nie badając sprawy pod kątem istnienia stanu bezczynności odrzucił skargę pomimo, że na takie rozstrzygnięcie nie pozwalał art. 27 ust. 1 ustawy o NSA, bowiem w razie nieuwzględnienia skargi mógł ją jedynie oddalić, a ponadto powołane przez Sąd przepisy w zakresie terminów, zdaniem Rzecznika, dotyczą wyłącznie sytuacji kiedy organ administracji publicznej podjął już akt lub czynność i tylko do takich przypadków odnoszą się wskazane przez niego terminy. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

B. Dostęp partii politycznych do mediów publicznych – ograniczenia nie przewidziane ustawą

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹³¹ w art. 23 nakłada na jednostki publicznej radiofonii i telewizji obowiązek stworzenia partiom politycznym możliwości przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych.

Przedmiotem badania Rzecznika Praw Obywatelskich było rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 18 września 2001 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych

¹³¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114.

sprawach publicznych, skierowane przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. W sprawie tej zwrócił się jeden z Komitetów Wyborczych. Sygnalizował, że powyższe rozporządzenie jest niezgodne z upoważnieniem ustawowym, bowiem ustala zasady podziału czasu antenowego pomiędzy partie polityczne proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów w wyborach do Sejmu i nie obejmuje podziałem czasu antenowego wszystkich partii politycznych¹³². Rzecznik uznał, że zarzutom tym nie można odmówić słuszności i skierował stosowne wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹³³. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych, a tryb postępowania w tych sprawach określić ma w drodze rozporządzenia Krajowa Rada. W rozporządzeniu zaś Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określiła nie tylko tryb ale także wskazała partie polityczne, które mają prawo udziału w audycji oraz zasady podziału antenowego ustalając, że Zarządy Telewizji Polskiej S.A. oraz Polskiego Radia S.A. dokonają podziału czasu antenowego pomiędzy uprawnione partie polityczne proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów w wyborach do Sejmu. A zatem Krajowa Rada przekroczyła zawarte w ustawie upoważnienie. Zgodnie zaś z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jednocześnie Rzecznik podkreślił, że Konstytucja zapewnia wolność tworzenia i działania partii, stąd też w zasadzie prawo przedstawiania stanowiska w węzłowych sprawach publicznych winno być zagwarantowane wszystkim wpisanym do ewidencji partiom politycznym bowiem celem ich, zgodnie z Konstytucją, jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, wyjątki zaś mogą być określone tylko ustawą. Do realizacji zaś tego celu niezbędne jest przedstawienie stanowiska w węzłowych sprawach publicznych za pośrednictwem publicznych mediów. Rzecznik zwrócił się więc do Przewodniczącego Krajowej Rady o ponowne przeanalizowanie tych kwestii bowiem w przypadku funkcjonowania rozporządzenia nie znajdującego oparcia w

¹³² RPO/390047/01/I.

¹³³ Pismo z 16.10.2001 r., nr j.w.

ustawie będzie zmuszony złożyć stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. W toku spotkania, które odbyło się w dniu 6 listopada 2001 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ustalono, że Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w krótkim czasie zaproponuje stosowną nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, w której sprecyzowane zostaną kryteria dostępu partii politycznych do publicznych mediów. Rzecznik w tej sytuacji postanowił powstrzymać się od sporządzenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

C. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

W kwestii ochrony danych osobowych Rzecznik występował do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie dotyczącej przechowywania i wykorzystywania przez Policję kart daktyloskopijnych oraz zdjęć sygnalitycznych osób niewinnych prawomocnymi wyrokami sądowymi oraz w stosunku do których prawomocnie umorzono postępowanie przygotowawcze zwłaszcza wobec niestwierdzenia czynu przestępnego lub braku cech przestępstwa. Rzecznik wskazał¹³⁴, iż istniejąca praktyka może być uznana za sprzeczną z zaleceniem z dnia 17 września 1987 r. nr R(87)15 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie korzystania z danych osobowych przez służby policyjne. Zgodnie z tezą 7 powyższego zalecenia należy podjąć kroki, aby zapewnić kasowanie danych przechowywanych dla celów policyjnych, jeśli dane staną się niepotrzebne do celów dla jakich były przechowywane. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie zajął stanowiska w przedmiotowej kwestii. Nowelizacja ustawy o Policji, dokonana ustawą z 27 lipca 2001 r.¹³⁵ nie wprowadziła zmian do istniejącej praktyki w tym względzie. W interesie ochrony prywatności zagwarantowanej w art. 47 Konstytucji Rzecznik zwrócił się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹³⁶ wskazując, iż projekt ustawy o usługach detektywistycznych, w szczególności zaś wniosek mniejszości poselskiej daje detektywom prawo do przetwarzania danych osobowych o nałogach, życiu seksualnym a także przekonaniach religijnych lub filozoficznych (tzw. danych wrażliwych). W ocenie Rzecznika taki zapis ustawowy byłby niezgodny z art. 47 Konstytucji RP oraz

¹³⁴ RPO/214968/96/II z 8.05.2001 r.

¹³⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1084.

¹³⁶ RPO/380870/01/II z 5.07.2001 r.

międzynarodowymi aktami prawnymi dotyczącymi praw człowieka (Powszechną Deklaracją Praw Człowieka – art. 12, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych – art. 17, Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – art. 8)¹³⁷.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się obywatel¹³⁸ z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie sposobu rozpatrzenia przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wniosku o nakazanie usunięcia danych osobowych skarżącego z bazy danych wskazanej spółki. Działając na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹³⁹ skarżący zwrócił się do spółki – administratora danych – z żądaniem usunięcia jego danych osobowych z bazy danych. W związku z niedopełnieniem przez administratora danych obowiązku, o którym mowa w art. 35 ust. 1, zainteresowany zwrócił się do GODO z wnioskiem o nakazanie dopełnienia tego obowiązku. Po zbadaniu sprawy GODO uznał, że umieszczenie przez Spółkę danych osobowych skarżącego w bazie „Promo No” – bazie, do której przenoszone są dane osobowe osób wnoszących sprzeciw wobec przetwarzania ich

¹³⁷ *Podnieść należy, iż ustawa o usługach detektywistycznych z 6.07.2001 r. została zaskarżona przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek Prezydenta RP dotyczył stwierdzenia zgodności art. 51 ustawy z 6.07.2001 r. o usługach detektywistycznych z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Wyrokiem z 3.10.2001 r., sygn. K. 27/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 51 powyższej ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Z uzasadnienia powyższego orzeczenia nie wynika, aby problem tzw. danych wrażliwych był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Jak się wydaje uregulowania zawarte w tym akcie normatywnym nie pozwalają na przetwarzanie przez detektywów danych osobowych o nałogach, życiu seksualnym a także przekonaniach religijnych lub filozoficznych (tzw. danych wrażliwych). Może świadczyć o tym treść art. 2 ust. 1. Natomiast art. 8 powołanej wyżej ustawy nie można traktować w sposób rozszerzający. W ustawie o usługach detektywistycznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 110) brak jest konkretnych uregulowań dotyczących tzw. danych wrażliwych. Zatem ostateczny kształt tej ustawy wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Rzecznika w tej kwestii.*

¹³⁸ RPO/373822/01/I.

¹³⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883 ze zm.

danych – stanowi spełnienie jego żądań wobec Spółki. Nie podzielając tej opinii, skarżący wystąpił do GIODO z „wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”. W udzielonej odpowiedzi GIODO podtrzymał zajęte wcześniej stanowisko. Sprawa trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który odrzucił skargę obywatela, jako niedopuszczalną. Zgodnie bowiem z art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁴⁰ przedmiotem skargi może być decyzja administracyjna lub inny akt administracyjny albo czynność wydana przez uprawniony organ administracji publicznej lub wykonujący uprawnienia w tym zakresie nadane mu przepisem powszechnie obowiązującym. Z przesłanej przez GIODO odpowiedzi na skargę wynikało jednak, że urzędnik Biura GIODO, który sporządził i podpisał pismo informacyjne, będące przedmiotem skargi, nie jest ani organem administracji publicznej ani osobą uprawnioną do wydania decyzji w imieniu GIODO. Po przeanalizowaniu skargi, a także całości przesłanej korespondencji, Rzecznik uznał skargę za zasadną, a w sposobie rozpatrzenia przez GIODO wniosków skarżącego dopatrzył się nieprawidłowości. Z tego względu Rzecznik zwrócił się do GIODO z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zgłaszanych zastrzeżeń. Pierwszą wątpliwość Rzecznika budził fakt uznania – tak przez spółkę, jak i GIODO – żądania skarżącego usunięcia jego danych ze zbioru, za wniesienie przez niego sprzeciwu wobec przetwarzania jej danych. Bezpodstawnie – zdaniem Rzecznika – utożsamiono pojęcia „usunięcia” danych osobowych z „zaprzestaniem ich przetwarzania”. Kolejna zgłaszana wątpliwość, to sposób rozpatrzenia wniosków skarżącego. Rzecznik podniósł zarzut zamknięcia zainteresowanemu drogi do dochodzenia jego praw poprzez nieformalne załatwienie sprawy, pomimo postępowania przez niego w ustawowo określonym trybie. Odpowiedzią na wniosek winna być bowiem decyzja, a nie pismo informacyjne. Reakcją na wystąpienie Rzecznika było wydanie przez GIODO decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie. Odmówiono w niej jednak uwzględnienia wniosku skarżącego, uznając za niecelowe usunięcie jego danych osobowych ze zbioru spółki. Choć decyzja ta była niekorzystna dla zainteresowanego, to jednak wydanie jej – po interwencji Rzecznika – otworzyło mu drogę do dalszego dochodzenia swych praw. Rzecznik, powiadomiony przez skarżącego o skorzystaniu przez niego z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, poinformował zainteresowanego o

¹⁴⁰ Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.

możliwości przystąpienia przez Rzecznika do skargi wniesionej do NSA w przypadku podtrzymania wcześniej wydanej decyzji. Nie podzielając zarówno decyzji wydanej przez GIODO, jak i argumentacji zawartej w jej uzasadnieniu, Rzecznik – mając na uwadze możliwość przystąpienia do skargi – wystąpił do GIODO z prośbą o przesłanie decyzji podjętej po rozpatrzeniu ww. wniosku. W efekcie poparte przez Rzecznika zarzuty skarżącego GIODO uznał za zasadne i wydał decyzję uchylającą w całości swą poprzednią decyzję. Jednocześnie nakazał Spółce usunięcie ze zbioru danych klientów danych osobowych zainteresowanego.

D.

Praktyki

dyskryminacyjne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych¹⁴¹ przewiduje ulgową opłatę paszportową, między innymi od emerytów, rencistów, osób niepełnosprawnych (w rozumieniu przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), a także współmałżonków tych osób, pozostających na wyłącznym ich utrzymaniu. Jeden z obywateli w liście do Rzecznika Praw Obywatelskich poruszał problem wysokości opłat paszportowych pobieranych od osób otrzymujących świadczenie przedemerytalne¹⁴². Poddawał w wątpliwość pobieranie od tych osób opłaty paszportowej w pełnej wysokości. Jego zdaniem, należałoby od osób tych pobierać ulgową opłatę paszportową, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do emerytów. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich problem wymagał przeanalizowania. Celem rozporządzenia o opłatach paszportowych było bowiem między innymi wprowadzenie ulgowych opłat paszportowych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Do kategorii tej zaliczono emerytów. Z ulgowej opłaty nie mogą natomiast korzystać osoby pobierające świadczenie przedemerytalne mimo, że spełniają warunki uprawniające do emerytury, a wysokość pobieranego przez nich świadczenia wynosi 90% emerytury. A zatem sytuacja materialna tych osób z całą pewnością jest gorsza, aniżeli sytuacja emerytów pobierających pełną emeryturę. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie czy nie zachodzi potrzeba podjęcia działań zmierzających do nowelizacji

¹⁴¹ *Dz.U. Nr 152, poz. 725 ze zm.*

¹⁴² *RPO/368487/01/I.*

przepisów rozporządzenia, poprzez objęcie ulgową opłatą również osób pobierających świadczenie przedemerytalne¹⁴³. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Ministerstwo dzieląc argumentację Rzecznika, podejmie działania zmierzające do nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie opłat paszportowych w zakresie rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do uiszczenia ulgowej opłaty paszportowej o osoby korzystające ze świadczenia przedemerytalnego. Za takim rozwiązaniem przemawiają bowiem względy natury społecznej¹⁴⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął także problem żądania przez organ paszportowy od osoby, która zawarła związek małżeński za granicą, skróconego odpisu aktu małżeństwa mimo, że o wydanie paszportu ubiega się kolejny raz, a dane jej w tym zakresie nie uległy zmianie. Problem ten został przedstawiony w audycji radiowej z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴⁵. W wystąpieniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślono, że wprowadzie zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie wzorów oraz trybu wydawania paszportów, dokumentów wymaganych do ich otrzymania, a także trybu postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej w przypadku ujawnienia w czasie kontroli granicznej wad w paszportach¹⁴⁶ osoba ubiegająca się o wydanie paszportu w kraju winna złożyć odpis skrócony aktu małżeństwa, jeżeli zawarła związek małżeński za granicą, jednakże w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sytuacji, kiedy odpis skrócony aktu małżeństwa zawartego za granicą przedstawiony już został organowi paszportowemu przy ubieganiu się o wydanie paszportu po raz pierwszy i dane w tym zakresie, przy kolejnym ubieganiu się o wydanie paszportu nie uległy zmianie, żądanie takiego odpisu wydaje się zbędne¹⁴⁷. Adresat wystąpienia podzielił stanowisko Rzecznika. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że w projekcie nowelizacji rozporządzenia przepis w tym zakresie został zmieniony¹⁴⁸.

¹⁴³ *Pismo z 12.04.2001 r.*

¹⁴⁴ *Pismo z 13.06.2001 r.*

¹⁴⁵ *RPO/372601/01/I.*

¹⁴⁶ *Dz.U. Nr 37, poz. 358 ze zm.*

¹⁴⁷ *Pismo z 26.03.2001 r.*

¹⁴⁸ *Pismo z 4.04.2001 r.*

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia „paszportowego” ulgową opłatę paszportową pobiera się od uczącej się młodzieży szkół i studentów studiów stacjonarnych. Prawo takie nie przysługuje natomiast uczniom i studentom pobierającym naukę w systemie wieczorowym i zaocznym. Takie uregulowanie jest dalece krzywdzące dla szerokiej rzeszy osób, które niejednokrotnie oprócz obowiązków związanych z pracą zawodową, podejmują trud dalszej nauki w celu podniesienia swoich kwalifikacji, jak i dla młodych ludzi, którzy ze względu na ograniczoną ilość miejsc na studiach dziennych, zmuszeni są podejmować naukę w trybie zaocznym lub wieczorowym. Osoby te bardzo często pozostają na wyłącznym utrzymaniu rodziców. W czerwcu 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w przedmiotowej sprawie wystąpienie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rzecznik wskazując na dyskryminacyjny charakter rozporządzenia zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa w tej sprawie. Jak wynika z otrzymanej odpowiedzi¹⁴⁹, problem jest Ministerstwu nie tylko znany, ale i był podejmowany przez Ministra. Propozycja rozszerzenia grona uprawnionych do ulgowej opłaty paszportowej nie została jednak zaakceptowana w trakcie uzgodnień międzyresortowych. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów¹⁵⁰ z prośbą o ponowne rozpatrzenie sprawy i podjęcie kroków zmierzających do zmiany kwestionowanych przepisów naruszających konstytucyjną zasadę równości i dyskryminujących znaczną część uczniów i studentów. Wystąpienie to zostało przekazane – według właściwości – Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jak wynika z odpowiedzi Ministra¹⁵¹, nie podziela on opinii Rzecznika o dyskryminacyjnym charakterze przepisów. Powodem, dla którego nie widzi możliwości wprowadzenia wnioskowanej przez RPO zmiany jest zmniejszenie dochodów Skarbu Państwa o kwotę trudną do oszacowania. W grudniu 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował kolejne wystąpienie w przedmiotowej materii do nowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym podkreślił m.in., że wskazywana przez jego poprzednika kwestia finansowa w żadnym razie nie może być usprawiedliwieniem dla naruszenia zasady równości. W

¹⁴⁹ Pismo z 5.07.2001 r.

¹⁵⁰ RPO/379901/01/I z 24.07.2001 r.

¹⁵¹ Pismo z 6.09.2001 r.

udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi¹⁵² Minister podtrzymał stanowisko w kwestii ryzyka powstania kosztów dla budżetu państwa, jakie może pociągnąć za sobą proponowana zmiana. W związku z powyższym, Rzecznik podjął decyzję o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów omawianego rozporządzenia. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi¹⁵³ w sprawie nierównego traktowania studentów studiów dziennych i wieczorowych lub zaocznych w kwestii pomocy materialnej. Zgodnie z art. 152 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym¹⁵⁴, studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa jasno stanowi, że uprawnionym do otrzymania pomocy materialnej jest student. Brak w niej upoważnienia do ograniczenia, a tym bardziej pozbawienia tej pomocy studenta studiującego w systemie zaocznym, czy wieczorowym. Tymczasem – na podstawie upoważnienia z art. 152 ust. 1 pkt 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych¹⁵⁵. Już w samym tytule rozporządzenia Rada Ministrów ograniczyła wskazaną przez Konstytucję oraz ustawę o szkolnictwie wyższym kategorię „student”, do studentów studiujących w systemie dziennym. Brak natomiast rozporządzenia określającego warunki pomocy dla pozostałych studentów. W maju 2001 r. Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zgłaszanych zarzutów¹⁵⁶. Ministerstwo nie podzieliło opinii o niezgodności przepisów rozporządzenia z Konstytucją i ustawą o szkolnictwie wyższym. Powiadomiło jednak o rozważaniu możliwości rozszerzenia prawa do pomocy materialnej na szersze grono studentów. W listopadzie 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału

¹⁵² *Pismo z 6.02.2002 r., SMP-770/2001/EN.*

¹⁵³ *RPO/376279/01/I i RPO/384399/01/I.*

¹⁵⁴ *Dz.U. Nr 65, poz. 85 ze zm.*

¹⁵⁵ *Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.*

¹⁵⁶ *RPO/376279/01/I z 17.05.2001 r.*

Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z art. 152 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, w związku art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 31 ust. 3, art. 70 ust. 4 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁵⁷. W dniu 12 listopada 2001 r. Trybunał Konstytucyjny powiadomił RPO o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał skargi obywateli¹⁵⁸ w sprawie utrudnień w korzystaniu z bibliotek publicznych. Powodem tych utrudnień były przepisy regulaminów bibliotek, które uzależniały wypożyczenie książek osobom nie posiadającym zameldowania na pobyt stały na obszarze działania danej biblioteki od wpłacenia kaucji. Ograniczenia te są zdaniem Rzecznika niezgodne z wyrażoną w art. 14 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach¹⁵⁹ zasadą powszechności i bezpłatności usług świadczonych przez biblioteki oraz z konstytucyjną zasadą powszechnego dostępu do dóbr kultury. Gwarantowana w art. 73 Konstytucji RP wolność korzystania z dóbr kultury daje każdemu uprawnienie do równego dostępu do tych dóbr na całym terytorium państwa, niezależnie od jego miejsca zamieszkania. Jest oczywistym, że ewentualnie wprowadzona kaucja winna opierać się o kryterium przedmiotowe, np. za wypożyczenie szczególnie cennych materiałów, a nie podmiotowe. Kwestionowane przepisy regulaminów wprowadziły natomiast nieuzasadnione zróżnicowanie w traktowaniu osób w zależności od miejsca ich zameldowania. W grudniu 2000 r. RPO wystąpił¹⁶⁰ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i podjęcie działań zmierzających do zmiany regulaminów bibliotek i stosowanej w bibliotekach praktyki. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister co do zasady podzielił stanowisko Rzecznika, jednak jako jedyną możliwość zmiany sygnalizowanej sytuacji wskazał podjęcie inicjatywy legislacyjnej w kierunku zniesienia możliwości pobierania kaucji od czytelników. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się bezpośrednio do dyrektorów bibliotek wskazanych w otrzymanych skargach o zmianę przepisów regulaminów w

¹⁵⁷ RPO/384399/01/I z 7.11.2001 r.

¹⁵⁸ RPO/356908/00/I, RPO365557/01/I.

¹⁵⁹ Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.

¹⁶⁰ RPO/356908/00/I.

celu zapewnienia wszystkim równego dostępu do zasobów bibliotecznych. Po bezskutecznych interwencjach u dyrektorów, Rzecznik zwrócił się z przedmiotową prośbą do Marszałków Województw¹⁶¹ Zachodniopomorskiego i Pomorskiego. Podzielając zarzuty Rzecznika, Marszałkowie skierowali do wskazanych w skargach bibliotek stosowne wystąpienia o zmianę przepisów regulaminów. Ostatecznie przepisy te zostały zmienione zgodnie z sugestią Rzecznika.

Za pewne ograniczenie prawa zrzeszania się Rzecznik Praw Obywatelskich uznał § 45 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. zmieniającego rozporządzenie z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych¹⁶², który stanowi, że od wniosku o zarejestrowanie podmiotu w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Krajowym Rejestrze Sądowym pobiera się wpis stały w kwocie 500 zł. W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał do wiadomości pismo skierowane do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Redaktora Naczelnego czasopisma „Rodzice w Szkole”¹⁶³. W ocenie autora pisma ustalenie wysokości wpisu, na kwotę 500 zł, stanie się dla najsłabszych grup społecznych, dotkniętych bezrobociem, czy też pobierających niewielkie zasiłki, bądź zapomogi, barierą nie do pokonania. Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił sugestie autora pisma i w sprawie tej skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości¹⁶⁴. Minister Sprawiedliwości podzielił sugestie Rzecznika Praw Obywatelskich co do wysokości wpisu i w odpowiedzi¹⁶⁵ poinformował Rzecznika, że istotnie w odniesieniu do podmiotów, które utrzymują się głównie ze składek członkowskich, darowizn, spadków, bądź zapisów i nie prowadzą działalności gospodarczej, jakimi są przede wszystkim stowarzyszenia, wysokość wpisów wydaje się zbyt wygórowana i z tego względu zostaną podjęte konkretne prace legislacyjne mające na celu zmianę przepisów rozporządzenia.

¹⁶¹ Pisma z 5.03.2001 r. RPO/356908/00/I i z 13.07.2001 r. RPO/365557/02/I.

¹⁶² Dz.U. Nr 117, poz. 1244.

¹⁶³ RPO/364841/01/I.

¹⁶⁴ Pismo z 6.03.2001 r.

¹⁶⁵ Pismo z 12.04.2001 r.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się właściciele firm importujących do Polski jelita naturalne, sygnalizując, iż w dniu 27 lutego 2001 r. Główny Lekarz Weterynarii, w związku z wystąpieniem w krajach Unii Europejskiej ognisk pryszczycy, skierował do wszystkich Wojewódzkich Lekarzy Weterynarii pismo, w którym polecił, aby Graniczni Lekarze Weterynarii, zgodnie z przepisami art. 14 ust. 4 pkt 2c ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej¹⁶⁶, wydali zakaz przywozu wymienionych w tym piśmie zwierząt i towarów z krajów Unii Europejskiej. Natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 21 marca 2001 r.¹⁶⁷ również wprowadził zakazy przywozu z krajów Unii Europejskiej niektórych towarów mogących przenosić chorobę zakaźną. W związku z tym, prywatni importerzy mieli wątpliwości, który z wymienionych dokumentów ma moc obowiązującą, skoro różnią się one treścią. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił¹⁶⁸ do Głównego Lekarza Weterynarii z prośbą o udzielenie wyjaśnień, w tym dotyczących podstawy prawnej zakazu Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 27 lutego 2001 r. Na powyższe wystąpienie Główny Lekarz Weterynarii udzielił odpowiedzi¹⁶⁹ informując, iż zakaz ten wynika z konieczności ochrony terytorium naszego kraju przed wprowadzeniem wirusa pryszczycy. Rzecznik nie będąc w pełni usatysfakcjonowany odpowiedzią Głównego Lekarza Weterynarii, ponownie zwrócił się o udzielenie informacji jaki jest tryb i podstawa prawna wydawanych zakazów i który ze wskazywanych w poprzednim wystąpieniu dokumentów ma moc obowiązującą¹⁷⁰. Główny Lekarz Weterynarii poinformował¹⁷¹, że podstawą prawną wydawania zakazu

¹⁶⁶ Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz.752.

¹⁶⁷ Rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu i przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niektórych towarów pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z Królestwa Niderlandów oraz Republiki Francuskiej z uwagi na niebezpieczeństwo przeniesienia pryszczycy (Dz.U. Nr 22, poz. 258).

¹⁶⁸ RPO/373229/01/I z 5.04.2001 r.

¹⁶⁹ Pismo z 23.04.2001 r.

¹⁷⁰ RPO/373229/01/I z 25.04.2001 r.

¹⁷¹ Pismo z 11.05.2001 r.

jest art. 13 ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. Takie wystąpienie musiało skutkować ponowieniem sprawy¹⁷². Odpowiadając, Główny Lekarz Weterynarii wyjaśnił¹⁷³, iż rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie zakazu przywozu i przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niektórych towarów pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z Królestwa Niderlandów oraz Republiki Francuskiej z uwagi na niebezpieczeństwo przeniesienia pryszczycy ma moc obowiązującą. Natomiast pismem z dnia 27 lutego 2001 r., skierowanym do wszystkich wojewódzkich lekarzy weterynarii, Główny Lekarz Weterynarii starał się wykazać, że niezależnie od zakazu wprowadzonego na mocy § 1 tego rozporządzenia, jeżeli weterynaryjna kontrola graniczna wykaże, że towary przenoszą lub mogą przenosić chorobę zakaźną, to graniczny lekarz weterynarii powinien zakazać przywozu takiego towaru w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił uznać sprawę za zamkniętą.

5. Ochrona ofiar przestępstw oraz
bezpieczeństwo obywateli

W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik dostrzega konieczność pilnego podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych. Po transformacji ustrojowej w Polsce przestępczość gwałtownie wzrosła. W 1989 r. liczba przestępstw stwierdzonych wynosiła 547 589, zaś w roku 2000 – 1 266 910. Współczynnik przestępstw na 100 000 mieszkańców zwiększył się odpowiednio z 1440 w 1989 r. do 3 277 w roku 2000. Plagą stały się kradzieże z włamaniem przy czym ich ciężar przeniósł się z mienia społecznego na mienie prywatne. Narosło wydatnie nasilenie przestępstwami typu rozbójniczego. Z nadwyżką podwoiła się liczba zabójstw; z 556 w roku 1989 do 1 269 w roku 2000. Pojawiły się przestępstwa poprzednio w zasadzie w ogóle nie

¹⁷² RPO/373229/01/I z 23.05.2001 r.

¹⁷³ Pismo z 19.06.2001 r.

występujące, takie np. jak: wymuszanie haraczu, wielkie afery bankowe i ubezpieczeniowe, napady z użyciem broni. To wszystko dotyczy przestępczości stwierdzonej. Trzeba natomiast pamiętać, że bardzo duże są rozmiary przestępczości nieujawnionej (ciemna liczba przestępstw). Ofiarami przestępstw stwierdzonych staje się w Polsce rocznie około 900 000 osób fizycznych. Oczekują one sprawiedliwości. Do niedawna panowała niepodzielnie sprawiedliwość retrybucyjna – odpłata karą. W tym systemie interes ofiary pozostawał głównie jej tylko sprawą. Gdy około 50 lat temu zaczęła się rozwijać nauka o ofierze – wiktymologia, pojawiła się sprawiedliwość naprawcza. Ofiara przestała być tylko świadkiem. Zaczęto patrzeć na nią także jako na stronę konfliktu, która ma coś do powiedzenia w procesie i w której interesie leży wyrównanie poniesionych szkód oraz uzyskanie zadośćuczynienia za doznane cierpienia fizyczne i psychiczne. Dzisiaj obie te sprawiedliwości funkcjonują obok siebie, ale ta nowa dopiero toruje sobie drogę do należnego jej miejsca. Warunkiem wyjściowym dla należytego uwzględnienia interesów ofiary przestępstwa stanowi istnienie odpowiednich rozwiązań prawnych. Powinny one zwłaszcza zapewnić jej możliwość: wyrażenia swego poglądu na sprawę, uzyskania restytucji szkód (od sprawcy), a gdy to niemożliwe ich kompensacji (od państwa). Nie wdając się w szczegóły można zasadnie wyrazić pogląd, że polskie prawo karne stwarza ofierze już dość dobre możliwości dochodzenia swoich praw, ale – rzecz jasna – stan ten należy doskonalić. Spośród wyjątków występujących w rozważanym zakresie jeden zasługuje na szczególną uwagę. Dotyczy on mediacji. W ramach wspomnianej konkurencji między sprawiedliwością retrybucyjną a naprawczą ta druga jeszcze wyraźnie przegrywa na odcinku mediacji. Mediacja bowiem powinna być głównie alternatywą dla postępowania karnego, a nie tylko jego częścią¹⁷⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich akcentował w wystąpieniach potrzebę wzmocnienia w procedurze karnej roli mediacji, jako skutecznej formy pozasądowego likwidowania konfliktów pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa, która może również wydatnie wpłynąć na zmniejszenie zaległości w sądach. W ocenie Rzecznika dotychczasowa praktyka funkcjonowania instytucji mediacji wykazuje, że prokuratorzy nie są zainteresowani w

¹⁷⁴ W rozdziale wykorzystano wnioski raportu „Sytuacja ofiar przestępstw w Polsce”, opracowanego w 2001 r. przez dr Jana Malca, pełnomocnika RPO ds. Ochrony Praw Ofiar Przestępstw. W styczniu 2002 r. „Raport” został opublikowany w serii wydawniczej Biuletynu RPO „Materiały” (zeszyt 45).

kierowaniu spraw na drogę postępowania mediacyjnego, ponieważ obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości odliczenia czasu trwania tego postępowania od terminów przewidzianych w Kpk dla postępowania przygotowawczego. Należałoby więc wprowadzić możliwość takiego odliczenia. Rozważenia wymaga możliwość skierowania sprawy do postępowania mediacyjnego także po rozpoczęciu przewodu sądowego, jeśli w jego trakcie sąd nabierze przekonania o celowości tej formy rozwiązania konfliktu a strony wyrażą na to zgodę lub jeśli z takim zgodnym wnioskiem wystąpią oskarżony i pokrzywdzony zaś sąd i prokurator uznają, że jest to możliwe. Mimo, iż normy kodeksowe tego nie przewidują, postępowanie mediacyjne pomiędzy ofiarą i sprawcą można by przeprowadzać z korzyścią dla obu stron także na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności oraz kar i środków nieizolacyjnych. Ponieważ w przypadku, jeżeli złożony przez strony do prokuratora wniosek o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego zostanie rozpatrzony negatywnie stronom nie przysługuje zażalenie na postanowienie prokuratora w tym przedmiocie, szanując zgodną wolę stron należałoby przyznać im prawo do złożenia zażalenia na takie postanowienie. Po uprawomocnieniu się wyroku skazującego wydanego na posiedzeniu, bez przeprowadzenia rozprawy (w trybie art. 343 Kpk) nie ma praktycznie możliwości wzruszenia tego wyroku w drodze kasacji lub wznowienia postępowania z powodu niewykonania przez skazanego w wyznaczonym terminie ugody zawartej z pokrzywdzonym w wyniku mediacji. Należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania na niekorzyść skazanego w razie niewykonania przez niego ugody zawartej z pokrzywdzonym. W takiej sytuacji istnieje obecnie jedynie możliwość podjęcia przez sąd postępowania karnego zakończonego jego warunkowym umorzeniem. Rozważenia wymaga celowość wprowadzenia do Kpk zakazu przesłuchiwania mediatora w charakterze świadka co do okoliczności, o których dowiedział się prowadząc postępowanie mediacyjne, a to w celu zapewnienia zaufania stron do mediatora. Należy w tym miejscu wskazać także na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 września 1999 r. (Nr R(99)19) dotyczącą mediacji w sprawach karnych, w której zaleca się państwom członkowskim Rady Europy wprowadzenie i doskonalenie instytucji mediacji w sprawach karnych jako dogodnej dla ofiary i sprawcy przestępstwa alternatywy dla tradycyjnego postępowania karnego, mającej na celu rozwiązanie konfliktu związanego z zaistnieniem przestępstwa przy dobrowolnym, czynnym udziale zainteresowanych podmiotów. W związku ze staraniami Polski o przyjęcie do Unii Europejskiej istotne znaczenie ma także

wynikający z art. 10 Ramowej Decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. dotyczącej sytuacji ofiar w postępowaniu karnym (2001/220/JHA) obowiązek wprowadzenia do ustawodawstw państw członkowskich mediacji jako środka dla zabezpieczenia praw ofiar przestępstw. W toku prac legislacyjnych nad nowelizacją kodyfikacji karnych uwzględniono postulat Rzecznika i rozszerzono zakres penalizacji przestępstwa z art. 191 Kk także na stosowanie przemocy pośredniej w celu zmuszenia innej osoby do określonego zachowania. Uznano bowiem, że istniejące środki o charakterze cywilnoprawnym nie stanowią dostatecznej ochrony przed tego typu działaniami. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujący Kodeks postępowania karnego w zasadzie nie przewiduje szczególnych rygorów dla czynności procesowych przeprowadzanych z udziałem pokrzywdzonego małoletniego (dopuszczenie obecności przedstawicieli ustawowych). W szczególności dotyczy to czynności okazania i przesłuchania w charakterze świadka. Nadto Rzecznik wyraził pogląd, że analiza zawartych w Kodeksie postępowania karnego przepisów dotyczących możliwości wyłączenia jawności rozprawy prowadzi do wniosku, iż przepis art. 360 § 3 Kpk odnoszący się do przypadku wyłączenia jawności jeśli choćby jeden z oskarżonych jest nieletni nie ma odpowiednika, który przewidywałby ewentualność wyłączenia choćby w części rozprawy, gdy dziecko występuje w niej jako świadek – pokrzywdzony. Postulaty Rzecznika zostały w tej kwestii częściowo uwzględnione w projekcie zmian prawa karnego. Otóż w sprawach o przestępstwa określone w rozdziale XXV Kodeksu karnego pokrzywdzonego, który w chwili czynu nie ukończył 15 lat, powinno się przesłuchiwać w charakterze świadka tylko raz, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania lub zażąda tego oskarżony, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania. Przesłuchanie takie przeprowadza się na posiedzeniu z udziałem biegłego psychologa. W przesłuchaniu mogą brać udział prokurator, obrońca oraz pełnomocnik pokrzywdzonego, a obecny może być także prawny opiekun, jeżeli nie ogranicza to swobody wypowiedzi przesłuchiwanego. Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował także wprowadzenie do procedury karnej unormowania pozwalającego na zastrzeżenie przez świadków (w tym osoby pokrzywdzone przestępstwem nie objęte statusem świadka incognito) danych dotyczących miejsca pracy lub nauki, do wyłącznej

wiadomości organów prowadzących postępowanie karne. Otóż Rzecznik¹⁷⁵ zwrócił się o poinformowanie, czy w powyższej kwestii projektowane jest wprowadzenie do procedury karnej, w związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw stosownego uregulowania w tej kwestii. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi, Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, iż obowiązujący przepis art. 191 § 3 Kpk należy interpretować szeroko, i jest on wystarczający dla zapewnienia świadkom bezpieczeństwa w zakresie ochrony ich danych, przyznając wszakże, że nieodzowne jest zwrócenie uwagi na pouczenie przez organy procesowe świadków (pokrzywdzonych) o przysługujących im uprawnieniach do zastrzeżenia nie tylko miejsca zamieszkania, ale i zatrudnienia. W kierowanej do Rzecznika korespondencji osoby pokrzywdzone przestępstwem podnoszą zarzut pochopnego – ich zdaniem – uchylania przez organy procesowe tymczasowego aresztowania stosowanego wobec podejrzanych bądź oskarżonych o fizyczne i psychiczne znęcanie się nad rodziną. Odnotowano przypadki, że osoby zwalniane ponownie popełniały przestępstwa na szkodę członków rodziny (w tym zabójstwa). Rzecznik¹⁷⁶ zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o ocenę praktyki stosowania i uchylania środków zapobiegawczych w tej kategorii spraw. Rzecznik wskazał, że istotną przesłanką dla podejmowania przez organy procesowe decyzji w przedmiocie stosowania i uchylania tymczasowego aresztu jest bezpieczeństwo osób pokrzywdzonych przed potencjalnym zagrożeniem ze strony podejrzanych o popełnienie przestępstw przeciwko rodzinie, co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 258 § 3 Kpk. To wyjątkowe odstępstwo od czysto procesowego charakteru środków zapobiegawczych jest wskazane, ponieważ organy ścigania karnego nie powinny pozostać bezczynne oraz bezsilne w takich wypadkach, w których zachodzi poważna obawa, że oskarżony (podejrzany) ponownie dokona ciężkiego przestępstwa, którego skutki mogą być już nieodwracalne dla osób nim dotkniętych. Taką ewentualność dopuszcza również w art. 5 ust. 1 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Rzecznik oczekuje

¹⁷⁵ RPO/325552/97/II z 9.05.2001 r.

¹⁷⁶ RPO/368522/01/II z 20.03.2001 r.

na odpowiedź w tej kwestii. Rzecznik¹⁷⁷ zaproponował podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany trybu ścigania przestępstwa groźby karalnej oraz innych przestępstw np. z art. 157 § 2 i 3 Kk oraz 161 § 1 i 2 Kk, a także z art. 160 § 3, art. 209 § 1 Kk, art. 278 § 1-3 i § 5 Kk, art. 279 § 1 Kk z wnioskowego na publiczno-skargowy, w sytuacji gdy sprawcami występku popełnionego na szkodę małoletniego są jego przedstawiciele ustawowi. Rzecznik wyraził pogląd, iż dotychczasowe uregulowania nie stwarzają należytej ochrony prawnej dziecka jako pokrzywdzonego.

Rzecznik przekazał także Marszałkowi Sejmu RP¹⁷⁸ swoje stanowisko dotyczące projektu ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przestępstw. W ocenie Rzecznika błędnym było założenie, iż nowy urząd poprawi sytuację prawną ofiar przestępstw podnosząc m.in., iż niezbędnym jest usprawnienie prowadzonych postępowań karnych, zwiększenie nakładów finansowych z budżetu państwa na organy ścigania i wymiar sprawiedliwości. Projektowana ustawa była w istocie próbą powielenia dotychczas działających w zakresie ochrony praw obywateli instytucji, przede wszystkim instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, o czym świadczą liczne zapożyczenia zarówno z ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak też z ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. Powstaje w związku z tym pytanie o sens mnożenia takich instytucji. Niezależnie od tego, że zasadnicze zastrzeżenia wywołuje sama konieczność powołania Rzecznika Praw Ofiar Przestępstw, zwrócić trzeba uwagę, iż przedłożony projekt nie zawierał przejrzystej koncepcji nowej instytucji. Z jednej strony zakładało się bowiem, iż organ ten miałby charakter kontrolny i pomocowy, z drugiej zaś strony wyposażało się go w atrybuty właściwe dla organu administracji publicznej. Jednocześnie Rzecznik wskazał, iż budżetowe środki finansowe potrzebne dla utworzenia nowej instytucji mogłyby służyć w ramach funduszu kompensacyjnego jako bezpośrednia pomoc ofiarom przestępstw. Projekt ustawy przyznawał Rzecznikowi Praw Ofiar Przestępstw ograniczone możliwości bezpośredniego wpływu na sytuację prawną ofiar, a tym samym jego rola sprowadzałaby się do pośrednictwa pomiędzy osobami, których prawa zostały naruszone a innymi organami ochrony prawnej, w tym Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Państwa Europy Zachodniej, a także i Stany Zjednoczone, przez około 30 lat, wypróbowały sposób rozwiązania tej sprawy. Tam

¹⁷⁷ RPO/312281/99/II z 8.05.2001 r.

¹⁷⁸ RPO/376577/01/II z 19.06.2001 r.

działają organizacje społeczne świadczące stosowną pomoc potrzebującym tego ofiarom przestępstw wszystkich kategorii. Niekiedy są to organizacje bardzo liczne. Na przykład, w Niemczech organizacja Weisser Ring grupuje około 70 000 członków. Część tych organizacji otrzymuje dotacje państwowe, a niektóre, jak właśnie Weisser Ring, same radzą sobie finansowo. W Polsce również istnieją również liczne organizacje pozarządowe, które działają na rzecz ofiar. Rzecz jednak w tym, że w zasadzie ograniczają się one do pomocy świadczonej ofiarom niektórych tylko rodzajów przestępstw, w tym głównie doświadczającym przemocy domowej oraz dzieciom krzywdzonym w różny sposób. Poza tym, nawet w zakresie pomocy tak ukierunkowanej jej dostępność na terenie kraju nie jest równomierna. Dlatego, analogicznie jak na Zachodzie, trzeba doprowadzić do utworzenia ogólnokrajowej organizacji pomocy ofiarom przestępstw wszystkich kategorii. Jeśli zaś chodzi o organizacje istniejące to należy stwierdzić, że grozi niebezpieczeństwo wydatnego ograniczenia ich działalności, a to w związku z trudnościami finansowymi państwa, które przejawiają się w redukcji dotacji przyznawanych stowarzyszeniom i fundacjom. Do tej pory, pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich – udało się utworzyć Warszawskie Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przestępstw (jako stowarzyszenie zwykłe), grupujące około 70 osób. Powstało też analogiczne, choć o wiele mniej liczne, stowarzyszenie w Siemianowicach Śląskich. Zaawansowane są czynności przygotowawcze do powołania podobnych stowarzyszeń we Wrocławiu i Wyszku. Już teraz jednak można by doprowadzić do powstania kilkunastu tego typu stowarzyszeń, ale wymaga to uzyskania lokali, telefonów itp. Takim czynnościom trzeba poświęcić wiele czasu, energii i wytrwałości, a ktoś, kto to robi, musi cechować się przedsiębiorczością, budzić zaufanie i oczywiście mieć bardzo dobrą znajomość metod pomagania ofiarom w naszych warunkach. Dlatego nadzwyczaj ważną sprawą jest, aby do tworzenia ogólnopolskiego stowarzyszenia zechciały włączyć się wszystkie struktury dysponujące takimi ludźmi. Utworzenie sieci stowarzyszeń, stanowi jednak zaledwie pierwszy krok w kierunku zapewnienia, że będą one udzielały ofiarom pomocy. Polska także musi przyjąć koncepcję organizowania pomocy przez wolontariuszy. Dokonane rozeznanie wskazuje, że są chętni do tej pracy. Trzeba natomiast umieć do nich trafić i pomóc im przezwyciężyć początkowe trudności. Wolontariuszami są wprawdzie ludzie dobrej woli, ale z reguły nie mający doświadczenia w pracy tego typu i niezbędnej wiedzy. W pewnym stopniu dotyczy to także prawników i psychologów. Im również, aby mogli należycie wykonywać swe

funkcje, potrzebne jest przeszkolenie, zwłaszcza w zakresie specyficznych metod odnoszenia się do ofiar i postępowania w ich sprawach. Bez porównania szersze musi być oczywiście szkolenie tych wolontariuszy, którzy nie mają za sobą wyższych studiów o odpowiednim profilu. W celu przygotowania ich do pracy w stowarzyszeniu trzeba m.in. doprowadzić do napisania i wydania odpowiednich skryptów oraz znaleźć wykładowców na miejscu lub organizować ich przyjazdy na zajęcia. Na zakładanie stowarzyszeń i szkolenie wolontariuszy nie ma środków finansowych. Już ten jeden fakt wskazuje z jaką skalą trudności ma się tu do czynienia. Trzeba oczywiście ubiegać się o sponsorów, ale znowu, wymaga to czasu, przedsiębiorczości, umiejętności napisania programu, kosztorysu itp. Obok tego należałoby, rzecz jasna, starać się o uzyskanie potrzebnych środków publicznych. Na pewno jednak będzie to również przedsięwzięcie bardzo trudne zważywszy obecny stan finansów państwa. Organy państwowe, w różnej formie i w różnym stopniu działają na rzecz ofiar przestępstw. Na pewno na czoło wybija się tu Policja. Podejmuje ona wiele przedsięwzięć profilaktycznych (np.: spotkania z ludnością, tworzenie izb profilaktyki, gdzie demonstruje się sposoby i środki zapobiegające przestępczości, akcje typu „bezpieczne miasto” itp.). Bardzo dużą rolę odgrywa Policja w „niebieskich” przedsięwzięciach, skierowanych przeciwko przemocy w rodzinie, realizowanych we współdziałaniu z Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ta ostatnia pomaga przede wszystkim przez telefoniczną „Niebieską Linie”, Policja zaś przez „Niebieskie Karty”. Istota rzeczy sprowadza się do tego, aby po interwencji, w związku z nieporozumieniami domowymi lub podobnymi zdarzeniami, podejmować kompleks czynności zmierzających do uzdrowienia sytuacji w danej rodzinie. Osiągnięcia są w tej mierze duże, ale jeszcze sporo trzeba zrobić aby ten system był naprawdę powszechny i w pełni sprawny. Możliwości Policji działania na rzecz ofiar przestępstw wydatnie ogranicza – jak się wydaje – zdecydowanie niedostateczna liczba dzielnicowych i niewystarczające przeszkolenie części z nich. Znaczące są działania, jakie na rzecz ofiar przestępstw podejmuje prokuratura. Dużą rolę odgrywa bardzo dokładnie opracowane pisemne pouczenie ofiary przestępstwa o przysługujących jej prawach. Jest ono doręczane każdemu pokrzywdzonemu, czemu często towarzyszy dodatkowa, ustna informacja prokuratora lub funkcjonariusza Policji. W kwietniu 2001 r. Prokurator Generalny wydał wytyczne wskazujące prokuratorom na przedsięwzięcia, jakie trzeba stale mieć na uwadze, aby ofiary przestępstwa mogły należycie korzystać ze swych praw i być maksymalnie chronione przed wtórną wiktymizacją. Z tych wytycznych korzystają też

inne organy ścigania karnego. Na podkreślenie zasługuje, że prokuratorzy są aktywni w pracy społecznej na rzecz ofiar przestępstw, co wyraża się w ich udziale w stosownych stowarzyszeniach lub udzielaniu im pomocy. Sądy, ze względu na ich usytuowanie w procesie, mają mniejszą możliwość pomagania ofiarom przestępstw. Tam jednak, gdzie da się to zrobić, zwykle podejmują stosowne przedsięwzięcia. Dotyczy to np. tworzenia osobnych poczekalni dla ofiar przestępstw, udzielania potrzebnych informacji itp. Dochodzi jednak do skarg wskazujących, że nie zawsze tak się dzieje. Występujące przeciążenie sądów i związana z tym przewlekłość postępowania, w różnej formie, działają na niekorzyść ofiar przestępstw. Znajduje to wyraz w wynikach sondaży na temat działalności organów wymiaru sprawiedliwości. Te niedostatki wymagają pilnego wyeliminowania. Ogólnie biorąc należy postulować przeprowadzenie choćby sondażowych badań, które pozwoliłyby określić oczekiwania ofiar przestępstw wobec organów ochrony porządku prawnego.

Dużym osiągnięciem Ministerstwa Sprawiedliwości było opracowanie Polskiej Karty Praw Ofiary, która zawiera katalog istniejących i postulowanych praw wraz z komentarzem. Ministerstwo popularyzowało problematykę wiktymologiczną, m.in. przez organizowanie szeregu konferencji na ten temat, w tym i międzynarodowych. Rzecznik Praw Obywatelskich, od początku swej działalności, a więc od dnia 1 stycznia 1988 r., podejmował czynności na rzecz ofiar przestępstw. Dotyczy to zarówno załatwiania indywidualnych spraw jak i podejmowania zagadnień kompleksowych. Należy odnotować np. czynności zmierzające do przeciwdziałania „fali” w wojsku, przemocy w więzieniach, doskonalenia ustawodawstwa chroniącego ofiary itp. W sierpniu 2001 r. Rzecznik powołał swego pełnomocnika ds. ochrony praw ofiar przestępstw. Stanowiło to wyraz dążenia do zintensyfikowania pracy Rzecznika na tym odcinku i rozszerzenia jej form, zwłaszcza mających znaczenie w skali kraju. Chodziło przede wszystkim o inicjowanie powoływania stowarzyszeń pomocy ofiarom przestępstw, ułatwianie współpracy organizacjom już pomagającym pokrzywdzonym przestępstwami oraz szersze podejmowanie instytucjonalnych rozwiązań prawnych służących ofiarom, takich jak np. nowe formy ustawowe ochrony ofiar przemocy domowej, w postaci swoistego nakazu ochronnego. Wśród organów świadczących pomoc ofiarom przestępstw na uwagę zasługują m.in. także ośrodki interwencji kryzysowej. Dotyczy to zarówno przedsięwzięć terapeutycznych jak i udzielania okresowego azylu osobom tego potrzebującym. Ośrodków jest około 80. Ze względu na rolę, jaką spełniają, ich liczba powinna ulec wydatnemu zwiększeniu. Tak jak w

poprzednich latach Rzecznik zwracał baczna uwagę na sygnalizowane przez pokrzywdzonych nieprawidłowości w postępowaniach przygotowawczych. Jako egzemplifikacja tego problemu mogą posłużyć sprawy dotyczące błędów w sztuce lekarskiej, które doprowadziły do poważnych następstw dla zdrowia i życia pacjentów. Analiza akt prokuratorskich w tych sprawach niejednokrotnie wykazywała niedostatki w postępowaniu dowodowym¹⁷⁹. Stwierdzone uchybienia polegały przede wszystkim na bezkrytycznym opieraniu się przez organ procesowy na niepełnych, niejasnych lub sprzecznych opiniach, które mogły budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności biegłych¹⁸⁰. Analiza akt dokonana przez Rzecznika pozwoliła na stwierdzenie, iż prokuratorzy w tego rodzaju sprawach dokonywali niejednokrotnie nieprawidłowej oceny dowodów. Polegało to m.in. na tym, że sam organ procesowy oceniał prawidłowość wdrożonego procesu leczenia – bez powoływania biegłych z zakresu medycyny sądowej. Nadto należy zauważyć, że w jednej z analizowanych spraw prokurator oparł decyzję procesową na zeznaniach świadka przesłuchanego w trybie art. 183 Kpk (czyli osoby, która mogła uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić ją lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie)¹⁸¹. Jednocześnie prawie w każdej ze spraw, która była przedmiotem interwencji ze strony Rzecznika nie została wyczerpana inicjatywa dowodowa, nie skorzystano bowiem z istniejących źródeł dowodowych osobowych i rzeczowych. Nie zwracano się do biegłych o wydanie opinii uzupełniających prowadzących do dokonania dodatkowych ustaleń pozwalających na podjęcie prawidłowej decyzji merytorycznej¹⁸². Należy również zwrócić uwagę na wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹⁸³, które było reakcją na oskarżenie przez prokuratora osób, które zwróciły się ze skargą do Rzecznika, o popełnienie występku polegającego na pomówieniu w tej skardze prokuratury i policji o korupcję. W ocenie Rzecznika nasuwa się wątpliwość co do zasadności wszczęcia w opisanej sprawie postępowania karnego i w konsekwencji

¹⁷⁹ RPO/361456/00/II, RPO/351756/00/II, RPO/372902/01/II, RPO/383970/01/II.

¹⁸⁰ RPO/351756/00/II.

¹⁸¹ RPO/383970/01/II.

¹⁸² RPO/372902/01/II.

¹⁸³ RPO/334708/00/II z 30.01.2001 r.

wniesienia aktu oskarżenia. Należy bowiem przyjąć, iż jeżeli obywatel w skierowanej do Rzecznika skardze formułuje zarzuty, które – w następstwie zbadania sprawy na wniosek Rzecznika przez uprawniony organ – nie znajdują potwierdzenia, to jest to okoliczność wyłączająca odpowiedzialność karną za pomówienie, ponieważ nie stanowią bezprawnego zniesławienia zarzuty stawiane w obronie własnych praw, kierowane do organów państwowych (pozaustawowy kontratyp dozwolonej krytyki). Wszczywanie postępowań karnych przeciwko osobom kierującym skargi do Rzecznika zawierające krytykę organów państwa – nawet nieuzasadnioną – prowadzi do przerzucenia na wnioskodawców ryzyka poniesienia odpowiedzialności karnej za tak formułowane opinie, co w konsekwencji faktycznie ogranicza przysługujące obywatelowi prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji RP). Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny w pełni podzielił argumentację przedstawioną przez Rzecznika i polecił umorzenie prokuratorowi tego postępowania karnego. Powyższy problem stał się przedmiotem publicznej dyskusji w mediach.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹⁸⁴ Rzecznik zwrócił uwagę na respektowanie przez polskie organa ścigania, prawa obywateli innych państw do pełnego dostępu do opieki prawnej i konsularnej – co wiąże się z koniecznością niezwłocznego informowania urzędników konsularnych o faktach pozbawienia wolności i innych zdarzeniach (zaginięcia, zgony). Zdaniem Rzecznika, należy również zwrócić szczególną uwagę na przestrzeganie przez polskie organy procesowe ciężących na nich obowiązków wynikających z procedury karnej i innych aktów normatywnych – zwłaszcza umów dwustronnych i ratyfikowanych przez Polskę Konwencji, polegających w szczególności na informowaniu pokrzywdzonych i pozbawionych wolności cudzoziemców w ich języku ojczystym o przysługujących prawach oraz obowiązkach. Koniecznym wydaje się także respektowanie postanowień nakazujących bezzwłoczne poddanie kognicji sądu spraw obcokrajowców pozbawionych wolności oraz częstsze podejmowanie rozstrzygnięć w przedmiocie przekazania ścigania karnego i orzeczenia do wykonania za granicą. Impulsem uzasadniającym wystąpienie Rzecznika w tej kwestii było śmiertelne postrzelenie w

¹⁸⁴ RPO/365705/01/III z 5.04.2001 r.

dniu 28 stycznia 2001 r. obywatela Ukrainy przez funkcjonariusza policji i sygnalizowane przez media – na tle tego zdarzenia – przypadki niewłaściwego traktowania obywateli Republiki Ukrainy przez policję. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, iż praktyka prokuratorska w kwestii respektowania obowiązków względem uczestniczących w postępowaniu przygotowawczym obywateli innych państw nie jest w pełni prawidłowa, choć skala ujawnionych uchybień relatywnie nie jest duża. Otóż w odniesieniu do pokrzywdzonych zakwestionowano zasadność kilkunastu decyzji o odstąpieniu od powołania tłumacza, które zostały podjęte w oparciu o nasuwające wątpliwości przesłanki, iż władają oni w wystarczającym stopniu językiem polskim. Zdarzały się przypadki wykorzystywania w charakterze tłumaczy osób o nie sprawdzonych kwalifikacjach. Odnośnie podejrzanych cudzoziemców największa liczebnie skala uchybień dotyczyła nierespektowania obowiązku doręczania przetłumaczonego postanowienia o przedstawieniu zarzutów (w 79 sprawach poprzestano na tłumaczeniu ustnym). W kilku sprawach stwierdzono odstąpienie od tłumaczenia decyzji kończących postępowanie. Obowiązek ustanawiania obrońców w zasadzie był przestrzegany, jednakże brak wniosków w tym przedmiocie stwierdzono w 18 sprawach, z których większość została zakończona umorzeniem postępowania. Podobnie jak w latach poprzednich problematyka bezpieczeństwa obywateli była przedmiotem zainteresowania ze strony Rzecznika. Rzecznik reagował na wywołujące szeroki rezonans społeczny akty terroru ze strony zorganizowanych grup przestępczych polegające na wymuszaniu tzw. haraczy od osób prowadzących działalność gospodarczą. Rzecznik występował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Komendanta Głównego Policji w konkretnych sprawach – sygnalizowanych przez obywateli zagrożonych przestępstwami zwracając uwagę, że działania organów policji i prokuratury podejmowane w związku ze składanymi zawiadomieniami o przestępstwie – w ocenie osób zainteresowanych – są dalece niewystarczające, a postępowania prowadzone przewlekłe¹⁸⁵. Adresaci tych wystąpień informowali Rzecznika, że istotnie w pracy jednostek policji występują nieprawidłowości, które mogą rzutować na skuteczność jej działania w zakresie likwidacji istniejących zagrożeń kryminalnych. Ocena ta nie zmienia faktu, że Komendy Policji w rejonach zagrożonych tego rodzaju przestępczością prowadzą

¹⁸⁵ RPO/234838/97/II z 27.02.2001 r.

systematyczną pracę rozpoznawczą i wykrywczą koncentrując się m.in. na zwalczaniu tak dokuczliwych społecznie przestępstw jak wymuszenia rozbójnicze za tzw. ochronę, czy za zwrot skradzionych samochodów. Nadto Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny poinformował Rzecznika, że wspólnie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji uzgodnił sposoby współdziałania w celu wyegzekwowania przestrzegania prawa oraz poniesienia odpowiedzialności przez sprawców dokonanych przestępstw. Rzecznik wyrażał niepokój wobec agresywnych działań i przemocy w miejscach publicznych, które powinny znajdować się pod szczególną ochroną. Między innymi wobec podnoszonych przez obywateli zarzutów braku właściwej reakcji ze strony warszawskiej Policji i Straży Miejskiej na tego typu zachowania, Rzecznik zwrócił się do Szefów tych służb o przedłożenie informacji o podjętych i ewentualnie projektowanych działaniach mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa na tym terenie aglomeracji warszawskiej¹⁸⁶. Szczególny niepokój Rzecznika budzą przestępstwa (kradzieże i rozboje) popełniane w pociągach na szkodę podróżnych. Kwestia ta była przedmiotem korespondencji z Komendantem Głównym Policji¹⁸⁷. Wynika z niej, że w celu poprawienia stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych Komendant Główny Policji wydał wytyczne, na podstawie których każda Komenda Wojewódzka Policji opracowała własny plan działania na swoim terenie z uwzględnieniem miejsc i pociągów najbardziej zagrożonych przestępczością. Zawarto w nim również zasady wspólnych działań Policji oraz Straży Ochrony Kolei, Urzędu Celnego i Straży Granicznej. Realizacja tego programu podlega stałemu nadzorowi właściwych komórek organizacyjnych komend wojewódzkich i Komendy Głównej Policji. Należy zaznaczyć, iż w tej kategorii spraw przeważają wnioski obywateli, których charakter nie pozwala na podjęcie przez Rzecznika działań o charakterze generalnym. Stąd też Rzecznik bada każdą sprawę indywidualnie. Zdaniem Rzecznika na ocenę bezpieczeństwa obywateli ma istotny wpływ zakres ochrony przez Państwo osób pokrzywdzonych i ich rodzin przed bezprawnymi działaniami podejmowanymi przez osoby stojące pod zarzutem popełnienia przestępstw na ich szkodę (np. zastraszanie świadków, ponowne dokonanie przestępstwa na szkodę pokrzywdzonego).

¹⁸⁶ RPO/383875/01/III z 25.07.2001 r.

¹⁸⁷ RPO/285444/98/III z 23.08.2001 r.

Skargi na działalność procesową policji dotyczą faktu zatrzymania i przekroczenia uprawnień bądź nadużycia środków przymusu bezpośredniego. Sprawy tego typu są przekazywane organom prokuratury i – co istotne – rozstrzygnięcia prokuratorskie pozostają pod kontrolą sądu.

6. Wykonywanie kar i środków karnych

A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych

Wśród 4.239 spraw, które wpłynęły do RPO w 2001 r. w zakresie odnoszącym się do pozbawienia wolności obywateli, najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej – 1.234 skargi (29,1%) niewłaściwego traktowania – 747 skarg (17,6%), złych warunków bytowych – 516 (12,2%), warunkowego zwolnienia i przerwy w odbywaniu kary – 493 skargi (11,6%), ograniczeń w prowadzeniu korespondencji i korzystaniu z widzeń – 459 skarg (10,8%), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania – 346 skarg (8,2%). Pozostałe wnioski dotyczyły: zatrudnienia, pomocy postpenitencjarnej, warunków wykonywania tymczasowego aresztowania, pobytu w policyjnych izbach zatrzymań oraz w izbach wytrzeźwień. W 2001 r. pracownicy Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego Biura RPO dokonali wizytacji 32 aresztów śledczych i zakładów karnych oraz 6 policyjnych izb zatrzymań. W trakcie tych wizytacji przeprowadzili w cztery oczy ukierunkowane rozmowy – według kwestionariusza z 890 osobami. Ogółem rozpatrzono 3.876 wniosków (skarg i próśb) nadesłanych do Biura RPO lub zebranych w trakcie wizytacji.

B. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w warunkach wysokiego przeludnienia jednostek penitencjarnych

Nasilone wizytacje aresztów śledczych i zakładów karnych miały na celu ustalenie negatywnych skutków, jakie przynosi wysokie przeludnienie tych jednostek. Liczba osadzonych wzrastała bowiem z 70.544 osób na koniec 2000 r. (przekroczenie o 4,3% dopuszczalnej pojemności jednostek penitencjarnych), do 77.127 osób w dniu 2.04.2001 r. (14,3% przekroczenia), 80.071 osób w dniu 17.09.2001 r. (18,2% przeludnienia) i 81.036 osób w dniu 30.11.2001 r. (17,8% przeludnienia). W dniu 31.12.2001 r. w jednostkach penitencjarnych przebywały 79.634 osoby, a ustalona na 68.835 osadzonych pojemność została przekroczona o 15,7%. Aż w 35 jednostkach przekroczenie to wynosiło 30%, a w dziesięciu z nich ok. 50%. Coraz częściej administracja penitencjarna nie jest w stanie zapewnić więźniom nie tylko określonych w ustawie 3 m² powierzchni celi mieszkalnej przypadającej na 1 osadzonego, ale też

powierzchni o 1 m² mniejszej. Tak na przykład w Areszcie Śledczym w Gliwicach stwierdzono, że w celach o powierzchni 8 m² umieszcza się pięć osób, a w celach o powierzchni 6 m² – cztery osoby. W takich warunkach osadzeni mogą poruszać się w celi tylko wąskimi przejściami między łózkami. Z treści skarg otrzymanych od osób pozbawionych wolności oraz z przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzających wynika, że wysokie przeludnienie aresztów śledczych i zakładów karnych wpływa w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych uwięzienia, jak też na panujące wśród osadzonych nastroje. Jednocześnie uległy znacznemu ograniczeniu możliwości prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych. W przeludnionych jednostkach penitencjarnych na cele mieszkalne przeznaczano istniejące dotychczas świetlice, izby chorych, cele przejściowe, pokoje przesłuchań, cele transportowe i inne pomieszczenia powszechnego użytku. Tylko w niewielkim stopniu zamiana ta poprawiła warunki pozbawienia wolności. Problemy związane z rozmieszczeniem więźniów wewnątrz aresztów śledczych i zakładów karnych wpływają negatywnie na sposób zabezpieczenia dobra postępowań karnych oraz realizację celów określonych w art. 82 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw), takich jak: indywidualizacja postępowania ze skazanymi, zapobieganie szkodliwym wpływom osób zdemoralizowanych oraz zapewnienie osadzonym bezpieczeństwa osobistego. Przeludnienie potęguje też trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁸⁸ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości¹⁸⁹. Wysoka jest liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, odwiedziny przez bliskich. Wysokiemu wzrostowi liczby osób pozbawionych wolności nie towarzyszy zwiększone zatrudnienie kadry funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Wpływa to ujemnie na możliwość wypełniania przez Służbę Więzienną podstawowych zadań związanych z ochroną społeczeństwa przed przestępczością oraz prowadzeniem oddziaływań na skazanych w sposób określony w art. 67 Kkw. W skierowanym do Ministra Sprawiedliwości

¹⁸⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

¹⁸⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

wystąpieniu z dnia 5 kwietnia 2001 r.¹⁹⁰ Rzecznik przedstawił swoje wnioski i oceny dotyczące sytuacji wywołanej przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych oraz związane z nią propozycje podjęcia inicjatywy legislacyjnej. W ocenie Rzecznika działania, jakie podjęło więziennictwo w związku z przeludnieniem, były niewystarczające. Potrzebne są więc inne działania, w tym określone w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26.10.2000 r. w sprawie zasad i trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów¹⁹¹. Zwłaszcza wprowadzenie do realizacji zadań określonych w § 5 rozporządzenia powinno nastąpić już w sierpniu 2000 r., a więc niezwłocznie po przekroczeniu w skali kraju ogólnej pojemności jednostek penitencjarnych, nie czekając aż przekroczenie to będzie wyższe niż 10%. Z treści art. 248 § 1 Kkw wynika, że umieszczenie więźniów w warunkach, w których powierzchnia celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m², może nastąpić na czas określony. Tymczasem żaden przepis prawa nie ustala terminu, do którego może trwać sytuacja, jaką dopuszcza art. 248 § 1 i 2 Kkw. Dlatego też w celu zaradzenia powstałej sytuacji Rzecznik zaproponował podjęcie pilnej inicjatywy ustawodawczej, która spowoduje wprowadzenie do treści art. 248 Kkw obowiązku wypełniania przez właściwe organy zadań określonych obecnie w § 5 pkt 1-4 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Pomimo dwukrotnych ponagleń, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje wystąpienie z 5 kwietnia 2001 r. Dlatego też w wystąpieniu z dnia 26 września 2001 r. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do sytuacji związanej z przeludnieniem jednostek penitencjarnych¹⁹². Wskazał, że utrzymujące się od dłuższego czasu stłoczenie ludzi na zbyt małej przestrzeni powoduje narastanie stresów i agresji, sprzyja częstszemu popełnianiu przestępstw przez osadzonych. Wraz ze wzrostem zaludnienia jednostek penitencjarnych w 2000 r. w więzieniach wyraźnie wzrosła też, w porównaniu do roku 1999, liczba takich zdarzeń jak zgwałcenia i znęcanie się nad współwięźniami, próby samobójcze, bójki i pobicia, samouszkodzenia, zbiorowe

¹⁹⁰ RPO/353935/00/VII.

¹⁹¹ Dz.U. Nr 97, poz. 1060.

¹⁹² RPO/353935/00/VII.

wystąpienia o charakterze czynnym, polegające na groźnym zakłóceniu spokoju i porządku.

Przedstawione powyżej zjawiska nasiliły się jeszcze bardziej w 2001 r. Odnotowano bowiem: 124 przypadki zgwałceń i znęcania się nad współwięźniami (296 uczestników), 226 prób samobójczych, 669 bójek i pobić (1148 uczestników), 1745 samouszkodzeń, 14 zbiorowych wystąpień o charakterze czynnym (655 uczestników). W 2001 r. wyraźnie wzrosła również liczba zbiorowych protestów o charakterze biernym, które polegały na odmowie przyjmowania przez osadzonych posiłków. Wystąpiły one w 21 zakładach karnych i aresztach śledczych, obejmując 834 osadzonych (w 2000 r. odnotowano zbiorowe protesty głodowe w 9 jednostkach penitencjarnych, w których uczestniczyły 443 osoby). Podłożem wielu tych protestów, które miały miejsce np. w aresztach śledczych w Warszawie-Służewcu i Słupsku oraz Zakładzie Karnym w Dębicy, były skutki przeludnienia. Znaczący udział w opisanych powyżej zdarzeniach mieli więźniowie młodociani. Pomimo ponagleń kierowanych bezpośrednio do Ministra Sprawiedliwości, do końca 2001 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje wystąpienia w sprawie skutków przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych. Ustalenia podjęte przez pracowników Biura Rzecznika w aresztach śledczych i zakładach karnych wskazały również na spowodowane przeludnieniem poważne trudności z zapewnieniem każdemu osadzonemu łóżka do spania oraz niezbędnych badań lekarskich i zabiegów sanitarnych, jakie powinny być wykonane w warunkach celi przejściowej. Naruszenie § 20 regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania¹⁹³ oraz § 13 regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności¹⁹⁴ oznaczało, że część osadzonych spała na rozkładanych w porze nocnej na podłodze celi materacach. W dniu 13 czerwca 2001 r. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (SW) o odniesienie się do możliwości rozwiązania problemów wynikających z braku zapewnienia każdemu osadzonemu łóżka do spania oraz likwidacji bądź niewystarczającej liczby cel przejściowych¹⁹⁵. W dwóch kolejnych

¹⁹³ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12.08.1998 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 700).*

¹⁹⁴ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12.08.1998 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 699).*

¹⁹⁵ *RPO/378921/01/VII.*

pismach z dnia 12.07.2001 r. i 2.08.2001 r. zastępcy Dyrektora Generalnego SW potwierdzili wystąpienie trudności z zapewnieniem części osadzonych łóżek do spania. Jednocześnie zaprzeczyli jakoby w niektórych aresztach śledczych zostały zlikwidowane cele przejściowe. Dopiero kolejne wstąpienie Rzecznika z dnia 18.09.2001 r., w którym podano przykłady jednostek likwidujących takie cele (areszty śledcze w Słupsku, Ostrołęce, Gliwicach i Zakład Karny w Wierchowiu), odniosło pożądaną skuteczną. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi z dnia 6.11.2001 r. Dyrektor Generalny SW przyznał, że taka sytuacja jest niedopuszczalna. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w osadzeniu osób nowoprzyjętych więziennictwo podjęło stosowne przedsięwzięcia, zwłaszcza przywracając, tam gdzie tego brakowało, funkcjonowanie cel przejściowych. Próby interwencji Rzecznika w sprawie nieprawidłowości związanych z likwidacją cel przejściowych pokazały, że Centralny Zarząd Służby Więziennej nie posiadał pełnego rozpoznania trudności, z jakimi borykały się przeludnione areszty śledcze i zakłady karne. Należy jednak przyznać, że w okresie tak wysokiego przeludnienia jednostek penitencjarnych i związanych z nim problemów, wielkim osiągnięciem funkcjonariuszy Służby Więziennej jest utrzymanie właściwych relacji w kontaktach z osadzonymi. Generalnie bowiem, traktowanie przez nich więźniów można uznać za właściwe.

C.

Sytuacja więźniów

młodocianych

Najbardziej dalekosiężne skutki, jakie przynoszą błędy w rozmieszczaniu wewnątrz przeludnionych aresztów śledczych i zakładów karnych, dotyczą więźniów młodocianych. Ustalenia poczynione przez pracowników Biura Rzecznika wykazały, że osoby nieletnie, zarówno w okresie tymczasowego aresztowania, jak i po wyroku skazującym, są umieszczane z osobami w wieku powyżej 18 lat do 24 lat, które zgodnie z art. 84 § 1 Kkw należą również do grupy więźniów młodocianych. Przy wspólnym umieszczeniu najczęściej nie uwzględnia się wówczas, że osoby pełnoletnie były już wcześniej karane sądowo (nieraz kilkakrotnie) lub odbywały karę pozbawienia wolności (tzw. recydywiści penitencjarni). W grupie młodocianych w wieku powyżej 21 lat do 24 lat występuje wysoki odsetek osób, które charakteryzuje: powrót do przestępstwa, uprzednie odbywanie kary pozbawienia wolności, hołdowanie zasadom podkultury więziennej, niewłaściwe oddziaływanie na współosadzonych młodszych wiekiem. W ocenie dyrektorów 22 zakładów karnych dla młodocianych, (tj. przeważającej większości spośród 25 takich jednostek), których zapytano o stanowisko

w tej sprawie, to właśnie wymienione powyżej cechy powinny decydować o ponownym włączeniu skazanych w wieku powyżej 21-24 lat do kategorii skazanych dorosłych (odpowiednio w grupach „P” albo „R”). Bardzo ograniczone zastosowanie w praktyce (do kilku albo kilkunastu przypadków w poszczególnych zakładach karnych) ma przepis art. 84 § 2 Kkw, który dla potrzeb oddziaływania dopuszcza wspólne osadzanie z młodocianymi wyróżniających się dobrą postawą skazanych dorosłych. Podjęte ustalenia potwierdziły, że w warunkach przeludnienia jednostek penitencjarnych znacznie zmalały możliwości zapewnienia bezpieczeństwa osobistego oraz ochrony więźniów młodocianych przed szkodliwymi wpływami osób zdemoralizowanych. Dlatego w wystąpieniu z dnia 26 września 2001 r.¹⁹⁶ Rzecznik domagał się przestrzegania wobec więźniów młodocianych zasad postępowania, które mają na celu oddzielenie więźniów nieletnich od dorosłych oraz odrębne rozmieszczanie i traktowanie skazanych w wieku powyżej 21-24 lat, zanim wejdzie w życie stosowna zmiana przepisów w tym zakresie. Także w tej sprawie do końca 2001 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi od Ministra Sprawiedliwości.

D.

Świadczenia

zdrowotne

Wśród skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności przeważają zarzuty dotyczące sprawowanej w jednostkach penitencjarnych opieki medycznej. W 2001 r. stanowiły one 26,3% ogółu rozpatrzonych skarg. Ze spraw podjętych, które obejmowały około 68% ogółu skarg na opiekę medyczną, uznano za choćby częściowo zasadne 2,5%. Wprowadzona w 1999 r. reforma powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych jeszcze bardziej pogłębiła problemy związane z ochroną zdrowia w warunkach izolacji więziennej, szczególnie w zakresie współdziałania więziennej służby zdrowia z zakładami opieki społecznej. Najczęściej dotyczą one możliwości przeprowadzania specjalistycznych badań, leczenia i rehabilitacji osób pozbawionych wolności. Potrzeba realizacji tych zadań przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej wynika zarówno z braku w więziennej służbie zdrowia wystarczającej liczby placówek opieki szpitalnej, laboratoriów i pracowni specjalistycznych, jak też z niedostatku kadry lekarzy różnych specjalności. Ponadto w przeważającej większości jednostek penitencjarnych więzienna służba zdrowia nie zapewnia osobom pozbawionym wolności całodobowej opieki lekarskiej i pielęgniarstwa. Sytuacja ta wymusza więc w nagłych przypadkach udzielanie pomocy lekarskiej przez zakłady powszechnej opieki zdrowotnej. Dlatego zasady świadczenia takiej pomocy muszą być

¹⁹⁶ RPO/365748/01/VII.

przedmiotem odpowiedniej regulacji prawnej. Dotyczy to również trybu udzielania świadczeń lekarskich skazanym, którzy korzystają z przepustek lub innej formy czasowego zwolnienia z zakładu karnego. Kkw w art. 250 § 1 obliguje Ministra Sprawiedliwości do określenia w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, w drodze rozporządzenia, zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez zakłady opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności. Z kolei art. 250 § 2 Kodeksu nakłada na Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia obowiązek wydania rozporządzenia, które ustali zasady współdziałania zakładów powszechnej i więziennej opieki zdrowotnej przy udzielaniu wymienionych świadczeń osobom pozbawionym wolności. Kodeks karny wykonawczy wszedł w życie 1 września 1998 r. Mimo to wskazane rozporządzenia nie ukazywały się, stawiając pod znakiem zapytania sposób realizacji określonego w art. 115 § 1 Kodeksu prawa skazanych do bezpłatnej opieki lekarskiej oraz bezpłatnego zaopatrzenia w leki, środki opatrunkowe, a w szczególności uzasadnionych wypadkach – w niezbędne protezy. Z tego samego powodu wątpliwości może budzić również sposób poddania skazanego przez Służbę Więzienną, zgodnie z art. 116 pkt 3 Kodeksu, przewidzianym przepisami badaniom, leczeniu, zabiegom lekarskim, sanitarnym oraz rehabilitacji; niezależnie od obowiązków określonych w przepisach o zwalczaniu chorób zakaźnych, wenerycznych i gruźlicy, alkoholizmu i narkomanii. Już wcześniej, pismami z dnia 7 czerwca 1999 r. Rzecznik zwracał się bezskutecznie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia o wydanie przedmiotowych rozporządzeń¹⁹⁷. W wystąpieniach z dnia 30.01.2001 r.¹⁹⁸ Rzecznik po raz kolejny upominał się o wydanie rozporządzeń przez obu Ministrów. W odpowiedzi z 9.02.2001 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika¹⁹⁹, że zawarte w Kkw „...upoważnienia do wydania tych aktów wykonawczych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zawierają wytycznych oraz wkraczają w materię ustawową, jako że regulują zasady, które powinny być ustalone ustawą”. Sekretarz stanu wyjaśnił również, że w przedstawionej sytuacji nie wydaje się możliwe wydanie projektowanych rozporządzeń przed uchwaleniem zmian w Kkw. Pomimo nieuchwalenia potrzebnej nowelizacji Kkw, w dniu 27 września 2001 r. Minister Sprawiedliwości wydał – na podstawie art. 250 § 1 Kodeksu – rozporządzenie w sprawie zasad udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez więzienne zakłady opieki

¹⁹⁷ RPO/241886/97/VII.

¹⁹⁸ Nr sprawy – jak wyżej

¹⁹⁹ Minister Zdrowia nie udzielił odpowiedzi na to wystąpienie.

zdrowotnej²⁰⁰. Tymczasowo aresztowani i skazani zwracali uwagę na pogarszające się warunki sanitarne uwięzienia, coraz większe trudności w dostępie do lekarzy specjalistów, problemy z otrzymaniem niezbędnych świadczeń medycznych i odpowiednich leków oraz nieprzestrzeganie zasady dostępu osadzonych do informacji o prawach pacjenta, a także zapewnienie intymności i ochrony danych osobowych w czasie korzystania przez nich z opieki lekarskiej. W tych sprawach Rzecznik wystąpił 28 listopada 2001 r. do Dyrektora Generalnego SW z wnioskiem o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości²⁰¹. Przepis art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 14 października 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej²⁰² nakłada na kierowników tych placówek obowiązek zapewnienia dostępności informacji o prawach pacjenta. Stąd potrzeba wprowadzenia do bieżącej praktyki wszystkich zakładów opieki zdrowotnej, które funkcjonują w aresztach śledczych i zakładach karnych, obowiązku udostępnienia każdemu osadzonemu Karty Praw Pacjenta, np. przez umieszczenie jej w widocznych miejscach tych placówek. Naruszanie uprawnień do intymności i ochrony danych osobowych w czasie korzystania z opieki lekarskiej było ono spowodowane obecnością funkcjonariuszy Służby Więziennej (najczęściej oddziałowych i strażników działu ochrony), przy czynnościach związanych z diagnozowaniem lub leczeniem osadzonego. W szeregu przypadkach pracownicy Biura Rzecznika potwierdzili, że sytuacja taka miała miejsce również wówczas, gdy nie zachodziła konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lekarzom i innym pracownikom służby zdrowia. Stosownie do treści art. 19 ust. 1 pkt 4 cytowanej wyżej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz art. 12 Kodeksu etyki lekarskiej, działania takie można więc uznać za naruszenie godności osobistej więźniów i ich prawa do intymności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych. W odpowiedzi na opisane problemy zastępca Dyrektora Generalnego SW w piśmie z dnia 19 grudnia 2001 r. poinformował Rzecznika o wydanym wszystkim dyrektorom jednostek penitencjarnych poleceniu ścisłego realizowania obowiązku zapewnienia dostępu do informacji o prawach pacjenta. W celu wykonania tego polecenia Centralny Zarząd Służby Więziennej zakupił 3,5 tys. broszur dotyczących podstawowych uprawnień pacjentów, które zostaną dostarczone do wszystkich jednostek. W odniesieniu do problemu obecności funkcjonariuszy SW w czasie korzystania przez osadzonych ze świadczeń lekarskich, zastępca Dyrektora Generalnego SW stwierdził, że w praktyce sytuacje takie mają przede wszystkim miejsce, kiedy udzielającymi świadczeń zdrowotnych są kobiety (stanowiące niemal

²⁰⁰ *Dz.U. Nr 121, poz. 1304.*

²⁰¹ *RPO/393877/01/VII.*

²⁰² *Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.*

100% personelu pielęgniarstwa oraz znaczną część kadry lekarzy), lub też wspomniane świadczenia udzielane są w pozawięziennych zakładach opieki zdrowotnej. Konieczność takiego działania potwierdzona jest udokumentowanymi przypadkami agresji wobec personelu więziennej służby zdrowia, jak również wynika z ciężącego na Służbie Więziennej obowiązku zapobiegania próbom ucieczki.

E.

Problemy

penitencjarnego oddziaływania na skazanych

Wprowadzenie przez Kkw do praktyki trzech systemów wykonywania kary pozbawienia wolności, różniących się od siebie zakresem stosowanych środków i metod resocjalizacyjnych, nie rozwiązało istotnych problemów penitencjarnego oddziaływania na skazanych. Niewystarczająca liczebnie kadra wychowawców i psychologów, przeludnienie, które objęło nie tylko zakłady karne typu zamkniętego, ale również jednostki o charakterze półotwartym, brak możliwości stosowania szerokiego wachlarza środków oddziaływania, a zwłaszcza bezczynność więźniów spowodowana niedostatkami zatrudnienia oraz zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych, to przyczyny świadczące o iluzoryczności pracy ze skazanymi w ramach poszczególnych systemów oddziaływania. Ciągłe najszerzej stosowanym w praktyce był system programowego oddziaływania, który wybrało 59% skazanych. Podnosi się jednak, iż niekiedy programy opracowywane są przez administrację zakładu karnego bez udziału skazanych, których one dotyczą, są sporządzane według wcześniej przyjętego dla jednej lub kilku jednostek penitencjarnych schematu, przez co nie uwzględniają indywidualnych potrzeb skazanych. Według stanu na koniec grudnia 2001 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano odpłatnie 11,1% osadzonych. Podobnie jak w poprzednich latach, sytuacja ta znalazła odbicie w ponad stu skargach skierowanych do Rzecznika, w których skazani wskazywali przede wszystkim na skutki, jakie powoduje pozostawanie bez zatrudnienia (brak możliwości spłaty zobowiązań alimentacyjnych, świadczenia pomocy rodzinie, przymusowa bezczynność w celi, pozbawienie możliwości zakupu przedmiotów bieżącego użytku, odłożenia kwot potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego). W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się w czasie odbywania kary osoby, którym brak zatrudnienia uniemożliwia spłatę zasądzonych zobowiązań alimentacyjnych. Według stanu na 30 listopada 2001 r. we wszystkich jednostkach penitencjarnych przebywało 12.719 osadzonych zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych. Z tej grupy zatrudnieniem odpłatnym w czasie odbywania kary objętych było 3.857 skazanych (tj. 30,3% ogółu zobowiązanych). Średnia rata alimentacyjna wyniosła 121 zł. Utrzymująca się

tendencja spadkowa zatrudnienia więźniów oraz brak podjętych przez Rząd działań, które zapobiegałyby temu zjawisku, wielokrotnie skłaniały Rzecznika do kierowania do Prezesa Rady Ministrów wystąpień w tej sprawie (pisma z dnia 19 czerwca 1998 r., 3 stycznia 2000 r. i 19 września 2000 r.). W odpowiedzi na to ostatnie wystąpienie Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 11.06.2001 r.²⁰³ poinformował, że wskaźniki bezrobocia wśród osadzonych znacznie przekraczają wielkości występujące poza murami zakładów karnych. Szczególnie niekorzystne jest zmniejszanie się zatrudnienia w przywieziennych zakładach pracy oraz na rzecz kontrahentów pozawieziennych. Zatrudnienie wewnętrzne, czyli przy pracach porządkowych i pomocniczych wykonywanych na rzecz jednostek penitencjarnych, utrzymuje się na stałym poziomie. Możliwości jego zwiększenia są ograniczone, gdyż liczba zatrudnionych limitowana jest środkami finansowymi przyznawanymi z budżetu państwa. Dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie obiegu zamkniętego wewnątrz więziennictwa dla towarów i usług oferowanych przez przywiezione zakłady pracy. Ułatwieniem wykorzystywanym przez przedsiębiorstwa przywiezione w działaniach promocyjnych jest przepis art. 6 ust. 3 lit. b ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych,²⁰⁴ wyłączający te przedsiębiorstwa z podległości tej ustawie przy udzielaniu zamówień. Problem braku dostatecznej liczby miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności jest od wielu lat jedną z przyczyn osłabienia oddziaływań wychowawczych na osadzonych. Szukając rozwiązania tego problemu należy mieć na uwadze ogólną sytuację na rynku pracy. Ewentualne ulgi finansowe mogłyby wpłynąć na wyrównanie szans podmiotów funkcjonujących w ramach więziennictwa z pozostałymi podmiotami gospodarczymi działającymi w realiach gospodarki wolnorynkowej. Podejmując działania w kierunku zwiększenia zatrudnienia skazanych należy mieć na uwadze fakt, iż wpłynie ono na lokalne rynki pracy ograniczając zapotrzebowanie na pracowników wolnościowych. Mając świadomość znaczenia pracy jako środka resocjalizacji skazanych, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że podejmuje działania legislacyjne zmierzające do poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Jednocześnie powiadomił Rzecznika, że obowiązująca od 1 stycznia 1998 r. ustawa z dnia 28 sierpnia

²⁰³ RPO/322798/99/VII.

²⁰⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności²⁰⁵, mająca na celu stworzenie podmiotom zatrudniającym skazanych możliwości zrekompensowania dodatkowych kosztów z tym związanych, nie spełniła swojej roli. W resorcie sprawiedliwości zostały więc zainicjowane działania ukierunkowane na rozszerzenie preferencji przysługujących z tytułu zatrudnienia skazanych. Zgłoszono nowelizację ustawy, zawierającą szeroki katalog ulg podatkowych oraz umożliwiającą finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenia społeczne w części ponoszonej przez pracodawcę. Przy proponowaniu tych zmian wzięto pod uwagę rozwiązania stosowane w przypadku zakładów pracy chronionej. Przygotowano także projekt zmian do Kkw, który w części dotyczącej zatrudnienia przewiduje nowe rozwiązania w zakresie zasad wynagrodzenia skazanych.

Problemy związane z wprowadzaniem w Polsce mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa były przedmiotem wystąpienia Rzecznika, jakie w dniu 17 lutego 2000 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości²⁰⁶. Obok wniosków dotyczących funkcjonowania mediacji w postępowaniu karnym, w wystąpieniu zawarto również propozycję wprowadzenia tej instytucji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności oraz kar i środków nieizolacyjnych. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi z dnia 22.05.2000 r. Minister Sprawiedliwości wyraził wątpliwość co do celowości stosowania mediacji w fazie wykonywania kar nieizolacyjnych. Jednocześnie uznał, że dla skazanych na karę pozbawienia wolności idea mediacji będzie atrakcyjna i może cieszyć się ich zainteresowaniem, zwłaszcza że zakłada możliwość uzyskania poprawy warunków odbywania kary i skrócenia czasu jej trwania. O przeprowadzeniu mediacji zadecyduje jednak realizacja przez skazanego wszystkich wynegocjowanych warunków usunięcia konfliktu pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa. Może to rodzić problemy, np. wobec braku możliwości zatrudnienia go w zakładzie karnym. Wyrażone w tym przedmiocie wątpliwości prawdopodobnie przeważały, gdyż w projekcie zmiany Kkw, przedłożonym Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów w grudniu 2000 r. nie uwzględniono instytucji mediacji²⁰⁷. Tymczasem mediacja może mieć duże znaczenie

²⁰⁵ *Dz.U. Nr 123, poz. 777.*

²⁰⁶ *RPO/332008/00/II.*

²⁰⁷ *Druk nr 2510. Mediacji nie uwzględnia się również w prezydenckim projekcie nowelizacji Kkw, przedłożonym Sejmowi 20.12.2001 r. (druk nr 183).*

zarówno dla sprawcy przestępstwa jak i ofiary już po wyroku skazującym. Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że mediacja w warunkach więziennych, zwana mediacją bezpieczną, umożliwia włączenie sprawcy w realny proces resocjalizacji (w ramach tzw. sprawiedliwości naprawczej), pozwala na zmniejszenie wpływów przyzonicacji i lepsze przygotowanie do życia na wolności. Z kolei ofiarę może uchronić przed wtórną wiktymizacją, a przy zatrudnieniu sprawcy w więzieniu – dać jej szansę na uzyskanie należnej rekompensaty materialnej. W ocenie Rzecznika, szerokie wprowadzenie w sposób formalny mediacji po wyroku skazującym wymaga przyjęcia odpowiednich regulacji ustawowych. Nie upoważnia do jej stosowania treść art. 38-40 i innych przepisów Kkw. Przepisy nie zabraniają natomiast porozumienia się sprawcy i pokrzywdzonego – w tym również przy udziale administracji zakładu karnego oraz podmiotów określonych w art. 38 Kkw – co do rozwiązania różnych kwestii, jakie powstały w wyniku popełnienia przestępstwa, zwłaszcza związanych z naprawieniem wyrządzonej szkody. Takie porozumienie oraz sposób jego realizacji mogłyby mieć znaczenie wśród przesłanek przemawiających za udzieleniem skazanemu warunkowego przedterminowego zwolnienia. Brak odpłatnej pracy może wykluczać realizację przez skazanego podstawowych obowiązków związanych z naprawieniem szkody wyrządzonej przestępstwem. Rzecznik uznał, że pomimo trudności, inicjatywa wprowadzenia mediacji w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności, podjęta m.in. przez Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami oraz Towarzystwo Mediatorów „Pro consensu”, jest bardzo cenna i powinna – chociażby na początku w formie eksperymentalnej – znaleźć zastosowanie w praktyce penitencjarnej. Dlatego też Rzecznik w piśmie z 8 lutego 2001 r. zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o odniesienie się do możliwości wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności, w tym również w formie eksperymentalnej²⁰⁸. W udzielonej odpowiedzi z 27 lutego 2001 r. Dyrektor Generalny SW kategorycznie stwierdził, iż w obecnym stanie prawnym i przy aktualnym poziomie zatrudnienia skazanych, nie widzi realnej możliwości wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności. Do Rzecznika wpływały także wnioski, w których osoby pozbawione wolności wskazywały na niewłaściwy tryb rozpatrywania skarg przez organy Służby Więziennej. W ocenie skarżących się, część skarg, w których sformułowane zostały

²⁰⁸ RPO/363845/01/VII.

zarzuty dotyczące działalności określonego aresztu śledczego lub zakładu karnego była rozpatrzona i załatwiona ostatecznie przez dyrektora tej jednostki również wówczas, gdy zawarte w skardze zarzuty wcześniej uznał on za bezzasadne. Podejmowane w takiej sytuacji próby odwołania się skarżącego do organów nadzoru, a w szczególności do dyrektora okręgowego SW, kończyły się niejednokrotnie otrzymaniem kolejnej decyzji dyrektora danej jednostki, w której podtrzymał on swoje stanowisko w sprawie. Ustalenia poczynione przez pracowników Biura Rzecznika potwierdziły występowanie opisaną powyżej praktyki, która w znacznej mierze opierała się na zbyt szerokiej – co do przedmiotu skargi – interpretacji treści § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 1999 r. w sprawie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych²⁰⁹. Z podjętych ustaleń wynikało, że w trybie określonym w § 4 ust. 2 rozporządzenia kierowano do załatwienia przez dyrektora jednostki penitencjarnej, z możliwością uznania w całości lub części za bezzasadne, zarówno skargi na niewłaściwe traktowanie osadzonych przez podległych jemu funkcjonariuszy i pracowników, jak też dotyczące innych nieprawidłowości, związanych na przykład ze sprawowaniem opieki zdrowotnej lub realizacją uprawnień socjalno-bytowych. Działanie takie zamykało skarżącemu drogę do zbadania jego skargi przez organy nadzoru. Było tym samym sprzeczne nie tylko z § 4 ust. 1 pkt 1-4 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia, ale również z art. 102 pkt 10 Kkw, który przyznaje osobie pozbawionej wolności prawo do przedstawiania skarg kierownikom różnych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się w wystąpieniu z 13.12.2001 r. do Ministra Sprawiedliwości²¹⁰ o podjęcie działań w celu wyeliminowania z praktyki opisanych nieprawidłowości i o zmianę ust. 2 w § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 1999 r., która doprowadzi do określenia, co należy rozumieć pod pojęciem „zarzuty dotyczące funkcjonariusza lub pracownika zakładu karnego lub aresztu śledczego” oraz nałożyć na dyrektora takiej jednostki obowiązek poinformowania na piśmie skarżącego, że wobec uznania zarzutów za bezzasadne może on odwołać się do jednego z organów nadzoru wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 2-4

²⁰⁹ *Dz.U. Nr 85, poz. 945.*

²¹⁰ *RPO/389478/01/VII.*

rozporządzenia. Innym możliwym rozwiązaniem jest skreślenie ust. 2 w § 4 rozporządzenia.

F.

Wykonywanie kar i

środków nieizolacyjnych. Problemy kurateli sądowej

Rzecznik w skierowanych w latach 1998-2000 do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Sprawiedliwości wystąpieniach wnosił o podejmowanie systematycznych działań zmierzających do przyspieszenia zmiany kurateli na zawodowo-społeczną, zwiększenia liczby kuratorów zawodowych oraz modyfikacji systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego kuratorów sądowych. Jednocześnie w oparciu o wyniki badań dotyczących wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w zamian za nieuiszczoną grzywnę, Rzecznik domagał się podjęcia działań, które będą zmierzały do poprawy sposobu wykonywania kar nieizolacyjnych. Przyjęte przez obowiązujący Kodeks karny wykonawczy zasady wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym nie znajdują jednak właściwego wykorzystania. Na postawione w tym przedmiocie wnioski Rzecznik uzyskiwał z resortu Sprawiedliwości odpowiedzi wymijające, w których wskazywano, że sytuacja nie wymaga radykalnych zmian i poprawy. Dlatego w skierowanym 8 maja 2001 r. do Prezesa Rady Ministrów wystąpieniu wskazał na podstawowe nie rozwiązane dotychczas problemy w tym zakresie²¹¹. W ocenie Rzecznika, resort Sprawiedliwości w sposób przewlekły i nieudolny przygotowywał, na podstawie delegacji zawartej w art. 176 Kkw, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby, określenia zakresu praw i obowiązków kuratorów sądowych oraz stowarzyszeń, organizacji i osób, którym powierzono sprawowanie dozoru, a także zasad i trybu wykonywania dozoru. Tymczasem wydanie tego aktu prawnego warunkuje realne przeprowadzenie reformy systemu probacji w Polsce, a w szczególności poddanie skutecznej kontroli skazanych na kary nieizolacyjne. Na niezadowalające wykorzystanie nowych unormowań w zakresie wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym miało też wpływ blisko trzyletnie odwołanie podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości inicjatywy legislacyjnej w celu przygotowania projektu ustawy o kuratorach sądowych. Nad projektem tym zaczęto intensywnie pracować dopiero wtedy, gdy był zgłoszony poselski projekt takiej ustawy. Pomimo trudności, zwłaszcza braku dostatecznej liczby kuratorów zawodowych, probacja w Polsce rozwija się, co każe zaprzeczyć tezie, jaką

²¹¹ RPO/274907/98/VII.

wyrażają w mediach jej przeciwnicy, jakoby była fikcją. W 1999 r., w pierwszym pełnym roku obowiązywania nowego Kodeksu karnego, wzrosła w porównaniu do 1997 r., ostatniego pełnego roku obowiązywania Kodeksu karnego z 1969 r., liczba orzeczonych przez sądy rejonowe kar ograniczenia wolności. Wzrost ten wyniósł ponad 4,5 tys., tj. o 37%. Udział skazań na karę ograniczenia wolności w ogólnej liczbie skazań wzrósł z 5,3% w 1997 r. do 7,9% w 1999 r. W 1999 r. orzeczono w trybie art. 65 Kkw karę zastępczą w zamian za karę ograniczenia wolności w 20% przypadków, a więc znacznie mniej niż w 1997 r., kiedy zamianą objęto 33% przypadków, co zdaje się wskazywać, że w porównywanym czasie zwiększyła się efektywność wykonywanej kary ograniczenia wolności. Działo się tak mimo, iż w niektórych regionach kraju występują poważne trudności z realizacją tej kary. Liczba dozorów wykonywanych w przypadku zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności wzrosła z 124.023 w 1997 r. do 150.133 w 1999 r. Spośród dozorów zakończonych w 1997 r. w 19% przypadków nastąpiło to z powodu zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności, w 1999 r. w 17,8% przypadków. W obu analizowanych latach ponad połowa wydanych zarządzeń o wykonaniu kary pozbawienia wolności była następstwem ponownego popełnienia przestępstwa. Warto także odnotować, że odwołanie warunkowych zwolnień nastąpiło w 1997 r. w 15,8%, a w 1999 r. w 13,6% przypadków. Zakończenie dozoru na skutek odwołania warunkowego zwolnienia spowodowanego popełnieniem przestępstwa miało miejsce w 1997 r. w 7,4%, a w 1999 r. w 6,3% przypadków. Powołane wyżej dane dotyczące wykonania dozoru w ramach dwóch najważniejszych środków probacyjnych pozwoliły stwierdzić, że: ich stosowanie nie jest fikcją, a efektywność w stosunku do odbytej w całości kary pozbawienia wolności będzie zapewne znacznie większa. W dotychczasowej praktyce wykonywania kary ograniczenia wolności oraz zamiany nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną największe problemy realizacyjne sprawia znalezienie (skazanemu lub przez skazanego) właściwie zorganizowanego zatrudnienia. Są rejony kraju, gdzie od lat nie wykonuje się kary ograniczenia wolności, bowiem na danym terenie nie uruchomiono w tym czasie w komunalnych zakładach pracy stanowisk, na których mogłaby być wykonywana praca wskazana przez sąd. Mają także miejsce z różnym nasileniem przypadki odmowy zatrudniania skazanych, również w wyznaczonych przez organ samorządu komunalnych zakładach pracy. Zdaniem prezesów niektórych sądów, wiele miast i gmin nie jest przygotowanych do wykonywania zadań związanych z realizacją kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej. Istnieje więc obawa, że te

instytucje prawa karnego wkrótce przestaną funkcjonować w praktyce. Dlatego też przychylają się oni do stanowiska wyrażonego przez przedstawicieli samorządów miast i gmin, zgodnie z którym wykonywanie przez samorządy orzeczonych kar powinno być zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, bądź w oparciu o odrębną ustawę lub porozumienie zawarte z tymi organami przez wojewodów. Chodzi bowiem o wytworzenie poczucia współodpowiedzialności sądów i organów samorządu terytorialnego za organizację i wykonywanie obu kar. Ten kierunek działań naprawczych popiera również Rzecznik. Źródłem opisanych postulatów są wykazywane przez samorządy trudności finansowe. W budżetach miast i gmin brakuje bowiem środków, którymi samorządy mogłyby wspomóc placówki użyteczności publicznej w tworzeniu miejsc pracy dla skazanych. Z kolei kierownicy komunalnych zakładów pracy odmawiając zatrudnienia skazanych podnoszą, iż przysługujące im z tego tytułu ulgi podatkowe nie są wystarczające i nie rekompensują poniesionych nakładów, związanych na przykład z przeprowadzonymi badaniami lekarskimi skazanych, zapewnieniem im stosownej odzieży roboczej, ubezpieczeniem od nieszczęśliwych wypadków, czy opłaceniem pracowników nadzorujących skazanych. Nieprawidłowości występują również na etapie realizacji zatrudnienia skazanych. Niektóre urzędy lub zakłady pracy nieterminowo informują sądy o przebiegu kary. Brakuje w nich wyznaczonego pracownika odpowiedzialnego za współpracę z sądem, który dbałby o zabezpieczenie odpowiedniego frontu pracy oraz szybko informował kuratora sądowego o wypadkach uchylania się skazanych od wykonywania obowiązków pracowniczych. Z drugiej zaś strony, sądy nie zawsze w odpowiednim czasie reagują na zgłaszane przypadki uchylania się skazanych od zatrudnienia. Należy liczyć, że w tej sytuacji coraz liczniejsza grupa sędziów i prokuratorów przestanie być w pełni przekonana do skuteczności tych kar, a zwłaszcza do ich społecznego oddziaływania. Sformułowana konkluzja może odnosić się również do innych kar nieizolacyjnych. Stworzenie w praktyce szerokiej możliwości właściwego wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym może przyczynić się do rozwiązania problemu wzrastającej liczby odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. W trybie określonym w art. 151 Kkw następują one coraz częściej z powodu wysokiego przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych. Rzecznik uznał, że sytuacja ta rodzi bardzo negatywne skutki nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości, ale również dla całego społeczeństwa. W opinii społecznej kształtuje się bowiem przekonanie o bezkarności licznej grupy sprawców przestępstw, których wina została już dowiedziona przed sądem. Dlatego też – w jego

ocenie – jednym ze słusznych działań zmierzających do zmniejszenia liczby skazanych, którzy oczekują na wykonanie kary, jest częstsze korzystanie przez sądy z możliwości warunkowego zawieszania kar w wymiarze nie przekraczającym 2 lat pozbawienia wolności na zasadach określonych w art. 69-75 Kk. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, w piśmie z 20 lipca 2001 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że Departament Sądów i Notariatu zwrócił się w maju 2001 r. do prezesów wszystkich sądów okręgowych o wskazanie liczby podlegających wykonaniu orzeczeń w przedmiocie kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w zamian za nieściągalną grzywnę, a także o podanie liczby skazanych, którzy oczekują na wyznaczenie zakładu pracy, w którym mogliby wykonać orzeczoną karę. W skali całego kraju liczba przedmiotowych orzeczeń wynosiła na koniec maja 30.377, zaś skazanych oczekujących na wyznaczenie zakładu pracy było 1.917. Tak więc w około 94% przypadków orzeczone kary są na bieżąco wykonywane. W stosunku do lat ubiegłych sytuacja w tym zakresie uległa poprawie. Minister przyznał, że na rozważenie zasługuje stanowisko Rzecznika postulujące aby wykonywanie przez samorządy niektórych orzeczonych kar było zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Uchwalenie przez Sejm RP w dniu 20 czerwca 2001 r. ustawy o kuratorach sądowych wpłynie, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, na usprawnienie wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę oraz na ustabilizowanie się sytuacji kuratorów i określenie charakteru ich działalności, a tym samym na usprawnienie wykonywania kar nieizolacyjnych. Tymczasem w listopadzie 2001 r. wszystko wskazywało, że mają zostać wstrzymane wszelkie prace nad reformowaniem kurateli sądowej. Minister Sprawiedliwości skierował bowiem pod obrady Sejmu wniosek o zawieszenie na rok wprowadzenia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych²¹². Rzecznik uznał, że jest to rozwiązanie niewłaściwe, które może przynieść więcej szkody niż pożytku. Dlatego w wystąpieniach z 4 grudnia 2001 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP²¹³ o podjęcie działań, które przyczynią się do utrzymania przewidzianego na 1 stycznia 2002 r. terminu wejścia w życie ustawy o kuratorach

²¹² *Dz.U. Nr 98, poz. 1071.*

²¹³ *RPO/274907/98/VII.*

sądowych. Rzecznik wskazał, że przepisy ustawy o kuratorach sądowych, które miały obowiązywać już z początkiem 2002 r., sankcjonują w ramach odrębnej pragmatyki realizację przez służbę kuratorską nowoczesnych zasad pracy i szkolenia, utworzenie samorządu zawodowego oraz respektowanie własnego kodeksu etycznego. Jego zdaniem, na pełne poparcie zasługiwało również w tej sprawie stanowisko posłów z Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, którzy nie zgadzali się na przesunięcie o rok terminu wprowadzenia w życie ustawy o kuratorach sądowych. W argumentacji poselskiej – obok racji merytorycznych – godne uwagi były także argumenty natury ekonomicznej. Wykazywano bowiem, że wykonywanie dozoru kuratorskiego kosztuje budżet Państwa ok. 40 zł miesięcznie, gdy koszt pobytu skazanego w zakładzie karnym wynosi w tym samym okresie 1.600 zł. Wszędzie na świecie stosowanie kar i środków o charakterze nieizolacyjnym, w których wykonaniu wiodącą rolę odgrywa kurator, jest tańsze i skuteczniejsze od kary krótkoterminowego pozbawienia wolności. Rzecznik wyraził więc pogląd, że warto tę prawidłowość docenić, zwłaszcza uwzględniając szczególnie niekorzystną sytuację ekonomiczną kraju. W piśmie z 15 grudnia 2001 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił uzasadnienie decyzji o skierowaniu do Sejmu projektu ustawy przesuwałcej do końca 2002 r. wejście w życie ustawy o kuratorach sądowych oraz poinformował, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2001 r. wniosła do Sejmu RP o uchwalenie ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych w części dotyczącej regulacji powodujących dodatkowe skutki finansowe dla budżetu Państwa w 2002 r. W pozostałym zakresie ustawa o kuratorach sądowych zaczęłaby obowiązywać od dnia 1 stycznia 2002 r. Sejm przyjął we wskazanym kształcie zmianę ustawy o kuratorach sądowych²¹⁴. Ustawa ta weszła w życie z początkiem 2002 r., bez przepisów przynoszących skutki finansowe dla budżetu.

G.

Prawne podstawy

funkcjonowania policyjnych izb zatrzymań

W dniu 6 marca 2001 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie właściwego uregulowania sytuacji prawnej osób zatrzymanych

²¹⁴ Dz.U. Nr 154, poz. 1787.

w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji²¹⁵. Wniosek dotyczył podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji²¹⁶ poprzez dodanie przepisu zobowiązującego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu wykonywania zatrzymania osób przebywających w jednostkach organizacyjnych Policji, nie będących tymczasowo aresztowanymi lub skazanymi, odbywającymi karę pozbawienia wolności oraz zmianę – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – treści art. 15 w ust. 9 i ust. 10 ustawy o Policji, która zobowiąże określone w tych przepisach organy do wydania aktów wykonawczych w formie rozporządzenia. W tym zakresie nie został dochowany termin określony w art. 241 ust. 6 Konstytucji. Już wcześniej, w wystąpieniu z dnia 1 marca 1999 r. Rzecznik zwracał się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uregulowanie sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji. Brak właściwej reakcji na wcześniejsze wystąpienie oraz niedochowanie terminu konstytucyjnego, o którym wyżej mowa, skłoniły Rzecznika do ponownej interwencji. Przedstawiona wyżej luka w prawie została w praktyce częściowo wypełniona rozkazem nr 7/94 z dnia 10 listopada 1994 r. Komendanta Głównego Policji, wprowadzającym do stosowania służbowego Instrukcję w sprawie pełnienia służby przez Policjantów w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia. Instrukcja ta ma jednak formę nie odpowiadającą systemowi źródeł prawa. Na policjantów nałożono szereg obowiązków wobec zatrzymanych (poza tymi które zostały określone w Kodeksie postępowania karnego i ustawie o Policji), jak na przykład obowiązek dostarczania posiłków i aktualnej prasy. W ten sposób osoby zatrzymane uzyskały pośrednio na mocy instrukcji stanowiącej załącznik do rozkazu Komendanta Głównego Policji szereg uprawnień, które powinny mieć źródło ustawowe. Poza sferą pełnej regulacji prawnej pozostawała również sytuacja osób doprowadzonych do policyjnych izb zatrzymań w celu wytrzeźwienia. Nie wykonano bowiem delegacji zawartej w art. 42 ustawy z dnia 26 listopada 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹⁷ do określenia sposobu doprowadzania osób w stanie nietrzeźwości do jednostek Policji

²¹⁵ RPO/283164/98/VII.

²¹⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092, obecnie Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58.

²¹⁷ Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.

oraz zasad ustalania opłat związanych z takim doprowadzeniem i pobytem w policyjnych izbach zatrzymań. Natomiast sposób postępowania z nietrzeźwymi, zakres opieki nad nimi i ich uprawnienia regulował wskazany wcześniej rozkaz nr 7/94 Komendanta Głównego Policji. Rzecznik postulował, aby również sytuacja osób przebywających w policyjnych izbach zatrzymań w celu wytrzeźwienia znalazła swoje uregulowanie w wydanym rozporządzeniu. W odpowiedzi z dnia 26.04.2001 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że zostały podjęte wstępne prace nad projektami rozporządzeń, o których mowa w nowelizowanych ust. 9 i 10 art. 15 ustawy o Policji. Ponadto w Komendzie Głównej Policji został opracowany projekt rozporządzenia w sprawie trybu przeprowadzenia badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję. Do końca 2001 r. wymienione w piśmie Ministra rozporządzenia nie zostały jednak wydane.

H.Działalność izb wytrzeźwień

Rozpoczęte jeszcze w 1995 r. starania Rzecznika o doprowadzenie do przyznania osobom zatrzymanym w izbach wytrzeźwień prawa odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności takiego zatrzymania zostały uwieńczone sukcesem. Od 28 czerwca 2001 r. zaczęły obowiązywać znowelizowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które stworzyły gwarancje kontroli sądowej dla tej formy pozbawienia wolności²¹⁸. Wskazana nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nałożyła w art. 42 ust. 6 na Ministra Zdrowia obowiązek wydania w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenia, które określi tryb doprowadzania i przyjmowania osób w stanie nietrzeźwości do izb wytrzeźwień, jednostek Policji i innych placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych zachowuje moc dotychczasowe rozporządzenie Ministra 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 wytrzeźwień²¹⁹, to jednak – w świetle

²¹⁸ *Ustawa z 27.04.2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 60, poz. 610).*

²¹⁹ *Dz.U. z 1996 r. Nr 129, poz. 611.*

przyjętych przez ustawę nowych rozwiązań prawnych – akt ten przestał spełniać wymogi, jakie stawiała przed nim praktyka. Stąd wynikała potrzeba pilnego wydania nowego rozporządzenia. Doświadczenia pracowników Biura Rzecznika związane z funkcjonowaniem izb wytrzeźwień wskazywały również, że w akcie wykonawczym do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy uregulować inne, niż zatrzymanie do wytrzeźwienia, formy działalności tych placówek, takie jak, profilaktyka przeciwalkoholowa oraz prowadzenie programów terapeutycznych lub zapobiegania przemocy w rodzinie. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik w pismach z dnia 13 listopada 2001 r. zwrócił się do Ministra Zdrowia oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie przedmiotowego rozporządzenia²²⁰. W odpowiedzi z 12 grudnia 2001 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w podległym mu resorcie oraz w Komendzie Głównej Policji są prowadzone prace mające na celu przedstawienie Ministerstwu Zdrowia propozycji do wykorzystania w przygotowywanym projekcie rozporządzenia.

7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu

A. Realizacja programu wychodzenia z bezradności w sferze prawa pracy

Podstawową sprawą (dla kształtowania stosunków między pracodawcami i pracownikami) jest sytuacja, jaka się wytworzyła na rynku pracy, a mianowicie olbrzymie bezrobocie. Rzecznik wielokrotnie podkreśla, także na łamach niniejszej Informacji, że jest naruszeniem godności osoby ludzkiej, gdy człowiek zdolny do pracy faktycznie jej świadczyć nie może. Z drugiej strony sytuacja na rynku pracy powoduje, że mamy do czynienia w rzeczywistości z przedmiotowym traktowaniem ludzi w obszarze zatrudnienia. Jest to zjawisko, któremu trzeba się zdecydowanie przeciwstawiać.

Podejmowane przez Rzecznika w 2001 r. sprawy wskazują, iż w kwestii przestrzegania prawa pracy przez pracodawców nie nastąpiła poprawa. W dalszym ciągu dochodzi do rażących naruszeń przepisów prawa pracy, zwłaszcza przez pracodawców prywatnych. Sygnalizuje o tym też Państwowa Inspekcja Pracy. Naruszenia prawa pracy dotyczą zwłaszcza nieprzestrzegania norm czasu pracy, nieterminowego wypłacania wynagrodzenia za pracę, udzielania urlopu wypoczynkowego, wypłaty gratyfikacji jubileuszowych, gospodarowania zakładowym funduszem świadczeń socjalnych.

²²⁰ RPO/179236/95/VII.

Przyczyn tego zjawiska można z pewnością szukać w narastającym bezrobociu, co powoduje – jak już podkreślono – że rynek pracy staje się rynkiem pracodawców. Wpływ mają tu także częste zmiany przepisów²²¹. Kwestie te były dyskutowane podczas zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 5 czerwca 2001 r. konferencji naukowej „Godność człowieka – kategorią prawa pracy”, która zapoczątkowała realizację programu wychodzenia z bezradności społecznej. W ramach dyskusji Rzecznik stwierdził, iż obecnie, gdy występuje zjawisko głodu pracy źródło zagrożeń dla praw człowieka stanowią przede wszystkim pracodawcy, w tym zwłaszcza wielkie korporacje gospodarcze, wykorzystujący swą silniejszą pozycję wobec pracownika. Uzasadnieniem dla tej tezy jest sprawa naruszeń prawa pracy w działalności supermarketów, monitorowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich już od 1999 r. Zaniepokojony systematycznie napływającymi informacjami o licznych naruszeniach prawa pracy w tym obszarze usług (sprawozdania roczne Państwowej Inspekcji Pracy za 1999 i 2000 rok, dane uzyskane od Głównego Inspektora Pracy²²² oraz doniesienia środków masowego przekazu) Rzecznik zorganizował w dniu 28 listopada 2001 r. konferencję z przedstawicielami sieci supermarketów dla omówienia przeciwdziałania stwierdzonym nieprawidłowościom. Przedstawiciele marketów poinformowali o podejmowanych krokach, mających na celu zlikwidowanie tego zjawiska (np. tworzą określone stanowiska, mające za zadanie kontrolowanie w poszczególnych sklepach stanu przestrzegania prawa pracy, organizują szkolenia kadry kierowniczej wszystkich szczebli). Zwrócili także uwagę, iż stan przestrzegania prawa pracy jest różny w różnych sieciach. Wskazali także, iż w wielu przypadkach ocenianie przestrzegania przepisów prawa pracy na tle identycznych stanów faktycznych (zwłaszcza dotyczących czasu pracy) przez inspektorów pracy było różne, odmienne także ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rzecznik został

²²¹ *Przykładem mogą być zmiany w Kodeksie pracy w zakresie urlopów macierzyńskich, podwyższające wymiar tych urlopów (od 1.01.2000 r. – Dz.U. z 1999 r. Nr 99, poz. 1152), a następnie obniżające go do pierwotnego poziomu (od połowy stycznia 2002 r. – Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1806), a także częste zmiany w ustawie z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w zakresie prawa do świadczeń przedemerytalnych, które w obecnym kształcie zastąpiły poprzedni zasiłek przedemerytalny i świadczenie emerytalne (Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1793).*

²²² *Pismo GNP750/0701-6/00 z 3.11.2000 r.*

poinformowany o stworzeniu zespołu roboczego z przedstawicieli marketów i Państwowej Inspekcji Pracy, który ma na celu wyjaśnienie zaistniałych różnic w interpretowaniu przepisów prawa pracy i ujednoczenie ich rozumienia²²³. Rzecznik nawiązał kontakt z Polską Organizacją Handlu i Dystrybucji – organizacją pozarządową działającą w środowisku sieci marketów i zrzeszającą 13 największych firm tej branży. Sekretarz generalny tej organizacji uczestniczył w konferencji z przedstawicielami sieci. Organizacja ta zaangażowała się także w kwestię pomocy osobom niepełnosprawnym w podejmowaniu pracy. Kwestia zatrudniania tych osób w sklepach wielkopłytowych została podjęta przez sieć „Auchan”²²⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich udzielił pomocy w skontaktowaniu się przedstawicieli „Auchan” z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz środowiska osób o różnym stopniu i rodzajach niepełnosprawności. Sieć „Real” poinformowała, iż rozważa taką możliwość. Nawiązano kontakty z Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP) w Warszawie. Centrum działa na zasadach otwartego poradnictwa zawodowego. Utrzymuje także kontakty ze szkołami. Działania Centrum idą w dwóch kierunkach: poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej (m.in. zrobiono katalog organizatorów szkoleń różnego rodzaju, na których można zdobyć różnymi drogami te same lub bardzo zbliżone kwalifikacje). Do Centrum zgłaszają się poza poszukującymi pracy, także rodzice dzieci uczęszczających do szkół ponadpodstawowych, młodzież z domów dziecka, osoby kierowane z ośrodków

²²³ *Kontynuując sprawę przestrzegania prawa pracy przez markety, w roku 2002 Rzecznik wystąpił do GIP pismem z 15.01.2002 r. RPO/354274/00/VIII o poinformowanie o stopniu łamania prawa pracy w poszczególnych sieciach marketów w ujęciu dynamicznym oraz zakresie działania roboczego zespołu powołanego z przedstawicieli PIP i marketów w celu ujednoczenia interpretacji przepisów prawa pracy, o wynikach jego pracy, a także w jakim stopniu ujednoczenie interpretacji tych przepisów odbija się na ocenie stopnia naruszeń prawa pracy w marketach. GIP udzielił odpowiedzi pismem z 31.01.2002 r., załączając raport.*

²²⁴ *Sieć Auchan opracowała Projekt „Razem” – szansa dla osób niepełnosprawnych zakładający zatrudnienie w nowotworzonym na warszawskiej Woli supermarkecie 25 osób niepełnosprawnych w administracji marketu i na stanowiskach obsługowych i handlowych. Będzie to stanowiło 5% załogi. Realizacja Projektu ma nastąpić w 2002 r.*

pomocy społecznej, osoby pracujące, które czują się zagrożone utratą pracy. Zapoznano się również z pracą Warszawskiego Centrum Kobiet – zakładem budżetowym Gminy Warszawa Centrum. Centrum to stwarza bezrobotnym kobietom możliwość zdobywania umiejętności poszukiwania pracy i podnoszenia kwalifikacji (nauka pisania życiorysu, sposobu i formy przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych). Większość świadczonych usług jest nieodpłatna (np. treningi aktywnego poszukiwania pracy, pomoc psychologa). Nawiązano kontakty z wieloma Klubami Pracy działającymi przy Powiatowych Urzędach Pracy²²⁵. Kluby Pracy udzielają bezpłatnych porad i pomocy przy poszukiwaniu pracy. Uczą pisać życiorysy, przeprowadzać rozmowy kwalifikacyjne, uwypuklać własne walory jako pracownika. Prowadzą ścisłą współpracę z poradniami psychologiczno – wychowawczymi oraz ze szkołami ponadpodstawowymi w celu przygotowania młodzieży do wejścia na rynek pracy i samodzielnego poszukiwania pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich został zaalarmowany napływającymi z różnych regionów Polski (województwa: Warmińsko-Mazurskie, Śląskie, Podkarpackie) informacjami o: 1) jednostronnych wypowiedaniach przez Krajowy Urząd Pracy kontraktów zadaniowych, nawet w regionach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, 2) wypowiedaniu, z powodu braku środków, przez Powiatowe Urzędy Pracy umów stażu odbywanych u pracodawców przez absolwentów szkół ponadpodstawowych oraz 3) zrywaniu przez pracodawców umów o pracę w celu przygotowania zawodowego w związku z zaprzestaniem refundowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie pracowników młodocianych. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej²²⁶ wskazując, iż takie działania są traktowane przez ich adresatów jako nie wywiązywanie się Państwa z obowiązków wynikających z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²²⁷. Rzecznik podkreślił, iż ratowanie istniejących miejsc pracy, przy występującym rozmiarze bezrobocia, zwłaszcza gdy chodzi o miejsca pracy dla młodzieży, a więc stojącej u progu kariery zawodowej, często wywodzącej się z rodzin już dotkniętych bezrobociem,

²²⁵ *W Sochaczewie, w Krokowej, w Gniewinie.*

²²⁶ *RPO/363003/01/VIII.*

²²⁷ *Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.*

jest zadaniem bardzo ważnym i wszelkie działania Państwa powodujące w rezultacie zmniejszenie ilości takich miejsc pracy powinny być podejmowane ze szczególną uwagą. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej²²⁸ poinformował, iż wysoki poziom i natężenie bezrobocia stawia je w rządzie najważniejszych i najtrudniejszych do rozwiązania problemów ekonomiczno – społecznych. Trudna sytuacja na rynku pracy spowodowana jest: 1) przyspieszeniem procesów restrukturyzacji gospodarki, 2) zwiększonym napływem absolwentów, 3) ujawnieniem się osób (często zatrudnionych w tzw. szarej strefie), pragnących poprzez status bezrobotnego uzyskać opłacanie z budżetu państwa składki na ubezpieczenie zdrowotne, 4) spadkiem przyrostu miejsc pracy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach, 5) „wygaszaniem” pakietów socjalnych. Minister przekazał także stanowisko Prezes Krajowego Urzędu Pracy, której zdaniem podstawową przyczyną wypowiedzenia kontraktów było znaczne przekroczenie planowanych na 2000 r. wypłat z Funduszu Pracy zasiłków dla bezrobotnych, przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych, a także świadomość, iż projekt budżetu Funduszu Pracy na 2001 r. na aktywne formy przeciwdziałania skutkom bezrobocia przewiduje kwotę wystarczającą praktycznie na zobowiązania wymagalne w poprzednim roku. Decyzja ta wynikała z konieczności zastosowania w zaistniałych okolicznościach przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²²⁹, w szczególności art. 28 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 26 ust. 2 pkt 2 oraz art. 26 ust. 3. Na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2001 r. Rada Ministrów przyjęła „Rekomendacje dla polityki przeciwdziałania bezrobociu”. W tym celu działania Rządu będą skierowane na tworzenie miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, usprawnianie funkcjonowania instytucji rynku pracy i zmiany prawa pracy. Na skutek skargi członków Stowarzyszenia – Związek Byłych Pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych²³⁰ w przedmiocie nierównego i niezgodnego z Konstytucją traktowania byłych pracowników tych gospodarstw w porównaniu z innymi pracownikami restrukturyzowanych działów gospodarki narodowej (górników, hutników) oraz wniosku o zaskarżenie ustaw dotyczących reprivatyzacji sektorów

²²⁸ Pismo z 22.02.2001 r.

²²⁹ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

²³⁰ Pismo z 31.01.2001 r.

gospodarki narodowej do Trybunału Konstytucyjnego – Rzecznik wystąpił²³¹ do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z prośbą o informacje o trybie rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami PGR-ów, jakie towarzyszyły temu świadczenia i jaki był zakres działań osłonowych. Agencja obszernie poinformowała²³² o podjętych i podejmowanych nadal działaniach na rzecz tych osób, ich uprawnieniach, preferencjach, możliwościach kredytowych i pożyczkowych, szkoleniach i innych formach pomocy, z której mogą korzystać, a także o prowadzonej aktualnie akcji socjalnej – organizowanie wypoczynku, kolonii i obozów dla dzieci, dofinansowanie dożywiania, remontów szkół itp. Rzecznik nie podzielił²³³ poglądu Stowarzyszenia o zasadności zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Stowarzyszenie przepisów, gdyż zróżnicowanie uprawnień osłonowych przyznawanych różnym grupom zawodowym uzależnione jest od miejsca pracy, perspektywy dalszego wykonywania zawodu w restrukturyzowanej gospodarce i wielu innych czynników i nie może być postrzegane w kategoriach dyskryminacji oraz podważane z powołaniem się na przepisy Konstytucji. Jednocześnie nadmienił, iż oczekuje – zgodnie z ustaleniami ze spotkania w Elku w dniu 20 czerwca 2001 r., w ramach wyjazdu Rzecznika i pracowników Biura do województwa Warmińsko-Mazurskiego, na informacje o działaniach Stowarzyszenia mających na celu aktywizację zawodową byłych pracowników i pomoc dzieciom tych osób – w celu ewentualnego podjęcia działań. Stowarzyszenie odmówiło tych informacji oraz zrezygnowało z dalszej współpracy z Rzecznikiem. Oczekiwania Stowarzyszenia wykraczały poza określony w Konstytucji i ustawie kompetencyjnej, zakres działania Rzecznika. Świadczyć to może o braku orientacji i znajomości tych przepisów²³⁴.

W korespondencji otrzymywanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich przewijał się problem relacji między kierowaniem przez powiatowe urzędy pracy osób

²³¹ Pismo z 9.03.2001 r. RPO/368114/01/VIII.

²³² Pismo z 7.06.2001 r. ZO-k/051/12-6/01/794.

²³³ Pismo z 23.07.2001 r. RPO/368114/01/VIII.

²³⁴ Ustawą z 17.12.2001r. (Dz.U. Nr 154 poz. 1793), Sejm znowelizował ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przyznając w art. 37 k ust. 9 byłym pracownikom pgr-ów prawo do świadczeń przedemerytalnych, na warunkach określonych w tej ustawie.

poszukujących pracy na wszelkiego rodzaju kursy i szkolenia a faktycznym zapotrzebowaniem określonej grupy fachowców na lokalnym rynku pracy. Ukończenie kursu lub szkolenia nie ma wpływu na podjęcie pracy w wyuczonym zawodzie lub dającej możliwość wykorzystania zdobytych kwalifikacji. Problem ten jest wyjątkowo istotny na terenach zagrożonych szczególnie wysokim strukturalnym bezrobociem. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy (KUP)²³⁵ o udzielenie informacji na ten temat. Prezes KUP powiadomiła Rzecznika²³⁶, iż w aktualnym stanie prawnym nie ma możliwości wpływania ze szczebla KUP na planowanie i realizowanie szkoleń podejmowanych na lokalnych rynkach pracy. Decyzja i ocena ich skuteczności w każdym przypadku należy do lokalnego samorządu. Podkreślono, iż blisko 80% osób bezrobotnych ma bardzo niskie kwalifikacje i wobec tego proces ich kształcenia musi być odpowiednio do tego stanu wydłużony. Celem szkoleń jest danie dodatkowej szansy zatrudnienia, a nie jego zagwarantowanie. Prezes KUP podniosła, iż obecnie brak jest aktu wykonawczego w zakresie standardów realizacji zadań (w tym także szkoleń) określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Rzecznik wystąpił²³⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej informując o wątpliwościach dotyczących faktycznego związku zapotrzebowania na rynku pracy z rodzajem proponowanych przez powiatowe urzędy pracy kursów i szkoleń oraz prosząc o informacje o projektowanym akcie prawnym. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował²³⁸, iż trwają prace nad przygotowaniem rozporządzenia, które określi zasady organizowania przez urzędy pracy szkoleń osób bezrobotnych²³⁹.

B.Przestrzeganie zasady równości i niedyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej²⁴⁰ zwracając uwagę na niezgodność z art. 32 i 33 Konstytucji RP

²³⁵ Pismo z 5.07.2001 r. RPO/373710/01/VIII.

²³⁶ Pismo z 10.07.2001 r.

²³⁷ Pismo z 24.07.2001 r. RPO/373710/01/VIII.

²³⁸ Pismo z 7.08.2001 r. znak BDG.I.077-60/01.

²³⁹ Według informacji z 15.02.2002 r. w MPiPS w dalszym ciągu trwają prace nad projektem; powodem ich przedłużania się są różnice poglądów między MPiPS a KUP.

²⁴⁰ Pismo z 7.11.2001 r. RPO/361217/00/VIII.

przepisu art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴¹, poprzez nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn, który stanowi, iż stosunek pracy z pracownikiem mianowanym może być rozwiązany za wypowiedzeniem w razie m.in. osiągnięcia wieku i stażu pracy, wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników (60 lat kobiety i 65 lat mężczyźni). Wprawdzie możliwe jest podejmowanie pracy zawodowej bez zawieszenia emerytury przez osoby, które taki wiek osiągnęły, lecz obowiązujący system prawa pracy, jak i sytuacja na rynku pracy nie gwarantują nawiązania kolejnego stosunku pracy. Rozwiązanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego skraca więc długość kariery zawodowej pracownicy mianowanej NIK w stosunku do pracownika mianowanego NIK, co prowadzi do niedopuszczalnego w świetle Konstytucji różnicowania ich szans zawodowych. Rzecznik przywołał wielokrotnie wypowiedziane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie równości płci w zatrudnieniu, iż skrócenie szans zawodowych kobiet w warunkach, gdy biologiczne i społeczne różnice nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego kontynuowania pracy zawodowej, pozostaje w drastycznej kolizji z zasadą równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn²⁴². Rzecznik nadmienił, iż zasada równego traktowania kobiet mężczyzn respektowana jest także przez prawo Unii Europejskiej. Rzecznik poddał pod rozagę Komisji dokonanie w możliwie najkrótszym terminie stosownej zmiany wymienionego na wstępie przepisu. Rzecznik oczekuje na stanowisko Komisji.

Rzecznik zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁴³ o rozważenie możliwości nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w kierunku jednakowego traktowania okresu wykonywania pracy w trakcie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności w zakresie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Rzecznik wskazał, iż ten sam okres wykonywania pracy w trakcie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności jest traktowany różnie w zakresie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Zdaniem Rzecznika, ze względów społecznych, praca

²⁴¹ *Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 837.*

²⁴² *Np. K. 5/91, K. 15/97.*

²⁴³ *Pismo z 25.01.2001 r. RPO/365006/01/VIII.*

wykonywana w tych warunkach powinna być zaliczana w jednakowy sposób do okresów uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych, bowiem osoba pozbawiona wolności wykonująca pracę nie ma wpływu na jej rodzaj i wymiar, nie można więc obarczać jej negatywnymi skutkami wynikającymi z osiągnięcia w tym okresie zbyt niskich zarobków. Adresat pisma²⁴⁴ podzielił pogląd Rzecznika. Biorąc pod uwagę, że generalną zasadą wynikającą z ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jest zaliczanie do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, okresu zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej, pod warunkiem opłacania za ten okres składek na Fundusz Pracy, zasada ta winna być stosowana wobec wszystkich osób, także wykonujących pracę w okresie pozbawienia wolności²⁴⁵.

Rzecznik kontynuował działania rozpoczęte w 1999 r. korespondencją z Ministrem Zdrowia²⁴⁶ oraz Ministrem Gospodarki²⁴⁷, mające na celu doprowadzenie do zrównania w uprawnieniach pracowniczych i dostępie do określonych świadczeń zdrowotnych pracowników wszystkich istniejących i zlikwidowanych zakładów produkujących wyroby azbestowe. Problem ten Rzecznik przedstawił także Wicepremierowi – Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej²⁴⁸. Rzecznik zwrócił uwagę, iż nierówność tę spowodowały kolejne zmiany przepisów ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest²⁴⁹, a ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zmianie powołanej ustawy²⁵⁰ rozszerzyła wprawdzie wykaz zakładów, które zaprzestały produkcji wyrobów azbestowych, lecz nie wyposażyła byłych pracowników we

²⁴⁴ Pismo z 19.02.2001 r. BDG.I.077-10/01.

²⁴⁵ Ustawą z dnia 22.06.2001r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 89, poz. 973), Sejm RP znowelizował m.in. ust. 4 art. 23 omawianej ustawy, uzależniając zaliczenie na podstawie tego przepisu okresu wykonywania pracy w trakcie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności od osiągnięcia co najmniej najniższego wynagrodzenia.

²⁴⁶ Pismo z 28.12.1999 r. RPO/319286/99/VIII.

²⁴⁷ Pismo z 12.04.2000 r. nr jak wyżej.

²⁴⁸ Pismo z 28.02.2001 r. RPO/360623/00/VIII.

²⁴⁹ Dz.U. Nr 101, poz. 628 ze zm.

²⁵⁰ Dz.U. Nr 88, poz. 986.

wszystkie uprawnienia, z jakich skorzystali w przeszłości pracownicy zakładów uwzględnionych w normie podstawowej (objęto ich jedynie uprawnieniami z zakresu profilaktyki zdrowotnej, nie ustalono natomiast prawa do podwyższonej odprawy pieniężnej z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy oraz jednorazowego odszkodowania pieniężnego dla zatrudnionych w dniu 28.09.1997 r.). Podsekretarz Stanu w MPiPS wyjaśnił, iż jednorazowe odszkodowania, o których wyżej mowa, miały przede wszystkim rekompensować skutki utraty pracy przez pracowników zakładów, które z tym dniem musiały zaprzestać produkcji wyrobów zawierających azbest, a nie sam fakt wykonywania kiedykolwiek pracy w zakładach produkujących te wyroby. Poinformowano także Rzecznika, iż poselski projekt ustawy o wprowadzeniu podwyższonych odpraw i dodatkowego jednorazowego odszkodowania wszystkim osobom, które w przeszłości były zatrudnione w zakładach produkujących wyroby zawierające azbest, nie został przyjęty przez Parlament, głównie ze względu na bardzo wysokie, niemożliwe do zrealizowania, skutki finansowe. Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu²⁵¹, z prośbą o spowodowanie zbadania sprawy pod kątem zasady sprawiedliwości społecznej i równości obywateli w dostępie do świadczeń uwarunkowanych spełnieniem określonych kryteriów. Wobec braku odpowiedzi do końca kadencji Sejmu, Rzecznik zwrócił się ponownie – do aktualnie urzędującego Marszałka Sejmu²⁵², który wykazał zainteresowanie sprawą i przekazał ją Komisji Gospodarki oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny²⁵³. Rzecznik kontynuował sprawę uchwały zarządu jednego z miast, określającej wytyczne do arkuszy organizacji pracy przedszkoli, szkół i placówek oświatowych w roku szkolnym 2000/2001²⁵⁴, zawierające ograniczenie możliwości zatrudniania nauczycieli – emerytów do wyjątkowych sytuacji. W odpowiedzi²⁵⁵ poinformowano, iż nie było intencją organu prowadzącego szkoły, dyskryminowanie nauczycieli – emerytów, a jedynie zapewnienie w miarę optymalnych warunków zatrudnienia w szkołach i innych placówkach oświatowych nauczycielom nie posiadającym żadnych innych źródeł

²⁵¹ *Pismo z 17.04.2001 r. RPO/360623/00/VIII.*

²⁵² *Pismo z 13.12.2001 r. RPO/360623/00/VIII.*

²⁵³ *Pismo z 17.12.2001 r.*

²⁵⁴ *RPO/354390/00/VIII.*

²⁵⁵ *Pismo z 8.01.2001 r.*

utrzymania poza wynagrodzeniem za pracę. Zapewniono, iż w wytycznych na rok szkolny 2001/2002 ograniczeń tych nie będzie, a polityka zatrudnienia nauczycieli pozostawiona zostanie pracodawcom.

Rzecznik kontynuował sprawę²⁵⁶ nierównego traktowania pracowników – emerytów i rencistów zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze w zakresie prawa do jednorazowej odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy²⁵⁷... Zgodnie z informacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁵⁸ w ramach dokonywanej nowelizacji Kodeksu pracy i innych ustaw będących źródłami prawa pracy²⁵⁹ proponowana jest zmiana także i tego przepisu ze względu na konieczność respektowania w polskim ustawodawstwie pracy postanowień dyrektywy Nr 97/81/WE w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze, zawartego przez UNICE, CEEP, UTUC, zakazującej dyskryminacji w stosunkach pracy ze względu na zatrudnienie pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy²⁶⁰.

Niepokój Rzecznika wzbudziła sprawa jednego z obywateli poszukującego zatrudnienia i korzystającego z pośrednictwa powiatowego urzędu pracy²⁶¹, który nie udostępnił zainteresowanemu wszystkich ofert pracy, bowiem przekroczył on wiek podany w ofercie pracodawcy. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy²⁶² wskazując, iż realizowanie pośrednictwa pracy polegającego, w tym

²⁵⁶ RPO/355870/00/VIII.

²⁵⁷ Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.

²⁵⁸ Pismo z 2.11.2000 r.

²⁵⁹ Druk sejmowy nr 2013.

²⁶⁰ Konieczność pilnego uporządkowania tej kwestii Rzecznik poruszył na spotkaniu z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, które odbyło się w dniu 3.01.2002 r. Zmiana ww. ustawy w postulowanym przez Rzecznika kierunku jest przewidziana w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw przesłanej Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej przy piśmie z 8.02.2001 r. w ramach konsultacji międzyresortowych

²⁶¹ RPO/371225/01/VIII.

²⁶² Pismo z 6.06.2001 r. nr jak wyżej.

przypadku, na wstępnej selekcji przez pracowników pup kandydatów do pracy jest naruszeniem zakazu dyskryminacji określonego w Konstytucji i przepisach Kodeksu pracy. Nadto samo przyjmowanie ofert pracy od pracodawców z zakreślonym kryterium wieku jest w ocenie Rzecznika, bezprawne. Prezes KUP²⁶³ podzieliła stanowisko Rzecznika i zwróciła się do Starosty Powiatu o przestrzeganie prawa przez podległy mu urząd w omawianym zakresie.

Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki²⁶⁴ w sprawie polecenia doręczycielom pocztowym prowadzenia obnośnej sprzedaży środków czystości, pod rygorem rozwiązania stosunku pracy za niewykonywanie nałożonych przez pracodawcę obowiązków. Ponowne wystąpienie do Rzecznika jednego z pracowników Poczty świadczyło, iż praktyka taka, zaniechana przez Ministra Łączności w 1995 r. po interwencji Rzecznika, została znowu podjęta. W ocenie Ministra Gospodarki²⁶⁵ podejmowanie działalności handlowej na zasadzie dobrowolności nie pozostaje w sprzeczności z prawem i ma na celu głównie uniknięcie restrukturyzacji zatrudnienia wśród listonoszy zatrudnionych w placówkach pocztowych o niskiej rentowności i utrzymanie dotychczasowego poziomu miejsc pracy. Przypadki wymuszania na listonoszach wykonywania dodatkowych czynności – zgodnie z twierdzeniem Ministra Gospodarki – nie mają miejsca. Rzecznik wystąpił²⁶⁶ do Okręgowego Inspektora Pracy w Kielcach z prośbą o poinformowanie o przeprowadzonej w czerwcu 2001 r. kontroli w Rejonowym Urzędzie Pocztowym w W., zatrudniającym skarżącego się pracownika. Z udzielonej odpowiedzi wynikało²⁶⁷, iż w grudniu 2000 r. pracownicy otrzymali nowe zakresy czynności, w których w odniesieniu do listonoszy, jednym z obowiązków jest pobieranie artykułów handlowych i codzienne rozliczanie się ze sprzedaży. Prowadzona działalność handlowa przynosi 30–40% zysku dochodów poszczególnych placówek i pozwala utrzymać poziom zatrudnienia. Inspektor pracy nie dopatrywał się naruszenia prawa, ponieważ przepisy ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o Państwowym

²⁶³ *Pismo z 4.07.2001 r.*

²⁶⁴ *RPO/377432/01/VIII z 5.07.2001 r.*

²⁶⁵ *Pismo z 10.09.2001 r.*

²⁶⁶ *Pismo z 20.09.2001 r. RPO/377432/01/VIII.*

²⁶⁷ *Pismo z 5.10.2001 r.*

Przedsiębiorstwie Użyteczności Publicznej Poczta Polska²⁶⁸ dopuszczają poza działalnością podstawową, możliwość prowadzenia przez Poczta Polską działalności gospodarczej. W grudniu 2001 r. Rzecznik został powiadomiony przez Ministerstwo Infrastruktury²⁶⁹, w którego gestii znalazła się Poczta Polska, iż Ministerstwo zwróciło się z prośbą o skontrolowanie tego proceduru i wyciągnięcie konsekwencji służbowych w stosunku do osób odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację. Zwrócono także uwagę na rozpatrzenie możliwości skorygowania niektórych wewnętrznych przepisów Poczty. Rzecznik Praw Obywatelskich badał sprawę Generalnego Inspektora Celnego na decyzję Generalnego Inspektora Danych Osobowych, nakazującą GIC usunięcie zebranych poprzez badania poligraficzne danych oraz zaprzestanie zbierania danych przy użyciu badań poligraficznych jako nieadekwatnych w stosunku do celu ich przetwarzania. Rzecznik poinformował GIODO²⁷⁰, iż działania Rzecznika podejmowane są na innej płaszczyźnie. Mają na celu uporządkowanie stanu prawa pracy w taki sposób, aby nie budziło wątpliwości, czy stosowanie poligrafu w stosunkach pracy, poczynając już od fazy negocjacji prowadzonych przez kandydatów do pracy z ewentualnymi pracodawcami, a kończąc na opieraniu rozwiązania stosunku pracy na wynikach badań poligraficznych – jest dopuszczalne czy też nie. Rzecznik uzyskał już wstępne stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁷¹, oczekuje na informacje o wynikach zamówionej przez MIPS ekspertyzy. Rzecznik wystąpił do Prezydenta jednego z miast²⁷² w związku z sygnalizowanym przez pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej naruszaniem ich godności przez dyrektora tego ośrodka. Powołana przez Prezydenta komisja potwierdziła zarzuty. Efektem tych ustaleń było zwrócenie uwagi dyrektorowi ośrodka na konieczność poprawy stosunków międzyludzkich oraz przestrzegania zasad współżycia społecznego.

²⁶⁸ *Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.*

²⁶⁹ *Pismo z 4.12.2001 r.*

²⁷⁰ *Pismo z 17.07.2001 r. RPO/382736/01/VIII.*

²⁷¹ *Pisma Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.04.2000 r i z 14.08.2000 r. i Podsekretarza Stanu w MPiPS z 27.07.2001 r.*

²⁷² *RPO/383416/01/VIII; ma to znaczenie w aspekcie nagłośnionego ostatnio w mediach zjawiska tzw. „mobbingu”.*

Na skutek skarg napływających do Rzecznika od pracowników, wobec których pracodawcy łamią przepisy prawa pracy, Rzecznik zwracał się do Okręgowych Inspektorów Pracy (OIP)²⁷³ z prośbą o zbadanie sprawy i podjęcie stosownych działań. W wyniku kontroli, które wykraczają często poza zakres skargi, inspektorzy pracy wydają decyzje, kierują wystąpienia pokontrolne, bywa że zostaje wszczęte postępowanie w związku ze stwierdzeniem popełnienia wykroczenia polegającego na naruszeniu przepisów prawa pracy. W innych przypadkach, poinformowany o odbytych już kontrolach – zwracał się o powiadomienie o dokonanych przez OIP ustaleniach²⁷⁴. Zdarza się, iż Rzecznik dostrzega naruszenie zasad prawa pracy tam, gdzie OIP nie stwierdził naruszenia prawa pracy. Rzecznik podejmuje także sprawy na podstawie anonimowych pism pracowników. W jednym z nich²⁷⁵ pracownicy spółki wskazali na szereg naruszeń praw pracowniczych przez pracodawcę polegających m.in. na niewypłaceniu bądź nieterminowym wypłaceniu wynagrodzeń za pracę. Przeprowadzona z inicjatywy Rzecznika kontrola inspekcyjna PIP potwierdziła naruszenie praw pracowniczych przez pracodawcę także w zakresie wypłacania ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, odprowadzania określonych kwot odpisów na zakładowy fundusz socjalny oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Inspektor skierował stosowny wniosek do kolegium do spraw wykroczeń oraz poinformował pracodawcę, iż w razie złośliwego i uporczywego naruszania praw pracowniczych może ponieść odpowiedzialność karną. Kolejny anonim²⁷⁶ skierowały pielęgniarki zatrudnione w jednym ze szpitali, a skarga dotyczyła nie wypłacenia przez dyrektora ZOZ dodatkowego świadczenia rocznego tzw. „trzynastki” za rok 1999 i 2000. Podjęte z inicjatywy Rzecznika działania kontrolne PIP ujawniły, że świadczenie za 1999 r. z przyczyn trudności finansowych pracodawca wypłacał w ratach, a za 2000 r. świadczenia tego nie wypłacił aż 970 pracownikom. Po wystąpieniu pokontrolnym inspektora pracy, dyrektor ZOZ zawarł porozumienie z zakładową organizacją związkową, w którym zobowiązał się do wypłaty „trzynastki” za 2000 r. w dwóch ratach, najpóźniej do 15 grudnia 2001 r.

²⁷³ RPO/375017/01/VIII.

²⁷⁴ RPO/377432/01/VIII.

²⁷⁵ RPO/360914/01/VIII.

²⁷⁶ RPO/390725/01/VIII.

C. Egzekucja należności ze stosunku pracy

Także i w roku 2001 do Rzecznika zwróciło się wielu obywateli skarżąc się na niemożność wyegzekwowania przez komorników sądowych zasądzanych na ich rzecz prawomocnymi wyrokami sądowymi należności ze stosunku pracy²⁷⁷. Skarżący podnosili przede wszystkim zastrzeżenia co do sposobu prowadzenia egzekucji, w tym bezczynność komorników we wszczętych przez nich postępowaniach egzekucyjnych, na brak informowania wierzycieli o podejmowanych czynnościach zmierzających do wyegzekwowania należności. Jeden ze skarżących się obywateli²⁷⁸ złożył w 1997 r. wniosek do komornika o wyegzekwowanie zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądu pracy należności ze stosunku pracy. Przez okres dwóch lat komornik nie podjął żadnych czynności. W odpowiedzi na interwencję Rzecznika, prezes sądu sprawujący nadzór nad komornikiem potwierdził ten fakt i zobowiązał komornika do niezwłocznego podjęcia czynności w sprawie, wyznaczenia terminu i sprzedaży w drodze licytacji zajętego od kilku lat samochodu dłużnika. Nadto komornik został zobowiązany do systematycznego informowania prezesa Sądu o podejmowanych czynnościach. W innej sprawie²⁷⁹ petent został dopiero po upływie 8 miesięcy od złożenia wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego poinformowany przez komornika, iż nie może on podjąć żadnych działań, nastąpił bowiem zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej. Rzecznik zwrócił się do prezesa Sądu o zbadanie sprawy. Postępowanie wyjaśniające doprowadziło do ustalenia zasadności podniesionych zarzutów. Prezes Sądu polecił więc komornikowi skierowanie wniosku do sądu o wyznaczenie organu egzekucyjnego; wniosek komornika miał być niezwłocznie rozpoznany. Częściowo uzasadniona okazała się również skarga²⁸⁰ dotycząca nie informowania wierzyciela o działaniach podejmowanych w trakcie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego. Interwencja Rzecznika doprowadziła do wydania przez prezesa Sądu polecenia komornikowi niezwłocznego przesłania skarżącemu pisemnego sprawozdania z podjętych działań komorniczych i o sposobie rozliczenia egzekucji. W

²⁷⁷ W 2001 r. wpłynęło 70 pism, w których obywatele – nie zawsze zasadnie – negatywnie oceniali postępowania prowadzone przez komorników.

²⁷⁸ RPO/353068/00/VIII.

²⁷⁹ RPO/385343/00/VIII.

²⁸⁰ RPO/374191/01/VIII.

innej sprawie, dotyczącej świadczeń ze stosunku pracy, zgłoszonej prezesowi Sądu przez Rzecznika²⁸¹ opieszałość działań komornika została potwierdzona. Prezes sądu spowodował, iż w bardzo krótkim czasie doszło do zaspokojenia należności głównej osoby zainteresowanej, a komornik podjął stosowne kroki mające doprowadzić do uregulowania odsetek przez byłego pracodawcę na rzecz skarżącej. W kolejnej sprawie²⁸² skarżący wskazał m.in. na opieszałość sądu przy rozpoznawaniu jego wniosku w przedmiocie zabezpieczenia roszczeń oraz na bezpodstawne żądanie przez komornika opłat egzekucyjnych. Zarzuty skarżącego zostały potwierdzone.

Ministerstwo Sprawiedliwości objęło sprawę nadzorem administracyjnym zalecając składanie sprawozdań o stanie egzekucji co dwa miesiące.

Wymaga przy okazji podkreślenia, że badając akta sądowe pod kątem zasadności wniosków o kasację zapadłych w sprawach wyroków sądów II instancji, Rzecznik stwierdził istnienie dość licznych przypadków niedopilnowania przez sądy pracy usuwania braków formalnych pozwów oraz apelacji w zakresie oznaczania wartości przedmiotu sporu oraz wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach o prawa majątkowe, związane z nawiązaniem, istnieniem lub rozwiązaniem stosunku pracy²⁸³. Określenie tych wartości ma niebagatelne znaczenie, gdyż przesądza o właściwości rzeczowej sądu, a zatem przy braku jej określenia może powodować, że sprawy należące do właściwości sądów okręgowych są rozpatrywane w pierwszej instancji przez sądy rejonowe²⁸⁴ oraz stanowi o prawie do wniesienia kasacji, gdyż kasacja nie przysługuje w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych. Ustalanie przez Rzecznika wartości przedmiotu zaskarżenia dopiero w momencie rozpatrywania wniosku o wniesienie kasacji, grozi niejednokrotnie przekroczeniem sześciomiesięcznego terminu przewidzianego dla Rzecznika do wniesienia kasacji. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości²⁸⁵ z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania

²⁸¹ RPO/381742/01/VIII.

²⁸² RPO/375150/01/VIII.

²⁸³ Art. 187 § 1 pkt 1 i art. 368 § 2 Kpc.

²⁸⁴ Art. 17 pkt 4 Kc.

²⁸⁵ Pismo z 21.11.2001 r., RPO/387559/01/VIII.

wskazanych uchybień sądów pracy²⁸⁶. Ubocznie podnieść należy, że w 2001 r. z zakresu spraw pracowniczych nie było takiej sprawy, w której Rzecznik skorzystałby z możliwości wniesienia kasacji lub rewizji nadzwyczajnej. Daje się zauważyć, iż w wielu przypadkach obywatele występujący do Rzecznika nie są świadomi ostrzejszych kryteriów (naruszenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela), jakim podporządkowany jest Rzecznik wnosząc kasację po upływie miesięcznego terminu danego stronie na skorzystanie z tej możliwości. Nie zdają sobie także sprawy, iż uprawnienie do wniesienia kasacji zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia.

D. Dostęp do dokumentacji pracowniczej

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło w 2001 r. ponad 100 pism od osób bezskutecznie poszukujących dokumentów potwierdzających okresy ich zatrudnienia kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat wstecz i wysokości osiągniętych w tym czasie zarobków, niezbędnych do ustalenia lub przeliczenia świadczeń emerytalno-rentowych. Problem związany jest z przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS²⁸⁷, wprowadzającymi nowe możliwości ustalania lub przeliczenia świadczeń w oparciu o przeciętną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z okresu 20 lat kalendarzowych, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegającego ubezpieczeniu. Aby skorzystać z tego uprawnienia, niekiedy korzystniejszego dla świadczeniobiorcy, zainteresowani muszą przedstawić w ZUS odpowiednią dokumentację m.in. zaświadczenie o zatrudnieniu i wynagrodzeniu na formularzu ZUS Rp7. Zaświadczenie to może wystawić jedynie pracodawca lub jego prawny następca, na podstawie dokumentacji płacowej. Dokumentacja ta jednak, zgodnie z obowiązującymi do końca 1990 r. przepisami miała być przechowywana jedynie przez 12 lat, po czym ulegała likwidacji. Stąd też u pracodawców, ich następców prawnych lub w jednostkach zajmujących się przechowywaniem

²⁸⁶ *Pismem z 15.01.2002 r. DSN II 5001/18/01 Minister Sprawiedliwości poinformowała Rzecznika, iż rozesała pismo Rzecznika do wszystkich prezesów sądów apelacyjnych wraz z pismem Departamentu Sądów i Notariatu, wskazujących na konieczność przestrzegania przepisów Kpc określających wymogi formalne pozwu i apelacji w zakresie określania wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia) oraz z prośbą o uwzględnienie tej kwestii w trakcie szkoleń sędziów, asesorów i aplikantów, jak również bieżącej pracy wizytacyjnej.*

²⁸⁷ *Ustawa z 17.12.1998 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).*

dokumentacji, powszechnie brak jest dokumentów płacowych wytworzonych przed 1980 r. Nadto wiele zakładów pracy uległo likwidacji i ich dokumentacja płacowa w ogóle się nie zachowała. Ustawodawca ustalając zasady obliczania i przeliczania świadczeń nie uwzględnił faktu, że obowiązujące przepisy o archiwizowaniu dokumentacji przewidywały określone, niekiedy krótsze, terminy przechowywania dokumentacji płacowej, co uniemożliwia wielu osobom skorzystanie z ustawowych uprawnień i stawia je – nie z własnej winy – w pozycji gorszej od osób, które takie zaświadczenia mogą uzyskać. Kolejnym problemem z tym związanym jest brak jasnych i jednoznacznych regulacji prawnych określających zasady pobierania opłat za wystawianie zaświadczenia ZUS RP7 byłym pracownikom przez następców prawnych zlikwidowanych zakładów pracy, syndyków masy upadłości, jednostki przechowujące dokumentację pracowniczą i płacową zakładów pracy. Do Rzecznika wpływały skargi od obywateli na pobieranie przez niektóre zakłady pracy, syndyków masy upadłości, archiwa niepaństwowe, składnice akt itp. opłat za wystawienie byłym pracownikom zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu niezbędnych do naliczania lub przeliczania świadczeń emerytalnych (rentowych) przez ZUS. Ze względu na rozbieżności stanowisk w kwestii zasadności pobierania tych opłat Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁸⁸ z prośbą o wyrażenie stanowiska. W odpowiedzi²⁸⁹ nie ustosunkowano się wyraźnie do przedstawionego problemu, informując jedynie, że zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS osoby zainteresowane świadczeniami przewidzianymi w ustawie i organy rentowe są zwolnione od wszelkich opłat. Tymczasem prezentowany jest pogląd²⁹⁰, iż pobieranie opłat przez syndyków masy upadłości za wystawianie przedmiotowych zaświadczeń jest w pełni zasadne m.in. ze względu na konieczność zapewnienia wynagrodzenia dla pracownika zatrudnionego przy sporządzaniu zaświadczeń. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest uregulowanie tego zagadnienia w sposób jednoznaczny i jednolity, a tym samym wyeliminowanie istniejącego

²⁸⁸ *Pismo z 11.07.2001 r. RPO/379089/00/VIII.*

²⁸⁹ *Pismo z 24.07.2001 r.*

²⁹⁰ *Stanowisko syndyka masy upadłości Garbarni L. S.A. wyrażone w piśmie z 16.02.2001 r., cytowane w piśmie Sądu Rejonowego – Sądu Gospodarczego w L. VIII Wydział Gospodarczy.*

zróznicowania obywateli w dostępie do dokumentacji związanej z ich zatrudnieniem u obecnego pracodawcy i w przeszłości. Rzecznik wystąpił²⁹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedstawiając znane mu informacje w tej sprawie oraz swoje stanowisko i oczekiwania wobec Ministerstwa m.in. w zakresie prawnego uregulowania kwestii opłat za wydawanie przedmiotowych zaświadczeń. Sekretarz Stanu w MPiPS poinformowała²⁹², iż powinna być zachowana zasada zwolnienia od opłat za wystawiane przez zakład pracy lub jego następcę prawnego dokumenty i zaświadczenia wydawane w związku z ustalaniem przez pracownika prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Natomiast odpłatność za wydawanie uwierzytelnionych odpisów, wyciągów lub kserokopii dokumentów przechowywanych przez archiwa państwowe i jednostki organizacyjne zajmujące się komercyjnie przechowywaniem m.in. akt osobowych i płacowych, powinna być określona przepisami resortu finansów lub spraw wewnętrznych i administracji. O stanowisko w sprawie powyższych opłat wystąpiono do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁹³.

E. Postępowanie w sprawach świadczeń dla bezrobotnych

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹⁴ w sprawie wypłacania zasiłków przez powiatowe urzędy pracy w dowolnie ustalanych przez nie terminach, co powoduje, iż mogą być one ustalane w datach dość odległych od okresu, za który świadczenie przysługuje, terminy te mogą ulegać częstym zmianom, a także mogą powodować dłuższe niż miesiąc okresy pomiędzy kolejnymi wypłatami świadczeń. Stawia to osoby korzystające ze świadczeń w jeszcze trudniejszej sytuacji. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹⁵ obowiązujące przepisy gwarantują minimalną częstotliwość wypłat zasiłków, które płacone są za okresy nie dłuższe niż miesięczne. Minister zapewnił Rzecznika, iż żaden urząd nie przekracza przy wypłacie zasiłków terminu 30 dni pomiędzy kolejnymi wypłatami, wymaganego ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Ujednoczenie zaś terminów ze szczebla centralnego nie jest możliwe, gdyż mogłoby spowodować brak

²⁹¹ Pismo z 31.08.2001 r. RPO/379089/01/VIII.

²⁹² Pismo z 10.10.2001 r. BGD.I.077-68/01.

²⁹³ Pismo z 25.09.2001 r. U. 07-507/01.

²⁹⁴ Pismo z 6.03.2001 r. RPO/360422/00/VIII i RPO/367766/00/VIII.

²⁹⁵ Pismo z 29.03.2001 r.

środków na wypłatę obowiązkowych świadczeń, bowiem powiatowe urzędy pracy otrzymują środki na ten cel sukcesywnie przez cały miesiąc. Minister podkreślił, iż podda problem szczegółowej analizie i w przypadku zaistnienia potrzeby dokona nowelizacji stosownych przepisów.

Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹⁶ w sprawie odmowy przez Powiatowy Urząd Pracy w Szczecinie przekazywania przyznanego osobie bezrobotnej świadczenia przedemerytalnego na jej konto bankowe, co było dla petentki kłopotliwe. Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, iż pozostałe urzędy pracy działające na terenie całego kraju dokonują takich przelewów. Pytany urząd, jak również wojewódzki urząd pracy wskazały²⁹⁷, iż przyczyną jest brak właściwego systemu komputerowego. Sprawą Rzecznik zainteresował Prezesa KUP, której stanowisko było podobne. Z uwagi na wagę sprawy Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który podzielił pogląd Rzecznika²⁹⁸ o konieczności jednolitej praktyki w zakresie przekazywania należnych kwot zasiłków na konta bankowe osobom zainteresowanym takim sposobem otrzymywania świadczenia. Minister powiadomił Rzecznika, iż zwrócił się do kierownika powiatowego urzędu pracy o uwzględnienie prośby petentki.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zainspirowany skargą Jana K.²⁹⁹ stwierdził, po zbadaniu akt administracyjnych sprawy – że organy zatrudnienia I i II stopnia nie przyznając zainteresowanemu prawa do zasiłku dla bezrobotnych dopuściły się rażącego naruszenia prawa. Rzecznik wystąpił do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy³⁰⁰ o rozważenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji organu zatrudnienia uznającej Jana K. z dniem 4 maja za bezrobotnego bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz o zbadanie skali zjawiska niewłaściwego interpretowania art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przez organy zatrudnienia, w wyniku którego, prawa do zasiłku dla bezrobotnych mogła zostać pozbawiona większa liczba

²⁹⁶ Pismo z 5.06.2001 r. RPO/352973/01/VIII.

²⁹⁷ Pismo Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie z 2.11.2000 r. oraz pismo Wiceprezydenta Miasta Szczecina z 14.09.2000 r.

²⁹⁸ Pismo z 19.07.2001 r.

²⁹⁹ RPO/377884/01/VIII.

³⁰⁰ Pismo z 24.07.2001 r. numer j.w.

osób. Przepis ten w dniu ustalania prawa do zasiłku dla bezrobotnych w omawianej sprawie stanowił, iż okres pobierania zasiłku chorobowego podlegał zaliczeniu, jeżeli następował bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia. Organ zatrudnienia zinterpretował ten przepis w taki sposób, że „bezpośrednio” miało oznaczać „bez dnia przerwy” po ustaniu zatrudnienia nawet jeżeli następny dzień był ustawowo wolnym od pracy. Taka interpretacja omawianego przepisu spowodowała, iż organ zatrudnienia uznał, że Jan K. – w dniu rejestracji w charakterze bezrobotnego, tj. w dniu 4 maja 1999 r., który był pierwszym dniem pracy po 1, 2 i 3 maja (sobota, niedziela i poniedziałek) – legitymował się jedynie 362 dniami, a nie wymaganymi 365 dniami zaliczanymi do okresu warunkującego prawo do zasiłku, co spowodowało, że prawa do zasiłku nie uzyskał. Rzecznik wskazał także na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9.06.1999 r.³⁰¹, w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż jednodniowa przerwa między ustaniem zatrudnienia, a uzyskaniem prawa do zasiłku chorobowego nie wyklucza możliwości wliczenia okresu jego pobierania do stażu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a więc występujący w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy wyraz „bezpośrednio” nie może być utożsamiany z następnym dniem po ustaniu zatrudnienia. Prezes KUP podzieliła stanowisko Rzecznika w przedmiocie nazbyt zawężonej interpretacji omawianego przepisu i powiadomiła, iż KUP przekaze samorządowym organom zatrudnienia odpowiednie wytyczne co do właściwego stosowania wspomnianego przepisu. Ponadto Prezes KUP stwierdziła z urzędu nieważność kwestionowanych decyzji administracyjnych w następstwie czego przywrócone zostało zainteresowanemu prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

F.Ustalanie stopnia niepełnosprawności

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi od mieszkańców jednego z powiatów na przewlekłość w rozpatrywaniu wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności spowodowaną, według informacji przekazanych skarżącym, brakiem środków finansowych na działalność orzeczniczą Zespołu. Wojewoda poinformował³⁰², iż mimo potraktowania priorytetowo działalności Zespołów, ilość środków finansowych okazała się niewystarczająca. Poczynione przez wojewodę

³⁰¹ *Sygn. akt III RN 13/99, OSNIAPiUS z 2000 r. Nr 10, poz. 376.*

³⁰² *Pismo z 3.09.2001 r.*

starania o pozyskanie dodatkowych pieniędzy okazały się nieskuteczne z powodu, powszechnie znanego, złego stanu finansów publicznych. W budżecie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie przewidziano żadnej rezerwy celowej na działalność Zespołów ds. Orzekających o Stopniu Niepełnosprawności. Problem ten Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów³⁰³. Rzecznik podkreślił, iż przewlekłość postępowania orzekającego rodzi szereg, niekiedy dramatycznych, konsekwencji dla obywateli zarówno w sferze materialnej jak i życiowej. Minister Finansów przedstawił³⁰⁴ zasady ustalania wydatków budżetowych na rok 2001 w poszczególnych częściach i stwierdził, że nie jest możliwe zwiększenie planu wydatków budżetowych konkretnego województwa z przeznaczeniem na finansowanie działalności powiatowych Zespołów ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, gdyż w ustawie budżetowej na ten rok nie została zaplanowana rezerwa celowa, z której można byłoby przeznaczyć dodatkowe środki na omawiane zadania.

Do Rzecznika wpłynęły pisma Prezesa KRUS³⁰⁵, Prezesa Zarządu Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych³⁰⁶, Redakcji Magazynu Współczesnego „Plon”³⁰⁷ zawierające zarzuty i uwagi do przepisów prawnych określających zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Korespondenci polemizowali z systemowymi uregulowaniami prawnymi przewidującymi wielotorowość orzecznictwa – osobno do celów ustalania niepełnosprawności, osobno do celów zatrudnienia. Niezbędne jest także rozważenie możliwości wprowadzenia dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy w toku postępowania przed organem rentowym. Obecne rozwiązanie przenoszące do sądów zadanie skontrolowania prawidłowości orzeczenia lekarza orzecznika ZUS powoduje zwiększenie napływu spraw, przedłużanie postępowania i zwiększenie kosztów procesu sądowego. Krytykowano także zróżnicowanie podmiotowe w tym zakresie w odniesieniu do rolników ubezpieczonych w KRUS. Poruszona problematyka wymagała szczegółowego przedstawienia i przeanalizowania w gronie specjalistów. W

³⁰³ *Pismo z 21.11.2001 r. RPO/3861154/01/VIII.*

³⁰⁴ *Pismo z 30.11.2001 r.*

³⁰⁵ *Pismo z 8.03.2001 r., BRPO/371524/01/VIII.*

³⁰⁶ *Pismo z 10.01.2001 r., BRPO/363810/01/VIII.*

³⁰⁷ *Pismo z 29.12.2000 r., BRPO/358866/00/VIII.*

dniu 12 czerwca 2001 r. odbyło się w Biurze RPO spotkanie przedstawicieli ww. jednostek z Zastępcą RPO i pracownikami BRPO oraz specjalistami z Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Miało ono przede wszystkim cel mediacyjny, stało się także okazją do bezpośredniej wymiany poglądów na temat sytuacji prawnej, materialnej, życiowej i zawodowej niepełnosprawnych. Umożliwiło także sprecyzowanie wniosków o charakterze legislacyjnym do ewentualnego podjęcia przez resort pracy.

G. Dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwości wykonywania zawodu

Wprowadzona w 1999 r. radykalna zmiana zasad odbywania specjalizacji lekarskich oraz ograniczenie możliwości specjalizowania się w ramach etatów rezydenckich finansowanych z budżetu państwa spowodowały utrudnienie w dostępie lekarzy do tego rodzaju kształcenia oraz w wyborze dziedziny specjalizacji. Tymczasem lekarz, który nie uzyska specjalizacji ma nie tylko nieokreślony status zawodowy, ale i dalsze wykonywanie zawodu pozbawione jest perspektyw. Problem ten był przedmiotem dwukrotnych wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia³⁰⁸. Kwestia limitowania dostępu do specjalizacji lekarskich była również jednym z głównych tematów spotkania Rzecznika z Ministrem Zdrowia³⁰⁹. Jednakże na wystąpienie z końca 2000 r.³¹⁰, wskazujące, iż obowiązujący system specjalizacji lekarzy jest ułomny oraz nie spełnia oczekiwań środowiska lekarskiego, a także narusza normy ustawowe i konstytucyjne, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. W połowie 2001 r. Minister Zdrowia wydał nowe rozporządzenie w sprawie specjalizacji lekarzy, znowelizowane następnie w grudniu 2001 r.³¹¹. Rozporządzenie to nie usunęło jednakże zastrzeżeń zgłaszanych przez Rzecznika oraz samorząd zawodowy lekarzy. Konieczna jest bowiem odpowiednia zmiana ustawy o zawodzie lekarza³¹², dookreślenie systemu funkcjonowania specjalizacji lekarskich oraz jego przebudowa zgodnie z normami konstytucyjnymi, faktycznymi potrzebami oraz oczekiwaniami środowiska lekarskiego. Odpowiedniego

³⁰⁸ *Por. str. 70 Informacji RPO za 2000 rok.*

³⁰⁹ *Spotkanie odbyło się w dniu 21.03.2001 r.*

³¹⁰ *RPO/335787/00/I z 21.12.2000 r.*

³¹¹ *Z dnia 6.08.2001 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 905 ze zm.).*

³¹² *Z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. Nr 28, poz. 152 ze zm.).*

uregulowania wymaga także kwestia doskonalenia zawodowego lekarzy. Każdy lekarz wyrażający chęć doskonalenia zawodowego powinien mieć realną możliwość kształcenia podyplomowego oraz odbycia specjalizacji zawodowej. Listy lekarzy wskazują jednakże na liczne trudności w tym zakresie. Rzecznik interweniował u Ministra Zdrowia³¹³ w sprawie odbywania specjalizacji przez lekarzy stomatologów, którzy na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęli specjalizację w dziedzinie stomatologia ogólna oraz w sprawie sytuacji lekarzy, którzy podjęli specjalizację na podstawie umowy o szkolenie specjalizacyjne. Odpowiedź w tej sprawie Sekretarza Stanu w MZ³¹⁴ zawiera uzasadnienie przyjętych rozwiązań prawnych oraz wskazanie możliwości specjalizacji w ramach obowiązującego prawa, a także zapowiada podjęcie prac w kierunku nowelizacji obowiązującego systemu specjalizacji lekarzy. Nadal brak podstaw prawnych do odbywania specjalizacji zawodowej przez magistrów farmacji. Nabór na specjalizacje farmaceutyczne odbywa się na podstawie decyzji Ministra Zdrowia zalecającej stosowanie uprzednio obowiązujących przepisów, które utraciły moc³¹⁵. Dotychczas nie weszły bowiem w życie przepisy przewidzianego w Prawie farmaceutycznym³¹⁶ rozporządzenia w sprawie specjalizacji farmaceutów.

Nie znowelizowano również kwestionowanych przez lekarzy oraz Rzecznika³¹⁷ przepisów w sprawie przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców³¹⁸, pomimo iż Minister Zdrowia uznał za niezbędne dokonanie ich zmiany. Tym samym, uniemożliwiono uzupełnienie kwalifikacji oraz uzyskanie uprawnień w nowym trybie lekarzom przeprowadzającym dotychczas badania osób ubiegających się o prawo jazdy i kierowców, ale nie

³¹³ RPO/392304/01/I, RPO/391826/01/I z 27.11.2001 r.

³¹⁴ Pismo z 18.01.2002 r.

³¹⁵ Por. str. 71 Informacji RPO za 2000 rok.

³¹⁶ Art. 89 ustawy z 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. Nr 126, poz. 1381).

³¹⁷ Por. str. 72 Informacji RPO za 2000 rok.

³¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30.06.1999 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz.U. Nr 69, poz. 772).

posiadającym wymaganych kwalifikacji. Na kolejne wystąpienie Rzecznika³¹⁹, dotyczące przewidywanego terminu zakończenia prac legislacyjnych, Ministerstwo Zdrowia wyjaśniło³²⁰ przyczyny czasowego wstrzymania prac nad nowelą powołanych przepisów (konieczność dostosowania projektu zmian do zmienionych przepisów Prawa o ruchu drogowym oraz wymogów Unii Europejskiej) oraz uzasadniło uzależnienie prawa do przeprowadzania badań od warunku posiadania wskazanych w rozporządzeniu specjalizacji medycznych.

W sprawie ograniczeń w zakresie dokonywania oceny zdolności fizycznych i psychicznych na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych i liniach metra oraz prowadzących pojazdy szynowe Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej³²¹. W wystąpieniu tym zauważył, że kwestionowane przez lekarzy rozporządzenie³²² wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i w sposób niedopuszczalny w państwie prawa ogranicza uprawnienia lekarzy w zakresie orzekania o stanie zdrowia, a zatem wymaga zmiany i dostosowania do norm konstytucyjnych. Minister Infrastruktury³²³ zapowiedział kontynuowanie rozpoczętych przed rokiem prac nad zmianą powołanego rozporządzenia oraz rozważenie uwag Rzecznika.

W związku z kwestionowaniem przez analityka medycznego przepisów przyznających prawo do samodzielnego wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej wyłącznie osobom posiadającym wyższe wykształcenie i tytuł magistra³²⁴, Rzecznik zwrócił się o opinię w tej sprawie do Ministra Zdrowia³²⁵. Z otrzymanego wyjaśnienia Sekretarza

³¹⁹ RPO/334538/00/01/I z 9.11.2001 r.

³²⁰ Pismo z 18.01.2002 r. Sekretarza Stanu w MZ.

³²¹ RPO/386305/01/I z 21.08.2001 r.

³²² Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 3.09.1999 r. w sprawie wykazu stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych oraz warunków, jakie powinni spełniać zatrudnieni na tych stanowiskach oraz prowadzący pojazdy szynowe (Dz.U. Nr 87, poz. 979).

³²³ Pismo z 7.11.2001 r.

³²⁴ Ustawa z 27.07.2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. Nr 100, poz. 1083).

³²⁵ RPO/393835/01/I z 7.12.2001 r.

Stanu w MZ³²⁶ wynika, że Minister Zdrowia od początku kwestionował celowość uchwalenia przedmiotowej ustawy oraz zwracał uwagę na istotne wady merytoryczne i prawne dyskredytujące ten akt w obrocie prawnym. Wskazano jednocześnie na możliwości wykonywania zawodu technika analityki medycznej.

Przedmiotem interwencji Rzecznika w Ministerstwie Zdrowia było również nierówne traktowanie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych³²⁷. Kwestie dotyczące wymogów sanitarnych i fachowych są bowiem odmiennie uregulowane w przepisach dotyczących praktyk lekarskich³²⁸ oraz w przepisach odnoszących się do zakładów opieki zdrowotnej³²⁹. Minister podzielił uwagi Rzecznika³³⁰ oraz zapowiedział podjęcie prac legislacyjnych, wskazując jednocześnie na złożoność problemu (różnice dotyczą także opłat wnoszonych przy rejestracji) oraz konieczność nowelizacji trzech ustaw: o zakładach opieki zdrowotnej, o zawodzie lekarza, o zawodach pielęgniarki i położnej. Ponadto, delegacja upoważniająca Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych do ustalenia opłaty za wydanie zezwolenia na wykonywanie praktyki pielęgniarki/położnej³³¹ nie spełnia wymogów konstytucyjnych. Niezwłoczną zmianę tej delegacji postulował Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia³³². Minister podzielił zastrzeżenia

³²⁶ *Pismo z 25.01.2002 r.*

³²⁷ *RPO/361663/00/01/I z 9.11.2001 r.*

³²⁸ *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 9.03.2000 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia, urządzenia i sprzęt medyczny, służące wykonywaniu indywidualnej praktyki lekarskiej, indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej i grupowej praktyki lekarskiej (Dz.U. Nr 74, poz. 366 ze zm.).*

³²⁹ *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21.09.1992 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 74, poz. 366 ze zm.).*

³³⁰ *Pismo ze stycznia 2002 r. (bez dokładnej daty) Sekretarza Stanu w MZ.*

³³¹ *Art. 28 ust. 1 ustawy z 5.07.1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602).*

³³² *RPO/385476/01/I z 6.08.2001 r.*

Rzecznika³³³ oraz zapowiedział podjęcie prac legislacyjnych w kierunku zmiany kwestionowanego upoważnienia ustawowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował sprawę dostępu do aplikacji prawniczych. Problem wprowadzenia przez samorzady zawodowe adwokatów, radców prawnych i notariuszy limitów miejsc na aplikacje Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości³³⁴, do którego zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do uchylecia w tym zakresie sprzecznych z prawem uchwał. W ocenie Rzecznika ustalanie przez samorzady limitów miejsc nastąpiło bowiem bez upoważnienia ustawowego i jest dodatkowym, nie przewidzianym w ustawie, kryterium decydującym o uzyskaniu wpisu na listę aplikantów. Mimo trzykrotnych monitów Rzecznik nie uzyskał w tej sprawie stanowiska Ministra³³⁵. W związku z nadal napływającymi w tej sprawie listami Rzecznik wystąpił do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych³³⁶. W wystąpieniu zwrócił uwagę na naruszenie przez samorząd radcowski w postępowaniu związanym z uzyskaniem wpisu na listę aplikantów radcowskich podstawowych reguł proceduralnych ustalonych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³³⁷ oraz Kodeksie postępowania administracyjnego. Jednej z zainteresowanych w 1999 r. samorząd radcowski odmówił wpisu na listę aplikantów, bowiem w wyniku postępowania konkursowego uzyskała lokatę poza ustalonym przez samorząd limitem miejsc. Samorząd radcowski, mimo uchylecia przez NSA uchwały odmawiającej obywatelce wpisu na listę aplikantów, nie rozstrzygnął sprawy co do istoty, zamykając jej tym samym gwarantowaną konstytucyjnie drogę sądową dla dochodzenia swoich praw. Zaprezentowane przez samorząd stanowisko prowadziłyby w rezultacie do wyeliminowania postępowania odwoławczego oraz sądowej kontroli rozstrzygnięć w tym zakresie organów samorządu radcowskiego. Nie da się tego pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą wytyczną działania państwa jest prawo oraz z prawem obywatela do sądu. W wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał ponadto uwagi

³³³ *Pismo z 24.09.2001 r.*

³³⁴ *RPO/354766/00/I z 14.11.2000 r.*

³³⁵ *Pisma z 10.05., 12.07. i 18.12.2001 r.*

³³⁶ *RPO/391390/01/I z 7.12.2001 r.*

³³⁷ *Dz.U. Nr 19, poz. 143 ze zm.*

przedstawione w listach przez osoby, które przystąpiły do postępowania konkursowego. Sygnalizowały one między innymi, że odmówiono im wglądu do pracy pisemnej, że w czasie rozmowy kwalifikacyjnej brak było pełnego składu komisji, a czas jej trwania (3-4 minuty) nie pozwalał na rzetelne sprawdzenie poziomu wiedzy prawnej kandydata ubiegającego się o wpis. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do przełamania niewłaściwych nawyków w posługiwaniu się prawem i rzetelnego stosowania przez organy samorządu radcowskiego należytych procedur. W nadesłanej odpowiedzi Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych poinformował Rzecznika, że w konkretnej sprawie obywatelki przekaze stanowisko po jej zbadaniu. Jednocześnie poinformował Rzecznika, że w dniu 15 grudnia 2001 r. Krajowa Rada Radców Prawnych uchwaliła nowe zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską. Zgodnie z nimi każdy, kto uzyska co najmniej 120 pkt w postępowaniu konkursowym i spełnia przesłanki określone w ustawie o radcach prawnych uzyska wpis na listę aplikantów radcowskich³³⁸.

Rzecznik kontynuował sprawę procedury uzyskiwania przez nauczycieli stopnia specjalizacji zawodowej oraz wprowadzenia przepisów przejściowych, które umożliwiłyby nauczycielom, którzy rozpoczęli starania o uzyskanie mianowania pod rządami obowiązującej Karty Nauczyciela, jej ukończenie według zasad i terminów wówczas obowiązujących. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej³³⁹, który poinformował³⁴⁰, iż uznał zasadność wniosku dotyczącego rozpoczętych starań o uzyskanie stopnia specjalizacji zawodowej³⁴¹, nie podzielił natomiast argumentacji Rzecznika dotyczącej wniosku o wprowadzenie przepisów przejściowych.

Rzecznik prowadził sprawę rozpoczętą w 2000 r., skierowaną do Ministra Zdrowia³⁴² w przedmiocie skrócenia okresu przewidzianego do uzyskania licencji przez

³³⁸ Pismo z 19.12.2001 r.

³³⁹ Pismo z 1.02.2001 r. RPO/347462/00/VIII.

³⁴⁰ Pismo z 15.02.2001 r.

³⁴¹ *Możliwość taka została wprowadzona art. 21 ustawy z 23.08.2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty... (Dz. U. Nr 111, poz. 1194).*

³⁴² Pismo z 9.02.2000 r. RPO/312730/99/VIII.

dotychczasowych pracowników straży bankowej z powodu blisko rocznego opóźnienia w wydaniu rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23.03.1999 r. w sprawie badań lekarskich...³⁴³ oraz nieuzasadnionego obciążenia tych pracowników kosztami badań lekarskich. W odpowiedzi³⁴⁴ wyjaśniono powody opóźnienia oraz poinformowano o projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³⁴⁵ zarówno w zakresie treści delegacji dla Ministra Zdrowia do wydania rozporządzenia, jak również uregulowania kwestii obciążenia pracowników kosztami badań lekarskich. W grudniu 2001 r. Biuro RPO ponownie wystąpiło³⁴⁶ do Ministerstwa Zdrowia o informację na jakim etapie prac znajduje się projekt nowelizacji ustawy o ochronie osób i mienia w zakresie sygnalizowanych zmian³⁴⁷. Należy podkreślić trudności w korespondencji z Ministerstwem Zdrowia, które ilustruje omówiona wyżej sprawa. Aby uzyskać odpowiedź na wystąpienie Rzecznika w omawianej sprawie z dnia 9.02.2000 r. szereg razy interweniowano pisemnie, włącznie z prośbą Rzecznika kierowaną do Prezesa Rady Ministrów. Ministerstwo udzieliło odpowiedzi po upływie roku od wystąpienia. Działanie takie niepotrzebnie mnoży korespondencję, angażuje czas nie tylko Rzecznika i Ministra, ale w tym przypadku także Prezesa Rady Ministrów.

Rzecznik kontynuował sprawę dotyczącą polecenia służbowego Głównego Inspektora Pracy³⁴⁸ zakazującego opiniowania projektów budowlanych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy posiadających uprawnienia rzeczoznawców do spraw

³⁴³ *Dz.U. Nr 30, poz. 299 ze zm.*

³⁴⁴ *Pismo Ministerstwa Zdrowia z 19.02.2001 r.*

³⁴⁵ *Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.*

³⁴⁶ *Pismo z 6.12.2001 r. RPO/312730/01/VIII.*

³⁴⁷ *Pismem z 9.01.2002 r. poinformowano, iż Minister Zdrowia wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie osób i mienia, w zakresie pozwalającym na wprowadzanie przedmiotowych zmian zarówno w ustawie jak również i w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie badań osób ubiegających się lub posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej.*

³⁴⁸ *Pismo z 7.06.2000 r.*

bezpieczeństwa i higieny pracy. Według wyjaśnień Głównego Inspektora Pracy³⁴⁹ celem wydania tego polecenia była realizacja przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁵⁰. Rzecznik dwukrotnie występował do Głównego Inspektora Pracy³⁵¹ wyrażając pogląd, iż wydany zakaz stawia inspektorów pracy w sytuacji mniej korzystnej od innych urzędników państwowych. Art. 19 ust. 2 ustawy wprowadza dla urzędnika państwowego zakaz wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zakaz ten odnosi się zatem nie do każdego z zajęć podejmowanych przez urzędnika państwowego, lecz tylko do tych, które naruszałyby dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy. Ponadto, przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy³⁵² daje inspektorowi pracy mającemu uprawnienia rzeczoznawcy możliwość opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy, pod warunkiem, że nie uczestniczy on przy odbiorze w ramach sprawowanego nadzoru. Przepis ten wyklucza zatem uczestniczenie przy odbiorze obiektu budowlanego tego samego inspektora pracy, który opiniował projekt tego obiektu. Wypływający z tego przepisu zakaz, w odczuciu Rzecznika, daje rękojmię bezstronności i braku interesowności przy wykonywaniu czynności służbowych przez inspektora pracy, polegających na odbiorze obiektów budowlanych. Rzecznik wyraził pogląd, iż skoro przepisy cytowanych aktów prawnych przewidują możliwość wykonywania przez urzędnika państwowego, a więc i inspektora pracy, określonych zajęć, to polecenie służbowe zakazujące całkowicie wykonywania tychże zajęć tej grupie pracowników, pozostaje w sprzeczności z tymi przepisami. Wprowadzenie w życie takiego zakazu wymagałoby nadto stosownej zmiany wymienionego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. W podsumowaniu wystąpienia Rzecznik zwrócił się z prośbą do Głównego Inspektora Pracy o ponowne przeanalizowanie przedmiotowego zagadnienia i poinformowanie o podjętych działaniach.

³⁴⁹ *Pismo z 10.09.2001 r.*

³⁵⁰ *Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953.*

³⁵¹ *Pisma z 17.07. i 30.10.2001 r. RPO/377205/01/VIII.*

³⁵² *Dz.U. Nr 62, poz. 290.*

Rzecznik prowadził, rozpoczęte w 2000 r. działania w Trybunale Konstytucyjnym w sprawie obywatelskiej skargi konstytucyjnej, dotyczącej ukarania mianowanego pracownika naukowego szkoły wyższej karą dyscyplinarną przez komisję dyscypliny przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego. Ukarana nauczycielka akademicka zakwestionowała przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym³⁵³, m.in. wykluczające możliwość wniesienia przez nauczyciela akademickiego odwołania do sądu, od każdego prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej drugiej instancji. Rzecznik Praw Obywatelskich poparł zarzuty skargi w tym zakresie i wniósł o stwierdzenie³⁵⁴, że art. 135 omawianej ustawy oraz §§ 51-55 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów³⁵⁵ są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP³⁵⁶. Rzecznik podkreślił, że prawo do sądu jest fundamentalnym prawem gwarantującym ochronę wolności i praw obywatelskich, a także instrumentem służącym ochronie tych wolności i praw w odniesieniu do konkretnego człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny orzekł³⁵⁷ o niezgodności art. 135 ust. 4 ww. ustawy o szkolnictwie wyższym³⁵⁸, w zakresie w jakim wyłącza możliwość odwołania do sądu od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁵³ *Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.*

³⁵⁴ *Pismo z dnia 21.12.2000 r. RPO/357368/00/VIII.*

³⁵⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.10.1991 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz.U. Nr 99, poz. 440).*

³⁵⁶ *Konstytucja RP w art. 45 ust. 1 stwierdza, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. jednocześnie na mocy art. 77 ust. 2 zabrania zamykania przez przepisy ustawowe drogi sądowej dla dochodzenia naruszania wolności lub praw.*

³⁵⁷ *Po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 11.09.2001 r.*

³⁵⁸ *W brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 10.07.2001r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 924).*

Rzecznik dokonał analizy wybranych ustaw pragmatycznych dotyczących postępowania dyscyplinarnego, która wykazała dużą odmienność unormowań w tym zakresie, katalogu kar dodatkowych oraz drogi odwoławczej. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie ujednoczonej kontroli sądowej ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych. Odmiennie bowiem jest uregulowany sądowy tryb odwoławczy (sądy powszechne różnych szczebli), Naczelny Sąd Administracyjny, również Sąd Najwyższy, jeżeli w ogóle dopuszcza się odwołanie na drodze sądowej. Zdaniem Rzecznika właściwe powinny tu być sądy pracy.

H.Praca dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych

Rzecznik kontynuował sprawę bezpieczeństwa pracy dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych³⁵⁹. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika³⁶⁰ o potrzebie wdrożenia w możliwie najszerszym zakresie programu pt. „Zdrowy bezpieczny dom” i o realnych możliwościach jego realizacji już w 2001 r. oraz o rozważaniu zainicjowania wielodyscyplinarnego i wielosektorowego programu mającego na celu zapobieganie wypadkom poprzez zmniejszenie lub eliminację zagrożeń. Minister poinformował o stanie zdrowia dzieci wiejskich w porównaniu ze stanem zdrowia ich rówieśników dorastających w miastach. W kolejnym piśmie kierowanym do Ministra Zdrowia³⁶¹ Rzecznik poruszył kwestię wzmożenia starań zmierzających do uczynienia środowiska wiejskiego bardziej bezpiecznym zwłaszcza dla tych jego mieszkańców, którzy ze względu na wiek wymagają szczególnej opieki nie tylko swoich najbliższych, ale także – w możliwym zakresie – Państwa. Rzecznik poprosił o nadesłanie szerszych informacji w zakresie programów wymienionych przez Ministra Zdrowia. Rzecznik wystąpił także do Ministra Edukacji Narodowej³⁶² wyrażając pozytywną ocenę o powstałych w Instytucie Medycyny Wsi im. Stanisława Chodźki w Lublinie „Programie edukacji dzieci w wiejskich szkołach” oraz „Scenariuszu zajęć w wiejskich szkołach podstawowych obejmujących zasady udziału dzieci w pracach rodzinnego gospodarstwa rolnego”.

³⁵⁹ RPO/321873/99/VIII; por. str. 79-80 Informacji RPO za 2000 rok.

³⁶⁰ Pismo z 16.01.2001 r.

³⁶¹ Pismo z 21.08.2001 r. RPO/321873/99/VIII.

³⁶² Pismo z 4.04.2001 r. RPO/321873/00/VIII.

I. Ochotnicze Hufce Pracy

W związku ze złożoną do Rzecznika skargą o utrudnieniach w korzystaniu z możliwości kształcenia i zdobywania zawodu w wybranym Ochotniczym Hufcu Pracy, Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej³⁶³, sygnalizując konieczność dokonania zmian legislacyjnych przez jednoznaczne określenie „miejsca” tej formy kształcenia w systemie oświaty³⁶⁴ oraz klarownej konstrukcji finansowania zadań edukacyjnych realizowanych przez OHP. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że OHP poprzez powołane centra kształcenia i wychowania, centra edukacji i pracy, ośrodki szkolenia i wychowania, hufce pracy oraz młodzieżowe biura pracy realizują zadania państwa w zakresie kształcenia, doksztalcania, zatrudniania i wychowania młodzieży. Zgodnie z postanowieniami § 111 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowych zadań oraz organizacji i szczegółowych zasad funkcjonowania Ochotniczych Hufców Pracy Komenda główna i komendy wojewódzkie, którym podlegają wymienione jednostki są jednostkami budżetowymi sektora finansów publicznych. Minister uznał zatem, że posiadają środki finansowe m.in. na kształcenie i doksztalcanie młodzieży. Odwołał się także do zasady korzystania z tzw. bonu oświatowego na ogólnych zasadach dotowania szkół za pośrednictwem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wyjaśnił przy tym, że jeśli uczeń w ciągu roku sprawozdawczego zmienia miejsce nauki, to organ prowadzący szkołę lub placówkę, w której kontynuuje on naukę, może ubiegać się o zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej z 1% rezerwy. Potwierdzając wątpliwości Rzecznika, Minister przekazał stanowisko, że kompleksowe rozwiązanie problemu dotyczącego organizacji kształcenia uczestników OHP powinno nastąpić po zmianach w Kodeksie pracy, które zostaną wprowadzone w części dotyczącej młodocianych pracowników.

³⁶³ RPO/356641/00/X.

³⁶⁴ Obecnie zadanie to obciąża Ministra Pracy, Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów.

8. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Obowiązek ubezpieczenia

Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁶⁵ podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (a w konsekwencji również na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i zdrowotne) osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Kwota minimalnej składki ustalana jest na 3 miesiące, począwszy od trzeciego miesiąca następnego kwartału. Rozwiązanie takie zostało przeniesione wprawdzie z rozwiązań systemowych funkcjonujących przed 1 stycznia 1999 r., jednakże wnikliwa analiza porównawcza pokazuje, że dochodzi do coraz większej dysproporcji pomiędzy minimalną podstawą wymiaru składek osób prowadzących działalność pozarolniczą i pracowników. Nie może budzić zastrzeżeń sama zasada, polegająca na wyznaczeniu tej grupie minimalnej podstawy wymiaru składek, gdyż z uwagi na specyfikę działalności pozarolniczej nie byłoby możliwe odwoływanie się do kryterium „przychodu”.

Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność pozarolniczą wykazuje stałe tendencje wzrostowe – jeszcze w lutym 2001 r. podstawa ta wynosiła 1121,87 zł, podczas gdy najniższa podstawa wymiaru składek w przypadku pracowników jest taka sama od 1 stycznia 2001 r. a w okresie 1 marca 2000 r. – 1 stycznia 2001 r. wzrosła tylko jeden raz o 60 złotych. Z całą pewnością dla wielu prowadzących działalność pozarolniczą kwota ta nie stanowi dużego obciążenia, jednakże jest także wielu, którzy z powodu jej wysokości zmuszeni są do zaprzestania prowadzonej działalności i ubiegania się w konsekwencji o zasiłek dla bezrobotnych. Rzecznik Praw Obywatelskich występując do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie³⁶⁶ podkreślił, że niewątpliwie wyższa składka pozytywnie wpływa na stan finansów ubezpieczeń społecznych, a osoby opłacające składkę będą miały z tego tytułu wyższe świadczenia, lecz należy mieć także na uwadze, że poziom wynikających z ubezpieczenia społecznego obciążeń może wpływać ograniczająco na rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małej i średniej.

³⁶⁵ *Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm., dalej jako „ustawa systemowa”.*

³⁶⁶ *RPO/369144/01/III z 5.04.2001 r.*

W odpowiedzi³⁶⁷ Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił uwagę, że – jak wskazuje praktyka – zdecydowana większość osób prowadzących działalność gospodarczą deklaruje (niezależnie od faktycznych dochodów) minimalną ustawowo dopuszczalną kwotę podstawy wymiaru składek na ubezpieczeniu społecznym. Ustanowienie przez ustawodawcę określonego poziomu podstawy wymiaru składek dla poszczególnych grup ubezpieczonych ma być jedynie instrumentem odzwierciedlającym przeciętną sytuację dochodową w ramach danej grupy, nie może być natomiast traktowane jako instrument kreowania tej sytuacji, bowiem system ubezpieczeń społecznych nie jest do tego powołany. Niezwykle trudno jest ustalić inną niż przyjęta przez ustawodawcę, obiektywną formułę ustalania podstawy wymiaru składek dla tej grupy ubezpieczonych. Wydaje się więc, iż odniesienie tej podstawy do kwoty przeciętnego pracowniczego wynagrodzenia spełnia kryterium obiektywizmu.

Nie wszystkie rodzaje przychodów z tytułu zatrudnienia lub służby włączone zostały do podstawy wymiaru składek i w konsekwencji niektóre z nich nie podlegały tzw. ubruttowaniu (podwyższeniu). I tak na podstawie § 2 pkt 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe³⁶⁸ z podstawy wymiaru składek zostały wyłączone w szczególności dodatkowe świadczenia nie mające charakteru deputatu przyznane na podstawie przepisów szczególnych – kart branżowych, np. ekwiwalent pieniężny z tytułu zwrotu kosztów przejazdów urlopowych, świadczenia na pomoce naukowe dla dzieci itp. Takie same lub podobne świadczenia wypłacane są przykładowo funkcjonariuszom Służby Więziennej na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej³⁶⁹. Jednakże z brzmienia przepisu § 2 pkt 27 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wynika, że nie dotyczy on dodatkowych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom służb mundurowych na podstawie przepisów pragmatyki służbowej. W związku z powyższym w jednostkach organizacyjnych więziennictwa potrąca się składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od takich świadczeń dodatkowych, otrzymywanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i przyjętych do służby po dniu 1 stycznia

³⁶⁷ *BDG.I.077-31/2001 z 24.04.2001 r.*

³⁶⁸ *Dz.U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.*

³⁶⁹ *Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.*

1999 r. Równocześnie jednak nie przeprowadzono operacji ubruttowienia tych świadczeń w związku z potrącaniem składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W rezultacie świadczenia takie – jako niepodlegające ubruttowieniu – wypłacane są w niższej wysokości. Opisując powyższy problem Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁷⁰ z wnioskiem o dokonanie odpowiednich zmian przepisów powołanego wyżej rozporządzenia. W odpowiedzi³⁷¹ Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że podjęte zostały prace nad zmianą rozporządzenia w kierunku wyłączenia z podstawy wymiaru składek świadczeń przysługujących z tytułu służby żołnierzom i funkcjonariuszom obok uposażenia, w tym także tych, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi pracowników m.in. zlikwidowanych zakładów pracy, które nie odprowadzały należnych składek na ubezpieczenie emerytalne za zatrudnianych pracowników. Wnioski poszczególnych pracowników, kierowane do terenowych oddziałów ZUS w sprawie uzupełnienia składki, pozostają zarejestrowane. Jednakże, jak wynika z udzielanych ubezpieczonym informacji, właściwe ich rozpatrzenie nastąpi po otrzymaniu odpowiedniej procedury określającej sposób postępowania w sytuacji, gdy płatnik składek nie przekazuje składek na ubezpieczenie emerytalne pracowników. Oddziały ZUS uzasadniają zaistniałą sytuację brakiem możliwości uzupełnienia składki na ubezpieczenie emerytalne z powodu ograniczonego zakresu działania Kompleksowego Systemu Informatycznego. Ich zdaniem nie jest możliwe uzupełnianie składek bez ustalenia kompleksowych, jednolitych dla wszystkich placówek terenowych ZUS procedur w tej sprawie. Taki stan rzeczy pozostaje w sprzeczności z obowiązującym stanem prawnym. Określony w art. 40 mechanizm uzupełnienia składki wiąże zarówno ubezpieczonego, jak i ZUS, określonymi terminami działania. Funkcjonowanie tego mechanizmu nie zostało uzależnione w przepisach ustawy od osiągnięcia przez system informatyczny odpowiedniej sprawności. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tej sprawie³⁷². W

³⁷⁰ RPO/370230/01/III z 1.08.2001 r.

³⁷¹ U.520-137/01 z 28.08.2001 r.

³⁷² RPO/382351/01/III z 19.12.2001 r.

odpowiedzi³⁷³ Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował, że w chwili obecnej trwają ostatnie uzgodnienia dotyczące wdrożenia we wszystkich terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS procedury uzupełniania składek na ubezpieczenie emerytalne na kontach ubezpieczonych. Zmiany w przepisach jakie następowały po wejściu w życie ustawy wymagały szeregu konsultacji i przyjęcia takiej procedury, która nie spowoduje negatywnych skutków dla ubezpieczonych w sytuacji, gdy Zakład nie realizuje procesu uzupełniania składek. Zarejestrowanie w terenowych jednostkach organizacyjnych Zakładu otrzymanych od ubezpieczonych wniosków o uzupełnienie składek jest więc wstępnym etapem realizacji docelowej procedury. Rozumiejąc zaniepokojenie ubezpieczonych Prezes Zakładu stwierdził, że biorąc pod uwagę termin uchwalenia ustawy systemowej i czas jej wejścia w życie, a także możliwości realizacji przez ZUS nałożonych ustawą zadań przy pomocy podstawowego narzędzia ZUS – Kompleksowego Systemu Informatycznego, Zakład podejmuje wszystkie możliwe działania, które pozwolą na realizację ustawowych zadań.

W czerwcu 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o uregulowanie problemu zbiegu tytułów obowiązkowego ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność i odbywających zasadniczą służbę wojskową (niezawodową). Rzecznik nawiązał do tego zagadnienia w kolejnym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁷⁴. W świetle przepisów ustawy systemowej osoba odbywająca niezawodową służbę wojskową i prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność objęta jest obowiązkiem ubezpieczeń społecznych z obydwu tych tytułów. W rezultacie za takiego ubezpieczonego opłacane są dwie składki, jedna ze środków prowadzącego działalność pozarolniczą, druga z budżetu państwa. Przypomnieć należy, że w stanie prawnym obowiązującym do końca 1998 r. osoby prowadzące działalność gospodarczą zwolnione były z opłacania składki, między innymi, za okres odbywania czynnej służby wojskowej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił stanowisko Rzecznika o konieczności zmiany przepisów w taki sposób, aby składka finansowana przez budżet państwa, czyli z pieniędzy publicznych, była opłacana tylko za osoby, które nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczenia. Nie nastąpiło to jednak przy okazji nowelizacji

³⁷³ *FUu 400-1388/02 z 7.12.2002 r.*

³⁷⁴ *RPO/380163/01/III z 2.08.2001 r.*

ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r.³⁷⁵ W dalszym ciągu budżet państwa opłaca zatem składkę również za osoby, które z racji prowadzonej działalności zarobkowej z własnych dochodów opłacają należną składkę na ubezpieczenie społeczne.

B.Prawo do emerytury i renty

W jednej ze spraw zakończonych wyrokiem Sądu Apelacyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Naruszenie to doprowadziło do pozbawienia prawa do ustalenia i wyboru korzystniejszego świadczenia emerytalnego i naruszenia charakteru decyzji organu rentowego, nadając jej charakter konstytutywny, którego nie można jej przypisać. Skarżąca posiadała udokumentowany okres składkowy 7 lat i 27 dni i proporcjonalny do okresów składkowych okres nieskładkowy w ilości 2 lat, 4 miesięcy i 9 dni. Ponadto udowodniła ponad 16 lat pracy w gospodarstwie rolnym rodziców w latach 1956-1972. Łączny zatem staż emerytalny wynosił ponad 25 lat, obejmując okresy składkowe, nieskładkowe i okres pracy w gospodarstwie rolnym. Z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat spełniała zatem warunki do emerytury, o których mowa w art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁷⁶. Analiza przepisów art. 27 i art. 28 ustawy nie daje podstaw do przyjęcia stanowiska zajętego przez Sąd Apelacyjny, że określone w tych przepisach prawo do emerytury różni jedynie okres wymaganego stażu ubezpieczeniowego. Mimo więc uzupełniającego, co do zasady, charakteru stażu pracy w rolnictwie, nie ma – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – podstaw do zaakceptowania stanowiska prawnego przyjętego przez Sąd Apelacyjny, zgodnie z którym staż pracy w rolnictwie uzupełnia minimalny, a nie podstawowy okres stażu ubezpieczeniowego, wymaganego do przyznania emerytury. Faktyczny okres pracy w rolnictwie posiadany przez wnioskodawczynię uprawniał do ubiegania się o emeryturę w oparciu o art. 27 ustawy. Nie było zatem podstaw do zmiany decyzji organu rentowego, która przyznawała emeryturę zgodnie z wnioskiem ubiegającej się o takie świadczenie. Wyrażona w zaskarżonym wyroku interpretacja przepisów art. 27 i 28 ustawy o emeryturach i rentach z FUS powodowałaby, że ubezpieczona, która nabywa

³⁷⁵ *Dz.U. Nr 8, poz. 64.*

³⁷⁶ *Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., dalej jako „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”*

prawo do emerytury, uzupełniając wymagany okres do nabycia prawa do świadczenia pracą w gospodarstwie rolnym, nie mogłaby otrzymać emerytury przewidzianej w art. 27 ustawy w sytuacji, gdy nie posiada 15-letniego okresu składkowego i nieskładkowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie było zatem przeszkód prawnych, aby skarżąca mogła sobie ustalić i wybrać najkorzystniejsze świadczenie emerytalne tym bardziej, że art. 95 ustawy pozwala na pobieranie jednego z nich, to jest korzystniejszego lub wybranego. Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację do Sądu Najwyższego, której podstawę stanowiło naruszenie prawa materialnego (art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 27 i art. 28 ustawy) przez błędną ich wykładnię oraz ponadto naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (art. 393⁴ § 2 Kpc w związku z art. 393¹³ Kpc)³⁷⁷.

Art. 22 ustawy o emeryturach i rentach z FUS upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent. Rozporządzenie powinno regulować m.in. przypadki, w których podstawę wymiaru emerytury lub renty dla pracowników zatrudnionych za granicą ustala się na podstawie wynagrodzenia przysługującego pracownikom zatrudnionym w tym okresie w kraju w tym samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, albo na podstawie kwot ryczałtowych. Przepisy wykonawcze na podstawie tego przepisu dotychczas nie zostały wydane. W myśl art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z FUS do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli nie są sprzeczne z ustawą. Nadal obowiązują więc przepisy § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent³⁷⁸, który stanowi, że jeżeli w okresie, z którego wynagrodzenie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru, pracownik był zatrudniony za granicą (przed 1 stycznia 1991 r.), to do ustalenia podstawy wymiaru przyjmuje się za okres tego zatrudnienia kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju na takim samym lub w podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę – tzw. wynagrodzenie zastępcze. Jak wynika z napływających do Rzecznika Praw

³⁷⁷ RPO/381630/01/III z 11.12.2001 r.

³⁷⁸ Dz.U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.

Obywatelskich skarg, oddziały ZUS odmawiają ustalania po raz pierwszy na podstawie art. 15 ust. 6, jak również przeliczania na podstawie art. 110 i 111 ustawy o emeryturach i rentach z FUS podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych od zarobków z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia z uwzględnieniem tzw. wynagrodzenia zastępczego za lata pracy za granicą przed 1 stycznia 1991 r.

Występując w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁷⁹ Rzecznik wskazał, że stanowisko wyłączające możliwość ustalenia po raz pierwszy, jak również przeliczenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego od podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z okresu 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia z wykorzystaniem tzw. wynagrodzenia zastępczego nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W odpowiedzi³⁸⁰ Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił opinię Rzecznika, że prezentowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowisko, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Rzecznik otrzymał również kopię pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej skierowanego do Prezesa ZUS, wnoszącego o skorygowanie zasad postępowania organów rentowych w tej sprawie.

W świetle art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o emeryturach i rentach z FUS okresy zatrudnienia obywateli polskich w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich, przebyte przez te osoby po ukończeniu 15 lat życia, uważane są za okresy składkowe przy ustalaniu stażu emerytalno-rentowego. Jednakże na mocy postanowień art. 9 ust. 1 powołanej ustawy o emeryturach i rentach z FUS, okresy te uwzględnia się pod warunkiem stałego zamieszkania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązanie takie zostało przeniesione z przepisów emerytalno-rentowych, obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r. Wydaje się jednak, że w aktualnych warunkach może ono wzbudzać kontrowersje w szczególności ze strony osób, które przed dniem nabycia prawa do emerytury, przeniosły swoje miejsce zamieszkania za granicę. Osoby te w skargach kierowanych do Rzecznika zwracają uwagę na nierówne traktowanie w stosunku do osób, które przebyły

³⁷⁹ RPO/355766/02/III z 18.01.2001 r.

³⁸⁰ BDG.I.077-6/01 z 12.02.2001 r.

identyczne okresy pracy za granicą i okresy te zostały uwzględnione przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości dzięki temu, że świadczeniobiorcy w chwili składania wniosku zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik przedstawił³⁸¹ ten problem Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej prosząc o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi³⁸² stwierdzono, że ustawa nie różnicuje zasad postępowania w zależności od miejsca zamieszkania zainteresowanego w dacie zgłoszenia wniosku o świadczenie. Jeżeli zatem emeryt lub rencista, któremu uwzględniono któryś z wymienionych wyżej okresów, przeniósł swoje miejsce zamieszkania za granicę, organ rentowy jest zobowiązany – stosownie do postanowień przepisów art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – ponownie ustalić prawo do świadczenia i jego wysokość, z wyłączeniem okresów pracy za granicą, wymienionych w art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy. Nietrafny jest zatem zarzut nierównego traktowania osób, które przebyły identyczne okresy pracy za granicą, w zależności od ich miejsca zamieszkania wyłącznie w dacie zgłoszenia wniosku o świadczenie. Problem dotyczy okresów zatrudnienia za granicą, za które nie zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce. Mimo to, w świetle polskiego prawa wewnętrznego większość z tych okresów (z wyjątkiem okresów urlopu bezpłatnego oraz przerw w zatrudnieniu małżonków pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych itp. wymienionych w art. 7 pkt 8), jest wymieniona w katalogu okresów składkowych. W konsekwencji nie ma żadnego ograniczenia co do długości takiego okresu, który może być uwzględniony przy ustalaniu prawa i wysokości świadczenia z FUS. Polski budżet finansuje w takich przypadkach świadczenia emerytalno-rentowe, choć składka nigdy nie była w Polsce płacona. Polskie przepisy emerytalno-rentowe respektują prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania, które jest podstawowym prawem człowieka, gwarantowanym prawem międzynarodowym. Skorzystanie z tego prawa nie powoduje więc utraty prawa właściwie nabytego, a więc z tytułu opłacania składek na polskie ubezpieczenie społeczne. Nie ma jednak żadnego uzasadnienia, aby budżet państwa oraz Fundusz Ubezpieczeń Społecznych ponosił dodatkowe wydatki na wypłatę świadczeń uwzględniających w wymiarze okresy pracy za zagranicą, za które

³⁸¹ RPO/373173/02/III z 30.04.2001 r.

³⁸² U. 523-17/01 z 13.08.2001 r.

nie uzyskał składek ubezpieczeniowych w przypadku, gdy emeryt lub rencista przeniósł swoje stałe zamieszkanie za granicę. W przypadku przesiedlenia się za granicę, osoba zainteresowana musi liczyć się z tym, że jej staż ubezpieczeniowy będzie ponownie ustalony, z pominięciem okresów zatrudnienia za granicą, za które nie były opłacone składki na polskie ubezpieczenie społeczne. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozwiązanie to – przeniesione z przepisów emerytalno-rentowych obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r. – jest nadal aktualne, ponieważ nie uległ zmianie charakter tych okresów, jak również nie zmieniły się podstawowe źródła finansowania emerytur i rent.

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie otrzymanych skarg od osób uznanych za repatriantów, podjął³⁸³ problem wpływu okresów zatrudnienia za granicą na wysokość świadczenia emerytalno-rentowego. Przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozwalają na zaliczenie do polskich okresów składkowych okresów zatrudnienia za granicą, przebytych przez osoby, które w tym czasie nie były polskimi obywatelami, jeżeli osoby te powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów (art. 6 ust. 1 pkt 9). Powyższą zasadę powtarza art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r.³⁸⁴, na mocy którego decyzja o uznaniu osoby za repatrianta powoduje, że przy ustalaniu prawa tej osoby do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w RP okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe. Tymczasem repatriantom, którzy swój okres aktywności zawodowej przebyli za granicą, nie można ustalić podstawy wymiaru emerytury lub renty zgodnie z obowiązującymi zasadami – co skutkuje przyznaniem świadczenia w wysokości najniższej. Zwracając się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich prosił o informacje, czy przewidziane są działania mające na celu zwiększenie wpływu zatrudnienia za granicą przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury i renty osobom uznanym za repatriantów. W odpowiedzi³⁸⁵ Minister Pracy i Polityki Społecznej zaprezentował stanowisko, że wprowadzenie dodatkowych, szczególnych zasad obliczania świadczeń dla repatriantów stawiałoby te osoby w

³⁸³ RPO/376373/01/III z 30.05.2001 r.

³⁸⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 1118.

³⁸⁵ BDG.I.077-43/01 z 4.07.2001 r.

lepszej sytuacji niż ogół ubezpieczonych w Polsce, co mogłoby kolidować z konstytucyjną zasadą równości.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg od osób, które pobierają świadczenia emerytalno-rentowe na mocy umów dwustronnych zawartych przez PRL z Czechosłowacją, Węgrami, Jugosławią i Bułgarią. Osoby skarżące legitymują się na tyle długim stażem ubezpieczeniowym w Polsce, że bez posiłkowania się okresami ubezpieczenia przebytymi w tych państwach miałyby prawo do polskiego świadczenia. W konsekwencji zastosowania postanowień umowy i dokonaniu obligatoryjnego „cząstkowania” świadczenia, suma dwóch „cząstek” u osób skarżących daje niższą wysokość świadczenia od wysokości, którą osoby te otrzymałyby po zastosowaniu wyłącznie polskich przepisów. Postanowienia umów dwustronnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, mają służyć zachowaniu prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, osób posiadających okresy ubezpieczenia w dwóch państwach. Tymczasem zawarte umowy działają na niekorzyść świadczeniobiorców, przecząc tym samym założeniom, które legły u podstaw jej zawarcia. Uzasadnione jest podjęcie takich działań, aby powstały możliwości przyznania świadczenia od jednej ze stron, jeżeli uprawniony spełnia warunki do przyznania tego świadczenia w oparciu o wewnętrzne przepisy prawne tej strony. Rozwiązanie takie nie wywołałoby żadnych dodatkowych kosztów. Strona polska przyznawałaby i wypłacała świadczenie wyłącznie za okresy ubezpieczenia (składkowe i nieskładkowe) przebyte na jej terytorium. Rzecznik zwrócił się z takim wnioskiem do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁸⁶, który odpowiedział, że aktualne priorytety negocjowania umów w zakresie zabezpieczenia społecznego w pierwszej kolejności z państwami Unii Europejskiej oraz krajami nadbałtyckimi (Litwa, Łotwa, Estonia) powoduje, że uregulowanie tego problemu musi zostać odłożone na okres późniejszy³⁸⁷. Rzecznik Praw Obywatelskich ponowił wiosek w tej sprawie w czasie bezpośredniego spotkania z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, które odbyło się 3 stycznia 2002 r. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ubezpieczonym, urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., będącym pracownikami, zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w

³⁸⁶ RPO/373209/01/III z 26.07.2001 r.

³⁸⁷ U.07-464/01 z 3.08.2001 r.

wieku niższym niż powszechnie obowiązujący (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk pracy oraz warunki, na podstawie których przysługuje prawo do emerytury, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 32 ust. 4). Są nimi postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1983 r., wydane w wykonaniu zawartego w art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin³⁸⁸ upoważnienia do określenia rodzajów pracy lub stanowisk pracy oraz warunków, na podstawie których pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze przysługuje prawo do emerytury w określonym wieku. Celem rozporządzenia było uregulowanie prawa do emerytury w sposób szczególny, korzystniejszy co do jej wysokości i wieku w stosunku do uregulowań zawartych w powołanej wyżej ustawie ze względu na charakter pracy wykonywanej w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ani z przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ani z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nie wynika możliwość różnicowania prawa do emerytury w zależności od statusu prawnego pracodawcy. Wątpliwe jest przy tym, czy Rada Ministrów mogła nakazać ministrom, kierownikom urzędów centralnych oraz centralnym związkom spółdzielczym podjęcie takich działań, skoro art. 55 ustawy nie zawiera takiego upoważnienia. Ustalone w zarządzeniach ministerialnych wykazy stanowisk pracy (na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia) stosuje się także w jednostkach organizacyjnych, wymienionych w § 1 ust. 3 (od 7 czerwca 1996 r.). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że wydane na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia szczegółowe wykazy stanowisk pracy stanowią uzupełnienie wykazów „A” i „B”, a w szczególności uściślenie pozycji wielostanowiskowych wymienionych w wykazach, stanowiących załącznik do rozporządzenia (por. uchwała Sądu Najwyższego, III UZP 42/85, mająca moc zasady prawnej, powzięta na tle § 18 rozporządzenia – OSNC 1986 r., Nr 9, poz. 132). Wobec braku dalej idącego upoważnienia dla podmiotów wymienionych w § 1 ust. 2 rozporządzenia brak jest podstaw do wniosku, że stanowiska uznane za wykonywane w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze muszą występować wyłącznie w zakładach pracy podległych i nadzorowanych przez poszczególne resorty lub w zakładach pracy wymienionych w § 1 ust. 3 rozporządzenia.

³⁸⁸ Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

Pogląd taki został przedstawiony w wyroku Sądu Apelacyjnego, który – w oparciu o wniosek skarżącego się – stał się podstawą kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 393⁴ § 2 Kpc³⁸⁹. Orzeczenie Sądu Apelacyjnego tworzy stan nierówności w prawie, uzależniając przyznanie prawa do emerytury w wieku niższym, niż powszechnie obowiązujący, od nieznanego ustawie kryterium zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia. Przepis art. 32 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie wymaga spełnienia takiego warunku, lecz odwołuje się do wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze jako podstawy przy ubieganiu się o takie świadczenie. Stanowisko Sądu Apelacyjnego, który bezpodstawnie uznał podmiotowe ograniczenie dopuszczalności stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów do pracowników zatrudnionych jedynie w zakładach pracy, określonych na podstawie § 1 ust. 2 i 3, z pominięciem pracowników zatrudnionych przy pracach tego samego rodzaju przez prywatnych pracodawców, uzasadnia zatem zarzut naruszenia powołanych przepisów rozporządzenia w związku z przepisem art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Przesłanki prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględniają aktualnie występujących realiów społeczno-gospodarczych, związanych w szczególności z bezrobociem. Osoby z długoletnim stażem ubezpieczeniowym, które utraciły pracę i posiadają z tego tytułu dłuższą przerwę w zatrudnieniu nie nabywają prawa do renty, pomimo utraty zdolności do pracy. Również inne systemy zabezpieczenia społecznego nie zapewniają ochrony takim osobom. Nowe zasady orzekania o niezdolności do pracy wymagają korekty. Redukcja postępowania przed wydaniem decyzji rentowej doprowadziła do konieczności rozstrzygnięcia wątpliwości z zakresu wiedzy medycznej w postępowaniu sądowym i zwiększenia roli lekarzy biegłych sądowych w takim postępowaniu. Kwestie te zostały podjęte w wystąpieniu Rzecznika do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych³⁹⁰. Przesłanki prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz tryb orzekania w sprawie niezdolności do pracy stanowią obecnie podstawowe źródło skarg w zakresie zabezpieczenia społecznego. Spełnienie warunku posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczenia jest coraz trudniejsze w

³⁸⁹ RPO/362092/00/III z 3.10.2001 r.

³⁹⁰ RPO/395515/01/III z 13.12.2001 r.

aktualnych warunkach społeczno-gospodarczych, zwłaszcza w rejonach dotkniętych trwałym i wysokim bezrobociem. W skargach podnoszony jest zarzut nadmiernego rygoryzmu zasad, że między ustaniem ubezpieczenia a powstaniem inwalidztwa przerwa nie może być dłuższa niż 18 miesięcy, a także, że powstanie niezdolności do pracy ma nastąpić w dziesięcioleciu przed zgłoszeniem wniosku o rentę. Zdaniem Rzecznika ochrona takiej niezdolności do pracy powinna być przewidziana w prawie zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w odniesieniu do osób legitymujących się dłuższym stałem ubezpieczenia.

Wiele zastrzeżeń dotyczy także zmiany trybu i zasad orzekania o niezdolności do pracy, przeprowadzonej w 1997 roku i recypowanej przez przepisy nowego systemu.

Kluczowa zmiana dotyczy ustanowienia nowego organu orzekającego o niezdolności do pracy – lekarza orzecznika ZUS w miejsce orzekających w dwu instancjach komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia. Orzeczenie lekarza orzecznika stanowi podstawę do wydania decyzji przez organ rentowy. W tym układzie faktyczną rolę wojewódzkiej komisji lekarskiej, działającej jako II instancja, przejęły sądy, które celem skontrolowania prawidłowości orzeczenia lekarza orzecznika ZUS (wydanego jednoosobowo lub po konsultacji najczęściej z jednym specjalistą) zobowiązane są powołać niejednokrotnie większą liczbę biegłych sądowych różnych specjalności. Powoduje to zwiększenie wpływu spraw i przedłużenie postępowania, a także zwiększenia kosztów procesu sądowego. Ponadto w trakcie przedłużonego postępowania ubezpieczeni, dla których świadczenie rentowe stanowiło jedynie źródło utrzymania, pozostają często bez środków do życia (z posiadanych informacji wynika, że okres postępowania trwa często od 12 do 20 miesięcy). W ocenie Rzecznika konieczne wydaje się rozważenie możliwości powrotu do zasady dwuinstancyjnego trybu orzekania w toku postępowania przed organem rentowym.

Określone ustawą o emeryturach i rentach z FUS przesłanki prawa do renty (art. 57) eliminują z kręgu uprawnionych osoby niezdolne do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia, które podjęły działalność zarobkową i podlegają z tego tytułu obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu, w tym emerytalnemu i rentowemu. Osoby z całkowitą niezdolnością do pracy, która powstała z powodu inwalidztwa 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.). Takie osoby posiadają obecnie

prawo do renty socjalnej i bez wprowadzenia szczególnej regulacji, o której mowa wyżej, nie nabędą prawa do świadczenia rentowego z ubezpieczenia społecznego, pomimo znacznego wkładu w tworzenie funduszu rentowego z tytułu opłacania składki ubezpieczeniowej. 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 daje im również uprawnień do renty z ubezpieczenia społecznego w wypadku niepogorszenia stanu zdrowia w okresie ubezpieczenia, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tego okresu. Pogorszenie stanu zdrowia musi być ponadto w takim stopniu, aby była możliwość uznania takiej osoby z całkowicie niezdolną do pracy. W przeciwnym razie – pomimo posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczenia – pozostanie ona bez prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu niezdolności do pracy.

Przeprowadzona waloryzacja świadczeń nie zapewniła przewidzianego w ustawie budżetowej na 2000 rok wzrostu realnego przeciętnej emerytury i renty. Wskaźnik realnej przeciętnej emerytury i renty brutto w 2000 r. w stosunku do 1999 r. wyniósł 97,6%, zamiast założonego w ustawie budżetowej – 100,3%. Spowodowało to uruchomienie w 2001 r. mechanizmu korygującego wysokość emerytur i rent zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W ramach tego mechanizmu przewidziano wypłatę jednorazowego wyrównania waloryzacji oraz korektę wskaźnika najbliższej podwyżki emerytur i rent przewidzianej w ramach waloryzacji. Analiza funkcjonowania takiego mechanizmu korygującego wysokość emerytur i rent wskazuje, że nie obejmuje on podwyższenia z dniem 1 stycznia 2001 r. emerytur i rent z tytułu dokonanej jednorazowo wypłaty wyrównania. Powoduje to, że emerytury i renty wypłacane od tej daty są zaniżone, gdyż osiągnięty dzięki jednorazowej wypłacie wyrównawczej wzrost emerytur i rent do poziomu ustalonego w ustawie budżetowej na 2000 r. nie został następnie uwzględniony w wymiarze świadczenia, wypłaconego począwszy od 1 stycznia 2002 r. do najbliższego terminu waloryzacji, czyli do dnia 1 czerwca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁹¹ z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości zmiany obowiązującego

³⁹¹ RPO/372113/01/III z 15.05.2001 r.

mechanizmu korekty skutków waloryzacji emerytur i rent. W odpowiedzi³⁹² Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że obowiązujący obecnie mechanizm waloryzacji jest prawidłowy i nie wymaga korekty.

C.Funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych

W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³⁹³ używane jest niedookreślone pojęcie „interes członków funduszu”. Po zapoznaniu się z aktami sprawy rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy i Polityki Społecznej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2000 r., sygn. akt III S.A. 385/00 Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w tym postępowaniu i wnosił o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania³⁹⁴. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny nie przeprowadził badania oraz oceny, czy Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi prawidłowo zinterpretował pojęcie „interesu członków funduszu na tle faktycznego stanu sprawy zmian Statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego „Zurich Solidarni”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi to rażące naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy, ponieważ ocena zmian statutu nie może ograniczać się tylko do zgodności z prawem, ale także dotyczyć oceny projektowanych zmian z punktu widzenia interesów członków funduszu. Interes członków funduszu stanowi bowiem drugie, równorzędne pod względem normatywnym, kryterium oceny zmian w statucie funduszu³⁹⁵.

Stosownie do art. 47 ust. 9 w związku z art. 118 ustawy systemowej termin przekazywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składki do otwartego funduszu emerytalnego w 2000 r. wynosił maksymalnie 4 dni robocze. Zmiana ustawy z dnia 11

³⁹² *BDG.I.077-37/01 z 15.05.2001 r.*

³⁹³ *Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.*

³⁹⁴ *RPO/356413/00/III z 7.02.2001 r.*

³⁹⁵ *W wyroku z 18.05.2001 r., sygn. akt III RN 197/00, Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uchylił zaskarżony wyrok w części uchylającej zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą je decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi w części dotyczącej odmowy wyrażenia zgody na zmianę § 14 ust. 1 pkt 9 statutu OFE „Zurich Solidarni” i w tym zakresie przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.*

stycznia 2001 r. określiła ten termin na maksymalnie 10 dni³⁹⁶. Tymczasem do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi członków otwartych funduszy emerytalnych, na których konta, pomimo wielomiesięcznego członkostwa w funduszu, nie wpłynęły dotychczas należne składki, mimo że posiadane przez ZUS dokumenty ubezpieczeniowe tych osób zawierają prawidłowe dane. Problem ten był już podejmowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie w tej sprawie, Członek Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potwierdził występowanie nieprawidłowości w obsłudze członków otwartych funduszy emerytalnych i poinformował, że opóźnienia w przekazywaniu składek mogą występować do końca 2000 roku, tj. w okresie przejściowym aż do momentu osiągnięcia stanu stabilnej pracy systemu. Tymczasem napływające po dniu 1 stycznia 2001 r. skargi świadczą, że w dalszym ciągu składki nie są przekazywane do otwartych funduszy emerytalnych. Podjęcie procesu reformowania systemu ubezpieczeń społecznych należy niewątpliwie do przedsięwzięć o najwyższym stopniu skomplikowania, w tym także w sferze zapewnienia sprawnie funkcjonującego systemu informatycznego. Tym niemniej przedłużający się okres przejściowy, w którym nie jest realizowane terminowe przekazywanie składek na otwarte fundusze, powoduje utrzymywanie się stanu naruszenia prawa. Występując do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁹⁷ w tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że niezbędne jest określenie terminu osiągnięcia przez system informatyczny ZUS pełnej sprawności, a także nałożenie obowiązku dotrzymywania terminu przez wykonawców tego zadania. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej³⁹⁸ wskazał, że istota występujących obecnie problemów z bieżącym rozliczaniem składek na ubezpieczenie społeczne wynika z jednej strony ze znacznej ilości błędów popełnionych przez płatników składek w dokumentach ubezpieczeniowych wprowadzanych do systemu, z drugiej zaś strony – ze stopnia zaawansowania prac nad wdrożeniem Kompleksowego Systemu Informatycznego dla ZUS. Procedury wyjaśniania i korygowania błędów w dokumentach ubezpieczeniowych są długotrwałe i skomplikowane. Powoduje to powstawanie opóźnień zarówno w bieżącym rozliczaniu opłacanych składek, jak i

³⁹⁶ *Dz.U. z 2001 r. Nr 8, poz. 64.*

³⁹⁷ *RPO/337048/00/III z 27.02.2001 r.*

³⁹⁸ *BDG.I.077-19/01 z 27.03.2001 r.*

rzutuje na możliwości prawidłowego ich ewidencjonowania oraz obieg środków między płatnikami składek, ZUS, Kasami Chorych oraz Otwartymi Funduszami Emerytalnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w trakcie spotkania z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, które odbyło się w dniu 3 stycznia 2002 r., problemy, jakie wynikają z ograniczonego zakresu funkcjonowania systemu informatycznego ZUS. Ponowiony został wniosek o wprowadzenie przejściowej regulacji prawnej, która zawiesi funkcjonowanie niektórych instytucji przewidzianych przepisami ustawy systemowej do czasu osiągnięcia przez system informatyczny odpowiedniej sprawności. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od członków otwartych funduszy emerytalnych, którzy przy zmianie funduszu muszą ponieść koszty tej zmiany, pomimo, że od dnia podpisania przez nich umowy z pierwszym funduszem upłynęły 24 miesiące. Występując³⁹⁹ w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych otwarty fundusz emerytalny może pobierać opłaty w formie potrącenia, w momencie dokonywania wypłaty transferowej, określonej kwoty ze środków na rachunku członka funduszu. Może to jednak nastąpić tylko wówczas, gdy od dnia wpływu pierwszej składki na rachunek członka w tym funduszu do dnia dokonania wypłaty transferowej do innego otwartego funduszu upłynęło mniej niż 24 miesiące. Takie brzmienie powołanego przepisu nie powodowałoby konieczności wnoszenia opłat przez skarżące osoby, gdyby składki do otwartych funduszy emerytalnych były przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w terminach określonych w ustawie systemowej tj. niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 10 dni roboczych, licząc od otrzymania składki. Tymczasem, składki do otwartych funduszy emerytalnych przekazywane są przez zakład Ubezpieczeń Społecznych ze znacznym opóźnieniem, co stanowiło przedmiot odrębnego wystąpienia⁴⁰⁰. W konsekwencji, osoba, która była członkiem otwartego funduszu emerytalnego ponad 24 miesiące, a przekazanie pierwszej składki przez ZUS do tego funduszu nastąpiło z kilkumiesięcznym opóźnieniem, zobowiązana jest do wniesienia opłaty, określonej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie zasad obliczania oraz maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez otwarty fundusz emerytalny z

³⁹⁹ RPO/371075/01/III z 6.03.2001 r.

⁴⁰⁰ RPO/337048/00/III z 27.02.2000 r.

tytułu wypłat transferowych⁴⁰¹. Biorąc po uwagę istniejące i nie zawinione przez ubezpieczonych zaległości w terminowym przekazywaniu składek do otwartych funduszy emerytalnych Rzecznik postulował odpowiednią zmianę art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej⁴⁰² stwierdził, że proponowane nowe rozwiązania mogłyby powodować m.in. niebezpieczeństwo zwiększenia zapisywania się do OFE osób do tego nieuprawnionych (obecnie nie ubezpieczonych), poszerzając problem tzw. „martwych dusz”. W ocenie Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych martwe rachunki w OFE stanowią obecnie ok. 24% wszystkich rachunków. Należą one do osób, za które nie wpłynęła żadna składka, a utrzymanie tych rachunków wpływa na podwyższenie kosztów całego II filaru emerytalnego. Dodatkowo mogłoby nastąpić nasilenie akcji agentów funduszy, wywieranie przez nich presji na członków OFE (za których wpływają składki) do podjęcia, nie zawsze przemyślanej, decyzji o zmianie OFE. To z kolei powodowałoby fluktuację członków otwartych funduszy i prowadziłyby do destabilizacji aktywów, jakimi zarządzają PTE.

D.Ubezpieczenie wypadkowe

Na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁰³ zostało wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym o stwierdzenie, że przepisy art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin⁴⁰⁴ i art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin⁴⁰⁵ w zakresie, w jakim nie przewidują jednorazowego odszkodowania pieniężnego dla ubezpieczonych z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej i w razie choroby zawodowej lub wskutek wypadku pozostającego w związku z wykonywaniem działalności twórczej oraz dla członków ich rodzin z tytułu śmierci ubezpieczonego lub rencisty wskutek takiego wypadku lub choroby – są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przeprowadzona z dniem

⁴⁰¹ *Dz.U. Nr 77, poz. 507.*

⁴⁰² *U. 07-354/01 z 3.07.2001 r.*

⁴⁰³ *RPO/380352/01/III z 28.11.2001 r.*

⁴⁰⁴ *Dz.U. z 1983 r. Nr 31, poz. 145 ze zm.*

⁴⁰⁵ *Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.*

1 stycznia 1999 r. reforma ubezpieczeń społecznych doprowadziła m.in. do zrównania stóp procentowych składek dla wszystkich kategorii ubezpieczonych, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności zawodowej. Pozostały jednak regulacje prawne sprzed wprowadzenia reformy ubezpieczeniowej, utrzymujące zróżnicowany zakres świadczeń określony przepisami ustawy wypadkowej. Pracownikom oraz członkom ich rodzin przysługują świadczenia z ustawy wypadkowej w dwojakiej postaci, a mianowicie renta inwalidzka w razie niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz jednorazowe odszkodowanie. Wynikający z ustawy wypadkowej model ubezpieczenia skutków wypadków przy pracy i chorób zawodowych nie ma jednak zastosowania do osób prowadzących działalność gospodarczą, twórców oraz członków ich rodzin. Obu tym grupom nie przysługuje uprawnienie do jednorazowych odszkodowań z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, a członkom ich rodzin z tytułu śmierci ubezpieczonego lub rencisty wskutek takiego wypadku lub choroby. Utrzymanie w mocy przepisów w zakwestionowanym zakresie prowadzi do zróżnicowania klasy podmiotów posiadających istotne cechy wspólne. Stanowi to niewątpliwie odstępstwo od zasady równego traktowania określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stan taki narusza także zasadę równego traktowania ubezpieczonych, sformułowaną w art. 2a ustawy systemowej. Uczynienie z rodzaju działalności zawodowej – w tym wypadku prowadzenia działalności gospodarczej lub twórczej – przesłanki różnicującej prawo podmiotów uprawnionych do świadczeń z tytułu opłacania jednolitej stopy składek na obowiązkowe ubezpieczenie wypadkowe należy uznać – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – za uzasadniające zarzut niesprawiedliwego zróżnicowania, a tym samym naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

E. Ubezpieczenie społeczne rolników

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek o wniesienie kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego, odmawiającego prawa do rolniczej renty inwalidzkiej. Po zbadaniu akt sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził wadliwość tego wyroku. Orzekając brak uprawnień do dalszego pobierania renty przez wnioskodawczynię sąd naruszył prawo materialne poprzez mylne zastosowanie przepisu art. 21 ustawy, który dotyczy wniosków o renty zgłaszanych po raz pierwszy. Tymczasem skarżąca pobierała już taką rentę od 1996 r., którą wstrzymano po orzeczeniu komisji lekarskiej, uznającym ją za zdolną do pracy. W postępowaniu należało zatem ustalić, czy spełnione zostały warunki

do kontynuowania wypłaty renty określone art. 22 ust. 2 ustawy, tj. czy stwierdzona u skarżącej w 1996 r. okresowa niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym do lipca 1998 r. trwa nadal. W przypadku bowiem stwierdzenia, że niezdolność do pracy w gospodarstwie trwała nadal – wypłata renty ulegała przedłużeniu na okres dalszej niezdolności do pracy. W razie zaś stwierdzenia zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym – stosownie do ust. 3 tego przepisu – wypłata renty podlegała wstrzymaniu, z możliwością jej kontynuacji przez okres 1 roku, jeżeli skarżąca zaprzestała działalności rolniczej i nie została objęta innym ubezpieczeniem społecznym. W sprawie tej organ rentowy właśnie stwierdził, że wobec braku niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym istnieją jedynie przesłanki z art. 22 ust. 3 do kontynuacji wypłaty renty jeszcze przez okres jednego roku do 31 lipca 1999 r. Natomiast Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku przyjął bezspornie, że skarżąca stała się ponownie długotrwale niezdolna do pracy w gospodarstwie rolnym od 1 września 1998 r. Wynikiem zaś tego było błędne zastosowanie art. 21 ust. 1 ustawy i oddalenie apelacji z powodu stwierdzenia, że długotrwała niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała po upływie 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia w 1996 r. Podstawę kasacji stanowi ponadto naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. W art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zawarte jest prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego, między innymi ze względu na inwalidztwo. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, w tym wypadku ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Naruszenie prawa materialnego i procesowego, prowadzące do pozbawienia rolnika prawa do renty inwalidzkiej rolniczej, pomimo spełniania określonych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników przesłanek uprawniających do tego świadczenia, stanowi zatem naruszenie normy konstytucyjnej.

F. Świadczenia socjalne

Przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴⁰⁶, jak też ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rolniczych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁴⁰⁷ oparte są na zasadzie, zgodnie z którą prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej oraz do zasiłku rodzinnego uzależnione jest od dochodu na osobę w rodzinie. W ustawie o pomocy społecznej dochód ten jest określony kwotowo i zależy od ilości

⁴⁰⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

⁴⁰⁷ Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej jako „ustawa o zasiłkach”.

osób w rodzinie i ich wieku (art. 4 ust. 1). Ustawa o zasiłkach uzależnia prawo do zasiłku rodzinnego od nieprzekroczenia progu dochodowego na osobę w rodzinie, wyznaczonego w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą, określa art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁰⁸. W odniesieniu do uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych wyodrębniona została grupa podmiotów, wobec której prawo do świadczeń nie jest uzależnione od rzeczywistej wysokości dochodów rodziny (nigdy mniej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia), lecz od rodzaju pracy zarobkowej (prowadzenie działalności gospodarczej lub pozarolniczej działalności i współpraca przy prowadzeniu takiej działalności). Powyższe konkluzje stały się podstawą wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności powołanych przepisów ustawy o pomocy społecznej i ustawy o zasiłkach z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁴⁰⁹ RPO/299199/99/III z 13.03.2001 r. W wyroku z 15.10.2001 r., sygn. akt 12/2001, Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i orzekł:

- 1) art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia uznanie za „dochód rodziny” – w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, a jeżeli osoby te nie podlegają ubezpieczeniom: emerytalnym i rentowym – kwoty niższej „od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 ust. 3 ustawy o zasiłkach w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia przyjęcie za dochód z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i współpracy przy prowadzeniu tej działalności – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli z

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁴¹⁰ podzielać pogląd skarżącego, że art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego⁴¹¹ są niezgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż skoro w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP postanowiono o prawie do zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych bez określania form pomocy państwa w tym zakresie, to tym samym zagwarantowano takim osobom prawo do wszelkich form zabezpieczenia społecznego. Wprowadzenie w przepisie konstytucyjnym kryterium potrzeby (brak środków utrzymania) przemawia za tym, że zabezpieczenie społeczne powinno być realizowane także przez przepisy ustawy o pomocy społecznej. Tak się jednak nie dzieje, gdyż przyznanie zasiłku okresowego na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy ma charakter uznaniowy⁴¹².

tytułu tej działalności lub współpracy nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego – kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny określił termin utraty mocy powyższych przepisów na 31.12.2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1349).

⁴¹⁰ RPO/375203/01/III z 17.04.2001 r.

⁴¹¹ Dz.U. Nr 26, poz. 140.

⁴¹² Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.11.2001 r. sygn. akt SK 15/01, uznał zaskarżone przepisy za zgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zabezpieczenia społecznego nie realizuje się wyłącznie w formie pomocy społecznej, a tym bardziej w szczególnej postaci tej pomocy jaką stanowi zasiłek okresowy, który jest jednym ze świadczeń które ustawodawca przewidział w ramach zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. Polityka udzielania pomocy przez państwo winna brać pod uwagę jej subsydiarny charakter w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy. Nie jest zatem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uprawniona taka interpretacja przepisu art. 67 ust. 2 Konstytucji, z której wynikałoby indywidualne roszczenie o świadczenie przewidziane w każdej z form

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zlikwidowane zostały uprawnienia do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki. Osoby, którym konieczność opieki nad dzieckiem wymagającym ze względu na stan zdrowia stałej opieki, uniemożliwia podjęcie pracy zarobkowej lub spowodowała rezygnację z pracy, mogą korzystać z możliwości uzyskania zasiłku stałego na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej. Świadczenie to przysługuje w wypadkach, gdy dziecko jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego, a dochód rodziny nie przekracza dwukrotnego dochodu, określonego zgodnie z art. 4 tej ustawy. Rzecznik Praw Obywatelskich zaprezentował w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴¹³ stanowisko, że taki sposób reglamentacji świadczeń rodzi niepewność, bo w razie nawet minimalnego przekroczenia kryterium dochodowego osoby opiekujące się dziećmi specjalnej troski tracą prawo do świadczenia. Sytuacja prawna takich osób powinna skłaniać do zapewnienia im świadczenia finansowanego metodą zaopatrzeniową (z budżetu państwa), bez względu na dochód rodziny. Skutki finansowe takiego rozwiązania mogą się okazać niższe niż wydatki związane z pokryciem kosztów pobytu dziecka w specjalnych ośrodkach opiekuńczych. Problem ten został również podniesiony podczas konferencji na temat problemów osób niepełnosprawnych, zorganizowanej przez Rzecznika w Warszawie w dniach 13 i 14 listopada 2001 r. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi osób uprawnionych do obowiązkowych świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, głównie rent socjalnych. Osoby te skarżą się, że od stycznia 2001 r. została wstrzymana wypłata należnych im świadczeń, które niejednokrotnie stanowią ich główne źródło utrzymania. Ośrodki pomocy społecznej zawiadamiając o tym świadczeniobiorców, uzasadniają takie działanie brakiem środków finansowych. Zainteresowani są informowani pisemnie, jednakże ośrodki pomocy społecznej nie wydają decyzji, co uniemożliwia wykorzystanie środków prawnych przez ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. Uszczuplenie, czy nawet brak środków finansowych nie może być powodem pozbawienia, nawet czasowego, prawa do świadczeń obowiązkowych z

składających się na zabezpieczenie społeczne. Dlatego też przepisy art. 31 ust. 1 ustawy oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia, na podstawie których organ administracyjny nie ma obowiązku a jedynie prawo do tego by przyznać określonym osobom zasiłek okresowy, są zgodne ze wskazanym przez skarżącego wzorcem konstytucyjnym.

⁴¹³ RPO/301752/99/III z 26.03.1999 r.

pomocy społecznej. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie pilnych działań eliminujących przypadki naruszenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej⁴¹⁴. W odpowiedzi⁴¹⁵ poinformowano, że w toku prac nad uchwaleniem ustawy budżetowej na 2001 rok, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podjął decyzję o przesunięciu środków finansowych, z planowanych rezerw celowych, do budżetów wojewodów z przeznaczeniem na zasiłki z pomocy społecznej (rozdział 85314 – „Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne”). Daje to więc nadzieję na terminową wypłatę przez ośrodki pomocy społecznej świadczeń obligacyjnych. Ponieważ Rzecznik otrzymał w dalszych miesiącach sygnały z różnych regionów kraju o braku środków na wypłatę rent socjalnych, ponownie wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej podkreślając, że wszystkie działania polegające na wypłacie świadczenia w niższej, zaliczkowej wysokości lub na wstrzymaniu takiej wypłaty pozostają nie tylko w sprzeczności z art. 27a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, ale także z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP⁴¹⁶. W odpowiedzi⁴¹⁷ Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się z prośbą do wojewodów, aby zmniejszenie limitów wydatków budżetowych nie dotyczyło działu 853 – opieka społeczna. Z przeprowadzonego przez Rzecznika⁴¹⁸ rozeznania na terenie niektórych województw wynika, że przyznane środki na pomoc społeczną pozwalały w zasadzie na zabezpieczenie wypłaty świadczeń obligacyjnych z pomocy społecznej, ograniczając do minimum możliwość udzielenia pomocy fakultatywnej w formie zasiłków okresowych. Powoduje to zwiększenie zapotrzebowania w gminach na realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, jednakże z analizy posiadanych materiałów wynika, że możliwość przyznawania i wypłacania zasiłków celowych jest również bardzo ograniczona w 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się więc do Ministra Pracy i Polityki

⁴¹⁴ RPO/366354/01/III z 16.02.2001 r.

⁴¹⁵ DPS IV-075-670/39/01 z 28.02.2001 r.

⁴¹⁶ RPO/385745/01/III z 20.09.2001 r.

⁴¹⁷ BDG.I.077-71/01 z 28.09.2001 r.

⁴¹⁸ Informacje zebrano z województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego i mazowieckiego.

Spółecznej z prośbą o przedstawienie sytuacji finansowej pomocy społecznej w 2001 r.⁴¹⁹ i otrzymał szczegółową informację w tej sprawie⁴²⁰.

W trakcie pobytu na terenie województwa warmińsko-mazurskiego Zarząd Powiatu w Olsztynie zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o ponowne zajęcie się problemem zasad finansowania domów pomocy społecznej⁴²¹. Zdaniem Rzecznika stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie dofinansowania zadań własnych powiatu z zakres pomocy społecznej⁴²² prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości wobec prawa. W szczególności kwestionowana jest metoda różnicowania dotacji, która nie znajduje oparcia w rzetelnej analizie kosztów utrzymania w domach pomocy społecznej w różnych województwach. Prowadzi to do znacznego zróżnicowania dotacji wojewody na jednego pensjonariusza domu pomocy społecznej w 2001 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej⁴²³ zajął stanowisko, że uśrednienie poziomu dotowania w skali kraju wydaje się w chwili obecnej nieuzasadnione, gdyż trwają prace nad nową ustawą o finansowaniu samorządów, która w samym założeniu odchodzi od modelu dotowania samorządów na rzecz subwencjonowania i samodzielnych decyzji samorządów o poziomie finansowania poszczególnych zadań będących w ich kompetencji. Wprowadzenie średniej kwoty dotacji to zmniejszenie dotowania jednych domów na rzecz innych, co skutkowałoby przede wszystkim redukcją zatrudnienia w domach, które w skali całego kraju jest i tak zbyt niskie i nie odpowiada wymaganym standardom. W kolejnym wystąpieniu⁴²⁴ Rzecznik podkreślił, że przedmiotem zastrzeżeń były przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych z powiatu z zakresu pomocy społecznej, wydane na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998

⁴¹⁹ RPO/366354/01/III z 11.06.2001 r.

⁴²⁰ DPS-IV-075/2283/123/01 z 26.06.2001 r.

⁴²¹ RPO/321328/97/III z 3.07.2001 r.

⁴²² Dz.U. Nr 47, poz. 468.

⁴²³ DPS.I.074/3164/ZG-28/01 z 12.07.2001 r.

⁴²⁴ RPO/321328/97/III z 20.08.2001 r.

r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001⁴²⁵. Przekazanie unormowania szczegółowych zasad do rozporządzenia nie znajduje treściowego oparcia w ustawie, co mogłoby stanowić podstawę do sformułowania zarzutu o niekonstytucyjności tego przepisu. Przepisy ustawy obowiązywały do końca 2001 r. i tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich nie skierował tej sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Pozostaje jednak sprawa prawidłowości uregulowania takiego upoważnienia do wydania rozporządzenia w nowej ustawie oraz skutków stosowania przepisów rozporządzenia, które – w opinii skarżących się – doprowadziły do powstania nieuzasadnionych rozpiętości w finansowaniu domów pomocy społecznej w poszczególnych województwach. W odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik został poinformowany, że uchwalona przez Sejm i oczekująca na podpis Prezydenta RP ustawa z dnia 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzi nowe zasady finansowania osób przebywających w domach pomocy społecznej⁴²⁶. Przepisy ustawy miały wejść w życie od 1 stycznia 2002 r. Ponieważ Prezydent RP odmówił podpisania ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska Rządu w sprawie zasad finansowania domów pomocy społecznej, które będą obowiązywały w 2002 r.⁴²⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi obywateli w sprawie sposobu ustalania dochodu z indywidualnych gospodarstw rolnych przy ustalaniu prawa do świadczeń socjalnych. Zainteresowani podnoszą, że funkcjonujące w przepisach prawa socjalnego kwoty wysokości dochodu z jednego hektara przeliczeniowego są bezzasadnie zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów świadczeń oraz zawyżone w relacji do rzeczywistych dochodów możliwych do osiągnięcia z gospodarstwa rolnego w obecnych realiach ekonomicznych. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił⁴²⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o rozważenie możliwości ujednoczenia przepisów w zakresie ustalania dochodu z gospodarstw rolnych, uprawniających do świadczeń socjalnych. W odpowiedzi⁴²⁹ Minister Pracy i

⁴²⁵ *Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.*

⁴²⁶ *DPS.I.074/3164/ZG-28/2001 z 10.09.2001 r.*

⁴²⁷ *RPO/321328/01/III z 31.12.2001 r.*

⁴²⁸ *RPO/338540/00/III z 19.04.2001 r.*

⁴²⁹ *U.07-248/01z 10.05.2001 r.*

Polityki Społecznej przypomniał, sprawa szacowania dochodu z gospodarstwa rolnego dla celów ustalania uprawnień do zasiłków rodzinnych była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. akt 21/95 orzekł, że przepis ustawy ustalający dochód szacunkowy z 2 ha przeliczeniowych na poziomie 50% przeciętnej płacy jest zgodny z Konstytucją. Minister wskazał, że od lat trwają dyskusje na temat ujednoczenia aktów prawnych stanowiących o dochodzie rolników indywidualnych, jednakże dotychczas nie udało się wypracować formuły satysfakcjonującej wszystkie zainteresowane strony.

G. Świadczenia dla kombatantów i osób deportowanych

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował w wystąpieniu⁴³⁰ do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zasady realizacji decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich w wyniku weryfikacji przewidzianej w art. 25 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴³¹. Art. 26 ustawy przewiduje pozbawienie uprawnień kombatanckich wyłącznie na podstawie prawomocnej decyzji. Dopiero po uprawomocnieniu się decyzji osoby pozbawione uprawnień kombatanckich tracą uprawnienia przysługujące z mocy tej ustawy. Skoro zatem przepis art. 26 ustawy wiąże skutki w postaci pozbawienia uprawnień kombatanckich wyłącznie z decyzją prawomocną, to tym samym postępowanie Urzędu, polegające na kierowaniu wniosków do właściwych organów o wstrzymanie realizacji świadczeń dla kombatantów na podstawie decyzji ostatecznych, w których nie upłynął termin do wniesienia skargi do NSA lub które zostały w terminie zaskarżone do NSA, jest niezgodne z tym przepisem. Taki pogląd rysuje się również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴³². Wydaje się, że ten tryb postępowania Urzędu znajduje oparcie w sformułowaniach zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach

⁴³⁰ RPO/382384/01/III z 14.11.2001 r.

⁴³¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm., dalej jako „ustawa o kombatantach”.

⁴³² Przykładem są postanowienia NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu: z 20.11.2000 r. sygn. akt S.A. Wr 1630/2000 i z 15.01.2001 r. sygn. akt II S.A./Wr 262/99). Sąd ten umarza wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji właśnie z tego powodu, iż zaskarżona prawidłowo decyzja ostateczna nie podlega wykonaniu.

dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień⁴³³, którego § 15 używa pojęcia decyzji ostatecznej. W ocenie Rzecznika przepis ten, jako pozostający w sprzeczności z ustawą, powinien zostać zmieniony. W odpowiedzi⁴³⁴ Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wskazał na niejednoznaczność obowiązujących w tym zakresie przepisów. W konkluzji Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych poinformował, że Urząd odstąpił od dotychczasowej praktyki realizowania decyzji ostatecznych i wykonuje je ściśle według zapisów art. 26 ustawy o kombatantach. Oznacza to, że wszystkie instytucje zajmujące się realizowaniem świadczeń i ulg dla kombatantów są powiadamiane o fakcie ich pozbawienia dopiero po uprawomocnieniu się decyzji w przewodzie sądowym lub po upływie terminu przewidzianego dla składania skarg do NSA. W kolejnym wystąpieniu⁴³⁵ Rzecznik przesłał kopie skarg od obywateli, dotyczące tego problemu i zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości skorygowania wysyłanych zawiadomień do organów realizujących ulgi i świadczenia dla kombatantów w stosunku do tych osób, wobec których toczy się już postępowanie przed NSA na skutek wniesienia skargi w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich. W odpowiedzi⁴³⁶ Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wyjaśnił, że w dniu przyjęcia odmiennej interpretacji art. 26 ustawy kombatanckiej podjął stosowne działania wobec instytucji realizujących świadczenia i ulgi dla kombatantów. Wspomniane instytucje otrzymują pismo, w którym Urząd informuje o konieczności wznowienia realizacji ulg i świadczeń od dnia ich wstrzymania, a więc z odpowiednim wyrównaniem. Problem ten dotyczy ok. 4500 osób. W wystąpieniu⁴³⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę na brak regulacji prawnych w sprawie zasad przekazywania za granicę dodatku kombatanckiego, świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego, świadczenia pieniężnego dla żołnierzy – górników oraz ryczałtu energetycznego. Zarówno ustawa z

⁴³³ *Dz.U. Nr 116, poz. 745*

⁴³⁴ *BEA/00/4279/2001 z 26.11.2001 r.*

⁴³⁵ *RPO/393551/01/III z 13.12.2001 r.*

⁴³⁶ *BEA/00/4680/01 z 19.12.2001 r.*

⁴³⁷ *RPO/255681/97/III z 26.07.2001 r.*

dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania uranu⁴³⁸, jak i ustawa kombatancza nie regulują kwestii transferu świadczeń pieniężnych za granicę, odsyłając w sprawach nie uregulowanych do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa ta w art. 132 przewiduje, że emerytowi i renciście, który zamieszkał za granicą, świadczenie wypłaca się – na jego wniosek – osobie przez niego upoważnionej do odbioru, zamieszkałej w kraju, lub na rachunek bankowy emeryta lub rencisty w kraju, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Zawarte dotychczas przez Polskę umowy odnośnie zabezpieczenia społecznego nie obejmują swoim zakresem świadczeń pieniężnych, przyznawanych na podstawie wyżej powołanych ustaw, dotyczących żołnierzy – górników oraz kombatantów. Aktualnie emerytom i rencistom, zamieszkałym za granicą w „państwach umownych”, przekazywane są – na zasadach takich jak emerytury i renty – świadczenia pieniężne w formie dodatku kombatanczego oraz dodatku dla żołnierzy – górników (od 1 stycznia 2001 r. zamieniony na świadczenie pieniężne). Dzieje się tak w oparciu o decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej z połowy 2000 r. Brak jest natomiast decyzji o przekazywaniu świadczeń pieniężnych nowo przyznawanych lub dotychczas nie transferowanych. Taka praktyka prowadzi do nierównego traktowania osób uprawnionych do świadczeń pieniężnych na podstawie powołanych wyżej ustaw. W odpowiedzi⁴³⁹ Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że art. 132 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskazujący miejsce wypłaty świadczeń (w kraju czy za granicą) przewiduje, że świadczeniobiorcy zamieszkałemu za granicą wypłaca się świadczenie w kraju (do wyboru albo na konto w banku, albo do rąk upoważnionej osoby), chyba, że umowa międzynarodowa przewiduje transfer świadczeń do miejsca zamieszkania emeryta lub rencisty. Zawarte przez Polskę międzynarodowe umowy o zabezpieczeniu społecznym przewidują transfer świadczeń do miejsca zamieszkania rencisty lub emeryta, jednakże żadna z tych umów nie obejmuje swym zakresem świadczeń, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazywał dodatek kombatanczy oraz dodatek dla żołnierzy górników za

⁴³⁸ *Dz.U. Nr 111, poz. 537 ze zm.*

⁴³⁹ *BDG.I.077-62/01 z 22.08.2001 r.*

granicę do państwa, z którymi Polska zawarła umowy o zabezpieczeniu społecznym, traktując je jako integralne dodatki do emerytur i rent. W odpowiedzi na zadane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pytanie, czy obowiązujące przepisy pozwalają na przekazywanie wyżej wspomnianych świadczeń kombatanckich, świadczeń dla żołnierzy-górników oraz ryczałtu energetycznego osobom zamieszkałym na stałe za granicą, Ministerstwo zajęło stanowisko, że obowiązujące obecnie przepisy nie pozwalają na transfer tych świadczeń za granicę. Ministerstwo zasugerowało, żeby ze względów humanitarnych nadal kontynuować dotychczasowy transfer dodatku kombatanckiego oraz świadczenia pieniężnego dla żołnierzy górników (ale tylko tego, które do końca 1999 r. było przekazywane jako dodatek, a następnie przekształcone w świadczenie pieniężne) przekazywanych wraz z rentami i emeryturami do państw umownych. Zdaniem Ministerstwa nie należy natomiast transferować świadczeń nowo przyznanych lub dotychczas nie przekazywanych, lecz wypłacać je w kraju, zgodnie z postanowieniami art. 132 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wcześniej zawarte umowy o zabezpieczeniu społecznym zostaną zastąpione przez postanowienia odpowiednich Rozporządzeń Rady UE (równie w zakresie transferu świadczeń z zabezpieczenia społecznego), które nie obejmują swym zakresem omawianych świadczeń, a zatem o transferze bądź braku transferu nadal będą decydować przepisy wewnętrzne.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich⁴⁴⁰ jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dwóch skarg konstytucyjnych w tej sprawie, skierowanych do łącznego rozpoznania⁴⁴¹. Świadczenia z tytułu pracy niewolniczej na rzecz III Rzeszy nie zostały przyznane wszystkim obywatelom polskim, którzy doznali represji w szczególnych warunkach (wywiezienie do pracy przymusowej na okres przekraczający 6 miesięcy), ale wprowadzone zostały dodatkowe warunki, uzależniające prawo do takiego świadczenia od miejsca

⁴⁴⁰ *Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.*

⁴⁴¹ *RPO/371840/01/III z 21.03.2001 r.*

zamieszkania na terytorium Polski bezpośrednio przed deportacją oraz od miejsca wykonywania pracy przymusowej. Przyjęcie takich kryteriów, różnicujących prawo deportowanych do rekompensaty, nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów o świadczeniu pieniężnym dla osób deportowanych, ponieważ pozbawia prawa do świadczenia osoby wykonujące pracę przymusową w podobnych warunkach. Nie można także wykazać, że zróżnicowanie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi naruszonych interesów. O prawie do rekompensaty powinny przesądzać tylko szczególne warunki represji, związanej z deportacją. Kwestionowany przepis prowadzi nie tylko do dyskryminacji tych deportowanych, których deportacja nie miała miejsca z terytorium Polski, lub których miejsce pracy przymusowej nie znajdowało się na terytorium III Rzeszy, lecz także do naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej. Postanowieniem z dnia 24 października 2001 r. Trybunał Konstytucyjny (w pełnym składzie) postanowił umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku⁴⁴². W uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Ogólne powołanie się przez skarżących na prawo do równego traktowania, bez wskazania w odpowiednio skonkretyzowany sposób wolności lub prawa konstytucyjnego, które zostały naruszone, nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej⁴⁴³.

⁴⁴² *Sygn. akt SK 10/01, nie publik.*

⁴⁴³ *Do powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pięciu sędziów zgłosiło zdanie odrębne.*

9. Ochrona zdrowia i prawa pacjenta

A. Dostęp do świadczeń zdrowotnych

Nadal występują problemy w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia⁴⁴⁴. Pacjenci ponoszą konsekwencje niewypełnienia przez władzę publiczną obowiązku zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej⁴⁴⁵, a także przepisów prawnych wprowadzających lub sankcjonujących nierówności. Samodzielna polityka w zakresie ochrony zdrowia siedemnastu samorządnych kas chorych oraz brak jednolitych w skali kraju zasad i standardów postępowania powoduje lokalne zróżnicowanie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz praw pacjentów, a także pogłębia i tak niską wiedzę na temat korzystania ze świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego. Nie udało się również osiągnąć powszechnej poprawy jakości świadczeń medycznych, zlikwidować lub ograniczyć szarej strefy. Władze publiczne nie wywiązują się również w zadawalający sposób z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej podmiotom wskazanym w Konstytucji, a mianowicie dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku⁴⁴⁶. Szczególne, wyróżniające część z tych osób, warunki korzystania ze świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego przewidziano bowiem w zasadzie jedynie w przypadku świadczeń profilaktycznych⁴⁴⁷. Nadal funkcjonowały przepisy niedostosowane do reformy ochrony zdrowia. Skutkami niewydolności legislacyjnej lub niedopatrzenia resortu zdrowia obarczano obywateli, np. kosztami badań dla celów sanitarno – epidemiologicznych, kosztami przejazdu do odległego zakładu opieki zdrowotnej lub lekarza (pomimo, iż do września 2001 r. nie został uchylony, kwestionowany przez Rzecznika⁴⁴⁸, przepis⁴⁴⁹, stanowiący podstawę do zwrotu ubezpieczonym kosztów przejazdu). Nie rozwiązano również w zadawalający

⁴⁴⁴ Art. 68 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁴⁵ Art. 68 ust. 2 oraz art. 236 Konstytucji RP.

⁴⁴⁶ Art. 68 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴⁴⁷ Art. 31b ust. 1 pkt 3-4 i ust. 3-4 oraz art. 31e ust. 1a i 3 ustawy z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym”.

⁴⁴⁸ RPO/348488/00/I z 20.07. i 30.11.2000 r.

⁴⁴⁹ Art. 33 ust. 2 ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o zakładach opieki zdrowotnej”.

sposób finansowania niektórych rodzajów świadczeń. I tak, przepisy o ochronie przeciwpożarowej⁴⁵⁰ nie rozstrzygają o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych oraz o zakresie tych badań. Na rozbieżność stanowisk w tej materii, Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁴⁵¹. Z wyjaśnienia Ministra⁴⁵² wynika, że o stosowną nowelę ustawy wystąpiono do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nadal występują trudności we właściwym zabezpieczeniu opieki medycznej osobom bezdomnym i innym osobom nie mającym dochodu i możliwości ubezpieczenia się. Istotny problem stanowi również pokrywanie kosztów świadczeń udzielanych wspomnianym osobom przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, albowiem obowiązujący system zwrotu wydatków w postaci zasiłku celowego lub okresowego nie uwzględnia istoty bezdomności oraz wielu sytuacji faktycznych, które utrudniają lub wręcz uniemożliwiają niezwłoczne ustalenie statusu danej osoby, jej uprawnień oraz nawiązanie kontaktu z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej w celu przeprowadzenia stosownego postępowania i udzielenia pomocy. Okoliczności te Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴⁵³, zwracając się jednocześnie z prośbą o podjęcie działań w kierunku stworzenia systemu organizacyjnego i finansowego opieki medycznej nad wspomnianymi osobami. Minister wskazał⁴⁵⁴ na możliwość rozwiązania problemu w drodze umów zawieranych między ośrodkami pomocy społecznej i zakładami opieki zdrowotnej oraz ich ściślejszej współpracy, a także na podejmowane działania legislacyjne (projektowaną ustawę o domach socjalnych, nowelę ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, obejmującą świadczeniami wszystkie dzieci, osoby utrzymujące się wyłącznie z alimentów i osoby bezdomne aktywnie wychodzące z bezdomności⁴⁵⁵). Wystąpiło również zagrożenie dalszego funkcjonowania oddziałów preadopcyjnych, gdyż kasy chorych odmówiły finansowania usług tych oddziałów. O zbadanie sprawy

⁴⁵⁰ Art. 28 ust. 6 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351).

⁴⁵¹ RPO/393110/02/I z 18.12.2001 r.

⁴⁵² Pismo z 24.01.2002 r.

⁴⁵³ RPO/384924/01/I z 2.08.2001 r.

⁴⁵⁴ Pismo z 24.08. i 27.09.2001 r.

⁴⁵⁵ Ustawa z 20.07.2001 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 961).

oraz zajęcie stanowiska Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych⁴⁵⁶. Zdaniem Prezesa⁴⁵⁷, finansowanie działalności oddziałów oraz ośrodków preadopcyjnych nie może odbywać się przez kasy chorych. Obowiązek w tym zakresie, zgodnie z przepisami o pomocy społecznej, spoczywa na powiecie⁴⁵⁸. W tej sytuacji, Rzecznik zwrócił się do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej⁴⁵⁹ o przekazanie informacji odnośnie zamierzeń i ewentualnych działań podjętych w celu rozwiązania problemu dzieci przebywających w wymienionych placówkach. Z otrzymanego wyjaśnienia⁴⁶⁰ wynika, że Ministerstwo ma świadomość konieczności właściwego i szybkiego rozwiązania problemu. Mając na uwadze potrzeby i uwarunkowania zdrowotne dzieci przygotowywanych do adopcji podjęto działania w kierunku wdrożenia przygotowanego przez Fundację Rodzin Adopcyjnych projektu oddziału preadopcyjnego, finansowanego przez powiat. Pojawiały się rozbieżne stanowiska kasy chorych oraz świadczeniodawcy co do zakresu domowej opieki paliatywnej oraz długotrwałej opieki domowej. O wyjaśnienie tej sprawy oraz podjęcie stosownych działań legislacyjnych w kierunku dookreślenia obowiązujących przepisów Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia⁴⁶¹. Z otrzymanego wyjaśnienia wynika⁴⁶², że kasy chorych stosują dokument/standard⁴⁶³, który zawiera szczegółowe definicje opieki paliatywnej/hospicyjnej, jej cechy, miejsce sprawowania opieki, zasady przyjmowania pacjentów i procedury diagnostyczne. Zastrzeżenia obywateli dotyczą również realizacji ustawowych praw pacjenta. Szczególnie krytykowane są działania kas chorych ograniczające prawo wyboru

⁴⁵⁶ RPO/369640/01/I z 28.02.2001 r.

⁴⁵⁷ Pismo z 10.04.2001 r.

⁴⁵⁸ Ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.).

⁴⁵⁹ RPO/369640/01/I z 10.05.2001 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 29.06.2001 r. Sekretarza Stanu w MPiPS.

⁴⁶¹ RPO/377272/01/I z 22.05.2001 r.

⁴⁶² Pismo z 21.06.2001 r. Podsekretarza Stanu w MZ.

⁴⁶³ Standard świadczenia usług medycznych „Medycyna Paliatywna” – materiały dla świadczeniodawców i płatników”.

szpitala⁴⁶⁴. Z niezadowolaniem ubezpieczonych spotyka się także pobieranie opłat za świadczenia zdrowotne (np. badania diagnostyczne, zabiegi, szczepienia przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B przed zabiegami operacyjnymi), obciążanie matek kosztami ich pobytu w szpitalu z powodu sprawowania dodatkowej opieki pielęgnacyjnej nad dzieckiem⁴⁶⁵, odmowa finansowania usług w powołaniu się na standard świadczeń (np. opłaty za porody rodzinne i znieczulenie przy porodzie). Nie jest również powszechnie respektowane prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej oraz do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń⁴⁶⁶. Po upływie czterech lat od dnia utraty mocy uprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, po kilku interwencjach w tej sprawie Rzecznika⁴⁶⁷, Minister Zdrowia wydał przepisy dotyczące dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej⁴⁶⁸ oraz w stosunku do praktyk lekarskich⁴⁶⁹. Brak stosownych przepisów był powodem skarg obywateli na postępowanie zakładów opieki zdrowotnej i lekarzy (np. dowolność, techniczną sprawność udostępniania, pobieranie wysokich opłat), a nawet powodem naruszenia prawa pacjenta w zakresie dostępu do jego dokumentacji medycznej.

Znaczna część ubezpieczonych nie potrafi się jeszcze poruszać w nowym systemie i nie posiada dostatecznej informacji o zasadach i sposobie korzystania ze świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, a w szczególności o ich zakresie. Brak wiarygodnych danych o rzeczywistej liczbie osób ubezpieczonych oraz niemożność

⁴⁶⁴ Art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁶⁵ Art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

⁴⁶⁶ Art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

⁴⁶⁷ Por. str. 124 Informacji RPO za 2000 rok oraz RPO/343498/00/01/I z 16.05.2001 r.

⁴⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 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).

⁴⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 30.07.2001 r. w sprawie rodzajów indywidualnej dokumentacji medycznej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz.U. Nr 83, poz. 903).

wywiązania się kas chorych z obowiązku prowadzenia ewidencji ubezpieczonych, stwierdzenia i potwierdzenia prawa do świadczeń⁴⁷⁰, powodował liczne trudności związane z dokumentowaniem uprawnień do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Ze względu na różnorodność dotychczasowych dokumentów oraz ich niedostosowanie do obowiązujących obecnie przepisów, kasy chorych oraz świadczeniodawcy wprowadzały obowiązek przedstawiania przez ubezpieczonych dodatkowych, nie przewidzianych prawem, dokumentów. Na konsekwencje braku systemu identyfikacji ubezpieczonych oraz kart ubezpieczenia zdrowotnego⁴⁷¹ dla osób ubezpieczonych Rzecznik⁴⁷² zwrócił uwagę w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. W odpowiedzi otrzymał zapewnienie Prezesa⁴⁷³ o prowadzeniu prac nad wyjaśnieniem problemu oraz wypracowaniem ostatecznego stanowiska w tej sprawie. Ponieważ w opinii Urzędu Nadzoru, kasy chorych nie mogą wywiązać się z powyższego obowiązku z powodu braku stosownych informacji z instytucji odpowiedzialnych za pobór i ewidencjonowanie składek, Rzecznik zwrócił się również do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁴⁷⁴. Z wyjaśnień Prezesa ZUS⁴⁷⁵ wynika, że Zakład ma świadomość istnienia problemu i podejmuje działania w kierunku jego rozwiązania. Jednakże skuteczność tych działań w dużej mierze nie zależy od Zakładu, ale od ograniczenia błędów popełnianych przez płatników składek i banki. Natomiast Prezes KRUS⁴⁷⁶ zaprzeczył informacji Urzędu Nadzoru odnośnie opóźnień w przekazaniu wiarygodnych danych o osobach ubezpieczonych, informując o pełnym wykonaniu nałożonych na Zakład obowiązków. Obecnie, obowiązek utworzenia centralnej bazy osób ubezpieczonych spoczywa na Ministrze Zdrowia⁴⁷⁷. Dopiero we wrześniu 2001 r.

⁴⁷⁰ Art. 72 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁷¹ Art. 18 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁷² RPO/370893/02/I z 8.03.2001 r.

⁴⁷³ Pismo z 27.04.2001 r.

⁴⁷⁴ RPO/370893/01/I z 24.05.2001 r.

⁴⁷⁵ Pismo z 12.06.2001 r.

⁴⁷⁶ Pismo z 18.06.2001 r.

⁴⁷⁷ Art. 18 ust. 6a ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

weszły w życie przepisy znowelizowanej ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁴⁷⁸, likwidujące część niekorzystnych dla obywateli rozwiązań, np. w zakresie wyboru szpitala, skierowań do specjalisty, kierowania do szpitala, korzystania ze świadczeń poza obszarem działania właściwej kasy chorych, świadczeń profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, mieszkańców domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo – wychowawczych, opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Usunięto również oczywiste braki ustawy w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego cudzoziemców oraz dzieci i młodzieży. Obowiązkiem ubezpieczenia objęto m.in. osoby otrzymujące świadczenia emerytalne i rentowe z zagranicy, osoby utrzymujące się z alimentów, osoby przebywające na urloпах wychowawczych, bezdomnych wychodzących z bezdomności. Zwolnienie najuboższych emerytów i rencistów oraz niepełnosprawnych z obowiązku opłaty składki na ubezpieczenie zdrowotne od dodatkowych przychodów z działalności pozarolniczej ograniczyło liczbę skarg w tej sprawie wnoszonych do Rzecznika. Objęcie natomiast obowiązkiem ubezpieczenia wszystkich osób otrzymujących renty lub emerytury z zagranicy spowodowało napływ listów kwestionujących nałożenie tego obowiązku w stosunku do osób posiadających jednocześnie rentę lub emeryturę przyznaną przez instytucje krajowe.

Nie udało się zaspokoić oczekiwań odnośnie usprawnienia organizacji opieki zdrowotnej i zapewnienia ubezpieczonym swobodnego dostępu do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (p.o.z.) oraz lekarza specjalisty. Nie wszędzie bowiem dokonano niezbędnej restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej i rozpoznania potrzeb na świadczenia. Nie zapewniono powszechnego dostępu do podstawowych świadczeń poza godzinami pracy lekarzy rodzinnych i przychodni, ograniczając jednocześnie zakres świadczeń pogotowia ratunkowego do sytuacji ratowania życia i zdrowia. Zaspokojenie potrzeb w znaczący sposób utrudnił brak stosownego rozporządzenia Ministra Zdrowia oraz planów zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej⁴⁷⁹, uwzględniającego zapewnienie ubezpieczonym całodobowego dostępu do świadczeń lekarskich i pielęgniarских oraz niezbędną dla tego celu liczbę świadczeniodawców. Ograniczony jest również dostęp do lekarzy specjalistów oraz na

⁴⁷⁸ *Ustawa z 20.07.2001 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 961).*

⁴⁷⁹ *Art. 55a) ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.*

badania diagnostyczne, wynikający z obowiązującego systemu skierowań wymaganych od lekarza p.o.z./lekarza rodzinnego, działań oszczędnościowych lekarzy kierujących oraz niejasnych zasad korzystania z badań diagnostycznych. Nadzieję na przynajmniej częściową poprawę sytuacji w tym zakresie stwarza rozszerzenie zakresu świadczeń specjalistycznych udzielanych bez skierowania lekarza⁴⁸⁰ oraz obowiązek ustalenia w rozporządzeniu Ministra Zdrowia wykazu badań diagnostycznych niezbędnych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych w działalności podstawowej i specjalistycznej⁴⁸¹. Ubezpieczeni nadal narażeni są na nieżyciowy systemu rejestracji pacjentów, kolejki oraz wędrowni od lekarza p.o.z. do specjalisty, nawet w sytuacjach wymagających oczywistej pomocy specjalistycznej. Krytykowany przez ubezpieczonych jest również dostęp do świadczeń stomatologicznych, a w szczególności trudność w dostaniu się do lekarza stomatologa, odległe (nawet kilkuletnie) terminy realizacji zaopatrzenia protetycznego oraz w aparaty ortodontyczne dla dzieci, nadmiernie ograniczony zakres świadczeń lekarza oraz podstawowych materiałów stomatologicznych przysługujących bezpłatnie. Przepisy, wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., rozszerzając zakres świadczeń stomatologicznych dla dzieci i młodzieży oraz kobiet w ciąży i w okresie połogu⁴⁸², wprowadzają jednocześnie dalsze ograniczenie zakresu podstawowych świadczeń stomatologicznych refundowanych przez kasy chorych dla pozostałych ubezpieczonych⁴⁸³. Utrudniony jest również dostęp ubezpieczonych do rehabilitacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, głównie neurologicznej, kardiologicznej, po ciężkich urazach i wypadkach. Tylko niektóre kasy chorych i to z reguły w

⁴⁸⁰ Art. 58 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁸¹ Art. 31 f ust. 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁸² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 10.10.2001 r. w sprawie wykazu bezpłatnych dodatkowych świadczeń zdrowotnych lekarza stomatologa i materiałów stomatologicznych przysługujących dzieciom i młodzieży do ukończenia 18 roku życia oraz kobietom w ciąży i w okresie połogu, a także określenia rodzaju dokumentu potwierdzającego uprawnienia do tych świadczeń (Dz.U. Nr 121, poz. 1312).

⁴⁸³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 10.10.2001 r. w sprawie wykazu bezpłatnych podstawowych świadczeń zdrowotnych lekarza stomatologa oraz podstawowych materiałów stomatologicznych stosowanych przy udzielaniu tych świadczeń (Dz.U. Nr 121, poz. 1311).

ograniczonym zakresie zapewniają ubezpieczonym możliwość korzystania z rehabilitacji medycznej w warunkach domowych. Konieczność korzystania w tej sytuacji ze świadczeń rehabilitacyjnych w ramach usług prywatnych prowadzi do znacznego uszczuplenia i tak najczęściej mizernych dochodów osób niepełnosprawnych bądź też zaniechania niezbędnej rehabilitacji. Pilną potrzebę rozwiązania sprawy dostępu ubezpieczonych do rehabilitacji środowiskowej Rzecznik postulował w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych⁴⁸⁴. Z otrzymanego w tej sprawie wyjaśnienia⁴⁸⁵ wynika, że Urząd Nadzoru rozpoczął prace zmierzające do wprowadzenia i ujednoczenia zasad kontraktowania tego rodzaju świadczeń na terenie wszystkich kas chorych. Nieprecyzyjne przepisy w zakresie korzystania ze świadczeń pogotowia ratunkowego, obarczające ubezpieczonych obowiązkiem oceny zagrożenia stanu zdrowia i życia oraz kosztami ewentualnego nieuzasadnionego wezwania lekarza, powodowały wzbranianie się lub zwlekanie z wezwaniem lekarza pogotowia, co niejednokrotnie skutkowało pogorszeniem stanu zdrowia, zagrożeniem życia, a nawet zgonem pacjenta. W grudniu 2001 r. Minister Zdrowia uchylił przepis przewidujący opłatę za nieuzasadnione wezwanie lekarza pogotowia ratunkowego⁴⁸⁶. O ograniczeniach można również mówić w dostępie do świadczeń zdrowotnych w środowisku nauczania i wychowania, w placówkach opieki całodobowej, głównie w domach pomocy społecznej oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Pomimo dyspozycji ustawodawcy⁴⁸⁷, Minister Zdrowia nie wydał dotychczas rozporządzenia regulującego zakres świadczeń udzielanych mieszkańcom na terenie tych domów i placówek oraz warunków dostępu do świadczeń zdrowotnych. Występują również trudności z potwierdzaniem przez kasy chorych skierowań na leczenie uzdrowskowe oraz utrudnienia w dostępie do tej formy leczenia niektórych osób niepełnosprawnych, związane ze stosowaniem zaleceń medycznych przesądzających o uprawnieniach podmiotowych ubezpieczonych. Zdaniem Rzecznika, wyrażanym w wystąpieniach do

⁴⁸⁴ RPO/391886/01/I z 28.11.2001 r.

⁴⁸⁵ Pismo z 10.12.2001 r. Wiceprezesa UNUZ.

⁴⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 19.12.2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu świadczeń ponadstandardowych (Dz.U. Nr 151, poz. 1723).

⁴⁸⁷ Art. 31 g ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Ministerstwa Zdrowia⁴⁸⁸, korzystanie przy ocenie zasadności skierowania na leczenie uzdrowiskowe z rekomendacji Konsultanta Krajowego powinno być uwzględnione w treści obowiązujących w tej materii przepisów prawa. Odpowiedni zapis mógłby spowodować ujednoczenie postępowania w przedmiotowym zakresie oraz zrozumienie przez ubezpieczonego przesłanek ewentualnej odmowy potwierdzenia skierowania. Ministerstwo Zdrowia nie podzieliło opinii Rzecznika⁴⁸⁹, pomimo, iż stanowisko Rzecznika poparli Rzecznicy Praw Pacjenta Kas Chorych⁴⁹⁰. W tej sytuacji, o ponowne rozważenie powyższej sugestii Rzecznik zwrócił się do obecnego kierownictwa resortu Zdrowia⁴⁹¹. Niższa od faktycznych potrzeb ilość zakontraktowanych świadczeń zdrowotnych przez kasy chorych i Ministra Zdrowia oraz niskie stawki za świadczenia wymusiły limitowanie, skutkiem czego było ograniczanie dostępu do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, naruszanie zasady równego dostępu oraz wprowadzanie przez świadczeniodawców odpłatnego udzielania świadczeń wykraczających poza ustalony limit. Reforma nie uporządkowała też organizacji opieki zdrowotnej i nie zlikwidowała wielu patologii (np. związanych z dostępem do deficytowych świadczeń zdrowotnych). Niesprecyzowanie, które elementy wchodzące w skład procedury wysokospecjalistycznej (np. zakup leków, leczniczych środków technicznych, diagnostyki, terapii) finansowane są przez budżet państwa, a które przez kasy chorych, stanowiło podstawę do „ucieczki” kas chorych przed ich pełnym finansowaniem (głównie kosztownych leczniczych środków technicznych). Zmiana zaś sposobu finansowania części tych procedur bez wskazania dodatkowego źródła pokrycia wydatków przez kasy chorych odbyła się kosztem zmniejszenia środków na inne świadczenia. Dostęp do opieki zdrowotnej ograniczany jest także w drodze administracyjnej. Ze szczególnym niezadowoleniem ubezpieczonych spotyka się odmowa kas chorych finansowania leczenia szpitalnego u świadczeniodawcy wybranego przez ubezpieczonego. Rzecznik wystąpił do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych⁴⁹², zwracając uwagę, że postępowanie kasy chorych nie znajduje

⁴⁸⁸ RPO/383323/01/I z 14.08. i 4.10.2001 r.

⁴⁸⁹ Pismo Podsekretarza Stanu z 21.09. i 11.10.2001 r.

⁴⁹⁰ Na spotkaniu w dniu 29.11.2001 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁴⁹¹ RPO/383323/01/I z 7.12.2001 r.

⁴⁹² RPO/373374/01/I z 23.08.2001 r.

uzasadnienia w przepisach obowiązującego prawa⁴⁹³. Ustawowo określone prawa ubezpieczonych nie mogą być bowiem ograniczane w drodze umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych, warunków konkursu ofert czy przyjętego w kasie chorych modelu finansowania świadczeń zdrowotnych. Urząd Nadzoru podzielił stanowisko Rzecznika⁴⁹⁴, nakazując kasie chorych zastosowanie się do zaleceń Urzędu w tej sprawie.

Do ograniczeń dostępu do świadczeń zdrowotnych dochodziło również w przypadku przekształceń i likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, opóźnień w ogłoszeniu konkursu ofert, odmowy zawarcia kontraktu na określone świadczenia. Sprawy dostępności do świadczeń zdrowotnych, problemy zgłaszane przez pacjentów, potrzeba noweli obowiązujących w tej materii przepisów oraz działań w kierunku zapewniania równego dostępu były m.in. przedmiotem spotkania Rzecznika z Ministrem Zdrowia⁴⁹⁵ oraz z Rzecznikami Praw Pacjenta Kas Chorych⁴⁹⁶.

B. Dostęp do leków, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych

Liczne listy obywateli wskazują na potrzebę rozwiązania problemu dostępu ubezpieczonych (głównie emerytów i rencistów oraz osób przewlekle chorych) do leków. Wysokie koszty niezbędnych leków i materiałów medycznych, przekraczają bowiem często możliwości finansowe chorych i uniemożliwiają podjęcie lub kontynuowanie zaleconego i skutecznego, a niejednokrotnie również jedyne leczenia. Dokonywane dotychczas zmiany wykazów leków refundowanych nie uporządkowały spraw polityki lekowej i nie poprawiły znacząco dostępu ubezpieczonych do leków. Nie funkcjonuje system pomocy finansowej umożliwiający realne wsparcie osób ubogich. Brak również standardów leczenia farmakologicznego w określonych rodzajach schorzeń. Przedmiotem krytyki i niezadowolenia ubezpieczonych są wysokie ceny leków, zbyt niskie limity cen, ubogie wykazy leków podstawowych i uzupełniających oraz ograniczony dostęp do leków w przypadku chorób przewlekłych (przepisy nie obejmują niektórych chorób przewlekłych oraz nadmiernie ograniczają asortyment

⁴⁹³ Art. 58 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴⁹⁴ Pismo z 13.12.2001 r.

⁴⁹⁵ Spotkanie odbyło się 21.03.2001 r.

⁴⁹⁶ Spotkania odbyły się 10.05. i 29.11.2001 r.

leków refundowanych, nie uwzględniają skutecznych leków nowej generacji). Efektem tego jest zbyt duży udział ubezpieczonych w cenie nabycia leków oraz nadmierne obciążenie kosztami leczenia. Niezadowolenie z ustawowego ograniczenia z dniem 27 września 2001 r. dotychczasowych uprawnień do leków⁴⁹⁷ wyrażali również inwalidzi wojenni oraz reprezentujące ich organizacje kombatanckie⁴⁹⁸, domagając się przywrócenia uprawnień oraz respektowania norm konstytucyjnych dotyczących obowiązku otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość oraz obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku⁴⁹⁹. Dodatkowe ograniczenie uprawnień do leków spowodowała utrata z dniem 31 grudnia 2000 r. mocy obowiązującej przepisów w sprawie sprowadzania z zagranicy środków farmaceutycznych i materiałów medycznych w ramach importu docelowego⁵⁰⁰ oraz spóźnione działania Ministra Zdrowia mające na celu doraźne rozwiązanie tego problemu w dopuszczalnym ustawowo trybie⁵⁰¹. W rezultacie, wystąpiły okresowe trudności w sprowadzaniu z zagranicy niezbędnych leków. Potrzeba zaś niezwłocznego rozwiązania problemu, z konieczności w drodze obwieszczeń Ministra Zdrowia⁵⁰², pozbawiła ubezpieczonych prawa do korzystania z refundacji kosztów sprowadzanych leków przez kasy chorych⁵⁰³. Jedynym sposobem na uzyskanie zalecanego środka

⁴⁹⁷ *Zmiana art. 44 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 88, poz. 961).*

⁴⁹⁸ *W tej sprawie wpłynęło do RPO kilkadziesiąt listów.*

⁴⁹⁹ *Art. 68 ust. 3 oraz art. 19 Konstytucji RP.*

⁵⁰⁰ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2000 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 96, poz. 1056).*

⁵⁰¹ *W drodze rozporządzenia – stosownie do art. 26 ust. 2 ustawy z 10.10.1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. Nr 105, poz. 452 ze zm.).*

⁵⁰² *Obwieszczenie Ministra Zdrowia w sprawie okresowego wprowadzenia do obrotu środków farmaceutycznych i materiałów medycznych nie wpisanych do Rejestru.*

⁵⁰³ *Nie wszystkie kasy chorych stosowały się do zaleceń Ministra Zdrowia odnośnie stosowania uchylonego przepisu, przewidującego możliwość refundacji kosztów leków i materiałów medycznych (pismo Nr USM-2455-076-41/PW/01).*

farmaceutycznego okazała się hospitalizacja, podczas której ubezpieczony może otrzymać bezpłatne leczenie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie utrudnionego dostępu ubezpieczonych do drogich leków, które nie podlegają refundacji kas chorych oraz budżetu państwa⁵⁰⁴. W wystąpieniu tym wskazał również na konieczność uregulowania sprawy dostępu do leków pacjentów z wirusowym zapaleniem wątroby, wykorzystywanie hospitalizacji do bezpłatnego uzyskania zalecanego leku, zróżnicowane praktyki oraz uznaniowy charakter decyzji kas chorych, budzący zastrzeżenia w świetle norm konstytucyjnych oraz brak systemu pomocy finansowej umożliwiającego realne wsparcie osób ubogich. Ponieważ nadesłanego wyjaśnienia nie sposób było uznać za merytoryczną odpowiedź Ministra Zdrowia⁵⁰⁵, Rzecznik ponowił prośbę⁵⁰⁶ o zmianę obecnego stanu rzeczy. Kolejna odpowiedź Ministerstwa⁵⁰⁷ również nie czyni zadość oczekiwaniom Rzecznika. Wskazano w niej bowiem na obowiązujące przepisy prawa w zakresie dostępu obywateli do leków, trudności finansowe, koszty terapii oraz finansowanie niektórych leków przez budżet państwa. Minister Zdrowia uznał natomiast, że nie posiada kompetencji w sprawie ujednoczenia postępowania kas chorych w omawianym zakresie, a także odnośnie oceny systemu pomocy finansowej przewidzianej w art. 46 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Sytuację pacjentów pogorszyła również zmiana przepisów w sprawie recept lekarskich⁵⁰⁸, zakładająca obarczenie pacjenta skutkami niewłaściwego wystawienia recepty przez lekarza oraz ograniczenie ustawowego prawa ubezpieczonego do ulgowego nabywania niektórych leków w drodze decyzji aptekarza. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia⁵⁰⁹, postulując rozwiązanie problemu w sposób umożliwiający pełną realizację ustawowych praw ubezpieczonych. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Zdrowia w tej materii.

⁵⁰⁴ RPO/371642/01/I z 15.03.2001 r.

⁵⁰⁵ Pismo z 7.05.2001 r. Podsekretarza Stanu w MZ.

⁵⁰⁶ RPO/371642/01.I z 13.06.2001 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 10.08.2001 r. Podsekretarza Stanu w MZ.

⁵⁰⁸ § 17 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18.05.2001 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. Nr 51, poz. 535).

⁵⁰⁹ RPO/389311/01/I z 29.22.2001 r.

Nadzieję, na przynajmniej częściową poprawę sytuacji w zakresie dostępu obywateli do leków, stworzyło podjęcie przez resort Zdrowia prac nad nowelizacją obowiązujących wykazów leków refundowanych, a także ustawowe uregulowanie możliwości ustalania cen negocjowanych nie tylko na leki produkcji krajowej, ale i leki z importu oraz możliwości refundacji przez kasy chorych leków i materiałów medycznych sprowadzanych z zagranicy, nie wpisanych do Rejestru⁵¹⁰. Koszty refundacji za leki wydawane z aptek rosną lawinowo, ale jednocześnie nie ma spójnej polityki lekowej, pozwalającej na monitorowanie gospodarki lekami, stałe informowanie lekarzy o cenach leków i kosztach standardowych procedur medycznych oraz uwzględniającej możliwości finansowe przeciętnego obywatela. Spóźnione działania Ministra Zdrowia w kierunku lepszego zabezpieczenia recept⁵¹¹ oraz uporządkowania danych o obrocie lekami, umożliwiające weryfikację prawdziwości recept oraz monitorowanie ordynowania leków⁵¹², tylko częściowo rozwiązują ten problem. Zastrzeżenia odnośnie wdrażanego systemu monitorowania obrotu lekami zgłosił Prezes Naczelnej Rady Aptekarskiej. Rzecznik zwróci się do Ministra Zdrowia⁵¹³ o zajęcie stanowiska w tej materii. Kasy chorych, w ramach poszukiwania możliwości zmniejszenia rosnących wydatków na leki, podejmują próby racjonalizacji tych wydatków. Działania kas

⁵¹⁰ W marcu 2002 r. Minister Zdrowia wydał: w dniu 26.03.2002 r. rozporządzenie w sprawie wykazu leków podstawowych i uzupełniających oraz wysokości odpłatności za leki uzupełniające (Dz.U. Nr 28, poz. 272), rozporządzenie z 26.03.2002 r. w sprawie wykazu chorób oraz wykazu leków i materiałów medycznych, które ze względu na te choroby mogą być przepisywane bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub częściową odpłatnością (Dz.U. Nr 28, poz. 273), rozporządzenie z 26.03.2002 r. w sprawie ustalenia cen urzędowych hurtowych i detalicznych na środki farmaceutyczne i materiały medyczne (Dz.U. Nr 29, poz. 274) oraz rozporządzenie z 28.03.2002 r. w sprawie limitów cen leków i materiałów medycznych wydawanych ubezpieczonym bezpłatnie za opłatą ryczałtową lub częściową odpłatnością (Dz.U. Nr 33, poz. 309).

⁵¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18.05.2001 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. Nr 51, poz. 535).

⁵¹² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27.12.2000 r w sprawie trybu i sposobu przekazywania oraz zakresu danych o obrocie refundowanymi lekami i materiałami medycznymi przekazywanych przez apteki (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 39 ze zm.).

⁵¹³ RPO/371559/01/I z 17.08.2001 r.

chorych, zmierzające do ograniczenia ustawowych uprawnień ubezpieczonych oraz lekarzy, nie znajdują jednakże oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych zakwestionował m.in. stosowanie wykazu leków rekomendowanych i refundowanych przez kasę chorych (receptariusza) oraz wprowadzenie dodatkowego składnika rocznej stawki kapitacyjnej dla lekarza stosującego wykaz⁵¹⁴, a także wprowadzenie do umów z lekarzami wykonującymi praktyki prywatne postanowień ograniczających zakres refundacji (limit kwoty refundacji)⁵¹⁵. Wobec doniesień prasowych wskazujących, że jedna z kas chorych nie zastosowała się do stanowiska i zaleceń Urzędu Nadzoru, podjętych w wyniku wystąpienia Rzecznika z 2000 r. w sprawie zobowiązania przez tę kasę lekarzy do stosowania tzw. receptariusza⁵¹⁶, Rzecznik ponowił wystąpienie do Prezesa Urzędu Nadzoru⁵¹⁷. Z otrzymanych w tej sprawie wyjaśnień⁵¹⁸ wynika, że kasa chorych podjęła działania zmierzające do zaprzestania obligatoryjnego stosowania tzw. receptariusza w podstawowej opiece zdrowotnej oraz inne działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli Urzędu Nadzoru.

Istotny problem dla osób ubezpieczonych, głównie niepełnosprawnych i starszych, stanowi dostęp do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Wąski zakres rodzajowy, ustalone okresy używalności oraz limity cenowe i ilościowe wspomnianych przedmiotów i środków⁵¹⁹ powodują nadmierny udział ubezpieczonych w cenie ich nabycia. Zdaniem zainteresowanych, ustalone limity ilościowe na niektóre środki pomocnicze (np. cewniki urologiczne, pieluchomajtki, sprzęt stomijny) nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb ubezpieczonych, a limity cenowe ustalone w wysokości niższej od faktycznej ceny nabycia powodują, że nawet artykuły

⁵¹⁴ RPO/355206/00/I.

⁵¹⁵ RPO/368974/01/I.

⁵¹⁶ RPO/355206/00/I z 26.10.2000 r.

⁵¹⁷ RPO/355206/00/I z 26.04.2001 r.

⁵¹⁸ Pisma UNUZ z 24.05., 4.09. oraz 19.11.2001 r.

⁵¹⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 6.11.1998 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia (Dz.U. Nr 40, poz. 912 ze zm.).

przyznawane z mocy prawa bezpłatnie, w rzeczywistości wymagają wniesienia uzupełniającej opłaty. Zastrzeżenia budziło również ograniczenie możliwości refundacji kosztów protezy piersi tylko do przypadku amputacji piersi w następstwie zmian nowotworowych. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁵²⁰ podniósł wątpliwość odnośnie trafności i uzasadnienia merytorycznego powyższego ograniczenia. Ministerstwo Zdrowia podzieliło zastrzeżenia Rzecznika⁵²¹ oraz zrealizowało zapowiedzianą zmianę przepisu, rozszerzając uprawnienia ubezpieczonych do przypadków amputacji piersi w następstwie wad rozwojowych, urazów, chorób lub następstw ich leczenia⁵²². Do końca 2001 r. funkcjonowała natomiast możliwość ustalania przez poszczególne kasy chorych limitów cen przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz leczniczych środków technicznych⁵²³, powodując lokalne zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych w zakresie dostępu do wspomnianych artykułów medycznych. Zastrzeżenia do obowiązującego systemu zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze zgłosili również przedstawiciele organizacji osób niepełnosprawnych zgromadzeni na, zorganizowanej z inicjatywy Rzecznika, konferencji „Prawa Osób Niepełnosprawnych – teoria, praktyka, niezbędne działania”. Zdaniem zainteresowanych, obecny system jest dalece niewystarczający, a brak możliwości nieodpłatnego lub częściowo refundowanego zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz wysokie ceny ich zakupu stają się niejednokrotnie barierą utrudniającą korzystanie z zalecanego sprzętu.

⁵²⁰ RPO/380387/01/I z 21.06.2001 r.

⁵²¹ Pismo z 26.07.2001 r.

⁵²² Zał. Nr 2 1p. 21 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 10.10.2001 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia, podstawowych kryteriów ich przyznawania, okresów użytkowania, a także przedmiotów ortopedycznych podlegających naprawie (Dz.U. Nr 121, poz. 1314).

⁵²³ Rozporządzenie ministra Zdrowia z 10.10.2001 r. w sprawie limitu cen dla przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach, oraz limitu cen dla napraw przedmiotów ortopedycznych (Dz.U. Nr 121, poz. 1313) weszło w życie z dniem 1.01.2002 r.

Niepełnosprawni zgłosili szereg postulatów (dot. uzupełnienia obowiązujących wykazów przedmiotów i środków, zwiększenia ilości niezbędnych środków pomocniczych, limitów cen, procedury i organizacji zaopatrzenia oraz refundacji kosztów popularyzacji praw osób niepełnosprawnych, dostępu informacji oraz konsultacji ze środowiskiem niepełnosprawnych przedsięwzięć rządowych/projektów aktów prawnych). W tej sytuacji, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁵²⁴ o ustosunkowanie się do podnoszonych problemów oraz rozważenie możliwości uwzględnienia postulatów osób niepełnosprawnych w pracach legislacyjnych resortu zdrowia, a do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych⁵²⁵ o rozważenie możliwości spełniania oczekiwań osób niepełnosprawnych, będących w zakresie działania Urzędu Nadzoru oraz poszczególnych kas chorych. Minister Zdrowia⁵²⁶, uznając słuszość zgłoszonych uwag, zapowiedział podjęcie prac legislacyjnych w kierunku zmiany obowiązujących rozporządzeń. Prezes Urzędu Nadzoru ograniczył się do przytoczenia dotychczasowych działań Urzędu w przedmiotowym zakresie oraz wskazania konieczności dokonania zmian systemowych w celu realizacji postulatów osób niepełnosprawnych. Nadal nie rozwiązano problemu dostępu ubezpieczonych do leczniczych środków technicznych. Nie zlikwidowano zatem praktyki obciążania ubezpieczonych kosztami zastosowania leczniczego środka technicznego (w szczególności endoprotez stawów, implantów kręgosłupowych, soczewek, stentów) oraz praktyki uzależniania wykonania zabiegu od poniesienia przez ubezpieczonego kosztów tego środka. Brak wystarczającej informacji o możliwości bezpłatnego dostępu do wspomnianych świadczeń, ustalenia kolejności zabiegu oraz przedstawiane przez szpitale kilkuletnie perspektywy oczekiwania w kolejce nie pozostawiają zdesperowanym, niejednokrotnie cierpiącym pacjentom innej drogi, niż zakup leczniczego środka z własnych dochodów, bez możliwości uzyskania choćby częściowej refundacji poniesionych nakładów finansowych. Część ubezpieczonych nie jest jednakże w stanie ponieść takich kosztów (nawet kilka tysięcy złotych) i pomimo zakwalifikowania do zabiegu nie ma określonego rozsądnego terminu jego wykonania. Wieloletnie zaniedbania oraz przekazanie do kas chorych finansowania kosztów

⁵²⁴ RPO/395073/01/I z 18.12.2001 r.

⁵²⁵ RPO/395073/01/I z 18.12.2001 r.

⁵²⁶ Pismo z 14.01.2002 r.

środków technicznych zakupywanych dotychczas przez Ministerstwo Zdrowia, powoduje wydłużenie kolejek, a więc drogi do zaleconego leczenia. Kasy chorych prowadzą indywidualne działania i praktyki w zakresie zaopatrywania ubezpieczonych w lecznicze środki techniczne, co dodatkowo utrudnia ubezpieczonym poznanie ich praw, a także powoduje lokalne zróżnicowanie w dostępie do tego rodzaju leczenia oraz uznaniowość decyzji kasy i wzrost działań biurokratycznych. Tylko niektóre kasy chorych podjęły inicjatywy w zakresie uporządkowania i zwiększenia dostępu ubezpieczonych do wspomnianych środków, uruchamiając np. odpowiednie programy zdrowotne oraz ustalając kolejność dostępu do określonych leczniczych środków technicznych. Rzecznik zwracał się do Urzędu Nadzoru o zbadanie legalności działania jednej z kas chorych w zakresie dostępu do implantu urologicznego⁵²⁷. Jednocześnie, ponownie zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia⁵²⁸ o doprecyzowanie przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁵²⁹ w taki sposób, aby przepisy te nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a jednocześnie gwarantowały równy dostęp obywateli do świadczeń, w tym również do implantów. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której o zakresie uprawnień ubezpieczonego decyduje przynależność do określonej kasy chorych bądź arbitralna decyzja tej kasy, lekceważąca stanowisko w tej materii Ministra Zdrowia i Urzędu Nadzoru. W odpowiedzi otrzymał zapewnienie⁵³⁰ o prowadzeniu prac nad wprowadzeniem zmian w obowiązujących uregulowaniach oraz prac nad modyfikowaniem standardów świadczeń zdrowotnych w poszczególnych specjalnościach medycznych.

Reasumując należy stwierdzić, że ubezpieczeni nadal ponoszą zbyt duże obciążenia w opłatach (dopłatach) za leki i materiały medyczne, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz lecznicze środki techniczne. Koszty te są często niewspółmierne do możliwości finansowych ubezpieczonych, a zatem są powodem rezygnacji ze świadczenia (leku, środka lub materiału), a zatem z zalecanej terapii i rehabilitacji.

⁵²⁷ RPO/372349/01/I z 22.03. i 24.04.2001 r.

⁵²⁸ Informacja RPO za 2000 rok, str. 122.

⁵²⁹ RPO/372349/01/I z 22.03 i 24.04.2001 r.

⁵³⁰ Pisma Podsekretarza Stanu w MZ z 11.05. i 3.08.2001 r.

C.Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Najbardziej dotkliwe ze skutków wprowadzonej w 1999 r. reformy ochrony zdrowia są dla osób niepełnosprawnych ograniczenia w zakresie dostępu do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Problem ten podnoszony był w listach niepełnosprawnych oraz reprezentujących ich organizacji społecznych, a także podczas zorganizowanej z inicjatywy Rzecznika, konferencji „Prawa Osób Niepełnosprawnych – teoria, praktyka, niezbędne działania”. Innym istotnym i bardzo uciążliwym ograniczeniem dla osób niepełnosprawnych jest dostęp do rehabilitacji środowiskowej. Fachowej pomocy pracownika rehabilitacji ruchowej/fizjoterapii nie zastąpią bowiem świadczenia rehabilitacyjne udzielane w ramach zadań lekarza podstawowej opieki zdrowotnej/lekarza rodzinnego oraz pielęgniarstwa opieki domowej, a tym bardziej pomoc sprawowana przez rodzinę lub opiekunów niepełnosprawnego. Organizacje osób niepełnosprawnych podnoszą również problem warunków i trybu leczenia szpitalnego osób dorosłych z autyzmem oraz innymi całościowymi zaburzeniami rozwoju⁵³¹. W sytuacji gdy rodziny (opiekunowie) nie radzą sobie z tymi osobami, trafiają one do szpitali (oddziałów) psychiatrycznych. Placówki te nie są jednakże przystosowane do potrzeb osób z całościowymi zaburzeniami rozwoju (brak wydzielonych oddziałów lub sal chorych, odpowiednio przygotowanego personelu, programów i zasad postępowania), co często jest przyczyną pogorszenia stanu zdrowia osób z autyzmem oraz występowania trudnych zachowań. Tymczasem, szpital powinien zapewnić tym osobom wsparcie, a nie posługiwać się najdalej idącymi ograniczeniami, jakimi są leki i środki przymusu bezpośredniego. O zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie informacji odnośnie zabezpieczenia praw osób z autyzmem hospitalizowanych w szpitalach psychiatrycznych, zasad postępowania z tymi osobami, a także nt. podejmowanych działań w kierunku rozwiązania problemu leczenia i rehabilitacji tej grupy osób w odpowiednich warunkach, Rzecznik wystąpił do Konsultanta Krajowego w dziedzinie psychiatrii⁵³². Wyjaśnienie Konsultanta⁵³³

⁵³¹ *Problem podnoszony na zorganizowanej z inicjatywy Rzecznika w dniu 13.11.2001 r. konferencji „Prawa Osób Niepełnosprawnych – teoria, praktyka, niezbędne działania”.*

⁵³² *RPO/395261/01/I z 18.12.2001 r.*

⁵³³ *Pismo z 24.01.2002 r.*

ogranicza się do wyjaśnienia istoty autyzmu, jego odmian oraz wskazania form opieki. Listy obywateli oraz kas chorych kierowane do Rzecznika, a także informacje przekazywane przez przedstawicieli osób niepełnosprawnych na spotkaniach z udziałem Rzecznika, wskazują na trudności występujące przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności. Obowiązujące w tej materii przepisy⁵³⁴ przewidują nałożenie na osobę zainteresowaną obowiązku (uzupełnienia dokumentacji o wyniki badań dodatkowych, konsultacji specjalistycznych lub obserwacji szpitalnych), którego z oczywistych względów nie może on spełnić bez konieczności „zaangażowania” lekarza uprawnionego do udzielania świadczeń zdrowotnych. Wątpliwości budzi również forma „zaangażowania” takiego lekarza. Powołany przepis nie ustala też podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów wykonania badań, konsultacji lub obserwacji szpitalnych. Sytuacja ta powoduje, że niepełnosprawni i ich opiekunowie napotykają na trudności przy realizacji swoich praw. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁵³⁵ o zmianę obowiązujących przepisów. Sekretarz Stanu w MZ podzieliła stanowisko Rzecznika⁵³⁶, a następnie zwróciła się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁵³⁷ z propozycją omówienia problemu z udziałem ekspertów z obu resortów, celem zmiany kwestionowanych przepisów. W związku ze skargami obywateli wskazującymi na dyskryminację niepełnosprawnych sportowców Rzecznik wystąpił do Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu⁵³⁸, a następnie do Trybunału Konstytucyjnego⁵³⁹ o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o kulturze fizycznej⁵⁴⁰, w zakresie, w jakim pomija sportowców

⁵³⁴ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 12.01.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz wydawania opinii (Dz.U. Nr 7, poz. 60).*

⁵³⁵ *RPO/388854/01/I z 28.11.2001 r.*

⁵³⁶ *Pismo z 21.12.2001 r.*

⁵³⁷ *Kopia pisma z 2.01.2002 r.*

⁵³⁸ *RPO/385357/01/I z 27.09.2001 r.*

⁵³⁹ *RPO/385357/01/I z 13.11.2001 r.*

⁵⁴⁰ *Art. 28a ust. 1 ustawy z 18.01.1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25, poz. 113 ze zm.).*

niepełnosprawnych, zdobywców medali na igrzyskach paraolimpijskich, z przepisami Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zdaniem Rzecznika, powołany przepis niesprawiedliwie różnicuje osiągnięcia pełnosprawnych i niepełnosprawnych sportowców, naruszając w sposób oczywisty zasadę równości wobec prawa, jak również związaną z nią zasadę sprawiedliwości społecznej⁵⁴¹. Na tle obowiązujących rozwiązań prawnych na rzecz osób niepełnosprawnych, kwestionowany przepis ustawy, przyznający świadczenia z budżetu państwa jedynie sportowcom pełnosprawnym, a pomijający niepełnosprawnych sportowców, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia oraz wprowadza odwrotny mechanizm dyferencjacji, zamiast równać przez uprzywilejowanie, różnicuje przez dyskryminację. Zapewnienie równości i sprawiedliwości w przypadku wymienionej kategorii osób wymaga odrębnych uregulowań uwzględniających specyficzne ich wymagania i potrzeby, zapewniające wyrównanie szans życiowych i zawodowych.

W związku z indywidualną sprawą, w której terenowy Oddział Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) wydał odmowną decyzję odnośnie pomocy finansowej w ramach programów celowych powołując się na wiek osoby niepełnosprawnej, Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁵⁴². W świetle wyjaśnień Pełnomocnika⁵⁴³, kryterium wieku w stosunku do osób ubiegających się o pomoc finansową w ramach programów celowych wprowadzone zostało z uwagi na ograniczone środki Funduszu oraz cel programów, a mianowicie pomoc w zdobyciu/uzupełnieniu wykształcenia oraz w pozyskaniu pracy. Z powyższą argumentacją nie sposób było się zgodzić. W tej sytuacji, Rzecznik ponowił wystąpienie do Pełnomocnika Rządu⁵⁴⁴, podnosząc iż istniejąca sytuacja niesprawiedliwie różnicuje osoby niepełnosprawne, naruszając w ten sposób konstytucyjną zasadę równości. Rzecznik zakwestionował również stwierdzenia Pełnomocnika w zakresie celów programów „Komputer dla Homera”, „Pegaz” i „Drogowskaz”, a także stwierdził, iż kryterium wieku nie jest tożsame z rzeczywistością

⁵⁴¹ Art. 2 i 32 Konstytucji RP.

⁵⁴² RPO/377794/01/I z 16.05.2001 r.

⁵⁴³ Pismo z 22.06.2001 r.

⁵⁴⁴ RPO/381766/01/I z 13.11.2001 r.

aktywnością zawodową, a mechaniczne stosowanie tego kryterium w stosunku do wszystkich niepełnosprawnych powoduje, że pomoc finansowa nie jest udzielana tym osobom, które najbardziej jej potrzebują. Pełnomocnik Rządu w kolejnym piśmie⁵⁴⁵ wskazała na ustawowe cele rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych⁵⁴⁶, przeznaczenie środków Funduszu, a także poinformowanie o uchwale Rady Nadzorczej PFRON⁵⁴⁷, upoważniającej Zarząd Funduszu do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących zakwalifikowania do uczestnictwa w programach celowych indywidualnych wnioskodawców, którzy nie spełniają kryterium wieku. Rzecznik interweniował również u Prezesa Zarząd PFRON w indywidualnej sprawie dot. odmowy umorzenia części pożyczki przyznanej ze środków PFRON na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁵⁴⁸. Właściwy w sprawie marszałek województwa umorzył zainteresowanej pozostałą do spłacenia kwotę pożyczki⁵⁴⁹.

D. Wynagradzanie szkód osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych

W 1999 r. Rzecznik podjął działania w kierunku wprowadzenia alternatywnych do postępowania sądowego mechanizmów wynagradzania szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej⁵⁵⁰. Zdaniem Rzecznika, państwo nie może pozostawiać pokrzywdzonego pacjenta samemu sobie. Wystarczającej gwarancji w tym zakresie nie stanowi bowiem zapewnienia możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze procesu cywilnego, w szczególności że obecny system ochrony sądowej jest zbyt kosztowny i długotrwały. System ten nie zabezpiecza we właściwym czasie, a w części przypadków nie zabezpiecza wcale, środków ułatwiających powrót poszkodowanego do zdrowia oraz w miarę normalnej egzystencji. Rzecznik kilkakrotnie występował w tej sprawie do

⁵⁴⁵ *Pismo z 27.11.2001 r.*

⁵⁴⁶ *Wynikające z art. 8 ust. 1 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).*

⁵⁴⁷ *Uchwała Nr 49/2001 z 18.07.2001 r.*

⁵⁴⁸ *RPO/377368/01/I z 31.05.2001 r.*

⁵⁴⁹ *Wyjaśnienie Prezesa Zarządu PFRON z 29.08.2001 r.*

⁵⁵⁰ *Por. str. 123 Informacji RPO za 2000 rok.*

Ministra Zdrowia⁵⁵¹, zwracając uwagę na rozwiązania obowiązujące w innych krajach. Ministerstwo wstępnie podzieliło stanowisko Rzecznika odnośnie potrzeby uregulowania podnoszonej kwestii⁵⁵², uzależniając podjęcie prac legislacyjnych od uzyskania dodatkowych opinii. Generalnie jednak nie dostrzegło istoty problemu. Wobec braku informacji w powyższej sprawie, Rzecznik zwrócił się również do obecnego Ministra Zdrowia⁵⁵³, powołując się na zasadę sprawiedliwości społecznej⁵⁵⁴ oraz potrzebę realnego zabezpieczenia możliwości rekompensaty szkód i uzyskania odpowiedniej i we właściwym czasie opieki medycznej. W odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie⁵⁵⁵, w którym Minister Zdrowia podziękował za podniesienie tego problemu oraz podzielił opinię odnośnie niedoskonałości aktualnego systemu ochrony praw pacjenta w zakresie stworzenia bardziej efektywnych mechanizmów naprawiania szkód. Minister nie ustosunkował się jednakże do istoty problemu oraz rozwiązań obowiązujących w innych krajach europejskich, informując jedynie o powołaniu z dniem 1 stycznia 2002 r. Biura Praw Pacjenta⁵⁵⁶, którego zadaniem jest opracowanie Karty Praw Pacjenta oraz rejestrowanie nadużyć i ochrona praw pacjenta. W tej sytuacji, Rzecznik zmuszony jest do dalszych działań w tej sprawie.

E. Samorządy zawodowe oraz odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych

List Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych kwestionujący działania Ministerstwa Zdrowia w sprawie podziału w 2001 r. środków finansowych na pokrycie kosztów czynności przejętych od organów administracji państwowej oraz opóźnienie wypłaty dotacji, skłonił Rzecznika do wystąpienia do Ministra Zdrowia⁵⁵⁷. W odpowiedzi

⁵⁵¹ RPO/306646/99/I z 14.06.1999 r. i 7.01.2000 r. oraz RPO/358569/00/I z 30.11.2000 r. i z 27.02.2001 r.

⁵⁵² Pismo Podsekretarza Stanu z 16.03.2000 r.

⁵⁵³ RPO/358569/00/I z 28.11.2001 r.

⁵⁵⁴ Art. 2 Konstytucji RP.

⁵⁵⁵ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 27.12.2001 r.

⁵⁵⁶ Zarządzenie Ministra Zdrowia z 28.12.2001 r. w sprawie utworzenia Biura Praw Pacjenta (Dz.Urz. MZ Nr 13, poz. 83).

⁵⁵⁷ RPO/285175/98/01/I z 18.07.2001 r.

Rzecznik otrzymał wyjaśnienie⁵⁵⁸, w którym Minister Zdrowia wskazał na sposób podziału środków na dotacje dla poszczególnych samorządów zawodowych oraz priorytetowe potraktowanie tego rodzaju zadań. Poinformował również o zakończeniu procesu podpisywania umów z samorządem zawodowym pielęgniarek i położnych oraz przekazania zainteresowanym środków finansowych, a zatem rozwiązaniu podnoszonej sprawy. Rzecznik zwrócił się również do Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości rozwiązania problemu powołania w 1996 r. Nowosądeckiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych⁵⁵⁹. W ocenie autorów listu do Rzecznika, powołanie wspomnianej Izby nastąpiło nielegalnie i wbrew woli środowiska pielęgniarek i położnych z byłego województwa nowosądeckiego. Na tę okoliczność załączono opinie prawne znanych profesorów prawa, a także wyrok Sądu Wojewódzkiego w Krakowie⁵⁶⁰ oraz postanowienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli⁵⁶¹. Zdaniem Rzecznika, powstała sytuacja utrudnia pracę samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych w terenie, jest powodem uzasadnionego niezadowolenia części środowiska, a także skłania do rozważenia kwestii potrzeby dookreślenia przepisów o samorządzie pielęgniarek i położnych⁵⁶² w celu ściślejszego sformułowania kompetencji poszczególnych organów samorządu oraz środków nadzoru. Rzecznik oczekuje na rozwiązanie tej sprawy przez Ministra Zdrowia.

Do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się natomiast o zbadanie sprawy publikacji w internecie wykazów lekarzy, którzy zdaniem autorów serwera, są nieodpowiedzialni, nieetyczni, a przez swoje błędy stanowią niebezpieczeństwo dla

⁵⁵⁸ *Pismo Ministra Zdrowia z 10.08.2001 r.*

⁵⁵⁹ *RPO/386956/01/I z 24.08.2001 r.*

⁵⁶⁰ *Z 18.09.1998 r. w sprawie legitymacji Rady Małopolskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych do wykonywania uprawnień z rachunku bankowego (sygn. akt IC.670/97).*

⁵⁶¹ *Postanowienie z 21.07.1998 r. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (pismo Nr DO/WO-0023-115/98/W) zatwierdzające uchwałę Komisji Odwoławczej NIK z 2.06.1998 r. w zakresie wykorzystania dotacji budżetowych przyznanych izmom pielęgniarek i położnych w latach 1996-1997.*

⁵⁶² *Ustawa z 19.04.1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. Nr 41, poz. 178 ze zm.).*

pacjentów (tzw. „czarnych list”)⁵⁶³. Z uzyskanej odpowiedzi⁵⁶⁴ wynika, że wszczęto w tej sprawie postępowanie przygotowawcze⁵⁶⁵, jednakże wyjaśnienie sprawy wymaga pokonania trudności związanych z identyfikacją podmiotu przesyłającego dane na adres zagranicznego serwera.

Rzecznik, tak jak i w latach poprzednich, otrzymał kilkadziesiąt listów obywateli w sprawie postępowania pracowników medycznych, głównie lekarzy. Listy te dotyczyły przede wszystkim niewłaściwego – zdaniem skarżących – diagnozowania i leczenia oraz stosunku do pacjentów, a także nieprawidłowości i przewlekłości postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

W wyniku interwencji w 1999 r. Rzecznika odnośnie zmiany przepisów w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy⁵⁶⁶ oraz pielęgniarek, położnych i aptekarzy⁵⁶⁷, Minister Zdrowia podjął wstępne działania w kierunku zmiany kwestionowanych przepisów. W związku z licznymi wątpliwościami oraz rozbieżnymi stanowiskami w tym zakresie, Minister Zdrowia zorganizował spotkanie z udziałem profesjonalistów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁶⁸. Na spotkaniu tym podjęto ustalenia⁵⁶⁹, z których wynikała konieczność dokonania zmian ustawy o izbach lekarskich⁵⁷⁰ oraz powołanego wyżej rozporządzenia. Za potrzebą zmiany powyższych przepisów opowiedzieli się również przedstawiciele naczelnych organów samorządu zawodowego lekarzy, przybyli na spotkanie z Rzecznikiem⁵⁷¹. Minister Zdrowia nie zrealizował

⁵⁶³ RPO/381480/01/I z 26.06.2001 r.

⁵⁶⁴ Pismo z 18.01.2002 r. Prokuratora Krajowego.

⁵⁶⁵ Postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście z 8.08.2001 r. (1 Ds 1486/01/VIII).

⁵⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 26.09.1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz.U. Nr 69, poz. 406).

⁵⁶⁷ Por. str. 39 Informacji RPO za 2000 rok.

⁵⁶⁸ Pismo MZ z 26.01.2001 r.

⁵⁶⁹ Pismo Departamentu Nauki i Kadr Medycznych MZ z 25.04.2001 r.

⁵⁷⁰ Ustawa z 17.05.1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.).

⁵⁷¹ Spotkanie odbyło się w dniu 19.06.2001 r.

jednakże składanych obietnic oraz ustaleń dotyczących zmiany kwestionowanych przepisów. Nie stworzono tym samym podstaw do sprawniejszego prowadzenia postępowań oraz nadzoru nad działalnością rzeczników odpowiedzialności zawodowej, nie wzmocniono pozycji pokrzywdzonego oraz nie wyeliminowano głównych utrudnień podnoszonych przez pokrzywdzonych. Problem ten wymaga zatem dalszych działań Rzecznika.

10. Ochrona praw dzieci i rodziny

A. Przemoc w rodzinie, mediach oraz wykorzystywanie dzieci do żebractwa

Norma art. 72 ust.1 Konstytucji nakłada obowiązek ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją na organy władzy publicznej i zobowiązuje moralnie każdego do podejmowania działań w tym względzie. W dniu 20 marca 2001 r., podczas inauguracji społecznej kampanii „Dzieciństwo bez przemocy”⁵⁷² Rzecznik wskazał szereg przepisów prawa polskiego umożliwiających realizację tej normy, a także sfery, które wymagają uregulowań prawnych. Podkreślił konieczność upowszechniania wzorców i działań pozytywnych w odróżnieniu od restrykcyjnych, w tym potrzebę zainicjowania procedur legislacyjnych, które pozwolą uzupełnić treść art. 95 § 3 Kro o zapis nakładający na rodziców obowiązek respektowania przyrodzonej godności dziecka. W dniu 19 czerwca 2001 r Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP o zainicjowanie takich działań⁵⁷³. Wskazał, że przepis określający treść i sposób wykonywania władzy rodzicielskiej (art. 95 Kro) powinien ustalać „minimalny standard” stosunków rodzinnych, gdyż respektowanie przez rodziców godności, stanowiącej „źródło wolności i praw człowieka i obywatela” jest nadrzędnym obowiązkiem rodziców względem dziecka i winno tworzyć wzorzec stosunków w rodzinie i poza nią. Tymczasem żaden z przepisów oddziału Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zatytułowanego „Władza rodzicielska” nie zawiera odniesienia do konstytucyjnej zasady poszanowania i ochrony przyrodzonej godności człowieka. Prezydent RP 22 sierpnia 2001 r. poinformował, że wystąpił do Rzecznika Praw Dziecka o ustosunkowanie się do propozycji wskazanych w wystąpieniu Rzecznika

⁵⁷² *Prowadzonej pod patronatem Małżonki Prezydenta RP, Pani Jolanty Kwaśniewskiej, zorganizowanej przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Fundację „Dzieci Niczyje” i Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.*

⁵⁷³ *RPO/377276/01/XI.*

Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka w piśmie z dnia 5 września 2001 r. wystąpienie to poparł.

W wystąpieniu z 5 grudnia 2000 r.⁵⁷⁴ (Informacja za rok 2000, str. 202) – Rzecznik wskazał na rosnący problem przemocy w mediach i zwrócił się w sprawie ochrony przed nią dzieci do wielu adresatów, w tym władz publicznych – gwarantów ochrony praw dziecka (Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, Przewodniczącego Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). W odpowiedzi z 2.01.2001 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny poinformowała o podjętych przez siebie inicjatywach i o współpracy z różnymi resortami. W zacytowanej opinii Ministerstwa Sprawiedliwości wskazano, że aktualny stan prawny umożliwia skuteczne przeciwdziałanie zjawisku rozpowszechniania treści zawierających okrucieństwo lub przemoc, zwłaszcza w mediach elektronicznych, należałoby jednakże dążyć do bardziej efektywnego wykorzystania istniejących norm prawnych w tym zakresie. Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało też rozważenie w toku dalszych prac legislacyjnych nad nowelizacją Kodeksu karnego wprowadzenie penalizacji rozpowszechniania szczególnie drastycznych treści (zwłaszcza w zakresie, w którym reakcja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie jest możliwa). W ocenie adresatki konieczna jest zmiana obecnego stanu prawnego dotyczącego sieci komputerowej. Z uwagi na brak odpowiednich regulacji prawa karnego działania policji ograniczają się jedynie do monitorowania skali tego zjawiska. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w piśmie z 17.01.2001 r. poinformował o ostatniej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, która zmierza w kierunku zaostrzenia przepisów prawa medialnego. Po raz pierwszy, całkowicie zabronione są audycje lub inne przekazy zagrażające fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi niepełnoletnich, w szczególności zawierające treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony i

⁵⁷⁴ RPO/358356/00/XI – skierowane do Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny, Prezesa Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Prezesa Zarządu telewizji Polskiej S.A., Przewodniczącego Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i Przewodniczącego Rady Etyki Mediów.

nadmierny eksponujące przemoc⁵⁷⁵. Natomiast – tak jak poprzednio – inne audycje lub inne przekazy, które mogą zagrażać fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi niepełnoletnich, nie mogą być rozpowszechniane między godz. 6 a godziną 23⁵⁷⁶. W przypadkach jaskrawego naruszenia przepisów o „czasie ochronnym” Przewodniczący KRRiT nakładał na nadawców kary pieniężne; wskazał jednak, że ich egzekucja w większości przypadków nadmiernie wydłuża się w czasie na skutek odwołań nadawców i powolności procedur sądowych. Z inspiracji KRRiT 25.02.1999 r. zawarto porozumienie „Przyjazne media” wzorowane na podobnych, dobrze działających systemach zagranicznych. Najwięksi działający w Polsce nadawcy telewizyjni zmierzają w nim do dobrowolnego ograniczenia nadawców na rzecz bardziej starannej ochrony młodocianych widzów poprzez wypracowanie wspólnych kryteriów klasyfikacji programów oraz wprowadzenie jednolitego systemu oznakowań ostrzegawczych dla rodziców i wychowawców. W kolejnym wystąpieniu z 2.08.2001 r. Rzecznik zaproponował wsparcie działań przy pomocy środków prawnych przysługujących Rzecznikowi. Za niepokojące uznał niewykonanie przez KRRiT upoważnienia ustawowego⁵⁷⁷ do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad kwalifikowania, rozpowszechniania i sposobu zapowiadania audycji lub innych przekazów, które mogą zagrażać fizycznemu, psychicznemu i moralnemu rozwojowi niepełnoletnich (z pisma z dnia 17 stycznia 2001 r. wynikało, że trwają prace nad jego treścią). Rzecznik zwrócił uwagę, że olbrzymia część oferty programowej kierowana jest wprost do odbiorcy nieukształtowanego, w stosunku do którego nadawca telewizyjny, a w szczególności telewizja publiczna, ma szczególną misję. Wspólne, pozytywne działania nadawców zostały właściwie zaledwie zapoczątkowane; nie obejmują ogółu nadawców i nie są prowadzone systematycznie. Sprzeciwił się powołaniu komisji kwalifikujących programy do nadawania, które miałyby działać poza nadawcą – oznaczałoby to po pierwsze, że koszty funkcjonowania takich ciał

⁵⁷⁵ Art. 18 ust. 4 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114).

⁵⁷⁶ Tamże, art. 18 ust. 5.

⁵⁷⁷ Zawartego w art. 18 ust. 6 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z 31.03.2000 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji i ustawy o języku polskim (Dz.U. Nr 29, poz. 358).

przenoszone są na podatników, po drugie zaś – że odpowiedzialność nadawców za przedstawianą przez nich ofertę staje się trudna do określenia. W odpowiedzi na uwagi Przewodniczącego KRRiT o potrzebie istnienia w naszym kraju silnego ruchu odbiorców telewizyjnych zaproponował zaproszenie do współpracy Rzecznika Praw Dziecka⁵⁷⁸ i wspólne przygotowanie spotkania na temat przemocy i pornografii w mediach z udziałem możliwie najszerszego grona zainteresowanych na przełomie 2001 i 2002 r.⁵⁷⁹ Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji 6 września 2001 r. przyjął propozycję Rzecznika i przekazał Informację na temat działań KRRiT związanych z edukacją medialną. Wyjaśnił także, że projekt rozporządzenia KRRiT, jest w końcowej fazie prac redakcyjnych i w najbliższym czasie zostanie przyjęty przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji⁵⁸⁰.

Jedną z najbardziej drastycznych form wyzysku i demoralizacji dzieci w naszym życiu społecznym jest wykorzystywanie ich do żebractwa przez osoby zobowiązane do opieki, nierzadko samych rodziców. Rzecznik zwracał uwagę na konieczność przeciwdziałania temu zjawisku i uzasadniał, że nie jest to możliwe bez skoordynowania działań różnych służb oraz wykorzystania i upowszechnienia obowiązujących przepisów i właściwych procedur. Prawnym i społecznym aspektem żebractwa dzieci poświęcone zostało spotkanie w cyklu „Środa Rzecznikowska” (7.03.2001r.) z udziałem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, na które zaproszeni zostali przedstawiciele organizacji obywatelskich działających na rzecz dzieci, służb socjalnych, policji, samorządów i wolontariusze. Prezentacja wrocławskiego programu opracowanego przez samorządowe władze miasta była najciekawszym fragmentem spotkania – pokazała, że w ramach społeczności lokalnej możliwa jest rzeczywista współpraca zainteresowanych służb, organizacji

⁵⁷⁸ *Który również – jak RPO – posiada uprawnienie do współdziałania z organizacjami obywatelskimi.*

⁵⁷⁹ *Spotkanie to odbyło się 7.03.2002 r. w Sali Kolumnowej Sejmu RP (Konferencja: Przemoc – Telewizja – Społeczeństwo; przyczyny – skutki – środki zaradcze).*

⁵⁸⁰ *Nastąpiło to 20.11.2001 r. – rozporządzenie KRRiT w sprawie szczegółowych zasad kwalifikowania, rozpowszechniania i sposobu zapowiadania audycji lub innych*

obywatelskich i samych mieszkańców miasta dla opanowania „plag” społecznych. W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Głównego Policji oraz Prezesa Zarządu Związku Miast Polskich⁵⁸¹ z dnia 21 grudnia 2001 r., przekazany także Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał zalety programu prowadzonego we Wrocławiu. Pozwoliło to – dzięki uwrażliwieniu na problem społeczności miasta i właściwej reakcji policji⁵⁸² – na kontrolowanie i badanie szczególnie uporczywych przypadków wykorzystywania do tego procederu dzieci.

B.Orzecznictwo sądowe w sprawach rodzinnych

W dniu 13.06.2001 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁵⁸³ w sprawie potrzeby uruchomienia studiów podyplomowych dla sędziów rodzinnych na kierunku psychologiczno-pedagogicznym. Potrzebę przywrócenia zorganizowanego w formie stałej dokształcania w zakresie nauk społecznych zasygnalizowali Rzecznikowi Praw Obywatelskich sami zainteresowani podczas Kongresu Sędziów Rodzinnych w Zakopanem w kwietniu 2001 r. Możliwość uzyskania niezbędnych dla tego środowiska sędziowskiego kwalifikacji istniała przed kilkunastoma laty i była doceniana. Akty prawne o podstawowym znaczeniu⁵⁸⁴ stawiają sędziom nowe wymagania co do udziału dziecka w postępowaniu dotyczącym jego spraw, a zwłaszcza wysłuchania dziecka. Od sędziego zależy stworzenie klimatu i dostosowanie pytań do rozwoju, wrażliwości, a także sytuacji dziecka przy bezpośrednim wysłuchaniu dziecka. Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z dnia 10.07.2001 r. poinformowało, że inicjatywa ta, choć z pewnością interesująca i potrzebna jest obecnie trudna do realizacji, głównie z powodu sytuacji budżetowej. Możliwość zorganizowania studiów podyplomowych lub choćby szkolenia zostanie ponownie rozważona przy ustalaniu planu szkoleń na rok 2002. Rzecznik Praw

przekazów, które mogą zagrażać fizycznemu, psychicznemu i moralnemu rozwojowi niepełnoletnich (Dz.U. Nr 152, poz. 1744).

⁵⁸¹ RPO/348455/00/XI.

⁵⁸² Art. 14 ust.1 w zw. z art. 15 ustawy z 6.04.1990 r. o policji, Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092.

⁵⁸³ RPO/380632/01/XI.

⁵⁸⁴ Konstytucja RP z jej art. 72 ust. 3 oraz szereg ratyfikowanych przez Polskę konwencji, w tym Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci, Konwencja o prawach dziecka, Konwencja o cywilnych aspektach uprowadzenia dzieci za granicę i in.

Obywatelskich zwrócił się zatem w tej sprawie ponownie (7.11.2001 r.) wskazując na kluczową rolę sędziego rodzinnego w postępowaniu wobec dzieci.

Wśród wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg w sprawach opiekuńczych nie małe udział takich, które wiążą się z długoletnimi sporami prowadzonymi przed sądami ze szkodą dla dzieci. Najczęstszymi z nich są sprawy o uregulowanie kontaktów z rodzicami. Prawo do nich należy do szerszej kategorii praw rodzicielskich, których – zgodnie z art. 48 ust. 2 Konstytucji – można pozbawić rodziców jedynie na podstawie orzeczenia sądu i w przypadkach przewidzianych w ustawie. Nie jest ono elementem władzy rodzicielskiej, tak więc przysługuje nawet rodzicom, którzy władzy rodzicielskiej nie posiadają. Prawo to nie może zatem zostać zawieszona i zasadą winno być jego wykonywanie, choćby w zakresie ograniczonym – o ile nie istnieje w tym względzie orzeczenie sądu. Wobec dominującej w tym względzie, odmiennej praktyki Rzecznik wystąpił w dniu 5 kwietnia 2001 r. do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁵⁸⁵. Wskazał, że badanie spraw nazbyt często potwierdza zasadność zarzutów o beczynności bądź opieszałości sądów w rozpoznawaniu wniosków o ustalenie kontaktów z małoletnimi dziećmi⁵⁸⁶, zgłaszanych do Rzecznika przez rodziców, ale także dzieci oraz przedstawicieli Oddziałów Stowarzyszenia Ochrony Praw Ojca. Sądy w długich okresach czasu nie ustalają bezpośrednich kontaktów z dzieckiem a także, mimo składanych w tym względzie wniosków, nie zabezpieczają ich na czas trwania postępowania⁵⁸⁷. Rodzice mający prawomocne orzeczenie regulujące kontakty, często nie wiedzą, że do nich należy zainicjowanie postępowania egzekucyjnego i winą za „ignorowanie” swych orzeczeń sądowych obarczają sądy. Sądy opiekuńcze natomiast nie pouczają strony o możliwości pozbawienia ich władzy rodzicielskiej wobec rażącego nadużywania tej władzy, nie wyznaczają posiedzenia wykonawczego w sprawach, w których sąd ustanowił nadzór kuratora nad kontaktami. Taka praktyka utwierdza postawy rodziców utrudniających lub uniemożliwiających odseparowanemu rodzicowi kontakty z dzieckiem. Wątpliwości

⁵⁸⁵ RPO/323128/99/XI

⁵⁸⁶ *Zwłaszcza w trybie art. 443 § 1 Kpc w sprawach o rozwód, ale także w sprawach opiekuńczych prowadzonych na podstawie art. 97 § 2 lub 109 § 1 Kro.*

budzi też wykonywanie zagwarantowanego konstytucyjnie obowiązku wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw. Dominująca obecnie praktyka prowadzi zatem do naruszenia gwarancji konstytucyjnych⁵⁸⁸, co uzasadnia pilne podjęcie działań o charakterze szkoleniowym. Rozważenia i ewentualnego uregulowania wymagają także inne sprawy skarg małoletnich na nieuwzględnianie przez sąd – wyrażonego przez nich w toku postępowania wykonawczego – stanowiska wobec kontaktów z jednym z rodziców. Częste są przypadki odmowy ze strony sądów udzielania informacji o aktualnej sytuacji środowiskowej dziecka ojcom pozbawionym wolności. Sądy nie precyzują, gdzie mają odbywać się kontakty i kto ma ponosić koszty związane z wykonywaniem orzeczeń ustalających kontakty rodzica z dzieckiem zamieszkałym w odległej miejscowości. Nadal także – mimo interwencji Rzecznika w Ministerstwie Sprawiedliwości, które zajęło jednoznaczne stanowisko w tej sprawie – obciążają rodzica domagającego się ustalania kontaktów z dzieckiem kosztami nadzoru kuratora sądowego. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował 9 maja 2001 r., że wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich zostało przekazane Prezesom Sądów Okręgowych aby z jego treścią mogli zapoznać się sędziowie orzekający w sprawach rodzinnych.

Orzecznictwo sądów w sprawach prowadzonych w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r.⁵⁸⁹ oraz realizacja postanowień wydanych na podstawie tej Konwencji pozostaje niezmiennie przedmiotem bardzo licznych – w stosunku do ilości postępowań prowadzonych w tych sprawach – skarg do Rzecznika. Rodzice kwestionują w nich zwykle zawężającą, ich zdaniem, wykładnię przesłanek umożliwiających odmowę wydania dziecka, a zwłaszcza nieuwzględnianie stanowiska dzieci. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁵⁹⁰ z 18 stycznia 2001 r. Rzecznik wskazał na konieczność stosowania Konwencji haskiej zgodnie z Konstytucją

⁵⁸⁷ *Mimo słabego uprawdopodobnienia przez rodzica sprawującego pieczę nad dzieckiem, iż taki sądowy zakaz konieczny jest z uwagi na dobro dziecka i mimo posiadania przez rodzica odseparowanego od dziecka pełni władzy rodzicielskiej.*

⁵⁸⁸ *Art. 48 ust. 2 i art. 72 ust. 3 Konstytucji RP.*

⁵⁸⁹ *Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm.*

⁵⁹⁰ *RPO/334236/00/XI.*

RP. Rzecznik zwrócił się o objęcie nadzorem grupy spraw, w których do wydania dzieci dotychczas nie doszło, a w których wydano orzeczenie na podstawie Konwencji haskiej przed wejściem w życie Konstytucji RP, jak również spraw prowadzonych w trybie tej Konwencji obecnie, tj. w porządku prawnym ustalonym przez Konstytucję.

Minister Sprawiedliwości w piśmie z 6.02.2001 r. poinformował, że niejednokrotnie przedłużający się czas trwania postępowań w tych sprawach jest najczęściej skutkiem postawy osób zobowiązanych do wydania dziecka, które stosują rozmaite metody odwlekania rozpoznania sprawy, a w niektórych wypadkach wręcz ukrywają dziecko, co z jednej strony uniemożliwia jego wysłuchanie, z drugiej zaś utrudnia wykonanie zapadłego orzeczenia. Niezależnie od działalności szkoleniowej sprawy toczące się w trybie Konwencji pozostają objęte działalnością nadzorczą Ministerstwa Sprawiedliwości.

W sprawach prowadzonych przed sądami Rzecznik korzysta z przysługujących mu uprawnień procesowych (żądanie wszczęcia sprawy opiekuńczej, wniesienie kasacji, udział w sprawie na prawach prokuratora) w sytuacjach wyjątkowych; zwykle wówczas, gdy w jego opinii orzeczenie lub dotychczasowy tok sprawy wskazuje na naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela. W postępowaniach opiekuńczych ma to miejsce wtedy, gdy nie jest reprezentowane stanowisko lub interes dziecka, które nie ma faktycznej i prawnej możliwości obrony swych praw⁵⁹¹.

Wobec coraz szerszego wykorzystywania w sprawach sądowych o ustalenie praw stanu cywilnego (sprawy o zaprzeczenie ojcostwa i macierzyństwa, unieważnienie

⁵⁹¹ *Dotyczy to głównie małoletnich, których interesy o charakterze niemajątkowym są sprzeczne z interesami ich przedstawiciela ustawowego, co uniemożliwia właściwą reprezentację dziecka, a tym samym obronę jego praw przed sądem. Obecnie trwają trzy takie sprawy (RPO/247902/97/XI – o uregulowanie kontaktów z dzieckiem odseparowanym od ojca, RPO/272944/98/XI – o zmianę orzeczeń opiekuńczych, a w tym wysłuchanie stanowiska 17-letniego dziecka, RPO/364782/01/XI – o rozwiązanie rodziny zastępczej i umieszczenie małoletnich w placówce rodzinnej), przy czym w dwóch z nich wydane zostały postanowienia tymczasowe.*

uznania i sądowe ustalenie ojcostwa) środków dowodowych o charakterze przyrodniczym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w dniu 25 lipca 2001 r. o rozważenie potrzeby odpowiedniej zmiany w prawie i spowodowanie inicjatywy legislacyjnej w związku z brakiem przepisów określających procedury przeprowadzania badań DNA⁵⁹². Przepisy regulujące podstawowe wymogi związane z badaniem krwi zdezaktualizowały się i jako jedynie instrukcyjne – nie mogą określać dziś rygorów wykonywania badań⁵⁹³. Brak w powszechnie obowiązujących przepisach prawa procedur przeprowadzania badań DNA powoduje⁵⁹⁴, że wyniki ekspertyz wykonanych dla celów dowodowych mogą budzić wątpliwości. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 10.09.2001 r. poinformował, że w orzecznictwie występuje tendencja do nadawania dowodowi z badania kodu DNA znaczenia dominującego, szczególnie jeśli chodzi o sprawy z zakresu ustalenia ojcostwa. Z uwagi na jego skomplikowany charakter oraz znaczenie przy rozstrzyganiu spraw, których materia jest wrażliwa ze społecznego punktu widzenia uznał za wskazane ustanowienie jednolitej procedury zabezpieczającej prawidłowy przebieg pobierania próbek badawczych oraz standardów badania i opiniowania. Nie ulega również wątpliwości konieczność zastąpienia wymienionej w wystąpieniu Rzecznika instrukcji nową regulacją prawną, mieszczącą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Rzecznik zostanie powiadomiony o wyniku prac legislacyjnych.

C. Instytucjonalna ochrona praw dzieci

Polski system pomocy dziecku i rodzinie nie jest zgodny ze standardami europejskimi, zwłaszcza w zakresie prawa dziecka do wychowania w rodzinie. W dniu 11 września 2001 r. w Serocku przedstawiono pracę Krajowego Komitetu Wychowania Resocjalizującego i Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, których tradycyjną działalnością jest prowadzenie ognisk wychowawczych wspierających rodziny a także nowe

⁵⁹² RPO/383896/01/XI.

⁵⁹³ Instrukcja Nr 43/59 Ministra Zdrowia z 31.10.1959 r. w sprawie badań grupowych krwi w sprawach sądowych o ojcostwo, wydana w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i opublikowana w Dz.Urz. Ministerstwa Zdrowia Nr 21, poz. 96 z 30.11.1959 r.

⁵⁹⁴ Wymieniona instrukcja została wydana bez podstawy prawnej i nie mieści się w katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa.

programy Komitetu (forum „Dzieci ulicy”, „Pedagodzy Uliczni”). Kłopoty z przekazywaniem dotacji na prowadzenie otwartych placówek wspomagających rodziny⁵⁹⁵ wskazują, że samorządy nie doceniają jeszcze znaczenia działań chroniących dziecko przed, niekorzystnym dla niego i niewątpliwie bardziej kosztownym dla samorządu, umieszczeniem w placówkach zakładowych. Brak takiej profilaktyki powoduje w następstwie, przerastające możliwości samorządu powiatowego, problemy związane z usamodzielnianiem wychowanków wszelkiego typu placówek całodobowych oraz rodzin zastępczych. W trakcie wizyty Rzecznika w Głogowie pokazano, że część z tych problemów pozwala rozwiązać „mieszkanie chronione”, które jest „służą” pomagającą wychowankom, także niepełnosprawnym, w uzyskaniu pełnej samodzielności, a także współpraca organizacji obywatelskiej, samorządu, spółdzielni mieszkaniowej i Agencji Własności Rolnej ułatwiająca zdobywanie mieszkań dla usamodzielnianych. Pozyskane doświadczenia każą zakwestionować istniejący system opieki nad dzieckiem, w którym w dalszym ciągu przeważają placówki zakładowe tworzące dzieciom sztuczne środowisko i generujące kolejne problemy.

Nowe przepisy ustawy o pomocy społecznej⁵⁹⁶ są próbą uwzględnienia zasady, iż rodzinie należy udzielić wszelkiej możliwej pomocy przed umieszczeniem dziecka poza nią, jak również w trakcie takiego umieszczenia. Ustawa nałożyła wiele zadań w zakresie pomocy dziecku i rodzinie na powiatowe centra pomocy rodzinie. Od ich funkcjonowania zależy w dużym stopniu powodzenie zapoczątkowanych zmian. Ustalenia wstępne z pierwszych wizyt Rzecznika i pracowników Biura RPO w powiatowych centrach pomocy rodzinie były tak niepokojące, że Rzecznik przedstawił je Wiceprezesowi Rady Ministrów – Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej⁵⁹⁷. Wielość zadań w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem powierzonych powiatowym centrach oraz braki kadrowe i finansowe powodują, że takie formy jak poradnictwo rodzinne, terapia rodzinna w zasadzie są realizowane w niewielkim stopniu lub wcale. Słaba jest współpraca, z sądami rodzinnymi. Nie ma przepisów dotyczących współdziałania

⁵⁹⁵ W części spraw RPO skutecznie interweniował (RPO/384457/01/XI).

⁵⁹⁶ Art. 33 a i 33 k ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.); także art. 109 § 4 Kro.

⁵⁹⁷ RPO/365796/01/XI z 5.04.2001 r.; wizyty (grudzień 2000 r. – marzec 2001 r.) obejmowały Krosno, Mielec, Kielce, Skierniewice, Poddębice i Kalisz.

między powiatowymi centrami i gminnymi ośrodkami pomocy, co oznacza, że centra nie mają wpływu na zakres, formy i jakość świadczeń udzielanych konkretnej rodzinie dziecka. Wiele do życzenia pozostawia orientacja o organizacjach pozarządowych działających w środowiskach lokalnych i zajmujących się problemami rodziny i dzieci, nie podejmuje się prób zlecenia im zadań czy zawierania z nimi porozumień.

Założeniem reformy miało być stworzenie profesjonalnej rodzinnej opieki, tymczasem nowych rodzin zastępczych powstało niewiele. Zdaniem Rzecznika szkolenia dla rodzin zastępczych nie powinny być obligatoryjne, ważniejsze są stałe programy wspierania, poradnictwa i nadzoru nad pracą takich rodzin, a także zabezpieczenie płynności przekazywania pomocy pieniężnej państwa. O kwalifikacjach kandydatów świadczą raczej opinie z badań pedagogicznych i psychologicznych oraz wywiadów środowiskowych, niż zaświadczenia z przebytego szkolenia.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej 10 maja 2001 r. wyjaśniła, że zadania z zakresu pomocy dziecku i rodzinie dotyczące rodzin zastępczych przeszły do pomocy społecznej w styczniu 1999 r., a dotyczące placówek opiekuńczo-wychowawczych – w styczniu 2000 r., zaś w praktyce znacznie później. Fakt, że zadania te zostały przejęte z resortu edukacji przy niewystarczających środkach finansowych oraz objęcie wizytami 6 spośród 373, a więc 0,02% wszystkich placówek, utrudnia dodatkowo wyciąganie uogólniających wniosków. Rzecznik zainicjował więc całościową, systemową kontrolę funkcjonowania centrów, która przeprowadzana będzie wspólnie z Najwyższą Izbą Kontroli i Rzecznikiem Praw Dziecka.

Uznanie potrzeby zmian w systemie opieki nad dziećmi nie oznacza, że mogą się one odbywać z naruszeniem praw dziecka. Do Rzecznika wpłynął niepokojący sygnał o strajku wychowanków w związku z likwidacją jednego z domów dziecka, a także informacje o wstrzymaniu przekształceń placówek zakładowych na rodzinne wobec nieznajomości trybu, w jakim mogą być dokonane. Obowiązujące regulacje⁵⁹⁸ nie zawierają przepisów określających wprost zasady przenoszenia dzieci w sytuacji likwidacji placówki. Być może uznano, że zasada poszanowania praw dziecka,

⁵⁹⁸ *Zakres i tryb przeprowadzania nadzoru przez osoby działające na podstawie upoważnienia wojewody określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29.08.2000 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 862); zasady organizacji i standard pobytu dzieci - rozporządzenie MPiPS z 1.09.2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. Nr 80, poz. 900).*

wyartykułowana w nich oraz określona jako jedno z głównych zadań nadzoru jest nadrzędna w każdej sytuacji. W przypadku likwidacji czy też przekształcania placówki osoby sprawujące nadzór pedagogiczny z ramienia wojewody winny informować o trybie przeprowadzania takich przekształceń oraz badać przygotowanie dzieci do zmian. Procedura likwidacji placówki powinna zawierać propozycję dla każdego wychowanka uwzględniającą jego szczególną sytuację. Z każdym wychowankiem, który ma rozeznanie swojej sytuacji, sprawa powinna być omówiona indywidualnie i dać podstawę do zaprojektowania indywidualnego programu. Kwestie przestrzegania praw dzieci są równie istotne na etapie podejmowania decyzji o likwidacji placówki, tzn. wówczas, gdy zarząd powiatu – we współpracy z właściwym powiatowym centrum pomocy rodzinie – pracuje nad przygotowaniem uchwały rady powiatu⁵⁹⁹ zaś wojewoda wraz z pracownikami nadzoru rozważa kwestię zgody na likwidację placówki⁶⁰⁰, jak i w fazie wykonywania takiej decyzji.

Problemy te Rzecznik przedstawił w wystąpieniu z 27 lipca 2001 r. do wszystkich wojewodów⁶⁰¹.

Problematyka finansowania rodzin zastępczych, była w 2001 r. przedmiotem licznych skarg do Rzecznika i w konsekwencji wielu jego działań. W dniu 2 stycznia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁶⁰² w sprawie nierównego traktowania rodzin zastępczych, w którym zakwestionował przepis art. 33g ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1999 r. o pomocy społecznej⁶⁰³. Rzecznik zwrócił uwagę, że obowiązek alimentacyjny ma charakter ściśle osobisty;

⁵⁹⁹ Art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.

⁶⁰⁰ Art. 33 n ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁰¹ RPO/380487/01/XI.

⁶⁰² RPO/359645/00/XI.

⁶⁰³ Z art.32 ust.1 i art. 64 ust.2 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym udzielania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie potrzeb dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 33e ust. 1 pkt 1, w sposób odmienny niż pozostałym rodzinom zastępczym oraz innych przepisów ustawy zawierających to rozróżnienie, tj. art. 33 g ust. 6 pkt 1 i art. 33 p ust. 10 pkt 1, a także wydanych na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych w tym samym zakresie.

stroną zobowiązaną do alimentacji mogą być wyłącznie osoby wymienione w przepisach Kro, w pierwszym rzędzie rodzice. Niewyczerpanie przesłanek zawartych w art. 132 Kro⁶⁰⁴ dotyczących kolejności obowiązku alimentowania, a także uwzględnienie innych przesłanek kodeksowych⁶⁰⁵ – sprawia, że powstanie zobowiązania alimentacyjnego rodzica zastępczego (krewnych wymienionych w art. 129 § 1 Kro, ale zawsze dalszych stopniem) jest teoretycznie mało prawdopodobne, a w praktyce – niemożliwe. Z żadnych natomiast przepisów prawa rodzinnego i opiekuńczego nie da się wyprowadzić obowiązku łożenia na utrzymanie dziecka z własnych funduszy rodzica zastępczego i to nawet wówczas, gdy osoba ta sprawuje jednocześnie opiekę prawną. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym krewni dalszego stopnia dzieci pozbawionych czasowo opieki rodzicielskiej, którzy zdecydowali zostać dla nich rodziną zastępczą i wypełniają względem nich swoje obowiązki alimentacyjne przez wykonywanie bieżącej pieczy i wychowanie, dodatkowo muszą łożyć finansowo na utrzymanie dzieci uzupełniając świadczoną w mniejszym rozmiarze⁶⁰⁶ pomoc pieniężną państwa. Grupa ta – w porównaniu z tego samego stopnia krewnymi dziećmi, którzy nie zdecydowali się na pełnienie funkcji rodzin zastępczych i którzy w efekcie nie są zazwyczaj zobowiązani do świadczeń pod żadną z wymienionych postaci – obciążona jest zatem podwójnie. Zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień i obowiązków, w tym przypadku rodziców zastępczych, w oparciu o nieprecyzyjne i dowolne kryterium wprowadzone w przepisie doprowadziło zatem do dyskryminacji i nałożenia rażąco niesłusznym zobowiązań na ich pewną kategorię. Zgodnie z Konstytucją dzieci pozbawione opieki rodziców mają prawo do

⁶⁰⁴ *Zgodnie z art. 132 Kro, obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami.*

⁶⁰⁵ *Takich jak: stałe świadczenia osobiste rodziców zastępczych na rzecz dziecka (art. 135 § 2, art. 112¹), niewielkie zwykle możliwości majątkowe i zarobkowe tej grupy rodziców zastępczych (art. 135 § 1), ustawowy obowiązek łożenia na potrzeby rodziny, którą sami założyli (art. 27), zaś w przypadku rodzeństwa możliwość uchylecia się od świadczeń, jeśli połączone są dla nich z nadmiernym uszczerbkiem (art. 134).*

⁶⁰⁶ *§ 10 rozporządzenia RM z 26.09.2000 r. w sprawie rodzin zastępczych.*

opieki i pomocy władz publicznych, które mają obowiązek je zapewnić. Rezygnacja przez państwo z bezpośredniego wypełniania tego obowiązku nie może oznaczać przenoszenia ciężaru finansowania tego zadania na osoby, które w imieniu państwa opiekę tę sprawują. Rzecznik zaskarżył też jeden z przepisów przejściowych ustawy, który zachował moc umów z rodzinami zastępczymi zawartymi przed 1 stycznia 2000 r. tylko do końca 2000 r.⁶⁰⁷ „Stare” rodziny zastępcze musiały zawrzeć nowe umowy i od 1 stycznia 2001 r. działają już na nowych zasadach. Spowodowało to, generalnie, obniżenie pomocy pieniężnej, jak również utrudniło ewentualne dochodzenie praw co, zdaniem Rzecznika, narusza zasadę ochrony praw nabytych. Rzecznik przedstawił swoje stanowisko zawarte we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego na posiedzeniu Sejmowej Komisji ds. Rodziny w dniu 31.01.2001 r. w trakcie trwania prac nad kolejną nowelizacją ustawy o pomocy społecznej⁶⁰⁸. W efekcie uchwalonej przez Sejm w dniu 10 kwietnia 2001 r. w nowelizacji ustawy o pomocy społecznej zarzuty Rzecznika sformułowane 2 stycznia 2001 r. przestały być aktualne. Nie uwzględniono jednak konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych odnośnie części tzw. „starych” rodzin zastępczych, którym przyznano pomoc pieniężną przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie indywidualnych umów cywilnoprawnych. Ponieważ nadal trwały prace nad ustawą, Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁰⁹. Podkreślił, że – po wprowadzonych już przez Sejm zmianach – problem dotyczy w szczególności wyrównania dla „starych” rodzin spokrewnionych, pomocy pieniężnej dla dzieci uczących się do 25 roku życia oraz wysokości pomocy pieniężnej dla dzieci wymagających szczególnej opieki. Rzecznik przedstawił też inne wątpliwości związane z przyjętymi przez Sejm poprawkami do ustawy o pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił także uwagę, że nie wydano dotychczas rozporządzenia w

⁶⁰⁷ Art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zarzucając niespójność z art. 2 Konstytucji RP.

⁶⁰⁸ W wyniku wprowadzonych na przełomie 1998 i 1999 r. zmian drastycznie pogorszyła się sytuacja finansowa rodzin zastępczych, kolejna nowelizacja (Informacja RPO za 2000 rok – str. 204 i 205) przywróciła finansowanie na wcześniejszym poziomie w grupie rodzin „obcych”.

⁶⁰⁹ RPO/356864/00/XI z 30.04.2001 r.

sprawie zasad pobytu nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁶¹⁰. W odpowiedzi z dnia 28 maja 2001 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że wystąpienie Rzecznika w przedmiotowej sprawie przyspieszyło prace nad nowelizacją zapisów ustawowych dotyczących rodzin zastępczych, jednak ograniczone środki w budżecie nie pozwalają na wyrównanie rodzinom zastępczym różnic w wypłatach powstałych na skutek zmiany przepisów. Wprowadzony w nowelizowanej ustawie zapis umożliwiający przyznanie pomocy rodzinie zastępczej w formie niepieniężnej ministerstwo ocenia natomiast jako słuszny (marnotrawienie pomocy pieniężnej może być podstawą wystąpienia o rozwiązanie rodziny zastępczej, jednak do czasu, gdy sąd wyda takie postanowienie, istnieje potrzeba zastosowania pomocy w formie rzeczowej ze względu na dobro dziecka). Wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem rodzin zastępczych będą uregulowane jednym rozporządzeniem, co postulował Rzecznik. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu wprowadziła do ustawy poprawkę, zgodnie z którą opłata ponoszona przez opiekunów prawnych nie może być wyższa niż 50% kwoty stanowiącej dochód dziecka. Jej celem jest ograniczenie wysokości pomocy pieniężnej określonej przez powiaty za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, wysokość tej odpłatności nie może bowiem powodować zabierania dzieciom całych rent rodzinnych. Wobec zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o pomocy społecznej i wydania nowych przepisów wykonawczych dotyczących rodzin zastępczych i usamodzielniania ich wychowanków⁶¹¹ Rzecznik skierował 12.12.2001 r. pismo procesowe do Trybunału Konstytucyjnego, w którym wycofał pierwszy wniosek z 2

⁶¹⁰ Art. 81 ustawy z dnia 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich przewiduje, iż minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości określi nowe zasady pobytu nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (poprzednie rozporządzenie przestało obowiązywać z dniem 1.07.2000 r.).

⁶¹¹ Ustawa z 8.06.2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 72, poz. 748).

stycznia 2001 r., natomiast podtrzymał i uzupełnił drugi wniosek, dotyczący ochrony praw nabytych⁶¹².

W ustawicznym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostawał problem umożliwienia osobom niepełnosprawnym korzystania z pełni praw obywatelskich i dostępu do wszystkich instytucji i usług, zapewnienie w miarę możliwości niezależności ekonomicznej i osobistej⁶¹³. W dokumentach dotyczących praw osób niepełnosprawnych nie przewiduje się umieszczania niepełnosprawnych w dużych instytucjach opiekuńczych stałego pobytu. Są jednak sytuacje, kiedy rodziny nie chcą lub nie mogą sprawować opieki i opieka instytucjonalna jest niezbędna. W latach 1999 – 2001 r. pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wizytowali 8 domów pomocy społecznej (w tym jeden dwukrotnie)⁶¹⁴; Środowiskowy Dom Samopomocy działający w systemie tygodniowym, a także 2 zakłady leczniczo-wychowawcze. Trzy wizyty miały miejsce po zmianie we wrześniu 2000 r. rozporządzenia MPiPS w sprawie

⁶¹² *O stwierdzenie niezgodności art. 55 ust. 2 w brzmieniu ustalonym ustawą z 18.02.2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza ochronę praw nabytych. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi dodatkowo o stwierdzenie niezgodności tego artykułu z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.*

⁶¹³ *Zalecenie Nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Spójnej Polityki wobec Osób Niepełnosprawnych przyjęte w 1992 r.*

⁶¹⁴ *Dom Pomocy Społecznej w Bydgoszczy dla 45 dzieci, Dom Pomocy Społecznej w Kamieniu Krajeńskim woj. kujawsko-pomorskie dla 50 dzieci prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Elżbietanek, Dom Pomocy Społecznej w Nowym Czarnowie woj. zachodnio-pomorskie dla 130 dzieci, Dom Pomocy Społecznej w Łące dla 80 kobiet prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr od Opatrzności Bożej, Dom Pomocy Społecznej w Iwoniczu Zdroju, woj. podkarpackie dla 80 upośledzonych mężczyzn w różnym wieku prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Felicjanek, Dom Pomocy Społecznej w Mnichowie dla 150 dziewcząt i kobiet (wizytowany dwukrotnie), Dom Pomocy Społecznej w Łodzi dla 132 pensjonariuszy w wieku od 10 do 50 lat i Dom Pomocy Społecznej w Konstancinie-Jeziornej.*

domów pomocy społecznej⁶¹⁵. Z założenia, poza jednym, były to placówki przeznaczone dla dzieci, aczkolwiek przebywały w nich osoby powyżej 18 roku życia (w poprzednim brzmieniu rozporządzenie nie przewidywało domów wyłącznie dla dzieci i młodzieży)⁶¹⁶. Część dyrektorów uważała, że w domach powinny panować warunki zbliżone do rodzinnych – w jednym z nich, zorganizowanym według wzoru duńskiego, sprawniejsi mieszkańcy opiekowali się dziećmi i mieszkali w grupach rodzinkowych⁶¹⁷. Stan przestrzegania podstawowych praw mieszkańców nie budził zasadniczych zastrzeżeń, za wyjątkiem prawa do opieki zdrowotnej i prawa do kontaktów z rodziną. Wizyty po wejściu w życie reformy ubezpieczeń zdrowotnych⁶¹⁸ ujawniły zły stan w tym zakresie. Dyrektorzy domów zgłaszali konieczność etatowej, stałej opieki lekarskiej w tego typu placówkach. Zatrudniali zatem na ogół, mimo trudności finansowych, na części etatu lekarzy (internistów i psychiatrów), do których pensjonariusze mają zaufanie i którzy są na każde wezwanie. Pobliskie szpitale i przychodnie nie były przystosowane do przyjmowania pacjentów niepełnosprawnych. Podopieczni nie korzystają z dostępnej formy leczenia sanatoryjnego zleconej przez lekarza np. w celu rehabilitacji ruchowej, logopedycznej czy też z innych powodów, mają utrudniony dostęp do świadczeń specjalistycznych – diagnostycznych i leczenia, jak również hospitalizacji. Często mimo tego, iż stan pacjenta jest ciężki – pomoc ogranicza się do konsultacji w Izbie Przyjęć. Niestety, niewielki procent rodziców odwiedza dzieci i zabiera okazjonalnie do domu. Zdarza się, że dyrekcja dps w interesie

⁶¹⁵ *Dz.U. Nr 82, poz. 929 (wprowadziło ono nowy typ dps – dps dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie). Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (stan na 30.06.2001 r.) 104 domy dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (na 786 ponadgminnych domów pomocy społecznej), dysponowało 8 150 miejscami (na 76 326 wszystkich miejsc w dps) i przebywało w nich 8 060 dzieci i młodzieży.*

⁶¹⁶ *Przepisy nowego rozporządzenia wyjątkowo dopuszczają przebywanie osób powyżej 18 roku życia w tzw. domach przeznaczonych dla dzieci.*

⁶¹⁷ *Nie dzielono ich ze względu na wiek czy rodzaj schorzenia; podstawowym celem było usprawnienie i zindywidualizowanie usług dla mieszkańców.*

⁶¹⁸ *Wcześniej nie było poważnych skarg na zapewnienie mieszkańcom właściwej opieki, zarówno doraźnej, jak i specjalistycznej, we wszystkich domach zatrudniony był personel pielęgniarsko-lekarski i opiekuńczy. Opieka pielęgniarska była całodobowa.*

dziecka występuje o alimenty i pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, niekiedy „wymusza” działania na rzecz dziecka. W wyniku działań pracowników dps w B. czworo dzieci wróciło do rodzin, jednak generalnie mieszkańcy domów są zaniedbywani przez swoje rodziny. Wątpliwości budzi wprowadzenie w przepisach, jako zasady, konieczności przenoszenia mieszkańców do innych domów ze względu na wiek. Doświadczenia dyrektorów pokazują, że mieszkańcy przyzwyczajają się do Domu, a poza tym starsi i sprawniejsi mogą być dobrymi opiekunami dzieci. W każdym przypadku zagrożenia dobra dziecka przez jego rodziców czy opiekunów prawnych należy zawiadomić sąd rodzinny w celu ustalenia sytuacji prawnej dziecka lub wyegzekwowania niezbędnych świadczeń. Problemy domów pomocy społecznej były szczegółowo omawiane podczas wizyty Rzecznika w jednym z domów województwa świętokrzyskiego⁶¹⁹ oraz spotkania z dyrektorami domów i wicewojewodą (21 stycznia 2001 r.). Zwrócono uwagę na brak w Polsce systemu opieki psychologicznej potrzebnej całej rodzinie po urodzeniu upośledzonego dziecka. W efekcie, zdaniem dyrektorów dps, rodziny zainteresowane są „tylko pieniędzmi na kontach”, a ok. 70% niepełnosprawnych mieszkańców to sieroty społeczne. Nie istnieje też program umożliwiający opuszczenie domów pomocy społecznej przez tę część ich mieszkańców, którzy – przy udzieleniu im wsparcia – mogliby względnie samodzielnie, godnie funkcjonować w niewielkiej grupie w środowisku zbliżonym do naturalnego. Obecna podczas wizyty Prezes Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, której organizacja podejmuje takie próby, przekonywała zarówno o konieczności upowszechniania takich działań, jak i o potrzebie reformowania typowych placówek z uwagi na ich degradujący wpływ, redukujący do minimum samodzielność mieszkańców.

Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze są publicznymi placówkami opieki całodobowej dla dzieci z różnymi typami niepełnosprawności. Jako jedyne spośród placówek opiekuńczo-wychowawczych pozostały w resorcie edukacji (inne przejęte zostały przez pomoc społeczną), jednakże koncepcja dalszego ich istnienia nie jest ciągle jasna. W dniu 9 maja 2001 r. Rzecznik zasygnalizował kolejny już raz Ministrowi Edukacji Narodowej sprawę braku przepisów wykonawczych określających zasady działania tych ośrodków, które są jedynymi placówkami opiekuńczymi o

⁶¹⁹ *DPS w Mnichowie.*

nieuregulowanym statusie prawnym⁶²⁰. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w dniu 6 czerwca 2001 r. odwołał się do poprzedniej odpowiedzi Ministra (z 8 września 2000 r.), z której wynikało, że prace nad nowym rozporządzeniem są zaawansowane, a opóźnienie usprawiedliwiano m.in. koniecznością zachowania kolejności działań legislacyjnych⁶²¹. W kolejnym wystąpieniu z dnia 26 czerwca 2001 r. Rzecznik podkreślił prawie roczne opóźnienie w wydaniu tak ważnego aktu wykonawczego i prosił o przyspieszenie działań. Rozporządzenia tego dotychczas nie wydano.

Zarówno wyniki wizyt w placówkach opieki całodobowej dla dzieci jak i kierowane do Rzecznika pisma wskazują, że zabezpieczenie praw dzieci niepełnosprawnych nie odpowiada standardom przyjętym w Konstytucji RP oraz w ratyfikowanych przez Polskę konwencjach międzynarodowych. Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w liście do Rzecznika wskazało na problemy związane z interpretacją i stosowaniem przepisów dotyczących finansowania placówek niepublicznych kompleksowo zabezpieczających prawa dzieci niepełnosprawnych do edukacji, rehabilitacji, rewalidacji⁶²². Umożliwiają one realizację obowiązku szkolnego dzieciom upośledzonym w stopniu głębokim oraz dzieciom upośledzonym umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie 17 sierpnia 2001 r. do Ministra Edukacji Narodowej⁶²³ wskazując, że odpowiedni zapis ustawy o systemie oświaty (art. 90 ust. 3a) ma obligatoryjny

⁶²⁰ RPO/349060/00/XX – poprzednie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21.02.1994 r. nie obowiązuje już od 1.07.2000 r.

⁶²¹ W opinii Ministerstwa prawne określenie zasad funkcjonowania ośrodków szkolno-wychowawczych, w tym specjalnych powinno być poprzedzone wydaniem przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzeń odnoszących się do pomocy psychologiczno-pedagogicznej (rozporządzenia te – w czasie udzielania odpowiedzi – już obowiązywały (Dz.U. Nr 13, poz. 109, 110 i 114).

⁶²² Zarówno samego art. 90 ust. 3a ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.), jak i art. 90 ust. 3a w związku z art. 90 ust. 4 tejże ustawy, a pośrednio także z przepisami rozporządzenia MEN z 29.12.2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 122, poz. 1330 ze zm.).

⁶²³ RPO/384409/01/XI.

charakter. Ustawodawca nakazał w nim przekazanie ośrodkowi rewalidacyjno-edukacyjno-wychowawczemu z budżetu powiatu kwoty w określonej wysokości, równoważnej wydatkom bieżącym ponoszonym na wychowanka. Nie określił jednakże, o jaki rodzaj specjalnego ośrodka chodzi (w powiecie może bowiem nie być w ogóle takiej placówki, lub może tam funkcjonować stosunkowo niekosztowny ośrodek – np. dla dzieci upośledzonych w stopniu lekkim i umiarkowanym). W przekonaniu autorów listu, które Rzecznik podzielił, istnieje możliwość porównania standardów edukacyjnych w ośrodkach rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczych z takimi standardami w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych⁶²⁴. Przy tym porównaniu nie znajduje jednak uzasadnienia zrównanie zasad finansowania tych placówek. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w bardzo obszernej odpowiedzi 20 września 2001 r. poinformował między innymi, że część oświatowa subwencji ogólnej na zadania szkolne i pozaszkolne naliczana jest w pierwszych miesiącach roku kalendarzowego i przekazywana do jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu budżetu państwa, zaś wprowadzona do finansowania zadań szkolnych i pozaszkolnych zasada „pieniądz idzie za uczniem” daje gwarancje właściwego naliczania środków, zgodnego z potrzebami wszystkich grup dzieci i młodzieży w zależności od rodzaju niepełnosprawności.

D.Postępowanie wykonawcze w sprawach nieletnich

Trudności finansowe, z jakimi boryka się wymiar sprawiedliwości, zaczynają mieć coraz większy wpływ na jakość wykonywania orzekanych środków, a nawet na określenie w przepisach formuły ich realizacji. W dniu 30 sierpnia 2001 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nie wypłacania od kwietnia 2001 r.

⁶²⁴ *Wymogi dotyczące liczby dzieci w zespole, liczby godzin indywidualnego i zbiorowego nauczania i liczby personelu określa w rozporządzenie MEN z 30.01.1997 r. w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim; Dz.U. Nr 14, poz. 76 – odnośnie tej grupy wychowanków o.r.e.w., natomiast rozporządzenie MEN z 15.02.1999 r. w sprawie ramowych statutów publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej, publicznego gimnazjum oraz publicznego przedszkola; Dz.U. Nr 14, poz. 131 ze zm., Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 20 – odnośnie wychowanków o.r.e.w. lżej upośledzonych umysłowo z zaburzeniami sprzężonymi, jak również odnośnie wychowanków s.o.s.w w zależności od typu niepełnosprawności.*

ryczałtów 181 zawodowym kuratorom sądowym i 637 kuratorom społecznym pracujących w 10 sądach Okręgu Gdańskiego⁶²⁵. Nie istnieje spór co do ich zasadności, tak więc droga sądowa pociągnie za sobą jedynie nieuniknione, dodatkowe koszty. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował 12 września 2001 r., że informacje te są prawdziwe. Stan środków finansowych w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości uniemożliwia, przynajmniej w chwili obecnej, uregulowanie tych należności. Roszczenia będą zaspokajane w miarę uruchamiania niezbędnych środków przez Ministerstwo Finansów. Rzecznik otrzymał pismo od Krajowego Stowarzyszenia Zawodowych Kuratorów Sądowych dotyczące zagrożenia bytu i likwidacji wielu kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą. Ośrodki te były dotychczas placówkami, które nie tylko zapewniały wykonywanie środka wychowawczego, ale także udzielały pomocy małoletnim z rodzin patologicznych. W wielu rejonach kraju są jedynymi placówkami środowiskowymi dla ogółu dzieci zaniedbanych i niedostosowanych społecznie. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁶²⁶ o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości ustalenia na gruncie wydanego niedawno rozporządzenia w sprawie ośrodków kuratorskich, formuły współpracy ośrodków kuratorskich z innymi instytucjami i organizacjami, zwłaszcza w zakresie współfinansowania ośrodków. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował 14 grudnia 2001 r., że w sprawie wypłat zaległych ryczałtów kuratorzy powinni zwracać się wyłącznie do właściwego prezesa sądu (Minister Sprawiedliwości będzie poruszać problem braku środków na wypłaty ryczałtów na kolejnych posiedzeniach Rządu). Uznał, że umocowania prawne w zakresie współpracy ośrodków kuratorskich z innymi organizacjami działającymi na rzecz dzieci i młodzieży zawarte w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2001 r. w sprawie ośrodków kuratorskich są wystarczające.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z 6 grudnia 2000 r. w sprawie realizacji prawa do nauki i obowiązku szkolnego przez osoby, które nie ukończyły 18 lat i przebywają w aresztach⁶²⁷ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 8 stycznia 2001 r. wyjaśnił, że w praktyce skazani młodociani poniżej 18 roku

⁶²⁵ RPO/387659/01/XI.

⁶²⁶ RPO/393095/01/XI z 29.11.2001 r.

⁶²⁷ RPO/360790/00/XI.

życia, kierowani są do odbycia kary pozbawienia wolności bezpośrednio do zakładów karnych, w których funkcjonują szkoły. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 27 kwietnia 2001 r. potwierdził znaczny wzrost liczby osób nieletnich zatrzymanych przebywających w aresztach śledczych w okresie ostatnich trzech lat. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wynika, że w aresztach śledczych i oddziałach aresztów śledczych w zakładach karnych przebywało 816 tymczasowo aresztowanych osób poniżej osiemnastego roku życia; 20 spośród nich uczestniczy w nauczaniu. Ten niekorzystny stan wiąże się z ukształtowaniem sieci szkół (funkcjonują głównie przy zakładach karnych), a także brakiem środków finansowych umożliwiających realizację obowiązku kształcenia nieletnich w formie nauczania indywidualnego. Planuje się podjęcie działań umożliwiających wszystkim osobom nieletnim kontynuację nauki w warunkach tymczasowego aresztowania (utworzona zostanie dodatkowa liczba szkół podstawowych i gimnazjalnych przy aresztach śledczych i zakładach karnych, w których funkcjonują oddziały aresztów śledczych – kształcenie osób nieletnich tymczasowo aresztowanych możliwe będzie łącznie w 19 jednostkach). Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi na kolejne pismo w sprawie z 26 listopada 2001 r. poinformował, że podstawowym ograniczeniem przy organizacji nauczania osób tymczasowo aresztowanych, bez względu na wiek, jest konieczność zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego. Rozwiązaniem byłoby nauczanie indywidualne tych osób. Podjęto próby uzyskania dodatkowych środków z budżetu państwa na ten cel. Przewiduje się powołanie szkół podstawowych i gimnazjalnych w Areszcie Śledczym w Radomiu oraz w zakładach karnych dla skazanych młodocianych w Warszawie-Białolece, Iławie, Rawiczu, Sieradzu, Stargardzie Szczecińskim, Tarnowie, Włocławku i we Wrocławiu. Opóźnienie realizacji tego programu spowodowane brakiem etatów pedagogicznych i środków finansowych spowodowało, że ani jedna spośród tymczasowo aresztowanych 659 osób poniżej 18 roku życia przebywających w jednostkach penitencjarnych, nie jest objęta nauczaniem.

E.Ochrona zdrowia – przestrzeganie praw dziecka – pacjenta

Po pierwszych 6 wizytach w szpitalach Rzecznik uznał, iż zasadnicze problemy przestrzegania praw dzieci – pacjentów do właściwej opieki medycznej i rehabilitacji oraz zabezpieczenia odpowiedniego standardu pobytu w szpitalach są pilne i należy je zasygnalizować jeszcze przed zakończeniem cyklu wizyt i opracowaniem ostatecznej

informacji⁶²⁸. Dotyczyło to w szczególności sposobu kontraktowania świadczeń dla dzieci. Podstawowym kryterium są tu uwarunkowania ekonomiczne, nie są natomiast uwzględniane standardy postępowania diagnostycznego, terapeutycznego, rehabilitacji zdrowotnej. Minister Zdrowia poinformował w odpowiedzi, że standardy postępowania medycznego, a więc także poziom świadczeń ulegają ciągłym modyfikacjom na skutek postępu technicznego, postępu wiedzy medycznej, zmian w zamożności i oczekiwaniach społecznych. Odnośnie niewystarczającej opieki pielęgniarskiej (nie jest w pełni zagwarantowany standard opieki i zabiegów pielęgnacyjnych wynikający z obowiązujących przepisów; kasy chorych nie biorą pod uwagę specyfiki oddziałów dziecięcych) zdaniem Ministra Zdrowia kierownik zakładu ma możliwość ustalania standardów zatrudnienia z uwzględnieniem specyfiki oddziałów szpitali pediatrycznych. Zagadnienie niepełnej dostępności niektórych świadczeń zdrowotnych i brak planu⁶²⁹ zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, który powinien uwzględniać szczególne potrzeby dzieci niepełnosprawnych Minister wyjaśnił trudnościami w wykonaniu upoważnienia ustawowego. Minister odniósł się także do wielokrotnie podnoszonego, także w innych wystąpieniach RPO⁶³⁰, problemu rehabilitacji dzieci i potwierdził, że uporządkowania wymaga kwestia organizacji wczesnej jak i przewlekłej rehabilitacji, zarówno dzieci jak i dorosłych. Rzecznik zwrócił się także do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych problemów. W odpowiedzi z 2 kwietnia 2001 r. Prezes UNUZ, zapowiedział umieszczenie tych zagadnień w planie kontroli realizowanym przez ten Urząd. Jednakże dotychczas Rzecznik nie otrzymał informacji o wynikach kontroli w omawianym zakresie. W czerwcu 2001 r. Prezes UNUZ przedstawił dyrektorom kas chorych propozycje zagadnień, które powinny być uregulowane w umowach ze świadczeniobiorcami; zwrócił też uwagę na konieczność zawierania umów na świadczenia rehabilitacyjno-terapeutyczne dla osób z różnymi rodzajami

⁶²⁸ *Wystąpienie do Ministra Zdrowia z 6.12.2000 r. – RPO/336433/00/XI; odpowiedź Ministra Zdrowia z 13.02.2001 r.*

⁶²⁹ *Nie wydano – dotychczas rozporządzenia wykonawczego na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 55a ust. 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.*

⁶³⁰ *Informacja RPO za 2000 rok, str. 207 i 208.*

niepełnosprawności. Rzecznik występował też w sprawie braku specjalistycznych placówek leczniczo-terapeutycznych dla dzieci z zaburzeniami zachowania wymagających leczenia psychiatrycznego oraz ograniczonego dostępu do leczenia w poradniach zdrowia psychicznego i oddziałach dziennych. Z odpowiedzi wynika, iż Ministerstwo Zdrowia planuje utworzenie specjalistycznych placówek dla dzieci i młodzieży stwarzających zagrożenie⁶³¹.

W cyklu dotyczącym przestrzegania praw dziecka i pacjenta w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych wizytowano dwa szpitale (obecnie centra leczenia młodzieży – Zagórze i Zabór) oraz cztery oddziały psychiatrii dzieci i młodzieży w Radomiu-Krychnowicach, Szczecinie-Zdroju, Lublińcu i Sosnowcu. Ustalenia z tych wizyt są niepokojące. We wszystkich wizytowanych szpitalach (oddziałach) psychiatrycznych – dla dzieci i młodzieży za mało jest profesjonalnej kadry leczniczo-terapeutycznej. Niewystarczająca jest także opieka pielęgniarska i wychowawcza, nadal nie są przestrzegane przepisy właściwego rozporządzenia⁶³². Brakuje jednoznacznych ustaleń określających standard opieki pielęgniarskiej na oddziałach dla dzieci, w tym również psychiatrycznych. Przy braku opieki terapeutyczno-wychowawczej, pielęgniarka nie jest w stanie prowadzić tzw. ścisłej obserwacji, odnotowywać określonych parametrów zdrowotnych, a w szczególności dbać o bezpieczeństwo pacjenta i innych osób. Kasy chorych nie uwzględniają faktycznych kosztów leczenia dzieci i młodzieży, które są zazwyczaj wyższe niż dorosłych. Z kolei w szpitalach psychiatrycznych są problemy z zagwarantowaniem niezbędnych, ale innych niż psychiatryczne, leków i badań diagnostycznych. Zwraca uwagę czas stosowania tzw.

⁶³¹ RPO/379182/01/XI – W Garwolinie powstaje siedziba krajowego ośrodka psychiatrii sądowej dla nieletnich. Przewiduje się utworzenie ośmiu oddziałów dla osób stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego na 260 miejsc. W Ministerstwie Zdrowia przygotowano projekt docelowej sieci zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej; określono populację 150 tys. osób jako minimalną do utworzenia poradni zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży.

⁶³² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21.12.1999 r. w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 111, poz. 1314).

unieruchomienia, które nie powinno trwać dłużej niż 4 godziny⁶³³. Standard pobytu w wielu oddziałach jest co najmniej niezadowolający, zarówno w zakresie zabezpieczenia warunków materialnych – w niektórych przypadkach można wręcz mówić o naruszeniu przepisów sanitarno-epidemiologicznych dotyczących jakości pomieszczeń, jak i zorganizowania czasu wolnego. Naruszane są podstawowe prawa człowieka (dziecka) do informacji, w tym o przysługujących prawach i stosowanych procedurach medycznych, do intymności (warunki korzystania z łazienek), do swobody poruszania się, do kontaktów z rodziną. Niedopuszczalne jest stosowanie „kary noszenia piżamy”, ograniczanie swobody poruszania się po oddziale czy spacerów. Muszą być one traktowane w kategoriach poniżającego traktowania i karania, o których mowa w art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie podstawowych praw i wolności człowieka. Przepustka do domu winna być traktowana jako element procesu terapeutycznego. Nie może zależeć od wypełniania regulaminu czy „dyktatu” kas chorych (zwracano uwagę, że za dni na przepustce kasy chorych nie chcą płacić). Wątpliwości budzi łączenie pacjentów uzależnionych od środków psychoaktywnych z dziećmi mającymi inne problemy (zaburzenia psychotyczne, lękowe, jadłowstręt itp.). Obie grupy pacjentów wymagają innego postępowania terapeutycznego i więcej indywidualnej uwagi. Nasuwa się wnioski o braku standaryzacji procedur medycznych (diagnostycznych i leczniczych), programu opieki nad dzieckiem w szpitalu z pobytom długoterminowym a także prowadzeniu przez kasy chorych nieodpowiedniej polityki zdrowotnej wobec pacjentów. Faktyczne koszty leczenia nie są brane pod uwagę. Pacjent staje się przedmiotem operacji finansowych. Niezbędne jest wprowadzenie nowego systemu profilaktyki zdrowia psychicznego dla dzieci, w tym stworzenie odpowiedniej sieci poradni i oddziałów dziennych dostępnych dla dzieci w każdym regionie. Brak dostępności leczenia w systemie dziennym sprawia, że na oddziałach szpitalnych są dzieci, które nie wymagałyby hospitalizacji. Wyjaśnienia wymaga zabezpieczenie prawa do nauki i opieki wychowawczej dla wszystkich dzieci hospitalizowanych długoterminowo. Organizacja pracy szkoły powinna być w pełni dostosowana do

⁶³³ W świetle § 9 ust. 2 rozporządzenia MZiOS z 23.08.1995 r. w sprawie sposobu stosowania przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 103, poz. 514), wprawdzie w szczególnych przypadkach lekarz może przedłużyć unieruchomienie na następne okresy 6-godzinne, jednak zwłaszcza wobec młodych ludzi unieruchomienie powinno być możliwie najkrótsze.

potrzeb organizacji opieki medycznej. Prace nad właściwym projektem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej trwają zbyt długo. Nierównomierne rozmieszczenie placówek, przy których utrzymały się szkoły sprawia, że ich prowadzenie przerasta możliwości powiatów i zasadny wydaje się postulat ich prowadzenia i finansowania przez władze województw. Niedopuszczalne jest umieszczanie w szpitalu psychiatrycznym małoletnich czy nieletnich bez uzasadnionych wskazań medycznych. Należy wyeliminować przypadki umieszczania dzieci w szpitalu psychiatrycznym z powodu „trudności wychowawczych” lub na czas oczekiwania na inną placówkę.

F. Problematyka leczenia odwykowego

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi i informacje z sądów, z których wynika, że osoby wobec których sądy orzekły obowiązek leczenia w stacjonarnych zakładach często opuszczają samowolnie oddziały odwykowe przed zakończeniem leczenia. Powszechna staje się praktyka, gdy osoba zobowiązana prawomocnym orzeczeniem sądu do leczenia odwykowego, po przymusowym doprowadzeniu do szpitala nie jest do niego przyjmowana, gdyż odmawia zgody na leczenie bądź podpisania kontraktu terapeutycznego. Kierownicy zakładów lecznictwa odwykowego – wbrew obowiązującej ustawie⁶³⁴ – przy przyjmowaniu pacjenta zobowiązanego przez sąd do poddania się leczeniu kierują się przepisami ustawy z dnia 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (w części dotyczącej postępowania leczniczego w stosunku do osób leczonych za ich zgodą, nie zaś – leczenia przymusowego). Powoduje to deprecjację prawa i wymiaru sprawiedliwości oraz poczucie bezkarności osób zobowiązanych do poddania się leczeniu. Trudności w wykonywaniu orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu zostały przedstawione Ministrowi Zdrowia⁶³⁵. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w odpowiedzi z 16 listopada 2001 r. stwierdziła, że już w okresie poprzedzającym reformę służby zdrowia zapotrzebowanie na świadczenia z

⁶³⁴ *Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że prawomocne orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu jest – po bezskutecznym wezwaniu do dobrowolnego stawienia się we wskazanym zakładzie osoby której dotyczy – realizowane w trybie zarządzenia sądu o przymusowym doprowadzeniu do zakładu leczniczego osoby uchylającej się przez organy policji.*

⁶³⁵ *RPO/355719/00/XI z 22.10.2001 r.*

zakresu terapii uzależnienia od alkoholu przekraczało niemal trzykrotnie dostępność usług. Obecnie sytuacja ta uległa dalszemu pogorszeniu. Należy dokonać znaczących zmian w całym systemie interwencji i ochrony rodziny alkoholowej przed przemocą (który do tej pory zaledwie skoncentrowany był na wykorzystywaniu środków prowadzących do zobowiązania do leczenia odwykowego i pomijał inne, dostępne lokalnie sposoby a także przekazywanie tych przypadków w gestie sądów karnych). Inicjatywy te podejmuje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ich pierwsze efekty – stanowiące dopiero początek niezbędnych, systemowych i długofalowych działań – to tworzenie gminnych punktów konsultacyjno-interwencyjnych. Za sprawę szczególnej wagi, a jednocześnie najtrudniejszą należy uznać zwiększenie zasobów lokalowych i kadrowych placówek lecznictwa odwykowego, co wiąże się ze zwiększeniem nakładów finansowych na tę gałąź lecznictwa. Należy również kontynuować działania służące rozwijaniu w lokalnych społecznościach systemu pomocy rodzinom alkoholików i interwencji w sprawach przemocy domowej. Ze względu na skalę problemu, a także nieporozumienia związane z odbiorem treści wystąpienia, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się ponownie, w dniu 12 grudnia 2001 r., do Ministra Zdrowia w sprawie nie respektowania prawomocnych postanowień sądu o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu w podległych placówkach. Orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu może wydać tylko sąd i tylko on może zwolnić od tego obowiązku osobę zobowiązaną do poddania się leczeniu. Wątpliwości związane z orzeczeniem o obowiązku mogą być poddane kontroli sądu wyższej instancji; nie ma też przeszkód, aby w czasie trwania obowiązku poddania się leczeniu, zakład leczący w istocie decydował o formie⁶³⁶ i zakończeniu wykonywania orzeczonego środka prawnego⁶³⁷.

W świetle ustawy dobrowolność leczenia odwykowego jest zasadą, ale wyjątki od tej zasady określa ustawa. Poddanie obowiązkowi leczenia osoby uzależnionej od alkoholu w stacjonarnym zakładzie leczącym jest izolacyjnym środkiem leczniczym⁶³⁸, który ma

⁶³⁶ Art. 34 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

⁶³⁷ Art. 34 ust. 4 ustawy.

⁶³⁸ Prawne podstawy stosowania środka dają art. 24, 26-27 i 34 ustawy o wychowaniu w trzeźwości; stanowią one zadość warunkom dopuszczalnego

podstawę w ustawie i stanowi zadość gwarancjom konstytucyjnym, jak również innym standardom. Stosowanie w szerokim zakresie programów psychoterapeutycznych nie może oznaczać, że możliwa jest odmowa leczenia osoby, której dotyczy orzeczenie sądu (z badań wynika nadto, że dla części osób leczonych w takim trybie jest to jedyna możliwość rozpoznania swojego uzależnienia i szansa utrzymania abstynencji).

Rzecznik dostrzega wagę wymienionych w odpowiedzi z dnia 16 listopada problemów związanych z reorganizacją bazy, finansowania i zarządzania lecznictwem odwykowym a także systemu pomocy rodzinom z problemem alkoholowym i deklaruje współpracę w tym względzie.

G.Prawa rodziców w procesie edukacyjnym oraz współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka i innymi organami

Konstytucja RP w art. 48 ust. 1 i 53 ust. 3 zapewnia rodzicom prawo do decydowania o sposobie wychowania ich dzieci. Ich podstawową rolę w tym względzie – zaś wspierającą rolę innych instytucji i usług – uznają wszystkie dokumenty z dziedziny praw człowieka, w tym akty ratyfikowane przez Polskę⁶³⁹. W trakcie końcowych prac nad obszerną nowelizacją ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i innych ustaw w Parlamencie RP przedstawiono tzw. projekt poselski⁶⁴⁰. Zawarta w nim, podjęta w wyniku szerokich konsultacji społecznych, próba doprecyzowania statusu rady rodziców – ważnego organu demokratycznej szkoły – zasługuje w ocenie Rzecznika na rozważenie i wsparcie. Nieprecyzyjność, a wręcz wadliwość zapisów prawa oświatowego odnoszących się do zasad powoływania rad rodziców – co podkreślono w skierowanym do Rzecznika przez Komitet Założycielski Ogólnopolskiego Forum Rodziców piśmie – utrudnia to lub nawet uniemożliwia realizację zbiorowych praw i obowiązków rodziców sprecyzowanych w przepisach⁶⁴¹. Przepisy dotyczące udziału przedstawicieli rodziców w życiu szkoły są

ograniczenia praw i wolności określonym w art. 31 ust 3 Konstytucji RP oraz granicom legalnego pozbawienia wolności wyznaczonym w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁶³⁹ Art. 18 oraz art. 29 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka, art. 2 Protokołu Pierwszego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 5 Karty Praw Rodziny.

⁶⁴⁰ Druk sejmowy nr 2593 III kadencji.

⁶⁴¹ Przepisy ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.), ustawy z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U z 1997 r. Nr 56, poz. 357

fasadowe i wewnętrznie sprzeczne⁶⁴² (rady rodziców nie muszą być powoływane, więc nie realizują zbiorowych praw i obowiązków rodziców lub nie mogą realizować ich zgodnie ze standardami państwa prawa nawet wówczas, gdy ze sformułowania przepisu wynika, że udział „przedstawicieli rodziców” w wyborach⁶⁴³, czy opiniowaniu programu wychowawczego szkoły i gimnazjum⁶⁴⁴ jest obligatoryjny; bywa też, że jeden zapis zakłada obligatoryjność działań, czemu przeczy kolejny fragment tego samego przepisu⁶⁴⁵). Konsekwencją faktu, że tzw. społeczne organy szkół działają ułomnie lub w ogóle nie działają, jest niepowołanie społecznych organów (tzw. rad oświatowych) na szczeblach samorządu terytorialnego oraz Krajowej Rady Oświatowej. Nie mogą zatem realizować swych zadań⁶⁴⁶. Zagwarantowanie rodzicom (także – dzieciom) konstytucyjnych praw ma wpływ na jakość usług edukacyjnych oraz edukacji obywatelskiej⁶⁴⁷. W związku z tym Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Problem demokratycznego przedstawicielstwa rodziców w szkolnych radach rodziców i radach oświatowych wszystkich szczebli jest jednym z głównych tematów prowadzonego przez Rzecznika programu „Edukacja dla rozwoju”, był przedmiotem jego rozmów z obecnie

ze zm.), a także w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 15.02.1999 r. w sprawie ramowego statutu publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej, publicznego gimnazjum oraz publicznego przedszkola (Dz.U. Nr 14, poz. 131 ze zm.).

⁶⁴² *W samej ustawie o systemie oświaty mówi się zresztą, z dużą swobodą, zarówno o „rodzicach uczniów” – art. 59 ust. 1 ustawy, „przedstawicielach rodziców” – art. 36a ust. 5 pkt 1 lit. d, jak i o „rodzicach wybranych przez ogół rodziców” bądź „radach rodziców” – art. 51 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 9 pkt 2.*

⁶⁴³ *Art. 36a ust. 5 pkt 1 lit. d.*

⁶⁴⁴ *§ 2 pkt 2 załączników 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 15.02.1999 r. w sprawie ramowego statutu publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej, publicznego gimnazjum oraz publicznego przedszkola.*

⁶⁴⁵ *Art. 9c ustawy – Karta Nauczyciela.*

⁶⁴⁶ *Np. opiniowanie przez nie budżetów jednostek samorządowych w części wydatków na oświatę, projektów sieci publicznych szkół i placówek oraz aktów prawa miejscowego dotyczących spraw oświaty.*

⁶⁴⁷ *RPO/380368/01/XI z 13.06.2001 r. – w sprawie projektu przepisów dotyczących statusu rad rodziców oraz rad oświatowych.*

urzędującą Minister Edukacji Narodowej i Sportu i zostanie ponownie zgłoszony w czasie kolejnych prac nad projektem ustawy o systemie oświaty.

Urząd Rzecznika Praw Dziecka ustanowiony został ustawą realizującą⁶⁴⁸ zapis art. 72 ust. 4 Konstytucji RP. Rzecznik II kadencji, sędzia Paweł Jaros, pełni swą funkcję od 16.02.2001 r. Na pierwszym spotkaniu obu Rzeczników, w dniu 6.03.2001r, potwierdzono zasady stałej współpracy w sprawach dzieci i na rzecz dzieci (ustalone już z pierwszym RPD, dr Markiem Piechowiakiem). Na kolejnych spotkaniach uznano za właściwe m.in.:

- eliminowanie równoległych działań w tych samych sprawach poprzez przedstawianie harmonogramu planowanych wizyt w instytucjach opieki nad dzieckiem i rodziną,
- współdziałanie w sprawach ogólnych poprzez uzgadnianie stanowisk – w tym opracowywanie wspólnych wystąpień – dla zapewnienia skuteczności działań,
- wzajemne przekazywanie wystąpień generalnych,
- po pełnym wprowadzeniu systemu rejestracji spraw w Biurze RPD cykliczne przekazywanie do Biura RPO danych dotyczących indywidualnych skarg i wniosków w celu ustalenia ilości i charakteru spraw „wspólnych” o charakterze indywidualnym⁶⁴⁹.

Ustalono, że praktycznej realizacji współpracy służyć będą comiesięczne spotkania obu Rzeczników⁶⁵⁰, na których nastąpi wymiana informacji o ich bieżących działaniach⁶⁵¹ oraz inicjatywach. I tak RPO przekazał harmonogram zaplanowanych na

⁶⁴⁸ Ustawa z 6.01.2000 r. o RPD (Dz.U. Nr 6, poz.69).

⁶⁴⁹ Przekazanie takiej informacji przez Biuro RPO nie jest możliwe z uwagi na niemożność wyodrębnienia spraw wpływających do RPO zawierających „pośrednią” informację o naruszeniu praw dzieci (np. sprawy dotyczące zaopatrzenia społecznego, mieszkaniowe, rodzinne), które stanowią znaczny procent wszystkich kierowanych do RPO skarg.

⁶⁵⁰ Odbywały się w każdy pierwszy wtorek miesiąca, z przerwą wakacyjną.

⁶⁵¹ Ustaliła się np. praktyka przekazywania powstałych w okresie przed kolejnym spotkaniem wystąpień RPO o charakterze generalnym, dotyczących sfery praw dzieci (o ile nie zostały one przesłane do wiadomości RPD jednocześnie z samym wystąpieniem skierowanym do przedmiotowego adresata).

rok 2001 wizyt w szpitalach i oddziałach dziecięcych, domach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie⁶⁵²; szeroko informował o prowadzonych przez niego programach na rzecz społeczeństwa obywatelskiego: „Edukacja dla rozwoju” i „Wychodzenie z bezradności”; zapraszał do udziału w kolejnych spotkaniach w tych cyklach, jak również w innych, tematycznie pokrewnych konferencjach (np. nt. „Prawne i społeczne aspekty żebractwa dzieci” w cyklu „Środy Rzecznikowskie”). Obaj Rzecznicy informowali się o udziale w ważniejszych, dotyczących problematyki dziecka konferencjach i efektach tego udziału⁶⁵³, spotkaniach przeprowadzanych w czasie wyjazdów w teren⁶⁵⁴, a także uczestnictwie w organizacjach ombudsmanów i in. Przedmiotem wspólnych działań była sprawa finansowania rodzin zastępczych (w efekcie poparcia wniosku RPO z dnia 2 stycznia 2001 r. do Trybunału Konstytucyjnego przez RPD⁶⁵⁵, w toku prac nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej przedstawiono jedno stanowisko w sprawie ochrony praw nabytych tej części rodzin zastępczych, które prawa te utraciły); planowano także wspólne wystąpienie w sprawie przeprowadzania likwidacji domów dziecka z naruszeniem praw dziecka, ostatecznie jednak przyjęto inną koncepcję działania⁶⁵⁶. Rzecznicy znają swoje koncepcje ochrony dziecka przed przemocą: RPD poparł skierowaną do Prezydenta RP inicjatywę RPO w sprawie

⁶⁵² *Efektom czego była wspólna wizyta pracowników biur w Centrum Rehabilitacji dla Dzieci z Porażeniem Mózgowym w Mikoszowie w dniu 12.04.2001r informacja z wizyty – RPO/375211/01/XI.*

⁶⁵³ *Szeroka informacja RPO na temat spraw zgłoszonych przez środowisko sędziów rodzinnych na III Kongresie Sędziów Rodzinnych w Zakopanem (26.04.2001 r.) – szkolenia sędziów, warunki w szpitalach psychiatrycznych, brak placówek dla nieletnich z zaburzeniami psychicznymi, współpraca z instytucjami pomocy społecznej i in. Podobnie obszerną relację przedstawił RPD po swym udziale na kongresie w Jokohamie.*

⁶⁵⁴ *Np. wyjazd RPO do Głogowa (usamodzielnianie wychowanków placówek i rodzin zastępczych w programie społeczności lokalnych), sprawa wyrównania szans edukacyjnych dzieci romskich w Polsce.*

⁶⁵⁵ *W piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20.02.2001 r.*

⁶⁵⁶ *Biuro RPD zaplanowało konferencję w sprawie, zaś RPO skierował wystąpienie do wojewodów (RPO/380487/01/XI).*

uzupełnienia kodeksowej definicji władzy rodzicielskiej o treści odnoszące się do konstytucyjnej zasady poszanowania i ochrony przyrodzonej godności człowieka, w tym przypadku – dziecka, zaś RPO przedstawił dla potrzeb RPD uwagi do „Planu RPD ochrony dziecka przed przemocą”⁶⁵⁷. Obaj Rzecznicy byli także, wraz z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, współorganizatorami konferencji „Przemoc – telewizja – społeczeństwo”⁶⁵⁸. Ważną częścią współpracy jest realizacja zapisu ustawowego – art. 10 ust. 2 ustawy o RPD („Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje sprawy skierowane przez Rzecznika Praw Dziecka”). Praktyka wykonywania tego przepisu jest skromna, jednakże nie ma wątpliwości, że nie może on być stosowany w oderwaniu od całej ustawy określającej m.in. kompetencje RPD⁶⁵⁹. W roku 2001 przesłano 4 sprawy (RPD – 1, Biuro RPD – 3), jednak 3 z nich nie mogły być potraktowane w ten szczególny sposób, głównie dlatego, że nie dotyczyły „ochrony praw i interesów dziecka”. Zostały zatem uznane za przesłane według właściwości (o czym Biuro RPD powiadomiono) i zbadane zgodnie z przepisami ustawy o RPO⁶⁶⁰. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że kierowanie spraw w tym trybie – skutkujące podjęciem przez RPO sprawy – powinno być poprzedzone wstępnym badaniem przez RPD, a badanie to – znaleźć odbicie w składanym wniosku. Rozpoczęcie działalności RPD nie zmniejszyło liczby skarg i wniosków kierowanych do RPO w grupie spraw rodzinnych; przeciwnie – nastąpił wzrost o 43% w stosunku do roku 2000.

⁶⁵⁷ Opracowanie systemowych propozycji przeciwdziałania wobec dzieci było jednym z głównych tematów zorganizowanej przez RPD przy udziale Związku Powiatów Polskich konferencji „Pomoc dziecku w zadaniach powiatu” (19 i 20.10.2001 r.), RPO przedstawił swoje poglądy podczas inauguracji kampanii „Dzieciństwo bez przemocy”.

⁶⁵⁸ Konferencja odbyła się 7.03.2002 r.

⁶⁵⁹ Zwłaszcza art. 1-3 i art. 9 ustawy o RPD.

⁶⁶⁰ (RPO/393275/01/XI, RPO/384871/01/XI, RPO/384850/01/XI), w dwóch z nich udzielono skutecznej pomocy, w jednej, związanej z usamodzielnieniem wychowanka rodziny zastępczej, po zbadaniu sprawy nie stwierdzono naruszenia obowiązującego prawa (jest to jedna z dużej grupy spraw, których dotyczy wnioski RPO do TK).

Za wzorcową można uznać współpracę z władzami samorządowymi miasta Wrocławia. Dotyczy to w szczególności – zbieżnego z propozycjami RPO – programu zapobiegania żebractwu i wykorzystywania do żebractwa dzieci, a także wrocławskiego programu ochrony bezdomnych w zimie 2001/2002 r., które Rzecznik propagował. Z ochroną praw szczególnie pokrzywdzonych i ideą wychodzenia z bezradności łączy się program przekształcania systemu opieki nad dzieckiem realizowany we Wrocławiu, którego ideę Rzecznik wspiera m.in. poprzez wskazanie procedur umożliwiających usunięcie zagrożeń dla powodzenia tego typu działań.

Pojawiły się nietypowe formy współpracy z władzami niektórych resortów, które zwracały się o opinie Rzecznika dotyczące projektów aktów prawnych w ostatniej fazie procesu legislacyjnego (Minister Sprawiedliwości otrzymał takie uwagi przed wydaniem rozporządzenia z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁶⁶¹, zaś Sekretarz Stanu w MPiPS – w trakcie prac Senatu nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej w części dotyczącej rodzin zastępczych).

11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Prawa najemców

W dalszym ciągu wiele skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy problematyki eksmisji. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu wniosku Rzecznika⁶⁶² orzekł⁶⁶³, że przepisy, które umożliwiają eksmisję na bruk kobiet w ciąży, rodzin z dziećmi i osób niepełnosprawnych, w stosunku do których wydano wyroki przed nowelizacją ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁶⁶⁴, bez przyznania im w tych wyrokach prawa do lokalu socjalnego, są niezgodne z Konstytucją. Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie zamknął jednak problemu eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego. Potwierdzeniem tego była jedna ze skarg konstytucyjnych, do której przystąpił Rzecznik⁶⁶⁵. Z kwestionowanego w tej skardze przepisu Prawa

⁶⁶¹ *Dz.U. Nr 124, poz. 1369.*

⁶⁶² *Informacja RPO za 2000 rok, str. 130-131.*

⁶⁶³ *Wyrok z 4.04.2001 r., sygn. akt K. 11/00 (OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 54).*

⁶⁶⁴ *Ustawa z 15.12.2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317).*

⁶⁶⁵ *Pismo z 11.07.2001 r. RPO/379342/01/V.*

spółdzielczego⁶⁶⁶ wynikało, iż sąd rozpatrując powództwo spółdzielni o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego zajmowanego przez rodzinę na warunkach własnościowego prawa do lokalu w ogóle nie mógł orzekać o uprawnieniu tej rodziny do lokalu socjalnego, nawet wówczas gdy dotychczasowy sposób korzystania z tego lokalu, a także sytuacja materialna i rodzinna nakazywałyby przyznanie prawa do lokalu socjalnego. Wprowadzone zaś wspomnianą nowelizacją ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przepisy ochronne nie miały zastosowania do mieszkań spółdzielczych. Dlatego też Rzecznik zgłaszając swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zwrócił uwagę, iż ustawodawca w omawianym zakresie w ogóle nie stworzył prawnych gwarancji tego, że rodzina eksmitowana z dotychczas zajmowanego mieszkania na warunkach własnościowego spółdzielczego prawa, która nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, nie będzie bezdomna. W związku z tym doszło – w ocenie Rzecznika – w tym zakresie do naruszenia godności człowieka jak też konstytucyjnej dyrektywy nakazującej władzom publicznym udzielanie pomocy rodzinom wielodzietnym i niepełnym. Trybunał Konstytucyjny w zakresie, w jakim Rzecznik przystąpił do postępowania umorzył to postępowanie⁶⁶⁷ m.in. z uwagi na wejście w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶⁶⁸. Ustawa ta bowiem przyznała prawo do lokalu socjalnego osobom, które spełniały wymienione w niej kryteria, jeżeli przed dniem 31 grudnia 2000 r. zostały objęte orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, (także eksmitowanym z mieszkań spółdzielczych) nakazującym opróżnienie lokalu, a orzeczenie to nie zostało jeszcze wykonana do dnia wejścia w życie ustawy. Jednak także ustawa o ochronie praw lokatorów nie do końca rozwiązała problem osób eksmitowanych bez prawa do lokalu socjalnego przed dniem jej wejścia w życie tj. przed dniem 10 lipca 2001 r. Są to osoby, które zostały objęte orzeczeniem sądowym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r. Dlatego też we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego⁶⁶⁹ Rzecznik postawił zarzut, iż przepis

⁶⁶⁶ *Ustawa z 16.09.1982 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.).*

⁶⁶⁷ *Wyrok z 20.11.2001 r., sygn. akt SK 19/2001.*

⁶⁶⁸ *Ustawa z 21.06.2001 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 733).*

⁶⁶⁹ *Pismo z 11.12.2001 r. RPO/393863/01/V.*

przejściowy ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim wyłącza on uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w tej ustawie (m. in. kobiet w ciąży, bezrobotnych, niepełnosprawnych), jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie to nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. Aktualnie sprawa ta oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁶⁷⁰. W dalszym ciągu Rzecznik nie otrzymał, pomimo kilku monitów⁶⁷¹ merytorycznego stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego dopuszczenia kasacji w sprawach eksmisji z lokali mieszkalnych⁶⁷², które to sprawy w świetle aktualnie obowiązującej procedury są uważane za sprawy mniejszej wagi. W związku z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów oraz brakiem w tej ustawie przepisów przejściowych, ujawnił się problem stosowania przez gminy pod rządami tej ustawy przepisów prawa miejscowego dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁶⁷³ Rzecznik zwrócił uwagę, że wspomniane uchwały rad gmin utraciły swoją moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem gminy nadal podejmują czynności stosując pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów owe nie obowiązujące już uchwały. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Prezes Urzędu nie podzielił poglądu, że wspomniane uchwały utraciły moc obowiązującą⁶⁷⁴ stwierdzając, że gdyby ustawodawca chciał powiązać uchylenie ustawy o najmie lokali mieszkalnych ze skutkiem derogacyjnym wobec aktów prawa miejscowego, musiałby ten związek wyrazić jasno. Argumenty te nie przekonały Rzecznika, który ponownie zwrócił się w tej sprawie, tym razem do Ministra Rozwoju

⁶⁷⁰ *Sygn. akt K. 48/01.*

⁶⁷¹ *Pismo z 25.04.2001 r., 12.07.2001 r., 27.09.2001 r., 18.12.2001 r. RPO/252548/97/V.*

⁶⁷² *Informacja RPO za 2000 rok, str. 131.*

⁶⁷³ *Pismo z 23.08.2001 r. RPO/383485/01/V.*

⁶⁷⁴ *Pismo z 12.09.2001 r. PO/021/219/01.*

Regionalnego i Budownictwa⁶⁷⁵. Jednak Minister podtrzymał pogląd Prezesa Urzędu⁶⁷⁶, że sporne uchwały zachowały moc obowiązującą także pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów wskazując m. in. na skutki praktyczne (m.in. niemożliwość zawierania umów najmu do czasu podjęcia nowych uchwał), jakie mogłyby powstać w wyniku przyjęcia odmiennego stanowiska w tej sprawie. Argumenty te nie przekonały Rzecznika, jednakże z uwagi na brak dalszych środków działania w tej sprawie Rzecznik odstąpił od jej dalszego prowadzenia.

Po raz kolejny Rzecznik podjął działania mające na celu sygnalizację, iż nie istnieje system prawny sprzyjający rozwojowi budownictwa socjalnego oraz przeciwdziałający bezdomności. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury Rzecznik zwrócił uwagę⁶⁷⁷, że w myśl przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do gminy. Gmina na zasadach określonych w tej ustawie ma zapewniać lokale socjalne i zamienne, a także ma zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadziły szeroką ochronę osób zobowiązanych wyrokiem sądowym do opróżnienia zajmowanego lokalu mieszkalnego, znacznie poszerzając krąg osób w takim przypadku uprawnionych do lokalu socjalnego. Gminy nie posiadają zaś stosownych zasobów mieszkaniowych, stąd też powstaje uzasadniona wątpliwość, czy stworzone w ustawie o ochronie praw lokatorów mechanizmy zapobiegania bezdomności osób znajdujących się w trudnej sytuacji rodzinnej, finansowej i zdrowotnej należycie spełnią swoją rolę. Ponadto może dojść do sytuacji, w której wyroki eksmisyjne nie będą w praktyce wykonywane latami. Dlatego – w ocenie Rzecznika – konieczny jest rozwój budownictwa socjalnego. Tymczasem gminy nie posiadają stosownych środków finansowych na samodzielną realizację tego zadania. Stan ten dodatkowo pozostaje w kolizji z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nakładającym na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym poprzez wspieranie budownictwa socjalnego. Obecnie Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra w tej sprawie.

⁶⁷⁵ Pismo z 3.10.2001 r. RPO/383485/01/V.

⁶⁷⁶ Pismo z 9.10.2001 r. SJK/MRRiB/386/2001.

⁶⁷⁷ Pismo z 11.12.2001 r. RPO/394234/01/V.

Rzecznik podjął także bardzo istotny z punktu widzenia ochrony praw obywateli problem braku zewnętrznej kontroli działań gmin w zakresie wyłaniania kandydatów do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych. Zwracając się w tej sprawie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik stwierdził⁶⁷⁸, iż określone przez gminę na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład jej zasobu powinny regulować kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu oraz tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Oznacza to, że organy gminy są umocowane do dokonywania wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Jednakże sam akt wyboru (odmowy wyboru) osoby do zawarcia umowy najmu nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej. W szczególności osobie zainteresowanej, która została pominięta przy dokonywaniu owego wyboru nie służą środki zaskarżenia tej odmowy. Uzasadnia to wniosek, iż działalność gmin w tym zakresie nie podlega kontroli zewnętrznej, za taką nie może bowiem zostać uznana kontrola społeczna sprawowana przez komisję mieszkaniową, która przecież jest wewnętrzną jednostką danej gminy. Dlatego zdaniem Rzecznika sytuacja, w której nie istnieją w prawie zewnętrzne mechanizmy kontroli działalności administracji publicznej w zakresie rozdziału dóbr rzadkich (a takim dobrem w warunkach polskich jest mieszkanie wynajmowane za zapłatą czynszu niekomercyjnego) musi budzić niepokój. Może bowiem okazać się, że dobra te nie są wcale dostarczane osobom najbardziej tego potrzebującym. W stanowisku przekazanym w tej sprawie Rzecznikowi Prezes Urzędu stwierdził⁶⁷⁹, że jego zdaniem ustanowienie kontroli sądowej dokonanego przez gminę wyboru kandydatów do zawarcia umowy najmu byłoby równoznaczne z pozbawieniem gminy prawa dysponowania własnym zasobem mieszkaniowym, a zatem ograniczałoby samodzielność gminy. Rzecznik z oczywistych względów (samodzielność nie może oznaczać wyłączenia pewnego segmentu działalności administracji publicznej spod zewnętrznej kontroli) nie podziela poglądu Prezesa Urzędu, stąd też podejmie dalsze działania w tej sprawie.

⁶⁷⁸ *Pismo z 18.12.2001 r. RPO/395664/01/V.*

⁶⁷⁹ *Pismo z 18.01.2002 r. PO/021/296/2001.*

B.Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

Liczną grupę skarg wpływających do Rzecznika stanowią skargi od właścicieli lokali i budynków mieszkalnych. Po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów dominującym tematem tych skarg jest zachwianie przez ustawodawcę równowagi pomiędzy ochroną praw lokatorów oraz ochroną praw właścicieli. Część zarzutów zawartych w tych skargach została podzielona przez Rzecznika, który w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁶⁸⁰ zwrócił uwagę na problemy poruszane przez właścicieli. Przede wszystkim przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów w istotny sposób ograniczyły swobodę zawierania umów najmu lokali mieszkalnych, gdyż przewidują, że umowa o odpłatne korzystanie z lokalu, z wyjątkiem lokalu socjalnego, może być zawarta na czas oznaczony nie krótszy niż trzy lata. W razie zaś zawarcia umowy na czas krótszy niż trzy lata, umowę uważa się za zawartą na czas nieoznaczony. Taka ingerencja ustawodawcy w treść zawieranych umów osłabia pozycję prawną właścicieli lokali tworząc stan nierówności stron umowy a ponadto będzie prowadzić do obchodzenia prawa. Na właścicieli lokali, którzy chcą wypowiedzieć umowę najmu z powodu zalegania z zapłatą czynszu lub innych opłat nałożony został także obowiązek negocjowania z lokatorem ugody w sprawie zapłaty zaległych i bieżących należności. Jednym z elementów takiej ugody jest postanowienie o umorzeniu naliczonych do dnia jej zawarcia odsetek od zaległych należności. Jeśli zaś ugoda nie zostanie zawarta ze względu na sprzeczne stanowiska stron, za obowiązujące tak jakby ugoda została zawarta, uznaje się propozycje złożone na piśmie przez właściciela. Rozwiązania te stanowią daleko idącą ingerencję ustawodawcy w sferę praw majątkowych właścicieli lokali. Dlatego też Rzecznik poprosił Prezesa Urzędu o wskazanie przyczyn tak istotnego ograniczenia zasady swobody umów w odniesieniu do stosunków prawnych dotyczących odpłatnego używania lokalu mieszkalnego. Odpowiadając Rzecznikowi Prezes Urzędu stwierdził⁶⁸¹, że w jego ocenie w wielu przypadkach krytykowane postanowienia ustawy o ochronie praw lokatorów mogą być korzystne dla właścicieli. Jakkolwiek umowy mogą być zawierane na co najmniej trzy lata, to jednak właściciele mają możliwość określenia terminu długości tej umowy. Ponadto ograniczenie zawierania umów na czas oznaczony stanowi element ochrony

⁶⁸⁰ Pismo z 14.08.2001 r. RPO/384124/01/V.

⁶⁸¹ Pismo z 20.09.2001 r. PO/021/218/01.

praw lokatorów, uniemożliwia zawieranie w krótkim czasie nowych umów i podwyższanie przy tej okazji czynszu. Co do odsetek od zaległych należności Prezes Urzędu zwrócił uwagę, iż umieszczenie tej pozycji w treści proponowanej ugody zależy wyłącznie od woli właściciela lokalu. W konkluzji Prezes Urzędu stwierdził zaś, że ograniczenie zasad swobody umów następuje wyłącznie w zakresie usprawiedliwionym ochroną praw lokatorów. Wpływające w tej sprawie do Rzecznika skargi wskazują jednak, iż wspomniane ograniczenia stanowią istotny hamulec rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce.

Zgodnie z założeniami ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych⁶⁸² miała służyć dofinansowaniu ze środków budżetu państwa oprocentowania kredytów udzielanych przez banki na remonty budynków mieszkalnych. Założeniem tej ustawy była więc także pomoc dla właścicieli budynków mieszkalnych objętych w przeszłości publiczną gospodarką lokalami mająca na celu usunięcie degradacji substancji mieszkaniowej. Jednakże w praktyce, na co Rzecznik wskazał w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁶⁸³, omawiana ustawa w ogóle nie mogła znaleźć zastosowania do właścicieli takich budynków. Dopuszczony bowiem przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów wzrost czynszu najmu nie pokrywa nawet bieżących kosztów eksploatacji budynków mieszkalnych. Tymczasem ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów... w odniesieniu do budynków, w których część lokali zajmowana jest przez najemców przewiduje, że kredyt może zostać udzielony, jeżeli kredytobiorca, składając wniosek o udzielenie kredytu wykaże, iż kredyt w części odpowiadającej stosunkowi powierzchni lokali zajmowanych przez najemców do powierzchni wszystkich lokali w budynku będzie mógł zostać spłacony z wpływów z czynszów za wynajmowane lokale. Jest zaś oczywiste, że w stanie prawnym ukształtowanym ustawą o ochronie praw lokatorów warunek spłaty przez właściciela budynku kredytu z wpływów z czynszów za wynajmowane lokale nie zostanie spełniony. W praktyce więc banki w ogóle nie będą udzielały kredytów właścicielom budynków zasiedlonych w przeszłości na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Zdaniem Rzecznika stan ten godzi w konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo

⁶⁸² *Ustawa z 26.04.2001 r. (Dz. U. Nr 76, poz. 803).*

⁶⁸³ *Pismo z 28.08.2001 r. RPO/387213/01/V.*

prawa. Ustawodawca przyznał bowiem określonej grupie obywateli uprawnienie, które w praktyce ze względu na inne regulacje prawne nie może zostać zrealizowane. Odpowiadając Prezes Urzędu podzielił⁶⁸⁴ ocenę i argumentację Rzecznika. Stwierdził również, iż kierowany przez niego Urząd nie miał realnego wpływu na tą sytuację, gdyż poprawki do ustawy o ochronie praw lokatorów uniemożliwiające właścicielom pobieranie zwiększonych czynszów najmu zostały wprowadzone przy sprzeciwie rządu w trakcie trzeciego czytania ustawy. Obecnie kwestia wzajemnych relacji pomiędzy ustawą o ochronie praw lokatorów, a ustawą do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych utraciła swoją aktualność z uwagi na to, że ta ostatnia ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2002 r.⁶⁸⁵. Nerozwieszony pozostał natomiast problem pomocy dla właścicieli budynków mieszkalnych w usunięciu negatywnych skutków prowadzonej w przeszłości publicznej gospodarki lokalami stanowiącymi ich własność. W związku z licznymi skargami właścicieli budynków mieszkalnych Rzecznik zwrócił się także do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując mechanizmy podwyższania czynszu najmu lokali mieszkalnych przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów⁶⁸⁶. Rzecznik we wniosku wskazał, że ustawodawca nałożył na właścicieli budynków mieszkalnych szereg obowiązków, które nie zostały w jakikolwiek sposób powiązane z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i utrzymania budynków mieszkalnych. Prowadzi to do wniosku, iż wprowadzone tą ustawą ograniczenia mają charakter arbitralny. Na ustawodawcy spoczywa natomiast obowiązek ukształtowania wzajemnych relacji wynikających ze stosunków prawnych łączących właścicieli z lokatorami w taki sposób, aby zostały zachowane konstytucyjne gwarancje ochrony praw obu tych kategorii obywateli. Zachwianie owej równowagi powoduje, że dana regulacja zależnie od jej treści musi zostać uznana za naruszającą prawa jednej z wymienionych kategorii podmiotów, w tym przypadku właścicieli budynków mieszkalnych. Jednym bowiem ze składników treści prawa własności jest możliwość pobierania pożytków z rzeczy. Niewątpliwie ustawodawca ma możliwość

⁶⁸⁴ *Pismo z 4.10.2001 r. PO/021/226/01.*

⁶⁸⁵ *Art. 14 pkt 3 ustawy z 21.11.2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 134, poz. 1509).*

⁶⁸⁶ *Wniosek z 11.12.2001 r. RPO/393863/01/V.*

wprowadzenia ograniczeń w pobieraniu pożytków kierując się - jak w tym przypadku – potrzebą ochrony praw lokatorów, jednak ograniczenia te nie mogą sięgać tak daleko, że własność z woli ustawodawcy zacznie właścicielowi przynosić straty⁶⁸⁷.

Kontynuowana była przez Rzecznika sprawa braku przepisów regulujących eksploatację i utrzymanie schronów i budowli ochronnych w budynkach zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe⁶⁸⁸. Udzielając w tej sprawie Rzecznikowi odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził⁶⁸⁹, że do czasu nowelizacji przepisów dotyczących obrony cywilnej, kwestia ponoszenia kosztów utrzymania budowli ochronnych, powinna być ustalona w drodze porozumienia pomiędzy właścicielami, a właściwym terytorialnie szefem obrony cywilnej. W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra⁶⁹⁰ prosząc o informacje, czy i jakie działania zostały podjęte w celu dostatecznego uregulowania problemu. Minister stwierdził⁶⁹¹, iż będzie to możliwe wraz z uchwaleniem ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju. Tymczasem do tej ustawy Prezydent RP zgłosił weto, co wobec zakończenia kadencji parlamentu spowodowało, iż ustawa nie weszła w życie. Dlatego też Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁹², który poinformował⁶⁹³, że obecnie trwają prace nad pakietem ustaw o kwalifikowanych stanach nadzwyczajnych. Rozważa się w związku z tym kompleksowe uregulowanie problematyki dotyczącej budowli ochronnych. W sygnalizowanej w poprzedniej informacji⁶⁹⁴ sprawie właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały w przeszłości zasiedlone przez funkcjonariuszy Służby Więziennej Rzecznik pomimo skierowania kilku monitów do Ministra

⁶⁸⁷ *Aktualnie wniosek Rzecznika oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny, Sygn. akt K. 48/01.*

⁶⁸⁸ *Informacja RPO za 2000 rok, str. 136.*

⁶⁸⁹ *Pismo z 10.01.2001 r. SMP-2327/2000/MC.*

⁶⁹⁰ *Pismo z 4.04.2001 r. RPO/349299/00/V.*

⁶⁹¹ *Pismo z 3.07.2001 r. SMDG-1971/2001/ŁK.*

⁶⁹² *Pismo z dnia 4.12.2001 r. RPO/349299/00/V.*

⁶⁹³ *Pismo z dnia 8.01.2002 r. SMP-674/2001/EN.*

⁶⁹⁴ *Informacja RPO za 2000 rok, str. 136.*

Sprawiedliwości⁶⁹⁵ nie uzyskał odpowiedzi, w jaki sposób właściciele ci mogą odzyskać prawo dysponowania lokalami. Kwestia zakresu ochrony prawa własności była także przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe⁶⁹⁶ nakładającego na właścicieli lokali zakładowych nabytych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, na wniosek lokatora, obowiązek przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem jedynie wartości zwiększonej o poniesione nakłady⁶⁹⁷. Trybunał Konstytucyjny stwierdził⁶⁹⁸, że zakwestionowany przepis narusza konstytucyjne zasady ochrony prawa własności.

C.Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

Po uchwaleniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁶⁹⁹ do Rzecznika wpłynęły bardzo liczne skargi od członków tych spółdzielni kwestionujących poszczególne rozwiązania ustawy. Z ostrą krytyką spotkał się przepis tej ustawy, zgodnie z którym większość będących członkami spółdzielni właściciele lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości może podjąć uchwałę o utworzeniu nowej spółdzielni. Według skarżących przepis ten eliminuje z procesu decyzyjnego mającego na celu utworzenie nowej spółdzielni tych członków spółdzielni, którzy nie są właścicielami lokali i zajmują lokale na warunkach spółdzielczego prawa do lokalu. Sprzeciw skarżących budził także przepis stanowiący, iż w wypadku przeniesienia własności lokalu, do którego przed dniem wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługiwało nabywcy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, wpłata różnicy pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i innych spłat nie mogła przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu. Równowartość ta – zdaniem skarżących – została

⁶⁹⁵ Pisma z dnia 25.04.2001 r., 12.07.2001 r., 27.09.2001 r. oraz z 18.12.2001 r. RPO/283954/00/V.

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia 14.04.2000 r.

⁶⁹⁷ Informacja RPO za 2000 rok, str. 137.

⁶⁹⁸ Wyrok z dnia 30.10.2001 r., sygn. akt K. 33/00.

⁶⁹⁹ Ustawa z 15.12.2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27).

ustalona całkowicie arbitralnie. Zagadnienia te Rzecznik przedstawił w wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁷⁰⁰, który poinformował⁷⁰¹, że wadliwa redakcja przepisów dotyczących podziału spółdzielni została dostrzeżona przez posłów, którzy zgłaszają propozycje stosownych zmian w tym zakresie. Natomiast jeśli chodzi o ustanowienie odrębnej własności lokalu, do którego członkowi uprzednio, przed wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przysługiwało lokatorskie prawo do lokalu, to Prezes Urzędu stwierdził, że rzeczywiście różnica między wkładem mieszkaniowym i budowlanym pozostałym do wpłaty, w tym przypadku sięga jedynie równowartości 3% wartości rynkowej lokalu. Uzasadnione jest to jednak tym, iż w przeszłości część kosztów budowy lokali była pokrywana przez państwo. W związku z dalszymi skargami napływającymi w tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją⁷⁰². W szczególności wątpliwości Rzecznika wzbudził przepis omawianej ustawy pozwalający właścicielom lokali na podjęcie uchwały ograniczającej ich obowiązki w zakresie ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Uchwała taka prowadzi zaś do tego, że przypadające na tych właścicieli koszty zostaną pokryte przez innych członków spółdzielni mieszkaniowej, co narusza zasadę równości i zasadę sprawiedliwości społecznej. Ponadto Rzecznik zakwestionował opisane już powyżej zasady tworzenia przez właścicieli lokali nowej spółdzielni. Według tych zasad członkowie spółdzielni nie będący właścicielami, nawet wówczas gdy mieszkają w budynku wydzielanym z dotychczasowej spółdzielni, nie mają prawa głosu w sprawie podziału, co godzi zarówno w zasadę równości wobec prawa jak też w konstytucyjną wolność zrzeszania się. Wreszcie Rzecznik zaskarżył przepis ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którym ustawodawca przyznał w stosunku do spółdzielni roszczenie o przeniesienie własności również tym najemcom pracowni, którzy nie ponieśli lub ponieśli jedynie częściowo nakłady na ich budowę a więc z pominięciem wartości rynkowej. Wniosek Rzecznik został połączony przez Trybunał z wnioskiem grupy posłów dotyczącym ustawy o spółdzielniach

⁷⁰⁰ Pismo z 13.02.2001 r. RPO/364522/01/V.

⁷⁰¹ Pismo z 16.02.2001 r. PO/021/10/01.

⁷⁰² Wniosek z 3.04.2001 r. RPO/364522/01/V.

mieszkaniowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził⁷⁰³, iż tylko niektóre zakwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją. W szczególności Trybunał uznał, że narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności norma prawna nakazująca spółdzielni mieszkaniowej przeniesienie własności lokalu, do którego nabywcy przed dniem wejścia w życie ustawy przysługiwało nabywcy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, po wpłacie różnicy pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i innych spłat w kwocie nie przekraczającej równowartości 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu. Trybunał uznał również, iż do naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności doszło poprzez przyznanie roszczenia o nabycie pracowni tym ich najemcom, którzy nie ponieśli bądź też ponieśli jedynie w ograniczonym zakresie koszty budowy tych pracowni. Jeszcze przed rozpoznaniem sprawy przez Trybunał Konstytucyjny Rzecznik wskazywał⁷⁰⁴ Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na kolejne problemy związane z wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawa ta doprowadziła do niedopuszczalnego zróżnicowania kręgu osób uprawnionych do żądania przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego na uprzywilejowanych zasadach. Żądanie takie bowiem służy tylko tym nabywcom, którym przed dniem jej wejścia w życie przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Oznacza to, iż nie będzie ono przysługiwało np. osobom bliskim zmarłego członka spółdzielni. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że po wejściu w życie omawianej ustawy spółdzielnia nie może już ustanawiać spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Stąd też w praktyce wyłoniły się trudności w realizacji zawartych już przez członków spółdzielni umów, bowiem w ustawie brak jest przepisów przejściowych, które regulowałyby to zagadnienie. Wreszcie rozwiązanie zawarte w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych kwestionują osoby, które założyły księgi wieczyste dla własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Ustawa stanowi bowiem, że z chwilą założenia księgi wieczystej dla lokalu stanowiącego przedmiot odrębnej własności w następstwie zawarcia przez członka ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokalu, księgę wieczystą prowadzoną dla ograniczonego prawa rzeczowego

⁷⁰³ Wyrok z 29.05.2001 r., sygn. akt K. 5/01, OTK z 2001 r. Nr 4, poz. 87.

⁷⁰⁴ Pismo z 17.05.2001 r. RPO/377310/01/V.

(własnościowego prawa do lokalu) zamyka się. W ten sposób ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych całkowicie odmiennie uregulowała materię, która uprzednio była objęta korzystniejszą regulacją, zawartą w ustawie o księgach wieczystych i hipotece⁷⁰⁵. W odpowiedzi Prezes Urzędu stwierdził⁷⁰⁶, że wobec treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego kwestia preferencyjnych zasad ustanawiania odrębnej własności lokali na rzecz tych osób, którym przed wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych służyło lokatorskie prawo do lokalu, utraciła swoją aktualność. Ponadto w ocenie Prezesa Urzędu wobec jednoznacznego zakazu zawarte w ustawie, uniemożliwiającego pod jej rządami ustanawianie własnościowych praw do lokali, strony takich umów powinny dostosować do obecnie obowiązującego prawa. Z aprobatą Prezes Urzędu odniósł się do potrzeby ujednoczenia przepisów dotyczących ksiąg wieczystych dla ograniczonych praw rzeczowych. W jego ocenie kwestię tą rozwiąże nowelizacja ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Rzeczywiście ten ostatni problem został rozwiązany ustawą o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie⁷⁰⁷. Po wprowadzonych zmianach w razie przekształcenia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności, księga wieczysta prowadzona dla ograniczonego prawa rzeczowego staje się księgą wieczystą dla nieruchomości. Tak więc w myśl zasady *lex posterior derogat legi priori* zastosowanie znajdzie znowelizowany przepis ustawy o księgach wieczystych i hipotece, a nie przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W kolejnym wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁷⁰⁸ Rzecznik wskazał na brak czytelnych zasad ponoszenia kosztów w zakresie scalenia, podziału rozgraniczenia albo połączenia nieruchomości spółdzielczych. Z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że jeśli spółdzielnia podejmie wymienione w tej ustawie czynności w terminie 10 miesięcy od dnia jej wejścia w życie i wystąpi ze stosownym wnioskiem, koszty związane ze scaleniem i podziałem, w tym uzasadnione koszty prac geodezyjnych poniesie Skarb Państwa. W przeciwnym

⁷⁰⁵ Ustawa z 6.07.1982 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm.).

⁷⁰⁶ Pismo z 12.06.2001 r. PO/021/120/01.

⁷⁰⁷ Ustawa z 11.05.2001 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 635).

⁷⁰⁸ Pismo z 13.11.2001 r. RPO/389784/01/V.

wypadku koszty te ponosi spółdzielnia. Przepisy te są jednak praktycznie nie wykonalne. Ustawa nie zawiera bowiem żadnych wskazówek co do tego, w jaki sposób spółdzielnia może uzyskać od Skarbu Państwa zwrot poniesionych kosztów, a jej przepisy w ogóle nie określają trybu ubiegania się o zwrot kosztów. Nie wiadomo, jaki organ jest tu właściwy, w jakim terminie należy złożyć wniosek w tej sprawie oraz jakie dokumenty musi przedstawić spółdzielnia. Prezes Urzędu podzielił pogląd⁷⁰⁹, że omówione regulacje prawne nasuwają wątpliwości. Powiadomił także, iż opracowany przez rząd pakiet ustaw okołobudżetowych zawiera propozycje zmian w tym zakresie. Zmiany te zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne...⁷¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Rzecznika dotyczący niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze regulujących problematykę własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu⁷¹¹. Trybunał podzielił zarzuty Rzecznika i stwierdził⁷¹², iż regulacja, według której spółdzielcze prawo do lokalu może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę ochrony praw majątkowych. Za niekonstytucyjny Trybunał uznał także przepis Prawa spółdzielczego nakładający na rozwiedzionych małżonków obowiązek dokonywania tzw. czynności zachowawczych pod rygorem wygaśnięcia przysługującego im prawa majątkowego. Trybunał uznał również, że zakwestionowane przepisy Prawa spółdzielczego, zgodnie z którymi wynajmowanie lub oddawanie w bezpłatne używanie części lub całości lokalu mieszkalnego wymaga zgody spółdzielni są niezgodne z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych.

D.Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

Wciąż wiele spraw mieszkaniowych podejmowanych przez Rzecznika dotyczy funkcjonariuszy służb mundurowych. Jest to wynikiem dość niskiej jakości przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. Przykładem tego może być sprawa przekwaterowywania przez organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej po wypowiedzeniu umowy najmu byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tym

⁷⁰⁹ Pismo z 23.11.2001 r. PO/021/273/01.

⁷¹⁰ Ustawa z 21.12.2001 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1802).

⁷¹¹ Informacja RPO za 2000 rok, str. 138-139.

⁷¹² Wyrok z 29.06.2001 r., sygn. akt K. 23/00.

zakresie prawomocnego wyroku sądowego nakazującego opróżnienie lokalu. Sprawa ta w przeszłości była już podejmowana przez Rzecznika. Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny orzekł⁷¹³, że jeden z przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁷¹⁴ w zakresie, w jakim upoważnia dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego, jest niezgodny z Konstytucją. Mogłoby się więc wydawać, iż wskazany wyrok przesądza ostatecznie o tym, iż analogiczne regulacje prawne nie mogą być wprowadzane do obrotu prawnego. Niestety tak nie jest, gdyż rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową⁷¹⁵ zawiera przepis odpowiadający swojej treścią zakwestionowanemu przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym Rzecznik został zmuszony do wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej⁷¹⁶ o uchylenie niezgodnego z Konstytucją przepisu rozporządzenia. W odpowiedzi Minister poinformował⁷¹⁷, iż w resorcie został przygotowany projekt nowelizacji rozporządzenia przewidujący wyeliminowanie krytykowanej przez Rzecznika normy prawnej. Jednakże zmiana ta nie nastąpiła. W efekcie Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁷¹⁸ o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych. W wystąpieniu do Ministra Skarbu Państwa⁷¹⁹ Rzecznik zwrócił uwagę, na istotne wady legislacyjne jakie zawiera ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu nadanym ustawą o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących

⁷¹³ Wyrok z 2.06.1999 r., sygn. akt K. 34/98, OTK z 1999 r. Nr 5, poz. 94.

⁷¹⁴ Ustawa z 22.06.1995 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.).

⁷¹⁵ Rozporządzenie z 28.04.2000 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 471).

⁷¹⁶ Pismo z 18.01.2001 r. RPO/363906/01/V.

⁷¹⁷ Pismo z 6.03.2001 r. 303/9/2001/DP/MM.

⁷¹⁸ Wniosek z 1.08.2001 r. RPO/320088/01/V.

⁷¹⁹ Pismo z 8.02.2001 r. RPO/363903/01/V.

własnością Skarbu Państwa⁷²⁰. Zgodnie z przepisami tej ustawy ulgi przy nabyciu lokalu mieszkalnego (kwatery) przysługiwały wyłącznie osobom uprawnionym w rozumieniu ustawy oraz osobom bliskim pozostałym w lokalu po śmierci pracownika wojska lub byłego pracownika wojska. Prawa do skorzystania z ulgi zostali pozbawieni natomiast pracownicy wojska lub byli pracownicy wojska, nie byli oni bowiem osobami uprawnionymi w rozumieniu przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Taka regulacja prawna spowodowała, iż paradoksalnie prawo do ulg przysługiwało osobom bliskim pozostałym w lokalu po śmierci pracownika wojska, nie przysługiwało ono zaś samym pracownikom wojska. Stan ten – w ocenie Rzecznika – godził w zasadę równości wobec prawa, dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra o podjęcie działań w celu zmiany kwestionowanych przepisów. Minister podzielił pogląd Rzecznika⁷²¹ i powiadomił, że zostały podjęte prace legislacyjne w celu doprowadzenia do stanu zgodności z Konstytucją. Zapowiadane przez Ministra zmiany zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP...⁷²².

Z nadsyłanych do Rzecznika skarg wynikało, że w oparciu o przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP terenowe oddziały Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wystawiają tytuły wykonawcze bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego zasądzającego na ich rzecz należności z tytułu zaległych czynszów i opłat, a następnie samodzielnie jako wierzyciele przystępują do egzekwowania tych należności. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej⁷²³ Rzecznik zakwestionował normę prawną zawartą w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP pozwalającą na tego typu działania organom Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W myśl bowiem ogólnych zasad, to na wierzycielu, w razie nieuiszczenia należności, ciąży obowiązek skierowania sprawy do sądu i uzyskania prawomocnego wyroku, umożliwiającego egzekwowanie tych należności. Tymczasem rozwiązanie zawarte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych, w niczym nieuzasadniony sposób faworyzując państwową osobę, prawną jaką jest Wojskowa Agencja

⁷²⁰ Ustawa z 15.12.2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24).

⁷²¹ Pismo z 22.02.2001 r. DP-MB-023-247/00.

⁷²² Ustawa z 6.07.2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 877).

⁷²³ Pismo z 23.05.2001 r. RPO/365976/01/V.

Mieszkaniowa. Minister nie podzielił poglądów Rzecznika⁷²⁴. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się o rozstrzygnięcie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego⁷²⁵. Wniosek oczekuje na rozpatrzenie⁷²⁶. W związku z praktyką polegającą na nieuwzględnianiu przez Wojskową Agencję Mieszkaniową przy sprzedaży kwater ulg kombatanckich przewidzianych w ustawie o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁷²⁷, Rzecznik wystąpił do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁷²⁸. W wystąpieniu zwrócił uwagę, że praktyka taka narusza wymienioną ustawę. W odpowiedzi Prezes Agencji stwierdził⁷²⁹, iż według niego uwzględnienie ulgi kombatanckiej mogłoby spowodować, że łącznie z zastosowaniem ulg przy sprzedaży kwatery przewidzianych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP taka sprzedaż byłaby w istocie darowizną. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Prezesa Agencji wskazując⁷³⁰, że pogląd Prezesa opiera się na błędnym założeniu, iż zniżki z tytułu uprawnień kombatanckich oraz zniżki przysługujące na podstawie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP sumuje się. Tymczasem zniżka kombatancka przysługuje od ceny zakupu, którą stanowi kwota do zapłaty, jaka pozostała po zastosowaniu bonifikat przewidzianych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Dotychczas, pomimo ponaglenia⁷³¹, Rzecznik nie otrzymał w tej sprawie odpowiedzi.

Do Rzecznika wpływają także skargi od osób bliskich żołnierzy zawodowych, które po śmierci żołnierza nie są w stanie zrealizować prawa do kwatery. Prawa tego nie nabywają mianowicie członkowie rodziny zmarłego żołnierza, który zrezygnował z przydzielonej mu już kwatery w zamian za wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, a świadczenie to nie zostało mu wypłacone do chwili jego śmierci, pomimo że kwatery

⁷²⁴ *Pismo z 17.07.2001 r. 303/46/2001/DP/MM.*

⁷²⁵ *Wniosek z 9.10.2001 r. RPO/365976/01/V.*

⁷²⁶ *Sygn. akt K. 35/01.*

⁷²⁷ *Ustawa z 24.01.1991 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.).*

⁷²⁸ *Pismo z 22.06.2001 r. RPO/371528/01/V.*

⁷²⁹ *Pismo z 25.07.2001 r. BP-GSP-076-11/01.*

⁷³⁰ *Pismo z 3.08.2001 r.*

⁷³¹ *Pismo z 21.01.2002 r.*

została uprzednio przekazana Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W piśmie skierowanym do Ministra Obrony Narodowej⁷³² Rzecznik zwrócił uwagę, iż omawianym przypadkiem ekwiwalent pieniężny nie został wypłacony wyłącznie z powodu braku środków finansowych na ten cel i negatywnych skutków tego zjawiska nie powinny ponosić osoby bliskie osobom uprawnionym. Minister uznał⁷³³, że w sytuacji, gdy osoba uprawniona do kwatery posiadała kwaterę, którą następnie zdała, ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery powinien zostać wypłacony osobom, które w przypadku wspólnego zamieszkiwania w kwaterze z żołnierzem przed jego śmiercią nabyłyby prawo do tej kwatery. Rzecznik zwrócił także⁷³⁴ uwagę Ministra Obrony Narodowej, iż obowiązujący stan prawny dotyczący wstrzymania wypłaty równoważników mieszkaniowych na rzecz żołnierzy zawodowych pozostaje w kolizji z konstytucyjnymi standardami stanowienia prawa. Żaden przepis ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie określa, w jakich sytuacjach możliwe jest wstrzymanie wypłaty równoważnika mieszkaniowego na rzecz osoby uprawnionej. Czynią to natomiast – bez upoważnienia ustawowego – przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych⁷³⁵. Odpowiadając Rzecznikowi Minister przedstawił powody⁷³⁶, które uzasadniały wprowadzenie przepisów dotyczących wstrzymania wypłaty równoważników. Stwierdził jednak także, że zostaną podjęte prace legislacyjne zmierzające do zmiany kwestionowanych przez Rzecznika przepisów rozporządzenia. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Na tle skarg nadchodzących od funkcjonariuszy policji ujawnił się także problem legalności niektórych upoważnień zawartych w ustawie o Policji⁷³⁷ dotyczących wydawania rozporządzeń regulujących sprawy mieszkaniowe policjantów. Co prawda

⁷³² Pismo z 25.07.2001 r. RPO/374316/01/V.

⁷³³ Pismo z 30.08.2001 r. RPO/374316/01/V.

⁷³⁴ Pismo z 23.08.2001 r. RPO/387026/01/V.

⁷³⁵ Rozporządzenie z 19.03.1996 r. (Dz. U. Nr 37, poz. 165 ze zm.).

⁷³⁶ Pismo z 21.11.2001 r. 303/67/2001/DP/MM.

⁷³⁷ Ustawa z 6.04.1990 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.).

celem ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP... było dostosowanie upoważnień zawartych m. in. w ustawie o Policji do wymogów Konstytucji, jednakże cel ten – w ocenie Rzecznika – nie został w całości zrealizowany. Dlatego w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷³⁸ Rzecznik wskazał na, w dalszym ciągu, blankietowy charakter tych upoważnień. Tymczasem niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które uprawnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma bezpośrednich wskazówek. Rzecznik oczekuje w tej sprawie na stanowisko Ministra. Kontynuowane były ponadto działania Rzecznika w sprawie kolejności przydziału kwater na rzecz żołnierzy⁷³⁹. Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁴⁰ o stwierdzenie, że przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, regulujące tę sprawę, wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁴¹. Po interwencjach Rzecznika⁷⁴² rozwiązana została sprawa niedopuszczalnego zróżnicowania zasad ustalania wysokości świadczenia umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego w zależności od rodzaju pełnionej przez żołnierza zawodowego służby (stałej bądź kontraktowej). Zróżnicowanie to zostało zlikwidowane nowym rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego⁷⁴³.

⁷³⁸ *Pismo z 18.12.2001 r. RPO/395725/01/V.*

⁷³⁹ *Informacja RPO za 2000 rok, str. 141-142.*

⁷⁴⁰ *Wniosek z 1.08.2001 r. RPO/320088/01/V.*

⁷⁴¹ *Sygn. akt U. 4/01.*

⁷⁴² *Informacja RPO za 2000 rok, str. 142-143.*

⁷⁴³ *Rozporządzenie z 8.10.2001 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1302).*

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

Wejście w życie ustawy 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 spowodowało znaczny wpływ skarg do Rzecznika. I tak pracownicy, emeryci i renciści PKP zakwestionowali fakt, iż nie zostali objęci tą ustawą, która przewiduje dalej idące ulgi przy zakupie mieszkań niż ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP⁷⁴⁴. Ta ostatnia ustawa nie pozwala bowiem na łączenie ulg z tytułu czasu pracy w przedsiębiorstwie i czasu najmu lokalu mieszkalnego. Kierując w tej sprawie wystąpienie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁷⁴⁵ Rzecznik stwierdził, że ustawodawca wyłączając pracowników PKP spod działania ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych naruszył zasadę równości wobec prawa. Minister podzielił ten zarzut⁷⁴⁶ i poinformował, że zostały podjęte działania w celu usunięcia sygnalizowanych przez Rzecznika naruszeń Konstytucji. Zmiany zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP⁷⁴⁷ i polegają na zrównaniu pracowników PKP w zakresie ulg przy zakupie mieszkań z pracownikami innych przedsiębiorstw objętych ustawą o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... Natomiast w związku z analogicznymi skargami pracowników Lasów Państwowych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska⁷⁴⁸. Rzecznik wskazał, że w odróżnieniu od osób objętych działaniem tej ustawy cena sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz pracownika (byłego pracownika) Lasów Państwowych nie może być pomniejszona o zniżki wynikające z okresu najmu tego lokalu, co wynika z przepisów ustawy o lasach⁷⁴⁹. Ponadto maksymalna zniżka nie

⁷⁴⁴ Ustawa z 8.09.2000 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 948).

⁷⁴⁵ Pismo z 14.02.2001 r. RPO/364097/01/V.

⁷⁴⁶ Pismo z 6.04.2001 r. TK2TS/420/179/01.

⁷⁴⁷ Ustawa z 27.07.2001 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 1086).

⁷⁴⁸ Pismo z 6.03.2001 r. RPO/368657/01/V.

⁷⁴⁹ Ustawa z 28.09.1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679).

może być większa niż 90% ustalonej ceny, podczas gdy zniżka wynikająca z ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... może sięgać 95%. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, iż przewidziane ustawą o lasach preferencje są mniej korzystne dla zainteresowanych osób niż warunki wynikające z ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... Minister uznał⁷⁵⁰, że może zachodzić obawa, czy w omawianym zakresie nie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Stąd też zostały podjęte działania legislacyjne w celu objęcia pracowników Lasów Państwowych preferencjami wynikającymi z ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... Nastąpiło to po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych...⁷⁵¹.

W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik stwierdził⁷⁵², iż ustawa o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... w swoim założeniu miała umożliwić nabycie na preferencyjnych warunkach zajmowanych mieszkań przez pracowników niektórych zakładów pracy. W odniesieniu do tych pracowników zostały rozbudzone nadzieje, iż kosztem niewielkiego nakładu finansowego (obniżka ceny sprzedaży może sięgać nawet 95%) staną się oni właścicielami zajmowanych mieszkań. Jednak zawarta w tej ustawie definicja „osoby uprawnionej” uzasadnia wniosek, że tylko nieliczne osoby będą mogły skorzystać z jej dobrodziejstw. W świetle tej definicji przez osobę uprawnioną należy bowiem rozumieć pracownika lub byłego pracownika zbywcy, który zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nie oznaczony lub decyzji administracyjnej o przydziale. Tymczasem mieszkania związane ze stosunkiem pracy wynajmowane były na czas oznaczony, co oznacza, że osoby takie nie spełniają warunków zawartych w ustawie o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... Ten stan rzeczy – w ocenie Rzecznika – stawia pod znakiem zapytania sens całej ustawy, skoro większość zainteresowanych osób, które z założenia miały być jej beneficjentami, nie będzie mogła skorzystać z zawartych w niej

⁷⁵⁰ Pismo z 24.04.2001 r. Dlon-023-12/2001.

⁷⁵¹ Ustawa z 23.08.2001 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 1118).

⁷⁵² Pismo z 3.04.2001 r. RPO/373590/01/V.

przywilejów przy nabywaniu zajmowanych mieszkań. W odpowiedzi przesłanej Rzecznikowi⁷⁵³ Prezes Urzędu poinformował, że takie ukształtowanie kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań było działaniem zamierzonym, a ponadto wskazał, iż zbywca w ogóle nie jest zobowiązany do sprzedaży mieszkań, tylko może to uczynić. Z uwagi na to, iż Prezes Urzędu nie dostrzegł ewidentnych – zdaniem Rzecznika – naruszeń zasady równości wobec prawa, Rzecznik skierował w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁵⁴. We wniosku tym Rzecznik zarzucił, iż przepis ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych.... w zakresie, w jakim wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy, którzy zajmują mieszkania na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony jest niezgodny z zasadą równości. Zarzut naruszenia zasady równości Rzecznik postawił także innemu z przepisów omawianej ustawy, który wyłączył z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań osoby bliskie pracownika lub byłego pracownika zmarłego przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Uzasadniając swoje zarzuty w tym ostatnim zakresie Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa uznaje za osobę uprawnioną wyłącznie osobę bliską pracownikowi lub byłemu pracownikowi, której przysługuje wstąpienie w stosunek najmu mieszkania na podstawie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Oznacza to, iż w niedopuszczalny sposób z tego kręgu zostały wyłączone osoby bliskie najemcy mieszkania zakładowego, które pod rządami obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych Prawa lokalowego pozostały w tym mieszkaniu po śmierci najemcy. Osoby te pod rządami Prawa lokalowego nie wstępowały bowiem w stosunek najmu, lecz nabywały wyłącznie prawo do lokalu zamiennego. Po złożeniu przez Rzecznika w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego parlament ustawą o zmianie ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych...⁷⁵⁵ poszerzył krąg osób uprawnionych. Po pierwsze, za osoby uprawnione zostali uznani pracownicy zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którymi przed 12 listopada 1994 r. zawarta na czas

⁷⁵³ *Pismo z 15.05.2001 r. PO/021/106/2001.*

⁷⁵⁴ *Wniosek z 13.06.2001 r. RPO/373590/01/V.*

⁷⁵⁵ *Ustawa z 23.08.2001 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 1118).*

oznaczony umowy najmu związane ze stosunkiem pracy. Po drugie, ustawodawca zrezygnował z łączenia statusu osoby uprawnionej przysługującego osobom bliskim pracownika z koniecznością wstąpienia w stosunek najmu przez te osoby po śmierci pracownika. Zmiany te w istotny sposób ograniczyły istniejący stan niezgodności z zasadą równości wobec prawa. W tej sytuacji Rzecznik częściowo cofnął wniosek⁷⁵⁶, natomiast podtrzymał wniosek, w zakresie, w jakim przepisy ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... wyłączają 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 listopada 1994 r. W tym zakresie sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁵⁷. Rzecznik zasygnalizował również⁷⁵⁸ Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, że otrzymuje skargi od osób, które są najemcami lokali mieszkalnych w budynkach przedsiębiorstw państwowych (spółek handlowych Skarbu Państwa), w stosunku do których sąd ogłosił upadłość. W takim przypadku sądowe ogłoszenie upadłości oznacza, iż najemcy ci nie mogą nabyć zajmowanych lokali na warunkach określonych w ustawie o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych... Zdaniem Rzecznika, skoro w toku postępowania upadłościowego obowiązkiem syndyka jest likwidacja majątku masy upadłości polegająca na jego sprzedaży, to w procesie tym powinny zostać również uwzględnione interesy osób uprawnionych w rozumieniu ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych.... Prezes Urzędu podzielił ten pogląd⁷⁵⁹. Zmiany w obowiązującym w tym zakresie prawie zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych..., która przesądziła o stosowaniu tej ustawy do przedsiębiorstw i spółek będących w likwidacji lub upadłości.

⁷⁵⁶ Pismo z 7.11.2001 r. RPO/373590/01/V.

⁷⁵⁷ Sygn. akt K. 24/01.

⁷⁵⁸ Pismo z 19.04.2001 r. RPO/374372/01/V.

⁷⁵⁹ Pismo z 6.06.2001 r. PO/021/102/01.

F. Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne

Do Rzecznika napływają skargi od osób prowadzących działalność gospodarczą, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej z powodu braku dochodów z tej działalności bądź uzyskiwania minimalnych dochodów, a mimo to nie mogą skorzystać z możliwości zawieszenia spłaty zaciągniętych w przeszłości kredytów mieszkaniowych. Zawieszenie takie przewidują przepisy ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw⁷⁶⁰. Ustawa określa też pojęcie dochodu dla ustalenia uprawnienia do zawieszenia spłaty kredytu stanowiąc, że za dochód gospodarstwa domowego kredytobiorcy uważa się wszelkie przychody członków tego gospodarstwa po odliczeniu kosztów ich uzyskania, a także po odliczeniu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenia chorobowe. Odmiennie jednak traktuje osoby prowadzące działalność gospodarczą, gdyż za dochód tych osób przyjmuje się kwotę przez nie podaną, nie niższą niż zadeklarowana kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Ta ostatnia kwota nie może jednakże być niższa od wysokości ustalonej w przepisach prawa. W przypadku więc, gdy osoba prowadząca działalność gospodarczą nie osiągnęła żadnego dochodu bądź też osiągnęła dochód niższy od minimalnej kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, nie może ona skorzystać z możliwości zawieszenia spłaty kredytu. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznika wskazał⁷⁶¹, iż takie ukształtowanie sytuacji prawnej osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie możliwości spłaty kredytu narusza zasadę równości wobec prawa. W odpowiedzi Prezes Urzędu poinformował o powodach wprowadzenia krytykowanej przez Rzecznika regulacji (przypadki zaniżania bądź nie wykazywania dochodu przez osoby prowadzące działalność gospodarczą). Zgodził się jednakże z Rzecznikiem, że zdefiniowanie w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych minimalnego dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od dochodu faktycznie uzyskiwanego, prowadzi do naruszenia zasady równości. Poinformował także, że zostaną podjęte działania w celu zmiany w

⁷⁶⁰ Ustawa z 30.11.1995 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.).

⁷⁶¹ Pismo z 29.03.2001 r. RPO/361629/01/V.

tym zakresie ustawy, która jednak nie została zrealizowana. Dlatego Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

Rzecznik kontynuował działania w sygnalizowanej w 2000 r.⁷⁶² sprawie zawartego w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych blankietowego upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie warunków wypłaty premii gwarancyjnej od wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych. W uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zwrócił uwagę, że przekazanie materii związanej z udzielaniem premii gwarancyjnej za pomocą upoważnienia o charakterze blankietowym do uregulowania w drodze rozporządzenia spowodowało, iż o zakresie konstytucyjnych praw obywateli decyduje, w sposób nieskrępowany wytycznymi zawartymi w ustawie, organ władzy wykonawczej⁷⁶³. Trybunał Konstytucyjny podzielił poglądy Rzecznika i uznał⁷⁶⁴, że kwestionowany przepis ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych jest niezgodny z Konstytucją i wyznaczył utratę mocy obowiązującej tego przepisu na dzień 12 sierpnia 2002 r. Do tego czasu w ustawie powinny zostać określone warunki wypłaty premii gwarancyjnej.

G.Sprawy dostaw energii i wody

Do Rzecznika wpływają skargi od odbiorców energii elektrycznej, od których przedsiębiorstwa energetyczne żądają zainstalowania na ich koszt przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego. Koszty te nie są małe, a przedsiębiorstwa żądają wniesienia tych opłat przez osoby, które i tak mają trudności z regularnym opłacaniem należności. W piśmie do Ministra Gospodarki⁷⁶⁵ Rzecznik stwierdził, że przepisy ustawy – Prawo energetyczne⁷⁶⁶ nie określają, na kim spoczywa obowiązek poniesienia kosztów zakupu i instalacji układu pomiarowo-rozliczeniowego. Czynią to natomiast przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów

⁷⁶² Informacja RPO za 2000 rok, str. 145.

⁷⁶³ Informacja RPO za 2000 rok, str. 145.

⁷⁶⁴ Wyrok z 13.11.2001 r., sygn. akt K. 16/01.

⁷⁶⁵ Pismo z 2.01.2001 r. RPO/361861/01/V.

⁷⁶⁶ Ustawa z 10.04.1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.).

jakościowych obsługi odbiorców⁷⁶⁷, które przewidują, że koszty zakupu i zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego ponosi odbiorca. Zdaniem Rzecznika brak jest w ustawie – Prawo energetyczne wyraźnego upoważnienia do uregulowania tej materii w akcie wykonawczym. Minister nie podzielił⁷⁶⁸ tego poglądu. Minister stwierdził, że poprzez użycie w upoważnieniu ustawowym zwrotu „rozporządzenie powinno określać w szczególności” przepis ten ma charakter katalogu otwartego, co oznacza, że nie zawiera wszystkich elementów jakie powinny być zamieszczone w rozporządzeniu. Rzecznik nie zgadza się z tym stanowiskiem, dlatego też podejmie dalsze działania w sprawie.

W jednej ze skarg został podniesiony problem zwalniania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Zgodnie z Prawem energetycznym Prezes może zwolnić przedsiębiorstwo z takiego obowiązku, jeżeli stwierdzi, że działa ono na rynku konkurencyjnym. Jednakże żaden przepis Prawa energetycznego nie zawiera legalnej definicji pojęcia „rynek konkurencyjny”. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁹ do Prezesa Urzędu Regulacji o wyjaśnienie, jakimi kryteriami kieruje się on uznając dany rynek za konkurencyjny. Odpowiadając Prezes Urzędu stwierdził⁷⁷⁰, iż rzeczywiście w Prawie energetycznym brak jest kryteriów uznania rynku za rynek konkurencyjny. Powoduje to co prawda, że decyzja ma charakter uznaniowy, jednak nie oznacza to dowolności. W związku z tym Rzecznik przedstawił omawiany problem Ministrowi Gospodarki⁷⁷¹ wskazując, że kwestia określenia pojęcia „rynek konkurencyjny” ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej. Minister Gospodarki poinformował Rzecznika⁷⁷², iż opracowany został projekt nowego Prawa energetycznego, który m.in. bliżej określa kryteria uznawania danego rynku za rynek konkurencyjnych. Jednak zmiany w tym zakresie nie zostały dotychczas przyjęte.

⁷⁶⁷ *Rozporządzenie z 25.09.2000 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 957).*

⁷⁶⁸ *Pismo z 31.01.2001 r.*

⁷⁶⁹ *Pismo z 10.01.2001 r. RPO/356535/00/V.*

⁷⁷⁰ *Pismo z 19.01.2001 r.*

⁷⁷¹ *Pismo z 19.09.2001 r. RPO/356535/01/V.*

⁷⁷² *Pismo z 18.10.2001 r. DE-3/5/6-076/517/JM/01/2394W.*

Na tle wpływających do Rzecznika skarg ujawnił się także problem obowiązywania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i odprowadzanie ścieków⁷⁷³. Upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane to rozporządzenie zostało zmienione ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁷⁷⁴, zaś przepisy wykonawcze wydane na podstawie tego zmienionego upoważnienia zachowywały swoją moc jedynie do dnia 30 czerwca 2000 r. Stąd też Rzecznik zwrócił uwagę⁷⁷⁵ Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, że w tym zakresie brak jest obecnie regulacji prawnych na poziomie aktu wykonawczego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest powstanie zagrożenia dla praw obywateli będących odbiorcami wody. Są oni narażeni na dowolne i niczym nieskrępowane, właśnie z uwagi na brak przepisów szczegółowych, praktyki dostawców wody, którzy dodatkowo są z reguły monopolistami na lokalnych rynkach. Prezes Urzędu potwierdził⁷⁷⁶ sygnalizowany przez Rzecznika stan rzeczy. Poinformował także, że były prowadzone prace nad nowym rozporządzeniem, jednak z uwagi na to, iż ustawowe upoważnienie zawarte w Prawie wodnym⁷⁷⁷ nie zawierało wytycznych (a więc było niezgodne z Konstytucją) prace te zostały zaniechane. Został jednakże przygotowany projekt ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, którego elementem są m. in. zasady ustalania taryf za usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Ustawa ta została uchwalona przez parlament⁷⁷⁸.

Rzecznik sygnalizował⁷⁷⁹ ponadto Ministrowi Gospodarki problematykę stosowania w lokalach mieszkalnych dla celów rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej nagrzewnikowych podzielników kosztów, wskazując na potrzebę stworzenia przepisów

⁷⁷³ *Rozporządzenie z 18.12.1996 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 716 ze zm.).*

⁷⁷⁴ *Ustawa z 21.01.2000 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 136).*

⁷⁷⁵ *Pismo z 27.02.2001 r. RPO/350003/01/V.*

⁷⁷⁶ *Pismo z 6.03.2001 r. GK-1-021-16/01/BM/181.*

⁷⁷⁷ *Ustawa z 24.10.1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).*

⁷⁷⁸ *Ustawa z 7.06.2001 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 747).*

⁷⁷⁹ *Pismo z 17.05.2001 r. RPO/360555/01/V.*

regulujących sposób funkcjonowania i użytkowania systemów rozliczeniowych wykorzystujących odczyty owych podzielników. Minister nie podzielił jednak⁷⁸⁰ poglądu, że uregulowanie takie jest niezbędne. Zdaniem Ministra wobec ogromnego zróżnicowania stanu technicznego budynków i występujących rozwiązań technicznych, ustalenie szczegółowych i uniwersalnych zasad rozliczeń kosztów zakupu ciepła dostarczanego do budynku jest niemożliwe. Jednak wpływające do Rzecznika skargi wskazują, że dotychczasowy system rozliczeń w tym zakresie cechuje się dużą dowolnością, a ponadto uniemożliwia skuteczną weryfikację tych rozliczeń. Stąd też Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

12. Obrót nieruchomościami i problematyka prawa budowlanego

A. Mienie „zabużańskie”

W dalszym ciągu wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy dotyczące mienia „zabużańskiego”. Przede wszystkim zainteresowani zwracali uwagę na budzącą zastrzeżenia praktykę stosowaną przez starostwa powiatowe, polegającą na zamieszczaniu w ogłoszeniach o przetargu pisemnym nieograniczonym na zbycie nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa dodatkowego warunku – zapłaty w formie gotówki, co z góry eliminowało z przetargu „zabużan” uprawnionych do ekwiwalentu, gdyż z natury rzeczy ekwiwalent ma służyć nabyciu bezgotówkowemu. W ocenie Rzecznika zastrzeżenie w ogłoszeniu takiego warunku stawiało pod znakiem zapytania zgodność § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości (...) z art. 2 Konstytucji. Wskazany przepis rozporządzenia nie regulował bowiem samodzielnie sposobu wykonania uprawnień przyznanych ustawą, co miał czynić, lecz odsyłał do innego rozporządzenia, które również nie wykonywało ustawy w sposób właściwy, czyniąc prawo przyznane „zabużanom” w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 212) iluzorycznym. Tego typu uwagi przekazał Rzecznik Prezesowi Rady Ministrów⁷⁸¹ prosząc jednocześnie o ustosunkowanie się do informacji prasowych o planowanym rozszerzeniu zasobu nieruchomości przeznaczonych do zaspokajania roszczeń „zabużan” np. o mienie

⁷⁸⁰ Pismo z 29.05.2001 r.

⁷⁸¹ RPO/376474/01/IV z 30.05.2001 r.

pozostające w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W odpowiedzi przekazanej 22 sierpnia 2001 r Rzecznikowi przez ówczesnego p.o. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast poinformowano, że uznając zasadność uwag Rzecznika w dniu 21 sierpnia 2001 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z dnia 13 stycznia 1998 r., w którym m.in. wprowadzono zakaz wyłączania zapłaty ceny nieruchomości w sposób określony w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W zmienionym rozporządzeniu znalazł się również zapis, iż obok samych starostów powiatowych także inne podmioty, z mocy odrębnych przepisów dysponujące nieruchomościami publicznymi mają być uprawnione do rozporządzania mieniem nieruchomym Skarbu Państwa i zapewnić bardziej efektywną realizację ekwiwalentów za mienie zabużańskie. W praktyce tak się jednak nie stało, gdyż jak wynika z analizy przeprowadzonej w Biurze Rzecznika, potwierdzonej przez podmioty dysponujące mieniem publicznym, aby zamysł autorów rozporządzenia zmieniającego mógł się ziścić, konieczne są zmiany w przepisach ustawowych. Bez nich, ani Agencja Mienia Wojskowego, ani Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie mogą zbywać nieruchomości w zamian za ekwiwalent. Z pytaniem, czy takie zmiany są przewidywane Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów⁷⁸².

B.Nacjonalizacja mienia

Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷⁸³ na przewlekłość postępowań administracyjnych zwłaszcza w sprawach dotyczących przeszłości, toczących się na tle dekretu o reformie rolnej i innych aktów nacjonalizacyjnych. Ze skarg napływających do Rzecznika wynika bowiem, że tego typu postępowania trwają nawet po kilka lat. Rzecznik w swoim wystąpieniu stwierdził, że stanowi to rażące naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o terminach załatwiania spraw. Wprawdzie obywatelowi przysługują określone prawem środki działania w przypadku bezczynności organu administracji, lecz sygnalizowana Rzecznikowi praktyka Ministerstwa wskazuje na masową skalę tego problemu. Opieszałość organów w załatwianiu spraw oraz uchylanie się od wydawania decyzji pozbawia bowiem obywateli możliwości dochodzenia swoich praw przed Naczelnym

⁷⁸² RPO/376474/01/IV z 9.01.2002 r.

⁷⁸³ RPO/369859/01/IV z 15.03.2001 r.

Sądem Administracyjnym, przez co godzi w ich podstawowe prawa obywatelskie. W tej sytuacji, w oparciu o art. 14 pkt 2 ustawy o RPO, Rzecznik zwrócił się do Ministra o podjęcie skutecznych działań mających na celu zmianę stosowanej w Ministerstwie praktyki i zapewnienie respektowania obowiązujących wszystkie organy terminów rozpatrywania spraw. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, iż powodem przekraczania przez Ministerstwo obowiązujących terminów załatwiania spraw jest ogromna ilość przypadków, w których dopuszczono się rażącego naruszenia prawa w powojennym okresie nacjonalizacji mienia (reforma rolna i inne), co powoduje konieczność badania w trybie nadzoru takich przypadków, na wnioski spadkobierców dawnych właścicieli. Są to sprawy szczególnie skomplikowane dowodowo, wymagające zebrania wielu dokumentów, w tym archiwalnych, przeprowadzenia postępowań spadkowych, sporządzenia operatów szacunkowych itd. Uwzględniając jednak uwagi Rzecznika Minister zadeklarował, że podjął działania dyscyplinujące terminowość załatwiania spraw, polegające na przesunięciach kadrowych i reorganizacji, co ma poprawić sytuację w omawianym zakresie.

C.Prawo budowlane

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej⁷⁸⁴ wnosząc o orzeczenie, że art. 48 ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane⁷⁸⁵ jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji R.P. przez to, że narusza zasadę równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych⁷⁸⁶. Rzecznik uznał, że niejako „automatyczny” nakaz rozbiórki obiektu budowlanego wykonanego lub wykonywanego w warunkach samowoli budowlanej, wynikający z art. 48 prawa budowlanego, jest daleko idącym ograniczeniem w korzystaniu z prawa własności i innych praw majątkowych. Ponadto stopień i intensywność ochrony praw wymienionych w art. 64 ust. 2 Konstytucji ustawodawca różnicuje w zależności od tego, jaki czas upłynął od momentu zakończenia budowy obiektu realizowanego w warunkach samowoli budowlanej, stosując zasadę, że im dalej od momentu zakończenia samowolnej budowy, tym ochrona silniejsza (por. art. 49 prawa budowlanego). Po upływie 5 lat od ukończenia samowolnej budowy ustawodawca odstąpił bowiem od

⁷⁸⁴ *Sygn. akt SK 2/2001.*

⁷⁸⁵ *Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.*

⁷⁸⁶ *RPO/363852/01/IV z 13.03.2001 r.*

automatyzmu przy nakazywaniu rozbiórki i pozwolił badać zgodność inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego i warunkami technicznymi. Jeśli te okoliczności nie stoją na przeszkodzie, inwestycja może zostać zalegalizowana. W przekonaniu Rzecznika takie kryterium różnicowania nie da się uzasadnić żadną inną wartością konstytucyjnie chronioną, dlatego w ocenie Rzecznika narusza normę konstytucyjną równej ochrony praw majątkowych.

Jak wielką dolegliwość stanowi kwestionowany przez Rzecznika przepis art. 48 prawa budowlanego i jak nieracjonalne może być jego działanie mogli się przekonać mieszkańcy jednego z osiedli mieszkaniowych we Wrocławiu. Miejscowe organy nadzoru budowlanego orzekły bowiem o rozbiórce dwóch budynków wielorodzinnych nowo powstałych, w których znajduje się kilkadziesiąt gotowych do zasiedlenia mieszkań, tylko dlatego, że przez przeoczenie organów administracji inwestor prowadził budowę, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę nie była ostateczna. Administracja nie powiadomiła go bowiem, pomimo takiego obowiązku, że w ustawowym terminie wpłynęło odwołanie od pozwolenia na budowę. Odwołanie złożył sąsiad, który kwestionował przebieg drogi osiedlowej wzdłuż swojej działki. Żadne więc istotne przyczyny do orzeczenia rozbiórki nie wystąpiły. W takiej sytuacji Rzecznik wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁸⁷ na ostateczną decyzję o nakazie rozbiórki, kwestionując możliwość zastosowania art. 48 prawa budowlanego w sytuacji, gdy pozwolenie na budowę zostało wydane, choć nie było ostateczne, jak również fakt, że przepis będący podstawą orzeczenia budzi wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją, informując NSA o toczącym się postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rzecznik oczekuje na rozpoznanie wniesionej skargi.

13. Problematyka finansowa i prawa daninowego

A. Zagadnienia ogólne

W 2001 r. – do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły napływać liczne wnioski osób (lub grup osób) oraz różnych partii i organizacji o zaskarżenie przez Rzecznika wprowadzanych zmian w ustawach podatkowych, a także zaskarżenie wprowadzonych obowiązków powiadamiania o transakcjach i obrotach budzących podejrzenie iż mają na celu zalegalizowanie pieniędzy pochodzących z przestępstwa. Niektóre skargi wskazują przy tym, iż rzeczywistą intencją i celem zaskarżenia są rachuby polityczne. Stałe zmiany ustaw w tym najczęściej podatkowych, oraz rozporządzeń Ministra

⁷⁸⁷ RPO/385997/01/IV z 20.11.2001 r.

Finansów wydanych z upoważnienia tych ustaw, z których część nie spełnia wymogów art. 92 i art. 217 Konstytucji RP (np. dot. podatku VAT i podatku akcyzowego) utrudniają zobowiązany podatkownik prawidłowe wykonywanie ich obowiązków podatkowych. Niejednolita wykładnia prawa podatkowego dokonywana przez urzędy podatkowe, a także przez Ministra Finansów, której niekiedy towarzyszy także niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie zobowiązań podatkowych, powoduje zwiększoną ilość wniosków do Rzecznika o wniesienie rewizji nadzwyczajnych – w tych sprawach – od wyroków NSA do Sądu Najwyższego. W problematyce celnej występowała zmienność kierunków decyzji celnych, co powodowało liczne masowe protesty, jak np. sprowadzających z zagranicy pojazdy w częściach, uszkodzone samochody („laweciarzy”), odzież używaną itp. Zmiany decyzji celnych w takich sprawach na zasadach wznowienia postępowania miały istotne znaczenie dla materialnego bytu wielu tysięcy ludzi i wywoływały niezadowolenie społeczne i protesty.

Tak samo – nieprecyzyjne rozwiązania w sprawie tzw. „mrówek granicznych” powodują protesty i wnioskowanie do Rzecznika o zaskarżenie kwestionowanego rozwiązania prawnego problemu granicznego, pod zarzutem nierównego traktowania obywateli wedle miejsca ich zamieszkania.

Nastąpiło jednocześnie „zderzenie” potrzeb zabezpieczenia bezpieczeństwa publicznego z konstytucyjnymi prawami obywateli do prywatności (art. 47 Konstytucji) przez co rozumie się także prawo do zachowania w tajemnicy stanu posiadania majątku, czy wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49), tajemnicy bankowej, tajemnicy notarialnej i innych.

Nie jest wykonywany należycie obowiązek władzy publicznej chronienia interesów konsumentów (art. 76 Konstytucji) w sytuacji, gdy cywilnoprawna ochrona z tytułu gwarancji, rękojmi lub odpowiedzialności za produkt jest często nieskuteczna, a z winy długotrwałego i drogiego procesu sądowego – wywołuje liczne skargi kierowane do Rzecznika. Bezkarnie działają różne „przedsiębiorstwa” (spółki), które wypracowanymi metodami socjotechnicznymi doprowadzają licznych, często ubogich, obywateli poszukujących pracy bądź pieniędzy do niekorzystnego rozporządzania swoim mieniem.

Wstrzymanie nowelizacji prawa regulującego ubezpieczenia majątkowe i osobowe, nad którym w ubiegłej kadencji komisja Sejmu, w której uczestniczyli przedstawiciele Rzecznika, pracowała ponad 2 lata – powoduje stan wadliwego zabezpieczenia

interesów ubezpieczonych. Niedostateczna aktywność Urzędu Nadzoru Ubezpieczeniowego w zakresie ochrony praw i interesów ubezpieczonych była przedmiotem licznych skarg kierowanych do Rzecznika. Nadal występują skargi związane z prywatyzacją zakładów pracy w tym roszczenia b. pracowników do uzyskania akcji na preferencyjnych zasadach. W niektórych sprawach sądowych dot. tej materii rozstrzygnięcia ciągną się latami. Dość liczne były sprawy związane ze skargami na nowe – nie zawsze dostatecznie przemyślane – wymogi koncesyjne, którym część prowadzących działalność gospodarczą nie była w stanie sprostać (np. wymóg wykształcenia i całkowitej niekaralności w przeszłości dla niektórych kierowców i prowadzących przedsiębiorstwa transportowe). Występowały również sprawy dotyczące podejrzeń o rozpowszechnioną korupcję przy zdawaniu egzaminów na prawo jazdy. Mnożyły się skargi na banki, które coraz częściej i w coraz wyższej wysokości pobierają marże lub opłaty przy prowadzeniu rachunku bankowego nawet za nadesłanie salda, co stanowi ich ustawowy obowiązek wynikający z umowy rachunku bankowego regulowanej w Kodeksie cywilnym (art. 728 § 1 Kc). Liczne również sprawy były podejmowane na skutek skarg na operatorów sieci telekomunikacyjnej na nieprawidłowe naliczanie należności za rozmowy.

B. Problematyka podatkowa

Analiza wniosków o wniesienie rewizji nadzwyczajnych od wyroków NSA w 2001 r. wskazuje, że większość dotyczyła wyroków w sprawach podatkowych. Wniosków o złożenie rewizji nadzwyczajnych w sprawach podatkowych było około 300. Wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁷⁸⁸ – niezależnie od negatywnie ocenianego w teorii prawa podatkowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2001 r.⁷⁸⁹ podjętego w 5-cio osobowym składzie przy dwóch zdaniach odrębnych – jest aktem prawnym który w wielu przepisach narusza konstytucyjne zasady wyrażone w art. 217 i art. 92 Konstytucji RP. Jest jednocześnie aktem mało czytelnym dla podatników, posiadającym ponad 65 wadliwie skonstruowanych upoważnień do wydania rozporządzeń dla Ministra Finansów. Gdy chodzi o tą ustawę to można nawet wysunąć zarzut, że Rada Ministrów nie wypełniła obowiązku nałożonego art. 236 Konstytucji.

⁷⁸⁸ *Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.*

⁷⁸⁹ *Sygn. K 32/99*

Klasyfikacja statystyczna (art. 2 w zw. z art. 4 pkt 1) i 2) – w obowiązującym systemie podatku VAT uzyskała bezpośredni i decydujący wpływ na wysokość stawki podatkowej, ona bowiem decyduje co jest towarem i jakim oraz co jest usługą i jaką. Klasyfikacja ta, ustalana dotąd zarządzeniami Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a niekiedy „opiniami” tego urzędu, a więc aktami nie należącymi do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 87 Konstytucji, a także w sprzeczności z art. 217 Konstytucji RP, stworzona dla potrzeb statystyki państwowej, a nie klasyfikacji podatkowej, decyduje de facto o zakresie przedmiotowym podatku od towarów i usług oraz jego stawce. Klasyfikacja ta przestała obowiązywać i nie może mieć zastosowania w obrocie prawnym, albowiem wraz ze zmianą ustawy o statystyce państwowej utraciły moc prawną upoważnienia dla Prezesa GUS w oparciu o które wydawane były zarządzenia klasyfikujące towary i usługi. Mimo to w ustawie o podatku VAT i podatku akcyzowym (art. 54) – po jego kolejnej nowelizacji – „dla celów poboru podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r. stosuje się klasyfikacje statystyczne obowiązujące przed dniem 1 lipca 1997 r.” Jest to ewenement legislacyjny. Ustawa przedłużyła obowiązywanie norm prawa nieistniejącego w obrocie prawnym, mimo, że obecnie na podstawie przepisów ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439 ze zm.), w oparciu o art. 40 ust. 2 tej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (Dz.U. z 1997 r. Nr 41, poz. 264). Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia po 30 czerwca 1999 r. w polskim porządku prawnym obowiązuje już tylko nowa klasyfikacja statystyczna (PKWiU). Oznacza to, iż mimo utraty mocy obowiązującej wydanych na podstawie ustawy z 26 lutego 1982 r. o statystyce państwowej (uchylonej przez powoływaną ustawę o statystyce publicznej z 1997 r.) zarządzeń Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 26 lutego 1990 r. (Dz.Urz. GUS, Nr 3, poz. 11 ze zm.), obowiązują one w dalszym ciągu na gruncie prawa podatkowego. Analiza postanowień tej ustawy wskazuje, że niemal wszystkim upoważnieniom ustawowym dla Rady Ministrów i Ministra Finansów można skutecznie postawić zarzut, iż nie spełniają wymogów art. 92 Konstytucji RP, a w niektórych przypadkach zakres i konstrukcja tych upoważnień narusza zasadę art. 217 Konstytucji RP, gdyż daje „de facto” Ministrowi Finansów możliwości regulowania wysokości podatku VAT i akcyzy. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Ministrowi Finansów wielokrotnie

swoje zastrzeżenia w tej materii⁷⁹⁰. W dniu 7.03.2001 r. wskazywał, na nieprawidłowości związane ze zmianą treści ustawy dokonane przez ustawę z dnia 17 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 105, poz. 1107), która wprowadziła opodatkowanie podatkiem VAT specjalistycznych czasopism, wydawanych przez PAU, mających istotne znaczenie dla rozwoju nauki polskiej i środowiska wydawniczego. Podatek VAT został uzależniony od wielkości nakładu (produkcji) co narusza zasady samego podatku oraz zasady wolności gospodarczej. W odpowiedzi z dnia 30.04.2001 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów nie zgodził się z argumentami Rzecznika, co musiało skutkować skierowaniem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁹¹.

Wśród licznych wniosków o złożenie rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA w sprawach podatkowych wiele dotyczyło naliczenia podatku VAT i podatku akcyzowego. Przykładowo w dniu 11.05.2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną⁷⁹² od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 25 września 2000 r. (sygn. akt I SA/Ka 755/99 oraz I SA/Ka 757/99) oddalających skargi firmy Fiat Auto Poland S.A. w Bielsku-Białej, którym Rzecznik zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i zastosowanie art. 19 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym poprzez przyjęcie, iż przekazanie przez Fiat Auto Poland S.A. urządzeń do produkcji detali firmie ER. SI POLAND Spółce z o.o. w Sosnowcu w systemie kooperacji nie stanowiło podstawy do odliczenia podatku naliczonego związanego z nabyciem tych urządzeń oraz rażące naruszenie art. 122 i art. 187 § 1, art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926 ze zm.) w toku postępowania podatkowego przez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Spór między Fiat Auto Poland S.A. a organami podatkowymi dotyczył oceny charakteru prawnego dokumentu, nazwanego przez strony „umową użyczenia”, na podstawie nazwy którego organy podatkowe uznały, że zawierał on oświadczenia woli, konstytuujące umowę użyczenia w rozumieniu art. 710-

⁷⁹⁰ RPO/363592/01/VI.

⁷⁹¹ RPO/364267/01/VI z 20.09.2001 r.

⁷⁹² RPO/374895/01/VI oraz RPO/373513/01/VI.

719 Kodeksu cywilnego. Natomiast treść dokumentu do takiej oceny nie upoważniała. Uczyniły to więc niezgodnie z dyspozycją art. 65 Kodeksu cywilnego. Sprawy dotyczące nieprawidłowego naliczenia podatku polskim przedsiębiorstwom muszą być także ocenione z punktu widzenia skutków jakie nałożenie nietrafnego podatku wywołuje w gospodarce. Podatek ma wpływ na wysokość ceny za produkt, rentowność zakładu, a więc możliwości zatrudnienia lub – w skutkach – zwolnienia grupowe. Nietrafnie nałożony podatek zwiększa cenę produktu i uderza bezpośrednio w konsumenta. Rewizje te nie zostały w 2001 r. rozpoznane przez Sąd Najwyższy. Rzecznik podjął w 2001 r. analizę budzących wątpliwości rozbieżności w orzecznictwie dotyczącym przepisu art. 25 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Rozbieżność dotyczy kwestii czy powinno nastąpić dokonanie zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, także gdy podmiot gospodarczy w momencie złożenia rozliczenia podatku był podatnikiem, a po złożeniu rozliczenia zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej. Zgromadzono 12 wyroków NSA prezentujących różne poglądy o orzecznictwie w tej materii. W literaturze przedmiotu, z poglądami którymi Rzecznik się zgadza, – podnoszone jest, że zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej nie może upoważniać organ podatkowy do zaniechania zwrotu należności wykazanej w przewidzianym prawie terminie. Zarówno z I jak i z IV Dyrektywy Rady Unii Europejskiej wynika prawo do odliczenia od podatku należnego podatku naliczonego, o ile podatnik dokonał prawidłowego odliczenia w czasie gdy prowadził działalność gospodarczą i prawo to nie może być ograniczone. Brak zrozumienia tej zasady w praktyce podatkowej wywoływał liczne nieporozumienia. W tej sprawie został przygotowany wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów budzących wątpliwości w praktyce sądowej, a mianowicie „czy pod rządami art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym możliwe jest dokonanie zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, jeżeli podmiot gospodarczy w momencie złożenia rozliczenia podatku był podatnikiem, a następnie już po złożeniu rozliczenia zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej?”

W 2001 r. podjęto do analizy niektóre decyzje podatkowe i utrzymujące je w mocy orzeczenia NSA dotyczące ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷⁹³. Sprawą znacznej wagi stało się naliczenie podatku

⁷⁹³ *Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.*

dochodowego (i ściągnięcie tego podatku) wraz z odsetkami od Fundacji na Rzecznik Rozwoju Nauki Polskiej w wysokości 1/3 całego funduszu tej Fundacji, ograniczając możliwości Fundacji w wspieraniu badań naukowych w określonych dziedzinach wiedzy oraz uczonych lub osób utalentowanych. Organy podatkowe uznały bowiem, że lokowanie przez Fundację środków w papiery wartościowe – dla zabezpieczenia wartości pieniądza – przekracza cele Fundacji i jest obrotem giełdowym, a tym samym powoduje, że te działania w świetle przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 17 ust. 1b i art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych dochody osób prawnych w części przeznaczony na nabycie papierów wartościowych nie są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych. Pogląd ten utrwaliła uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2000 r.⁷⁹⁴ W oparciu o rozstrzygnięcia zawarte w powyższej uchwale zapadł wyrok z dnia 26 stycznia 2001 r.,⁷⁹⁵ w którym NSA w Warszawie oddalił skargę Fundacji na Rzecznik Rozwoju Nauki Polskiej na decyzje Izby Skarbowej w Warszawie wydane w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych za 1995, 1996 i 1997 r. Fundacja zwróciła się do Rzecznika o wniesienie rewizji nadzwyczajnej od wskazanego wyroku. Rzecznik Praw Obywatelskich – nie zgadzając się z treścią tej uchwały złożył w dniu 13 czerwca 2001 r. rewizję nadzwyczajną wskazanego wyroku. W dniu 17 września 2001 r. Sąd Najwyższy rozpoznał rewizję nadzwyczajną, i uznając, że rewizja RPO wymaga podjęcia uchwały przez Izbę Sądu Najwyższego wyjaśniającą zagadnienie prawne zakresu wskazanego zwolnienia odroczył rozstrzygnięcie. Uchwała SN w 2001 r. nie została podjęta.

Szczególnie liczne były zagadnienia związane z podatkiem dochodowym od osób fizycznych⁷⁹⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zajmował się problemami ulgi podatkowej przysługującej w związku z oszczędzaniem w kasie mieszkaniowej, z tym że w innym aspekcie niż w roku 2000⁷⁹⁷. Badana była zgodność konstrukcji załącznika PIT/D obejmującego „Informację o odliczeniu wydatków mieszkaniowych w 2000 roku” z art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W pozycjach 67 i 93 tego załącznika przewidziano, że podatnik oszczędzający w kasie mieszkaniowej, który wycofane oszczędności wydatkował zgodnie z celami

⁷⁹⁴ *Sygn. akt FPS 9/00.*

⁷⁹⁵ *Sygn. akt 1455/99.*

⁷⁹⁶ *Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).*

⁷⁹⁷ *Informacja RPO za 2000 rok, str. 157-158.*

systematycznego oszczędzania przeznaczając je na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych – o których mowa w art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – jest obowiązany pomniejszyć kwotę przysługującej w roku 2000 ulgi z tytułu poniesienia tych wydatków o kwoty odliczone uprzednio tytułem ulgi przysługującej w związku z oszczędzaniem w kasie mieszkaniowej. Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów zastrzeżenia do konstrukcji załącznika PIT/D⁷⁹⁸. Minister Finansów stanowczo stwierdził, że formularz PIT/D za 2000 rok nie zawierał błędów a stanowił on jedynie wykonanie dyspozycji zawartej w art. 27a ust. 12 omawianej ustawy. Po ponownym polemicznym wystąpieniu Rzecznika⁷⁹⁹ poglądy Ministra uległy istotnej modyfikacji. Uznał on bowiem, że w niektórych stanach faktycznych stosowanie przy interpretacji art. 27a ust. 12 wyłącznie wykładni literalnej może prowadzić do bezpodstawnego zaniżenia kwoty odliczeń z tytułu poniesienia w roku podatkowym wydatków na cele mieszkaniowe, co znalazło wyraz w urzędowej interpretacji przepisu art. 27a ust. 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸⁰⁰. Uporczywe stanowisko Ministra Finansów spowodowało jednak, że rozliczenie wydatków mieszkaniowych poniesionych w 2000 roku było dokonywane w sposób określony w załączniku PIT/D, co było niekorzystne dla podatników. W latach 1992-2000 płacący alimenty na rzecz osób innych niż dzieci mogli – na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – odliczyć od podstawy opodatkowania alimenty, w wysokości ustalonej w wyroku alimentacyjnym. Na podstawie art. 1 pkt 25 lit. a) tiret drugi ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁰¹ skreślony został ten przepis. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Finansów o przedstawienie motywów likwidacji tej ulgi⁸⁰². Minister wyjaśnił, że stan finansów publicznych nie pozwala na utrzymanie ulgi, w wyniku której państwo pośrednio uczestniczyło (rezygnując z części należnego podatku) w finansowaniu alimentów. Likwidacja możliwości odliczania alimentów od

⁷⁹⁸ RPO/367933/01/VI z 15.02.2001 r.

⁷⁹⁹ Pismo z 26.09.2001 r.

⁸⁰⁰ Pismo z 9.11.2001 r. Nr PB5/MC-033-164/01/2150.

⁸⁰¹ Dz.U. Nr 104, poz. 1104.

⁸⁰² RPO/370861/01/VI z 8.03.2001 r.

dochodu nie prowadzi do podwójnego opodatkowania tego samego dochodu, gdyż alimenty, z wyłączeniem alimentów na rzecz dzieci, są opodatkowane tylko raz – u osoby je otrzymującej i dla niej wyłącznie stanowią źródło przychodu⁸⁰³.

Wystąpiły problemy w interpretacji postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania stosowanych wobec marynarzy polskich zatrudnionych na statkach obcych bander. W 2001 r. do Rzecznika zwróciło się kilka związków zawodowych marynarzy i rybaków szczegółowo przedstawiając problemy związane z opodatkowaniem dochodów marynarzy polskich zatrudnionych na statkach żeglugi duńskiej. Opracowanie to zostało przedstawione Ministrowi Finansów⁸⁰⁴. Interwencja przyspieszyła uzgodnienia nowej polsko-duńskiej umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania.

W 2001 r. Rzecznik wystąpił⁸⁰⁵ do Ministra Finansów w sprawie przyspieszenia ratyfikacji protokołu do Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, która weszła w życie z dniem 10 września 1995 r.⁸⁰⁶ Jej wejście w życie spowodowało, że emerytury, które osoby zamieszkałe w Polsce otrzymują z Węgier, są faktycznie podwójnie opodatkowane. Postanowienia protokołu miały zapobiegać temu zjawisku. Dotychczas Ministerstwo nie poinformowało o ratyfikacji protokołu.

Zastrzeżenia nasuwały motywy wprowadzenia zwolnień określonych w art. 17 ust. 1 pkt 4f, 4h, 4i, 4j, 4m i 4o ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸⁰⁷ w sytuacji braku analogicznego zwolnienia dochodów właścicieli budynków mieszkalnych od podatku dochodowego od osób fizycznych⁸⁰⁸. Właściciele budynków mieszkalnych (osoby fizyczne) podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. W ich przeświadczeniu gdy na utrzymanie tych

⁸⁰³ Pismo z 3.04.2001 r. Nr PB5/KD-033-62-510/01.

⁸⁰⁴ RPO/374971/01/VI z 11.07.2001 r.

⁸⁰⁵ RPO/223363/96/VI.

⁸⁰⁶ Dz.U. z 1995 r. Nr 125, poz. 602 i 603.

⁸⁰⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

⁸⁰⁸ RPO/352398/00/VI.

budynków przeznaczają z reguły całe uzyskane z wynajmu dochody oraz nieraz część własnych, uzyskanych z innych źródeł – powinno im również przysługiwać zwolnienie od podatku dochodu wydatkowanego na utrzymanie budynku. Ministerstwo Finansów przedstawiło pogląd, że takie zwolnienia zostały wprowadzone w wyniku dostosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do innych ustaw regulujących sprawy związane z zasobami mieszkaniowymi. W przypadku osób fizycznych elementem determinującym wynajem budynków mieszkalnych jest osiągnięcie zysku ekonomicznego z działalności zarobkowej. Dlatego nie wprowadzono analogicznego zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych – właścicieli⁸⁰⁹ – uznając, że jest to pozbawione uzasadnienia merytorycznego⁸¹⁰. Nie jest to stanowisko przekonywujące, biorąc pod uwagę, że zyski często nie wystarczają na utrzymanie obiektu mieszkalnego.

Wyjaśniona została sprawa wysokości podatku pobieranego w USA od przekazywanych do Polski emerytur i rent oraz zasad obliczania zaliczek na podatek w Polsce od tych świadczeń⁸¹¹. Po podwyższeniu z dniem 1 stycznia 1995 r. stawki podatku pobieranego w USA z 15% do 25,5% miesięcznie – Ministerstwo Finansów powiadomiło o podwyżce stawki i przedstawiło zasady obliczania zaliczek miesięcznych przez banki i nowy wzór dla ustalania kwoty brutto emerytury lub renty z USA. Zaznaczyć należy, że systematycznie od lat wpływają skargi na przyjęcie nieprawidłowości zasad odliczania od podatku należnego w Polsce podatku zapłaconego w USA. Z tych względów wystąpiono do Dyrektora Departamentu Podatków Bezpośrednich o potwierdzenie informacji o wysokości stawki podatku w USA i zasad obliczania zaliczek miesięcznych przez banki w Polsce, dokonujące wypłat emerytur i rent. Ministerstwo poinformowało, że w dalszym ciągu w USA pobierany jest podatek w wysokości 25,5% od emerytur i rent przekazywanych ze Stanów Zjednoczonych osobom zamieszkałym w Polsce (zgodnie z przepisami amerykańskimi opodatkowaniu według stawki 30% podlega 85% świadczenia). Natomiast w związku ze zmianą stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce oraz waloryzacją skali podatkowej zmianie uległy informacje co do wysokości podatku należnego do pobrania w Polsce. W 2001 r. w Polsce obciążenie dochodu podatkiem w wysokości 25,5% występowało przy dochodach przekraczających 82.557 zł rocznie, czyli 6.879,75

⁸⁰⁹ z 14.12.2000 r.

⁸¹⁰ Pismo z 27.04.2001 r. Nr PB2/MW-033-0148-711/01.

⁸¹¹ RPO/274479/98/VI.

zł miesięcznie. Dopiero zatem od emerytur i rent przekazywanych do Polski, przekraczających te kwoty – od których w USA pobrano podatek – pobierana jest zaliczka na podatek i podatek w wysokości 14,5% nadwyżki (40%-25,5%)⁸¹².

Badany był problem odliczenia od dochodu składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁸¹³. Do dnia 31 grudnia 1998 r. na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych rolnicy opłacający składkę na ubezpieczenie społeczne w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, o ile uzyskiwali dochody z działów specjalnych produkcji rolnej, składkę tę mogli odliczyć od dochodu jako ulgę. Sytuacja uległa zmianie od 1 stycznia 1999 r. wraz z wprowadzeniem reformy ubezpieczeń społecznych ustawą z dnia 30 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸¹⁴. Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸¹⁵ odliczeniu od dochodu podlegają kwoty zapłaconych przez podatnika lub potrąconych przez płatnika składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe oraz wypadkowe, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Nie mają takiej możliwości rolnicy, którzy nie prowadzą ksiąg i ustalają dochód z działów specjalnych produkcji rolnej przy zastosowaniu norm szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostek produkcji zwierzęcej. Zdaniem Ministerstwa Finansów umożliwienie odliczenia składek na ubezpieczenie społeczne przez rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, opodatkowanych przy zastosowaniu norm szacunkowych, stawiałoby tę grupę podatników w uprzywilejowanej sytuacji⁸¹⁶.

Osobnym problemem staje się sytuacja podatników spółek cywilnych, chcących przekształcić swoją spółkę w spółkę kapitałową⁸¹⁷. Sprawia to, że koszty przekształceń są znacznie większe niż to zapowiadano. Wspólnicy przekształcanych spółek mimo dochowania należytej staranności, zmuszeni są do zapłaty powstałych

⁸¹² Pismo Departamentu Podatków Bezpośrednich z 9.04.2001 r. Nr PB 5/HM-3238-033-210/00.

⁸¹³ RPO/343929/00/VI.

⁸¹⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁸¹⁵ W brzmieniu obowiązującym od 1.01.1999 r. – Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

⁸¹⁶ Pismo z dnia 26.01.2001 r. Nr PB2/MK-033-0484-3100/00.

⁸¹⁷ RPO/365153/01/VI.

zaległości podatkowych wraz z odsetkami. Mimo pism wystosowanych do Ministra Finansów w tej materii sytuacja wspólników spółek cywilnych chcących przekształcić te spółki w spółki kapitałowe nie zmieniła się.

Rzecznik Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę potrzeby unowocześnienia infrastruktury wsi polskiej, skierował wystąpienie do Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP o inicjatywę poselską mającą na celu rozszerzenie treści art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dot. darowizn wspierających inicjatywy społeczne, mające na celu dokonywanie zmian w infrastrukturze polskiej wsi⁸¹⁸. Obecnie wszelkie działania społeczności wiejskiej mające na celu rozbudowę i unowocześnienie infrastruktury technicznej wsi i dokonywanie wpłat w tym zakresie, traktowane są przez Ministerstwo Finansów jako „zapłata za wykonanie inwestycji” i nie są darowiznami w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, co nie sprzyja inicjatywom społecznym na wsi. Jak dotąd Rzecznik dostrzegł niewielkie zrozumienie dla tego problemu od lat sygnalizowanego Sejmowi RP.

Nadal stanowi problem dysproporcja w wielkości obciążenia podatkiem od nieruchomości podatników tego podatku. Duża liczba skarg wpływających do BRPO wskazuje także na krańcowy fiskalizm samorządów terytorialnych, którym nadane zostały uprawnienia do kształtowania wysokości stawek tego podatku, a które wykorzystują możliwość ustalenia obciążeń podatkowych w ustawowo dopuszczalnej wysokości, nie uwzględniając często warunków lokalnych, rzeczywistej wartości nieruchomości i faktycznego jej wykorzystania oraz sytuacji materialnej podatników. Zapowiedź przeprowadzenia reformy w podatku od nieruchomości nadal pozostaje w sferze planów, mimo doniesień, że trwają prace legislacyjne nad wprowadzeniem zmian w tym zakresie. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Przewodniczącemu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP III kadencji problem opodatkowania podatkiem od nieruchomości⁸¹⁹. Wystąpienie Rzecznika pozostało bez odpowiedzi. Dlatego ponownie zasygnalizowano problem Przewodniczącemu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP IV kadencji. Z podatkiem od nieruchomości wiąże się problem opodatkowania wyrobisk górniczych. Opodatkowaniem są zainteresowane samorządy lokalne, a przeciwstawiają się temu podatkowi spółki węglowe. Rzecznik Praw Obywatelskich⁸²⁰ przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne w celu wyjaśnienia przepisów

⁸¹⁸ RPO/338539/00/VI z 18.12.2001 r.

⁸¹⁹ RPO/172311/95/VI z 25.01.2001 r.

⁸²⁰ RPO/384491/01/VI z 11.12.2001 r.

prawa budzących wątpliwości w praktyce, a których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, a mianowicie: „czy podziemne wyrobisko górnicze jest nieruchomością w znaczeniu art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) i w związku z tym podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości”. Chodzi w szczególności czy wyrobisko górnicze jest budowlą i jaką. Sąd Najwyższy nie odjął jeszcze uchwały w tej materii.

Istotnego znaczenia nabiera obciążanie podatkiem od nieruchomości budynków oraz gruntów, znajdujących się we władaniu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Do BRPO wpłynęły liczne skargi Zakładów Opieki Zdrowotnej, kwestionujące ustalanie i pobór od tych zakładów podatku od nieruchomości i to według stawek dla nieruchomości związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, a więc stawek najwyższych. Ministerstwo Finansów taką praktykę organów podatkowych uznało za zgodną z prawem⁸²¹. Problem ten stał się przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 17 grudnia 2001 r.⁸²² podjął uchwałę, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ma obowiązek uiszczać podatek od nieruchomości według stawek określonych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a więc stawek określonych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Powoduje to znaczne obciążenia dla tych zakładów w sytuacji ich bardzo złej kondycji finansowej. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia Sejmu RP III kadencji, uznając tę zasadę za niepokojącą. Wystąpienie to pozostało bez odpowiedzi i dlatego też Rzecznik przedstawił ten problem ponownie Przewodniczącej Sejmowej Komisji Zdrowia Sejmu RP IV Kadencji⁸²³.

Także istotne znaczenie trzeba przypisać ustaleniu, czy powinien być pobierany podatek od nieruchomości od budynków oraz gruntów zajętych na potrzeby organów administracji samorządu terytorialnego. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy

⁸²¹ *Pismo z 24.05.2000 r. LK-85/1833/00/TS*

⁸²² *Sygn. akt FPK 13/01*

⁸²³ *RPO/352265/00/VI z 6.03.2001 r. i z 11.12.2001 r.*

z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸²⁴ – od podatku od nieruchomości zwalnia się te nieruchomości lub ich części, które są zajęte na potrzeby organów administracji samorządu terytorialnego. Użyte w przepisie pojęcie „administracja samorządu terytorialnego” jest nieostre i jego stosowanie stwarza spory interpretacyjny i to zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Z tych też powodów Rzecznik Praw Obywatelskich rozważa skierowanie do Sądu Najwyższego pytania prawnego – czy przez „administrację samorządu terytorialnego” należy rozumieć tylko administrację gminy, czy także administrację powiatu i województwa oraz czy wszystkie jednostki, zakłady powołane do realizacji zadań tej administracji podlegają zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Potrzeba dokonania interpretacji omawianego przepisu tym bardziej wydaje się konieczna, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że jego redakcja nastąpiła w momencie, kiedy administracja szczebla powiatowego i wojewódzkiego nie istniała.

C. Problematyka celna

Istotnym problemem, który zarysował się na tle masowych skarg były wprowadzone ograniczenia w przywozie na polski obszar celny odzieży używanej z krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wprowadzone zmiany zagroziły – zdaniem sprowadzających używaną odzież – bytowi tysięcy polskich rodzin, które utrzymywały się z tej działalności. Chodzi przy tym nie tylko o importerów, ale także o dokonujących przeróbek, czyszczenia czy prania odzieży itp. Wprowadzone ograniczenia ujemnie odbijają się także na budżetach wielu innych rodzin, które zaopatrywały się w taną odzież. Rzecznik wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Celnego, wskazując na problem dokonywania przez organy celne ponownego wymiaru cła od przywożonej na polski obszar celny z krajów członkowskich Unii Europejskiej, odzieży używanej⁸²⁵. Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, iż w latach 1998-2000 krajowe podmioty gospodarcze przywoziły do Polski odzież używaną – dokonując zgłoszeń celnych na podstawie załączonych faktur, z adnotacjami o preferencyjnym pochodzeniu towaru, co uprawniało do stosowania przez organy celne tzw. stawki celnej obniżonej. Od połowy 2000 r. urzędy celne wszczynają wobec importerów odzieży postępowania celne

⁸²⁴ *Dz.U. Nr 9, poz. 31.*

⁸²⁵ *RPO/377219/01/VI z 25.07.2001 r.*

zmierzające do dokonania domiaru długu celnego – ze względu na negatywny wynik weryfikacji dowodów pochodzenia towaru, przeprowadzonej przez zagraniczne organy celne na podstawie Protokołu Nr 32 stanowiącego załącznik Nr 4 do Układu Europejskiego – zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, a Wspólnotami Europejskimi. Na skutek tego dokonuje się w opisanych sprawach domiaru długu celnego sięgającego 120% wartości celnej towaru. W ocenie Rzecznika strony nie powinny ponosić odpowiedzialności za zaistniałą sytuację – jako że przedstawiając do odprawy celnej stosowne dokumenty pozostawały one w dobrej wierze, a ich działanie było akceptowane przez organy celne. Dopiero w dniu 27 grudnia 2001 r. Rzecznik otrzymał – po wysłaniu do Prezesa Głównego Urzędu Cei dwóch pism ponagających oraz po wysłaniu pisma do Prezesa Rady Ministrów – odpowiedź na swoje wystąpienie z dnia 25 lipca 2001 r. Jak stwierdzono, w opisanej sprawie podjęto działania zmierzające do rozwiązania powstałych problemów – m.in. importerzy uzyskali zapewnienie, że przedłożenie tzw. świadectw pochodzenia towarów wystawionych retrospektywnie lub w formie duplikatu przez niemieckie izby przemysłowo-handlowe da możliwość stosowania tzw. stawki celnej konwencyjnej – co spowoduje istotne złagodzenie wymiaru nowego długu celnego. Uzgodniono również skróconą formę prezentowanego świadectwa pochodzenia, jak również zlecono poszczególnym urzędom celnym ponowne przeanalizowanie spraw zgłoszeń celnych z lat 1998-2000. W dalszym ciągu napływają do Rzecznika liczne wnioski o złożenie rewizji nadzwyczajnej w sprawach przywozu z zagranicy części służących do zmontowania tzw. samochodów „składaków”. Wobec jednoznacznego stanowiska Sądu Najwyższego w tego rodzaju sprawach, wnoszenie rewizji nadzwyczajnych nie miałyby szans powodzenia. Podobnego rodzaju sytuacja zachodzi w sprawach dotyczących przywozu z zagranicy tzw. mienia przesiedleńczego – chociaż w tych sprawach orzecznictwo NSA nie jest jednoznaczne, i dlatego rozważana jest możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym. Na skutek indywidualnej skargi Rzecznik zwrócił się do Prezesa Głównego Urzędu Cei o wyjaśnienie kwalifikowania przez celników preparatów zarejestrowanych na mocy decyzji Biura Rejestracji Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych jako „środki farmaceutyczne” do grupy „żywność”⁸²⁶. W odpowiedzi z dnia 14 grudnia 2001

⁸²⁶ RPO/392296/01/VI z 15.11.2001 r.

r. Prezes Głównego Urzędu Cei przedstawił Rzecznikowi obszerne opracowanie omawiające zasady klasyfikacji preparatów mineralno-witaminowych. Prezes GUC stwierdza, że polska administracja celna konsultowała problem klasyfikacji taryfowej preparatów witaminowych i mineralno-witaminowych ze Światową Organizacją Celną w Brukseli. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom importerów oraz konsumentów, Główny Urząd Ceł był inicjatorem obniżenia stawek celnych dla grupy produktów, będącej przedmiotem wystąpienia Rzecznika. W wyniku tych działań wprowadzono zawieszenia ceł m.in. na preparaty mające charakter dietetyczny środków spożywczych oraz preparaty witaminowe, mineralno-witaminowe, także zawierające produkty roślinne, posiadające Świadectwo Rejestracji wydane przez Ministerstwo Zdrowia⁸²⁷. W tej sytuacji obciążenia celno-podatkowe dla preparatów mineralno-witaminowych, posiadających Świadectwo Rejestracji wydane przez Ministerstwo Zdrowia i klasyfikowanych w pozycji 2106 Taryfy celnej (obejmującej przetwory spożywcze gdzie indziej niewymienione ani niewłączone) zostały zrównane z obciążeniami celnymi i podatkowymi ustalonymi dla leków, klasyfikowanych w pozycji 3004 Taryfy celnej. Wprowadzone zawieszenie obowiązywało do końca 2001 r. i z posiadanych przez GUC informacji wynika, iż ma zostać wprowadzone także w roku następnym.

D. Papiery wartościowe związane z prywatyzacją i reprivatyzacją

Jak w latach poprzednich w 2001 r. dominowały skargi pracowników pozostających już na emeryturze lub ich rodzin na nieotrzymanie papierów wartościowych (obligacji, akcji) zakładów w których pracowali w związku z prywatyzacją tych zakładów. Każdorazowo przyczyny te są wyjaśniane. Istotnym problemem staje się przewlekłość postępowania sądów w sprawach wniesionych przez byłych pracowników o wydanie akcji – obligacji prywatyzowanych zakładów. Szczególnie drażliwą staje się sprawa nierozpoznanych pozwów b. pracowników Huty „Warszawa”, Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie przewlekłości postępowania⁸²⁸, będące reakcją na skargę grupy byłych pracowników, emerytów i rencistów Huty Warszawa w sprawie nierozpoznania mimo upływu 2 lat skierowanych do Sądu Rejonowego w Warszawie pozwów dot. roszczeń związanych z prywatyzacją

⁸²⁷ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 12.06.2001 r. w sprawie zawieszenia pobierania ceł od niektórych towarów.*

⁸²⁸ *RPO/288475/98/VI.*

ich byłego zakładu pracy. Prezes Sądu Apelacyjnego potwierdzając sygnalizowany przez Rzecznika fakt przewlekłości postępowania w dniu 17.09.2001 r. poinformował o zleceniu Prezesowi Sądu Okręgowego objęcie osobistym nadzorem prowadzenia postępowania w tych sprawach i składanie Prezesowi Sądu Apelacyjnego sprawozdań z tego nadzoru⁸²⁹.

Powtarzającą się z roku na rok niezalutwioną sprawą jest niepodjęcie obsługi przedwojennych papierów wartościowych i depozytów. Sprawa ta miała być pierwotnie rozstrzygnięta w ustawie o reprivatyzacji. W dniu 5 kwietnia 2001 Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji Sejmu RP oraz wystąpienie z dnia 11 lipca 2001 r. do Prezydenta RP w sprawie niepodjętej obsługi przedwojennych papierów wartościowych oraz depozytów⁸³⁰. Wystąpienia te są kontynuacją działań Rzecznika podejmowanych w latach 1989-2000 na rzecz uregulowania spraw związanych z roszczeniami posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1.09.1939 r. przez Państwo lub samorząd terytorialny w związku z zaniechaniem po 1945 r. obsługi tych papierów, a także roszczeniami z innych tytułów wynikających z przymusowego zdeponowania przez obywateli polskich w latach 1945-1946 w polskich instytucjach bankowych marek niemieckich III Rzeszy oraz złotych Banku Emisyjnego w Krakowie z okresu okupacji, niewypłacenia oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niedokonania wymiany banknotów Banku Polskiego emitowanych do 1939 r. W wystąpieniach tych Rzecznik od ponad dziesięciu lat postuluje normatywne uregulowanie kwestii rozliczeń Skarbu Państwa z obywatelami posiadającymi przedwojenne papiery wartościowe, stosownie do zapowiedzi zawartej w postanowieniach dekretu z dnia 27.07.1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych⁸³¹, uznającego powyższe zobowiązania Skarbu Państwa.

⁸²⁹ W dniu 15.01.2002 r. Prezes Sądu Apelacyjnego przedstawił sprawozdanie dot. zleconego nadzoru nad przebiegiem postępowań informując, iż aktualnie we wszystkich sprawach objętych nadzorem wyznaczone zostały terminy posiedzeń z wyjątkiem tych spraw, w których postępowanie zawieszono lub umorzono. Jednakże z relacji zainteresowanych rencistów i emerytów b. Huty Warszawa wynika, że proces nie biegnie. Zainteresowani wręcz oświadczają, że obawiają się, iż „za ich życia” sprawy nie zostaną rozpoznane.

⁸³⁰ RPO/227317/96/VI.

⁸³¹ Dz.U. Nr 45 z 1949 r., poz. 332 ze zm.

W wystąpieniu do Prezydenta RP podkreślono, iż zobowiązania z tytułu posiadanych obligacji winny być traktowane na równi z problemami zwrotu znacjonalizowanego mienia. Zdaniem Rzecznika niezrozumiała dla obywateli staje się sytuacja, w której zapowiadając zwrot znacjonalizowanego mienia jak również różne inne formy uwłaszczenia społeczeństwa pomija się problem niewywiązania się przez Państwo z zaciągniętych zobowiązań wobec obywateli, którzy zakupili przed 1939 r. papiery wartościowe w celu udzielenia pomocy finansowej Państwu na realizację przedsięwzięć gospodarczych i obronnych. W odpowiedzi Prezydent RP poinformował, iż poruszony przez Rzecznika problem był i jest nadal przedmiotem zainteresowania Prezydenta, zaś z nadesłanej przez Ministerstwo Finansów informacji z października 2001 r. wynika, iż w Ministerstwie analizowane jest odrębne uregulowanie prawne przedmiotowej sprawy w przyszłości z uwzględnieniem wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, a szczególnie możliwości budżetu Państwa. Prezydent podzielił stanowisko Ministerstwa Finansów, iż realizacja zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z przedwojennych papierów wartościowych nie może być oderwana od aktualnego stanu finansów Państwa oraz innych okoliczności mających wpływ na wysokość kosztów przeprowadzenia obsługi tych zobowiązań.

E.Przewozy i ruch drogowy

W 2001 r. Rzecznik – na skutek licznych skarg przewoźników, a także obywateli na prowadzone usługi przewozu oraz skarg na formy prowadzenia egzaminów na prawo jazdy, w tym skarg na uzależnienie zdania egzaminu od wręczenia „stosownego wynagrodzenia” – podjął szereg spraw problemowych do prowadzenia.

Wbrew obawom wnioskodawców nowelizacja Prawa o ruchu drogowym⁸³² nie wprowadziła obowiązku poddawania się badaniom psychologicznym przez kandydatów na kierowców. Według wprowadzonych zmian spośród osób, które nie będąc kierowcami ubiegają się dopiero o uzyskanie uprawnień do prowadzenia pojazdów, badanie psychologiczne może być przeprowadzone tylko u osób przewidzianych do szkolenia na kierowcę na potrzeby wojska – skierowanych przez kierownika właściwej jednostki organizacyjnej Sił Zbrojnych.

W 2001 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne skargi od obywateli, którzy w toku postępowania o rejestrację zakupionych używanych pojazdów napotykali na trudności i przeszkody z powodu dokonanych w samochodach zmian wyposażenia,

⁸³² Ustawa z 20.06.1997 r. – Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

skutkujących zmianą typu pojazdu z osobowego na ciężarowy i odwrotnie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istota problemu sprowadzała się do ustalenia, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa dopuszczalne jest dokonywanie takich przeróbek a jeżeli tak, jakie dokumenty (świadectwo homologacji, czy zaświadczenie z uprawnionej stacji kontroli pojazdów) warunkują zalegalizowanie zmian. Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w sprawie dokumentów wymaganych dla dokonania rejestracji samochodu używanego, którego typ i przeznaczenie zostały zmienione oraz rozważenie zasadności dokonania stosownej nowelizacji przepisów ruchu drogowego⁸³³. W odpowiedzi Minister Transportu pismem z dnia 29 sierpnia 2001 r.⁸³⁴ przedstawił stanowisko, że obowiązujące przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy nie wymagały, aby podmiot dokonujący przeróbki używanego samochodu powodującej zmianę jego rodzaju (przeznaczenia) zobowiązany był do uzyskiwania kolejnego świadectwa homologacji na nowy rodzaj pojazdu, gdyż wystarczające jest zaświadczenie ze stacji kontroli pojazdów o dopuszczeniu pojazdu do ruchu. Jednocześnie Minister poinformował Rzecznika, że w projekcie nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym, której wejście w życie planowane jest na 1 stycznia 2002 r. znajduje się zapis wprowadzający zakaz dokonywania w pojazdach wspomnianych zmian konstrukcyjnych prowadzących do zmiany jego rodzaju. Rzecznik we wrześniu 2001 r.⁸³⁵ wniósł w dniu 20 września 2001 r. do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie oddalającego skargę przedsiębiorców na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie zobowiązania w podatku od towarów i usług (podatku VAT) za styczeń 1998 r. Zaskarżonemu wyrokowi RPO zarzucił w szczególności rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 68 ust. 9, art. 72 ust. 1 pkt 3, art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym prowadzącą do nieuzasadnionego przyjęcia, że warunkiem dokonania zmiany w dowodzie rejestracyjnym rodzaju (przeznaczenia) pojazdu, z samochodu osobowego na ciężarowy jest dołączenie nowego świadectwa homologacji na zmieniony rodzaj

⁸³³ RPO/373129/01/VI z 17.07.2001 r.

⁸³⁴ TS 4ab 051/105/01.

⁸³⁵ RPO/377331/01/VI.

pojazdu. Rzecznik wskazał także na rażące naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwą wykładnię i zastosowanie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz § 54 ust. 4 pkt 5 lit. c) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15.12.1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym przez przyjęcie, iż przeróbki samochodu nabytego przez podatnika miały charakter pozorny, skutkiem czego samochód ten jest pojazdem osobowym i podatnik nie uzyskał prawa do zastosowania obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego. Wyrokiem z dnia 9 listopada 2001 r.⁸³⁶ Sąd Najwyższy oddalił jednak rewizję nadzwyczajną RPO, stwierdzając w uzasadnieniu m.in., że: dla oceny prawnej, czy nabyty i poddany przeróbkom samochód jest samochodem osobowym, czy też samochodem ciężarowym „rozstrzygające znaczenie ma w danym wypadku treść „świadczenia homologacyjnego” tego pojazdu, a nie treść „zaświadczenia o badaniu technicznym” tego pojazdu i nawiązująca do niej treść „umowy kupna-sprzedaży” tego pojazdu i towarzysząca jej faktura zakupu”. Mimo, że wyrok ten zapadł w sprawie indywidualnej, jednakże wzmocnił stanowisko NSA⁸³⁷. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów wskazujące, że interpretacja urzędowa przepisów prawa dokonana przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Transportu do których to podatnik zastosował się – nie może szkodzić podatnikowi – zostało uwzględnione w wytycznych Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej skierowanych do wszystkich organów skarbowych⁸³⁸. Minister przyznał, że podatnicy, którzy skorzystali w minionych latach z prawa odliczenia podatku VAT z tytułu zakupu lub przerobienia samochodu z osobowego na ciężarowy – wskutek oczywistego wprowadzenia ich w błąd ówczesnym stanowiskiem organów administracji publicznej, a także wcześniejszym orzecznictwem NSA – nie mogą być obecnie zagrożeni koniecznością zwrotu odliczonego podatku VAT ale także sankcjami w postaci naliczania 30% wysokości podatku należnego oraz odsetkami za zwłokę, co może doprowadzić wielu przedsiębiorców do upadłości. Ponadto zarejestrowanie

⁸³⁶ *Sygn. akt: III RN 194/01*

⁸³⁷ *Stanowisko NSA zostało zaprezentowane w uchwale OPK 17/00 z 23.10.2000 r.*

⁸³⁸ *KS.4-8540-2/01/02/468.*

pojazdu jest decyzją administracyjną. Zasada praworządności nie pozwala jednemu organowi administracji czynić ustaleń sprzecznych z ostateczną decyzją administracyjną innego organu do momentu wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego.

W 2001 r. Rzecznik otrzymał wiele skarg wskazujących na liczne występujące problemy w związku z trwającą procedurą wymiany praw jazdy. Najczęściej występujące to: błędy w nowych drukach praw jazdy w zakresie oznaczenia kategorii B, B1 i skutki, jakie oznaczenia te wywołują dla obywateli, przedstawianie aktualnych zaświadczeń lekarskich o stanie zdrowia oraz sprawa opłat za wymianę praw jazdy. Zagadnienia te Rzecznik przedstawił Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej⁸³⁹. Rzecznik nie kwestionuje zasadności i potrzeby weryfikacji dokumentów kierowców w zakresie ich zupełności i zgodności z obowiązującym prawem, jednakże stoi na stanowisku, że weryfikacja taka musi być przeprowadzona z zachowaniem wymaganych prawem procedur, tak by obywatel, który kwestionuje legalność takich działań administracji publicznej mógł skorzystać z zagwarantowanych mu w Konstytucji RP środków ochrony swoich praw nabytych, jak odwołanie od decyzji, zażalenie na postanowienie, czy wreszcie skargi do sądu administracyjnego, a w szczególnych okolicznościach także rewizji nadzwyczajnej. Rzecznik zwrócił się o rozważenie przez Ministra Transportu zasadności skierowania do wszystkich organów administracji publicznej właściwych w sprawach wydawania praw jazdy odpowiednich pouczeń w tej materii.

F. Problematyka wolności działalności gospodarczej

Na skutek skarg firm farmaceutycznych oraz poszczególnych posiadaczy aptek Rzecznik podjął sprawę uregulowań zawartych w art. 99 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. Nr 126, poz. 1381). Przepis ten stanowi, że prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki posiada wyłącznie farmaceuta, który jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z 19.11.1999 r. Prawo o działalności gospodarczej⁸⁴⁰, przy czym farmaceuta może uzyskać tylko jedno zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Rozwiązania te były przez Rzecznika badane już na etapie prac legislacyjnych, a swoje wątpliwości Rzecznik przedstawiał w pismach skierowanych do Marszałka Senatu a następnie do Prezydenta RP. Wnioskiem z dnia 18 grudnia 2001 r. Rzecznik wystąpił do Trybunału

⁸³⁹ RPO/376300/01/VI z 10.10.2001 r.

⁸⁴⁰ Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

Konstytucyjnego o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 99 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne jest niezgodny z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uzasadniając wniosek Rzecznik wskazał, że problem ten nie jest nowy w polskim ustawodawstwie, albowiem ustawa z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym⁸⁴¹ w art. 33 ust. 2 ograniczyła możliwość uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki tylko przez farmaceutę. Przepis ten został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, który orzeczeniem z dnia 20 sierpnia 1992 r.⁸⁴² uznał, że narusza on art. 6 i art. 3 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Obecny wniosek otrzymał sygnaturę: K 51/2001. Terminu jeszcze nie wyznaczono. W licznych skargach i listach obywateli poddają oni krytycznej ocenie urzędowe formularze, obowiązujące w postępowaniu uproszczonym (art. 505² Kpc), a także mające zastosowanie w postępowaniu nakazowym i upominawczym. Formularze te są tak skonstruowane, że ich prawidłowe wypełnienie jest trudne i czasochłonne nawet dla adwokatów i radców prawnych, nie mówiąc o tych podmiotach, które nie korzystają z fachowej pomocy prawnej. Także w środkach masowego przekazu pojawiły się podobne, krytyczne oceny. Równie krytyczne uwagi dotyczą procedury związanej z techniczną stroną rejestracji spółek i przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym – w szczególności z uwagi na skomplikowane druki, jakie w tej materii obowiązują. W wystąpieniu z dnia 26 czerwca 2001 r., skierowanym do Ministra Sprawiedliwości⁸⁴³, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił ten problem z prośbą o informację czy przewidywane są prace zmierzające do uproszczenia opisanych druków. W odpowiedzi z dnia 20 sierpnia 2001 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że formularze wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego nie powinny zainteresowanym sprawiać trudności, wszystkie bowiem zaopatrzone są w stosowne informacje i wskazania, jak należy je wypełniać. Zdaniem Ministra, uważne zapoznanie się z informacjami umożliwia poprawne wypełnienie wniosku. W sprawie druków obowiązujących w postępowaniu uproszczonym, Minister informuje, że druki te wywołują nie tylko krytyczne ale także pozytywne oceny – szczególnie w sprawach wynikłych na tle

⁸⁴¹ *Dz.U. Nr 105, poz. 452.*

⁸⁴² *Sygn. akt K W/92.*

⁸⁴³ *RPO/379356/01/VI.*

sporów konsumenckich. Zdaniem Ministra, analiza pod kątem tego, czy wprowadzenie druków rzeczywiście przyspieszyło i uprościło postępowanie będzie możliwe dopiero po zakończeniu roku statystycznego 2001, gdyż wtedy napłyną z sądów wszystkie niezbędne dane. Nie ulega jednak wątpliwości, że istnieje potrzeba dokonania pewnych modyfikacji i korekt w poszczególnych wzorach formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym. W Departamencie Legislacyjno-Prawnym powołany został zespół roboczy, gromadzący materiały w tej sprawie w celu przygotowania ewentualnych zmian we wzorach poszczególnych formularzy.

G.Ochrona konsumentów

Tematyka spraw jest bardzo różnorodna. Podobnie jak w latach ubiegłych najczęściej wpływało skarg, które nie kwalifikowały się do podjęcia w nich bezpośrednich działań przez RPO. Ich treścią były bowiem prośby o opinie prawne o charakterze wiążącego rozstrzygnięcia, o „interwencje” mające załatwić sprawę zainteresowanego z pominięciem właściwej dla niej drogi prawnej, którą zwykle jest droga sądowa postępowania cywilnego i tym podobne żądania. Problemem nowym (skargi napływały przede wszystkim w II połowie roku) jest działalność różnorodnych firm, udzielających pożyczek w „systemie argentyńskim”. Zarówno ze skarg jak i sygnałów otrzymywanych przez RPO od Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów, Federacji Konsumentów i UOKIK wynika, że taką działalność prowadziło i to już w 2000 r. co najmniej 8 a najprawdopodobniej więcej firm, przy czym wszystkie – na obszarze całego kraju poprzez swoje Biura terenowe oraz agentów, stosowały te same „typowe oszukańcze chwyt”, znane już z praktyki organizatorów i dealerów konsorcjów samochodowych. W szczególności nakłaniano klientów do zawarcia umowy przez jej podpisanie bez zapoznania się z pisemnymi warunkami, udzielając im fałszywych informacji o warunkach transakcji m.in., że pożyczki otrzymają w ciągu 1 do 3 miesięcy po podpisaniu umowy. Przy tym albo przed albo równocześnie z jej podpisaniem pobierano od nich „opłatę wstępną” (inaczej nazywaną „manipulacyjną”) w wysokości 3 lub 4% kwoty pożyczki, wedle warunków umowy bezzwrotną. Osoby, które zawarły umowy z takimi firmami, zwracają się do Rzecznika w nadziei, że spowoduje przede wszystkim natychmiastowe odzyskanie przez nich wpłaconych pieniędzy – tj. opłat wstępnych oraz ewentualnych rat (co oczywiście nie wchodzi w zakres kompetencji Rzecznika). Rzecznik Praw Obywatelskich podjął tę sygnalizację jako problem ogólny, dotyczący braku wszystkich potrzebnych w tym zakresie uregulowań prawnych, zwłaszcza w dziedzinie prawa cywilnego oraz wad praktyki, a

konkretnie – niedostatecznie efektywnego i kompetentnego ścigania karnego organizatorów takich konsorcjów za przestępstwa wyłudzenia, popełnianych przy tej działalności, a także za przestępstwa z art. 171 Prawa Bankowego⁸⁴⁴.

Kolejnym nowym problemem o charakterze ogólnym jest problem nieuczciwych praktyk stosowanych przez firmy, usiłujące „wciągnąć” konsumentów w transakcje sprzedaży na warunkach prenumeraty poprzez nadsyłanie na adresy domowe niezamawianych towarów i – wbrew uregulowaniu w art. 15 ustawy z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów⁸⁴⁵ – domagających się za nie zapłaty, drogą „nękania” konsumentów wezwaniami do zapłaty nadsyłanymi m.in. za pośrednictwem firm windykacyjnych⁸⁴⁶. Przygotowywane jest „Ostrzeżenie Rzecznika” przed działalnością takich „firm”, które zostanie upowszechnione w 2002 r. Nadal sprawą w toku jest podjęty jeszcze w 1995 r. problem firm stosujących oszukańczą metodę „na ceną nagrodę”⁸⁴⁷. Wprawdzie w 2001 r. zmniejszył się wpływ indywidualnych skarg dotyczących takich firm, lecz nadal taką działalność niektóre z tych firm uprawiają. Biuro RPO przekazuje pozyskiwane materiały świadczące o takiej działalności różnych firm m.in. do Ministerstwa Finansów celem stwierdzenia czy ich konkursy z nagrodami są grami losowymi w rozumieniu ustawy. W 2001 r. zakończyły się natomiast dwie podjęte jeszcze w 2000 r. sprawy dotyczące oszustw wyłudzeń metodą „na ogłoszenia o pracy chałupniczej”⁸⁴⁸, w których Biuro RPO zwracało się do organów prokuratury. Akty oskarżenia przeciwko właścicielom firm o oszustwo na szkodę 1600

⁸⁴⁴ *Sprawa wiodąca zmierzająca do przygotowania wystąpienia generalnego – RPO/393701/01/VI.*

⁸⁴⁵ *Dz.U. Nr 22, poz. 271.*

⁸⁴⁶ *RPO/391128/01/VI.*

⁸⁴⁷ *Dwukrotnie tj. w 1997 i w 2000 r. Rzecznik przedstawiał te zagadnienia w „Informacjach” Nr RPO/230528/97/VI, z których ostatnia RPO/230528/00/VI, została przesłana w październiku 2000 r. Ministrom Sprawiedliwości, Finansów, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesowi UOKiK i Federacji Konsumentów oraz Komisji ds. Ochrony Konkurencji i Konsumentów Sejmu RP, która w styczniu 2001 r. była przedmiotem obrad tej Komisji.*

⁸⁴⁸ *RPO/354708/00/VI.*

pokrzywdzonych a w drugim przypadku na szkodę 150 osób zostały wniesione przez Prokuraturę do sądu.

W związku z sygnałami o niezgodnych z prawem działaniach jednostek organizacyjnych Inspekcji Sanitarnej, polegających na nieprzestrzeganiu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie obciążenia przedsiębiorców kosztami kontroli sanitarnej przeprowadzonej w jednostce handlowej, Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 30 sierpnia 2001 r. skierował wystąpienie do Głównego Inspektora Sanitarnego⁸⁴⁹, w którym zwrócił się o podjęcie w ramach sprawowanego nadzoru działań w celu wyjaśnienia sprawy. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, że początkowo skarżący zostali obciążeni opłatą za przeprowadzoną kontrolę w postaci rachunku wystawionego przez wojewódzką stację sanitarno-epidemiologiczną, a dopiero po zakwestionowaniu takiego trybu przez skarżących, otrzymali w tym przedmiocie decyzje administracyjne, których integralną część stanowiły rachunki za wykonane badania produktów, wprowadzonych do sprzedaży. Zainteresowani wnieśli od tych decyzji odwołanie do GIS, a decyzje zostały utrzymane w mocy. Na decyzje te skarżący wnieśli skargi do NSA. Istotne jest jednak, iż pomimo wniesionego odwołania wojewódzkie organy inspekcji sanitarnej przystąpiły do wyegzekwowania od skarżących opłaty za przeprowadzoną kontrolę i badania, wszczynając postępowanie egzekucyjne i doprowadzając do zajęcia należności przez urząd skarbowy. Według informacji przekazanych Rzecznikowi przez skarżących w kilka dni po złożeniu skarg do NSA i otrzymaniu pisma potwierdzającego ich wpływ, otrzymali zwrot kwoty kilkudziesięciu złotych tytułem poniesionych kosztów postępowania egzekucyjnego. Dotychczas nie otrzymali natomiast zwrotu odsetek za rzekomą zwłokę w zapłacie należności. W wystąpieniu do Głównego Inspektora Sanitarnego Rzecznik zwrócił uwagę, że według treści art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej⁸⁵⁰ badania oraz inne czynności organów inspekcji sanitarnej wykonywane w ramach bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego są odpłatne, lecz opłaty nie mogą przekraczać wysokości kosztów ich wykonania. Zgodnie z dyspozycją art. 37 ustawy w postępowaniu przed organami Inspekcji Sanitarnej mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże mając na uwadze

⁸⁴⁹ RPO/378700/01/VI.

⁸⁵⁰ Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 ze zm.

dyspozycję art. 37 ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1995 r.⁸⁵¹, że pobranie opłaty za wykonane badania i inne czynności na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o Inspekcji Sanitarnej następuje w drodze decyzji administracyjnej – forma załatwienia przez wojewódzkie organy inspekcji sanitarnej sprawy nałożenia opłaty za badania produktów w jednostce handlowej skarżących nie powinna budzić wątpliwości. W sprawie tej doszło do prowadzenia egzekucji z decyzji, które jako nie ostateczne nie podlegały wykonaniu. Organy wojewódzkie inspekcji sanitarnej powinny były wstrzymać się z egzekwowaniem należności do czasu, gdy decyzje o nałożeniu opłaty stałyby się ostateczne (art. 130 § 1 i § 2 Kpa). Zasada ta nie ma zastosowania tylko wówczas, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy albo decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. W omawianej sprawie nie wystąpiła jednak żadna z owych przesłanek. Wszczynając w takich warunkach egzekucję wojewódzki organ Inspekcji Sanitarnej dopuścił się naruszenia prawa. Główny Inspektor Sanitarny pismem z dnia 10 października 2001 r. wyjaśnił Rzecznikowi, iż skarżący przedsiębiorcy zostali przeproszeni przez wojewódzkie organy Inspekcji Sanitarnej za nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu administracyjnym oraz otrzymali zwrot niesłusznie pobranych odsetek i kosztów postępowania administracyjnego. Ponadto ze względu na powstałą sytuację, ewidentnego naruszenia przepisów Kpa, Główny Inspektor Sanitarny skierował pouczenie do wszystkich podległych sobie wojewódzkich inspektorów sanitarnych, co do trybu postępowania w podobnych sytuacjach.

Coraz ostrzej zarysowuje się problem pobierania opłat i prowizji przez banki za niemal każdą czynność bankową, nawet za przesłanie wyciągu z rachunku z ustaleniem salda, co należy do obowiązku wynikającego z art. 728 Kc. Rzecznik podjął tę sprawę jako generalną i w dniu 26 września 2001 r.⁸⁵² wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie pobierania przez banki coraz to nowych opłat i prowizji, które nie były przewidziane w czasie zawierania umowy rachunku bankowego, a także, które nie mają uzasadnienia w obowiązujących przepisach Kodeksu cywilnego i prawa bankowego. W dniu 29 listopada 2001 r. Prezes UOKiK

⁸⁵¹ *Sygn. III AZP 11/91, OSNAP 1995/11/126.*

⁸⁵² *RPO/316092/99/VI.*

nadesłał odpowiedź, w której uznał jako niedozwolone następujące postanowienia umowne narzucane przez banki: opłatę za nieuzasadnioną reklamację, traktowanie Taryfy opłat i prowizji jako czegoś odrębnego od Regulaminu, zasady doręczania regulaminów i ich zmian, opłatę za zastrzeżenie karty, uzależnienie przyjęcia reklamacji od wysokości kwoty reklamowanej transakcji, opłatę za czynności inne niż wymienione w Tabeli związane z obsługą rachunku. Wyjaśnił także, że w przypadku niektórych banków i niektórych kwestionowanych postanowień sprawę można traktować jako już pomyślnie zakończoną. Dotyczy to przede wszystkim opłaty za nieuzasadnioną reklamację. Tylko jeden bank, do którego zostało skierowane pismo UOKiK nie zrezygnował z pobierania takiej opłaty. Sprawa została skierowana na drogę postępowania sądowego – do sądu antymonopolowego. W przypadku pozostałych kwestionowanych postanowień, w wypadkach, w których nie nastąpi porozumienie z danym bankiem, Urząd rozważa wytoczenie kolejnych powództw. Dotyczyć to będzie przede wszystkim kwestii doręczania regulaminów w tym Taryfy opłat i prowizji oraz ich zmian. Ponadto podejmuje sprawę pobierania prowizji przy spłacie rat kredytu. Opłata taka nie znajduje uzasadnienia. W roku 2002 Rzecznik będzie kontynuował prowadzenie tych spraw⁸⁵³.

Wiele uwagi poświęcono sprawom związanym z ochroną konsumenta usług telefonicznych. W dalszym ciągu wpływają skargi na brak szczelności sieci telekomunikacyjnej. Sytuacja taka umożliwia osobom trzecim podłączenie się do instalacji telefonicznej i uruchomienie impulsów telefonicznych na szkodę abonenta⁸⁵⁴. W związku z art. 71 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne⁸⁵⁵, w którym została uwzględniona możliwość udostępnienia na wniosek abonenta, danych identyfikujących zakończenie sieci, z której jest wywoływane lub zostało dokonane połączenie, w sytuacji gdy wnioskujący uprawdopodobni, że do jego aparatu końcowego są kierowane połączenia uciążliwe lub zawierające groźby – Rzecznik wystąpił do Ministra właściwego do spraw łączności w sprawie informacji o numerach urządzeń abonenckich⁸⁵⁶.

⁸⁵³ *Wystąpienie z 9.01.2002 r.*

⁸⁵⁴ *RPO/364322/01/VI.*

⁸⁵⁵ *Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.*

⁸⁵⁶ *RPO/361271/00/VI.*

W odpowiedzi na skargi abonentów Telekomunikacji Polskiej S.A. na znaczne podwyższenie opłat telekomunikacyjnych w marcu 2001 r., Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o podjęcie postępowania sprawdzającego, które mogłoby zapobiec dalszemu wzrostowi opłat za usługi telekomunikacyjne świadczone przez TP S.A., a w szczególności opłaty abonamentowej, która dla emerytów, rencistów i mieszkańców wsi (rzadko korzystających z usług telefonicznych ze względu na koszt połączeń) jest obciążeniem trudnym do udźwignięcia⁸⁵⁷. UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe, w którym zarzuca TP S.A. ograniczanie dostępu do powszechnych usług telefonicznych poprzez drastyczną podwyżkę opłaty abonamentowej nie równoważoną w dostatecznym stopniu obniżką opłat za pozostałe usługi. We wrześniu 2001 r. Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji wydał decyzję uznającą Telekomunikację Polską S.A. za operatora zajmującego pozycję dominującą na krajowym rynku świadczenia powszechnych usług telekomunikacyjnych. Wskutek interwencji Rzecznika w sprawie dotyczącej wprowadzenia tzw. preselekcji twardej na telefonach służbowych oraz prywatnych pracowników TP S.A., spółka wycofała się z narzucenia swoim pracownikom operatora świadczącego telekomunikacyjne usługi międzymiastowe⁸⁵⁸. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi abonentów TP S.A. w sprawie naruszenia własności prywatnej przez operatora. Zdarza się, iż TP S.A. bez zawarcia z właścicielem nieruchomości umowy instaluje na posesji abonenta urządzenia telekomunikacyjne. Na skutek interwencji Rzecznika TP S.A. zobowiązuje się bądź do wypłacania odszkodowania i podpisania umowy określającej warunki korzystania z nieruchomości⁸⁵⁹ lub usunięcia instalacji z nieruchomości⁸⁶⁰. W związku z dużą ilością skarg abonentów sieci telekomunikacyjnej, której operatorem są Spółki Grupy Netia, Rzecznik zwrócił się do UOKiK o podjęcie działań zmierzających do zobowiązania spółki do umożliwienia abonentom dokonywania wpłat w siedzibie wierzyciela. Rzecznik bowiem stoi na stanowisku, iż przerzucanie na abonentów konieczności ponoszenia kosztów za przesyłanie kwot wykazanych w rachunkach za usługi

⁸⁵⁷ RPO/372968/01/VI.

⁸⁵⁸ RPO/387048/01/VI.

⁸⁵⁹ RPO/354331/01/VI.

⁸⁶⁰ RPO/373517/01/VI.

telekomunikacyjne jest niezgodne z art. 3 Dyrektywy Rady EWG Nr 93/13 z dnia 5 kwietnia 1993 r. o niedozwolonych klauzulach umów zawieranych z konsumentami. Stosownie do tego przepisu klauzulę umowną, która nie została uzgodniona, należy uznać za niedozwoloną jeśli, naruszając zasadę wzajemnego zaufania powoduje istotną i nieusprawiedliwioną dysproporcję umownych praw i obowiązków na niekorzyść konsumentów⁸⁶¹. W roku 2001 Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. wprowadziła obowiązkową opłatę manipulacyjną pobieraną od abonentów w przypadku regulowania opłat za usługi telekomunikacyjne w punktach kasowych znajdujących się w siedzibie wierzyciela. Na skutek interwencji Rzecznika oraz UOKiK Polska Telefonia Cyfrowa odstąpiła od pobierania tej opłaty⁸⁶². W roku 2001 wpłynęły skargi na operatorów komórkowych, którzy odmawiają abonentom możliwości zawieszenia świadczenia usług telekomunikacyjnych zawartych na zasadach promocji zobowiązujących abonenta do korzystania z usług przez określony czas np. 24 miesiące. I tak abonent po zakończeniu studiów⁸⁶³, w czasie obowiązywania umowy, którą zawarł na zasadzie promocji (na okres co najmniej 2 lat), został powołany do odbycia zasadniczej służby wojskowej. Ponieważ w WKU został poinformowany, iż w jednostce wojskowej nie będzie mógł posiadać telefonu, złożył prośbę o zawieszenie na okres 6 miesięcy realizacji umowy zawartej ze Spółką. Centertel nie uwzględniając prośby abonenta uzasadnia swoją decyzję tym, że „z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP nie wynika, aby abonentowi przysługiwało prawo nieodpłatnego zawieszenia świadczenia usług telekomunikacyjnych na czas odbywania zasadniczej służby wojskowej”. Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji stanął na stanowisku, że umowa zawarta pomiędzy operatorem a abonentem mogła być ukształtowana dowolnie według uznania stron, byleby jej treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego. Treść umowy nie przewidywała zawieszenia jej obowiązywania na wniosek jednej ze stron. Ponieważ nadzwyczajna zmiana stosunków jest przesłanką modyfikującą umowę, operator z pewnością nie naruszyłby zasad świadczenia usług abonentom na równych zasadach. Pomyślnie dla abonenta

⁸⁶¹ RPO/357780/00/VI.

⁸⁶² RPO/376364/01/VI.

⁸⁶³ RPO/338075/00/VI.

rozwiązanie oznaczałoby, że operator dba przede wszystkim o interes swoich abonentów.

W 2001 r. nadal napływały skargi nadawców i adresatów zwykłych przesyłek domagających się od Poczty Polskiej zapłaty odszkodowania za utratę, ubytek lub uszkodzenie takich przesyłek. Nadawcy zwykłych przesyłek są zdania, że jeżeli stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15 marca 1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym⁸⁶⁴ poprzez przekazanie Poczcie Polskiej przesyłki do przewozu i doręczenia zawarli umowę o świadczenie usługi pocztowej to powinni być pewni, że państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” jest zobowiązane zachować należyta staranność przy wykonaniu (zazwyczaj opłaconej) usługi i doręczyć do adresata przesyłkę w stanie w jakim przesyłka była w chwili zawarcia umowy⁸⁶⁵. Nadawcy i adresaci usług pocztowych nie chcą zgodzić się z treścią szablonowych odpowiedzi na reklamacje Urzędów Poczтовых, które powołując się na ustawę z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności⁸⁶⁶ i wymienione rozporządzenie Ministra Łączności uchylają się od odpowiedzialności za zaginięcie zwykłej przesyłki listowej. Brak odpowiedzialności PP wynika bowiem z braku dowodu nadania zwykłej przesyłki listowej, zaginięcie nie powinno jednak mieć miejsca⁸⁶⁷. Wpływały do Rzecznika również skargi korzystających z usług świadczonych przez PP na niewykonanie zawartej z nimi umowy o doręczenie przesyłki poleconej, w której znajdowały się przedmioty znacznej wartości i z tego powodu powinny być przesłane jako przesyłka z podaną wartością. W tych przypadkach nadawców nie satysfakcjonuje wypłacane określone w ustawie odszkodowanie i zwrot kosztów przesyłki albowiem niejednokrotnie przesyłane przez nich materiały mają dla nich nieocenioną wartość. Zdarzają się przypadki, że przez zaginięcie takiej przesyłki nadawcy tracą pracę albo nie mogą zawrzeć umowy o pracę⁸⁶⁸. W tych sytuacjach ustawowe odszkodowanie nie spełnia swojej roli, a udowodnienie, że szkoda powstała w wyniku czynu

⁸⁶⁴ *Dz.U. Nr 40, poz. 173.*

⁸⁶⁵ *RPO/385316/01/VI.*

⁸⁶⁶ *Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 ze zm.*

⁸⁶⁷ *RPO/369032/01/VI.*

⁸⁶⁸ *RPO/365978/01/VI.*

niedozwolonego jest niezmiernie trudne. Podobna sytuacja ma miejsce zarówno z listami i kartkami pocztowymi jak i z paczkami w obrocie zagranicznym⁸⁶⁹. Poczta ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi w obrocie zagranicznym w zakresie i na zasadach określonych w umowach międzynarodowych. Poczta nie ponosi odpowiedzialności za listy i kartki pocztowe, albowiem brak jest dowodu nadania tej przesyłki. W tym przypadku, zaginięcie zwykłych przesyłek powoduje utratę zaufania nie tylko do państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ale również do Państwa. Ponadto, do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli, iż Poczta Polska rozpatruje wniesione przez nich reklamacje w trybie skargowym a nie reklamacyjnym, a tym samym, zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności⁸⁷⁰ zamyka im prawo do dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego⁸⁷¹. Zdarza się, iż Poczta Polska, w przypadku wniesienia reklamacji przez podmiot do tego nieuprawniony wykorzystuje tę sytuację i rozpatruje wniesioną reklamację w trybie skargowym, uzasadniając zmianę trybu brakiem legitymacji czynnej wnoszącego reklamację, mimo iż zgodnie z § 70 Rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15 marca 1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym⁸⁷² w takiej sytuacji ma obowiązek informować osobę nieuprawnioną komu przysługuje prawo do skutecznego wniesienia reklamacji⁸⁷³. Napływają również sprawy obywateli polskich, z których wynika, iż Poczta Polska w trakcie postępowania reklamacyjnego prowadzonego z administracjami poczt innych państw nie dość skutecznie dba o interesy obywateli polskich⁸⁷⁴.

W 2001 r. nadal były liczne skargi na osoby sprawdzające bilety pociągach PKP S.A. W szczególności dotyczą one kontrolerów, którzy są zatrudnieni przez Spółkę, z którą PKP S.A. zawarło umowę o przeprowadzanie kontroli w pociągach. Bardzo często

⁸⁶⁹ RPO/372464/01/VI.

⁸⁷⁰ Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 ze zm.

⁸⁷¹ RPO/352696/00/VI.

⁸⁷² Dz.U. Nr 40, poz. 173.

⁸⁷³ RPO/369937/01/VI.

⁸⁷⁴ RPO/354464/00/VI.

kontrolerzy ci kwestionują legitymacje szkolne, studenckie, czy uprawniające do przejazdów ulgowych z powodu nieznacznego wytarcia się odcisku pieczęci lub prolongaty w nieodpowiednim (ich zdaniem) miejscu czy niewłaściwym pisakiem⁸⁷⁵. PKP S.A. powołują się na art. 33a ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁸⁷⁶, który uprawnia przewoźnika lub osobę przez niego uprawnioną do zatrzymania za pokwitowaniem dokumentu w razie uzasadnionego podejrzenia, że dokument przewozu albo dokument uprawniający do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego jest podrobiony lub przerobiony. W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego PKP S.A. Rzecznik podkreślił, iż PKP S.A. wystawiła osobom kontrolującym identyfikatory niezgodne z przepisami art. 33a ust. 1 Prawa przewozowego⁸⁷⁷. Rzecznik wskazał, iż określenie opłaty manipulacyjnej za późniejsze niż w czasie jazdy udokumentowanie ustawowych uprawnień do przejazdu ulgowego w wysokości 49,94 zł przewyższa uzasadnione koszty wystawienia wezwania do zapłaty i korespondencji z pasażerem⁸⁷⁸. W dalszym ciągu napływają skargi na kontrolerów, którzy „polują” na pasażerów wsiadających na stacjach, na których nie ma kasy biletowej lub zgłaszających chęć zakupu biletu u kontrolera⁸⁷⁹. Pasażerowie ponadto skarżą się na brak bezpieczeństwa i porządku w czasie jazdy pociągiem⁸⁸⁰.

H. Nietrafne opłaty skarbowe hamujące postęp naukowy

W listopadzie 2001 r. Rzecznik zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów w sprawie wysokości opłaty skarbowej pobieranej za wydanie zgody i uzyskanie pozwolenia na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁸⁸¹. Jak podniosło środowisko naukowe wielkość opłat za każdą próbę powoduje zatrzymanie badań genetycznych. W odpowiedzi Wicepremier poinformował Rzecznika, iż wysokość opłaty została skalkulowana przez Ministerstwo

⁸⁷⁵ RPO/375043/01/VI.

⁸⁷⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601.

⁸⁷⁷ RPO/363354/01/VI.

⁸⁷⁸ RPO/369235/01/VI.

⁸⁷⁹ RPO/386954/01/VI.

⁸⁸⁰ RPO/375512/01/VI.

⁸⁸¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 76, poz. 811.

Środowiska. W wyniku wystąpienia do Ministra Środowiska oraz Ministra Finansów, Rzecznik został poinformowany, iż podjęta została procedura nowelizacji przepisów ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych zmierzająca do wyłączenia podmiotów nie prowadzących działalności komercyjnej z obowiązku uiszczania opłaty skarbowej⁸⁸².

I. Sprawy z zakresu ubezpieczeń majątkowych i osobowych

Podstawowym problemem dla prawidłowego unormowania zawierania i obsługi ubezpieczeń majątkowych i osobowych staje się bardzo pilne uchwalenie przez Sejm RP nowych ustaw o ubezpieczeniach: obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych oraz o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Pakiet tych ustaw nie wszedł do obrotu prawnego ze względu na odmowę ich podpisania przez Prezydenta RP, motywowaną konsekwencjami natury budżetowej. Tak więc nadal obowiązuje ustawa z 28.07.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁸⁸³, do uregulowań której są stale zgłaszane zastrzeżenia kierowane do Rzecznika, które dotyczą braku określenia charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i procedury wedle której Fundusz postępuje przy nakładaniu karnych opłat za nie zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia oraz zróżnicowania wysokości opłat karnych, a także brak przepisów co do egzekwowania tych opłat⁸⁸⁴. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach ubezpieczeniowych dotyczyły w większości wypadków spraw o charakterze indywidualnym – jakkolwiek na ich tle wyłaniają się problemy o charakterze generalnym. Dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych z wypłatą odszkodowań komunikacyjnych. Wskazać należy głównie na skargi dotyczące rozliczania tzw. szkód całkowitych i zaniżania odszkodowań w przypadku szkody na skutek kradzieży⁸⁸⁵. W przypadku tzw. szkód całkowitych zakłady

⁸⁸² RPO/389651/01/VI.

⁸⁸³ Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.

⁸⁸⁴ Spowodowało to, że część przepisów ustawy dotyczących funkcjonowania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego stała się przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18.04.2001 r. sygn. K. 23/99 oddalający wniosek Rzecznika jednocześnie wskazał na potrzebę zmian w regulacji prawnej), mimo iż sama idea Funduszu i potrzeba jego działalności – nie budzi zastrzeżeń.

⁸⁸⁵ RPO/393117/01/VI, RPO/391044/01/VI.

ubezpieczeniowe wypłacają jedynie różnicę pomiędzy kwotą należnego odszkodowania – pomniejszoną o wartość pozostałości, po czym oddają poszkodowanym uszkodzony pojazd. Jest powszechnie wiadomym, że naliczanie wartości pozostałości oznacza stratę dla ubezpieczonego, szczególnie zaś niedopuszczalną gdy chodzi o wyrównanie szkody wyrządzonej z winy drugiego uczestnika ruchu. Ponieważ skierowane w tej sprawie wystąpienie do Centrali Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń SA nie przyniosło żadnych rezultatów – rozważane jest podjęcie innych działań w tej kwestii. Jak wskazują badane sprawy pierwotny cel wprowadzenia obowiązkowych (wcześniej ustawowych) ubezpieczeń komunikacyjnych – zostaje wypaczony. Ubezpieczenia te miały m.in. na celu zabezpieczenie interesów osób poszkodowanych ruchem pojazdu mechanicznego. W obecnym systemie obowiązujących ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, z jednej strony ubezpieczyciel sprawcy szkody, tj. zakład ubezpieczeń i sam sprawca, podejmują czynności, aby maksymalnie zmniejszyć odszkodowanie, a zarazem maksymalnie wydłużyć w czasie jego wypłatę. Ubezpieczyciel nie musi obawiać się wniosków poszkodowanych o wypłatę odsetek za zwłokę w wypłacaniu odszkodowania, bo zawsze „może” się zasłonić niezakończonym postępowaniem likwidacyjnym. Często również wstrzymuje jakiegokolwiek czynności i uzależnia je od złożenia oświadczenia woli od sprawcy wypadku, który ma potwierdzić swoją odpowiedzialność, gdy w interesie sprawcy szkody „nie leży” składanie takiego oświadczenia. Jak już wskazano Zakłady Ubezpieczeń, nie wypłacają odszkodowania według wartości rynkowej pojazdu, tylko pomniejszają je o nieuszkodzone pozostałości, co powoduje, że poszkodowani, nie ze swojej winy, ponoszą nieuzasadnione wysokie koszty przywrócenia swojego pojazdu do stanu sprzed wypadku. Natomiast zgodnie z art. 363 § 1 Kc poszkodowanemu przysługuje prawo wyboru wariantu zaspokojenia roszczeń. Potwierdza to Wyrok Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 20 września 1972 r.⁸⁸⁶, który stanowi, że „Przewidziany w art. 363 § 1 Kc wybór sposobu naprawienia szkody bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi uprawnienie poszkodowanego. Skoro poszkodowany doznał takiego wyboru i żąda odszkodowania pieniężnego, to zobowiązany do naprawienia szkody nie może narzucać wierzycielowi innego sposobu naprawienia szkody”. Wiele wydatków poszkodowanych, w tym

886 I CR 391/72.

kosztów zastępczego posługiwania się rzeczą analogiczną do zniszczonej, kosztów dodatkowego odżywiania, leczenia, leków specjalistycznych, kosztów wyjazdów do sanatoriów, zabiegów itp. jest przez likwidatorów nieuznawanych i muszą być przez poszkodowanych „wytargowywane”. Likwidacja szkody najczęściej nie opiera się na zawarciu ugody między poszkodowanym (ubezpieczonym) a zakładem ubezpieczeń, lecz na jednostronnym oświadczeniu zakładu ubezpieczeń. Alternatywą jest dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, na co tylko niektórzy ubezpieczeni się decydują, boją się bowiem występować przeciwko silnej organizacji gospodarczej posiadającej wyspecjalizowaną obsługę prawną. W tej sprawie Rzecznik skierował do Prezesa Zarządu PZU S.A. wystąpienie⁸⁸⁷, jednak Zarząd PZU nie uznał racji Rzecznika. Wyjaśnienia niektórych zakładów ubezpieczeń o konieczności „oszczędnego” likwidowania szkód są przyjmowane z oburzeniem. Dodać należy, że Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń nie zajmuje się badaniem poziomu likwidacji szkód.

Z uzyskanych informacji od Prezesa Zarządu PZU na Życie SA wynika, że w celu rozwiązania istniejącego od lat problemu urealnienia świadczeń wypłacanych z tytułu ubezpieczenia rent i jednostkowych ubezpieczeń na życie zawartych przez PZU od 1 lipca 1996 r. upoważniono jednostki terenowe do podwyższania wymienionych świadczeń na drodze ugód pozasądowych. W praktyce urealnienia zobowiązań ze starego portfela – aby otrzymać w miarę realne świadczenie – ubezpieczony musi dochodzić na drodze powództwa sądowego. Rzecznik omawiany problem przedstawił parokrotnie Ministrowi Finansów. Także Rzecznik Ubezpieczonych nie podjął skutecznych działań na rzecz waloryzacji świadczeń z tzw. „starego portfela”. PZU na Życie S.A. w wyjaśnieniach udzielanych ubezpieczonym wywodzi, że nie posiada środków na taką waloryzację. Jak wskazują napływające skargi, a także badane sprawy sądowe – postępowanie sądowe o waloryzację sumy ubezpieczenia określonej przed laty w umowie ubezpieczenia o rentę (ubezpieczenie renty), o uposażenie dzieci (ubezpieczenie posagowe) i inne trwa niekiedy kilka lat, co wywołuje negatywny skutek dla osoby dochodzącej swoich praw.

Do Rzecznika wpływają liczne skargi na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który – zdaniem piszących – nieprawidłowo obciąża ich opłatami karnymi za

⁸⁸⁷ RPO/361937/00/VI.

niezawarcie obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego (OC) lub niezawarcie tego ubezpieczenia w wymaganym terminie. Rzecznik analizując skargi wniesione przez posiadaczy pojazdów mechanicznych w zdecydowanej większości przypadków nie dopatrywał się naruszenia prawa przez UFG. Posiadacze pojazdów błędnie interpretują postanowienia o obowiązkowym ubezpieczeniu, albo w ogóle ich nie znają. Często np. uważają, że skoro ich pojazd nie jest używany w ruchu drogowym (choć cały czas jest zarejestrowany), to nie muszą zawierać umowy ubezpieczenia OC. Również uważają, że jeżeli kupują pojazd mechaniczny i nie zdążą po jego zarejestrowaniu zawrzeć obowiązkowego ubezpieczenia, to mogą uczynić to w dniu następnym. Błędnie także interpretują przepisy, jeżeli chodzi o czas trwania ubezpieczenia zbywcy pojazdu. Przyczyną powtarzających się skarg na działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego są obowiązujące przepisy karne zawarte w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁸⁸⁸, które w art. 90 e) nie różnicują sankcji za opóźnienia zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia OC o 1 lub kilka dni i celowe uchylanie się od jego zawarcia. Jest to przepis karny oczywiście niesprawiedliwy, który w projektach nowych ustaw został zmieniony zgodnie z sugestiami Rzecznika Praw Obywatelskich. Niezależnie od tego Rzecznik 4.01.2001 r. zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁸⁹ przepisy o opłacie za brak obowiązkowych polis ubezpieczeniowych (sygn. K. 2/01).

Pozostają nadal nie do końca rozwiązane problemy wypłat odszkodowań należnych od zakładów ubezpieczeniowych w upadłości. UFG wypłaca tylko świadczenia z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Poszkodowani posiadający inną ochronę ubezpieczeniową (np. z tytułu zawartej dobrowolnej umowy ubezpieczenia), swoje roszczenia mogą kierować tylko do syndyków i zaspokajać je tylko z masy upadłości. Niestety, majątek upadłego jest z reguły niewystarczający do zaspokojenia roszczeń wszystkich poszkodowanych. W przypadku ZU „Hestia” S.A. w upadłości Rzecznik skierował kilka wystąpień do Sędziego Komisarza upadłego zakładu ubezpieczeń. Z uzyskanych informacji wynika, że w dalszym ciągu niemożliwa jest, choćby częściowa, wypłata odszkodowań. Główną przeszkodą dla zaspokojenia roszczeń uprawnionych

⁸⁸⁸ *Dz.U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62 ze zm.*

⁸⁸⁹ *RPO/358247/00/VI.*

osób – jest brak środków finansowych, które wystarczają zaledwie na bieżące koszty postępowania upadłościowego. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jeszcze w I połowie 2000 r. rozpoczął wypłacanie świadczeń odszkodowawczych z tytułu umów obowiązkowych. Sytuacja ta sygnalizuje problem udzielania zezwoleń na prowadzenie zakładów ubezpieczeń bez wnikliwego sprawdzenia osób o zezwolenie takie ubiegających się, a także na brak dostatecznego nadzoru nad działalnością i gospodarką zakładów ubezpieczeń. We wrześniu 2001 r. PZU S.A. rozpoczęło rozsyłanie swoim klientom informacji, iż w związku z brakiem możliwości uzgodnienia z Ministerstwem Finansów zasad refundacji ulg wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁸⁹⁰ oraz ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁸⁹¹ – PZU S.A. odstępuje od udzielania inwalidom wojennym i wojskowym oraz inwalidom-kombatantom 50% ulgi w opłaceniu składek na ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów oraz w składce za ubezpieczenie pojazdu mechanicznego od uszkodzeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 26 września 2001 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie zlecenia, właściwym organom, podjęcia działań w tej sprawie wskazując na arogancję w postępowaniu PZU. Pismem z 20 listopada 2001 r. poinformowano Rzecznika, iż Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła się do poszczególnych resortów o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W dniu 4 grudnia 2001 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odbyła się konferencja, której głównym celem było znalezienie doraźnych rozwiązań w sprawie ulg w ubezpieczeniach komunikacyjnych dla inwalidów wojennych, wojskowych i inwalidów – kombatantów. Uznano za niezbędne przywrócenie poprzednich uprawnień przysługujących inwalidom. Następnie pismem z dnia 19 grudnia 2001 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował Rzecznika, iż Ministerstwo podjęło działania zmierzające do jak najszybszego rozwiązania problemu. Została

⁸⁹⁰ *Dz.U. Nr 21, poz. 117 ze zm.*

⁸⁹¹ *Dz.U. z 1997 r., Nr 142, poz. 950.*

podjęta inicjatywa legislacyjna, tj. przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ulg przysługujących inwalidom wojennym⁸⁹².

14. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Błędy w funkcjonowaniu administracji lokalnej oraz reagowanie na wystąpienie Rzecznika

Dokonana na podstawie skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich ocena prawidłowości stosowania prawa przez aparat urzędniczy administracji lokalnej, w tym przestrzegania norm chroniących prawa obywateli, nadal wskazuje na wiele błędów charakteryzujących „złą administrację” takich jak: brak informacji lub odmowa jej udzielenia, zaniechanie działania, celowe opóźnienie działania, odstępstwa od przepisów i nierzetelność.

Większość kierowanych do Rzecznika listów wskazuje na bezradność obywateli wobec działań administracji publicznej i procedur stosowanych przez jej pracowników. Na tę krytyczną ocenę składa się zwłaszcza praktyka stosowania prawa przez aparat urzędniczy i polityka kreowana przez organy samorządu terytorialnego – najczęściej na poziomie gmin i powiatów oraz niespójny system prawa w jakim poruszają się organy wykonujące zadania publiczne, wreszcie polityka finansowania decentralizowanych przez państwo zadań publicznych. Na ocenę tę wpływają również liczne uchybienia wskazujące na brak należytej staranności, czasem kultury czy choćby dobrej chęci załatwienia sprawy, a także braku wiedzy lub obawy przed podjęciem decyzji. Nadal Rzecznik otrzymuje również skargi wskazujące na przewlekłość postępowania administracyjnego⁸⁹³, hołdowanie postawom „legalizmu biurokratycznego”,

⁸⁹² W dniu 8.01.2002 r. opublikowane zostało Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie niektórych ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym (Dz.U. Nr 4, poz. 35). Ww. rozporządzenie utrzymało 50% ulgę ale dla ograniczonej grupy inwalidów wojennych i wojskowych oraz inwalidów – kombatantów w opłacaniu składek na obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz dla ograniczonej grupy posiadaczy pojazdów w zakresie refinansowania ulg dotyczących ubezpieczeń pojazdów od uszkodzeń (autocasco).

⁸⁹³ Szczególnie jaskrawym przykładem jest, sygnalizowana w kilku poprzednich informacjach rocznych, sprawa RPO/186557/95/X prowadzona tak opieszale przez urzędników samorządowych Warszawy, że wobec kilkakrotnych zmian ustawowych

nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi (zwłaszcza we współpracy z organizacjami pozarządowymi) i bezradność gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Jednym z najtrudniejszych problemów przejawiających się w skargach kierowanych do BRPO coraz częściej jest brak rzetelności działania organów samorządu oraz ignorowanie lub omijanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowości udzielania odpowiedzi na skargi, zapytania i wnioski mieszkańców⁸⁹⁴, udzielania odpowiedzi niepełnych lub wymijających, braku udzielania pouczeń o środkach odwoławczych od decyzji wydawanych przez organy samorządowe. Skargi na działalność administracji i jej pracowników wskazują również na szerszy problem funkcjonowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie uprawniającym obywateli do wnoszenia skarg, gwarantowane przez art. 63 Konstytucji.

Analiza spraw badanych przez Rzecznika w 2001 r. jednoznacznie wykazuje, iż instytucja skarg wnoszonych w trybie Kpa (dział VIII) jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona⁸⁹⁵. Ułomność ta 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. W jednej ze spraw⁸⁹⁶ związki zawodowe sygnalizowały, iż złożyły ogółem co najmniej 30 skarg i wniosków w trybie Kpa do zarządu i rady miasta, na które nie otrzymywały odpowiedzi wcale, albo kilka miesięcy po upływie terminu ustawowego. Po otrzymaniu wadliwej odpowiedzi, strona zaskarżyła ją do sądu administracyjnego. Niestety w takiej sprawie stronie nie przysługuje prawo skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność organu i zaskarżenie niesatysfakcjonującej odpowiedzi⁸⁹⁷. Dlatego też

doprowadziła do zmiany sytuacji skarżących przez konieczność zastosowania procedur cywilnych (sądowych) zamiast administracyjnych.

⁸⁹⁴ RPO/384633/01/X, RPO/383252/01/X, RPO/390625/01/X.

⁸⁹⁵ RPO/383239/01/X, RPO/358483/00/X.

⁸⁹⁶ RPO/383239/01/X.

⁸⁹⁷ Por. wyrok NSA z 9.12.1999 r., sygn. III SAB 7/99 ONSA 2001/1/27; wyrok z 1.12.1998 r., sygn. III SA 1636/97, wyrok z 18.02.1997 r., sygn. III SAB 1/9.

NSA skargę oddalił. W innej sprawie⁸⁹⁸ skarżący przez ponad rok nie otrzymał odpowiedzi na swoją skargę. Jakkolwiek ewentualne poddanie tych skarg kognicji Sądu Administracyjnego wydaje się wątpliwe, to jednakże rozszerzenie kompetencji na przykład Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów gminy można by uznać za przyczynek do dalszych badań w tym zakresie.

W prowadzonych sprawach Rzecznik z reguły spotyka się z reakcjami podzielającymi przedstawione przez niego stanowisko – co w większości podejmowanych spraw prowadziło do skorygowania przez organy administracji działań wadliwych z punktu widzenia praw obywateli⁸⁹⁹. Jednak część odpowiedzi będących reakcjami na wystąpienia, zawiera liczne błędy co powoduje konieczność prowadzenia czasem długotrwałej korespondencji. Wprawdzie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹⁰⁰ jednoznacznie sformułowała obowiązek organów organizacji i instytucji do których zwraca się Rzecznik m.in. udostępniania akt oraz udzielania informacji i wyjaśnień (art. 17) ale nadal – jakkolwiek coraz bardziej sporadycznie – zdarzają się odpowiedzi kwestionujące te uprawnienia Rzecznika⁹⁰¹. Rzecznik otrzymuje również odpowiedzi opisujące problem bez propozycji jego rozwiązania⁹⁰², niewiążące obietnice rozwiązania problemu⁹⁰³, odpowiedzi niepełne przesyłane „na raty”⁹⁰⁴, powoływanie się na marginalność problemu⁹⁰⁵, unikanie odpowiedzi z uwagi na brak koncepcji

⁸⁹⁸ RPO/358483/00/X.

⁸⁹⁹ Np. na skutek działań RPO zmienione zostało rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubelskiego naruszające art. 64 Konstytucji (RPO/357941/00/X), uchwała Rady Gminy Bartoszyce naruszająca art. 61 Konstytucji (RPO/369899/00/X), uchwała Rady Miasta Warszawy w sprawie ulg za przejazdu uczącej się młodzieży uprawnionej do rent socjalnych (RPO/352520/00/X).

⁹⁰⁰ Ustawa z 15.07.1987 r. tekst jedn. Dz.U. z 2001 r Nr 14, poz. 147.

⁹⁰¹ Sprawa RPO/363374/01/X, RPO/383511/01/X.

⁹⁰² RPO/358696/00/X.

⁹⁰³ RPO/35895/00/X, RPO/326196/00/X.

⁹⁰⁴ RPO/330998/00/X, RPO/323216/99/X, RPO/342417/00/X.

⁹⁰⁵ RPO/367167/01/X.

rozwiązania problemu⁹⁰⁶, warunkujące załatwienie sprawy zastosowaniem długotrwałych procedur⁹⁰⁷, odpowiedzi nie na temat, mijające się z intencjami RPO⁹⁰⁸, wreszcie nieterminowe odpowiedzi, bez podania jakichkolwiek powodów nadmiernie przedłużanego terminu⁹⁰⁹. Takie reakcje na wystąpienia Rzecznika utwierdzać muszą w przekonaniu, że tym bardziej obywatele, nie działający z pozycji organu kontroli, doznają podobnych i wielu innych ograniczeń.

B.Prawo do oświaty

Z wielu skarg wpływających do BRPO w 2001 r. wynika, iż przepisy prawne wprowadzające reformę administracji publicznej oraz reformę oświaty są mało precyzyjne i wymagają dalszych zmian, nie gwarantują bowiem w pełni praw uczniów i ich rodziców wywołując często również bezradność organów administracji w sytuacji gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Sygnały jakie otrzymuje Rzecznik w tym zakresie zarówno od mieszkańców jak i organów samorządowych wskazują, że reforma oświaty wymusiła likwidację wielu szkół, jednakże podstawowym czynnikiem decydującym o likwidacji placówek oświatowych była zbyt niska subwencja przekazywana przez państwo⁹¹⁰. Stąd nawet słuszne interesy mieszkańców lokalnych wspólnot „przegrywały” w konfrontacji ze środkami przeznaczonymi na oświatę, a otrzymywanymi z budżetu centralnego. Ten konflikt zaowocował narodzinami kilkuset lokalnych inicjatyw mających na celu zachowanie małych, zwłaszcza wiejskich szkół. Powstawały – i nadal powstają – stowarzyszenia mieszkańców, którzy podejmują się funkcji organu prowadzącego szkołę publiczną lub niepubliczną. Niestety – z uwagi na genezę tego ruchu i brak umocowania prawnego programu Mała Szkoła – stowarzyszenia te w wielu przypadkach są przyjmowane obojętnie lub nawet wrogo przez władze samorządowe. Nawet zapisy ustawy o systemie

⁹⁰⁶ RPO/356083/00/X, RPO/358823/00/X.

⁹⁰⁷ RPO/336994/00/X, RPO/367789/01/X.

⁹⁰⁸ RPO/382386/01/X.

⁹⁰⁹ RPO/356542/00/X, RPO/367223/01/X, RPO/339791/00/X itp.

⁹¹⁰ RPO/381957/01/X – Jak wynika z wyjaśnień samorząd otrzymuje subwencję oświatową na oddziały liczące 26 uczniów w szkole podstawowej, 28 uczniów w gimnazjum oraz 30 uczniów w szkole ponadpodstawowej.

oświaty⁹¹¹, ani zmiana ustaw o samorządzie terytorialnym, polegająca na ustawowym zagwarantowaniu obowiązku współpracy organów samorządu z organizacjami pozarządowymi⁹¹² nie doprowadziła do zmiany świadomości organów samorządowych. Tymczasem w tego typu sprawach powinna znaleźć zastosowanie konstrukcja prawna znana z procesów prywatyzacyjnych, a polegająca na przekształceniu szkoły samorządowej co do której została podjęta uchwała o jej likwidacji, w szkołę publiczną lub niepubliczną prowadzoną przez stowarzyszenie⁹¹³.

Zdaniem Rzecznika program „Mała Szkoła” doskonale wychodzi naprzeciw problemom barier cywilizacyjnego rozwoju, wynikającym nie tyle z braku kapitału, złego prawa, czy polityki makroekonomicznej, ile – przede wszystkim – z niskiego poziomu wykształcenia. Program „Mała Szkoła” mimo trudności formalnych, wprowadzony został od 1999 r. w ponad 60 gminach i rozpoczyna działania w 200 następnym. Możliwości współpracy, zawarte w już obowiązujących przepisach⁹¹⁴, rzadko są wykorzystywane, natomiast środowiskowe organizacje pozarządowe, jak np. Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców traktowane są przez lokalne samorządy bardziej jako przeciwnicy niż sprzymierzeńcy w wykonywaniu zadań oświatowych⁹¹⁵. Brak formalizacji programu Mała Szkoła spowodował, iż zainteresowane społeczności lokalne, niekiedy zachęcane przez pozarządową organizację – Centrum Inicjatyw

⁹¹¹ Zgodnie z art. 2a ustawy z 25.07.1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty „System oświaty wspomagają stowarzyszenia i fundacje prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania”.

⁹¹² Art. 7 ust.1 pkt 4 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591), art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1592, art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5.06.1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590).

⁹¹³ RPO/387128/01/X.

⁹¹⁴ Art. 48 i art. 49 ustawy o systemie oświaty dają możliwość powoływania przy radach gmin rad oświatowych, co pozwala na prowadzenie dialogu o sprawach samorządowej oświaty na terenie danej gminy; pozwala na uniknięcie konfliktów z mieszkańcami i wypracowywanie rozwiązań pożądanym i akceptowanym przez społeczność lokalną.

⁹¹⁵ RPO/396537/01/X.

Oświatowych, które w tym zakresie recypowało wzory holenderskie, rozszerzyły zakres realizacji programu na różne typy szkół prowadzonych przez Stowarzyszenia rozwoju wsi. Spowodowało to swoiste przekształcenie akcji protestacyjnych przeciwko realizacji reformy oświaty z inicjatywy podejmowane na rzecz rozwoju lokalnych społeczności. Z reguły największe problemy dotyczą rejestracji szkoły publicznej lub niepublicznej, udostępnienia przez gminę pomieszczeń na prowadzenie takich szkół⁹¹⁶ oraz przekazywania dotacji na funkcjonowanie tych szkół. Problem ten zwraca uwagę na nie zakończone prace nad bonem oświatowym. Niektóre gminy wprowadziły bon oświatowy uwzględniając w nim także szkoły przejęte przez organizacje pozarządowe i inne podmioty lub osoby prywatne. Obowiązujące przepisy nie nakładają jednak obowiązku uwzględnienia w przyjętej i stosowanej w danej gminie konstrukcji bonu oświatowego uczniów uczęszczających do wszystkich szkół – niezależnie od typu organu prowadzącego szkołę. Stąd zdarzają się nawet przypadki zaniechania przekazywania przez samorząd części subwencji oświatowej podmiotom prowadzącym szkoły, co naraża te podmioty na straty i tworzy realne zagrożenie likwidacji – wbrew potrzebom lokalnych społeczności⁹¹⁷. W wielu skargach wpływających do Rzecznika stowarzyszenia⁹¹⁸ lub podmioty gospodarcze prowadzące szkoły⁹¹⁹ zwracały się o pomoc w wyegzekwowaniu należnej im dotacji. W jednej ze spraw Rzecznik został poinformowany o próbie uzależnienia przekazania dotacji na niepubliczne przedszkole od zamieszkiwania dzieci na terenie gminy⁹²⁰. Jaskrawym przykładem zaniedbań było nieprzekazywanie środków na oświatę przez kilka lat, nawet po uzyskaniu przez gminę wyroku sądowego. Dopiero interwencja Rzecznika spowodowała przekazanie zaległych dotacji za lata 1996-1998⁹²¹. Rzecznik kontynuował postępowanie dotyczące realizacji

⁹¹⁶ RPO/384668/01/X, RPO/385850/01/X, RPO/308232/99/X.

⁹¹⁷ RPO/389672/01/X, RPO/394909/01/X.

⁹¹⁸ RPO/394909/01/X gmina Marianowo odmówiła przekazania części subwencji oświatowej Publicznej Szkole Podstawowej w Gogolewie o stopniu organizacyjnym I-VI, prowadzonej przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Dalewo i Gogolewo; sprawa została podjęta do wyjaśnienia i jest prowadzona przez RPO.

⁹¹⁹ RPO/392118/01/X, RPO/390284/01/X.

⁹²⁰ RPO/384572/01/X.

⁹²¹ RPO/392118/01/X.

finansowych praw nauczycieli w tym zabezpieczenia środków finansowych dla organów prowadzących placówki oświatowe. Na początku minionego roku nadal napływały listy od nauczycieli piszących o pogłębiających się negatywnych skutkach nowelizacji Karty Nauczyciela, znajdujących odzwierciedlenie w ustalaniu regulaminów płacowych, jak również sygnały od niektórych jednostek samorządu terytorialnego, iż przyjęty budżet państwa nie gwarantuje rekompensaty zobowiązań z 2000 r. Rzecznik zwrócił się więc ponownie do Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Finansów. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, iż wprawdzie z pewnym opóźnieniem ale jednak już w pierwszym kwartale skorygowane zostały dotychczasowe błędy, w efekcie czego samorzady otrzymały pełne kwoty wynikające z ustaleń dokonanych w końcu 2000 r. Nie rozwiązany natomiast został w pełni problem kredytów zaciąganych na uzupełnienie niedoborów przez prowadzące zadania oświatowe jednostki samorządu terytorialnego. Jak wyjaśnił Minister Finansów nie są planowane zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁹²² w zakresie pozwalającym na udzielanie takich poręczeń i gwarancji obejmujących spłatę kredytów zaciągniętych na działalność bieżącą przez jednostki samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji samorządom tym pozostaje droga sądowa. Wymaga podkreślenia waga konieczności doprecyzowania regulacji ustawowego obowiązku zawiadamiania rodziców o zamiarze likwidacji szkoły. Ustawa o systemie oświaty w art. 59 ust. 1 i 6 przewiduje wprawdzie obowiązek zawiadomienia rodziców dzieci o zamiarze likwidacji nie wskazuje natomiast w jakim trybie i w jaki sposób zawiadomienie to ma nastąpić. Przepisy nie normują również precyzyjnie trybu postępowania (choćby zawiadamiania) w sytuacji gdy nie jest likwidowana cała szkoła, lecz jedynie niektóre oddziały szkolne lub w sytuacji wprowadzania korekt w obowiązującej sieci szkół⁹²³. W wielu

⁹²² Ustawa z 8.05.1997 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 484 ze zm.).

⁹²³ Zgodnie z art. 59 ustawy o systemie oświaty szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkole, po zapewnieniu przez ten organ możliwości kontynuowania nauki w innej szkole o tym samym lub zbliżonym profilu. Organ prowadzący jest zobowiązany co najmniej w terminie 6 miesięcy przed terminem likwidacji zawiadomić rodziców dzieci oraz właściwego kuratora. Ta procedura powinna być stosowana w odniesieniu do likwidacji

przypadkach mieszkańcy i rodzice dzieci z likwidowanych szkół interpretowali ten przepis jako obowiązek uprzedniego przeprowadzenia konsultacji lub pisemnego powiadomienia o zamiarze likwidacji co najmniej w terminie umożliwiającym im podjęcie działań mających na celu przekonanie organu prowadzącego szkołę o możliwości lub konieczności odstąpienia od likwidacji⁹²⁴. Niejasność przepisów w tym względzie stawała się przyczyną nieporozumień a nawet konfliktów. Natomiast jedynie w nielicznych przypadkach sytuacje konfliktowe ostatecznie prowadziły do przekazania szkół Stowarzyszeniom i stawały się początkiem dobrej współpracy⁹²⁵. W jednej z badanych spraw rada gminy postanowiła podjąć uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, a jednocześnie wyznaczyła terminy konsultacji społecznych w tej sprawie, które skutkowały odstąpieniem od likwidacji szkoły⁹²⁶.

Badane sprawy wskazują także na oczekiwanie od Rzecznika działań o charakterze mediacyjnym w przypadkach powstania sytuacji konfliktowych. Na podstawie informacji przekazywanych przez skonfliktowane strony trudno ustalić stan faktyczny i dokonać jego rzetelnej analizy pod kątem zaistnienia naruszenia prawa. Często Rzecznik był informowany przez organy samorządowe, iż wielokrotnie organizowano spotkania z przedstawicielami lokalnych społeczności przedstawiając wyczerpujące argumenty i uzasadnienie decyzji o likwidacji lub przekształceniu szkoły, natomiast rodzice i stowarzyszenia wyjaśniali, iż informacje takie nie były przekazywane lub były one niepełne albo niejasne. Wzrost zainteresowania społeczności lokalnych bezpośrednim

oddziałów gimnazjalnych czyli do wprowadzania korekt w ustalonych już obwodach szkolnych na podstawie analogii.

⁹²⁴ RPO/377405/01/X, RPO/383644/01/X, RPO/368598/01/X, RPO/384616/01/X.

⁹²⁵ RPO/388319/01/X – organy gminy wprawdzie nie były przekonane o zasadności istnienia Małej Szkoły, zdecydowały się jednak na podjęcie współpracy ze Stowarzyszeniem na Rzecz Rozwoju Wsi „Nasze Dzieci” w Pszczynie Górnej i podjęły uchwałę o użyczeniu budynku na cele oświatowe na okres 10 lat.

RPO/377405/01/X – strajk mieszkańców wsi Fonetka, Przejma Mała, Przejma Wielka i Lipniak (gmina Szypliszki) zaowocował podjęciem rozmów i przekazaniem już zlikwidowanej szkoły Stowarzyszeniu Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduktor” w Łomży, które od 1 września 2001 prowadzi szkole o strukturze klas I-VI.

⁹²⁶ RPO/367789/01/X.

uczestnictwem w procesie edukacyjnym skutkuje wysuwaniem postulatów o obowiązku konsultowania decyzji w tych sprawach przed ich rozstrzygnięciem przez radę⁹²⁷. Nie jest jednak możliwe, aby Rzecznik w tych sprawach „wymuszał” na organach gminy rozwiązania zgodne z oczekiwaniami mieszkańców. Jednocześnie też nie jest właściwe, aby podstawowym argumentem przemawiającym na rzecz racjonalizacji sieci szkół były wskaźniki ekonomiczne i demograficzne, gdyż nie uwzględniają one zróżnicowanych warunków i potrzeb lokalnych wspólnot. Jaskrawym przykładem tego typu spraw jest skarga w której wnioskodawcy żądają aby Rzecznik doprowadził do przywrócenia funkcjonowania zlikwidowanej szkoły, gdyż jej likwidacja doprowadziła do pogorszenia się warunków lokalowych i niemożności korzystania z zajęć pozalekcyjnych⁹²⁸. W innej sprawie, w związku z zaangażowaniem Rzecznika w program „Edukacja dla Rozwoju” z prośbą o pomoc zwróciło się Stowarzyszenie Opiekuńcze im. Św. Franciszka z Asyżu, informując, że została zlikwidowana szkoła podstawowa w najstarszej dzielnicy Bytomia, co wpłynęło na pogorszenie warunków nauczania⁹²⁹. W odpowiedzi władze samorządowe przyznały, iż podstawową przyczyną podjęcia decyzji o likwidacji szkoły były warunki ekonomiczne i demograficzne natomiast „wdrożenie reformy pogłębiło jeszcze niekorzystne proporcje istniejącej bazy szkolnej w stosunku do faktycznych potrzeb miejsc uczniowskich”. Stwierdziły jednak, że zapewnione po likwidacji szkoły warunki nauczania w pobliskich szkołach są bardzo dobre. We wszystkich sprawach dotyczących likwidacji szkół Rzecznik był proszony o zajęcie stanowiska w sprawie likwidacji szkoły i przeprowadzenie rzetelnej oceny decyzji o likwidacji nie tyle pod kątem zaistnienia naruszenia prawa co pod kątem sprzeczności z interesami lokalnej społeczności⁹³⁰.

Rzecznik dostrzega problem zbyt marginesowego traktowania roli rady rodziców w prawie oświatowym i pilną potrzebę jej wzmocnienia w szkołach. Obowiązujące przepisy nie zobowiązują rad rodziców do przedstawiania opinii w sprawach ważnych dla funkcjonowania szkoły związanych z realizacją funkcji dydaktycznych i wychowawczych, a treść tych opinii, jeśli są nawet przedkładane, ma niewielki wpływ

⁹²⁷ RPO/389802/01/X.

⁹²⁸ RPO/383986/01/X.

⁹²⁹ RPO/393538/01/X.

⁹³⁰ RPO/378703/01/X.

na decyzje podejmowane przez samorządy pełniące funkcje organów założycielskich. Wielokrotnie opinie nawet bardzo aktywnych i zaangażowanych rad rodziców o kandydatach na dyrektorów szkół są pomijane i lekceważone, co z przyczyn oczywistych sprzyja powstawaniu napięć i konfliktów⁹³¹. Problemowi praw rodziców w szkołach poświęcona została osobna konferencja będąca fragmentem debaty programu „Edukacja dla rozwoju”⁹³². Kolejnym problemem wynikającym z badanych przez Rzecznika spraw jest konieczność wzmocnienia nadzoru sprawowanego przez kuratorów oświaty nad zadaniami z tego zakresu wykonywanymi przez samorząd, a także poszerzenia katalogu zadań poprzez przeformułowanie środków nadzoru pedagogicznego i objęcie nim szkół prowadzonych przez organizacje pozarządowe (opiniowanie sieci placówek przedszkolnych zwłaszcza w zakresie funkcjonowania oddziałów zerowych i zasad realizacji minimum programowego przez szkoły prowadzone przez stowarzyszenia mieszkańców). Na potrzebę przeformułowania środków nadzorczych będących w dyspozycji kuratorów oświaty zwróciło uwagę Centrum Inicjatyw Oświatowych. Badane przez Rzecznika sprawy w wielu przypadkach w pełni potwierdziły sugestie CIO w tym zakresie⁹³³. W przyszłości, w zakresie nadzoru sprawowanego przez kuratora, mogłaby się znaleźć kwestia kontroli przeprowadzanej pod kątem jakości realizowanych zadań oświatowych (współuczestnictwo w ustalaniu standardów oświatowych dla danej gminy, powiatu, województwa w części zasadniczej pokrywających się z podstawami programowymi opracowanymi przez MEN, ale wzbogaconych o standardy lokalne, wynikające z lokalnego rynku potrzeb oraz rynku pracy). Z badanych przez Rzecznika spraw wynika, iż zbyt małą wagę przywiązuje się do opinii rady pedagogicznej przy wyborze dyrektora szkoły. Kryteria ocenne nie zostały w przepisach zobiektywizowane co pozwala na pozytywne lub negatywne opiniowanie osób na zasadzie całkiem swobodnego uznania, nie dając szansy weryfikacji takiej opinii⁹³⁴. Możliwe jest także, aby dyrektorem została osoba wskazana przez zarząd, która nie otrzymała pozytywnej opinii rady

⁹³¹ RPO/391175/01/X.

⁹³² Wrzesień 2001 r.

⁹³³ RPO/359834/00/X, RPO387798/01/X, RPO/388776/01/X, RPO/386019/01/X, RPO/388319/01/X, RPO/386075/01/X, RPO/367789/01/X, RPO378703/01/X.

⁹³⁴ RPO/372852/01/X, RPO/387492/01/X

pedagogicznej⁹³⁵ lub nawet uzyskała opinię negatywną⁹³⁶. Rzecznik był także informowany o tym, że organ prowadzący w ogóle nie zasięgnął opinii o kandydacie na dyrektora szkoły⁹³⁷, wbrew zapisom art. 36a pkt 4 ustawy o systemie oświaty⁹³⁸. Badane sprawy⁹³⁹ wskazują na potrzebę wyraźnego, ustawowego, określenia obowiązków osoby reprezentującej kuratora oświaty w komisji dokonującej wyboru na stanowisko dyrektora szkoły, która powinna dbać o prawidłowy przebieg konkursu pod kątem prawa oświatowego i samorządowego. Zawarty w uchwałach organów samorządu regulamin konkursowy powinien być zgodny z obowiązującymi przepisami także w zakresie zapewnienia wskazania drogi odwoławczej od rozstrzygnięć konkursowych⁹⁴⁰. Rzadko także⁹⁴¹ kuratorzy oświaty korzystają z przysługujących im

⁹³⁵ RPO/387492/01/X – powierzenie stanowiska dyrektora SP osobie wskazanej przez zarząd miasta – zgodnie z art. 36a ust. 4 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zmianami) przy braku pozytywnej opinii Rady Pedagogicznej. Zarząd wskazał kandydata wskutek błędnej interpretacji zasady większości głosów. Większość głosów została uzyskana przez jedną z kandydatek, która przystąpiła do konkursu, jednakże błędna interpretacja rozstrzygnięcia konkursowego zadecydowała o uznaniu konkursu za nie rozstrzygnięty i wskazaniu innego kandydata na stanowisko dyrektora. Zainteresowani zostali ustnie poinformowani o wyniku konkursu natomiast nie poinformowani o możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięcia konkursowego i pracy komisji konkursowej.

⁹³⁶ RPO/372852/01/X.

⁹³⁷ RPO/387902/01/X.

⁹³⁸ Art. 36a pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

⁹³⁹ RPO/380784/01/X – nieprawidłowo przeprowadzony konkurs na stanowisko dyrektora szkoły; brak rozstrzygnięcia konkursowego.

⁹⁴⁰ Ustawa o systemie oświaty oraz przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 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. z 1999 r. Nr 14, poz. 126), zmienionego rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 14.06.2000 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach placówek (Dz.U. z 2000 r. Nr 70, poz. 823).

kompetencji do wydawania decyzji na podstawie art. 104 § 1 Kpa na mocy których polecają organowi prowadzącemu publiczne szkoły i placówki oświatowe aby w określonym terminie dokonał zmiany regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły z uwagi na brak zgodności takiego regulaminu z przepisami prawa oświatowego – pod rygorem zastosowania art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹⁴². Tymczasem w wielu badanych przez Rzecznika sprawach uczestnicy konkursu nie byli informowani o możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia konkursowego i złożenia skargi do NSA na przebieg konkursu, gdyż informacja o wyniku konkursu udzielana była albo po terminie kilku miesięcy od dnia rozstrzygnięcia, albo jedynie ustnie, w sposób bardzo lakoniczny, wręcz wprowadzający w błąd co do możliwości zaskarżenia wyniku konkursu⁹⁴³. W jednej z badanych spraw Rzecznik został poinformowany, iż Regulamin konkursu nie zawiera obowiązku pisemnego informowania uczestników o wynikach konkursu, natomiast przyjęto praktykę, że to przedstawiciele rady pedagogicznej informują tych, którzy ich delegowali na konkurs⁹⁴⁴. Rzecznik prowadzi także dwie sprawy z których wynika naruszenie zasad prawa przez wprowadzenie do regulaminów konkursowych warunków pozostających w oczywistej sprzeczności z Konstytucją RP⁹⁴⁵. Wiele wątpliwości powstaje również na tle powtórnego powierzenia stanowiska dyrektora szkoły po upływie kadencji bez organizowania konkursu. Ustawa o systemie oświaty i przepisy wykonawcze do niej w sposób dość ogólny regulują zasady przeprowadzania oceny pracy dyrektorów w czasie kadencji na którą zostali wybrani. Organ prowadzący szkołę może powierzyć stanowisko dyrektora powtórnie bez przeprowadzania konkursu osobie sprawującej tę funkcję, jednakże decyzja ta jest podejmowana uznaniowo, a granice tego uznania nie zostały prawnie zobiektywizowane. Możliwe jest zatem, iż zostanie

⁹⁴¹ RPO/380784/01/X – Mazowiecki Kurator Oświaty wydał postanowienie zobowiązujące organ prowadzący szkoły niepubliczne do zmiany regulaminu konkursowego, natomiast Wojewoda mazowiecki badając zmiany do tego Regulaminu wskazał przepisy które zostały naruszone wskutek dalszego obowiązywania wadliwych postanowień zmienionej uchwały.

⁹⁴² Art. 34 ust. 4 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty.

⁹⁴³ RPO/380784/01/X, RPO/380784/01/X.

⁹⁴⁴ RPO/387270/01/X.

⁹⁴⁵ W sprawach RPO/370837/01/X i RPO/392443/01/X rady gmin ustaliły cenzus wieku kandydatów na dyrektorów szkół.

przeprowadzony konkurs na stanowisko dyrektora pomimo, iż osoba sprawująca tę funkcję otrzymała bardzo dobre opinie rady pedagogicznej jak również rodziców dzieci uczęszczających do danej szkoły⁹⁴⁶. Powierzenie stanowiska dyrektora może nastąpić poprzez wskazanie przez Zarząd osoby nie biorącej udziału w konkursie, ale także poprzez wyłonienie takiej osoby w drodze konkursu zorganizowanego przez Zarząd wprost na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach szkół i placówek⁹⁴⁷. Jednocześnie obowiązujące przepisy nie precyzują czy powtórne powierzenie stanowiska dyrektora szkoły bez przeprowadzenia konkursu może nastąpić jednorazowo czy też wielokrotnie organ prowadzący szkołę może powierzać funkcję dyrektora wskazanej przez niego osobie pełniącej tę funkcję. W związku z tym Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające i w tej sprawie wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej⁹⁴⁸. Z uwagi jednak na fakt, iż stanowisko MEN nie może stanowić powszechnie obowiązującej interpretacji prawa, Rzecznik rozważa w tej sprawie zwrócić się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym⁹⁴⁹. Do Biura Rzecznika nadal wpływają skargi w sprawach dowozu dzieci do szkół. Dotyczą one zarówno złej organizacji dowozu, która powoduje, iż dzieci są zmuszone dość długo oczekiwać na przyjazd autobusu po zajęciach szkolnych⁹⁵⁰, ale także nieprawidłowo naliczanej odległości od domu do szkoły⁹⁵¹. Odległość do szkoły jest mierzona nie od domu dziecka do szkoły tylko od przystanku do szkoły co w konsekwencji prowadzi do zorganizowania dojazdu jedynie na odcinku od przystanku do szkoły. Rzecznik zwrócił także uwagę na konieczność sprecyzowania zasad dowozu do szkół dzieci wymagających szczególnej troski wraz z ich opiekunami⁹⁵². Ponadto Rzecznik podjął z własnej inicjatywy do wyjaśnienia sprawę wykorzystywania

⁹⁴⁶ RPO/378800/01/X.

⁹⁴⁷ RPO/387270/01/X.

⁹⁴⁸ RPO/360814/01/X.

⁹⁴⁹ RPO/360814/00/X.

⁹⁵⁰ RPO/388420/01/X, RPO/377405/01/X.

⁹⁵¹ RPO/385482/01/X.

⁹⁵² RPO/392520/01/X.

autobusów szkolnych – tzw. gimbusów przekazanych przez MEN do celów innych niż dowóz dzieci do szkół⁹⁵³. W badanej sprawie gimbusy zostały oddane w dzierżawę przedsiębiorstwu przewozowemu, które zapewniło obsługę pojazdów i dbałość o jego stan techniczny, z drugiej zaś wykorzystywało te autobusy do innych przewozów pasażerskich. Takie działania organów samorządu terytorialnego, wskazujące na zbyt swobodną interpretację praw i obowiązków w sytuacji gdy przepisy ustawy nie wymuszają jednoznacznie określonego działania dostrzec się dają również w podejściu organów samorządu terytorialnego do kwestii finansowania dowozu dzieci do szkół położonych poza terenem tej jednostki samorządu lokalnego. Zgodnie z opinią prezentowaną przez MEN⁹⁵⁴ gmina nie może zająć swoim obwodem szkolnym szkoły leżącej na obszarze innej gminy, Jeśli zatem między zainteresowanymi gminami nie zostanie zawarte porozumienie, gmina przyjmująca do swej szkoły dzieci zamieszkujące w innej gminie nie ma obowiązku zapewnienia tym uczniom dowożenia czy też zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Problem ten nie jest problemem jednostkowym bowiem dotyczy dużej grupy uczniów dojeżdżających do szkół położonych w miastach z miejscowości znajdujących się na obrzeżach tych miast, a wchodzących w skład innych jednostek samorządu terytorialnego. Konieczność jasnych, czytelnych obowiązków wszystkich organów administracji publicznej organizujących proces edukacji szczególnie drastycznie obrazują takie działania które powstają na tle finansowania dowozu dzieci niepełnosprawnych. Prowadząc postępowanie wyjaśniające w jednej z takich spraw⁹⁵⁵, w której zresztą rada gminy przyznała dofinansowanie rodzicom dowożącym własnym transportem dzieci do szkoły odległej o kilkadziesiąt kilometrów mimo wkroczenia tym samym w kompetencje powiatu, Rzecznik spotkał się z rozbieżną interpretacją kuratora oświaty, Ministra Edukacji Narodowej i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kurator uznał w tej sprawie, iż gmina ma obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkoły odległej o kilkadziesiąt kilometrów od ich miejsca zamieszkania, a zapewniającej im – z uwagi na rodzaj niepełnosprawności – możliwość właściwej edukacji; zdaniem MEN

⁹⁵³ RPO/389028/01/X

⁹⁵⁴ Pismo Dyrektora Departamentu Prawnego MEN z 4.12.2000 r. Nr DP-022-69/00/MF.

⁹⁵⁵ RPO/353104/00/X.

uprawnienia rodziców odnoszą się wyłącznie do zwrotu kosztów przejazdów środkami transportu zbiorowego, mimo iż rodzice dowiedli, że nie ma możliwości zapewnienia tym dzieciom opieki w tego typu środkach transportu; NSA zaś uznał, że wykonanie obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty⁹⁵⁶ jest bezprzedmiotowe, gdy rodzice dziecka niepełnosprawnego we własnym zakresie zapewniają mu dojazd do szkoły.

C. Tworzenie prawa lokalnego

Naruszeń prawa nie ustrzegła się administracja lokalna, zarówno samorządowa jak i rządowa, w tworzeniu prawa miejscowego. Należy podkreślić, że skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodów docierają do Rzecznika sporadycznie, natomiast bardzo wiele listów zawiera zarzuty dotyczące lokalnych norm stanowionych przez samorządy.

Rzecznik badał skargę przysланą przez jednego z wójtów gmin lubelszczyzny na rozporządzenie Wojewody Lubelskiego w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w pasie drogi granicznej i w strefie nadgranicznej na terenie tego województwa⁹⁵⁷. Przepisy te nakładały na rolników wypasających bydło w pasie przygranicznym obowiązki, których nie byli oni w stanie wykonać. Rzecznik uznał, iż w sprawie tej doszło do naruszenia przez Wojewodę Lubelskiego prawa, przez wadliwe zapisy rozporządzenia. Wojewoda Lubelski potwierdził zasadność zarzutów⁹⁵⁸ i

⁹⁵⁶ *Zgodnie z powołanym przepisem „Obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum lub placówki wymienionej w art. 2 pkt 5, do której uczniowie zostali skierowani przez organy wymienione w art. 71b ust. 5-5b.”*

⁹⁵⁷ *§ 2 ustawowego w rozporządzeniu Nr 119 z 28.06.2000 r*

⁹⁵⁸ *Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień powyższe rozporządzenie wydane zostało na wniosek Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie na podstawie przedstawionego przez Komendanta projektu. Wydanie rozporządzenia miało na celu ujednoczenie prawa na terenie nowego województwa lubelskiego. Wojewoda poinformował, iż dotychczasowe rozporządzenia wojewodów Chełmskiego, Zamojskiego i Białkopodlaskiego zawierały analogiczne postanowienia dotyczące zasad wypasu zwierząt gospodarskich na gruntach przyległych do granicy. W kwestionowanym zapisie § 2 wystąpił błąd redakcyjny polegający na pominięciu słowa „lub” po wyrazach „na ogrodzonych pastwiskach. Prawidłowy zapis powinien mieć*

skorygował błędne zapisy zmieniając rozporządzenie⁹⁵⁹. Reforma administracji publicznej wystrzyła także problem sprawowania kontroli nad organami samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym wojewoda, jako organ nadzoru, może stwierdzić nieważność uchwały samorządu, a po upływie terminu wszczęcia postępowania nadzorczego zaskarżyć uchwałę do sądu lub wskazać iż uchwała została podjęta niezgodnie z prawem. W kilku skargach które wpłynęły do BRPO mieszkańcy skarżyli się na uzależnienie wysokości opłat za pobyt dziecka w przedszkolu⁹⁶⁰ lub żłobku⁹⁶¹ od dochodu przypadającego na jednego członka rodziny. Niejasne sformułowania w uchwałach nie pozwalały na wprowadzanie korekt w wysokości opłat w ciągu roku jeśli dochody w rodzinie z różnych przyczyn uległy zmianie. W badanych sprawach podjęte przez Rzecznika postępowania wyjaśniające i przekazane stanowiska zaowocowały jednak zmianami uchwał. Powróciła także kwestia uzależnienia wysokości opłat za przedszkole od miejsca zameldowania rodziców lub opiekunów dziecka. Uchwała w tej sprawie nie została objęta postępowaniem nadzorczym wojewody, a rada gminy zdecydowała się na jej zmianę dopiero w odpowiedzi na stanowisko Rzecznika⁹⁶². Należy zauważyć, iż uchwalenie wadliwych aktów prawa miejscowego i ich wielomiesięczne funkcjonowanie w obrocie prawnym, może świadczyć zarówno o słabości samorządowych służb prawnych jak i służb prawnych urzędów wojewódzkich⁹⁶³.

Do BRPO wpłynęło kilka spraw dotyczących zbyt wysokich opłat za śmieci⁹⁶⁴. W badanych uchwałach uzależniano wysokość opłat nie tyle od rzeczywistej ilości śmieci,

brzmienie "Wypas zwierząt gospodarskich na gruntach przyległych do granicy państwowej może odbywać się wyłącznie na ogrodzonych pastwiskach lub pod odpowiednim nadzorem".

⁹⁵⁹ Rozporządzenie nr 121 Wojewody Lubelskiego z 14.05.2001 r. w sprawie zmiany Rozporządzenia nr 119 Wojewody Lubelskiego z 28.06.2000 r.

⁹⁶⁰ RPO/379561/01/X, RPO/356542/01/X, RPO/361934/00/01/X.

⁹⁶¹ RPO/379561/01/X.

⁹⁶² RPO/378295/01/X, RPO/378295/01/X.

⁹⁶³ RPO/359834/00/01/X.

⁹⁶⁴ RPO/384753/01/X, RPO/372912/01/X, RPO/352885/00/X, RPO/363567/01/X, RPO/381290/01/X.

co od wartości zryczałtowanych takich jak: ilość łóżek szpitalnych, ilość m² powierzchni lokalu, ilość osób zamieszkujących w lokalu mieszkalnym itp. Rzecznik zauważył, iż niektóre „uśrednienia” ryczałtów zostały tak sformułowane, iż prowadziły do kolejnych „uśrednień”. Zasady naliczania wysokości opłat z reguły zawarte były w regulaminach stanowiących załączniki do uchwał rad gmin. Uchwały te pomimo ich oczywistej wadliwości nie zostały objęte postępowaniem nadzorczym wojewody i przez kilka lat funkcjonowały w obrocie prawnym. Analiza spraw zdaje się wskazywać pewną prawidłowość, polegającą na tym, iż przedmiotem badania pod kątem zgodności z prawem były kolejne uchwały zawierające zmiany regulaminu, a nie zaś tekst jednolity obowiązującej uchwały wraz ze zmianami⁹⁶⁵. Rzecznik zwrócił także uwagę na brak kontroli wojewody wobec uchwał podejmowanych przez organy samorządowe, a dotyczących treści które nie powinny być normowane uchwałami rad⁹⁶⁶. Jednocześnie należy zauważyć, iż treść skarg wskazuje na wzrastającą ilość osób dla których ponoszenie opłat obowiązkowych stanowi zbyt wysokie obciążenie domowych budżetów.

Szczególnie duża ilość skarg na unormowania prawa lokalnego dotyczyła płatnego parkowania na drogach publicznych. Sprawy te były już przedmiotem badań Rzecznika, jednakże kolejne regulacje wprowadzane przez organy samorządów miast nadal budzą wątpliwości. Po zbadaniu nowego regulaminu funkcjonowania systemu płatnego parkowania w Warszawie, Rzecznik ponownie dopatrył się, że niektóre jego postanowienia naruszają normy konstytucyjne. Mając powyższe na uwadze, we wrześniu 2001 r. Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Rady Gminy Warszawa Centrum w sprawie przyjęcia „Regulaminu funkcjonowania systemu parkowania płatnego niestrzeżonego”, w części określającej kryteria przyznawania identyfikatora uprawniającego do parkowania bez wnoszenia opłat oraz opłatę za wydanie identyfikatora⁹⁶⁷. Analizując akty prawne regulujące kwestie pobierania opłat za parkowanie na drogach publicznych, Rzecznik powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów rozporządzenia

⁹⁶⁵ RPO/352885/00/01/X.

⁹⁶⁶ RPO/373089/01/X.

⁹⁶⁷ RPO/319369/99/X. Wyrokiem z dnia 10.01.2002 r., sygn. akt II SA 3054/01, NSA stwierdził nieważność zaskarżonych postanowień uchwały.

Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. W szczególności chodzi tu o § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 wymienionego rozporządzenia, które stanowią, że organem właściwym do wprowadzania opłat oraz ustalania sposobu ich pobierania, a także określania stawek opłat jest rada miasta (gminy), a w mieście stołecznym Warszawie – właściwe rady gmin. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ten konstytucyjny warunek nie został spełniony, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast (gmin) do wprowadzenia i ustalania stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach wynika nie z ustawy, lecz z przepisu aktu wykonawczego do ustawy (§ 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia). Nie ulega zatem wątpliwości, że upoważnienia zawarte w wymienionych powyżej przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych są niezgodne z postanowieniami art. 94 Konstytucji RP. Regulacje zawarte w § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia są ponadto sprzeczne z postanowieniami art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Wspomniany przepis, który zawierał delegacje do wydania kwestionowanego rozporządzenia, upoważniał Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalenia stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania. Powyższa delegacja ustawowa nie zawierała więc umocowania do określenia organu właściwego do wprowadzenia opłat za parkowanie. Tymczasem, pomimo braku w tym zakresie stosownego upoważnienia, Rada Ministrów w § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia wskazała także organ, do którego kompetencji należy wprowadzanie wspomnianych opłat. Stwierdzone nieprawidłowości zostały zasygnalizowane w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury, w którym Rzecznik zwrócił się o podjęcie stosownych działań zmierzających do zmiany ustawy o drogach publicznych oraz kwestionowanego rozporządzenia Rady Ministrów, aby zawarte w tych aktach prawnych regulacje, dotyczące opłat za parkowanie na drogach

publicznych, były zgodne z normami konstytucyjnymi⁹⁶⁸. W odpowiedzi Minister Infrastruktury poinformował, że w jego ocenie przepisy § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych nie wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, a ponadto przepisy rozporządzenia określające tryb wprowadzania, jak też zasady ustalania stawek opłat i sposoby ich pobierania, nie mogą być traktowane jako upoważnienie do ustanawiania aktów prawa miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji RP. Mając jednak na uwadze wątpliwości zgłoszone przez Rzecznika, Ministerstwo Infrastruktury przystąpiło do przygotowania projektu stosownych zmian w ustawie o drogach publicznych oraz kwestionowanemu rozporządzeniu Rady Ministrów, celem dostosowania ich do postanowień Konstytucji. Sprawa ta będzie również przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego w związku z wątpliwościami powziętymi przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Na ocenę pracy administracji publicznej ma wpływ także element niezależny od tej administracji, jakim jest brak regulacji prawnych bądź niespójny system przepisów prawa, w jakim poruszają się organy wykonujące zadania publiczne. Organy stosujące prawo obciążane są winą za złe jego tworzenie i wady zarówno ustaw jak i przepisów wykonawczych. Dotyczy to m.in. ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, regulacji w zakresie ochrony godności ludzkiej w wykonywaniu prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych, funkcjonowania agencji towarzyskich, regulacji klęsk żywiołowych, ale także zasad ustrojowych warunkujących sprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Niejasne przepisy prawa wymagające konfrontacji wykładni systemowej i gramatycznej oddziaływać mogą bezpośrednio w sferze praw wyborczych obywateli. Rzecznik podjął sprawę, której podstawą była interpretacja przepisu stanowiącego o wygaśnięciu mandatu radnego przed upływem kadencji. Zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 pkt 4 ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁹⁶⁹, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek prawomocnego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. W badanej sprawie sąd karny warunkowo umorzył postępowanie

⁹⁶⁸ RPO/352031/00/X.

⁹⁶⁹ Dz.U. z 1998 r., Nr 95, poz. 602 ze zm.

prorowadzone w stosunku do osoby piastującej mandat radnego. Rada gminy uznając to orzeczenie za wypełniające dyspozycję wymienionego przepisu ustawy Ordynacja wyborcza do rad (...), pozbawił te osobę mandatu. Również Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na tę uchwałę rady gminy. Rozpatrując skargę Rzecznik Praw Obywatelskich uznał przedmiotowy wyrok NSA za rażąco naruszający prawo przez ograniczenie się jedynie do gramatycznej wykładni art. 190 ust. 1 pkt 4 Ordynacji bez uwzględnienia wykładni systemowej i skonfrontowania go z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 § 1 Kpk, co spowodowało rażące naruszenia prawa poprzez jego nadinterpretację. Na mocy art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądowym. Przywołany przepis zawiera definicję pozytywną zasady domniemania niewinności, co oznacza, iż winnym popełnienia zarzucanego mu czynu jest tylko ten, którego wina została stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądowym. Analiza art. 42 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wykazuje, iż warunkiem bezwzględnie wymaganym dla obalenia tej fundamentalnej zasady prawa karnego jest uznanie w wyroku oskarżonego winnym zarzucanego mu czynu i zastosowanie odpowiedniej sankcji. W badanej sprawie Sąd zastosował instytucję warunkowego umorzenia postępowania i poddał oskarżonego próbie, lecz nie stwierdził jego winy, co oznacza, iż nie została obalona zasada domniemania niewinności. Skoro zatem, w świetle obowiązującego prawa osoba, w stosunku do której warunkowo umorzono postępowanie, powinna być uważana za niewinną, to nie może ona zostać pozbawiona z mocy prawa mandatu radnego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w przedmiotowej sprawie ograniczył się jedynie do wykładni gramatycznej. Takie postępowanie Sądu, nie uwzględniające norm zawartych w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 § 1 Kpk, doprowadziło zdaniem Rzecznika do orzeczenia wbrew wyraźnej woli ustawodawcy. Orzeczenie to poddał Rzecznik ocenie Sądu Najwyższego⁹⁷⁰ mając na uwadze nie tylko ochronę prawa wnioskodawcy ale i wagę jakie rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego będzie miało w przyszłości. Zdaniem Rzecznika w tej sprawie nie powstałyby wątpliwości gdyby cytowany przepis zawierał jednoznaczne sformułowanie, że wygaśnięcie

970 RPO/381223/X/01.

mandatu radnego następuje skutek prawomocnego wyroku sądu, skazującego (a nie orzeczonego) za przestępstwo z winy umyślnej.

D.Obowiązek meldunkowy

Rok 2001 był kolejnym, w którym nie udało się rozwiązać problemu przepisów meldunkowych, które wielu osobom uniemożliwiają uzyskanie zameldowania w miejscu pobytu stałego, co stwarza dla nich szereg trudności w życiu codziennym. Niestety, wbrew zapowiedziom ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że zameldowaniu zostanie przywrócony charakter czysto rejestracyjny, w wyniku dokonanej w 2001 r. nowelizacji ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie doszło do uchylecia art. 9 ust. 2, który uzależnia zameldowanie na pobyt stały od przedstawienia potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym nastąpić ma zameldowanie. W dalszym ciągu więc osoba, która zamieszkuje w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, nie może zameldować się na pobyt stały, jeśli nie wykaże się uprawnieniami do lokalu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest sprzeczny z art. 2, art. 7, art. 32, art. 52 ust. 1 oraz art. 83 Konstytucji RP, w związku z powyższym w maju 2001 r., Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją⁹⁷¹. We wniosku tym Rzecznik zwrócił uwagę, że stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Tymczasem przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nałożył wynikający z celów rejestracyjnych obowiązek legalizowania pobytu, wprowadzając ograniczenia naruszające proporcje między rangą interesu publicznego, a zmniejszeniem uprawnień. Ustanawiając ograniczenia przekraczające uzasadniony stopień uciążliwości naruszył zakaz nadmiernej ingerencji, będący jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zwrócił uwagę, że uprawnienie do lokalu ma najczęściej charakter cywilnoprawny i na jego tle dochodzi do sporów, które muszą rozstrzygać sądy powszechne. Wydłuża to czas oczekiwania na dokonanie przez organ ewidencji ludności zameldowania. W uzasadnieniu uchwały z

⁹⁷¹ RPO/295208/98/X.

dnia 11 lutego 1993 r.⁹⁷² Sąd Najwyższy stwierdził: „Państwo samo skomplikowało procedurę ewidencyjną przez nazbyt maksymalistyczne dążenie do uchwycenia ewidencji takich stanów faktycznych, które będą równocześnie stanami prawnymi. W kontekście tych wymagań, które obecnie wydają się anachronicznymi, trzeba liczyć się ze znaczną, w razie sporów, przewlekłością procedury ewidencyjnej”. Uniemożliwiając obywatelom wykonanie nałożonego przez ustawodawcę obowiązku zameldowania się w miejscu pobytu, naraża ich na odpowiedzialność za wykroczenia. Sytuacja taka pozostaje w ocenie Rzecznika w sprzeczności z art. 83 Konstytucji, zgodnie z którym, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik otrzymywał także sygnały, że nowe przepisy określające tryb postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych nie uwzględniają specyficznej sytuacji osób bezdomnych przebywających w schroniskach dla bezdomnych i noclegowniach. Osoby te zazwyczaj nie posiadają zameldowania na pobyt stały, a ich ostatnie miejsce pobytu stałego – przesłanka według której ustala się właściwość miejscową organu wydającego dowód osobisty – niejednokrotnie oddalone jest o dziesiątki kilometrów od siedziby instytucji, w której znalazły schronienie. W dotychczasowym stanie prawnym osoby ubiegające się o wydanie dowodu osobistego mogły składać wnioski w tej sprawie przez pełnomocnika (w imieniu osób bezdomnych wnioski takie składali pracownicy schronisk dla bezdomnych), a także za pośrednictwem urzędu gminy właściwej ze względu na miejsce pobytu czasowego. Przepisy obowiązującego od 1 stycznia bieżącego roku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty⁹⁷³, wymagają jednak osobistego stawiennictwa osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego. W przypadku większości osób przebywających w schroniskach dla bezdomnych, które nie posiadają dokumentów tożsamości, oznacza to konieczność odbycia podróży do miejscowości, w których mieli ostatnio miejsca pobytu stałego, co w sytuacji gdy osoby te nie dysponują żadnymi środkami finansowymi, a nierzadko także są przewlekle chore lub niepełnosprawne, sprawia im ogromną trudność, a czasami jest wręcz niemożliwe do wykonania. Innym

⁹⁷² *Sygn. akt III AZP 28/92.*

⁹⁷³ *Dz.U. Nr 112, poz. 1182.*

czynnikiem, który stwarza osobom bezdomnym duże utrudnienie w uzyskaniu dowodu osobistego jest stosunkowo wysoka opłata za wydanie tego dokumentu. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego⁹⁷⁴, z opłaty tej zwolnieni zostali m.in. mieszkańcy domów opieki społecznej oraz osoby korzystające z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych. Zwolnieniem, o którym wyżej mowa nie objęto jednak osób przebywających w schroniskach dla bezdomnych oraz noclegowniach. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie stosownych działań zmierzających do zmiany powołanych wyżej rozporządzeń, tak by ich postanowienia uwzględniały szczególną sytuację w jakiej znajdują się osoby bezdomne⁹⁷⁵. W odpowiedzi Minister powiadomił, iż podjął działania zmierzające do usprawnienia procedury wydawania dowodów osobistych. Do wszystkich Wydziałów Spraw Obywatelskich Urzędów Wojewódzkich skierowane zostały wytyczne, w których zalecono, aby organy gmin dopuszczały możliwość składania wniosków o wydanie dowodu osobistego za pośrednictwem organu gminy miejsca pobytu czasowego wnioskodawcy, w przypadku kiedy osobiste zgłoszenie się do właściwego organu gminy nie jest możliwe. Odnosząc się natomiast do kwestii opłat za wydanie dowodu osobistego, Minister poinformował, że w wytycznych polecił, aby osoby bezdomne, ubogie i bezrobotne, które występują o dowód osobisty, a nie są zwolnione z opłaty za jego wydanie, były informowane o możliwości zwrócenia się do pomocy społecznej z wnioskiem o przyznanie jednorazowego zasiłku celowego na uiszczenie opłaty za wydanie dokumentu tożsamości oraz pokrycie ewentualnych kosztów podróży do właściwego organu gminy. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił ponadto, że wysokie koszty jakie budżet Państwa poniósł na wdrożenie nowego systemu wydawania dowodów osobistych zmusiły Radę Ministrów do rezygnacji z 50% ulgi w opłacie za wydanie dowodu osobistego dla emerytów i rencistów oraz młodzieży uczącej się, a także ograniczenia podmiotowego zwolnienia z tej opłaty do niezbędnego minimum. W tej sytuacji, w ocenie Ministra wątpliwym wydaje się, aby Rada Ministrów wyraziła zgodę na rozszerzenie kręgu osób zwolnionych z opłaty za wydanie dowodu osobistego. Niemniej jednak, Minister zapewnił, że podejmie działania

⁹⁷⁴ *Dz.U. Nr 105, poz. 1110.*

⁹⁷⁵ *RPO/366881/01/X i RPO/371083/01/X.*

zmierzające do zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego, tak aby jego postanowienia uwzględniały szczególną sytuację w jakiej znajdują się osoby bezdomne.

E. Problematyka cmentarzy i wykonywania kultu zmarłych

Nadal wpływają do Rzecznika skargi dotyczące cmentarzy i chowania zmarłych.

Obowiązująca w dalszym ciągu ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁹⁷⁶ nieprzystając do obecnych uwarunkowań społeczno – gospodarczych, przede wszystkich z uwagi na zbytnią ogólnikowość, nieprecyzyjność i niejednoznaczność, powoduje dużo problemów w jej stosowaniu, w szczególności w odniesieniu do opłat pobieranych przez zarządców cmentarzy za prawo przedłużenia użytkowania grobu ziemnego na dalsze 20 lat⁹⁷⁷ oraz grobu murowanego przeznaczonego do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby⁹⁷⁸. Inne kwestie poruszane w listach dotyczą zasadności opłat za korzystanie z urządzeń cmentarnych⁹⁷⁹, a także prawidłowości ich ustalania w sensie podmiotowym (nieznajujące podstawy prawnej cedowanie kompetencji na spółki)⁹⁸⁰. Jedna ze spraw badanych przez Rzecznika dotyczyła pozbawienia praw do grobu z uwagi na nienależenie do kręgu osób najbliższych w rozumieniu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁹⁸¹. Ponadto do BRPO wpłynęła sprawa związana z monopolizacją rynku usług pogrzebowych⁹⁸² (cmentarz parafialny). Rzecznik rozważa jej podjęcie i przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Ze szczególną jaskrawością brak ustawowych standardów ochrony tego prawa wystąpił na początku bieżącego roku gdy media nagłośniły sygnalizowaną już wcześniej przez Rzecznika sprawę „sprzedaży informacji” o zmarłych firmom pogrzebowym przez pracowników służby zdrowia.

⁹⁷⁶ *Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 ze zm.*

⁹⁷⁷ *RPO/382869/01/X.*

⁹⁷⁸ *RPO/390871/01/X.*

⁹⁷⁹ *RPO/377859/01/X, RPO/363854/01/X, RPO/362189/00/X.*

⁹⁸⁰ *RPO/362189/00/X.*

⁹⁸¹ *RPO/379437/01/X.*

⁹⁸² *RPO/392710/01/X.*

F.Funkcjonowanie agencji towarzyskich

W sferze naruszeń godności, ale także naruszenia innych praw wynikających np. z art. 76 Konstytucji oceniać należy brak regulacji dotyczących funkcjonowania agencji towarzyskich. Uciążliwość tzw. agencji towarzyskich (domów publicznych) znalazła swoje odzwierciedlenie w ilości skarg, które obywatele skierowali do Rzecznika. W 2001 r. Rzecznik rozpatrywał 17 spraw dotyczących tej problematyki⁹⁸³. Skarżący informowali przede wszystkim o zakłócaniu porządku i ciszy nocnej, obrazie moralności publicznej i związkach agencji ze światem przestępczym. Powyższe skargi stały się przyczynkiem do podjęcia sprawy przez Rzecznika w aspekcie generalnym. W związku z tym Rzecznik skierował cztery wystąpienia generalne do Ministra Sprawiedliwości, w których zasygnalizował szereg kwestii. W wystąpieniu z dnia 2 stycznia 2001 r. RPO wskazał, iż agencje towarzyskie są prowadzone na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej⁹⁸⁴. Działając na tej podstawie przedsiębiorcy oficjalnie występują jako prowadzący „salony masaży”, „salony masaży erotycznych”, czy kluby erotyczne, bądź wreszcie jako swego rodzaju agencje zajmujące się „zapewnianiem pań do towarzystwa”. Natomiast w rzeczywistości stanowi to legalizację domów publicznych, których działalność polega zwłaszcza na odpłatnym świadczeniu usług seksualnych. Kreuje to sytuację, w której legalnie działające firmy stanowią kamuflaż dla działalności przestępczej. Funkcjonowanie agencji wiązać się może bowiem z popełnianiem takich przestępstw o charakterze ciągłym jak stręczycielstwo, kuplerstwo i sutenerstwo, a także rozbojów, kradzieży czy wymuszeń rozbójniczych. Problem ten dotyczyć może również osób nieletnich, w tym także poniżej 15 roku życia. Następnie w piśmie z dnia 8 lutego 2001 r., będącym odpowiedzią na list Prokuratora Krajowego, Rzecznik przypomniał Ministrowi Sprawiedliwości o wiążącej Polskę Konwencji z dnia 29 lutego 1952 r. w sprawie Zwalczenia Handlu Ludźmi i Eksploatacji Prostytyucji⁹⁸⁵ Rzecznik

⁹⁸³ Np. RPO/360481/00/X, RPO/352346/00/X, RPO/367394/01/X, RPO/361913/00/X.

⁹⁸⁴ Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 ze zm., uprzednio: ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej – Dz.U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324 ze zm.

⁹⁸⁵ Dz.U. z 1952 r., Nr 41, poz. 278.

przedstawił pogląd, iż analiza postanowień Kodeksu karnego w części regulującej problematykę przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości (rozdz. XXV KK, art. 197-205) prowadzi do wniosku, iż Kodeks kompleksowo penalizuje czyny będące w rozumieniu Konwencji. Niezrozumiałe jest zatem jakie przyczyny wywołują sytuację, w której nie mogą być wykonane normy prawa określone jednoznacznie przez ustawodawcę. Ponadto, Rzecznik wyraził wątpliwość co do skuteczności instrumentów prawnych, w które wyposażono wójtów, burmistrzów i prezydentów, mających przeciwdziałać „zagrożeniom dla moralności publicznej”. Rzecznik podkreślił również, iż brak reakcji na działania właścicieli „agencji” podejmowane w poczuciu bezkarności, sprzyja upowszechnianiu się oceny o akceptacji przez państwo naruszania tworzonego prawa i godzi w zaufanie obywateli do państwa. Nie otrzymując satysfakcjonujących odpowiedzi na swoje wystąpienia, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra w dniu 16 maja oraz 14 sierpnia 2001 r. pisma powtarzające prośbę o szczegółowe ustosunkowanie się do zawartych tam treści. Powyższe spowodowało uzyskanie w dniu 13 września 2001 r. informacji od Ministra, iż „podjęto już pewne – ale ciągle niewystarczające – działania zmierzające do podniesienia skuteczności ścigania przestępstw związanych między innymi z prowadzeniem agencji towarzyskich, a także przestępstw określanych potocznie jako handel kobietami”. Skuteczność zwalczania tego typu przestępstw uzależniona jest przede wszystkim od aktywności Policji. W związku z tym Ministerstwo problem ten zakomunikowało już w lutym 2001 roku kierując stosowne pismo do Komendanta Głównego Policji. Ponadto Minister poinformował Rzecznika, iż Prokuratura Krajowa przygotowuje „podjęcie w nieodległej przyszłości przedsięwzięć egzekwujących obowiązujące w tym zakresie prawo, a także zainicjuje ewentualne działania zmierzające do zmian legislacyjnych w obowiązującym porządku prawnym”. Minister zapewnił Rzecznika, iż będzie nadal informował Rzecznika o efektach realizacji zamierzonych działań.

G.Ochrona środowiska

Prawa i obowiązki obywateli w zakresie ochrony ich środowiska mają podstawę w Konstytucji RP⁹⁸⁶. Ilość wystąpień poruszających tę problematykę stanowi wprawdzie

⁹⁸⁶ *Zgodnie z art. 74 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Każdy ma prawo do*

bardzo mały odsetek na tle ilości wszystkich listów kierowanych do Rzecznika, ale systematycznie rośnie w ostatnich latach, co wskazywać może na wzrastającą świadomość zagrożeń jakie mogą wywoływać dla organizmu człowieka różne formy degradacji środowiska. Największa ilość spraw wpływających do Rzecznika z zakresu ochrony środowiska dotyczy ochrony przed imisjami – uciążliwej, zanieczyszczającej powietrze działalności zakładów i urzędów przemysłowych oraz różnego rodzaju hałasu pyłów, zapachowych zanieczyszczeń powietrza, ścieków, ochrony wód powierzchniowych, ochrony ziemi przez zanieczyszczeniami i skutkami klęsk żywiołowych, jak również przekraczania dopuszczalnego poziomu różnego typu promieniowania. Wpływają także skargi dotyczące ograniczenia stosowania i ochrony przed materiałami szkodliwymi i niebezpiecznymi dla zdrowia (np. azbest), 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. Poważny problem także w dziedzinie ochrony środowiska stanowią nieprecyzyjne regulacje aktów prawnych, które powodują liczne wątpliwości interpretacyjne u organów stosujących prawo. Granice ochrony środowiska naturalnego człowieka nie mogą jednak być wyznaczone dowolnie. W każdej z badanych spraw, zwłaszcza gdy dochodzi do kolizji praw chronionych Konstytucją, Rzecznik wskazuje na konieczność oceny wartości dobra chronionego prawem na podstawie jasno określonych przepisów tego prawa. Sprawy szkód łowieckich, a w szczególności częsty brak możliwości uzyskania przez poszkodowanych godnego odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach, płodach rolnych oraz lasach prywatnych nadal pozostają istotnym problemem. Dodać należy, iż zdarzają się również sytuacje, w których uzyskanie odszkodowania, mimo gwarancji konstytucyjnych, jest iluzoryczne lub wręcz niemożliwe. Odpowiedzialność z tytułu szkód łowieckich, zawarta w rozdziale 9 ustawy

informacji o stanie i ochronie środowiska. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa” – art. 86).

z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁹⁸⁷, została unormowana w sposób ograniczony i odmiennie niż w Kodeksie cywilnym. Takie uregulowanie należy uznać za niezgodne z Konstytucją RP. Art. 48 pkt 4 ustawy Prawo łowieckie uzależniający uzyskanie odszkodowania od wartości szkody budzi zastrzeżenia wskazując, iż pewna grupa właścicieli, dotknięta zdaniem ustawodawcy mniejszymi stratami, ponosi koszty strat wyrządzone przez zwierzęta nad którymi dbałość obciąża koła łowieckie, tym samym zobowiązana jest do partycypowania w kosztach obciążających Skarb Państwa. Pozbawiona jest także ochrony prawnej, a zwłaszcza możliwości domagania się przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego lub uzyskania pełnego odszkodowania, umożliwiającego przywrócenie takiego stanu⁹⁸⁸. Także pozostałe regulacje omawianego art. 48 Prawa łowieckiego budzić mogą podobne zastrzeżenia w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, sugerują bowiem zróżnicowanie ochrony prawnej, na poziomie ustawy zwykłej, w tej samej kategorii prawa majątkowego. Minister Środowiska, któremu Rzecznik przedstawił problem⁹⁸⁹ zapewnił, iż przesłane uwagi zostaną wykorzystane w trakcie trwających obecnie prac legislacyjnych nad dostosowaniem ustawy Prawo łowieckie do Konstytucji i wymagań Unii Europejskiej. Kolejny istotny problem pojawiający się w skargach kierowanych do Rzecznika dotyczy wysokości odszkodowań, które nie są adekwatne w stosunku do szkód i często uniemożliwiają prowadzenie planowej gospodarki⁹⁹⁰. W skrajnych przypadkach rolnicy decydują nawet o zaprzestaniu uprawy, ponieważ staje się ona nieopłacalna⁹⁹¹. Dodatkowo należy wskazać brak regulacji prawnych dotyczących możliwości uzyskania odszkodowania przez osoby, które poniosły straty w uprawach, jednakże w wyniku zmian granic obwodu łowieckiego (włączenie terenów do miasta), pozbawione zostały możliwości dochodzenia odszkodowania (brak podmiotu odpowiedzialnego do oszacowania i wypłaty odszkodowań)⁹⁹². W sytuacjach takich można dopatrywać się

⁹⁸⁷ *Dz.U. z 1995 r., Nr 147, poz. 713 ze zm.*

⁹⁸⁸ *RPO/394610/01/X.*

⁹⁸⁹ *RPO/343712/00/X.*

⁹⁹⁰ *RPO/374563/01/X.*

⁹⁹¹ *RPO/361613/00/X.*

⁹⁹² *RPO/374871/00/X.*

naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Następną kwestią to odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta prawnie chronione. Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody⁹⁹³ Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie i bobry⁹⁹⁴, jednakże odpowiedzialność nie obejmuje utraconych korzyści. Dodatkowo na mocy upoważnienia ustawowego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które również odpowiada Skarb Państwa. Jednakże wydano jedynie rozporządzenie dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wilki, gdy tymczasem szkody wyrządzają także inne zwierzęta prawnie chronione takie jak wydry czy żurawie⁹⁹⁵. Sytuacja taka powoduje pozbawienie części obywateli prawa do uzyskania jakiegokolwiek odszkodowania z tytułu poniesionych szkód⁹⁹⁶. Należy wskazać, iż zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r.⁹⁹⁷ brak w ustawie z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody przepisu dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych. Możliwe jest bowiem oparcie żądania na art. 417 Kodeksu cywilnego, jednakże w praktyce domaganie się odszkodowania na tej podstawie należy uznać za problematyczne. Reasumując należy uznać, iż w obecnym stanie prawnym wiele osób poszkodowanych przez zwierzęta łowne oraz prawnie chronione jest pozbawionych uzyskania odszkodowań, albo możliwości uzyskania godnych odszkodowań⁹⁹⁸. Rzecznik zbadał również, podjętą na tle obowiązku znakowania zwierzyny łownej, sprawę próby wypełnienia luki w przepisach wykonawczych „prawem powielaczowym” sprzecznym z normami ustawy. Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień

⁹⁹³ *Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 ze zm.*

⁹⁹⁴ *RPO/380923/01/X.*

⁹⁹⁵ *j.w.*

⁹⁹⁶ *RPO/367979/01/X.*

⁹⁹⁷ *CKN 1212/00, OSNC 2001/2/31.*

⁹⁹⁸ *RPO/396325/01/X.*

ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw⁹⁹⁹ w art. 58 dokonała m.in. zmiany w art. 42 ustawy Prawo łowieckie nakładając na osoby prowadzące punkty skupu obowiązek oznakowania tuszy łosi, jeleni, danieli, muflonów, saren i dzików. Ustawodawca zwolnił tym samym myśliwych z tego obowiązku. Tymczasem Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego, określił, że do czasu ukazania się rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i warunków polowania zasady znakowania tusz zwierzyny grubej pozostają bez zmian. W piśmie skierowanym do Ministra Środowiska¹⁰⁰⁰ Rzecznik wskazał na niedopuszczalność takich działań podkreślając, iż nakładanie na obywateli obowiązków w drodze pisma będącego w swej istocie okólnikiem (instrukcją, wytycznymi) nie tylko nie znajduje jakichkolwiek podstaw w istniejącym porządku prawnym, ale stanowi jego rażące naruszenie, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa oraz praworządności (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Minister w pełni podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i wyjaśnił, że do wszystkich zainteresowanych prześle wyjaśnienia dotyczące obowiązujących przepisów regulujących zasady znakowania zwierzyny łownej. Brak konsekwencji w wykonywaniu planów rządowych zmieniających stan środowiska wywoływać musi również reakcję Rzecznika Praw Obywatelskich z uwagi na naruszenie art. 74 Konstytucji RP. W 2001 r. Rzecznik kontynuował postępowania w sprawie budowy zbiornika na Skawie w Świnnej Porębie. Wielokrotne monity w sprawie dotyczącej tej inwestycji ostatecznie zaowocowały skierowaniem zapytania do Premiera. Odpowiedź przesłana Rzecznikowi przez Ministra Środowiska wskazuje, iż podstawowym problemem jest brak środków na zakończenie tej inwestycji. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, sprawa wymaga decyzji związanych z budową systemu przeciwpowodziowego w Polsce z uwagi na poważne potencjalne zagrożenie zabytków Krakowa w przypadku powodzi¹⁰⁰¹. Należy przypomnieć, że do Rzecznika Praw Obywatelskich, z prośbą o pomoc i zbadanie problemu zwrócili się mieszkańcy gminy Mucharz podnosząc, iż prowadzona od wielu lat budowa zapory, wywołuje skutki drastycznie

⁹⁹⁹ *Dz.U. Nr 120, poz. 1268.*

¹⁰⁰⁰ *RPO/377955/01/X.*

¹⁰⁰¹ *RPO/352819/00/01/X.*

pogarszające ich sytuację bytową. Ciężary ponoszone przez mieszkańców tych terenów są niewspółmiernie wysokie w stosunku do opieki jaką winno zapewnić Państwo realizujące planowane zadania gospodarcze. Rozwiązania wymaga problem pauperyzacji społeczności lokalnych, pozbawionych od wielu lat możliwości właściwego gospodarowania na tych terenach, a zwłaszcza korzystania w pełni z prawa własności. Najpilniejsza wydaje się być sprawa zakończenia procesu wykupu nieruchomości i wyburzenia wykupionych domów co jest niezbędnym warunkiem przywrócenia bezpieczeństwa mieszkańcom na tym terenie i odtworzenia miejsc pracy, wynikających z nowej funkcji tego obszaru. Wielokrotne monitowanie Ministra Środowiska o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie nie przyniosło w 2001 r jakichkolwiek rezultatów. Dopiero na skutek wystąpienia skierowanego do Prezesa Rady Ministrów Minister Środowiska przesłał obszernie wyjaśnienia potwierdzające wadliwość dotychczasowej polityki ekologicznej Państwa w tym zakresie. Poinformował jednak, że obecnie nie dysponuje żadnymi dodatkowymi możliwościami, które pozwoliłyby mu na zintensyfikowanie prac związanych z budową tej inwestycji.

15. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Uwagi ogólne

Liczba skarg ze środowisk służb mundurowych, w porównaniu z poprzednim rokiem, utrzymała się w zasadzie na niezmiennym poziomie – zmniejszyła się liczba skarg od funkcjonariuszy niektórych służb publicznych (Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej), natomiast nastąpił wzrost skarg od żołnierzy, szczególnie zawodowych oraz funkcjonariuszy Policji i Urzędu Ochrony Państwa. Problematyka skarg dotyczyła: rozwiązania stosunku służbowego (zwolnienia ze służby) – 39%, praktyki dyscyplinarnej (postępowania dyscyplinarne) – 24%, warunków służby – 23%, emerytur i rent – 11%, inne (prośby o pomoc życiową lub poradę prawną) – 3%. W 2001 roku przeprowadzono 25 kontroli – 11 w jednostkach wojskowych¹⁰⁰², 5 w terenowych organach administracji wojskowej (Wojewódzkie Sztaby Wojskowe w Krakowie i Olsztynie oraz Wojskowe Komendy Uzupelnień w Krakowie, Olsztynie i Radomiu), 7 w Policji¹⁰⁰³ i 2 w Straży Granicznej. W trakcie

¹⁰⁰² W tym polskie kontyngenty wojskowe na Bałkanach (SFOR i KFOR) – RPO/351773/01/IX z 30.05.2001 r.

¹⁰⁰³ W tym w Jednostce Specjalnej Policji w Kosowie (Bałkany) – RPO/389137/01/IX z 11.12.2001 r.

kontroli przeprowadzane są również rozmowy indywidualne, z wyrażającymi taką wolę – bez udziału przełożonych, w trakcie których dochodzi do ujawniania naruszeń praw i wolności, najczęściej z zakresu tzw. stosunków międzyludzkich. Forma ta cieszy się dużą popularnością. Każda przeprowadzona kontrola kończy się omówieniem stwierdzonych naruszeń praw obywatelskich z dowództwami (kierownictwami) jednostek, a także sporządzaniem odpowiednich dokumentów (sprawozdań), które przekazywane są przełożonym na takich szczeblach dowodzenia (kierowania), w gestii których istnieje możliwość usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

B.Zawodowa służba wojskowa

Kontynuowany proces systematycznego zmniejszania stanów osobowych Sił Zbrojnych RP przybrał znacznie na sile z powodu planowanego stanu armii - 150 tys. żołnierzy. Stało się to bezpośrednią przyczyną likwidacji wielu jednostek i garnizonów, które jeszcze na początku roku nie były planowane do rozwiązania. Przyspieszony proces redukcji armii był przyczyną wielu napięć i obaw kadry, również w tych jednostkach, które zmianom tym nie podlegały. Przy praktycznie nie działającym systemie rekonwersji^{1004,1005} zwalniana kadra zawodowa pozostawiona została sama sobie. Rzecznik sygnalizował ten złożony i ważki problem Ministrowi Obrony Narodowej (MON), wskazując na możliwość wykorzystania wiedzy i doświadczenia zwalnianych żołnierzy zawodowych w służbach probacyjnych¹⁰⁰⁶. Przewidując niejako taką sytuację,

¹⁰⁰⁴ *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 11.06.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, doradztwa zawodowego, odbywania praktyk zawodowych oraz pośrednictwa pracy, realizowanych przez wyspecjalizowane organy wojskowe, a także szczegółowych zasad i warunków korzystania z pomocy w tym zakresie przez żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej (Dz.U. Nr 63, poz. 398).*

¹⁰⁰⁵ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7.08.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, doradztwa zawodowego, odbywania praktyk zawodowych oraz pośrednictwa pracy, a także szczegółowych zasad i warunków korzystania z pomocy w tym zakresie przez żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej w jednostkach wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 70, poz. 827).*

¹⁰⁰⁶ *RPO/364671/01/IX z 26.01.2001 r.*

znaczna część żołnierzy zawodowych we własnym zakresie kończyła różnego rodzaju kursy, mogące być przydatne po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej. Trudną sytuację w Siłach Zbrojnych zdecydowanie pogorszyło rozwiązanie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (NJW MSWiA). Zwalniana kadra, w znacznej części, po wyczerpaniu przysługujących środków przed organami wojskowymi, korzystała z możliwości zaskarżenia decyzji o zwolnieniu ze służby do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podkreślić należy, że wśród zwalnianych byli żołnierze zawodowi, którzy nie nabyli uprawnień emerytalnych. Rzecznik w kilku indywidualnych sprawach występował do różnych instytucji wojskowych z prośbą o rozważenie możliwości dalszej służby, spotykając się na ogół z przychylną reakcją¹⁰⁰⁷. Odnotowano niepokojące zjawisko naruszania przepisów prawa przez komórki kadrowe, polegające na niedostarczaniu w nakazanym terminie wskazanych przez Naczelną Sąd Administracyjny dokumentów, co powodowało odraczanie terminu rozpraw, a w konsekwencji zwalnianie żołnierzy zawodowych ze służby wojskowej przed wydaniem wyroku przez NSA. Kolejny problem to sprawa żołnierzy zawodowych NJW MSWiA, skierowanych do pełnienia służby w Biurze Ochrony Rządu (BOR). Na mocy ustawy¹⁰⁰⁸, wszyscy żołnierze pełniący tam służbę zobowiązani zostali do złożenia pisemnych oświadczeń o wyrażeniu zgody lub nie, na dalsze pełnienie służby w charakterze funkcjonariusza BOR. Żołnierze zawodowi, którzy nie wyrazili zgody na dalsze pełnienie służby jako funkcjonariusze, otrzymali wypowiedzenia stosunku służbowego. Ponieważ ustawa o BOR nie określa żadnych terminów dotyczących takich sytuacji, żołnierze ci wypowiedzenia otrzymali w terminie kilku miesięcy. Należy zauważyć, że wobec wymienionych żołnierzy miały zastosowanie przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁰⁰⁹. Zgodnie z art. 79 ust. 3 pkt 4 której ustawy okres wypowiedzenia powinien wynosić dziewięć miesięcy. Rzecznik podjął ten problem w

¹⁰⁰⁷ RPO/389310/01/IX z 1.10.2001 r.

¹⁰⁰⁸ Ustawa z 16.03.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 27, poz. 298 ze zm.).

¹⁰⁰⁹ Ustawa z 30.06.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.).

wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰¹⁰. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰¹¹, Rzecznik wskazał na przypadek nie respektowania przez resort wyroku NSA. Udzielona odpowiedź nie usatysfakcjonowała Rzecznika. Prowadzone jest dalsze postępowanie w tej sprawie.

Podobnie jak w ubiegłym roku zasadniczym problemem podnoszonym przez kadre w kontrolowanych jednostkach jest nasilająca się niepewność co do dalszego pełnienia służby, spowodowana wyżej wymienionymi przyczynami¹⁰¹². Obawy żołnierzy zawodowych spowodowane są przede wszystkim brakiem wiarygodnych informacji dotyczących zamierzeń związanych z planowaną likwidacją jednostek wojskowych. W zdecydowanej większości decyzje takie są zaskoczeniem dla kadry. Mało przekonujące są argumenty, że spowodowane to jest przesłankami ekonomicznymi. Kadra rozwiązywanych jednostek uważa, że decyzje o rozformowaniu, są decyzjami wyłącznie politycznymi. Należy zauważyć, że rozwiązaniu uległy jednostki w typowo wojskowych miejscowościach, gdzie stopa bezrobocia była wysoka. Znalezienie pracy przez zwolnionych żołnierzy zawodowych, szczególnie zaś z pionu dowódczego jest prawie nie możliwe. Szczególnie istotnym w obecnej sytuacji jest to, aby prawne i faktyczne warunki oraz tryb rozwiązywania stosunku służbowego był klarowny i stabilny. Nie może być tak, że przepisy normujące te kwestie podlegają ciągłym zmianom w zależności od zmieniającej się koncepcji funkcjonowania Sił Zbrojnych. To samo dotyczy wojskowych przepisów emerytalnych. W zaistniałej sytuacji jest niezbędnym, by wręczane żołnierzom decyzje wypowiedzenia stosunku służbowego spełniały, zarówno co do treści jak i formy, warunki wymagane przez Kodeks postępowania administracyjnego. Zdarza się, że żołnierz odpowiedź na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy otrzymuje po upływie terminów określonych w tym Kodeksie, w niektórych przypadkach na kilka dni przed wskazanym w decyzji terminem rozwiązania stosunku służbowego. Powoduje to niepewność co do wyniku sprawy, pogłębia stres i rozgoryczenie, a także trudności w rozliczeniu się z jednostką wojskową. Wymienione w roku ubiegłym niedociągnięcia¹⁰¹³ występujące w tym

¹⁰¹⁰ RPO/390710/01/IX z 11.12.2001 r.

¹⁰¹¹ RPO/359726/00/IX z 22.11.2001 r.

¹⁰¹² Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 231.

¹⁰¹³ Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 235.

zakresie są w dalszym ciągu aktualne. Stosownym byłoby wprowadzenie na wzór innych państw NATO przejrzystego systemu dotyczącego zakresu przedsięwzięć kadrowych, przewidywanych przeszkoleń, aż do zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Przy tak dużej liczbie zwalnianych, działania rekonwersyjne powinny być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem i zdecydowanie na większą skalę. Nie mogą ograniczać się jak dotychczas, wyłącznie do haseł i dużych garnizonów. Objęta nimi winna być cała kadra nie posiadająca pełnej wysługi emerytalnej, a nie tak jak to ma miejsce obecnie, tylko nieliczni i to wtedy kiedy sami się o pomoc upomną. Trudna sytuacja ekonomiczna wojska powoduje, że wstrzymuje się wypłacanie przysługujących żołnierzom dodatków, często niezgodnie z prawem. Do Rzecznika zwrócił się żołnierz zawodowy ze skargą na decyzję dowódcy jednostki, pozbawiającą go dodatku desantowego w wysokości 25% uposażenia bazowego. Zainteresowany podczas wykonywania skoku ze spadochronem uległ poważnej kontuzji głowy oraz kręgosłupa i został zwolniony od wszystkich zajęć fizycznych. Pełniący obowiązki dowódcy jednostki uzasadnił swą decyzję tym, że nie zaliczył sprawdzianu fizycznego, a także z przyczyn zawinionych, nie wykonuje skoków spadochronowych. Po interwencji Rzecznika w Dowództwie Wojsk Lądowych niekorzystną decyzję anulowano¹⁰¹⁴.

W trakcie pobytu Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich na Bliskim Wschodzie (UNIFIL – Liban), jedna z próśb żołnierzy zawodowych pełniących tam służbę dotyczyła rozważenia możliwości spowodowania jednoznacznego stanowiska dotyczącego uprawnienia wynikającego z ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹⁰¹⁵. Uprawnienie, o którym mowa, przysługuje żołnierzom pełniącym służbę poza granicami kraju w strefach działań wojennych ogłaszanych przez Ministra Spraw Zagranicznych i polega na podwyższeniu o 0,5% podstawy wymiaru emerytury za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub strefie działań wojennych¹⁰¹⁶. Zastępca Rzecznika podjął sprawę w wymiarze ogólnym, bowiem dotychczas za strefy działań wojennych uznane zostały:

¹⁰¹⁴ Por. Informacja o pracy RPO – lipiec 2001 r., str. 64.

¹⁰¹⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

¹⁰¹⁶ Art. 15 ust. 3 w.wym. ustawy.

- Krajina (Chorwacja) – UNPROFOR – od dnia 22 stycznia 1993 r.¹⁰¹⁷;
- Kambodża – UNTAC – od dnia 1 kwietnia 1993 r.¹⁰¹⁸;
- Liban – UNIFIL – od dnia 1 czerwca 1994 r.¹⁰¹⁹;
- Islamskie Państwo Afganistanu, Republika Uzbekistanu i Republika Tadżykistanu oraz Morze Arabskie i Ocean Indyjski – ENDURING FREEDOM – od dnia 1 stycznia do dnia 9 stycznia 2002 r.¹⁰²⁰;
- Islamskie Państwo Afganistanu, Republika Kirgiska, Republika Uzbekistanu, Republika Tadżykistanu oraz Morze Arabskie i Ocean Indyjski – ENDURING FREEDOM – od dnia 10 stycznia 2002 r.¹⁰²¹

W wyniku prowadzonego postępowania przez Biuro RPO, Departament Prawny MON w piśmie Nr 310-43-01/JP z dnia 21 listopada 2001 r. przyjął pogląd, że obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych o uznaniu stref działań wojennych obowiązują do czasu, kiedy nie zostaną uchylone mocą później wydanych aktów normatywnych i stanowią podstawę do zwiększenia emerytury w oparciu o obowiązujące w tej mierze przepisy¹⁰²². Jednocześnie Dyrektor Departamentu Prawnego zwrócił się z prośbą do

¹⁰¹⁷ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 25.02.1993 r. w sprawie uznania rejonu Krajiny (Chorwacja) za strefę działań wojennych (M.P. Nr 18, poz. 180).

¹⁰¹⁸ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 27.05.1993 r. w sprawie uznania terytorium państwa Kambodży za strefę działań wojennych (M.P. Nr 29, poz. 317).

¹⁰¹⁹ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 25.07.1994 r. w sprawie uznania terytorium państwa Libanu za strefę działań wojennych (M.P. Nr 46, poz. 375).

¹⁰²⁰ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 6.12.2001 r. w sprawie uznania rejonu działania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji „Enduring Freedom” za strefę działań wojennych (M.P. Nr 47*, poz. 786) – ustanie tego stanu zostało określone obwieszczeniem MSZ z 10.01.2002 r. (M.P. Nr 2, poz. 45).

¹⁰²¹ Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 10.01.2002 r. w sprawie uznania rejonu działania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie sił sojuszniczych w operacji „Enduring Freedom” za strefę działań wojennych (M.P. Nr 2, poz. 45).

¹⁰²² Z pisma Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ Nr DPT.I.0211-498-99 z 19.11.2001 r. wynika, iż obwieszczenia w sprawie uznania stref działań wojennych uznać należy za nadal obowiązujące.

Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych o spowodowanie zapewnienia jednolitego stanowiska w tych sprawach przez Wojskowe Biura Emerytalne.

Podejmowany był też przez Rzecznika problem zgłoszony przez lekarzy-żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Samodzielnych Publicznych Zakładach Opieki Zdrowotnej (SP ZOZ), dotyczący wypłacania podwyżek uposażenia oraz innych świadczeń. Istotą tego problemu jest obowiązek wypłacania i podwyższania uposażeń oraz innych świadczeń finansowych lekarzom-żołnierzom, którzy pełnią służbę w SP ZOZ z wypracowanych zysków tych zakładów, na podstawie unormowań prawnych zawartych w ustawie o uposażeniu żołnierzy¹⁰²³ oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy dotyczących wszystkich żołnierzy zawodowych, którym należności wypłacane są z budżetu MON. Realizacja tego prawnego obowiązku, bez uwzględnienia faktycznego stanu wypracowanego zysku SP ZOZ oraz mechanizmu koniecznego uzupełnienia jego budżetu, powoduje powstawanie zaległości finansowych. W tej sytuacji, z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych w SP ZOZ, gwarantowane prawem podwyżki i inne świadczenia należne lekarzom- żołnierzom nie są realizowane lub też są wypłacane z wielomiesięcznym opóźnieniem bez naliczania stosownych odsetek. Należy zauważyć, że oficerowie ci znaleźli się w takiej sytuacji nie z własnej woli, lecz na skutek zmiany przepisów. W swym wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej¹⁰²⁴, Rzecznik przedstawił opisany problem, otrzymując odpowiedź, że SP ZOZ nie zostały zaliczone do grupy jednostek państwowej sfery budżetowej i uregulowanie tych spraw leży w kompetencji komendantów tych placówek. Do Rzecznika zwracali się pracujący emeryci i renciści wojskowi, podnosząc sprawę rozliczania podatku za 2000 r. Problematykę tę uregulowała ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r.¹⁰²⁵, której opublikowanie w Dzienniku Ustaw nastąpiło w dniu 31 grudnia 2000 r. z datą wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2001 r., a odnosi się do zdarzeń

¹⁰²³ Ustawa z 17.12.1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.).

¹⁰²⁴ RPO/380525/01/IX z 18.06.2001 r.

¹⁰²⁵ Ustawa z 8.12.2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 122, poz. 1313).

emerytalnych w całym 2000 r. Ustanawiała więc stan prawny z mocą wsteczną. Uwzględniając powyższe, Rzecznik przyłączył się do skargi konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zbadania zgodności przepisu art. 3 ust. 1 i 2 wymienionej ustawy z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa sprawa została wszczęta i rozpoznana przez sąd I instancji przed wprowadzeniem w życie zaskarżonego przepisu art. 3 tej ustawy, zaś Sąd Apelacyjny rozpoznał apelację już pod rządami tego przepisu, który stanowił podstawę niekorzystnego dla skarżącego, ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Wynikające ze stosowania tego przepisu zastrzeżenia są ściśle związane z wcześniejszą regulacją tej problematyki oraz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r.¹⁰²⁶, w którym orzeczono m.in. o sprzeczności art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰²⁷ z art. 2 i 32 Konstytucji RP. Kwestionowany wówczas art. 159 pkt 2 przywołanej ustawy nadawał nowe brzmienie art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin¹⁰²⁸ poprzez stwierdzenie, że „do emerytów i rencistów osiągających przychody z tytułu stosunku pracy, służby, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia pozarolniczej działalności stosuje się art. 103-106 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS”. Wprowadzenie tego przepisu pogarszało warunki emerytalne żołnierzy zawodowych wobec wcześniejszej treści art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Z uwagi na fakt, że na tle wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K 4/99) wystąpiły wątpliwości co do stanu prawnego po jego publikacji, Trybunał rozstrzygnął postanowieniem¹⁰²⁹ wyjaśniając, że pkt 2 omawianego wyroku dotyczy art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zarówno w zakresie, w jakim uchylają one dotychczasowe brzmienie, jak i w zakresie, w jakim nadają one nowe brzmienie przepisowi art. 40 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Wykładnia dokonana przez Trybunał

¹⁰²⁶ *Sygn. akt K 4/99 (OTK z 1999 r. zeszyt 7, poz. 165).*

¹⁰²⁷ *Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).*

¹⁰²⁸ *Ustawa z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.).*

¹⁰²⁹ *Postanowienie TK z 21.03.2000 r. (sygn. akt K 4/99).*

Konstytucyjny spowodowała, że taki stan prawny obowiązywał do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy tj. do 31 grudnia 2000 r. Ponadto należy podkreślić, że w myśl przepisu art. 3 ust. 1 ustawy (zaskarżonego), cyt.: „do emerytur i rent podlegających ograniczeniu w związku z osiągnięciem przychodów w 2000 r. stosuje się odpowiednio przepisy art. 40 ustawy o której mowa w art. 1, oraz art. 41 ustawy, o której mowa w art. 2 w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy”. Z przepisu tego wynika też, że działa wstecznie w odniesieniu do całego 2000 r. mimo, że wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. W przedstawionych warunkach powrót do dawnej treści art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych nastąpił tylko przejściowo i w zmienionym zakresie. „Przywrócony” przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 40 ustawy, przewidywał bowiem ograniczenie emerytury lub renty w zależności od osiąganego wynagrodzenia lub dochodu z tytułu pracy w rozumieniu przepisów ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zaś przepisy powołanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r. oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie, posługiwały się kategorią prawną dochodu, nie zaś przychodu, a przywołany art. 3 ustawy posługuje się pojęciem przychodu co stanowi istotną różnicę finansową, od której zależało ograniczenie emerytury lub renty adresatów tych przepisów. Przyjęte rozwiązanie w zaskarżonym art. 3 ustawy pozwala na odliczenie od przychodu wysokość składek wniesionych przez ubezpieczonego na ubezpieczenie emerytalne lub rentowe, ale pominięte zostały pozostałe koszty uzyskania dochodu. Przepis art. 3 ust. 2 zaskarżonej ustawy wprowadził mniej korzystną dla emerytów i rencistów definicję przychodu, co spowodowało, że obydwie te przepisy w porównaniu z wcześniejszą treścią art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, pozostają w kolizji z art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza z wyprowadzaną z niego zasadą zakazu działania prawa wstecz, pogarszającego sytuację prawną adresatów oraz podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Innym istotnym dla emerytów i rencistów wojskowych problemem, z którym zwracali się do Rzecznika¹⁰³⁰, było nie wysyłanie przez banki odcinków emerytur i rent, spowodowane – jak wyjaśniano, dodatkowymi kosztami. Należy podkreślić, że odcinek emerytury lub renty jest bardzo ważnym dokumentem, niezbędnym między innymi w

¹⁰³⁰ RPO/387734/01/IX z 18.09.2001 r.

czasie kontaktów w służbie zdrowia, zawieraniu umów kredytowych i korzystaniu z różnych zniżek. Rzecznik podjął sprawę i zwrócił się do MON o zbadanie przedstawionych problemów i przedstawienie sposobów jego rozwiązania. W wyniku interwencji Rzecznika, Wojskowe Biura Emerytalne przesyłają zainteresowanym odcinki emerytur i rent¹⁰³¹.

Trudności z możliwością znalezienia pracy powodują, że coraz więcej emerytów, szczególnie zaś tych, którzy odeszli z wojska nie posiadając nawet częściowych uprawnień emerytalnych zwraca się o udzielenie pomocy w przyznaniu takich świadczeń. Dodać należy, że tych, którzy zostali zwolnieni przed grudniem 1993 r., obowiązywały mniej korzystne przepisy¹⁰³². Określały one bowiem, że emerytura przysługuje żołnierzowi zwolnionemu ze służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby posiadał 15 lat służby w Wojsku Polskim, a w razie zwolnienia na jego prośbę, jeśli posiadał 15 lat zawodowej służby wojskowej w Wojsku Polskim. Zapis taki powodował, że żołnierze zawodowi mający często ponad 18 lat służby, nie nabyli uprawnień emerytalnych, ponieważ nie mieli w przypadku zwolnienia się na własną prośbę wymaganego przez ustawę okresu 15 lat zawodowej służby wojskowej. W szczególnie uzasadnionych sytuacjach, Rzecznik podejmował sprawę i występował do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości przyznania emerytury w trybie wyjątkowym¹⁰³³.

C.Zasadnicza służba wojskowa

Najczęściej podnoszonymi problemami w nadchodzącej do Rzecznika korespondencji jak i wynikającymi z rozmów – indywidualnych i zbiorowych prowadzonych w jednostkach wojskowych, są skargi dotyczące warunków służby, przestrzegania praw żołnierzy, działań przestępczych i pozaregulaminowych popełnianych w czasie służby, skutków kontynuowania w czasie służby wojskowej zachowań zwanych powszechnie „fałą”, przeciążenia służbami, ograniczania czasu na wypoczynek oraz pogarszającej się sytuacji finansowej żołnierzy. Z tendencją wzrostową odnotowywane są skargi na działanie komisji lekarskich kwalifikujących poborowych do służby, ograniczania

¹⁰³¹ Por. Informacja o pracy RPO – październik 2001 r., str. 62.

¹⁰³² Ustawa z 16.12.1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 29, poz. 139 ze zm.).

¹⁰³³ RPO/385474/01/IX z 31.10.2001 r.

zakresu prowadzonych badań lekarskich poborowych oraz komisji poborowych w zakresie braku przestrzegania rejonizacji wcielenia, ograniczonego zainteresowania organów wojskowych przy kierowaniu do jednostek, predyspozycjami i umiejętnościami indywidualnymi poborowych wynikającymi zarówno z ich zainteresowań profesjonalnych jak i hobbystycznych oraz nie brania pod uwagę wniosków zainteresowanych o skierowanie ich do konkretnego rodzaju wojsk, służb, jednostek czy miejscowości.

W dalszym ciągu¹⁰³⁴ podstawowym problemem jest konieczność wprowadzenia w obieg prawny nowych uregulowań ustawowych zapewniających realizację postanowień art. 32 oraz art. 85 Konstytucji RP. Obowiązujące niektóre przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP¹⁰³⁵ nie spełniają obecnie zarówno wymogów stawianych normom prawnym mającym walor powszechności jak i z uwagi na ilość i strukturę wprowadzonych zmian, nie zapewniają praktycznej realizacji tego obowiązku. W ocenie Rzecznika istnieje konieczność uregulowania tej problematyki adekwatnie do realiów funkcjonowania i wymagań armii oraz praw i obowiązków obywateli.

Najwięcej skarg skierowali do Rzecznika poborowi uznani za posiadających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny oraz absolwenci wyższych uczelni, którzy po ich ukończeniu zobowiązani są do odbycia przeszkolenia wojskowego. Absolwenci z uwagi na ograniczone możliwości zatrudnienia oraz stawiany im przez pracodawców przed przyjęciem do pracy warunek posiadania uregulowanego stosunku do służby wojskowej, występują do właściwych terenowych organów administracji wojskowej z wnioskami o skierowanie na przeszkolenie lub zwolnienie ze służby wojskowej bez jej odbycia. Wojskowi Komendanci Uzuppełnień odmawiali tej grupie poborowych skierowania do służby, motywując swą decyzję brakiem środków finansowych na pokrycie kosztów przeszkolenia. Organy te informowały ponadto, że przeniesienie do rezerwy bez odbycia służby wojskowej nastąpi dopiero po upływie okresu przewidzianego w ustawie. Przez ten okres poborowi, mimo zapewnienia przez organy wojskowe o nie powołaniu ich do służby wojskowej, w dalszym ciągu traktowani są przez pracodawców jako przeznaczeni do jej odbycia. Stan ten powodował szereg

¹⁰³⁴ Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 223.

¹⁰³⁵ Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.).

negatywnych skutków w zakresie podjęcia pracy, wyjazdu za granicę, czy uzyskania z banków kredytów pozwalających na prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej. W konsekwencji zarówno sami poborowi jak i ich rodziny pozostawali bez środków utrzymania. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił¹⁰³⁶ do Ministra Obrony Narodowej o spowodowanie podjęcia działań zmierzających do uregulowania tego problemu, w szczególności przez spowodowanie dokonania stosownych zmian ustawowych. W dniu 22 października 2001 r. wydane zostało stosowne zarządzenie w sprawie przeniesienia do rezerwy niektórych grup poborowych bez odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego¹⁰³⁷. Rzecznik interweniował jednak ponownie¹⁰³⁸ podnosząc, że poborowym – absolwentom wyższych uczelni, niektórzy wojskowi komendanci uzupełnień odmawiają przeniesienia do rezerwy w oparciu o postanowienie § 2 zarządzenia, w przypadku uzyskania dyplomu licencjata i wystąpienia o udzielenie im odroczenia od służby wojskowej z powodu kontynuowania nauki na studiach wyższych magisterskich. Jako powód odmowy wydania decyzji o przeniesieniu do rezerwy poborowego organy wojskowe stwierdzają, iż w sytuacji kontynuacji nauki na studiach magisterskich, poborowy nie może być traktowany jako absolwent szkoły wyższej oraz, że w okresie odroczenia nie podlega on obowiązkowi służby wojskowej i z tego powodu nie istnieje możliwość zastosowania wobec niego postanowień powołanego wyżej § 2 zarządzenia. Przepis ten jednak, zdaniem Rzecznika nie uprawnia organów wojskowych do wprowadzania takich ograniczeń i prowadzi do naruszania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi Obrony Narodowej na konieczność regulowania powszechnie obowiązujących praw i obowiązków obywateli w formie przewidzianej przez art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, czyli rozporządzenia. Na powyższe wystąpienie Rzecznik nie otrzymał jeszcze odpowiedzi. Jak wynika z powyższego, w dalszym ciągu¹⁰³⁹ istnieje potrzeba nowego uregulowania ustawowym aktem prawnym zasad odbywania przeszkolenia wojskowego absolwentów szkół wyższych, bowiem epizodyczne regulacje nie zapewniają poborowym możliwości planowania przyszłości

¹⁰³⁶ RPO/387993/01/IX z 18.09.2001 r.

¹⁰³⁷ Dz. Urz. MON Nr 17, poz.139.

¹⁰³⁸ RPO/392546/01/IX z 27.12.2001 r.

¹⁰³⁹ Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 226.

rodzinnej i zawodowej. Kolejnym problemem sygnalizowanym Rzecznikowi jest potrzeba informowania poborowych o przysługujących im prawach dotyczących pokrywania kosztów wynikających ze stawiania się na wezwanie terenowego organu administracji wojskowej. Poborowi nie są informowani o tych uprawnieniach i przez brak stosownego wniosku, zmuszani do ponoszenia kosztów przejazdów. Sprawa dotyczy również poborowych wyrażających zgodę lub ubiegających się o prawo do odbycia zasadniczej służby wojskowej w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych¹⁰⁴⁰, którymi są oddziały prewencji Policji oraz Straż Graniczna, a które wzywają poborowych w celu stwierdzenia ich przydatności do tej służby, często do miejscowości odległych od miejsca zamieszkania. Wojskowi Komendanci Uzupelnień powiadamiając poborowego o konieczności takiego stawiennictwa nie posiadają uprawnień do wystawienia stosownego wezwania temu poborowemu – uprawniającego do bezpłatnego przejazdu, bowiem stosowne przepisy¹⁰⁴¹ nie uwzględniają takiej możliwości. Rzecznik podjął problem i oczekuje na stanowisko MSWiA. Dostrzeżono także niespójność przepisów rozporządzenia Rady Ministrów¹⁰⁴² i rozporządzenia MON¹⁰⁴³, dotyczących formacji uzbrojonych, nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych RP z rozporządzeniem Rady Ministrów¹⁰⁴⁴, które przewiduje

¹⁰⁴⁰ Art. 56 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹⁰⁴¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 14.02.2000 r. w sprawie wzywania osób podlegających powszechnemu obowiązkowi obrony przez organy wojskowe (Dz.U. Nr 13, poz. 172).

¹⁰⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.05.1992 r. w sprawie określenia formacji uzbrojonych, w których pełnienie służby jest równoznaczne ze spełnianiem obowiązku zasadniczej służby wojskowej (Dz.U. Nr 44, poz. 194).

¹⁰⁴³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 22.10.1992 r. w sprawie szczegółowych zasad przeznaczania i kierowania poborowych do służby w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych oraz przebiegu tej służby (Dz.U. Nr 80, poz. 412).

¹⁰⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2001 r. w sprawie określenia liczby poborowych oraz żołnierzy rezerwy, którzy w 2002 r. mogą być powołani do czynnej służby wojskowej oraz służby w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1745).

powołanie w 2002 r. do BOR 1600 poborowych, pomimo że BOR nie jest w świetle wymienionych rozporządzeń formacją uzbrojoną¹⁰⁴⁵.

Nawiązując do alternatywnych form służby należy podkreślić, że przeznaczanie poborowych do służby zastępczej nie stanowi w nadsyłanej do Rzecznika korespondencji znaczącego problemu. Można ocenić, iż wystąpienia poborowych o przyznanie prawa do tej służby rozstrzygane są w większości pozytywnie. Niemniej jednak w dalszym ciągu podejmowana w listach problematyka z tego zakresu dotyczyła głównie uznania służby zastępczej, zdaniem piszących – jako służby „na każde żądanie” oraz umożliwienia ubiegania się o służbę zastępczą w trakcie pełnienia zasadniczej służby wojskowej, a także zagwarantowania, aby osoba, której przyznano ten rodzaj służby, była również zwolniona z obowiązku obrony Ojczyzny w przypadku mobilizacji lub konfliktu zbrojnego. Biorąc pod uwagę przedstawione problemy oraz regulacje prawne¹⁰⁴⁶ i ustaloną na ich podstawie procedurę przyznawania poborowym prawa do służby zastępczej i kierowania ich do jej odbycia Rzecznik uważa, że uregulowania te w Polsce zostały oparte na standardach europejskich, przy uwzględnieniu specyfiki polskich realiów. Zarówno na podstawie badań dokumentacji dotyczącej tego problemu jak i nadchodzącej korespondencji, można wyprowadzić wniosek, że systematycznie zmniejsza się ilość skarg na odmowy skierowania poborowych do służby zastępczej. Problemem jest jednak możliwość odbycia tej służby przez poborowych, którym przyznano to prawo. Oczekiwanie na skierowanie do tej służby, bardzo często wynosi nawet kilka lat. Brak stanowisk pracy i w konsekwencji ograniczona możliwość odbycia zastępczej służby wojskowej prowadzi do przedłużania okresu, w którym poborowy nie ma uregulowanego stosunku do służby wojskowej.

Problematyka dotycząca przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy pełniących zasadniczą służbę wojskową (niezawodowych) znajduje się w stałym zainteresowaniu Rzecznika. Do najczęściej odnotowywanych skarg przekazywanych zarówno przez żołnierzy jak i ich rodziny należą problemy wynikające z przeciążenia

¹⁰⁴⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.01.2002 r. w sprawie określenia formacji uzbrojonych, w których pełnienie służby jest równoznaczne ze spełnieniem obowiązku zasadniczej służby wojskowej (Dz.U. Nr 10, poz. 94) służba w BOR została włączona do tych formacji.

¹⁰⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3.11.1992 r. w sprawie służby zastępczej (Dz.U. Nr 85, poz. 172 ze zm.).

służbami, ograniczania czasu do wypoczynku i możliwości korzystania z urlopów i przepustek, złego stanu umundurowania, sytuacji finansowej żołnierzy, wyżywienia, zachowania właściwej higieny osobistej oraz ochrony zdrowia¹⁰⁴⁷. Z obawą i troską podnoszone są zarówno przez kadre jak i samych żołnierzy zasadniczej służby wojskowej oraz ich rodziny, problemy powracania i nasilania się w wielu jednostkach wojskowych zjawisk nazywanych powszechnie jako „fala”. Coraz częściej żołnierze oraz ich rodziny sygnalizują występowanie w pododdziałach zdarzeń mogących zagrażać życiu czy zdrowiu żołnierzy. Ograniczenie występowania tego zjawiska, może nastąpić poprzez zwiększoną (intensywniejszą) kontrolę ze strony kadry w czasie wolnym i wieczorowo – nocnym, systematycznymi działaniami wojskowego wymiaru sprawiedliwości i wojskowych organów porządkowych oraz większe zdecydowanie przełożonych w podejmowaniu postępowań dyscyplinarnych w stosunku do żołnierzy usiłujących wprowadzić tego rodzaju zachowania. Problem „fali” ponownie nasila się, głównie w jednostkach z niekwalifikowanym doбором żołnierzy służby zasadniczej. Do tych jednostek powoływani są coraz częściej poborowi nawet wielokrotnie karani przed wcieleniem. Z doświadczenia wynika, że przejawy przemocy w wojsku zwane „falą” występują szczególnie intensywnie w jednostkach wojskowych o małym natężeniu szkolenia, lub w których występują stosunkowo duże braki kadrowe. Zjawisko to ma miejsce zwłaszcza w pododdziałach wartowniczych o zróżnicowanym wcieleniu, jak również w jednostkach, do których kierowani są żołnierze zasadniczej służby wojskowej z odległych miejscowości. Zdarzająca się tolerancyjna postawa kadry w stosunku do „fali” wynika z przekonania, że zjawisko to wpływa na podniesienie dyscypliny w pododdziałach i zdejmuje w znacznym stopniu z kadry obowiązek nadzoru i utrzymania dyscypliny. Brak właściwego nadzoru z uwagi na jednozmianowy system pełnienia służby żołnierzy zawodowych (przełożonych) oraz wynikający z niego ograniczony nadzór, prowadzi do odradzania się „fali” także w jednostkach, w których problem wydawał się opanowany. Zagadnienie to łączy się także z przestępstwami popełnianymi przez żołnierzy odchodzących ze służby¹⁰⁴⁸.

Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej z informacją o skutkach wypłacania żołnierzom, którzy odbyli zasadniczą służbę wojskową oraz przeszkolenie wojskowe,

¹⁰⁴⁷ RPO/375470/01/IX z 25.06.2001 r., RPO/364670/01/IX z 10.09.2001 r.

¹⁰⁴⁸ RPO/378669/01/IX z 25.06.2001 r.

odpraw pieniężnych w ostatnich dniach przed zwolnieniem ich z jednostek. Otrzymywane przez żołnierzy stosunkowo znaczne kwoty pieniężne, system zbiorowego zwalniania z jednostek oraz przyjęte przez zwalnianych negatywne wzorce zachowań, prowadzą bardzo często do przeznaczania znacznej części odpraw na alkohol¹⁰⁴⁹. Rzecznik wnioskował o spowodowanie zmiany systemu wypłacania odpraw (np. przez zakładanie książeczek oszczędnościowych bądź przekazywanie tych należności na konta osobiste lub przekazem pocztowym) oceniając, iż dodatkowe koszty dokonania tych operacji będą niewspółmiernie niższe od strat społecznych (zniszczone wagony i autobusy, uciążliwość dla podróżnych, zdarzające się tragedie życiowe zwolnionych). W odpowiedzi MON podzielił pogląd Rzecznika i zapewnił o podjęciu kroków w celu jego rozwiązania. Jednak do tej pory system wypłaty odpraw nie został zmieniony.

Nadal przez żołnierzy sygnalizowane jest przeciążenie pełnionymi służbami, spowodowane niepełnym ukończeniem osobowym i stale zwiększającymi się zadaniami służbowymi¹⁰⁵⁰. Innym problemem jest ograniczenie możliwości kontaktu z rodzinami, z uwagi na wzrastające koszty przejazdów publicznymi środkami transportu zbiorowego oraz wysoce niewystarczające środki finansowe wypłacane na ten cel żołnierzom. Rezygnacja z uprawnienia do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji dla żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, często duże oddalenie jednostki od miejsca zamieszkania żołnierzy, skutkują koniecznością przeznaczania przez żołnierzy na pokrycie kosztów przejazdu, kwot znacznie przekraczających ich możliwości. Powoduje to konieczność samoograniczenia pobytów żołnierzy w domach rodzinnych lub podejmowanie przez nich prób dojechania do miejsca zamieszkania bez uiszczenia stosownej opłaty. Dowódcy jednostek nie dysponują wystarczającymi środkami przeznaczonymi na zapomogi, mogącymi złagodzić tę sytuację. Problem narasta i zwiększa zagrożenie powstawania konfliktów z obsługami konduktorskimi pociągów, funkcjonariuszami SOK czy Policją. Ponadto stwarza zagrożenie zwiększenia ilości wypadków komunikacyjnych z udziałem żołnierzy.

W dalszym ciągu negatywnie oceniany jest system realizacji prawa żołnierzy do otrzymania środków pozwalających na utrzymanie higieny osobistej. Kwoty

¹⁰⁴⁹ RPO/364670/01/IX z 10.09.2001 r.

¹⁰⁵⁰ RPO/375470/01/IX z 25.06.2001 r.

przeznaczane na ten cel, w żadnym stopniu nie pozwalają na realizację tego prawa¹⁰⁵¹. Problem ten był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do MON i jest w dalszym ciągu sygnalizowany właściwym organom wojskowym – wymaga jednak systemowego rozwiązania uwzględniającego wzrost cen artykułów higieny osobistej.

W II połowie 2001 r. zaczęły wpływać do Rzecznika skargi dotyczące nie wypłacania żołnierzom zasadniczej służby wojskowej przez dowódców jednostek wojskowych zasiłków finansowych, należnych w związku z uznaniem ich przez właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jako posiadających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny. W wyniku podjętej interwencji, dowódcy jednostek realizują obecnie wypłacanie tego świadczenia.

W trakcie kontroli prowadzonych w jednostkach wojskowych odnotowywana jest stała tendencja polepszania warunków zakwaterowania żołnierzy. Fakt ten pozytywnie wpływa na warunki wypoczynku i pozwala szczególnie w okresie zimowym na godziwe spędzenie czasu wolnego. Problemem jednak jest system zakwaterowania załóg Marynarki Wojennej na okrętach nawodnych przez okres całej służby. Kajuty, w których wypoczywają załogi, z uwagi na swą wielkość i liczbę przebywających w nich marynarzy, nie odpowiadają nawet minimalnym standardom stawianym tego rodzaju pomieszczeniom. Mogą zapewne one spełniać swe funkcje podczas przebywania okrętu na morzu, lecz w przypadku pobytu w porcie fakt ten nie ma uzasadnienia. Rodzi natomiast, z uwagi na ciasnotę oraz brak jakiegokolwiek prywatności, szereg konfliktów i napięć.

Pozytywną tendencją jest zmniejszająca się ilość skarg na wojskową służbę medyczną obsługującą żołnierzy służby zasadniczej. Skargi te dotyczyły uciążliwości dotarcia do specjalistów, nie pełniących służby w miejscu stacjonowania jednostki oraz ograniczonej dostępności do stomatologów, którzy podejmując leczenie dokonują jedynie niezbędnych zabiegów eliminujących ból. Nie odnotowano natomiast skarg na zaopatrzenie w podstawowe leki i wyposażenie izb chorych. Kilkadziesiąt skarg dotyczyło wypadków w wojsku. Generalnie poszkodowani żołnierze obciążają wojsko chęcią uniknięcia odpowiedzialności za wypadki i ujawnienie różnych chorób

¹⁰⁵¹ *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 11.10.2001 r. w sprawie przypadków, zasad i norm otrzymywania przez żołnierzy odbywających czynną służbę wojskową równoważnika pieniężnego w zamian za przybory i środki do utrzymania higieny osobistej oraz konserwacji oprzyrządowania (Dz.U. Nr 124, poz. 1355).*

(najczęściej żółtaczką). Problem ten obecnie jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika. Następną grupą spraw są wszelkiego rodzaju prośby – kierowane także do RPO telefonicznie, najczęściej rodziców żołnierzy służby zasadniczej, o interwencje w sprawach zwolnień ze służby wojskowej w związku z ciężką sytuacją rodzinną, ponownego skierowania poborowych na komisję lekarską w celu zmiany kategorii przydatności do służby wojskowej, przeniesienia do jednostek w pobliżu miejsca zamieszkania czy doprowadzenia do przeniesienia żołnierza z pododdziału – w ramach tej samej jednostki wojskowej. Powodem tych prośb są najczęściej stosunki międzyludzkie panujące w jednostce i tzw. „fala”. Podejmowane natychmiastowe, nawet telefoniczne, interwencje, zwłaszcza w przypadku „fali” są załatwiane pozytywnie.

Do Rzecznika wpłynął też protest¹⁰⁵² połączonych Zarządów Niezależnych Samorządnych Związków Zawodowych Pracowników Wojska Jednostek Wojskowych Nr 3631 i 3484 oraz Garnizonowego Węzła Łączności w Gubinie w związku z ogłoszeniem przez Ministra Obrony Narodowej decyzji o likwidacji jednostek i garnizonów. W swym wystąpieniu związkowcy zarzucają Rządowi RP, w tym Ministerstwu Obrony Narodowej, że nie przygotowano działań osłonowych wobec zwalnianych pracowników wojska przechodzących w związku z tą decyzją na wcześniejsze świadczenia przedemerytalne, co grozi – ich zdaniem, nie wypłaceniem odpraw tej grupie pracowniczej w związku z brakiem koniecznych zmian w Układzie Zbiorowym Pracy. Wskazali także, iż przyjęty pakiet ustaw dot. „Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006” nie uwzględnia osłon dla pracowników wojska i pozostawia ten problem samorządowi terytorialnemu. W wystąpieniu związkowcy podkreślili również, iż w tej sytuacji czują się pokrzywdzeni i zagrożeni, zwłaszcza wobec panującego w ich regionie blisko 40% bezrobocia. Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do MON z tym problemem, wskazując na konieczność zbadania sprawy i podjęcia stosownych decyzji. W odpowiedzi MON wyjaśnił podniesione problemy i poinformował o podjętych decyzjach w sprawie. Stanowisko to przekazano zainteresowanym.

¹⁰⁵² RPO/373720/01/IX z 10.07.2001 r.

D.Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Urząd Ochrony Państwa, Biuro Ochrony Rządu, Straż Graniczna, Służba Więzienna)

W listopadzie 2001r. z inicjatywy Rzecznika podjęte zostały czynności mające na celu sprawdzenie warunków funkcjonowania podstawowych jednostek organizacyjnych Policji. Kontrola jednej z komend powiatowych oraz podległego jej komisariatu i zespołu dzielnicowych wykazała, że dominującym problemem utrudniającym właściwe funkcjonowanie Policji jest niedostateczne zabezpieczenie finansowe. Budżet przeznaczony dla Policji – przekazywany wojewodzie, do komendanta powiatowego trafia za pośrednictwem starosty. Dokonywane przez bank operacje powodują opóźnienia w uzyskaniu dostępu do budżetu, którym dysponuje komendant powiatowy, a co za tym idzie następują opóźnienia w wypłacaniu funkcjonariuszom określonych należności. Utrudniają również właściwe i terminowe zarządzanie finansami przeznaczonymi na utrzymanie jednostki. Braki finansowe sięgają głębiej, bowiem komendant powiatowy nie ma możliwości zapewnić podległym funkcjonariuszom materiałów piśmiennych potrzebnych do pracy, podstawowego sprzętu biurowego, jak również zapewnić niezbędnych etatów, których obsadzenie mogłoby odciążyć funkcjonariuszy od pracy typowo biurowej. Podstawowe jednostki policji nie mają możliwości dokonywania koniecznych remontów i napraw bieżących użytkowanych budynków. Należy podkreślić, że jednostki te w większości przypadków znajdują się w budynkach starych, wręcz zabytkowych, ogrzewanych przez nie wydolne stare kotłownie. Komendant jednostki podstawowej nie ma żadnego wpływu na poprawienie warunków pracy podległych funkcjonariuszy. Kilkunastoletnie oczekiwanie funkcjonariuszy na mieszkanie, złe warunki służby i niskie uposażenia deprecjonują służbę w Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich odnotował w 2001 r. zwiększoną liczbę skarg funkcjonariuszy Policji, dotyczących postępowań dyscyplinarnych oraz opiniowania funkcjonariuszy. Analiza tej korespondencji prowadzi do stwierdzenia, iż w wielu przypadkach postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wydawane są zbyt pochopnie, bez właściwej podstawy prawnej. W większości przypadków jedyną stosowaną karą dyscyplinarną jest wydalenie ze służby. Odwoływanie się funkcjonariuszy kierowane do wyższych przełożonych często nie odnosi skutku mimo tego, że wskazują oni na popełnione błędy proceduralne, podnoszą nowe okoliczności zdarzeń i słusznie żądają wykonania czynności, które jednoznacznie potwierdzą lub

wykluczają ich winę. Przełożeni wyższych szczebli bezkrytycznie akceptują opinie i ustalenia bezpośrednich przełożonych, podejmując próby przeprowadzenia postępowania uzupełniającego¹⁰⁵³. Odnotowano również przypadki, gdzie prowadzone przeciwko funkcjonariuszowi postępowanie dyscyplinarne można potraktować jako swoisty odwet za niegodzenie się z przejawami wykorzystywania stanowiska służbowego przełożonych. Przykładem jest sprawa¹⁰⁵⁴ dotycząca postępowania dyscyplinarnego wszczętego przeciwko dowódcy kompanii patrolowo-interwencyjnej komisariatu Policji w Ch., któremu komendant wojewódzki zarzucił naruszenie dyscypliny służbowej. Działania restrykcyjne w stosunku do funkcjonariusza przybrały postać kolejnego postępowania dyscyplinarnego, w którym sam zainteresowany nie wie, co jest jego przedmiotem, ponieważ nikt z przełożonych nie żądał od niego jakichkolwiek wyjaśnień. W kontekście powyższej sprawy niepokój budzi postawa Inspektoratu Komendanta Głównego Policji wyrażająca się opinią, że prowadzenie postępowań karnych przez organy prokuratorskie w stosunku do prominentnego funkcjonariusza tej samej jednostki w żaden sposób go nie dyskredytuje i nie istnieje w tym przypadku konieczność podejmowania działań dyscyplinarnych wynikających z wymienionego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odnotowywane są przypadki¹⁰⁵⁵ wysyłania funkcjonariuszowi pocztą rozkazu personalnego zwalniającego go ze służby w Policji. W ten sposób obwinionemu zamknięto drogę odwoławczą, bowiem nie odebranie przez niego korespondencji zostało uznane jako „doręczenie” dokumentu w sposób właściwy. Komendant Wojewódzki uznał postępowanie Komendanta Powiatowego za prawidłowe i nie protestując uchybień podtrzymał decyzję o dyscyplinarnym zwolnieniu ze służby skarżącego się. Lekceważenie przez przełożonych praw i wolności funkcjonariuszy Policji powoduje, że poszukują oni rozstrzygnięć swoich problemów na drodze sądowej, w organach prokuratorskich, kierują skargi do Najwyższej Izby Kontroli, do

¹⁰⁵³ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19.12.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz.U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14).*

¹⁰⁵⁴ *RPO/352187/00/IX z 12.10.2000 r.*

¹⁰⁵⁵ *RPO/367778/01/IX z 7.03.2001 r.*

Rzecznika Praw Ofiar oraz do mediów. Niepokojącym zjawiskiem jest wykorzystywanie przez przełożonych uprawnień wynikających z ustawy o Policji i kierowanie na badania psychiatryczne funkcjonariuszy, którzy nie odpowiadają wzorcom osobowościowym preferowanym przez przełożonych¹⁰⁵⁶. Odnotowano przypadek skierowania funkcjonariusza przez Komendanta Powiatowego na badania psychiatryczne z powodu jego zaangażowania w działalność związkową. Mimo nagłośnienia sprawy w mediach lokalnych Komendant Wojewódzki nie znalazł nawet powodu do bliższego zapoznania się z sytuacją panującą w tej jednostce. Interwencja podjęta w tej sprawie nie znalazła pozytywnego oddźwięku w Komendzie Głównej Policji. Rozgoryczenie funkcjonariuszy budzi również niesprawiedliwe ocenianie ich dorobku wyrażane w opinii służbowej¹⁰⁵⁷. Funkcjonariuszka Komendy Głównej Policji odwołała się do Komendanta Głównego Policji od krzywdzącej, jej zdaniem, opinii. Po 28 latach nienagannej służby otrzymała opinię dyskryminującą ją, niezgodną z udokumentowanym przebiegiem służby, negującą całkowicie jej dorobek w działaniu na rzecz nieletnich i przeciwdziałaniu patologii rodziny. Służby kadrowe Komendanta Głównego Policji nie zajęły się w terminie ustawowym sprawą. Ponad dwa lata usilnych zabiegów zainteresowanej nie doprowadziło do bezstronnej oceny jej pracy przez uprawnionych przełożonych. Dopiero skierowanie przez zainteresowaną sprawy do Rzecznika Praw Ofiar i Najwyższej Izby Kontroli oraz podjęcie interwencji przez Rzecznika Praw Obywatelskich spowodowało zainteresowanie się problemem przez Departament Kontroli MSWiA. Oprócz naruszania praw funkcjonariuszy przewidzianych w postępowaniu dyscyplinarnym odnotowana została skarga na Komendanta Wojewódzkiego, który swoimi działaniami naruszył dobra osobiste oraz prawa do ochrony życia prywatnego podległych funkcjonariuszy. Inicjowane przez niego kontrole jednostek miały wyłącznie na celu ustalenie informacji o morale i życiu prywatnym funkcjonariuszy¹⁰⁵⁸. Należy dodać, że w dokumentach pokontrolnych cel i sposób przeprowadzania kontroli nie znalazły odbicia. Tak dalece ignorowane są prawa funkcjonariuszy, że nawet ich żądania przewidziane przepisami pragmatycznymi

¹⁰⁵⁶ RPO/287102/98/IX z 7.03.2001 r.

¹⁰⁵⁷ RPO/357960/00/IX z 23.01.2001 r.

¹⁰⁵⁸ RPO/389964/01/IX z 24.01.2002 r., RPO/389861/01/IX z 24.01.2002 r., RPO/390342/01/IX z 24.01.2002 r.

stanowią podstawę do ukarania dyscyplinarnego¹⁰⁵⁹. Komendant Powiatowy ukarał dyscyplinarnie funkcjonariusza za to, że zwrócił się raportem o wyjaśnienie przyczyn wstrzymania mu wypłaty należnego świadczenia z tytułu dofinansowania wycieczki za rok 2001. Odwołanie obwinionego oraz interwencja Rzecznika doprowadziły do anulowania kary funkcjonariuszowi oraz do kompleksowego zainteresowania się przełożonych sposobem kierowania jednostką przez Komendanta.

Rzecznik podjął także sprawę zbadania podstawy prawnej upoważniającej funkcjonariuszy polskiej Policji do pełnienia służby poza granicami kraju i stwierdził, iż nie ma przepisów, które analogicznie do rozwiązań ustawowych wydanych dla Sił Zbrojnych regulowałyby oddelegowywanie polskich policjantów do takiej służby oraz ich uprawnienia i obowiązki. Stwierdzono, że już w 2000 r. do Kosowa w ramach sił pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych oddelegowana została Jednostka Specjalna Policji w ilości ponad 100 policjantów, a łącznie poza granicami kraju (w Chorwacji, Albanii, Bośni i Hercegowinie) przebywało około 180 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji i planowany był wyjazd kolejnych kilkudziesięciu policjantów do Kosowa. W tej sytuacji niepokojące były informacje, że funkcjonariusze ci nie otrzymują uposażenia, a powodem takiego stanu rzeczy jest brak podpisanego porozumienia pomiędzy Organizacją Narodów Zjednoczonych a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej. Ratyfikacja tego porozumienia miała umożliwić Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zastosowanie go w tworzeniu bezpośrednich procedur określających udział policjantów w misji pokojowej. Do końca 2001 r. nie zostały wydane przepisy wykonawcze do ustawy o Policji, które winny określić tryb i zasady pełnienia służby poza granicami państwa.

16. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

A. Ochrona praw cudzoziemców

W 2001 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło blisko 200 nowych skarg od cudzoziemców, kontynuowane też były działania w ponad 80 wcześniej skierowanym sprawach indywidualnych. Blisko 70% tych skarg dotyczyło problematyki legalizacji

¹⁰⁵⁹ RPO/384862/01/IX z 5.10.2001 r.

pobytu na terytorium Polski, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się, zatrudnienia, ochrony zdrowia, nauki i kształcenia oraz deportacji. 15% stanowiły skargi cudzoziemców aplikujących o status uchodźcy i tych, którzy status uchodźcy uzyskali. Ok. 10% skarg odnosiło się do zagadnień związanych z repatriacją. Pozostały odsetek spraw dotyczył nadania obywatelstwa lub uznania za obywatela oraz obsługi ruchu granicznego i kontroli granicznej. Przytoczone dane nie odzwierciedlają jednakże rzeczywistej skali problemu. Cudzoziemcy skarżą się rzadko, nie tylko z uwagi na trudną do przezwyciężenia barierę językową, ale również z powodu nieznajomości polskiego prawa, a przede wszystkim braku wiedzy o przysługujących im prawach. Szczególnie niepokoi Rzecznika Praw Obywatelskich sytuacja cudzoziemców egzystującym w Polsce nielegalnie. Brak jest wiarygodnych informacji o tym, jak wielu ich przebywa w Polsce (praktycznie na stałe) bez posiadanego zezwolenia na osiedlenie, jak wielu pracuje nielegalnie. Znaczne różnice szacunkowych ocen podawanych przez Straż Graniczną i urzędy pracy nie pozwalają na rzetelną ocenę liczby nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców. W kolizji z zasadami demokratycznego państwa prawnego zdaje się być fakt, że administracja i wyspecjalizowane służby nie podejmują działań, które pozwoliłyby na legalizację pobytu cudzoziemców, których z rozmaitych względów nie wydała się. Ludzie ci pracują, mimo że nie mają stosownej wizy, a ich pracodawcy zezwolenia. Z konieczności zasilają oni szarą strefę gospodarki, podatni są na szantaże i wymuszenia. Uchwalona 11 kwietnia 2001 r. głęboka nowelizacja ustawy o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. nie spełniła oczekiwań Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących możliwości legalizacji pobytu cudzoziemców, od wielu lat nielegalnie (bez ważnego dokumentu paszportowego i wizy) przebywających w Polsce. Nie skorzystano też z możliwości jednorazowej amnestii dla „nielegalnych”. Administracja milcząco przyzwala więc na nie zalegalizowany pobyt cudzoziemców, których wydalenie byłoby wprawdzie zgodne z prawem, ale sprzeciwiałoby się elementarnemu poczuciu przyzwoitości i sprawiedliwości. Dopuszczona w przepisach¹⁰⁶⁰ możliwość wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcowi nie posiadającym ważnego dokumentu podróży (paszportu), pozostaje praktycznie martwą instytucją, z

¹⁰⁶⁰ §14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27.06.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców (Dz.U. Nr 68, poz. 716).

której nie korzystają organy administracji rozpatrujące w pierwszej instancji sprawy zezwoleń na pobyt. Należy domniemywać, że intencją ustawodawcy było otwarcie możliwości legalizacji pobytu w Polsce tych cudzoziemców, wydalenie których naruszałoby postanowienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰⁶¹, czy też w stosunku do których prawomocnie orzeczono zakaz ekstradycji. Po wejściu w życie przywołanej nowelizacji¹⁰⁶², do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od cudzoziemców (współmałżonków obywateli polskich oraz obywateli polskich, którzy zawarli związek małżeński z cudzoziemcem), na pogorszenie ich sytuacji prawnej. Według nowych regulacji, cudzoziemski współmałżonek obywatela polskiego, aby otrzymać zezwolenie na osiedlenie się na terytorium Polski, musi bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywać nieprzerwanie w Polsce co najmniej 5 lat na podstawie wiz, lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (przed zmianą – 3 lata). Przy tym, cudzoziemcy będący współmałżonkami cudzoziemców przebywających w Polsce na stałe, mogą otrzymać zezwolenie na osiedlenie się w celu połączenia z rodziną, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony - przez okres 3 lat. Mając powyższe na względzie, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 19 Ustawy o cudzoziemcach z art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁶³, w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje czas przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polski, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie się.

Chroniąc swoje terytorium przed wjazdem niepożądanych cudzoziemców, praktycznie wszystkie państwa prowadzą wykazy osób niepożądanych, przed którymi granica zostaje zamknięta. W polskim prawie wpis taki może być dokonany zarówno na wniosek, jak i z urzędu przez Straż Graniczną, w ramach operacyjnego stwierdzenia istnienia niezbędnych przesłanek. Sprowadzają się one nierzadko tylko do istnienia

¹⁰⁶¹ *Stosownie do art. 53 ustawy z dnia 25.06.1997 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U z 2001 r. Nr 127, poz. 1400).*

¹⁰⁶² *Ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 42, poz. 475).*

¹⁰⁶³ *RPO/345119/00/XV z 7.11.2001 r.*

wobec cudzoziemca „podejrzeń” lub „zagrożeń”. Istnienia tego rodzaju elastycznych rozwiązań nie można co do zasady kwestionować – ich istnienie jest międzynarodowym standardem, zwłaszcza gdy chodzi nie wpuszczenie niepożądanego cudzoziemca na terytorium kraju. Jednakże dokonanie wpisu może nastąpić na skutek pomyłki, mogą też być wadliwie zebrane lub ocenione okoliczności faktyczne. Ryzyko wystąpienia błędu jest tym większe, że w postępowaniu o dokonanie wpisu brak jest jakichkolwiek instrumentów proceduralno-ochronnych, jest ono pozbawione jawności, a strona nie jest o dokonaniu wpisu powiadamiana. Ustawodawca nie przewidział żadnego trybu odwołania od dokonania wpisu. Wprawdzie ustawa o cudzoziemcach wśród przesłanek, które obligują właściwe organy do odmowy wydania wizy, unieważnienia wizy już wydanej oraz do odmowy wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie wymienia okoliczności umieszczenia cudzoziemca w wykazie osób niepożądanych, ale praktyka funkcjonariuszy Straży Granicznej jest taka, że fakt ten skutkuje niejako automatycznie decyzją o odmowie wjazdu. Znalezienie się w takim wykazie dla cudzoziemca, który w Polsce założył rodzinę lub zainwestował wszystkie posiadane środki finansowe staje się tragedią. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując dwie sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich podzielił pogląd RPO, że działanie organów administracji w tym zakresie podlega kontroli sądu, a wpis winien być dokonywany po szczególnie wnikliwym zbadaniu sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, że art. 13 ust. 1 pkt 7 i 9 ustawy o cudzoziemcach winien być stosowany w myśl zasady proporcjonalności, co czyni niedopuszczalnym kwalifikowanie błahych uchybień lub nieświadomych naruszeń jako spełnienia przesłanek tego właśnie przepisu, bez uwzględnienia i oceny innych okoliczności sprawy (art. 7 Kpa)¹⁰⁶⁴.

Ustawy regulujące status samorządów zawodowych wpisują wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, jako warunek uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Cudzoziemcy, posiadający prawo stałego pobytu w Polsce, którzy studia ukończyli w polskiej uczelni, o prawo wykonywania zawodu muszą ubiegać się w sposób szczególny. Obywatel jednego z krajów arabskich, na decyzję Krajowej Rady Lekarsko-Weteryneryjnej oczekiwał rok. Przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do

¹⁰⁶⁴ RPO/345422/00/XV, wyrok NSA sygn. akt V SA 2662/00 (publ. *Palestra* 2001/5-6/216). RPO/343104/00/XV, wyrok NSA sygn. akt V SA 2835/00.

toczącego się postępowania i skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego spowodowało, że cudzoziemiec otrzymał prawo wykonywania zawodu¹⁰⁶⁵. Ze zróżnicowanym przyjęciem w zainteresowanych środowiskach spotkało się wejście w życie nowych uregulowań prawnych dotyczących repatriacji¹⁰⁶⁶. W korespondencji do RPO przeważały krytyczne oceny zmian dokonanych w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Wskazywano przede wszystkim na zawężenie podmiotów uprawnionych do repatriacji wyłącznie do tych osób polskiego pochodzenia, które przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwały na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej, podczas gdy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów¹⁰⁶⁷, przesłanką uzyskania wize repatriacyjnej była polska narodowość lub pochodzenie cudzoziemca zamierzającego przesiedlić się na stałe do Polski, niezależnie od miejsca zamieszkania w czasie ubiegania się o repatriację. Podkreślano, że wprowadzie ustawodawca przewidział uprawnienie Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia innych państw lub innych części Federacji Rosyjskiej, których obywatele polskiego pochodzenia mogą ubiegać się o wydanie wize w celu repatriacji, a w szczególności tych państw lub republik FR, w których osoby polskiego pochodzenia są dyskryminowane ze względów religijnych, narodowościowych lub politycznych. Jednakże z uprawnienia tego Rada Ministrów dotychczas nie skorzystała. Dostrzec należy też istotną rozbieżność między oczekiwaniami Polaków z terenów byłego ZSRR, rozbudzonymi wskutek bardzo pozytywnego nastawienia opinii publicznej oraz organizacji społecznych w Polsce, w tym w szczególności Wspólnoty Polskiej, wobec ich repatriacji do kraju, a prawnymi możliwościami spełnienia tych oczekiwań. Ustawa o repatriacji nie rozwiązała w pełni problemu uznania za repatrianta osób polskiej narodowości lub pochodzenia, które w okresie przed wejściem w życie ustawy przybyły do Polski z zamiarem osiedlenia się, na

¹⁰⁶⁵ RPO/363816/01/XV, wyrok NSA sygn. akt I SAB365/01.

¹⁰⁶⁶ Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118 ze zm.).

¹⁰⁶⁷ Art. 10 ust. 1 ustawy z 25.06.1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 31.12.2000 r.

zaproszenie organów administracji samorządowej, organizacji pozarządowych lub osób prywatnych¹⁰⁶⁸. Części z tych osób nadane zostało obywatelstwo polskie w normalnym trybie przewidzianym dla cudzoziemców¹⁰⁶⁹, część natomiast uzyskała prawo do osiedlenia się (pobytu stałego), zaś wybór w tym względzie był najczęściej dziełem przypadku. Z tego względu zróżnicowanie w ustawie możliwości uznania tych osób za repatriantów w zależności od uzyskanego statusu, skarżący się do RPO ocenili jako nieuzasadnione. Stosowne przepisy ustawy o repatriacji zobowiązywały Radę Ministrów do szczegółowych uregulowań w drodze rozporządzenia, dotyczących kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych dla osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wize repatriacyjnej oraz przybyłych do Polski repatriantów i ich najbliższych rodzin oraz określenia szczegółowego trybu postępowania w sprawach związanych z finansowaniem zadań z zakresu pomocy dla repatriantów i ich zawodowej aktywizacji. W związku z nie wydaniem tych aktów wykonawczych, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie¹⁰⁷⁰ z żądaniem przyspieszenia prac legislacyjnych. W wystąpieniu wskazano także na opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych, wskutek czego w ciągu trzech miesięcy obowiązywania ustawy, jej wykonanie było praktycznie niemożliwe¹⁰⁷¹.

¹⁰⁶⁸ *Chodzi o te osoby polskiej narodowości lub pochodzenia, które przybyły do Polski przez wejściem w życie powołanej w przypisie powyżej ustawy o cudzoziemcach, wprowadzającej instytucję wize repatriacyjnej, bądź po jej wejściu w życie, ale na podstawie wize pobytowej lub w ruchu bezwizowym.*

¹⁰⁶⁹ *Na podstawie przepisów ustawy z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).*

¹⁰⁷⁰ *RPO/374121/01/XV z 17.04.2001 r., odpowiedź Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 17.05.2001 r.*

¹⁰⁷¹ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8.03.2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz.U. Nr 22, poz. 260), z datą wejścia w życie z dniem 8.04.2001 r. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 15.03.2001 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o wydanie wize repatriacyjnej, wzoru wniosku o wydanie wize repatriacyjnej oraz dokumentów wymaganych do jej wydania (Dz.U. z 29.03.2001 r. Nr 26, poz. 294), z datą wejścia w życie z dniem 6.04.2001 r.*

W odpowiedzi poinformowano RPO o stanie zaawansowania prac oraz zdecydowanego ich przyspieszenia, jednakże jedno z rozporządzeń wydane zostało z opóźnieniem półrocznym w stosunku do wejścia ustawy w życie¹⁰⁷², zaś drugie do końca roku 2001 nie zostało wydane. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął w Ministerstwie Edukacji Narodowej interwencję w sprawie zaliczenia do stopnia awansu zawodowego nauczyciela repatriantki z Kazachstanu, która powróciła do Polski na zaproszenie organu samorządu lokalnego i została zatrudniona w szkole podstawowej jako nauczycielka języka rosyjskiego¹⁰⁷³. Zainteresowana zawód nauczyciela języka rosyjskiego wykonywała w Kazachstanie przez blisko 30 lat i zaliczona tam była do najwyższej kategorii kwalifikacyjnej. Jak podała w skardze, władze oświatowe potwierdziły posiadanie przez nią tytułu magistra oraz uznały staż w zawodzie nauczyciela, jednakże po wprowadzeniu nowych stopni awansu zawodowego, zakwalifikowana została do stopnia najniższego, tzn. nauczyciela – stażysty. W wystąpieniu w tej sprawie wskazano m. in. na naruszenie przepisu przejściowego ustawy zmieniającej Kartę Nauczyciela¹⁰⁷⁴, w myśl którego nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy posiadali wymagane kwalifikacje, z tym dniem uzyskali z mocy prawa stopień nauczyciela kontraktowego i stali się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony lub nie określony. W wyniku interwencji, po długotrwałej korespondencji (od 4 kwietnia do końca listopada 2001 r.), uznano racje skarżącej i otrzymała ona akt nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego. Rzecznik interweniował także w Urzędzie ds. Repatriacji i Cudzoziemców z korzystnym rezultatem, w trzech sprawach dotyczących nieuzasadnionej zwłoki w

¹⁰⁷² *Rozporządzenie Rady Ministrów z 3.07.2001 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa, udzielania dotacji gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy, zwrotu gminie kosztów poniesionych na pokrycie remontów lub adaptacji lokali mieszkalnych dla repatriantów oraz wzorów wniosków o udzielenie gminie dotacji (Dz.U. Nr 77, poz. 819) z datą wejścia w życie z dniem 3.07.2001 r*

¹⁰⁷³ *RPO/368793/01/XV.*

¹⁰⁷⁴ *Art. 7 ust. 3 ustawy z 18.02.2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239).*

wykonaniu decyzji Prezesa tegoż Urzędu, mocą których przyznano zainteresowanym pomoc ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowanie i bieżące utrzymanie¹⁰⁷⁵. W ciągu 2001 r. rozpatrywano ok. 30 skarg dotyczących kwestii związanych ze statusem uchodźcy, lub takich, gdzie temat statusu uchodźcy występował wraz z innymi problemami – odmowy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się w Polsce, czy też wydalenia z terytorium RP. Liczba ta nie jest to jednakże obiektywnym probierzem rzeczywistej sytuacji, ale wiąże się raczej ze słabą znajomością języka polskiego, nieznajomością obowiązującego prawa i nieumiejętnością skorzystania z przysługujących środków prawnych. Realny dostęp tej grupy cudzoziemców do profesjonalnej pomocy prawnej ograniczają ponadto wysokie koszty, a także specyficzna, mało znana i popularna problematyka. Aktywność organizacji pozarządowych, a w szczególności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Klinik Prawnych przy Uniwersytecie Jagiellońskim i Warszawskim, z którymi Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymuje ścisłą współpracę, w istotnym stopniu zapełnia istniejącą lukę. W celu należytej ochrony praw uchodźców, Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązał też bezpośredni kontakt z rozpoczynającym misję w Polsce przedstawicielem w Polsce Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W toku spotkania¹⁰⁷⁶ wzajemnie zadeklarowano wolę zacieśnienia współpracy w zakresie zapewnienia odpowiednich standardów przestrzegania prawa w procedurze nadawania statusu uchodźcy, pomocy dla osób ubiegających się o ten status oraz realizacji indywidualnych programów integracji uchodźców w Polsce. Za szczególne wyzwanie uznano problem uchodźców małoletnich, migrujących bez opieki ze strony dorosłych członków ich rodzin. Najwięcej skarg wpływających do RPO z tej grupy cudzoziemców dotyczyło odmowy przyznania statusu uchodźcy. W żadnej z tych spraw nie dopatrzonego się naruszenia prawa, uzasadniającego podjęcie interwencji. Wydaje się, że wiązać to należy z istnieniem Rady do Spraw Uchodźców, będącej niezależnym organem odwoławczym od decyzji i postanowień Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, której działalność zapewnia rzeczywistą dwuinstancyjność postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, a także sprzyja zarówno podnoszeniu jakości merytorycznej orzecznictwa administracyjnego w obszarze swej

¹⁰⁷⁵ RPO/385604/01/XV, RPO/387204/01/XV i RPO/392392/01/XV.

¹⁰⁷⁶ Spotkanie odbyło się w siedzibie RPO 4.12.2001 r.

kompetencji, jak też usprawnianiu procedur w sprawach uchodźców. Dodać należy, że kilkanaście przypadków, w których prawomocnie zakończone zostało postępowanie administracyjne i w dwu instancjach wydane były decyzje odmowne, zaś NSA oddalił skargi na te decyzje, Rzecznik Praw Obywatelskich badał z punktu widzenia możliwości wniesienia rewizji nadzwyczajnej od wyroku NSA¹⁰⁷⁷. W żadnej z badanych spraw podstaw do wniesienia rewizji Rzecznik nie znalazł. Mimo dostrzegalnej poprawy, istotnym problemem pozostaje jednakże długotrwałość postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Dotyczy to w szczególności ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy osób deklarujących narodowość czeczeńską i afgańską. Cudzoziemcy ci wiele miesięcy czekają na decyzję organu pierwszej instancji. W odniesieniu do tych cudzoziemców nie skorzystano z możliwości udzielenia ochrony czasowej na okres trwania konfliktów. Pozytywnie ocenić należy stan wywiązywania się państwa z zobowiązania do udzielania w miarę potrzeby cudzoziemcom, wobec których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, pomocy w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, pomocy rzeczowej i pieniężnej. Zasadą jest, że pomoc ta realizowana jest poprzez umieszczenie zainteresowanych cudzoziemców w ośrodku dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, zaś wyjątkowo, w wypadkach uzasadnionych stanem zdrowia cudzoziemca lub jego bezpieczeństwem, pomoc ta może być udzielana poza ośrodkiem. Godny podkreślenia jest fakt, że skargi cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, na świadczenia oraz warunki bytowe zapewniane przez te ośrodki, zdarzają się jedynie sporadycznie. W 2001 r. badane były 3 takie skargi, zaś postępowanie wyjaśniające nie potwierdziło ich zasadności¹⁰⁷⁸. Tym niemniej warunki w ośrodkach dla uchodźców są przedmiotem stałej uwagi, a przynajmniej raz w roku ośrodki te są wizytowane. Istotnym problemem jest integracja uchodźców w społeczeństwie polskim. Liczba osób które mają przyznany przez Polskę status uchodźcy i którzy w rozumieniu Konwencji genewskiej¹⁰⁷⁹ są uprawnieni do pomocy ze

¹⁰⁷⁷ Np. *RPO/331452/00/XV, RPO/353170/00/XV, RPO/370954/01/XV, 384624/01/XV.*

¹⁰⁷⁸ *RPO/363049/01/XV, RPO/386690/01/XV, RPO/395866/01/XV.*

¹⁰⁷⁹ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r., ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).*

strony Państwa Polskiego, jest stosunkowo niewielka. Problem dotyczy kilkuset osób¹⁰⁸⁰. Kraje europejskie, które mają tu znacznie bogatsze doświadczenia związane z problematyką uchodźców, wypracowały modelowe programy mające pomóc uchodźcom w integracji z nowym społeczeństwem. W Polsce system indywidualnych programów integracyjnych jest powoli dopracowywany, zaś podstawy prawne tego systemu stworzone zostały w grudniu 2000 r., po dwukrotnej interwencji RPO¹⁰⁸¹. W obowiązującym stanie prawnym udzielane przez placówki pomocy społecznej wsparcie adresowane do uchodźców i ich rodzin, realizowane jest w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego pomiędzy właściwym organem pomocy społecznej a uchodźcą. Jednakże bariera językowa i brak specjalistycznego przygotowania nie pozwala pracownikom zajmującym się pracą socjalną na nawiązanie pełnego kontaktu z uchodźcami, na zrozumienie ich problemów i udzielenie im efektywnej pomocy, ułatwiającej integrację. W praktyce więc, po dwunastomiesięcznym okresie realizacji indywidualnego programu integracji, który w istocie sprowadza się do standardowej pomocy społecznej, uchodźcy skazani są upokarzające ubieganie się o zasiłek, bądź zarabianie na życie handlując na bazarach lub podejmując zatrudnienie dalece odbiegające od posiadanego wykształcenia i umiejętności zawodowych. Istnieje więc pilna potrzeba stworzenia systemu integracji uchodźców, uwzględniającego nie tylko pomoc finansową umożliwiającą fizyczną egzystencję, ale przede wszystkim szeroko rozumianą integrację, dającą szansę na godne życie. Programy pomocowe w ramach tego systemu winny być adresowane nie tylko do wyspecjalizowanych służb, ale także do społeczeństwa, a w szczególności do społeczności lokalnych. Odnotować należy podjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich interwencje w organach pomocy społecznej, w związku z niewłaściwym realizowaniem indywidualnych programów pomocy. Jedną z tych interwencji dotyczyła wypadku cudzoziemca, który wraz z rodziną uzyskał status uchodźcy w Polsce¹⁰⁸² i stosownie do obowiązującej

¹⁰⁸⁰ Status uchodźcy w Polsce otrzymało: 55 osób w 1998 r., 37 osób w 1999 r., 78 osób w 2000 r.

¹⁰⁸¹ Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 246 i nast.

¹⁰⁸² RPO/388087/01/XV.

procedury¹⁰⁸³ opracowany został indywidualny program integracyjny dla tej rodziny. Jednakże właściwy organ pomocy społecznej odmówił przyznania należnego zasiłku pieniężnego na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, będącego częścią składową programu integracyjnego, „w związku z nie przyznaniem przez Urząd Wojewódzki jakichkolwiek środków finansowych na ten cel”.

Zainteresowany cudzoziemiec zaskarżył decyzję do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zaś Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed tym organem. Po rozpatrzeniu odwołania, SKO wydało decyzję, mocą której uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przyznało zasiłek pieniężny. Rzecznik Praw Obywatelskich także podjął interwencję w związku ze skargą cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Polsce¹⁰⁸⁴, na bezczynność organów administracji publicznej w przedmiocie uruchomienia indywidualnego programu pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. W wyniku tej interwencji, wydana została decyzja administracyjna o przyznaniu zainteresowanemu i jego rodzinie pomocy finansowej w postaci świadczenia pieniężnego na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego oraz opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Podjęte też zostały starania w celu umożliwienia zainteresowanemu zatrudnienia w charakterze nauczyciela języka angielskiego, zgodnie z jego kwalifikacjami. Zrealizowano też określone przedsięwzięcia z zakresu poradnictwa socjalnego.

Kontynuowane były rozpoczęte w 2000 r. działania na rzecz do podniesienia standardu obsługi podróżnych oraz wyeliminowania negatywnych praktyk na przejściach granicznych¹⁰⁸⁵. Jako przedsięwzięcie o szczególnym wymiarze ocenić należy robocze spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej w sprawie sytuacji na granicy państwowej między Polską a

¹⁰⁸³ *Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1.12.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy (Dz.U. Nr 109, poz. 1160).*

¹⁰⁸⁴ *RPO/382396/01/XV.*

¹⁰⁸⁵ *Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 248 i nast.*

Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej¹⁰⁸⁶. W ramach spotkania Rzecznik Praw Obywatelskich i Pełnomocnik ds. Praw Człowieka FR wizytowali drogowe przejście graniczne Bezledy – Bagrationowsk. Odbyły się też rozmowy z udziałem przedstawicieli administracji i władz samorządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Obwodu Kaliningradzkiego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, administracji samorządowej gmin przygranicznych, władz przygranicznych jednostek administracyjnych Obwodu Kaliningradzkiego, polskich i rosyjskich służb granicznych, celnych i wewnętrznych, przedstawicieli przewoźników i handlowców ze strony polskiej i rosyjskiej. Podpisano memorandum, w którym zawarto ocenę stanu przestrzegania praw obywateli polskich i Federacji Rosyjskiej, przekraczających wspólną granicę państwową oraz określono kierunki działań w przyszłości. Szczegółowe wnioski i postulaty ze spotkania Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁰⁸⁷ stosownie do kompetencji, a także Ministrowi Spraw Zagranicznych do wiadomości. Wnioski te dotyczyły m. in. lepszej koordynacji pracy polskich i rosyjskich służb granicznych i uzgadniania polityki inwestycyjnej dotyczącej rozbudowy i modernizacji infrastruktury przejść granicznych, wprowadzenia na przejściach granicznych tzw. „zielonego pasa” dla podróżnych, którzy nie przewożą towarów podlegających ocłeniu, operatywnego wzajemnego informowania się służb granicznych polskich i rosyjskich o przewidywanych zmianach przepisów prawa, zasad oraz organizacji obsługi ruchu granicznego, równego traktowania wszystkich podróżnych przekraczających granicę, stworzenia mechanizmów przeciwdziałającym dyskryminacyjnym praktykom ze względu na obywatelstwo osób przekraczających granicę. W połowie roku przeprowadzona została kolejna wizytacja przejść granicznych na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. W związku z sygnałami o utrzymywaniu się patologicznych zjawisk, najwięcej uwagi poświęcono sytuacji na drogowym przejściu granicznym Bezledy –

¹⁰⁸⁶ *Bezledy, Bartoszyce, w dniach 27-28.03.2001 r.*

¹⁰⁸⁷ *RPO/376982/01/XV z 9.05.2001 r., odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11.07.2001 r., Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 23.05.2001 r.*

Bagrationowsk, które wizytował Zastępca RPO. Stwierdzono, że organizacja dojazdu do granicy nadal umożliwia wymuszanie nieformalnych opłat za możliwość skrócenia czasu oczekiwania, który bez uiszczenia haraczu przekraczać może jedną dobę. W sprawie konieczności ukrócenia tych kryminalnych praktyk na granicy Rzecznik Praw Obywatelskich występował dwukrotnie do Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej¹⁰⁸⁸. Mimo deklarowania dobrej woli, działania Pełnomocnika ds. Praw Człowieka okazały się mało skuteczne, nie przyniosły też widocznych rezultatów interwencji polskiej służby konsularnej wobec administracji Obwodu Kaliningradzkiego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁸⁹ o rozważenie możliwości podjęcia tematu sytuacji na wspólnej granicy państwowej w rozmowach na najwyższym szczeblu, podczas spotkania z Prezydentem Federacji Rosyjskiej.

B.Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Wśród spraw badanych i załatwianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, skargi w sprawach osób należących do mniejszości narodowych, których przedmiotem była najszerzej rozumiana dyskryminacja na tle przynależności narodowej, stanowią wąski margines. Od kilku lat liczba takich skarg utrzymuje się na zbliżonym poziomie kilkudziesięciu w skali roku. Skala wpływu skarg do RPO nie jest przesądzająca dla oceny stanu przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Na wielkość tego wpływu rzutują bowiem różne czynniki, jak choćby niewystarczająca wiedza o instytucjach służących ochronie praw obywateli, czy też obserwowana nieraz niechęć do deklarowania tożsamości narodowej w kontaktach z instytucjami publicznymi oraz organami administracji. 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. Rzecznik Praw Obywatelskich reprezentowany był w pracach sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Podkomisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i

¹⁰⁸⁸ *Wystąpienia z 26.06.2001 i 28.09.2001 r.*

¹⁰⁸⁹ *Wystąpienie z 4.12.2001 r.*

etnicznych. Aktywnie współdziałano także z Międzyresortowym Zespołem ds. Mniejszości Narodowych, działającym przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W świetle wyników prac związanych z rozpoznawaniem spraw indywidualnych oraz prowadzonych badań, pozytywnie na ogół ocenić należy politykę władz centralnych oraz działalność terenowej administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Dostrzec należałoby równocześnie istniejące antagonizmy o wymiarze lokalnym, występujące między polską większością a grupami mniejszości. Ich podłożem zdaje się być z jednej strony szczególne uwrażliwienie mniejszości na rzeczywiste czy domniemane uchybienia ze strony większości, a z drugiej obserwowane wśród części społeczeństwa polskiego postawy ksenofobiczne oraz nietolerancji wobec „innych”. Głębokie zaniepokojenie budzi niezmiennie dramatyczne położenie obywateli polskich narodowości romskiej, a zwłaszcza części tej społeczności zaliczającej się do grupy „Bergitka Roma”, zamieszkującej na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego. Charakterystyczne dla położenia tej grupy obywateli jest jej głębokie ubóstwo oraz urągające ludzkiej godności warunki mieszkaniowe. Poprawa sytuacji polskich Romów wymaga przyjęcia systemowych, długofalowych rozwiązań oraz zaangażowania odpowiednich środków. Nie dostrzeganie przez organy władzy publicznej na wszystkich szczeblach potrzeby poszukiwania takich rozwiązań, przy obserwowanym równocześnie braku aktywności Romów w rozwiązywaniu własnych problemów, prowadzi do dalszej marginalizacji środowiska Romów w społeczeństwie, spycha to środowisko do roli obywateli gorszej kategorii, skazuje na pogłębiającą się zapaść cywilizacyjną. Jako inicjatywę idącą w dobrym kierunku ocenić należy przyjęcie *„Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w Województwie Małopolskim na lata 2001-2003”*¹⁰⁹⁰. Jednakże realizacja tego programu natrafiała na przeszkody, w związku z nie uruchomieniem w 2001 r. środków budżetowych na współfinansowanie zadań, w części programu dotyczącej sytuacji bytowej Romów. Na spotkaniu Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 20 listopada 2001 r., zapewniono o zabezpieczeniu niezbędnych środków budżetowych dla realizacji *„Programu...”* w 2002 r. Leżący u podłoża ubóstwa Romów brak stałych źródeł utrzymania, jest

¹⁰⁹⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 11/2001 z 13.02.2001 r.

pochodną niskiego poziomu wykształcenia ogólnego (w licznych przypadkach – analfabetyzmu) oraz braku kwalifikacji zawodowych umożliwiających skuteczną konkurencję na rynku pracy. Również obecny system edukacji nie zapewnia młodym Romom szans startu w dorosłe życie równych z pozostałymi obywatelami, nie przygotowuje ich do udziału w życiu państwa i społeczeństwa, nie daje możliwości efektywnego kształcenia dzieci romskich nawet na poziomie podstawowym. Dzieci rozpoczynające naukę napotykają na znaczne trudności, ich niepowodzenia szkolne są najczęściej pochodną słabej znajomości, czy wręcz kompletnej nieznajomości języka polskiego. Istotnym problemem jest nieregularne uczestnictwo tych dzieci w zajęciach szkolnych. Poza nielicznymi wyjątkami, charakterystyczny jest słaby kontakt z rodzicami romskich uczniów w sprawach frekwencji oraz postępów w nauce. Znaczna część dzieci romskich w wieku szkolnym pozostaje zupełnie poza szkołą, nie spełnia obowiązku szkolnego. Stan ten jest pochodną nie tylko określonej postawy i stylu życia Romów, izolowania się od polskiej większości, ale także braku inicjatywy ze strony tej większości, w tym organów władzy publicznej. W kilkudziesięciu szkołach podstawowych na terenie całego kraju funkcjonują oddziały szkolne, przeznaczone do prowadzenia nauczania wyłącznie dzieci romskich. Jednakże ta forma nauczania może być traktowana wyłącznie jako tymczasowa i przejściowa. Nie stwarza ona bowiem możliwości zdobycia wykształcenia na poziomie podstawowym, ani szans na dalsze kształcenie. Model docelowy kształcenia winien zakładać równy dostęp dzieci romskich do nauki, nauczanie ich w klasach integracyjnych, wspólnie z ich polskimi rówieśnikami. Zapewnienie dzieciom romskim szansy równego startu w nauce wymaga stworzenia systemu kształcenia przedszkolnego, o rozszerzonym programie nauczania języka polskiego. Istnieje potrzeba poszukiwania i wspierania niekonwencjonalnych metod dydaktycznych i wychowawczych, a także usuwania administracyjnych przeszkód, blokujących inicjatywy wspomagające edukację dzieci romskich i uatrakcyjniające ofertę edukacyjną. Odpowiednie przygotowanie nauczycieli jako jeden z podstawowych warunków powodzenia wysiłków edukacyjnych na rzecz dzieci romskich, było przedmiotem spotkania grupy specjalistów – przedstawicieli nauki oraz organizacji pozarządowych.¹⁰⁹¹ Celem tego spotkania było poszukiwanie możliwości stworzenia systemu kształcenia i doksztalcenia nauczycieli

¹⁰⁹¹ Spotkanie odbyło się 24.05.2001 r. w siedzibie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

uczących dzieci romskie, wyposażenia ich w wiedzę i umiejętności, umożliwiające przełamywanie barier cywilizacyjnych, kulturowych, językowych. Powyższe problemy związane z edukacją dzieci romskich podjęte zostały w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej¹⁰⁹². W wystąpieniu tym podkreślono ponadto, że brak wykwalifikowanych nauczycieli znających język romski w całym jego zróżnicowaniu, przesądza o skali trudności przy organizacji nauki języka polskiego w placówkach oświatowych, równocześnie uniemożliwia naukę języka ojczystego Romów, czy też naukę w tym języku w zakresie osiągalnym przez inne mniejszości. W konsekwencji pozbawia to możliwości korzystania ze zwiększenia subwencji oświatowej, związanej z nauczaniem języka lub w języku ojczystym mniejszości. Wskazano, że ze względu na szczególne wymogi i warunki kształcenia dzieci romskich, niezbędne jest zwiększenie subwencji oświatowej na podstawie specyficznych kryteriów, odmiennych niż w przypadku pozostałych mniejszości. W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej zapewnił o dalszej aktywności resortu w poszukiwaniu rozwiązań systemowych, mających na celu usprawnienie edukacji dzieci romskich oraz szczegółowo poinformował o podejmowanych i zamierzonych działaniach. Z uznaniem Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął inicjatywę Biskupa Tarnowskiego utworzenia świetlicy – ośrodka środowiskowego w osiedlu romskim w Maszkowicach (gm. Łącko), w której realizowany byłby program nauczania przedszkolnego dla dzieci najmłodszych, a także działalność wychowawcza, terapeutyczna i profilaktyczna oraz pomoc w nauce dla dzieci w wieku szkolnym. W przypadku pomyślnej realizacji przedsięwzięcia, podejmowane byłyby dalsze działania, zmierzające do rozszerzenia zasięgu przedsięwzięcia na inne grupy społeczności romskiej na terenie Diecezji Tarnowskiej. Ze względu na szczególną wartość inicjatywy utworzenia nie mającej precedensu w dotychczasowej praktyce konkretnej instytucji wychowawczej, działającej na rzecz wyprowadzania polskich Romów z zapaści cywilizacyjnej i wyrównywania ich szans na aktywne życie w społeczeństwie, Rzecznik postanowił włączyć się do działań zmierzających do urzeczywistnienia inicjatywy, a w pierwszej kolejności do jej upowszechnienia oraz zaangażowania w jej realizację odpowiednich organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Pracy i

¹⁰⁹² RPO/380895/01/XV z 15.06.2001 r., odpowiedź MEN z 11.07.2001 r.

Polityki Społecznej oraz Wojewody Małopolskiego¹⁰⁹³ o wsparcie i przychylność dla tej inicjatywy. W dalszym ciągu RPO zabiegał będzie o tworzenie wokół inicjatywy korzystnego klimatu. Będzie też nadal poszukiwał organizacji i instytucji, które zapewniłyby finansowe wsparcie przedsięwzięcia. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął w trybie indywidualnym interwencję, w związku ze skargą jednej z organizacji społecznych Romów na odmowę przyjęcia dwóch uczniów narodowości romskiej do Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Dobrej, mimo spełnienia kryteriów formalnych i faktycznych. Fakt ten społeczność romska oceniła jako przejaw dyskryminacji na tle narodowościowym.¹⁰⁹⁴ W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że odmowa nastąpiła ze względu na braki miejsc w internacie Ośrodka. W wyniku interwencji, dokonano odpowiednich zmian organizacyjnych i wygospodarowano miejsca dla uczniów romskich.

Problemy związane z edukacją dzieci i młodzieży dominowały także wśród działań dotyczących innych mniejszości narodowych. W związku z informacjami prasowymi oraz sygnałami od organizacji społecznych mniejszości litewskiej, podjęto badania terenowe dotyczące organizacji nauczania w języku litewskim Gimnazjum nr 2 w Sejnach. Samorządowe władze Gminy od nowego roku szkolnego wprowadziły zmiany systemu nauczania w języku litewskim, polegające na połączeniu zajęć z niektórymi przedmiotów dla klasy pierwszej i drugiej, a także prowadzeniu w języku polskim nauki niektórych przedmiotów, wykładanych dotychczas w języku litewskim. Zmiany te przyjęte zostały przez społeczność litewską jako zmierzające do likwidacji nauczania w języku litewskim, a tym samym – naruszające prawa mniejszości litewskiej do nauczania w języku ojczystym, gwarantowane traktatem między Polską a Litwą¹⁰⁹⁵ oraz

¹⁰⁹³ RPO/389023/01/XV, wystąpienia do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Wojewody Małopolskiego z 27.11.2001 r., do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7.01.2002 r.

¹⁰⁹⁴ RPO/358765/2000/XV, wystąpienia do Małopolskiego Kuratora Oświaty z 20.12.2000 r., z 7.03.2001 r. i z 6.06.2001 r. Odpowiedzi organu z 14.03.2001 r. i z 22.06.2001 r.

¹⁰⁹⁵ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy (sporządzony w Wilnie 26.04.1994 r., ratyfikowany przez Polskę w listopadzie 1994r., opublikowany w Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71).

Konstytucją i stosownymi przepisami o systemie oświaty¹⁰⁹⁶. Pochodzący z rodzin litewskich uczniowie klasy pierwszej i drugiej nie podjęli z początkiem roku szkolnego nauki w Gimnazjum nr 2 w Sejnach. Uczestniczyli natomiast w zajęciach szkolnych w klasach z litewskim językiem nauczania w Gimnazjum w Puńsku, bez dopełnienia formalności związanych ze zmianą szkoły. W toku badań ustalono, że podłożem zmian w organizacji nauczania w języku litewskim był niedobór środków finansowych przyznanych Gminie w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Nie stwierdzono natomiast zamiaru świadomej dyskryminacji społeczności litewskiej, czy też złej woli władz samorządu Gminy i dążenia do ograniczania prawa mniejszości litewskiej do kultywowania języka i kultury ojczystej, w tym nauczania dzieci w języku litewskim. Można raczej mówić o niewystarczającym rozeznaniu skutków zamierzonych działań. W wyniku zaangażowania Ministerstwa Edukacji Narodowej, wojewódzkich władz oświatowych oraz samorządowych władz Gminy Sejny, konflikt został doraźnie rozwiązany. Przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej była trudna sytuacja Zespołu Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania w Górowie Iławeckim¹⁰⁹⁷. W wystąpieniu tym podkreślono, że Zespół zajmuje szczególne miejsce w systemie edukacji dzieci i młodzieży z mniejszości ukraińskiej, spełniając równocześnie funkcję ośrodka krzewiącego i popularyzującego kulturę ojczystą mniejszości ukraińskiej. Wskazano na stosunkowo szeroki zasięg terytorialny działania Zespołu, co jest skutkiem znacznego rozproszenia ludności narodowości ukraińskiej, przede wszystkim w wyniku masowych przesiedleń w czasie akcji „Wisła”. Potrzeba utrzymania infrastruktury, w tym internatu dla uczniów zamiejscowych, zwiększa niezbędne koszty funkcjonowania Zespołu, te znacznie przekraczających kwotę części oświatowej subwencji ogólnej. Wskazano również, że z braku środków wstrzymane zostały dalsze prace przy budowie nowego obiektu internatowego i socjalnego, zaś wstrzymanie tej inwestycji w jej aktualnym stanie

¹⁰⁹⁶ Ustawa z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 24.03.1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych (Dz.U. Nr 34, poz. 150).

¹⁰⁹⁷ RPO/384018/01/XV z 13.08.2001 r., odpowiedź Podsekretarza Stanu w MEN z 9.10.2001 r.

zaawansowania, spowoduje marnotrawstwo dotychczas zainwestowanych środków. Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie możliwości podjęcia kroków w celu udzielenia wsparcia w dokończeniu inwestycji. Ponadto, ze względu na znacznie przekraczający granice województwa zasięg działania Zespołu Szkół w Górowie Haweckim oraz Zespołu Szkół Ogólnokształcących im. Tarasa Szewczenki w Białym Borze spełniającego podobną rolę na Pomorzu Zachodnim, RPO zwrócił się o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do umieszczenia tych zespołów szkół w wykazie szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa¹⁰⁹⁸. W odpowiedzi resort wyjaśnił, że w ramach kompetencji dotyczących podziału na poszczególne województwa planowanego w ustawie budżetowej limitu finansowego na dofinansowanie inwestycji oświatowych oraz środków ujętych w rezerwach celowych budżetu Państwa, przeznaczonych na wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło w 2000 r. starania o przekazanie na rzecz przedmiotowej inwestycji kwoty 600 tys. zł. W roku budżetowym 2001 r. środki na dokończenie tej inwestycji nie zostały przewidziane. Resort zapowiedział starania o utworzenie w budżecie na 2002 r. rezerwy celowej, która pozwoliła by sfinansować inwestycje oświatowe dla mniejszości narodowych wymagające pilnego podjęcia lub dokończenia, a wśród nich Zespół Szkół w Górowie Haweckim. W odniesieniu do sprawy przejęcia prowadzenia zespołów Szkół w Górowie Haweckim i Białym Borze przez samorząd województwa resort wskazał na możliwość dokonania tego w trybie art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰⁹⁹, stosowne wyjaśnienia w tym względzie przekazał zainteresowanym Zespołom Szkół. Sytuacja finansowa szkół z ukraińskim i litewskim językiem nauczania potwierdza wcześniejsze oceny Rzecznika Praw Obywatelskich, że sposób naliczania części oświatowej tej subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły dwujęzyczne, nie w pełni uwzględniał zwiększone koszty funkcjonowania tych szkół. Sprawa ta była przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Edukacji Narodowej w 2000 r., jednakże

¹⁰⁹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 6.10.1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Dz.U. Nr 147, poz. 964).*

¹⁰⁹⁹ *Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.).*

zmiana sposobu naliczania subwencji została uznana wówczas za niemożliwą¹¹⁰⁰. W tym kontekście pozytywnie odnotować należy zwiększenie subwencji dla uczniów klas i szkół dla mniejszości narodowych i grup etnicznych, w których podstawowym językiem nauczania jest język ojczysty mniejszości¹¹⁰¹. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję w trybie indywidualnym, dotyczącą realizacji prawa do posługiwania się pisownią nazwiska w brzmieniu języka ojczystego mniejszości, w związku ze skargą obywatelki polskiej narodowości niemieckiej na bezczynność Urzędu Stanu Cywilnego w P. w przedmiocie wydania odpisu aktu małżeństwa. Zainteresowana zwróciła się drogą pocztową do tegoż Urzędu Stanu Cywilnego o wydanie odnośnego dokumentu, jednakże po ok. miesiącu oczekiwania dowiedziała się w rozmowie telefonicznej z kierownikiem USC, że na przeszkodzie do jego uzyskania stoi żądanie umieszczenia w nim nazwiska Zainteresowanej w brzmieniu języka niemieckiego. W wystąpieniu do Burmistrza Miasta i Gminy P. podkreślono, że takie stanowisko organu narusza jej prawa, wynikające z art. 20 ust. 3 Traktatu między Polską a Republiką Federalną Niemiec¹¹⁰², który uprawnia członków mniejszości niemieckiej w Polsce oraz obywateli Republiki Federalnej Niemiec polskiego pochodzenia do używania swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego. W wyniku interwencji organ zmienił swe wcześniejsze stanowisko i wystawił żądany dokument z uwzględnieniem nazwiska w brzmieniu języka ojczystego zainteresowanej.

W celu głębszego zapoznania się z problemami nurtującymi środowiska mniejszości narodowych i etnicznych, zorganizowano spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO z przedstawicielami mniejszości niemieckiej i mazurskiej¹¹⁰³, oraz

¹¹⁰⁰ Por. Informacja RPO za 2000 rok, str. 255 i nast.

¹¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27.12.2001 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2002 (Dz. U. Nr 156, poz. 1822).

¹¹⁰² Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17.06.1991 r., ratyfikowany przez Polskę w listopadzie 1991 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).

¹¹⁰³ Olsztyn, 22.06.2001 r.

mniejszości ukraińskiej¹¹⁰⁴ zamieszkałych na terenie Warmii i Mazur, a także mniejszości słowackiej, ormiańskiej, ukraińskiej i łemkowskiej oraz romskiej z terenu Małopolski¹¹⁰⁵. W związku z napływającymi ze środowisk mniejszości narodowych z terenu Województwa Podlaskiego sygnałami o napięciach i „iskrzeniach” również na styku z administracją publiczną w województwie, RPO zainicjował spotkanie z parlamentarzystami z Podlasia¹¹⁰⁶. Zaapelował o podjęcie działań na rzecz poprawy klimatu w stosunkach wzajemnych między mniejszościami a polską większością oraz władzami wojewódzkimi a mniejszościami oraz otwartego dialogu, zmierzającego do zapewnienia w Województwie Podlaskim standardów ochrony praw mniejszości właściwych dla demokratycznego państwa prawnego. W tej sprawie prowadzona też była korespondencja z ówczesnym Wojewodą Podlaskim¹¹⁰⁷.

17. Wnioski

1. W analizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawach przede wszystkim przewija się problem ludzkiej bezradności, zjawiska szczególnie groźnego nie tylko dla dotkniętych nią osób, ale także dla życia społecznego i demokracji. Bezradni, pozbawieni nadziei na normalne, spokojne i godne życie czują się nie tylko pojedynczy ludzie czy rodziny, ale już także całe grupy zawodowe i regiony. Bezradność pojawia się najczęściej w kontekście ustawicznie rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę, konflikty i nieszczęście. Ci, którzy stracili pracę, lub nie mogą jej uzyskać (co dotyczy zwłaszcza absolwentów) i nie mają z czego żyć – a jest niestety ich coraz więcej – czują się odrzuceni, pozostawieni na marginesie życia społecznego. Stan ten wymaga energicznego przeciwdziałania tak w sensie ekonomicznym jak i społecznym, także w wymiarze edukacyjnym i pomocowym. Musi być ono realizowane, spójnym, wzajemnie skoordynowanym wysiłkiem na rzecz dobra wspólnego przez władze

¹¹⁰⁴ *Górowo Iławeckie, 21.06.2001 r.*

¹¹⁰⁵ *Kraków, 29.06.2001 r.*

¹¹⁰⁶ *Warszawa, 27.02.2001 r.*

¹¹⁰⁷ *BRPO/358662/00/XV z 8.01.2001 r., odpowiedź Wojewody Podlaskiego z 29.01. 2001 r.*

publiczne, organizacje samorządowe i obywatelskie, pracodawców, instytucje charytatywne i poszczególne osoby, świadome groźby ekonomicznej, kulturowej i intelektualnej zapaści, jaka przy biernych postawach może dotknąć polskie społeczeństwo. Swoistą klamrą spinającą te działania powinno być odniesienie do godności ludzkiej, jako źródła wszystkich wolności i praw, pojmowanej w kategoriach wartości przyrodzonej i niezbywalnej.

2. Bezradność ludzka ujawnia się także w kontaktach z aparatem urzędniczym, którego przedstawicielom ciągle jest daleko do zrozumienia służebnej roli wobec obywatela. Normą jest ukrywanie częstej jeszcze niekompetencji i zwykłego niedbalstwa za bezmiarem przepisów, postrzeganych wyłącznie jako instrument do zachowania własnych uprawnień władczych. Szczególnie groźne zjawisko korupcji podważa autorytet rozstrzygnięć władz publicznych i nie zawsze spotyka się z właściwą natychmiastową reakcją odpowiednich organów. Upowszechnienia wymagają zalecane w Unii Europejskiej postanowienia Kodeksu Dobrej Administracji wyznaczające wzorzec pożądanego postępowania organów administracji i zatrudnionych w nich urzędników. Udziałowi obywateli i przedstawiciele mediów w działalności kontrolnej powinny sprzyjać postanowienia uchwalonej 6 września 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej, służącej zapewnieniu jawności i przejrzystości decyzji podejmowanych w życiu publicznym. Aby jednak realizacja przewidzianych w niej mechanizmów była maksymalnie skuteczna, ustawa musi zostać zaakceptowana przez całe społeczeństwo i stać się codziennym środkiem obywatelskiego działania, życzliwie i ze zrozumieniem przyjmowanym przez depozytariuszy informacji. Upowszechnianie wiedzy o prawie, wpisane w szeroki problem działań edukacyjnych, powinno stać się codziennym elementem postępowania władz publicznych, mediów, organizacji obywatelskich i samorządów zawodowych oraz środowisk naukowych, zwłaszcza skupionych wokół uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji, w tym studenckich „klinik prawa”.
3. Polskie prawodawstwo jest dalekie od wzorca dobrej legislacji. Pomimo, że procedury tworzenia prawa od strony formalnej nie

odbiegają od standardów europejskich, ich realizacja pozostawia wiele do życzenia. Żywiolowość w procesie tworzenia prawa powoduje rozchwianie systemowe rozwiązań prawnych, inflację przepisów tworzonych przez wiele ośrodków decyzyjnych przy pomieszaniu ról uczestników procesu legislacyjnego, braku koordynacji ich starań i odstąpieniu od elementów planowania postępowania prawotwórczego. Preferowane są rozwiązania doraźne, a nawet podejmowane z pełną świadomością potrzeby ich szybkiej zmiany wskutek popełnionych przy wydaniu aktu błędów. Narasta lawina nowelizacji, załamująca stabilność i czytelność systemu prawa. Stan ten jest w dużej mierze konsekwencją nierzetelności w tworzeniu prawa i postawy decydentów (przy pasywności służb legislacyjnych) przyzwolenia na stanowienie aktów złych, wymagających rychłej poprawy. Procedury legislacyjne odbiegają też znacząco od wymaganych wzorców pod względem zastosowania nowoczesnych technik i nakładów. Projektowanie rozwiązań prawnych powinno odbywać się w sposób planowy i wyważony, po wyczerpaniu możliwości wykładni przepisów dotychczasowych, przy wykorzystaniu wiedzy ekspertów i respektujący potrzeby konsultacji, a przede wszystkim uwzględniający rzetelną analizę zamiarów normotwórczych. Konsekwentnie powinna być przestrzegana zasada konfrontowania projektu, na każdym etapie jego opracowywania, z unormowaniami Konstytucji. Tekst Konstytucji musi być stałym narzędziem interpretacyjnym nie tylko w procesie stosowania, ale również stanowienia prawa. Doskonalenia wymaga formułowanie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych oraz przepisów przejściowych i końcowych. Warunkiem należytego porozumienia się prawodawcy z adresatami stanowionych norm musi być komunikatywność i jednoznaczność przepisów. Należy stanowczo przeciwstawiać się naruszaniu przez organy tworzące prawo zasady oddzielenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosownym okresem dostosowawczym (*vacatio legis*). Równie groźną manierą legislacyjną jest nadawanie przepisom mocy wstecznej, załamującej pewność i zaufanie do prawa i częstokroć godzące w zasadę ochrony praw nabytych. Przeciwdziałania wymaga zjawisko dekompozycji instytucji prawnych.

4. Przyczyną nie najlepszego funkcjonowania państwa jest nie tylko brak właściwie skonstruowanych przepisów, ale przede wszystkim niewydolność w zakresie egzekucji prawa i sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Realizacja wielu norm prawnych, w tym dotyczących bezpośrednio praw i wolności obywatelskich gwarantowanych przepisami Konstytucji, jest zagrożona na skutek ułomności w funkcjonowaniu istniejących instytucji prawnych i wadliwym bądź opieszałym podejmowaniu rozstrzygnięć. Realizacja prawa do sądu w polskich warunkach może niestety świadczyć o pewnej pozorności praw, jakie obywatelom w tym względzie gwarantuje Konstytucja i ustawodawstwo zwykłe. Od strony przepisów jest ono zagwarantowane na poziomie standardów międzynarodowych, ale kryzys jaki przeżywa polskie sądownictwo powoduje, że korzystanie z tego prawa w niektórych sytuacjach jest znacznie utrudnione, a nawet wręcz staje się fikcją, przede wszystkim ze względu na przewlekłość postępowania sądowego, a w dalszej kolejności nieskuteczność postępowania egzekucyjnego. Przyczyn tych zjawisk należy upatrywać w nieadekwatnych do potrzeb procedurach prawnych, w trudnych warunkach pracy sądów i niewystarczającym finansowaniu ich działalności, braku zaspokajania potrzeb organizacyjnych i materiałowych. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy ma także poszerzanie kognicji sądów, co samo w sobie stanowi element wysoce pozytywny, lecz wymaga też odpowiednich środków. Zdecydowanych działań (także w wymiarze legislacyjnym) wymaga przewlekłość postępowań sądowych i administracyjnych. Nie sprawdziło się w praktyce wprowadzenie formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym, krytycznie oceniane przez strony i osoby profesjonalnie zajmujące się prawem.
5. Stan bezpieczeństwa obywateli uznać należy za niewystarczający. Zwracają uwagę – utrzymujące się, pomimo niewątpliwych sukcesów organów ścigania, akty terroru kryminalnego ze strony zorganizowanych grup przestępczych, a także eskalacja agresywnych działań i przestępstw w miejscach publicznych (bankach, środkach komunikacji itp.). W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego, obok likwidacji przewlekłości

postępowań, istnieje pilna potrzeba wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych i ich rodzin, zwłaszcza pod kątem uzyskania restytucji szkód od sprawcy, a gdy to niemożliwe ich kompensacji od państwa. Doskonalenia wymaga rola mediacji, jako skutecznej formy łagodzenia konfliktów między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa, która może ograniczyć obciążenie sądownictwa. Należy kontynuować prace legislacyjne w celu dostosowania istniejących instytucji i rozwiązań prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych ratyfikowanych przez Polskę i zaleceń Komitetu Praw Człowieka sformułowanych pod adresem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Wysokie przeludnienie aresztów śledczych i zakładów karnych wpływa w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych pozbawienia wolności, jak też na panujące wśród osadzonych nastroje. Jednocześnie uległy znacznemu ograniczeniu możliwości prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych. Najbardziej dalekosiężne negatywne skutki, jakie przynoszą błędy w rozmieszczaniu wewnątrz przeludnionych zakładów karnych, dotyczą więźniów młodocianych. Przyjęte przez obowiązujący Kodeks karny wykonawczy zasady wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym nie znajdują właściwego wykorzystania. Odwlekano podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu przygotowania projektu ustawy o kuratorach sądowych. W dotychczasowej praktyce wykonywania kary ograniczenia wolności oraz zamianie nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną największe problemy realizacyjne sprawia znalezienie skazanemu właściwie zorganizowanego zatrudnienia. Narasta problem wzrastającej liczby odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. Powoduje to, że w społeczeństwie narasta przekonanie o bezkarności licznej grupy sprawców przestępstw, których wina została już dowiedziona przed sądem.
7. Zagadnieniem kluczowym dla kształtowania stosunków między pracodawcami i pracownikami jest sytuacja, jaka wytworzyła się na rynku pracy, a mianowicie olbrzymie bezrobocie. Dochodzi do

przedmiotowego traktowania ludzi w procesie zatrudnienia, rażących naruszeń prawa pracy, zwłaszcza przez pracodawców prywatnych (nieprzestrzegania norm czasu pracy, nieterminowego wypłacania wynagrodzenia za pracę, nieudzielania urlopu wypoczynkowego). W warunkach głodu pracy szczególnego znaczenia nabiera równe traktowanie osób ubiegających się o pracę oraz likwidowanie przejawów dyskryminacji. Zastrzeżenia nasuwa dostępność wykonywania niektórych zawodów wskutek barier wprowadzanych przez niektóre korporacje zawodowe (np. adwokatów, radców prawnych, notariuszy). Ujednolicenia wymagają procedury w postępowaniach dyscyplinarnych, w nieuzasadniony sposób zróżnicowane obecnie wobec niektórych grup zawodowych. Liczne są przypadki niemożności wyegzekwowania zasądzonych prawomocnymi wyrokami należności ze stosunku pracy. Wiele osób bezskutecznie poszukuje dokumentów potwierdzających okresy ich zatrudnienia, wymaganych przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty. Kontynuowania wymaga sprawa bezpieczeństwa pracy dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych.

8. W zakresie zabezpieczenia społecznego niezbędne jest zakończenie prac nad ustawami, których brak jest jedną z przyczyn wadliwego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to takich problemów jak: określenie wysokości i warunków nabywania prawa do świadczeń pieniężnych przysługujących z ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jak również utworzenia zakładów emerytalnych, których celem będzie wypłacanie emerytur dożywotnich, a także uregulowanie zasad przyznawania i finansowania emerytury pomostowych dla ubezpieczonych z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. W rozwiązaniach reformy potrzebny jest powrót do dyskusji nad wprowadzeniem elastycznej regulacji wieku emerytalnego. Obecne zróżnicowanie wieku emerytalnego narusza konstytucyjną zasadę równego prawa kobiet i mężczyzn do zabezpieczenia społecznego i zasadę sprawiedliwości społecznej. Korekty wymagają także uregulowania przesłanek prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Niezbędne jest rozważenie możliwości wprowadzenia

dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy w toku postępowania przed organem rentowym. Obecne rozwiązanie przenoszące do sądów zadanie skontrolowania prawidłowości rozstrzygnięcia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powoduje zwiększenie napływu spraw, przedłużanie postępowania i zwiększenie kosztów procesu sądowego.

9. Pomoc społeczna, która pełni rolę uzupełniającą w stosunku do innych form zabezpieczenia społecznego przeżywa głębokie trudności z powodu braku odpowiednich do potrzeb środków finansowych. Zdarza się, że skutkuje to nawet okresowym wstrzymaniem wypłaty świadczeń, bądź też wypłacaniem ich w formie zaliczkowej. Tymczasem przepisy ustawy o pomocy społecznej nie uzależniają wypłaty takich świadczeń od możliwości finansowych pomocy społecznej. Z tego względu szczególne znaczenie należy przypisać takim działaniom, które wyeliminują przypadki naruszania prawa przez ośrodki przy wypłacie obowiązkowych świadczeń pieniężnych, zwłaszcza rent socjalnych. Z tych samych – finansowych – przyczyn ośrodki nie udzielają odpowiedniego wsparcia osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej wskutek utraty zatrudnienia. Pomocy takiej nie zapewniają również inne formy zabezpieczenia społecznego.
10. Nadal występowały problemy w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Pacjenci ponoszą konsekwencje nie zapewnienia przez władze publiczne równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Nie wywiązano się z konstytucyjnego obowiązku (art. 68 Konstytucji RP) ustawowego uregulowania warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych (koszyk usług gwarantowanych). Nie udało się także osiągnąć powszechnej poprawy jakości usług medycznych i zlikwidować szarej strefy ich świadczenia. W dalszym ciągu funkcjonowały przepisy niedostosowane do reformy ochrony zdrowia. Nie udało się zaspokoić oczekiwań odnośnie usprawnienia opieki zdrowotnej, a także leków, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Ograniczony dostęp do tych ostatnich jest szczególnie dotkliwie odczuwany przez osoby niepełnosprawne. Kontynuowania

wymaga problem wprowadzenia alternatywnych do postępowania sądowego mechanizmów wynagradzania szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań lub zaniechań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej. Zachodzi także konieczność dokonania zmian, w przepisach o odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz pielęgniarek, położonych i aptekarzy.

11. Wszelkie kryzysy i trudności społeczne odbijają się ze zdwojoną siłą na sytuacji dzieci. Dotyczy to zarówno tych, które przebywają w rodzinach i odczuwają pogorszenie warunków życiowych, jak i często związane z tym konsekwencje przemocy, wzrostu agresji, alkoholizmu, wykorzystywania dzieci do żebractwa i osłabiania domowych więzi oraz wychowanków różnego typu instytucji opiekuńczych, których działalność pozostawia wiele do życzenia. Doświadczenia 2001 roku wskazują, że praca nad zapobieganiem, a co najmniej umniejszaniem zjawisk naruszających prawa dzieci i rodziny może i powinna być prowadzona w oparciu o samorządy, zwłaszcza te, które potrafią efektywnie współpracować z organizacjami obywatelskimi. Sprawą szczególnej troski staje się egzekwowanie środków prawnych, które ograniczają ekspansję przemocy i pornografii w mediach. Istotne jest właściwe określenie w przepisach prawa demokratycznych procedur wyboru i sposobu pełnienia funkcji przez reprezentacje rodziców w szkole oraz wypełnienie martwych zapisów o powołaniu rad oświatowych na szczeblach samorządu terytorialnego. Wymaga podkreślenia bardzo dobrej współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka w rozwiązywaniu występujących problemów.
12. W dalszym ciągu wiele spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy problematyki eksmisji, mechanizmów podwyższania czynszu najmu lokali mieszkalnych, ochrony praw własności budynków mieszkalnych. Nie istnieje system prawny sprzyjający rozwojowi budownictwa socjalnego oraz przeciwdziałający bezdomności. Zwraca uwagę przewlekłość postępowań w tzw. sprawach nacjonalizacyjnych.
13. Skomplikowanie prawa podatkowego i niejednolita jego wykładnia dokonywana przez organy podatkowe utrudniają zainteresowanym osobom prawidłowe wykonywanie ich obowiązków podatkowych. W

zakresie problematyki celnej występowała zmienność kierunków decyzji celnych istotnie wpływających na sytuację materialną całych grup społecznych. Nie jest należycie wykonywany obowiązek chronienia konsumentów w sytuacji, w której cywilnoprawna ochrona z tytułu gwarancji, rękojmi lub odpowiedzialności za produkt okazuje się nieskuteczna. Działają bezkarnie różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami socjotechnicznymi doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem. Nadal występowały skargi związane z prywatyzacją zakładów, w tym roszczenia byłych pracowników o uzyskanie akcji na zasadach preferencyjnych. Krytykę budziły nowe, nie zawsze dostatecznie przemyślane, wymogi koncesyjne, którym część osób prowadzących działalność gospodarczą nie była w stanie sprostać. Mnożyły się skargi na banki, które coraz częściej i w coraz szerszym zakresie i wysokości pobierają różnego zakresu marże i opłaty za prowadzenie rachunku bankowego. Problemem stają się niekorzystne postanowienia umów na życie, stosowane przez niektóre towarzystwa ubezpieczeniowe. Skarżono się na operatorów sieci telekomunikacyjnych na nieprawidłowe naliczanie należności za rozmowy.

14. W obszarze problematyki tzw. służb mundurowych na plan pierwszy wysuwają się sprawy związane z trwającą restrukturyzacją i redukcją Sił Zbrojnych, która zmusiła do pewnych przewartościowań w zakresie stabilności zawodu wojskowego. Podnoszone są problemy trudnych warunków bytowych kadry (zwłaszcza w niższych stopniach wojskowych, pełniące służbę poza miejscem stałego zamieszkania w rozłące z rodziną lub posiadającej na wyłącznym utrzymaniu kilka osób), niewystarczającej wysokości uposażeń, nieterminowej wypłaty niektórych świadczeń, braku realizacji uprawnień do kwatery oraz jasnych reguł dotyczących kolejności ich przydzielania i wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za otrzymanie kwatery lub zrzeczenia się prawa do niej. Krytykowana jest dostępność do usług z zakresu opieki zdrowotnej. Zwalniana do rezerwy kadra napotyka na trudności w podjęciu pracy, a pomoc ze strony organów państwowych, w tym wojska, uważa za dalece niewystarczającą i nieskuteczną.

Krytycznie są oceniane zapowiedzi zmian w systemie emerytalnym, do którego wśród żołnierzy zawodowych brak jest zaufania. Ulega dalszemu zwiększeniu liczba skarg wnoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje o zwolnieniu ze służby. Rozwiązań systemowych wymaga model spełniania powinności obronnych przez absolwentów szkół wyższych. Wśród żołnierzy niezawodowych nadal występuje zjawisko tzw. fali, czyli nagannych, nieformalnych praktyk wobec części poborowych, noszących znamiona znęcania się i różnego rodzaju działań poniżających. Krytykowane jest przeciążenie dodatkowymi obowiązkami, a także brak możliwości kontaktu z rodziną i bliskimi, na skutek pełnienia służby częstokroć w znacznym oddaleniu od miejsca zamieszkania. Stałego zainteresowania wymagają warunki służby poza granicami kraju, niejednokrotnie w strefach działań wojennych, przede wszystkim ze względu na wysoki stopień zagrożenia delegowanych tam żołnierzy. Odnosi się to również do policjantów skierowanych do służby za granicą.

15. Ze zróżnicowanym przyjęciem spotkało się wejście w życie i stosowanie uregulowań ustawy z 9 listopada 2000 r. o repatriacji, która nie zaspokoila oczekiwań wielu osób z zainteresowanych środowisk. Wskazywano przede wszystkim na zawężenie w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego kręgu podmiotów uprawnionych do repatriacji według kryterium miejsca zamieszkania, podczas gdy w dawnym stanie prawnym przesłanką uzyskania wizy repatriacyjnej była polska narodowość lub pochodzenie cudzoziemca zamierzającego przesiedlić się na stałe do Polski, niezależnie od miejsca zamieszkania w czasie ubiegania się o repatriację. Dostrzec należy też istotną rozbieżność między oczekiwaniami Polaków z terenów byłego ZSRR, rozbudzonymi wskutek bardzo pozytywnego nastawienia opinii publicznej oraz organizacji społecznych w Polsce, wobec ich repatriacji do Kraju, a prawnymi i finansowymi możliwościami spełnienia tych oczekiwań.
16. Nie uległa zmianie generalnie pozytywna ocena polityki państwa i działalności organów władz publicznych wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Nie umniejsza to jednak faktu, że sytuacja niektórych mniejszości jest bardzo trudna. Dotyczy to w szczególności

Romów, w tym zwłaszcza grupy Bergitka Roma z regionów małopolskiego i podkarpackiego. Doskonalenia wymagają tu rozwiązania edukacyjne i pomocowe, a przede wszystkim wdrożenie pilotażowego rządowego programu działań na rzecz Romów na Podkarpaciu. Poprawa klimatu w lokalnych stosunkach wzajemnych między mniejszościami a polską większością zależy w dużej mierze od władz samorządowych oraz otwartości na dialog organizacji obywatelskich.

17. Nie osiągnął oczekiwanego poziomu stan prawny dotyczący legalizacji pobytu cudzoziemców przebywających w Polsce. Wymagają kontynuowania działania zmierzające do wyeliminowania negatywnych praktyk na przejściach granicznych oraz podniesienia standardu obsługi podróżnych.
18. Jak wynika z analizy przedstawionego materiału, 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.

Załącznik Nr 1

**Dane informacyjno-statystyczne
Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich**

	2000	2001	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2001)
	1.01. – 31.12.	1.01. – 31.12.	
Wpływ ogółem	49 602	55 404	591 809
w tym:			
nowe sprawy	31 532	33 735	400 668
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	16 247	20 632	180 940

W Biurze RPO przyjęto 3 610 interesantów oraz przeprowadzono 12 138 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

- 1) wystąpień problemowych – 287
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej – 123
- 2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu – 21
- 3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego – 2
- 4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego – 9
- 5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej – 10
- 6) rewizji nadzwyczajnych – 18
- 7) kasacji – 54

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 40 156 nowych spraw indywidualnych, w tym:

– podjęto do prowadzenia	18 349 spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	3 158 spraw
– wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	20 080 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	665 spraw
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	154 sprawy
– nie podjęto*	908 spraw

Zakończono postępowanie w 15 295 sprawach podjętych.

Spośród 15 295 spraw zakończonych:

– uzyskano rozwiązanie pozytywne	w 26,0%
– nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	w 62,3%
– względy obiektywne (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	w 10,5%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 0,3%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 0,9%

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 2001 r. (33.735 – 100%)

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	4,0%
Prawo karne	14,6%
Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	20,5%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	9,8%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	16,0%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	9,7%
Prawo karne wykonawcze	7,6%
Prawo pracy	8,5%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	1,9%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	2,5%
Prawo rodzinne	3,5%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,6%
Inne	0,8%

Załącznik Nr 2

**Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO**

- 1. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki (RPO/361861/00/V)** z 2.01.2001 r. – instalacja na koszt odbiorców energii elektrycznej przedpłatowych układów pomiarowo-rozliczeniowych.
- 2. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny (RPO/360481/00/X)** z 2.01.2001 r. – naruszenie prawa przez tzw. agencje towarzyskie prowadzone na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.
- 3. Minister Sprawiedliwości (RPO/362840/01/V)** z 9.01.2001 r. – brak synchronizacji między przepisami regulującymi postępowanie kasacyjne w sprawach cywilnych przed Sądem Najwyższym a skutkami prawnymi wynikającymi z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą.
- 4. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (RPO/356535/00/V)** z 10.01.2001 r. – zwolnienie przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf.
- 5. Sejm RP (RPO/331186/00/IX)** z 10.01.2001 r. – podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia w pragmatykach służbowych służb mundurowych regulacji umożliwiających dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem.
- 6. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej (RPO/355766/00/III)** z 18.01.2001 r. – ustalanie podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem tzw. wynagrodzenia zastępczego za lata pracy za granicą przed 1.01.1991 r.
- 7. Minister Sprawiedliwości (RPO/334236/00/XI)** z 18.01.2001 r. – wydanie dziecka za granicę.
- 8. Minister Obrony Narodowej (RPO/363906/01/V)** z 18.01.2001 r. – eksmisja przez organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z lokalu mieszkalnego bez wyroku sądowego.
- 9. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (RPO/349400/00/V)** z 19.01.2001 r. – podstawa prawna ustalania czynszu regulowanego w sytuacji, gdy sąd administracyjny stwierdzi nieważność uchwały rady gminy określającej stawki tego czynszu.

10. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/364670/01/IX) z 23.01.2001 r. – zmiana systemu wypłacania odpraw finansowych żołnierzom zasadniczej służby wojskowej zwalnianym ze służby.
11. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej** (RPO/364671/01/IX) z 25.01.2001 r. – wykorzystanie możliwości zatrudniania jako kuratorów sądowych żołnierzy zawodowych zwalnianych ze służby.
12. **Wiceprezes RM – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/365006/01/VIII) z 25.01.2001 r. – uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych osób pracujących w trakcie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności.
13. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych** (RPO/172311/94/VI) z 25.01.2001 r. – dysproporcje w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.
14. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Zdrowia** (RPO/241886/97/VII) z 30.01.2001 r. – wydanie rozporządzeń przewidzianych w art. 250 § 1 i 2 Kkw dotyczących zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności.
15. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Socjalnej** (RPO/363003/01/VIII) z 1.02.2001 r. - jednostronne wypowiedanie przez Krajowy Urząd Pracy kontraktów zadaniowych, wypowiedanie przez Powiatowe Urzędy Pracy umów stażu u pracodawców absolwentów szkół ponadpodstawowych oraz zrywanie przez pracodawców umów o pracę w celu przygotowania zawodowego.
16. **Minister Finansów** (RPO/357205/00/VI) z 1.02.2001 r. – potrzeba pilnego opublikowania jednolitej interpretacji stosowania postanowień art. 52 ust. 1 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.
17. **Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO/361796/00/IV) z 6.02.2001 r. – brak przepisów określających podmiot zobowiązany do ponoszenia kosztów związanych z wykonywaniem badań archeologicznych oraz tryb finansowania tych badań.
18. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/364442/01/IX) z 6.02.2001 r. – cofnięcie z mocą wsteczną niektórych dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych.
19. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/357137/00/IX) z 6.02.2001 r. – potrzeba wydania przepisów stanowiących podstawę prawną upoważniającą funkcjonariuszy polskiej Policji do pełnienia służby poza granicami kraju.

20. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/352818/00/X) z 7.02.2001 r. – konieczność pilnej realizacji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie regulacji prawnych stanu kłęski żywnościowej.
21. **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego** (RPO/266374/98/II) z 6.02.2001 r. – tryb oddalenia jako oczywiście bezzasadnej kasacji wnoszonej przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich.
22. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/360481/00/X) z 8.02.2001 r. – potrzeba podjęcia bardziej konsekwentnego działania aparatu ścigania dla wyeliminowania działalności agencji towarzyskich będących domami publicznymi.
23. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO/363845/01/VII) z 8.02.2001 r. – wprowadzenie mediacji na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności.
24. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/340581/00/VIII) z 8.02.2001 r. – wprowadzenie przepisów z mocą wsteczną na przykładzie ustawy z 22.12.1999 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.
25. **Minister Skarbu Państwa, Prezes Wojskowej Agencji Mieszaniowej** (RPO/363903/01/V) z 8.02.2001 r. – zasady nabywania lokali po nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
26. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/365780/01/II) z 13.02.2001 r. – wprowadzenie do procedury karnej środka prawnego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania sądowego.
27. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/364522/01/V) z 13.02.2001 r. – rozwiązania prawne wprowadzone ustawą z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.
28. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/364097/01/V) z 14.02.2001 r. – zasady sprzedaży mieszkań będących własnością Polskich Kolei Państwowych S.A. pracownikom tego przedsiębiorstwa.
29. **Minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (RPO/363444/01/V) z 15.02.2001 r. – opóźnienie w wydaniu rozporządzenia określającego wykaz i właściwość kolejowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.
30. **Minister Finansów** (RPO/367933/01/VI) z 15.02.2001 r. – wysokość ulgi podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych za rok 2000 w przypadku podatników oszczędzających w kasie mieszkaniowej.

31. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/366354/01/III) z 16.02.2001 r. – wstrzymanie wypłat obligacyjnych świadczeń z pomocy społecznej.
32. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/358467/00/VI) z 20.02.2001 r. – zastrzeżenia natury legislacyjnej do treści ustawy z 26.05.2000 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych ustaw.
33. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/337048/00/III) z 27.02.2001 r. – nieprzekazywanie przez ZUS w ustawowym terminie składek członkowskich na otwarte fundusze emerytalne.
34. **Minister Zdrowia** (RPO/358569/00/I) z 27.02.2001 r. – konieczność podjęcia działań legislacyjnych w kierunku wprowadzenia do postępowania sądowego mechanizmów wynagradzania szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej.
35. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/350003/00/V) z 27.02.2001 r. – brak przepisów wykonawczych regulujących zasady ustalania i poboru opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, stosowanie ulg i zwolnień od opłat oraz właściwość organów w tych sprawach.
36. **Wicepremier – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/360623/00/VIII) z 28.02.2001 r. – nierówność w dostępie do świadczeń odszkodowawczych byłych pracowników zakładów, które zaprzestały produkcji wyrobów zawierających azbest.
37. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/369640/01/I) z 28.02.2001 r. – zagrożenie dalszego funkcjonowania oddziałów preadopcyjnych.
38. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/332488/00/VII) z 28.02.2001 r. – warunki wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz praca kuratorów sądowych.
39. **Minister Finansów** (RPO/360597/00/IV) z 6.03.2001 r. – opinia co do legalności uchwały Rady Gminy W. w sprawie opłaty administracyjnej za rozpatrzenie protestu lub zarzutu wniesionego do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
40. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/283164/98/VII) z 6.03.2001 r. – uregulowanie sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji.

41. **Minister Środowiska** (RPO/368657/01/V) z 6.03.2001 r. – nieobjęcie przepisami ustawy 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 pracowników i byłych pracowników Lasów Państwowych.
42. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/364841/01/I) z 6.03.2001 r. – wysokość wpisu od wniosku o zarejestrowanie stowarzyszenia.
43. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/360422/00/VIII) z 6.03.2001 r. – sposób i termin wypłaty przez urzędy pracy świadczeń przysługujących osobom pozostającym bez pracy.
44. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO/352265/00/VI) z 6.03.2001 r. – praktyka ustalania i poboru podatku od nieruchomości od zakładów opieki zdrowotnej według stawek związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej.
45. **Minister Finansów** (RPO/363592/01/VI) z dnia 7.03.2001 r. – opodatkowanie 7% podatkiem VAT niektórych czasopism specjalistycznych wydawanych przez Polską Akademię Umiejętności w Krakowie.
46. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/336433/00/XI) z 7.03.2001 r. – jakość i dostępność opieki medycznej dla dzieci.
47. **Minister Skarbu Państwa** (RPO/369479/01/V) z 8.03.2001 r. – właściwe określenie przez przepisy ustawy 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 kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na warunkach preferencyjnych.
48. **Minister Finansów** (RPO/370861/01/VI) z 8.03.2001 r. – zasady opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci.
49. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/370893/01/I) z 8.03.2001 r. – trudności związane z udokumentowaniem uprawnień do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.
50. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/336109/00/IX) z 8.03.2001 r. – koszty ponoszone przez Komendy Wojewódzkie Policji na zorganizowanie i przeprowadzenie egzaminów osób ubiegających się o licencję pracownika ochrony oraz potrzeba sformalizowania drogi odwoławczej od kontroli orzeczeń lekarskich.

51. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/360930/00/I) z 12.03.2001 r. – ograniczenia w dostępie do leczenia onkologicznego członków Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych.
52. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/328217/99/IX) z 14.03.2001 r. – przyspieszenie prac legislacyjnych zmierzających do zapewnienia świadczeń odszkodowawczych dla strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej i członków ochotniczej straży pożarnej.
53. **Minister Łączności** (RPO/358013/00/VI) z 15.03.2001 r. – ograniczenia uniemożliwiające opiekunom osób niepełnosprawnych do lat 16 ubieganie się o ulgi na usługi pocztowe lub telekomunikacyjne o charakterze powszechnym.
54. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/370942/01/V) z 15.03.2001 r. – nieuwzględnianie przy obliczaniu zryczałtowanych wydatków dla potrzeb wypłaty dodatków mieszkaniowych kosztów zużycia gazu na ogrzanie lokalu mieszkalnego i podgrzanie wody.
55. **Minister Zdrowia** (RPO/371642/01/I) z 15.03.2001 r. – utrudniony dostęp do skutecznego leczenia z powodu niejednorodnych zasad refundacji leków.
56. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO/369859/01/IV) z 15.03.2001 r. – przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach wymagających wydania decyzji administracyjnej przez Ministra Rolnictwa.
57. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/363465/01/IX) z 20.03.2001 r. – niezgodny z przepisami Kpa sposób doręczania przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA decyzji administracyjnych o wysokości świadczenia emerytalnego lub jego zmianie.
58. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/363465/01/IX) z 20.03.2001 r. – niezgodny z przepisami Kpa sposób doręczania przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA decyzji administracyjnych o wysokości świadczenia emerytalnego lub jego zmianie.
59. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/368522/01/II) z 20.03.2001 r. – uchylenie przez organy procesowe tymczasowego aresztowania stosowanego wobec podejrzanych bądź oskarżonych o fizyczne i psychiczne znęcanie się nad rodziną.
60. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/351773/00/IX) z 21.03.2001 r. – niewypłacenie niektórym żołnierzom należności pieniężnych wynikających z przepisów ustawy z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa i wydanych na jej podstawie rozporządzeń Rady Ministrów.

61. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/372349/01/I) z 22.03.2001 r. — udział Warmińsko-Mazurskiej Regionalnej Kasy Chorych w kosztach zakupu implantów przez pacjentów.
62. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/372349/01/I) z 22.03.2001 r. – zróżnicowane postępowanie kas chorych w zakresie korzystania przez ubezpieczonych z implantów.
63. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/358763/00/I) z 26.03.2001 r. – konieczność pilnego wydania przepisów wykonawczych wskazanych w ustawie o kulturze fizycznej.
64. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/337185/00/IX) z 26.03.2001 r. – znaczne opóźnienie w przyznaniu i wypłacie zasadniczej należności specjalnej tzw. „normy lotniczej” dla żołnierzy – pilotów Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych.
65. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/349030/00/IX) z 26.03.2001 r. – potrzeba wydania rozporządzenia regulującego kwestię wynagradzania za wykonywanie zadań zleconych wykraczających poza obowiązki służbowe, w stosunku do wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej.
66. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/361629/00/V) z 29.03.2001 r. – zasady ustalania dochodu warunkującego zawieszenie spłaty kredytu mieszkaniowego mające charakter dyskryminacyjny wobec kredytobiorców prowadzących działalność gospodarczą.
67. **Minister Środowiska** (RPO/352819/00/X) z 2.04.2001 r. – znaczne pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w gminach na obszarze przyszłej zapory w Świnnej Porębie na skutek przedłużającego się procesu inwestycyjnego.
68. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/318808/99/III) z 2.04.2001 r. - podjęcie działań zmierzających do szybkiego wydania rozporządzenia dotyczącego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (rodzinnego).
69. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/372968/01/VI) z 3.04.2001 r. – zapowiadany przez Telekomunikację Polską S.A. wzrost opłat za usługi telekomunikacyjne.
70. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/373590/01/V) z 3.04.2001 r. – definicja pojęcia „osoby uprawnionej” w art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z 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.

71. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/321873/99/VIII) z 4.04.2001 r. – program edukacji dzieci w szkołach wiejskich o zasadach udziału dzieci w pracach rodzinnego gospodarstwa domowego.
72. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/349299/00/V) z 4.04.2001 r. – potrzeba uregulowania w przepisach prawa problematyki utrzymania budowli ochronnych (schronów) w budynkach mieszkalnych.
73. **Minister Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego** (RPO/323128/99/XI) z 5.04.2001 r. – postępowania sądowe mające na celu uregulowanie kontaktów rodziców z małoletnimi dziećmi.
74. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/365705/01/II) z 5.04.2001 r. – przestrzeganie przez polskie organy ścigania i organy procesowe praw cudzoziemców poszkodowanych i pozbawionych wolności.
75. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/353935/00/VII) z 5.04.2001 r. - przeludnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych.
76. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/365796/01/XI) z 5.04.2001 r. – zadania nałożone na powiatowe centra pomocy rodzinie w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem.
77. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/369144/01/III) z 5.04.2001 r. – wysokość minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą.
78. **Prezes Trybunału Konstytucyjnego** (RPO/374472/01/VI) z 5.04.2001 r. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydawane w 5-osobowych składach orzekających, w których rozstrzygnięcia zapadły przy zgłoszonych zdaniach odrębnych.
79. **Główny Lekarz Weterynarii** (RPO/373229/01/I) z 5.04.2001 r. – zakaz importu jelit bydłych i wieprzowych z krajów Unii Europejskiej i z Ukrainy, w związku z wystąpieniem pryszczycy.
80. **Wojewoda Mazowiecki, Pomorski, Zachodniopomorski, Warmińsko-Mazurski, Dolnośląski i Podkarpacki** (RPO/366354/01/III) z 6.04.2001 r. – sytuacja finansowa pomocy społecznej w 2001 r. na terenie wyżej wymienionych województw.
81. **Minister Edukacji Narodowej, Minister Finansów** (RPO/349346/00/X) z 11.04.2001 r. – skutki nowelizacji Karty Nauczyciela.

82. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/340471/00/III) z 12.04.2001 r. – potrzeba pilnego wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o kombatantach.
83. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/373199/01/IX) z 17.04.2001 r. – bezpłatne i ulgowe przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego emerytów i inwalidów.
84. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/360623/00/VIII) z 17.04.2001 r. – nierówność w dostępie byłych pracowników zakładów, które zaprzestały produkcji wyrobów zawierających azbest, do świadczeń odszkodowawczych.
85. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/372113/01/III) z 17.04.2001 r. – niepodwyższanie z dniem 1.01.2001 r. emerytur i rent z tytułu jednorazowego wyrównania za 2000 r.
86. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/374121/01/XV) z 17.04.2001 r. – regulacje prawne dotyczące repatriacji.
87. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/374372/01/V) z 19.04.2001 r. – nabywanie lokali mieszkalnych przez najemców w budynkach przedsiębiorstw państwowych w stosunku do których sąd ogłosił upadłość.
88. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/338540/00/III) z 19.04.2001 r. – sposób ustalania dochodu z indywidualnych gospodarstw rolnych przy ustalaniu prawa do świadczeń socjalnych.
89. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/370509/01/V) z 19.04.2001 r. – zakup przez kombatantów lokalu mieszkalnego od jednostki samorządu terytorialnego.
90. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/321732/99/II) z 19.04.2001 r. – realizacja zaleceń Komitetu Praw Człowieka dotyczących procedury karnej (czas trwania aresztu tymczasowego i jurysdykcja sądów wojskowych wobec osób cywilnych).
91. **Komendant Główny Policji** (RPO/373861/01/IX) z 19.04.2001 r. – postępowania dyscyplinarne oraz opiniowanie funkcjonariuszy Policji.
92. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/283954/98/V) z 25.04.2001 r. – nieterminowe udzielanie odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Sprawiedliwości.

93. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/355206/00/I) z 26.04.2001 r. – wydawanie przez Zachodniopomorską Kasę Chorych tzw. receptariuszy.
94. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/356864/00/XI) z 30.04.2001 r. – potrzeba dokonania zmian przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz przyspieszenia prac nad przepisami wykonawczymi do tej ustawy w zakresie ochrony praw dziecka.
95. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki** (RPO/333907/00/V) z dnia 30.04.2001 r. – realizacja zobowiązań wynikających z imiennych uwłaszczeniowych obligacji mieszkaniowych.
96. **Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** (RPO/356695/00/X) z 30.04.2001 r. – okoliczności związane z budową Ratusza w Wilanowie.
97. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/373173/01/III) z dnia 30.04.2001 r. – uwzględnienie przy ustalaniu stażu emerytalno – rentowego okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą.
98. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/274907/98/VII) z 8.05.2001 r. – warunki i możliwości wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w zamian za nieściągalną grzywnę.
99. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO/214968/96/II) z 8.05.2001 r. – praktyka organów Policji polegająca na przechowywaniu i wykorzystywaniu kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób uniewinnionych prawomocnymi wyrokami sądowymi oraz w stosunku do których prawomocnie umorzono postępowanie przygotowawcze.
100. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/325552/99/II) z 9.05.2001 r. – podjęcie działań legislacyjnych dla wprowadzenia w procedurze karnej unormowań chroniących dane o świadkach i pokrzywdzonych.
101. **Minister Zdrowia** (RPO/306759/99/01/I) z 9.05.2001 r. – potrzeba zmiany przepisów dotyczących korzystania przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego.
102. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/349060/00/XI) z 9.05.2001 r. – niewydanie przepisów wykonawczych określających zasady działania ośrodków szkolno-wychowawczych.
103. **Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/376982/01/XV) z 9.05.2001 r. – sytuacja na przejściach na granicy

państwowej między Polską a Obwodem **Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej**.

104. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/352818/00/X) z 9.05.2001 r. – konieczność pilnej realizacji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym regulacji prawnych stanu kłęski żywiolowej.
105. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/369640/01/I) z 10.05.2001 r. – zagrożenie dalszego funkcjonowania oddziałów preadopcyjnych.
106. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/356641/00/X) z 12.05.2001 r. – uregulowanie w przepisach prawa zasad organizacji kształcenia młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy.
107. **Minister Zdrowia** (RPO/343498/00/I) z 16.05.2001 r. – potrzeba pilnego wydania przepisów wykonawczych umożliwiających pacjentom dostęp do dokumentacji medycznej.
108. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/308294/99/II) z 16.05.2001 r. – potrzeba uregulowania w przepisach trybu postępowania w sprawach zwrotu prawa jazdy zatrzymanego z powodu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.
109. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki** (RPO/360555/00/V) z 17.05.2001 r. – rozliczanie kosztów zużycia energii cieplnej w mieszkaniach za pomocą podzielników kosztów ogrzewania i wymogi techniczne jakie powinny spełniać takie podzielniki.
110. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/377310/01/V) z 17.05.2001 r. – wady legislacyjne ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
111. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/377272/01/I) z 22.05.2001 r. – opieka paliatywna.
112. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/365976/01/V) z 23.05.2001 r. – tryb egzekwowania należności z tytułu czynszu i opłat wynikających z zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
113. **Minister Łączności** (RPO/361271/00/VI) z 23.05.2001 r. – rejestrowanie i udostępnianie danych identyfikujących zakończenie sieci, z której jest wywoływane lub zostało dokonane połączenie telefoniczne uciążliwe lub zawierające groźby.
114. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** (RPO/370893/01/I) z 24.05.2001 r. – konieczność przekazywania przez oddziały ZUS i KRUS informacji na

temat ubezpieczonych, umożliwiających wydawanie kart ubezpieczenia zdrowotnego.

- 115. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/372349/01/I) z 24.05.2001 r. – pilne doprecyzowanie przepisów ustawy z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w zakresie refundacji ubezpieczonym kosztów zaopatrzenia w materiały medyczne.
- 116. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO/377138/01/VI) z 28.05.2001 r. – określenie w rozporządzeniu z 15.03.2001 r. minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej grupy producentów rolnych bez uwzględnienia sytuacji regionalnych.
- 117. Prezes Rady Ministrów** (RPO/376474/01/IV) z 30.05.2001 r. – trudności w realizacji uprawnień „zabużan” do otrzymania ekwiwalentów za mienie nieruchomości pozostawione na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP.
- 118. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/376373/01/III) z 30.05.2001 r. – wysokość świadczeń emerytalno-rentowych osób uznanych za repatriantów.
- 119. Minister Obrony Narodowej** (RPO/351773/00/IX) z 30.05.2001 r. – niespójność aktów prawnych regulujących funkcjonowanie jednostek wojskowych poza granicami państwa oraz naruszenia praw żołnierzy PKW KFOR.
- 120. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/368860/01/III) z 30.05.2001 r. – pozbawienie osób pobierających renty prawa do zwiększenia świadczenia oraz skutki wliczania zwiększeń do kwoty emerytury i renty.
- 121. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/373598/01/III) z 6.06.2001 r. – brak aktów wykonawczych do ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- 122. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/371075/01/III) z 6.06.2001 r. – opłaty ponoszone przez członków otwartych funduszy emerytalnych przy zmianie funduszu będące konsekwencją nieterminowego przekazywania składek przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych.
- 123. Prezes Krajowego Urzędu Pracy** (RPO/371225/01/VIII) z 6.06.2001 r. – dyskryminacyjne praktyki organów pośrednictwa pracy.
- 124. Minister Środowiska** (RPO/378086/01/IV) z 6.06.2001 r. – ograniczenia możliwości swobodnego zagospodarowania nieruchomości stanowiących

własność prywatną położonych na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych.

125. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/379761/01/VII) z 6.06.2001 r. – przeciwdziałanie przemocy wśród więźniów i zwalczanie objawów patologii społecznej w tym środowisku.
126. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/377279/01/V) z 11.06.2001 r. – brak możliwości nabycia na warunkach ustawy z 15.12.2000 r. mieszkań zakładowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa przekazanego do odpłatnego korzystania spółce.
127. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/366354/01/III) z 11.06.2001 r. – brak wystarczających środków finansowych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.
128. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/380632/01/XI) z 13.06.2001 r. – potrzeba uruchomienia studiów podyplomowych dla sędziów rodzinnych na kierunku psychologiczno-pedagogicznym.
129. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO/378921/01/VII) z 13.06.2001 r. – warunki wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności spowodowane przeludnieniem w aresztach śledczych i zakładach karnych.
130. **Minister Zdrowia** (RPO/371642/01/I) z 13.06.2001 r. – utrudniony dostęp do leczenia z powodu niejednorodnych zasad refundacji leków.
131. **Minister Finansów** (RPO/380919/01/VI) z 13.06.2001 r. – niespójność art. 56 ust. 1 ustawy Ordynacja podatkowa z przepisami ustawy o Narodowym Banku Polskim.
132. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/380895/01/XV) z 15.06.2001 r. – sytuacja obywateli polskich narodowości romskiej w dziedzinie edukacji.
133. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/380525/01/IX) z 18.06.2001 r. – uposażenie i inne świadczenia finansowe dla lekarzy wojskowych.
134. **Prezydent RP** (RPO/377276/01/XI) z 19.06.2001 r. – uzupełnienie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o zapis nakładający na rodziców obowiązek respektowania godności dziecka.
135. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO/349301/00/VI) z 22.06.2001 r. – projekt nowelizacji ustawy z 21.07.2000 r. – Prawo telekomunikacyjne w zakresie rozszerzenia informacji uzyskiwanych przez operatorów o użytkownikach telekomunikacji.
136. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/379356/01/VI) z 26.06.2001 r. – rozwiązania przyjęte w ustawie z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

137. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/381480/01/I) z 26.06.2001 r. – rozpowszechnianie w Internecie „czarnych list” lekarzy.
138. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/349060/00/XI) z 26.06.2001 r. – niewydanie przepisów wykonawczych określających zasady działania ośrodków szkolno-wychowawczych.
139. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/321328/99/III) z 3.07.2001 r. – zasady finansowania domów opieki społecznej.
140. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/352973/00/VIII) z 5.07.2001 r. – zróżnicowany sposób wypłaty świadczeń przedemerytalnych przez powiatowe urzędy pracy.
141. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/355942/00/IX) z 5.07.2001 r. – problemy przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych ONZ.
142. **Prezes Krajowego Urzędu Pracy** (RPO/373710/01/VIII) z 5.07.2001 r. – kierowanie osób bezrobotnych i poszukujących pracy na szkolenia i kursy przez powiatowe urzędy pracy.
143. **Minister Łączności** (RPO/377432/01/VIII) z 5.07.2001 r. – polecenie doręczycielom prowadzenia sprzedaży obnośnej.
144. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO/380870/01/II) z 5.07.2001 r. – uregulowania rządowego projektu ustawy o usługach detektywistycznych ograniczające prawo do ochrony życia prywatnego w sposób sprzeczny z Konstytucją RP.
145. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/373720/01/IX) z 10.07.2001 r. – działania osłonowe wobec zwolnionych pracowników wojska.
146. **Prezydent RP** (RPO/227317/96/VI) z 11.07.2001 r. – niepodjęcie obsługi wyemitowanych przez Państwo lub gwarantowanych przedwojennych papierów wartościowych.
147. **Minister Finansów** (RPO/374971/01/VI) z 11.07.2001 r. – problemy wynikające ze stosowania wobec marynarzy zatrudnionych na statkach obcych bander przepisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.
148. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Transportu i Łączności** (RPO/382929/01/VI) z 11.07.2001 r. – projektowana zmiana ustawy Prawo o ruchu drogowym, polegająca na wprowadzeniu powszechnych badań psychologicznych dla kandydatów na kierowców.
149. **Minister Finansów** (RPO/365153/01/VI) z 11.07.2001 r. – wynikające z przepisów prawa podatkowego konsekwencje finansowe przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową.

150. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/373774/01/IV) z 11.07.2001 r. – brak możliwości zaskarżania postanowienia sądu w przedmiocie sprawdzenia i ustalenia wartości przedmiotu sporu na podstawie art. 25 Kpc.
151. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/358162/00/V) z dnia 11.07.2001 r. – brak przepisów umożliwiających zwrot wypłaconej przez wierzyciela stałej opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego.
152. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/366881/01/X) z 16.07.2001 r. – tryb postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych oraz pobieranie opłat z tego tytułu.
153. **Główny Inspektor Pracy** (RPO/377205/01/VIII) z 17.07.2001 r. – opiniowanie projektów obiektów budowlanych pod względem bhp przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.
154. **Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP** (RPO/308294/99/II) z 17.07.2001 r. – potrzeba uregulowania w przepisach trybu postępowania co do zatrzymanego prawa jazdy.
155. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/373129/01/VI) z 17.07.2001 r. – trudności z zarejestrowaniem pojazdu z powodu dokonania zmian wyposażenia samochodu skutkujących zmianą typu pojazdu.
156. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/366656/01/IV) z 18.07.2001 r. – trudności w posługiwaniu się urzędowymi formularzami pism procesowych.
157. **Minister Zdrowia** (RPO/285175/98/I) z dnia 18.07.2001 r. – zasady podziału środków finansowych budżetu państwa na pokrycie kosztów czynności przejętych przez samorządy zawodów medycznych od organów administracji państwowej.
158. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/376210/01/V) z 24.07.201 r. – sposób obliczania dochodu osób ubiegających się o dodatek mieszkaniowy.
159. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/373710/01/VIII) z 24.07.2001 r. – brak przepisów wykonawczych ustalających standardy realizacji przez organy zatrudnienia zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w szczególności pośrednictwa pracy i pośrednictwa zawodowego.
160. **Komendant Stołeczny Policji, Komendant Straży Miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO/383875/01/II) z 25.07.2001 r. - stan bezpieczeństwa terenów rekreacyjnych w Warszawie.
161. **Prezes Głównego Urzędu Cel** (RPO/377219/01/VI) z 25.07.2001 r. – działanie urzędów celnych w związku z przewozem na polski obszar celny odzieży używanej z krajów członkowskich UE.

162. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/383896/01/XI) z 25.07.2001 r. – brak przepisów określających procedury przeprowadzenia badań DNA w sprawach o pochodzenie dzieci.
163. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/374316/01/V) z 25.07.2001 r. – realizacja prawa do kwatery przez osoby bliskie, po śmierci żołnierza zawodowego.
164. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/379901/01/I) z 25.07.2001 r. – pobieranie ulgowych opłat paszportowych od uczniów i studentów.
165. **Prezes Rady Ministrów, Minister Sprawiedliwości** (RPO/384397/01/I) z 26.07.2001 r. – niepodpisanie przez Polskę Protokołu ONZ w sprawie zapobiegania, ograniczania i karania handlu ludźmi, a w szczególności kobietami i dziećmi.
166. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/373209/01/III) z 26.07.2001 r. – niekorzystne dla świadczeniobiorców obliczanie okresów ubezpieczenia na podstawie postanowień umowy polsko-bułgarskiej z 1961 r. o współpracy w dziedzinie polityki społecznej.
167. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/255681/97/III) z 26.07.2001 r. – brak gwarancji prawnych dotyczących zasad przekazywania za granicę dodatku kombatanckiego, świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego, świadczenia pieniężnego dla żołnierzy-górników oraz ryczałtu energetycznego.
168. **Wojewodowie** (RPO/380487/01/XI) z 27.07.2001 r. – likwidacja bądź przekształcenie placówek opiekuńczo-wychowawczych.
169. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/372210/01/IV) z 31.07.2001 r. – brak możliwości waloryzacji kwot pieniężnych ustalanych na potrzeby postępowania cywilnego, a w szczególności określenia wartości przedmiotu sporu oraz kosztów postępowania sądowego.
170. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/370230/01/III) z 1.08.2001 r. – ubruttowienie świadczeń dodatkowych w związku z potrącaniem składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.
171. **Minister Pracy i Polityki Społecznej, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/384924/01/I) z 2.08.2001 r. – stworzenie sprawnego systemu opieki zdrowotnej nad osobami bezdomnymi i innymi osobami nie mającymi dochodu i możliwości ubezpieczenia się w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.
172. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/380163/01/III) z 2.08.2001 r. – zbieg tytułów ubezpieczenia

społecznego osób prowadzących działalność pozarolniczą odbywających m.in. zasadniczą służbę wojskową.

173. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO/371528/01/V) z 3.08.2001 r. – zniżki dla kombatantów przy wykupie kwatery (lokalu mieszkalnego).
174. **Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP** (RPO/308294/99/II) z 6.08.2001 r. – potrzeba uregulowania w przepisach trybu postępowania co do zatrzymanego prawa jazdy.
175. **Minister Zdrowia** (RPO/385476/01/I) z 6.08.2001 r. – tryb ustalania opłat za wydanie zezwolenia na wykonywanie praktyki pielęgniarstwa lub położnej.
176. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/386017/01/VI) z 10.08.2001 r. – niekorzystna dla konsumentów jednostronna zmiana treści umowy prowadzenia rachunku bankowego.
177. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/384018/01/XV) z 13.08.2001 r. – edukacja dzieci i młodzieży należących do mniejszości ukraińskiej.
178. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/386282/01/I) z 14.08.2001 r. – delegacja ustawowa zawarta w ustawie z 8.06.2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów.
179. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/384124/01/V) z 14.08.2001 r. – postanowienia ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego, osłabiające pozycję właścicieli lokali.
180. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/383323/01/I) z 14.08.2001 r. – trudności związane z potwierdzaniem przez kasy chorych skierowań na leczenie uzdrowiskowe.
181. **Minister Zdrowia** (RPO/371559/01/I) z 17.08.2001 r. – system monitorowania obrotu lekami oraz przekazywania kasom chorych danych o obrocie lekami przez apteki.
182. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/384409/01/X) z 17.08.2001 r. – zasady finansowania placówek niepublicznych zabezpieczających prawa dzieci niepełnosprawnych do edukacji, rehabilitacji i rewalidacji.
183. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/321328/99/III) z 20.08.2001 r. – finansowanie domów pomocy społecznej.
184. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/384822/01/IX) z 20.08.2001 r. – zaliczanie okresów pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych do wysługi lat żołnierzy.
185. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/386305/01/I) z 21.08.2001 r. – dokonywanie oceny zdolności psychofizycznych osób zatrudnionych na

stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych i liniach metra oraz prowadzących pojazdy szynowe.

186. **Komendant Główny Policji** (RPO/285444/98/II) z 23.08.2001 r. – działania Policji dla zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów PKP.
187. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/383485/01/V) z 23.08.2001 r. – działania gmin w ramach gospodarowania zasobami mieszkaniowymi z powołaniem się na uchwały nie mające mocy obowiązującej.
188. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/373374/01/I) z 23.08.2001 r. – ograniczenie dostępu do niektórych świadczeń ambulatoryjnych z zakresu specjalistycznej opieki zdrowotnej wykonywanej przez lekarza ginekologa-położnika.
189. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/385906/01/I) z 23.08.2001 r. – obowiązek usprawiedliwienia przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej niestawiennictwa w sądzie z powodu choroby oskarżonych, świadków i innych uczestników procesu karnego.
190. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/387026/01/V) z 23.08.2001 r. – wstrzymanie wypłaty równoważników mieszkaniowych na rzecz osób uprawnionych na podstawie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
191. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/386956/01/I) z 24.08.2001 r. – tryb utworzenia Nowosądeckiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych.
192. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/387213/01/V) z 28.08.2001 r. – kredyty udzielane na remonty budynków mieszkalnych.
193. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/376714/01/X) z 30.08.2001 r. – blokowanie kół pojazdów w strefie płatnego parkowania.
194. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/387659/01/XI) z 30.08.2001 r. – wypłacanie ryczałtów kuratorom sądowym.
195. **Główny Inspektor Sanitarny** (RPO/378700/01/VI) z 30.08.2001 r. – niezgodne z prawem działania jednostek organizacyjnych inspekcji sanitarnej.
196. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/379089/01/VIII) z 31.08.2001 r. – opłaty za wystawianie byłym pracownikom zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu niezbędnych do celów emerytalno-rentowych.
197. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/343313/00/V) z 13.09.2001 r. – zróżnicowanie zasad ustalania wysokości świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego w zależności od rodzaju służby pełnionej przez żołnierza zawodowego.

198. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/371794/01/IX) z 14.09.2001 r. – bezpieczeństwo żołnierzy stacjonujących na Bliskim Wschodzie i na Bałkanach.
199. **Minister Obrony Narodowej, Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej** (RPO/387993/01/IX) z 18.09.2001 r. – możliwość uregulowania stosunku do służby wojskowej przez absolwentów szkół wyższych.
200. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO/378921/01/VII) z 18.09.2001 r. – warunki wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności.
201. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki** (RPO/356535/00/V) z 19.09.2001 r. – niezgodność z Konstytucją niektórych rozwiązań zawartych w ustawie – Prawo energetyczne.
202. **Prezydent RP** (RPO/345379/00/VI) z 19.09.2001 r. – rozwiązania przyjęte w uchwalonej przez Sejm ustawie – Prawo farmaceutyczne.
203. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/385745/01/III) z 20.09.2001 r. – niewypłacanie przez ośrodki pomocy społecznej świadczeń o charakterze obligatoryjnym.
204. **Dyrektor Generalny Polskich Kolei Państwowych S.A.** (RPO/363354/01/VI) z 26.09.2001 r. – sprzeczne z prawem postępowanie kontrolerów biletów kolejowych.
205. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/353935/00/VII) z 26.09.2001 r. – przeludnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych.
206. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/316092/99/VI) z 26.09.2001 r. – wprowadzanie i podwyższanie opłat za prowadzenie rachunków bankowych.
207. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/385788/01/IV) z 26.09.2001 r. – pobieranie przez niektóre sądy zaliczek na pokrycie kosztów doręczenia korespondencji sądowej.
208. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/388664/01/VI) z 26.09.2001 r. – odstąpienie przez PZU od udzielania zniżek kombatanom w składce na ubezpieczenie OC i AC.
209. **Minister Finansów** (RPO/367933/01/VI) z 26.09.2001 r. – wysokość ulgi podatkowej dla podatników oszczędzających w kasie mieszkaniowej.
210. **Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu** (RPO/385357/01/I) z 27.09.2001 r. – wyłączenie niepełnosprawnych sportowców z kręgu medalistów olimpijskich otrzymujących świadczenia pieniężne z budżetu państwa.

- 211. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa** (RPO/383485/01/V) z 3.10.2001 r. – działania gmin w ramach gospodarowania zasobami mieszkaniowymi z powołaniem się na uchwały nie mające mocy obowiązującej.
- 212. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/383323/01/I) z 4.10.2001 r. – trudności związane z potwierdzaniem przez kasy chorych skierowań na leczenie uzdrowiskowe.
- 213. Minister Środowiska** (RPO/377955/01/X) z 9.10.2001 r. – obowiązywanie przepisów dotyczących znakowania tusz zwierzęcych.
- 214. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/376300/01/VI) z 10.10.2001 r. – problemy występujące w związku z wymianą praw jazdy.
- 215. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/390261/01/II) z 10.10.2001 r. – ujednoczenie przepisów normujących właściwość funkcjonalną sądów orzekających w drugiej instancji w sprawach o wykroczenia.
- 216. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO/390047/01/I) z 16.10.2001 r. – tryb postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych.
- 217. Minister Zdrowia** (RPO/355719/00/XI) z 22.10.2001 r. – trudności w wykonywaniu orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu.
- 218. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/389311/01/I) z 29.10.2001 r. – skutki niewłaściwego wystawienia recepty ponoszone przez ubezpieczonych.
- 219. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/248049/97/II) z 30.10.2001 r. – ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapewnienie im niezbędnej pomocy.
- 220. Główny Inspektor Pracy** (RPO/377205/01/VIII) z 30.10.2001 r. – opiniowanie projektów obiektów budowlanych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy pod względem bhp.
- 221. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/388986/01/XII) z 30.10.2001 r. – brak dostępu do urzędowych formularzy w aresztach śledczych i zakładach karnych.
- 222. Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Infrastruktury** (RPO/352031/00/X) z 31.10.2001 r. – upoważnienie rad miast (gmin) do wprowadzania i ustalania

stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

- 223. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO/389651/01/VI) z 7.11.2001 r. – wysokość opłaty skarbowej za zgody i pozwolenia wydawane na podstawie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.
- 224. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/223875/96/II) z 7.11.2001 r. – przewlekłość postępowań w sprawach rehabilitacyjnych oraz odszkodowawczych rozpoznawanych na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń sądowych wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
- 225. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/380632/01/XI) z 7.11.2001 r. – potrzeba uruchomienia studiów podyplomowych dla sędziów rodzinnych na kierunku psychologiczno-pedagogicznym.
- 226. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO/386282/01/I) z 7.11.2001 r. – delegacja ustawowa zawarta w ustawie z 8.06.2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów.
- 227. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej** (RPO/361217/00/VIII) z 7.11.2001 r. – zrównanie szans zawodowych kobiet i mężczyzn – pracowników mianowanych NIK (rozwiązanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego).
- 228. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/361663/00/I) z 9.11.2001 r. – ujednoczenie wymagań fachowych i sanitarnych dotyczących podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.
- 229. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/334538/00/I) z 9.11.2001 r. – ograniczenie uprawnień lekarzy do przeprowadzania badań osób ubiegających się o prawo jazdy i kierowców oraz wydawania tym osobom odpowiednich świadectw lekarskich.
- 230. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/215691/96/V) z 9.11.2001 r. – konieczność dostosowania do regulacji konstytucyjnych przepisów ustawowych określających zasady działania organów administracji w sprawach indywidualnych.
- 231. Prezes Rady Ministrów** (RPO/388664/01/VI) z 13.11.2001 r. – odstąpienie przez PZU od udzielania zniżek kombatantom w składce na ubezpieczenie OC i AC.
- 232. Minister Sprawiedliwości** (RPO/385371/01/IV) z 13.11.2001 r. – pobieranie przez sądy powszechne wpisów sądowych w sprawach wszczętych na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- 233. Minister Sprawiedliwości** (RPO/389604/01/IV) z 13.11.2001 r. – pobieranie przez sądy rejonowe opłat związanych z zakładaniem ksiąg wieczystych.
- 234. Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/179236/95/VII) z 13.11.2001 r. – potrzeba pilnego wydania nowego rozporządzenia dotyczącego izb wytrzeźwień na podstawie znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- 235. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego** (RPO/383247/01/IV) z 13.11.2001 r. – wprowadzenie instytucji przedsądu w postępowaniu kasacyjnym.
- 236. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/389784/01/V) z 13.11.2001 r. – brak regulacji prawnych określających tryb zwracania przez Skarb Państwa kosztów poniesionych przez spółdzielnie mieszkaniowe związanych z uregulowaniem stanu prawnego posiadanych nieruchomości.
- 237. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** (RPO/365874/01/I) z 13.11.2001 r. – ograniczenie udzielania pomocy finansowej w ramach programów celowych dla osób niepełnosprawnych.
- 238. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/387355/01/III) z 13.11.2001 r. – rodzaj dokumentów wymaganych do przyznania renty socjalnej.
- 239. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/382384/01/III) z 14.11.2001 r. – tryb postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia uprawnień kombatanckich.
- 240. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Główny Policji, Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/389137/01/IX) z 14.11.2001 r. – warunki służby polskich policjantów wykonujących zadania na terenie Bośni i Hercegowiny oraz w Kosowie.
- 241. Minister Obrony Narodowej, Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej, Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego** (RPO/389136/01/IX) z 14.11.2001 r. – wyniki kontroli przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy w polskich jednostkach wojskowych SFOR w Bośni i Hercegowinie oraz KFOR w Kosowie.
- 242. Prezes Głównego Urzędu Cel** (RPO/392296/01/VI) z 15.11.2001 r. – kwalifikacja środków farmaceutycznych przez urzędy celne.
- 243. Minister Sprawiedliwości** (RPO/383507/01/IV) z 20.11.2001 r. – nieprawidłowości w praktyce orzeczniczej sądów cywilnych w zakresie zwalniania osób fizycznych od ponoszenia kosztów sądowych.

244. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO/386154/01/VIII) z 21.11.2001 r. – przewlekłość w rozpatrywaniu wniosków obywateli o ustalenie stopnia niepełnosprawności.
245. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/387559/01/VIII) z 21.11.2001 r. – określenie wartości przedmiotu sporu oraz wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach o prawa majątkowe związanych ze stosunkiem pracy.
246. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/391826/01/I) z 27.11.2001 r. – specjalizacja lekarzy stomatologów.
247. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Wojewoda Małopolski** (RPO/389023/01/XV) z 27.11.2001 r. – inicjatywa na rzecz edukacji dzieci romskich.
248. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/383511/01/X) z 28.11.2001 r. – funkcjonowanie Regionalnych Izb Obrachunkowych.
249. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/391886/01/I) z 28.11.2001 r. – dostęp ubezpieczonych do rehabilitacji środowiskowej.
250. **Minister Zdrowia** (RPO/358569/00/I) z 28.11.2001 r. – wprowadzenie alternatywnych do postępowania sądowego mechanizmów wynagradzania szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej.
251. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO/393877/01/VII) z 28.11.2001 r. – dostęp osób pozbawionych wolności do informacji o prawach pacjenta oraz zapewnienie tym osobom prywatności i ochrony danych osobowych w czasie korzystania z opieki lekarskiej.
252. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/388854/01/I) z 28.11.2001 r. – trudności występujące przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności.
253. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO/360814/00/X) z 28.11.2001 r. – powierzenie funkcji dyrektora szkoły przez organ prowadzący szkołę.
254. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO/353760/00/V) z 29.11.2001 r. – ograniczony zakres gwarancji procesowych stron postępowania podatkowego.
255. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/393095/01/XI) z 29.11.2001 r. – działalność kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą.
256. **Prezydent RP** (RPO/376982/01/XV) z 4.12.2001 r. – sytuacja na przejściach granicznych na granicy państwowej między Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.
257. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/349299/00/V) z 4.12.2001 r. – niedostateczne uregulowanie w obowiązujących przepisach kwestii

schronów (budowli ochronnych) usytuowanych w budynkach mieszkalnych.

- 258. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (RPO/274907/98/VII) z 4.12.2001 r. – reforma kurateli sądowej oraz usprawnienie wykonywania kar nieizolacyjnych.**
- 259. Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, Minister Sprawiedliwości (RPO/391390/01/I) z 7.12.2001 r. – ograniczony dostęp do aplikacji radcowskiej.**
- 260. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury (RPO/394234/01/V) z 11.12.2001 r. – działania na rzecz rozwoju budownictwa socjalnego oraz zapobiegania bezdomności.**
- 261. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury (RPO/371539/01/IX) z 11.12.2001 r. – status prawny funkcjonariuszy straży ochrony kolei.**
- 262. Minister Sprawiedliwości (RPO/385716/01/IV) z 11.12.2001 r. – ujednoczenie opłat sądowych pobieranych od osób nabywających nieruchomości od podmiotów publicznych.**
- 263. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (RPO/379901/01/I) z 11.12.2001 r. – pobieranie zróżnicowanych opłat paszportowych od studentów.**
- 264. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (RPO/390710/01/IX) z 11.12.2001 r. – postępowanie Biura Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego MSWiA naruszające prawa obywatelskie niektórych żołnierzy zawodowych przy wypowiedzeniu stosunku służbowego.**
- 265. Minister Edukacji Narodowej i Sportu (RPO/394443/01/I) z 11.12.2001 r. – pozbawienie uczniów zdających maturę w latach 2003-2004 możliwości zdawania matury na nowych zasadach.**
- 266. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (RPO/393116/01/III) z 11.12.2001 r. – niezamieszczenie obozu Potulice w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20.09.2001 r. w sprawie określenia miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości.**
- 267. Minister Zdrowia (RPO/355719/00/XI) z 12.12.2001 r. – trudności w wykonywaniu orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu.**
- 268. Marszałek Sejmu RP (RPO/360623/00/VIII) z 13.12.2001 r. – nierówność w dostępie byłych pracowników zakładów, które zaprzestały produkcji wyrobów azbestowych, do świadczeń odszkodowawczych.**

- 269. Wicepremier – Minister Finansów** (RPO/393164/01/VI) z 13.12.2001 r. – wprowadzenie nowego obciążenia podatkowego od dochodów kapitałowych oraz zmiany w zasadach przystosowania skali podatkowej do spadku wartości pieniądza.
- 270. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/389478/01/VII) z 13.12.2001 r. – tryb rozpatrywania skarg przez organy Służby Więziennej.
- 271. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/393551/01/III) z 13.12.2001 r. – tryb postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia uprawnień kombatanckich.
- 272. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** (RPO/395515/01/III) z 13.12.2001 r. – problemy osób niepełnosprawnych.
- 273. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/383323/01/I) z 17.12.2001 r. – dostęp ubezpieczonych do leczenia uzdrowiskowego.
- 274. Minister Sprawiedliwości** (RPO/347732/00/IV) z 18.12.2001 r. – doręczanie pism sądowych w postępowaniu cywilnym.
- 275. Minister Sprawiedliwości** (RPO/361771/00/IV) z 18.12.2001 r. – zakres informacji jakich może zażądać komornik od organów państwowych w trakcie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.
- 276. Marszałek Sejmu RP** (RPO/331186/00/IX) z 18.12.2001 r. – brak regulacji prawnych dotyczących wypłaty odsetek od świadczeń pieniężnych wypłacanych nieterminowo funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.
- 277. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych** (RPO/338539/00/VI) z 18.12.2001 r. – rozszerzenie możliwości odliczenia w podatku dochodowym od osób fizycznych darowizn wspierających inicjatywy społeczne.
- 278. Minister Zdrowia, Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/395073/01/I) z 18.12.2001 r. – zastrzeżenia do obowiązującego systemu zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
- 279. Konsultant Krajowy w dziedzinie psychiatrii** (RPO/395261/01/I) z 18.12.2001 r. – warunki i tryb leczenia szpitalnego osób z autyzmem.
- 280. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/395664/01/V) z 18.12.2001 r. – kontrola działań gminy w zakresie wylaniania kandydatów do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych.

- 281. Minister Edukacji i Sportu** (RPO/323744/99/VI) z 18.12.2001 r. – potrzeba uregulowania we właściwej formie cennika za usługi świadczone przez archiwa państwowe.
- 282. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/393110/01/I) z 18.12.2001 r. – zasady przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych.
- 283. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/395725/01/V) z 18.12.2001 r. – upoważnienia ustawowe w ustawie o Policji dotyczące wydania rozporządzeń regulujących sprawy mieszkaniowe policjantów.
- 284. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/382351/01/III) z 19.12.2001 r. – mechanizm uzupełniania składek na ubezpieczenie emerytalne pracowników.
- 285. Komendant Główny Policji, Prezes Zarządu Związku Miast Polskich, Rzecznik Praw Dziecka** (RPO/348455/00/XI) – wykorzystywanie do żebractwa dzieci i osób bezdomnych.
- 286. Minister Obrony Narodowej** (RPO/392546/01/IX) z 27.12.2001 r. – kierowanie do rezerwy poborowych – absolwentów szkół wyższych.
- 287. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/321328/99/III) z 31.12.2001 r. – zasady finansowania domów pomocy społecznej.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

1. **RPO/359645/00/XI z 2.01.2001 r.** – pomoc pieniężna dla dzieci w rodzinach zastępczych – kryterium dochodowe. Nierozpoznany.
2. **RPO/358247/00/VI z 4.01.2001 r.** – opłata karna za brak udokumentowania zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego – tryb egzekucji. Nierozpoznany.
3. **RPO/363572/01/I z 13.02.2001 r.** – zakres podmiotowy i tryb odwoławczy procedury lustracyjnej. Nierozpoznany.
4. **RPO/299199/99/III z 13.03.2001 r.** – niezgodność art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej oraz art. 3 ust. 3 ustawy z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Uwzględniony wyrokiem z dnia 15.10.2001 r. – sygn. akt K.12/2001.
5. **RPO/364522/01/V z 3.04.2001 r.** – niektóre rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 29.05.2001 r. – sygn. akt K. 5/2001.
6. **RPO/370093/01/V z 5.04.2001 r.** – wypłata premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych. Uwzględniony wyrokiem z dnia 13.11.2001 r. – sygn. akt K.16/2001.
7. **RPO/361441/00/VI z 9.05.2001 r.** – respektowanie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności w życiu politycznym i gospodarczym w państwie prawnym, w związku z treścią przepisów ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe. Nierozpoznany.
8. **RPO/295208/98/X z 16.05.2001 r.** – wadliwość przepisów meldunkowych. Nierozpoznany.
9. **RPO/373590/01/V z 13.06.2001 r.** – nieobjęcie niektórych najemców mieszkań przepisami ustawy z 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. Nierozpoznany.
10. **RPO/382792/01/V z 10.07.2001 r.** – przepisy dotyczące zwrotu kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym. Nierozpoznany.

11. **RPO/320088/01/V z 1.08.2001 r.** – zasady przydzielania kwater żołnierzom zawodowym. Nierozpoznany.
12. **RPO/364267/01/VI z 20.09.2001 r.** – niezgodne z Konstytucją określanie przedmiotu i wysokości stawki podatku od towarów i usług. Nierozpoznany.
13. **RPO/365976/01/V z 9.10.2001 r.** – tryb egzekwowania należności z tytułu czynszu i opłat wynikających z zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Nierozpoznany.
14. **RPO/390208/01/V z 17.10.2001 r.** – immunitet parlamentarny. Uwzględniony wyrokiem z dnia 28.11.2001 r. – sygn. akt K.36/2001.
15. **RPO/345119/00/XV z 7.11.2001 r.** – zróżnicowanie wymogów uprawniających cudzoziemców do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP. Nierozpoznany.
16. **RPO/384399/01/I z 7.11.2001 r.** – pomoc materialna dla studentów. Nierozpoznany.
17. **RPO/385357/01/I z 13.11.2001 r.** – wyłączenie niepełnosprawnych sportowców z kręgu medalistów olimpijskich otrzymujących świadczenia pieniężne z budżetu państwa. Nierozpoznany.
18. **RPO/380352/01/III z 21.11.2001 r.** – niezgodne z Konstytucją zróżnicowanie zakresu świadczeń z tytułu ubezpieczenia wypadkowego. Nierozpoznany.
19. **RPO/393863/01/V z 11.12.2001 r.** – zasady ustalania czynszu najmu lokali mieszkalnych oraz prawo do lokalu socjalnego. Nierozpoznany.
20. **RPO/392969/01/IV z 13.12.2001 r.** – blankietowy charakter upoważnienia zawartego w ustawie – Prawo o notariacie do wydania aktu wykonawczego w sprawie taksy notarialnej. Nierozpoznany.
21. **RPO/345379/00/VI z 18.12.2001 r.** – rozwiązania przyjęte w ustawie – Prawo farmaceutyczne ograniczające prawo wolności gospodarczej, prawo własności oraz prawo dziedziczenia. Nierozpoznany.

**Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.**

1. **RPO/302845/99/VI z 22.06.1999 r.** – pokrywanie kosztów kontroli skarbowej przez kontrolowanego. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 13.02.2001 r. – sygn. akt K. 19/99.
2. **RPO/319969/99/IV z 24.09.1999 r.** – ustawowe dziedziczenie gospodarstw rolnych i wkładów w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych.

Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 31.01.2001 r. – sygn. akt P. 4/99.

3. **RPO/324372/99/VI z 29.09.1999 r.** – klasyfikacja GUS przy podatku od towarów i usług. Oddalony wyrokiem z dnia 3.04.2001 r. – sygn. akt K. 32/99.
4. **RPO/287500/98/VI z 29.09.2000 r.** – wyłączenie lombardów ze zwolnienia od podatku od towarów i usług. Oddalony wyrokiem z dnia 17.01.2001 r. – sygn. akt K. 5/2000.
5. **RPO/338562/00/V z 25.04.2000 r.** – eksmisje bez wskazania lokalu do przekwaterowania. Uwzględniony wyrokiem z dnia 04.04.2001 r. – sygn. akt K. 11/2000.
6. **RPO/244276/97/IV z 31.05.2000 r.** – wynagrodzenia biegłych sądowych – emerytowanych nauczycieli akademickich i pracowników naukowo-badawczych. Postępowanie umorzono postanowieniem z dnia 18.04.2001 r. – sygn. akt U. 4/2000.
7. **RPO/333020/00/V z 14.06.2000 r.** – rozstrzygnięcie przez służby ochrony państwa o dostępie do informacji niejawnych prezesów sądów i trybunałów. Postępowanie umorzono ze względu na cofnięcie wniosku, postanowienie z dnia 17.10.2001 r. – sygn. akt K. 15/2000.
8. **RPO/347242/00/V z 19.07.2000 r.** – członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej osób małoletnich. Uwzględniony wyrokiem z dnia 29.06.2001 r. – sygn. akt K. 23/2000.
9. **RPO/353463/00/V z 31.10.2000 r.** – przeniesienie własności mieszkania zakładowego na wniosek lokatora – termin roszczenia i waloryzacja ceny mieszkania. Uwzględniony wyrokiem z dnia 30.10.2001 r. – sygn. akt K. 33/2000.

**Zgłoszenia przez RPO udziału
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

- 1. RPO/365533/01/I z dnia 8.02.2001 r.** – droga sądowa w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 4/01).
- 2. RPO/363852/01/IV z dnia 13.03.2001 r.** – nakaz rozbiórki obiektu budowlanego wykonanego w warunkach „samowoli budowlanej” naruszający równą ochronę prawa własności i innych praw majątkowych (art. 48 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane). Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 2/01).
- 3. RPO/370783/01/III z dnia 21.03.2001 r.** – prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu pracy przymusowej w III Rzeszy. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie (postanowienie z dnia 24.10.2001 r., sygn. akt SK 10/01).
- 4. RPO/367847/01/IV z dnia 11.04.2001 r.** – odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego. Skarga konstytucyjna uwzględniona (wyrok z dnia 4.12.2001 r., sygn. akt SK 18/2000).
- 5. RPO/375213/01/III z dnia 17.04.2001 r.** – odmowa przyznania zasiłku okresowego z pomocy społecznej. Skarga konstytucyjna oddalona (wyrok z dnia 20.11.2001 r., sygn. akt SK 15/01).
- 6. RPO/379342/01/V z dnia 11.07.2001 r.** – przyznanie prawa do lokalu socjalnego. Skarga konstytucyjna oddalona (wyrok z dnia 20.11.2001 r., sygn. akt SK 19/01).
- 7. RPO/390515/01/I z dnia 26.10.2001 r.** – brak możliwości wznowienia postępowania w sprawach wszczętych na podstawie art. 72 ust. 3 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików

województw. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 32/01).

- 8. RPO/389696/01/IX z dnia 26.11.2001 r.** – niekonstytucyjność art. 3 ustawy z 8.12.2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 30/01).
- 9. RPO/392841/01/I z dnia 4.12.2001 r.** – droga sądowa w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów (skarga dołączona do wspólnego rozpoznawania z inną skargą konstytucyjną – patrz: RPO/365533/01/I z dnia 8.02.2001 r.). Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 4/01).
- 10. RPO/391968/01/II z dnia 11.12.2001 r.** – niezgodność art. 17² Prawa upadłościowego z konstytucyjnym prawem do sądu i zasadą domniemania niewinności. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 33/01).

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2001 – 31.12.2001 r.

- 1. RPO/333043/00/II z 14.02.2000 r.** – zgodność art. 426 § 3 Kpk oraz art. 254 kpk z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Rezygnacja RPO z udziału w postępowaniu - pismo z dnia 4.01.2001 r., sygn. akt SK 2/2000.
- 2. RPO/356602/00/V z 7.12.2000 r.** – uzależnienie zachowania przez spadkobiercę prawa do lokalu własnościowego od przeprowadzenia w określonych terminach czynności zachowawczych. Uwzględniona wyrokiem z dnia 21.05.2001 r., sygn. akt SK 15/2000.
- 3. RPO/357368/00/VIII z 21.12.2000 r.** – prawo nauczyciela akademickiego do odwołania się do sądu od ostatecznego orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Częściowo uwzględniona wyrokiem z dnia 11.09.2001 r., sygn. akt 17/2000.

Załącznik Nr 5

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

1. **RPO/300988/99/II z dnia 11.07.2001 r.** – sprowadzenie na rozprawę odwoławczą oskarżonego pozbawionego wolności, w sytuacji gdy sąd odwoławczy nie uznał za wystarczającą obecność jego obrońcy. Uchwała SN z dnia 18.10.2001 r. - sygn. akt I KZP 25/2001).
2. **RPO/384491/01/VI z dnia 11.12.2001 r.** – opodatkowanie podziemnego wyrobiska górniczego podatkiem od nieruchomości. Wniosek do końca 2001 r. nie został rozpoznany.

Złożone wcześniej – rozpoznane
w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

1. **RPO/291317/98/VI z dnia 27.09.2000 r.** – opodatkowanie przychodu powstałego przez otrzymanie zachowku. Uchwała SN z dnia 4.01.2001 r.- sygn. akt III ZP 26/00).
2. **RPO/354954/00/I z dnia 26.10.2000 r.** – właściwość NSA w sprawach skarg na orzeczenia komisji dyscyplinarnych dla studentów. Uchwała SN z dnia 18.01.2001 r. – sygn. akt III ZP 28/00).

Załącznik Nr 6

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

I. Rewizje

a) Złożone w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/351263/00/VI	19.01.2001			W toku
2.	RPO/364306/01/VI	27.04.2001			W toku
3.	RPO/373513/01/VI	11.05.2001			W toku
4.	RPO/374895/01/VI/	11.05.2001			W toku
5.	RPO/361505/00/VI	13.06.2001			W toku
6.	RPO/373459/01/VI	18.06.2001			W toku
7.	RPO/358143/00/VI	22.06.2001			W toku
8.	RPO/373513/01/VI	19.07.2001			W toku
9.	RPO/383168/01/IV	17.08.2001			W toku
10.	RPO/377331/01/VI	20.09.2001	09.11.2001	III RN 194/01	Oddal.
11.	RPO/321495/01/V	27.09.2001			W toku
12.	RPO/379966/01/I	02.10.2001			W toku
13.	RPO/381223/01/X	04.12.2001			W toku
14.	RPO/388283/01/IV	11.12.2001			W toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/325531/99/X	28.02.2000	05.01.2001	III RN 40/00	Uwzgl.
2.	RPO/322365/99/I	28.02.2000	05.01.2001	III RN 38/00	Uwzgl.
3.	RPO/328619/99/X	14.03.2000	05.01.2001	III RN 54/00	Uwzgl.
4.	RPO/326983/99/IV	17.03.2000	09.02.2001	III RN 57/00	Oddal.
5.	RPO/337527/00/VI	12.04.2000	22.02.2001	III RN 74/00	Uwzgl.
6.	RPO/337593/00/VI	12.04.2000	22.02.2001	III RN 75/00	Uwzgl.
7.	RPO/324973/99/X	10.05.2000	06.04.2001	III RN 85/00	Uwzgl.

8.	RPO/338860/00/IV	23.05.2000	06.04.2001	III RN 89/00	Oddal.
9.	RPO/339922/00/IV	18.07.2000	06.07.2001	III RN 121/00	Uwzgl.
10.	RPO/291642/98/IV	01.09.2000	29.08.2001	III RN 140/00	Uwzgl.
11.	RPO/351845/00/VI	12.10.2000	20.12.2001	III RN 163/00	Oddal.

II. Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/326851/99/II	02.01.2001	14.03.2001	IV KKN 6/2001	Uwzgl.
2.	RPO/343242/00/II	02.01.2001	02.03.2001	V KKN 3/01	Częśc.
3.	RPO/354784/00/II	05.01.2001	06.04.2001	III KKN 13/2001	Oddal.
4.	RPO/329970/99/II	09.01.2001	11.04.2001	IV KKN 13/2001	Oddal.
5.	RPO/328261/99/II	11.01.2001			W toku
6.	RPO/334227/00/II	18.01.2001	18.09.2001	V KKN 23/01	Oddal.
7.	RPO/344955/00/II	18.01.2001	27.09.2001	II KKN 29/2001	Uwzgl.
8.	RPO/310892/99/II	18.01.2001	14.03.2001	IV KKN 29/2001	Uwzgl.
9.	RPO/334462/00/II	23.01.2001			W toku
10.	RPO/327188/99/II	23.01.2001			W toku
11.	RPO/355508/00/II	07.02.2001	13.06.2001	IV KKN 69/2001	Uwzgl.
12.	RPO/333621/00/II	07.02.2001	14.05.2001	III KKN 47/01	Oddal.
13.	RPO/352033/00/II	13.02.2001			W toku
14.	RPO/309616/99/II	14.02.2001	20.04.2001	V KKN 48/2001	Oddal.
15.	RPO/303326/99/II	15.02.2001	05.06.2001	III KKN 55/2001	Uwzgl.
16.	RPO/359294/00/II	20.02.2001	05.06.2001	III KKN 63/2001	Uwzgl.
17.	RPO/360297/00/III	27.02.2001			W toku
18.	RPO/207277/96/XI	28.02.2001	17.08.2001	I CKN 236/01	Odrzuc.
19.	RPO/221910/96/II	07.03.2001	18.10.2001	III KKN 88/2001	Uwzgl.
20.	RPO/369223/00/II	07.03.2001	30.10.2001	III KKN 89/2001	Uwzgl.
21.	RPO/295265/98/II	07.03.2001	05.04.2001	V KKN 78/01	Uwzgl.
22.	RPO/361212/00/II	07.03.2001	26.04.2001	IV KKN 110/01	Uwzgl.
23.	RPO/338473/00/II	07.03.2001			W toku
24.	RPO/353605/00/II	07.03.2001	15.05.2001	V KKN 79/2001	Uwzgl.
25.	RPO/318862/99/II	26.03.2001	28.05.2001	II KKN 129/2001	Uwzgl.
26.	RPO/362127/00/II	05.04.2001			W toku
27.	RPO/355487/00/II	17.04.2001	07.11.2001	III KKN 137/01	Uwzgl.

28.	RPO/368166/01/II	09.05.2001	30.10.2001	III KKN 152/01	Uwzgl.
29.	RPO/359466/00/II	16.05.2001			W toku
30.	RPO/351980/00/II	23.05.2001			W toku
31.	RPO/373918/01/II	23.05.2001	14.11.2001	III KKN 174/01	Uwzgl.
32.	RPO/360731/00/II	06.06.2001	05.10.2001	III KKN 191/01	Uwzgl.
33.	RPO/362585/01/II	19.06.2001			W toku
34.	RPO/370504/01/II	26.06.2001			W toku
35.	RPO/356518/00/II	03.07.2001			W toku
36.	RPO/340606/00/II	05.07.2001			W toku
37.	RPO/343550/00/II	06.07.2001	05.10.2001	III KKN 243/01	Uwzgl.
38.	RPO/379616/01/II	19.07.2001			W toku
39.	RPO/369919/01/II	31.07.2001			W toku
40.	RPO/379049/01/II	01.08.2001			W toku
41.	RPO/377713/01/II	01.08.2001			W toku
42.	RPO/371467/01/II	11.09.2001	28.11.2001	II KKN 304/01	Uwzgl.
43.	RPO/357006/00/II	13.09.2001			W toku
44.	RPO/307912/99/II	18.09.2001			W toku
45.	RPO/347342/00/II	26.09.2001			W toku
46.	RPO/365645/01/II	03.10.2001			W toku
47.	RPO/362092/00/III	03.10.2001			W toku
48.	RPO/378687/01/II	04.10.2001	14.12.2001	II KKN 325/01	Uwzgl.
49.	RPO/383830/01/II	04.10.2001			W toku
50.	RPO/362389/00/II	09.10.2001	26.11.2001	III KKN 370/01	Uwzgl.
51.	RPO/349185/00/II	17.10.2001			W toku
52.	RPO/375857/01/II	18.10.2001	05.12.2001	III KKN 383/01	Uwzgl.
53.	RPO/381004/01/II	31.10.2001			W toku
54.	RPO/105214/92/II	13.11.2001			W toku
55.	RPO/381198/01/II	11.12.2001			W toku
56.	RPO/381630/01/III	11.12.2001			W toku
57.	RPO/388487/01/II	18.12.2001			W toku
58.	RPO/385446/01/II	21.12.2001			W toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/251573/97/II	05.11.1997	08.03.2001	V KKN 505/97	Uwzgl.
2.	RPO/264613/97/II	17.03.1998	17.01.2001	II KKN 126/98	Oddal.
3.	RPO/252098/97/II	26.08.1998	26.01.2001	III KKN 514/98	Uwzgl.
4.	RPO/278384/98/II	11.09.1998	11.04.2001	III KKN 547/98	Umorz.
5.	RPO/251445/97/II	12.10.1998	14.02.2001	V KKN 603/98	Oddal.
6.	RPO/269762/98/II	09.12.1998	07.08.2001	III KKN 721/98	Uwzgl.
7.	RPO/291113/98/II	27.01.1999	10.05.2001	V KKN 43/99	Uwzgl.
8.	RPO/287180/98/II	24.02.1999	18.10.2001	II KKN 73/99	Bez rozp.
9.	RPO/272877/98/II	26.02.1999	23.11.2001	III KKN 109/99	Oddal.
10.	RPO/287172/98/II	15.04.1999	10.05.2001	V KKN 188/99	Uwzgl.
11.	RPO/306025/99/II	28.04.1999	11.06.2001	III KKN 224/99	Uwzgl.
12.	RPO/287247/98/II	04.05.1999	11.06.2001	III KKN 232/99	Uwzgl.
13.	RPO/288679/98/II	17.05.1999	10.04.2001	V KKN 257/99	Uwzgl.
14.	RPO/296399/99/II	02.06.1999	19.12.2001	II KKN 207/99	Oddal.
15.	RPO/295160/98/II	01.07.1999	10.05.2001	V KKN 354/99	Uwzgl.
16.	RPO/299209/99/II	05.07.1999	17.12.2001	III KKN 335/99	Uwzgl.
17.	RPO/300988/99/II	26.07.1999	27.02.2001	III KKN 383/99	Uwzgl.
18.	RPO/304874/99/II	05.08.1999	25.09.2001	III KKN 404/99	Uwzgl.
19.	RPO/317101/99/II	12.10.1999	27.09.2001	II KKN 388/99	Uwzgl.
20.	RPO/317142/99/II	19.10.1999	17.12.2001	III KKN 529/99	Uwzgl.
21.	RPO/302807/99/II	26.10.1999	17.12.2001	III KKN 534/99	Uwzgl.
22.	RPO/317296/99/II	25.01.2000	07.08.2001	III KKN 53/2000	Uwzgl.
23.	RPO/311393/99/II	27.01.2000	13.12.2001	III KKN 55/2000	Uwzgl.
24.	RPO/330268/99/II	16.02.2000	03.10.2001	V KKN 81/00	Uwzgl.
25.	RPO/286079/98/II	13.03.2000	26.11.2001	III KKN 135/00	Uwzgl.
26.	RPO/330391/99/II	05.06.2000	03.07.2001	IV KKN 309/00	Uwzgl.
27.	RPO/262151/97/II	20.07.2000	20.02.2001	IV KKN 389/00	Uwzgl.
28.	RPO/290391/98/II	27.07.2000	13.09.2001	IV KKN 405/00	Uwzgl.
29.	RPO/334222/00/II	27.09.2000	08.03.2001	III KKN 490/00	Częśc.
30.	RPO/341287/00/II	31.10.2000	05.01.2001	V KKN 486/2000	Uwzgl.
31.	RPO/342632/00/II	31.10.2000	25.01.2001	IV KKN 574/00	Uwzgl.
32.	RPO/324700/99/II	31.10.2000	03.04.2001	II KKN 450/2000	Uwzgl.
33.	RPO/339547/00/II	14.11.2000	13.06.2001	IV KKN 599/00	Uwzgl.

34.	RPO/346947/00/II	28.11.2000	15.05.2001	V KKN 517/2000	Uwzgl.
35.	RPO/346406/00/II	28.11.2000	02.02.2001	V KKN 516/2000	Uwzgl.
36.	RPO/340252/00/II	28.11.2000	12.02.2001	IV KKN 621/00	Uwzgl.
37.	RPO/354285/00/II	30.11.2000	13.02.2001	III KKN 583/00	Uwzgl.
38.	RPO/293363/98/II	05.12.2000	20.02.2001	WKN 30/00	Oddal.
39.	RPO/359876/00/II	05.12.2000	13.02.2001	III KKN 589/00	Uwzgl.
40.	RPO/359880/00/II	05.12.2000	13.02.2001	III KKN 590/00	Uwzgl.
41.	RPO/348682/00/II	07.12.2000	15.02.2001	III KKN 595/00	Uwzgl.
42.	RPO/354171/00/II	19.12.2000	08.08.2001	IV KKN 648/00	Uwzgl.
43.	RPO/338972/00/II	21.12.2000	05.04.2001	V KKN 545/2000	Bez rozp.
44.	RPO/355923/00/II	21.12.2000	17.05.2001	III KKN 620/00	Uwzgl.

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

- 1. RPO/355946/00/V z dnia 16.01.2001 r.** – odmowa przyznania dodatku mieszkaniowego. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 31.05.2001 r. - sygn. akt II SA/Kr 242/01).
- 2. RPO/358586/00/XI z dnia 28.02.2001 r.** – odmowa przyznania pomocy pieniężnej wychowankowi domu dziecka na usamodzielnienie. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 31.05.2001 r. – sygn. akt II SA/Kr 719/01).
- 3. RPO/365451/01/VI z dnia 20.03.2001 r.** – umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w sprawie wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej. Postępowanie umorzono (postanowienie z dnia 21.06.2001 r. – sygn. akt V SA 828/01).
- 4. RPO/380360/01/VI z dnia 8.06.2001 r.** – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu przed NSA w sprawie skargi PZU SA na dwie decyzje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana.
- 5. RPO/363816/01/XV z dnia 11.06.2001 r.** – skarga na bezczynność Krajowej Izby Lekarsko – Weterynaryjnej w przedmiocie zezwolenia na wykonywanie zawodu przez cudzoziemca. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 5.10.2001 r. – sygn. akt I SAB 356/01).
- 6. RPO/377443/01/IV z dnia 9.07.2001 r.** – uwłaszczenie Huty Warszawa w części dotyczącej działki nr XY. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana.
- 7. RPO/319369/99/X z dnia 26.09.2001 r.** – regulamin funkcjonowania systemu parkowania płatnego niestrzeżonego – określenie kryteriów przyznawania identyfikatorów uprawniających do parkowania bez wnoszenia opłat za parkowanie oraz opłaty za wydanie identyfikatora 0. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana.
- 8. RPO/391357/01/XII z dnia 30.10.2001 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed NSA w sprawie skargi na decyzję Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana.

9. RPO/385997/01/IV z dnia 20.11.2001 r. – nakaz rozbiórki dwóch zespołów budynków mieszkalnych wielorodzinnych wykonanych bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Do końca 2001 r. skarga nie została rozpoznana.

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2001 r. – 31.12.2001 r.

- 1. RPO/335818/00/V z dnia 18.08.2000 r.** – zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności (dyskryminacja osób bez stałego zameldowania). Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 21.03.2001 r., sygn. akt II SA/Gd 2025/00).
- 2. RPO/345422/00/XV z dnia 23.08.2000 r.** – umieszczenie przez Straż Graniczną danych osobowych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 21.03.2001 r., sygn. akt V SA 2662/00).
- 3. RPO/343104/00/XV z dnia 29.08.2000 r.** – umieszczenie przez Straż Graniczną danych osobowych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 29.05.2001 r., sygn. akt V SA 2835/00).
- 4. RPO/354602/00/V z dnia 15.11.2000 r.** – zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności (dyskryminacja osób bez stałego zamieszkania). Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 4.04.2001 r., sygn. akt SA/Sz 2782/2000).

Wystąpienia legislacyjne

- 1. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/355228/00/XV) z dnia 30.01.2001 r. – uwagi do projektu ustawy o cudzoziemcach.
- 2. Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP** (RPRPO/380368/01/XI) z dnia 13.06.2001 r. – uwagi do projektu nowelizacji przepisów prawa oświatowego dotyczących statusu rad rodziców i rad oświatowych.
- 3. Marszałek Sejmu RP** (RPO/376577/01/II) z dnia 19.06.2001 r. – uwagi do rządowego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Ofiar Przestępstw.
- 4. Marszałek Sejmu RP** (RPO/385960/01/IV) z dnia 20.08.2001 r. – uwagi do projektu ustawy o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych.
- 5. Marszałek Senatu RP** (RPO/345379/00/VI) z dnia 23.08.2001 r. – rozwiązania przyjęte w uchwalonej przez Sejm ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo farmaceutyczne.
- 6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Reformy Prawa Karnego** (RPO/302777/99/II) z dnia 7.11.2001 r. – propozycje nowych uregulowań oraz zmian w przepisach Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w związku z pracami legislacyjnymi nad nowelizacją prawa karnego.

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Spotkanie z Wicewojewodą woj. Świętokrzyskiego 17.01.2001 r.
2. Spotkanie z władzami samorządowymi miasta Limanowa, gminy Limanowa i gminy Łącko w sprawie działalności samorządów lokalnych na rzecz poprawy sytuacji Romów 5-7.04.2001 r.
3. Spotkanie z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim 19.06.2001 r.
4. Spotkanie ze Starostą powiatu Olecko-Gołdapskiego 19.06.2001 r.
5. Spotkanie z Burmistrzem Olecka 19.06.2001 r.
6. Spotkanie ze starostą powiatu Ełckiego 19.06.2001 r.
7. Spotkanie z Prezydentem Ełku 19.06.2001 r.
8. Spotkanie z Prezydentem miasta Elbląga 20.06.2001 r.
9. Spotkanie z Wiceprezydentem i Członkami Zarządu Miasta Olsztyna 20.06.2001 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne dla nieletnich,
badanie przestrzegania praw wychowanków

1. Pogotowie Opiekuńcze w Szczecinie 12.07.2001 r.
2. Dom Dziecka w Szczecinie 13.07.2001 r.
3. Specjalistyczny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Tomaszowie Mazowieckim 11.09.2001 r.

Szpitale, Domy Pomocy Społecznej,
Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie

1. Dom Pomocy Społecznej w Minichowie 17.01.2001 r.
2. Dom Pomocy Społecznej w Zagórsku 17.01.2001 r.
3. Dom Pomocy Społecznej w Gnojnie 17.01.2001 r.
4. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie 17.01.2001 r.

w Jędrzejowie

5. Dom Pomocy Społecznej w Łodzi 18.01.2001 r.
6. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie 18.01.2001 r.
w Skierniewicach
7. Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży – Zabór 13-14.03.2001 r.
k/Zielonej Góry
8. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie – Kalisz, 13-14.03.2001 r.
Poddębice – badanie stanu realizacji nowych
zadań polityki społecznej w związku ze
zmianami w ustawie o mocy społecznej
9. Dom Pomocy Społecznej – Konstancin Jeziorna 22.05.2001 r.
10. Oddział Szpitala Psychiatrycznego w Radomiu 26.06.2001 r.
11. Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki 5.07.2001 r.
Zdrowotnej w Łodzi
12. Szpital Neuropsychiatryczny Oddział dla Dzieci 12-13.07.2001 r.
i Młodzieży w Szczecinie
13. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej 13.07.2001 r.
w Szczecinie – badanie stanu realizacji nowych
zadań polityki społecznej w związku ze
zmianami w ustawie o pomocy społecznej
14. Szpital Psychiatryczny Oddział dla Dzieci 11.09.2001 r.
w Lublińcu
15. Centrum Pediatrii Oddział Psychiatrii 12.09.2001 r.
Dziecięcej w Sosnowcu
16. Ośrodek Rehabilitacyjno-Terapeutyczny dla 14.09.2001 r.
Dzieci Niepełnosprawnych w Zamościu
17. Poradnia Rehabilitacji Neurologicznej dla 6.11.2001 r.
Dzieci i Młodzieży AGA w Przasnyszu

Areszty, policyjne izby zatrzymań i zakłady penitencjarne,
badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Areszt Śledczy w Tarnowskich Górach 15-16.01.2001 r.
2. Areszty Śledcze w Sosnowcu i Bytowie 15-17.01.2001 r.
3. Areszt Śledczy w Inowrocławiu 8.02.2001 r.
4. Policyjna Izba Zatrzymań w Mogilnie 9.02.2001 r.
5. Areszt Śledczy w Poznaniu 12.02.2001 r.
6. Oddział Zewnętrzny ZK w Baranowie 12-14.02.2001 r.

i Rosnowie

7. Areszt Śledczy w Szczecinie 20-23.03.2001 r.
8. Zakład Karny w Chełmie 2.04.2001 r.
9. Zakład Karny we Wrocławiu 4-5.04.2001 r.
10. Areszt Śledczy Warszawa Mokotów 14.05.2001 r.
11. Areszt Śledczy Warszawa Grochów 15.05.2001 r.
12. Areszt Śledczy Warszawa Białołęka i Zakład Karny Warszawa Białołęka 15.05.2001 r.
13. Areszt Śledczy Warszawa Służewiec i OZ Grodzisk Mazowiecki 16-17.05.2001 r.
14. Areszt Śledczy w Płońsku 24-25.05.2001 r.
15. Areszt Śledczy Ostrołęka 30-31.05.2001 r.
16. Areszt Śledczy we Wrocławiu 7-9.06.2001 r.
17. Zakład Karny Rzeszów – Załęże 9-13.07.2001 r.
18. Zakład Karny w Sieradzu 6-8.08.2001 r.
19. Zakład Karny we Włocławku 9-10.08.2001 r.
20. Policyjna Izba Zatrzymań w Pile 21.08.2001 r.
21. Zakład Karny w Wierchowiu Pomorskim 22-24.08.2001 r.
22. Areszt Śledczy w Gliwicach 5-7.09.2001 r.
23. Komenda Miejska Policji w Lublińcu 5-7.09.2001 r.
24. Policyjna Izba Zatrzymań 15-17.10.2001 r.
25. Zakład Karny w Goleniowie 11.11.2001 r.
26. Zakład Karny Białołęka 19.11.2001 r.
27. Areszt Śledczy w Poznaniu 19.11.2001 r.
28. Wojskowy Ośrodek Wykonywania Kary Ograniczenia Wolności w Ciechanowie 27.11.2001 r.
29. Zakład Karny w Grudziądzu 27-28.11.2001 r.
30. Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu 2-4.12.2001 r.
31. Zakład Karny we Włodawie 12-14.12.2001 r.

Jednostki wojskowe, policyjne i graniczne,
kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1. Wojewódzki Sztab Wojskowy oraz WKU Kraków 12-14.02.2001 r.
2. Przejście graniczne Bezledy – Bagrationowsk 27.03.2001 r.
3. WKU, Powiatowa Komisja Poborowa i Powiatowa Komisja Lekarska w Radomiu 11.04.2001 r.

- | | | |
|-----|--|------------------|
| 4. | 16 Dywizja Zmechanizowana w Elblągu | 19.04.2001 r. |
| 5. | Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie | 19-20.04.2001 r. |
| 6. | Wojewódzki Sztab Wojskowy w Olsztynie | 20.04.2001 r. |
| 7. | Przejście graniczne Bezledy – Bagrationowsk | 20.06.2001 r. |
| 8. | Komenda Powiatowa Policji, Komisariat i Posterunek Policji w Wołominie | 22.11.2001 r. |
| 9. | Wojewódzki Sztab Wojskowy i WKU w Olsztynie, Garnizonowy Węzeł Łączności w Olsztynie | 28-29.11.2001 r. |
| 10. | Wyższa Szkoła Oficerska we Wrocławiu | 11.12.2001 r. |
| 11. | Dowództwo Śląskiego Okręgu Wojskowego we Wrocławiu | 11-14.12.2001 r. |
| 12. | 18 Pułk Artylerii Przeciwlotniczej – w likwidacji, w Jeleniej Górze | 11-14.12.2001 r. |
| 13. | WKU w Jeleniej Górze | 11-14.12.2001 r. |

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty, w których osadzeni są cudzoziemcy
w celu wydalenia, badanie przestrzegania praw cudzoziemców

- | | | |
|----|--|---------------|
| 1. | Ośrodek dla uchodźców w Lublinie | 2.03.2001 r. |
| 2. | Areszt Deportacyjny przy Komendzie Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim | 22.05.2001 r. |
| 3. | Centralny Ośrodek Recepcyjny dla Uchodźców w Podkowie Leśnej | 9.08.2001 r. |
| 4. | Areszt deportacyjny przy XV Komisariacie Policji w Warszawie | 9.08.2001 r. |

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich.
Przyjmowanie skarg obywateli w terenie

- | | | |
|----|--|------------------|
| 1. | Wyjazd RPO oraz pracowników Biura RPO na teren województwa Warmińsko-Mazurskiego:
– przyjmowanie skarg obywateli w Olsztynie, Elblągu, Olecku i Ełku
oraz spotkania
– z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, | 19-21.06.2001 r. |
|----|--|------------------|

- sytuacja społeczno-gospodarcza w regionie
- z przedstawicielami mniejszości ukraińskiej, nauczycielami i uczniami Zespołu Szkół z ukraińskim językiem
 - ze starostą powiatu Ełckiego i Prezydentem Miasta Ełk
 - z dyrektorami Powiatowych Urzędów Pracy – bezrobocie w regionie
 - z Wiceprezydentem i Członkami Zarządu Miasta Olsztyna
 - z wydawcami i dziennikarzami niezależnej prasy lokalnej Olsztyn
 - z Prezydentem miasta Elbląga
 - wizytacja przejścia granicznego między RP a obwodem Kaliningradzkim FR Bezledy – Bagrationowsk
 - z przedstawicielami mniejszości niemieckiej województwa Warmińsko-Mazurskiego
 - z Konwentem Starostów Województwa – oświata, ochrona zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu
 - konferencja prasowa RPO z udziałem Wojewody – prezentacja efektów wyjazdu

2. Wizyta RPO w województwie Pomorskim:

5.12.2001 r.

- spotkanie z kadrami, młodzieżą i rodzicami w społecznej Szkole Podstawowej w Głodnicy działającej w ramach programu „Mała Szkoła”
- udział w sesji pt. „Przeciw bezradności” organizowanej przez Marszałka woj. Pomorskiego oraz Fundację Regionalnego Centrum Inform. i Wspomagania Organizacji Pozarządowych (Gdańsk)
- spotkanie z Metropolią Gdańską

Załącznik Nr 10

Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik lub przedstawiciele Biura RPO

1. Spotkanie RPO oraz pracowników Biura RPO z przedstawicielami Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. 10.01.2001 r.
2. Posiedzenie sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu – odnośnie nieprawidłowości występujących w działalności TVP S.A., Warszawa. 16.01.2001 r.
3. Konferencja nt. „Zdrowie jako wartość społeczna”, Kraków. 19.01.2001 r.
4. XIII posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych – Problemy ukraińskiej mniejszości narodowej i łemkowskiej mniejszości etnicznej w Polsce, Warszawa. 19.01.2001 r.
5. Spotkanie RPO z przedstawicielami Federacji Polskich Związków Obrońców Ojczyzny. 29.01.2001 r.
6. Posiedzenie sejmowej Komisji Rodziny – Aktualna sytuacja rodzin zastępczych, Warszawa. 31.01.2001 r.
7. Spotkanie z członkami Polsko-Niemieckiej Grupy Parlamentarnej poświęcone omówieniu aktualnych problemów związanych z regulacjami prawnymi i działalnością Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. 1.02.2001 r.
8. Spotkanie z Pełnomocnikiem Rządu ds. Rodziny wspólne inicjatywy na rzecz ochrony dzieci przed przemocą i demoralizacją. 7.02.2001 r.
9. Uroczysta jubileuszowa sesja naukowa „Trudna próba wierności” (Lekarz wobec człowieka u kresu życia), Warszawa. 10.02.2001 r.
10. Kongres Stowarzyszenia Pacjentów Primum 11.02.2001 r.

- Non Nocere, Warszawa.
11. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych – rozpatrzenie informacji Sekretarza Generalnego Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa nt. aktualnego stanu upamiętnień miejsc, osób i wydarzeń związanych z historią mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, Warszawa. 14.02.2001 r.
 12. Spotkanie z przedstawicielkami Centrum Praw Kobiet – pozycja kobiet w obowiązującym w naszym kraju prawie i praktyce jego stosowania. 14.02.2001 r.
 13. Spotkanie poświęcone kwestii właściwego uregulowania odpowiedzialności zawodowej lekarzy, zorganizowanym przez Ministerstwo Zdrowia. 14.02.2001 r.
 14. Wykład RPO w Ambasadzie Szwecji nt. sytuacji w polskim wymiarze sprawiedliwości, Warszawa. 15.02.2001 r.
 15. Posiedzenie sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych – nt. o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach, Warszawa. 15.02.2001 r.
 16. Wykład RPO „Prawo fundamentem Kultury” na Uniwersytecie Warszawskim, Warszawa. 20.02.2001 r.
 17. II Międzynarodowa Konferencja na Rzecz Ofiar Przestępstw, Popowo. 21-23.02.2001 r.
 18. Obrady Sejmiku „Jak Wychowywać” – aspekty wychowania dzieci i młodzieży w świetle prawa polskiego, Warszawa. 22.02.2001 r.
 19. Udział RPO w studium generale Europa – wykład „Sądownictwo konstytucyjne w jednoczącej się Europie”, Warszawa. 22.02.2001 r.
 20. Konferencja „Co zrobić z reformą ochrony zdrowia?”, Osuchów. 23-24.02.2001 r.
 21. Spotkanie RPO ze Związkiem Legionistów Polskich oraz Federacją Polskich Związków Obrońców Ojczyzny. 26.02.2001 r.

22. XIV posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych nt. problem inwestycji służących mniejszościom narodowym, Warszawa. 26.02.2001 r.
23. Konferencja nt. „Procedury rozstrzygnięć w szkolnictwie wyższym”, Białystok. 26-27.02.2001 r.
24. Spotkanie RPO z Parlamentarzystami Województwa Podlaskiego – problemy społeczno ekonomiczne województwa, w tym mniejszości narodowych zamieszkujących w tym regionie. 27.02.2001 r.
25. Konferencja „Korupcja w doświadczeniu społecznym”, Warszawa. 28.02.2001 r.
26. Posiedzenie sejmowej Komisji Rodziny – sprawa przemocy w mediach, Warszawa. 28.02.2001 r.
27. Spotkanie organizowane przez Związek Banków Polskich nt. pozasądowego postępowania rozjemczego dla indywidualnych klientów banków. 2.03.2001 r.
28. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika” – „Prawne i społeczne aspekty żebractwa dzieci”, wprowadzenie do dyskusji J. Staręga-Piasek Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa. 7.03.2001 r.
29. Sesja – seminarium „Łemkowie”, Kraków. 10.03.2001 r.
30. Konferencja zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych i Program Przeciw Korupcji Fundacji im. St. Batorego oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka pt. „Konflikt interesów – propozycja rozwiązań ustawowych”, Warszawa. 12.03.2001 r.
31. Międzynarodowe seminarium „Monitoring praw człowieka”, Warszawa. 14-18.03.2001 r.
32. Spotkanie z przedstawicielami Zarządu Głównego Stowarzyszenia Obrony Prawa Ojca. 15.03.2001 r.
33. Posiedzenie sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy 16.03.2001 r.

- o mniejszościach narodowych i etnicznych,
Warszawa.
34. Posiedzenie sejmowej Podkomisji ds. 16.03.2001 r.
Problemów Społecznych Wojska – „Wojsko
w środkach masowego przekazu”, Warszawa.
 35. Debata połączona z prezentacją deklaracji 18.03.2001 r.
obywatelskiej pt. „Edukacja dla rozwoju”,
organizowana przez Centrum im. Mirosława
Dzielskiego, Kraków.
 36. Sesja inauguracyjna ogólnopolską kampanię 20.03.2001 r.
„Dzieciństwo bez przemocy” – Ochrona prawna
dziecka krzywdzonego w Polsce, Warszawa.
 37. Spotkanie dyskusyjne nt. „Prawna i społeczna 22.03.2001 r.
sytuacja uchodźców i imigrantów w Polsce”,
Warszawa.
 38. Spotkanie organizowane przez Głównego 22.03.2001 r.
Inspektora Pracy nt. wyników kontroli
w supermarketach na terenie całego kraju.
 39. Konferencja nt. rozstrzygnięć prawnych 23.03.2001 r.
regulujących funkcjonowanie organizacji
pozarządowych, Warszawa.
 40. Konferencja naukowa pt. „Międzynarodowe 23-24.03.2001 r.
pakty praw człowieka – standard prawa i jego
realizacja a przyszłe wyzwania”, Poznań.
 41. Narada sądowa kuratorów zawodowych nt. 29.03.2001 r.
„Wybrane problemy wykonywania kary
pozbawienia wolności wobec osób skazanych
wykazujących dewiacje seksualne”, Katowice.
 42. Spotkanie w Centrum Informacji i Planowania 29.03.2001 r.
Kariery Zawodowej Wojewódzkiego Urzędu
Pracy w Warszawie – rozmowa nt. zapobiegania
bezrobociu i efektów działania Urzędu w tym
zakresie.
 43. Spotkanie z Ogólnopolskim Forum Na Rzecz 30.03.2001 r.
Ofiar Przestępstw poświęcone opracowaniu
projektu ustawy dotyczącej ochrony praw ofiar
przestępstw.
 44. Seminarium organizowane przez Caritas Polska 2-4.04.2001 r.

- nt. „Przymuszonej prostytucji i handlu kobietami w Polsce i na świecie”, Warszawa.
45. Konferencja organizowana przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego nt. „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, Warszawa. 3.04.2001 r.
 46. Konferencja organizowana przez Komisję Nauki i Edukacji Narodowej Senatu RP nt. „Współczesne problemy bioetyki w obszarze regulacji prawnych”, Warszawa. 3.04.2001 r.
 47. Seminarium nt. „Ochrona dzieci przed komercyjnymi i innymi formami wykorzystania seksualnego. Polityka rządu i działania organizacji pozarządowych”, Warszawa. 3-4.04.2001 r.
 48. Dyskusja panelowa nt. „Dysfunkcjonalność wymiaru sprawiedliwości”, Warszawa. 5.04.2001 r.
 49. Narada poświęcona problemom wykonawstwa kary ograniczenia wolności, Białystok. 5.04.2001 r.
 50. Powiatowy Urząd Pracy w Sochaczewie – zasady i formy działania Klubu Pracy. 5.04.2001 r.
 51. Spotkanie RPO z władzami Stowarzyszenia Romów w Polsce okręg Nowy Sącz oraz krajowym duszpasterzem Romów. 5-7.04.2001 r.
 52. Konferencja „Tymczasowe aresztowanie w Polsce – zagadnienia procesowe i penitencjarne”, Kraków. 6.04.2001 r.
 53. III Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich, Kraków. 6-7.04.2001 r.
 54. Konferencja nt. „Problemy zdrowia psychicznego i ich rozwiązywanie”, Warszawa. 9.04.2001 r.
 55. Posiedzenie sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, Warszawa. 11.04.2001 r.
 56. Spotkanie w Biurze RPO z inicjatywy Stowarzyszenia Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. Hansa Christiana Kofoeda 11.04.2001 r.

- z uczestnikami międzynarodowej konferencji, reprezentującymi Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Gruzji, Mongolii i Ukrainy.
57. Konferencja organizowana przez Fundację Batorego nt. sytuacji mniejszości Romów w Polsce oraz problemów ochrony ich praw, Warszawa. 12.04.2001 r.
 58. Kluby Pracy w Krokowej i Gniewinie. Zapoznanie się z formami przeciwdziałania bezrobociu. 12.04.2001 r.
 59. Konferencja „Edukacja dla rozwoju”, Warszawa. 18.04.2001 r.
 60. Spotkanie organizowane przez MSWiA – omówienie funkcjonującego obecnie systemem opieki w stosunku do małoletnich cudzoziemców. 20.04.2001 r.
 61. Konferencja „Europejski system ochrony praw człowieka” – Łódź. 21.04.2001 r.
 62. Międzynarodowa konferencja naukowa nt. „Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania”, Szczytno. 24-26.04.2001 r.
 63. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika” – spotkanie nt. „Skutki prawne uchylenia przepisu na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego”, Warszawa. 25.04.2001 r.
 64. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Informacja o skargach i wnioskach kierowanych do RPO w sprawach osób należących do mniejszości narodowych, Warszawa. 26.04.2001 r.
 65. III Kongres Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce, Zakopane. 26-27.04.2001 r.
 66. Konferencja nt. „Poza widoczne i niewidoczne granice”, Kraków. 26-28.04.2001 r.
 67. Obchody Europejskiego Dnia Walki z Dyskryminacją Osób Niepełnosprawnych i Dnia Godności Osoby z Niepełnosprawnością 7.05.2001 r.

- Intelektualną.
68. Wykład RPO na zaproszenie Fundacji „Progres & Business” dla delegacji adwokatów z Ukrainy nt. „Rola Trybunału Konstytucyjnego”, Kraków. 7.05.2001 r.
 69. III Forum Społeczeństwo Przeciw Przemocy, Warszawa. 8.05.2001 r.
 70. Narada funkcjonariuszy odpowiedzialnych za załatwianie próśb, skarg i wniosków w sprawach osadzonych w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, Zakopane. 8-10.05.2001 r.
 71. XII Walne Zgromadzenie Związku Banków Polskich – System płatniczy w Polsce, stopień przygotowania sektora finansowego do wymogów UE ze szczególnym uwzględnieniem problemów z zakresu ochrony konsumenta, Warszawa. 9.05.2001 r.
 72. Spotkanie RPO z przedstawicielami Stowarzyszenia Wydawców Polskiej Niezależnej Prasy Lokalnej. 9.05.2001 r.
 73. Spotkanie – narada nt. sposobów monitorowania stanu przestrzegania praw pacjentów i wypracowania modelu działań służących pełnemu poszanowaniu tych praw, Warszawa. 10.05.2001 r.
 74. Konferencja Towarzystwa „Nasz Dom” – Działania RPO na rzecz zmiany i usprawnienia systemu opieki nad dzieckiem, Warszawa. 15.05.2001 r.
 75. Wyjazdowe posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Legnicy. Rozpatrzenie problemów społecznych, kulturalnych i edukacyjnych mniejszości narodowych zamieszkujących w województwie dolnośląskim oraz omówienie polityki władz samorządowych wobec mniejszości narodowych w województwie dolnośląskim, Legnica. 15-17.05.2001 r.
 76. Konferencja nt. „Szanse i zagrożenia pracujących w świetle przemian ustrojowych i rozwoju gospodarki rynkowej”, Warszawa. 16.05.2001 r.

- | | | |
|-----|--|------------------|
| 77. | Posiedzenie sejmowej Komisji Rodziny
nt. „Godność dziecka i ochrona jego praw”,
Warszawa. | 17.05.2001 r. |
| 78. | IX Ogólnopolskie Dni Prawnicze, Gdynia. | 17.05.2001 r. |
| 79. | Finał konkursu „Symulacja Rozprawy przed
Europejskim Trybunałem Praw Człowieka”,
Toruń. | 18-19.05.2001 r. |
| 80. | Seminarium „Karaimi polscy” organizowane
przez Stowarzyszenie Villa Decius w Krakowie
w ramach programu „Mniejszości na co dzień”,
Kraków. | 19.05.2001 r. |
| 81. | Konferencja Sędziów Izby Karnej i Wojskowej
Sądu Najwyższego, Radziejowice k. Warszawy. | 22.05.2001 r. |
| 82. | Spotkanie w Biurze RPO nt. dostępności do
mediów. | 23.05.2001 r. |
| 83. | Spotkanie RPO z przedstawicielami środowisk
naukowych oraz organizacji pozarządowych
w sprawie kształcenia i dokształcania
nauczycieli uczących dzieci romskie. | 24.05.2001 r. |
| 84. | Ogólnopolska konferencja naukowo –
szkoleniowa „Węzłowe problemy ubezpieczeń
zdrowotnych”, Warszawa. | 24-25.05.2001 r. |
| 85. | Konferencja „Bezrobocie wśród kobiet – jak
z tym walczyć”, Warszawa. | 26.05.2001 r. |
| 86. | Konferencja „Absolwent studiów europejskich,
a wyzwania związane z europeizacją polskiego
rynku pracy”, Warszawa. | 28.05.2001 r. |
| 87. | Seminarium nt. procesu wyborczego –
zagadnienia z zakresu prawa wyborczego,
Warszawa. | 29-31.05.2001 r. |
| 88. | Seminarium informacyjne nt. „Standard
świadczeń nabywanych w systemie
powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego”,
Warszawa. | 30.05.2001 r. |
| 89. | Konferencja nt. roli i udziału rodziców
w polskim systemie edukacji w ramach
programu „Edukacja dla rozwoju”, Warszawa. | 31.05.2001 r. |
| 90. | Udział i wygłoszenie wykładu przez pracownika | 1-3.06.2001 r. |

- Biura RPO w szkoleniu Naczelnego Sądu Lekarskiego i Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej nt. „Prawa pacjenta jako część praw człowieka”, Waplewo.
91. Ogólnopolska konferencja „Chory terminalnie jest wśród nas”, Kraków. 2.06.2001 r.
 92. Spotkanie poświęcone ocenie sytuacji żołnierzy zawodowych w następstwie likwidacji jednostek wojskowych i garnizonów w ramach realizacji „Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006”. 4.06.2001 r.
 93. Konferencja „Godność człowieka – kategorią prawa pracy”, Warszawa. 5.06.2001 r.
 94. Posiedzenie sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, Warszawa. 6.06.2001 r.
 95. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Omówienie postulatów zgłaszanych przez mniejszości narodowe na posiedzeniach wyjazdowych Komisji w Legnicy. Rozpatrzenie dezyderatów skierowanych do Ministra Finansów oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie finansowania wydawnictw mniejszości narodowych, Warszawa. 7.06.2001 r.
 96. Seminarium nt. systemów wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w państwach Unii Europejskiej w Polsce, Konstancin. 7-8.06.2001 r.
 97. Sesja jubileuszowa podsumowująca 20-letnią działalność Dortmundzko-Wrocławskiej Fundacji im. Św. Jadwigi oraz Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami, Wrocław. 9.06.2001 r.
 98. Spotkanie z przedstawicielami Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, KRUS, Krajowego Związku Rewizyjnego Inwalidów w sprawie orzecznictwa o niepeł-

- nosprawności i niezdolności do pracy.
99. III Ogólnopolska Prezentacja Projektów pt. „Młodzi Obywatele Działają” 17.06.2001 r.
 100. Ogólnopolska konferencja „Forum powiatowych rzeczników konsumenta”, Warszawa. 18.06.2001 r.
 101. Posiedzenie sejmowych komisji – Komisji Polityki Przestrzennej Budowlanej i Mieszkaniovej, Komisji Polityki Społecznej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nt. rozpatrzenia uchwał Senatu; o dodatkach mieszkaniowych oraz o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Warszawa. 19.06.2001 r.
 102. Spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia i Naczelnej Rady Lekarskiej nt. praw pacjenta w reformowanym systemie ochrony zdrowia oraz orzekania w zakresie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, jak też pozycji lekarza jako świadczeniodawcy. 19.06.2001 r.
 103. Spotkanie z dyrektorami Urzędów Pracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego. 20.06.2001 r.
 104. Uroczystość Mała Szkoła – Wielki Sukces we wsi Ursynów pow. Kozienice. 23.06.2001 r.
 105. Konferencja dot. nowej formuły egzaminów maturalnych i terminu ich wprowadzenia. Uczestniczyli przedstawiciele Parlamentu, Prezydenta RP, MEN, szkół wyższych oraz Obywatelskiego Komitetu Edukacji Narodowej, Warszawa. 26.06.2001 r.
 106. Konferencja Stowarzyszenia „Otwarta Rzeczpospolita” – referat RPO „Granice wolności słowa”, Warszawa. 26.06.2001 r.
 107. W ramach cyklu „Spotkanie u Rzecznika”, spotkanie w Biurze RPO nt. „Tajemnica w społeczeństwie otwartym”, Warszawa. 27.06.2001 r.
 108. Ogólnopolska konferencja „Edukacja dla solidarności społecznej” organizowanej w ramach

- programu „Edukacja dla rozwoju”, Poznań.
109. Spotkanie z okazji Międzynarodowego Dnia Spółdzielczości. 28.06.2001 r.
 110. Spotkanie RPO z przedstawicielami mniejszości ormiańskiej, słowackiej, ukraińskiej i romskiej, Kraków. 29.06.2001 r.
 111. Konferencja z cyklu debaty Edukacja dla Rozwoju – Polska w Unii Europejskiej, Katowice. 2.07.2001 r.
 112. Posiedzenie Prezydium sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – informacja z działalności RPO za 2000 r. – uwagi o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka, Warszawa. 3.07.2001 r.
 113. Posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa – przegląd problemów związanych z działalnością sądownictwa w kontekście realizacji praw obywatelskich, Warszawa. 3.07.2001 r.
 114. Posiedzenie sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, Warszawa. 4.07.2001 r.
 115. Udział RPO w Uroczystości Żałobnej w 60 rocznicę Mordu w Jedwabnem. 10.07.2001 r.
 116. Spotkania RPO z Prezesem Krajowego Urzędu Pracy – aktywne programy wychodzenia z bezrobocia i bezradności. 11.07.2001 r.
 117. Spotkanie RPO z przedstawicielami Związku Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich – bezpłatne poradnictwo prawne. 12.07.2001 r.
 118. Spotkanie RPO z młodzieżą z Mazur – uczestnikami warsztatów edukacyjnych pod hasłem „Rozwijanie samodzielności, przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej młodzieży”. 25.07.2001 r.
 119. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych nt. przyjęcia sprawozdania Komisji z działalności w III kadencji Sejmu, Warszawa. 26.07.2001 r.

- | | | |
|------|--|---------------------------------------|
| 120. | VI Tabor Pamięci Romów (Tarnów, Żabno, Szczurowa) – organizowany przez Naczelną Radę Romów w Polsce i Centrum Kultury Romów w Tarnowie. | 27.07.2001 r. |
| 121. | Seminarium poświęcone rozwojowi programu Mała Szkoła, Kunkowa gm. Uście Gorlickie. | 1-12.08.2001 r. i
12-15.08.2001 r. |
| 122. | Spotkanie z przedstawicielami Centrum im. Adama Smitha nt. skarg obywateli kierowanych do RPO związanych z funkcjonowaniem firm sektora telekomunikacyjnego. | 8.08.2001 r. |
| 123. | Spotkanie w Świętokrzyskim Stowarzyszeniu Pomocy Ofiarom Przestępstw w Kielcach – zapoznanie się z działalnością Stowarzyszenia. | 6.09.2001 r. |
| 124. | Spotkanie z kierownictwem Krajowego Komitetu Wychowania Resocjalizacyjnego w otwockim ognisku wychowawczym nt. środowiskowej opieki profilaktyczno-wychowawczej. | 11.09.2001 r. |
| 125. | Badania terenowe dotyczące przestrzegania praw mniejszości litewskiej do nauczania w języku ojczystym w związku ze zmianą organizacji nauki w Gimnazjum nr 2 w Sejnach. | 12.09.2001 r. |
| 126. | Spotkanie w Biurze RPO z cyklu „Edukacja dla Rozwoju” – zadania edukacyjne państwa niezbędne dla budowy społeczeństwa obywatelskiego, Warszawa. | 12.09.2001 r. |
| 127. | Konferencja nt. „Wizerunek i miejsce osoby psychicznie chorej”, Tworki. | 14-15.09.2001 r. |
| 128. | I część Spotkania Przeglądowego Wymiaru Ludzkiego OBWE nt. „Tolerancja i niedyskryminacja”, Warszawa. | 17-21.09.2001 r. |
| 129. | Konferencja Konstytucjonalistów Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowowschodniej – systemy rządu oraz wolności i prawa człowieka i obywatela w tych częściach świata, Wrocław. | 20-21.09.2001 r. |
| 130. | Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Obornikach Śląskich – zapoznanie się z pracą Ośrodka. | 24.09.2001 r. |
| 131. | II część Spotkania Przeglądowego Wymiaru Ludzkiego OBWE nt. „Prawa człowieka | 24-27.09.2001 r. |

- i kwestie humanitarne”, Warszawa.
132. Spotkanie założycielskie Warszawskiego Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przestępstw pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa. 25.09.2001 r.
 133. Śląska Izba Lekarska w Katowicach – badanie sposobu orzekania w zakresie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. 25-29.09.2001 r.
 134. Posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych – problem mniejszości litewskiej, Warszawa. 27.09.2001 r.
 135. Spotkanie inauguracyjne z okazji otwarcia Warszawskiego Centrum Edukacji Gospodarczej INFOR – „Czy jesteśmy skazani na życie w skorumpowanym świecie?” 2.10.2001 r.
 136. Konferencja naukowa „Problem skargowości w Policji”, Szczytno. 2.10.2001 r.
 137. Konferencja Powiatowych (Miejskich) Rzeczników Konsumentów Województwa Lubuskiego nt. „Praktyczne aspekty działalności rzeczników konsumentów, Gorzów Wlkp. 3.10.2001 r.
 138. Uroczyste otwarcie Europejskiego Kolegium Polskich i Ukraińskich Uniwersytetów w Lublinie. 6.10.2001 r.
 139. Spotkanie w Biurze Porad Psychologicznych, w Mińsku Maz. nt. stworzenia Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przestępstw. 9.10.2001 r.
 140. Warsztaty metodyczne dla wychowawców prowadzących zajęcia wychowania fizycznego i sportowe w Zakładach Karnych i Aresztach Śledczych z osobami pozbawionymi wolności, Kule k. Częstochowy. 9-11.10.2001 r.
 141. Seminarium poświęconym ustawie o dostępie do informacji publicznej, Warszawa. 11.10.2001 r.
 142. Konferencja „Mediacja”, Żory. 13.10.2001 r.
 143. Cykl szkoleniowy dla sędziów, prokuratorów, policjantów oraz wolontariuszy – „Poszaniewanie godności pokrzywdzonego”, Warszawa. 15.10.2001 r.

- | | | |
|------|--|------------------|
| 144. | Udział RPO w sesji Rady Miasta Lublina oraz Instytutu Jana Pawła II Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego nt. „Prymat prawdy nad władzą” Lublin. | 16.10.2001 r. |
| 145. | Konferencja międzynarodowa nt. „Przeciw porzuceniu – rodzice zastępczy nadzieją”, Łędziny. | 16-17.10.2001 r. |
| 146. | Obchody Dnia Edukacji Narodowej – spotkanie z pedagogami zakładów dla nieletnich i pracownikami pedagogicznymi rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych. | 17.10.2001 r. |
| 147. | Spotkanie Świętokrzyskiego Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przepęstw w Kielcach i Niemieckiego Stowarzyszenia Weisser Ring. | 18.10.2001 r. |
| 148. | Seminarium związane z uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej – ocena uchwalonej ustawy w kontekście innych regulacji, dotyczących gwarancji praw obywatelskich i działalności organów władz publicznych, Warszawa. | 18.10.2001 r. |
| 149. | Konferencja Sędziów NSA, Popowo. | 22-24.10.2001 r. |
| 150. | Seminarium „Problemy etyczne w służbie zdrowia”, Warszawa. | 23.10.2001 r. |
| 151. | Udział RPO w uroczystej inauguracji I roku działalności Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, wykład RPO „Moralność i prawo”. | 23.10.2001 r. |
| 152. | Konferencja naukowa „Kultura prawna Polski współczesnej”, Warszawa. | 25.10.2001 r. |
| 153. | Szkoła romska w Suwałkach – współpraca z Kapitułą Konkursu Pro Publico Bono. | 27.10.2001 r. |
| 154. | Spotkanie z wolontariuszami w Wyszku dotyczące założenia Towarzystwa Pomocy Ofiarom Przepęstw. | 7.11.2001 r. |
| 155. | Polsko-francuskie seminarium nt. „Równość szans w dziedzinie kształcenia”, Warszawa. | 7-8.11.2001 r. |
| 156. | Finał Konkursu Pro Publico Bono – Kraków. | 10-11.11.2001 r. |
| 157. | Konferencja „Prawa osób niepełnosprawnych – | 13.11.2001 r. |

- teoria, praktyka, niezbędne działania”,
Warszawa.
158. Konferencja naukowa „Prawa człowieka
w stosunkach międzynarodowych”, Toruń. 15.11.2001 r.
159. Dyskusja panelowa nt. „Aspekty prawne badań
DNA dla celów sądowych”, Kraków. 16.11.2001 r.
160. Konferencja nt. „Poradnictwo obywatelskie
w Polsce. Doświadczenia, perspektywy,
partnerzy, Warszawa. 16.11.2001 r.
161. Finał konkursu „Działaj Lokalnie”. 16.11.2001 r.
162. Walne Zebranie Krajowego Stowarzyszenia
Zawodowych Kuratorów Sądowych, Warszawa. 17.11.2001 r.
163. Konferencja nt. „Konwencja Nr 108 Rady
Europy o ochronie osób w związku
z automatycznym przetwarzaniem danych
osobowych – dziś i jutro”, Warszawa. 19-20.11.2001 r.
164. Konferencja Towarzystwa Pomocy im. Św.
Brata Alberta nt. „Wobec bezdomności”,
Wrocław. 19-20.11.2001 r.
165. Konsultacje terenowe z przedstawicielami Kurii
Diecezjalnej w Tarnowie, władzami samo-
rządowymi powiatu nowosądeckiego i gminy
Łącko w sprawie budowy na osiedlu romskim
w Maszkowicach świetlicy środowiskowej. 19-20.11.2001 r.
166. Konferencja „Ocena stanu przestrzegania praw
ofiar przestępstw oraz niezbędnych działań
w tym zakresie”, Warszawa. 21.11.2001 r.
167. Uroczystość obchodów 20-lecia działalności
Komitetu Ochrony Praw Dziecka. 24.11.2001 r.
168. Sympozjum naukowe nt. „Sytuacja prawna osób
z niepełnosprawnością intelektualną w świetle
standardowych zasad wyrównywania szans”,
Warszawa. 26.11.2001 r.
169. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości
Narodowych i Etnicznych nt. finansowania
i zamierzeń Ministerstwa Edukacji i Sportu
w odniesieniu do szkolnictwa mniejszości
narodowych, Warszawa. 27.11.2001 r.

170. Spotkanie z wolontariuszami we Wrocławiu w sprawie założenia Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przestępstw. 27.11.2001 r.
171. Międzynarodowa konferencja nt. „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie, Warszawa. 28.11.2001 r.
172. Badanie przez pracowników Biura RPO sprawy likwidacji Szkoły Podstawowej w Barłożnie. 28-29.11.2001 r.
173. Sesja poświęcona bezpłatnemu poradnictwu prawnemu dla ofiar przestępstw, Warszawa. 29.11.2001 r.
174. Konferencja Pracowników Ośrodków Interwencji Kryzysowej, Gdańsk. 29-30.11.2001 r.
175. XXX Jubileuszowe międzynarodowe sympozjum nt. „Dziecko krzywdzone”, Warszawa. 30.11-1.12.2001 r.
176. Seminaria pracownika Biura RPO dla słuchaczy Ogólnopolskiego Podyplomowego Studium Prawa Karnego Wykonawczego – „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich RP zmierzająca do eliminowania łamania prawa karnego wykonawczego”, „Instytucje i organizacje międzynarodowe powołane do ochrony praw skazanych”, Wrocław. 3.12.2001 r.
177. Konferencja organizowana przez Fundację Batorego nt. „Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE”, Warszawa. 3.12.2001 r.
178. Spotkanie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dotyczące rozwiązań sprawy ulg w ubezpieczeniach komunikacyjnych dla kombatantów oraz inwalidów wojennych i wojskowych. 4.12.2001 r.
179. Spotkanie RPO z przedstawicielem Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców – ocena stanu przestrzegania praw uchodźców przebywających w Polsce. 4.12.2001 r.
180. Konferencja „Europejska Konwencja Praw Człowieka w polskim systemie prawa 6.12.2001 r.

- wewnętrznego i praktyce państwa”, Warszawa.
181. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych nt. polityki Ministerstwa Kultury wobec mniejszości narodowych, kryteriów podziału i rozliczania środków finansowych na działalność kulturalną organizacji mniejszości narodowych w Polsce, Warszawa. 6.12.2001 r.
 182. Konferencja Oświęcimskiego Centrum Praw Człowieka pod przewodnictwem RPO nt. „Zrozumieć człowieka”, Oświęcim. 6-7.12.2001 r.
 183. Seminarium naukowe „Problemy postępowania dyscyplinarnego w Policji”, Szczytno. 6-7.12.2001 r.
 184. Zjazd Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych. 7.12.2001 r.
 185. Obrady IV Trybunału do Spraw Przemocy wobec Kobiet, Warszawa. 8.12.2001 r.
 186. Spotkanie RPO ze studentami Klinik Prawa UJ. 11.12.2001 r.
 187. Wykład RPO na zaproszenie Korporacji Akademickiej Arkonia – Rola Rzecznika Praw Obywatelskich we współczesnej Polsce, Warszawa. 11.12.2001 r.
 188. IV Ogólnopolskie Forum Prawniczo-Medyczne „Aktualne problemy prawa medycznego”, Warszawa. 11-12.12.2001 r.
 189. Konferencja organizowana przez Europejski Instytut na rzecz Demokracji nt. „Romowie w społeczności lokalnej”, Warszawa. 12.12.2001 r.
 190. Udział RPO w VI Krajowym Zjeździe Lekarzy. 13-15.12.2001 r.
 191. Konferencja „Budowanie lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy wobec kobiet”, Warszawa. 14-15.12.2001 r.
 192. Spotkanie Federacji Polskich Banków Żywności, bilansujących dokonania Federacji w 2001 r. 15.12.2001 r.
 193. Konferencja związana z wychodzeniem z bezdomności oraz usamodzielnienia się sierot – „Dajmy im szansę na godne życie”, Głogów. 19.12.2001 r.

- Zapoznanie się Rzecznika Praw Obywatelskich z praktycznym funkcjonowaniem Mieszkania Integracyjnego w Głogowie dla niepełnosprawnych, b. wychowanków domu dziecka.
194. Spotkanie RPO z przedstawicielami organizacji pozarządowych działającymi na rzecz wychodzenia z bezradności społecznej w „Domu Sierot” Głogów – Brzostów. 19.12.2001 r.
195. Spotkanie RPO z młodzieżą warszawskich liceów ogólnokształcących (reforma szkolnictwa w świetle unormowań konstytucyjnych, nowa matura, ulgi komunikacyjne, poszanowanie praw ucznia, „dobrowolne” opłaty szkolne). 20.12.2001 r.
196. Konwersatorium Katolickiego Ośrodka Informacji i Inicjatyw Europejskich nt. Karty Praw Podstawowych UE – „Invocatio Dei w dokumentach prawnych”, Warszawa. 20.12.2001 r.
197. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych nt. rozpatrzenia informacji Ministerstwa Edukacji i Sportu oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczących finansowania przedsięwzięć na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, Warszawa. 20.12.2001 r.

**Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich
na forum międzynarodowym**

1. Konferencja Niemiecko-Polskiego Związku Prawników oraz spotkanie z Przewodniczącą Komisji Petycyjnej Bundestagu. Berlin 24.01.2001 r.
2. Wizyta w Biurze RPO prof. Wiktora Bojcową z Akademii Prawa Państwowego w Moskwie 29-31.01.2001 r.
3. Wizyta w Biurze RPO szefa misji OBWE w Kijowie oraz przedstawiciela Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE 14.02.2001 r.
4. Wizyta w Biurze RPO Przedstawiciela Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i Stałego Koordynatora Systemu ONZ w Polsce 20.02.2001 r.
5. Międzynarodowe Seminarium ombudsmanów państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego. Kopenhaga 01.03.2001 r.
6. Wizyta w Biurze RPO Rady Ambasady Holandii 07.03.2001 r.
7. Wizyta w Biurze RPO specjalnego Przedstawiciela Prezydenta Federacji Rosyjskiej ds. Przestrzegania Praw Człowieka i Wolności Obywatelskich w Czeczenii 14.03.2001 r.
8. Wizyta studyjna pracowników Biura RPO w Biurze Ombudsmana Unii Europejskiej. Strasbourg 14-15.03.2001 r.
9. Udział Zastępcy RPO w spotkaniu Dumy Obwodu Kaliningradzkiego z okazji inauguracji działalności Komisarza Praw Człowieka Obwodu Kaliningradzkiego. Propozycje wzajemnej współpracy w ramach programu ONZ – UNDP na rzecz rozwoju instytucji demokratycznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz państw WNP. Kaliningrad 15.03.2001 r.
10. Udział RPO w specjalnej sesji Federalnego 22.03.2001 r.

- Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Karlsruhe
11. Wizyta w Biurze RPO Prezesa Sądu Konstytucyjnego Republiki Armenii 26.03.2001 r.
 12. Robocze spotkanie Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej i RPO w sprawie przejść na granicy państwowej Federacji Rosyjskiej i Rzeczypospolitej Polskiej pod hasłem „Granica nie musi dzielić”
– podpisanie memorandum o współpracy pomiędzy Pełnomocnikiem ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej i Rzecznikiem Praw Obywatelskich 27-28.03.2001 r.
 13. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli OECD związana z przeglądem reformy regulacji prawnych 5.04.2001 r.
 14. Wyjazd pracowników Biura RPO do Republiki Czech – zapoznanie się z czeskim systemem penitencjarnym. Brno 8.12.04.2001 r.
 15. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych z Gruzji, Mongolii i Ukrainy, uczestników konferencji nt. „Tymczasowe aresztowanie w Polsce – zagadnienia procesowe i penitencjarne” 11.04.2001 r.
 16. Spotkanie Międzynarodowego Komitetu Koordynacji Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ICC) oraz posiedzenie Komisji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. Genewa 17-19.04.2001 r.
 17. Wizyta w Biurze RPO przedstawicielki Europejskiego Centrum Badań Porównawczych Polityki Rządowej i Organów Władzy Publicznej Europy Środkowej i Wschodniej z Berlina 19.04.2001 r.
 18. Seminarium „Ombudsman a prawo Unii Europejskiej” organizowanym przez Ombudsmana Rumunii i Radę Europy. Bukareszt 21.24.04.2001 r.

19. Wizyta w Biurze RPO Zastępcy Ombudsmana Republiki Czeskiej 8.05.2001 r.
20. Wizyta w Biurze RPO delegacji adwokatów z Ukrainy, gości Fundacji „Progress and Business” 11.05.2001 r.
21. Seminarium nt. utworzenia instytucji ombudsmana w Republice Azerbejdżanu organizowanym przez UNDP i Parlament Republiki Azerbejdżanu. Baku 14.05.2001 r.
22. Seminarium zorganizowane przez RPO nt. „Pozycja ustrojowa Ombudsmana w systemie organów państwa” z udziałem Kontrolerów Sejmowych i przedstawicieli Komisji Praw Człowieka Sejmu Republiki Litwy. Kraków 14.15.05.2001 r.
23. Wizyta w Biurze RPO Komisarza ds. Rozwoju Demokracji Rady Państw Morza Bałtyckiego 15.05.2001 r.
24. Seminarium „Probacja i kary alternatywne – represja kontra rehabilitacja i resocjalizacja”, organizowanym przez Duński Komitet Helsiński. Kopenhaga 15.23.05.2001 r.
25. Spotkanie przeglądowe projektu Rady Europy „Pakt Stabilności dla Europy Środkowej i Wschodniej” nt. krajowych instytucji praw człowieka, w tym instytucji ombudsmanskich. Strasbourg 16-17.05.2001 r.
26. Wizyta w Biurze RPO Rzecznika Praw Człowieka i Osób Niepełnosprawnych Australii 24.05.2001 r.
27. Konferencja ombudsmanów Europy Środkowo-Wschodniej organizowana przez RPO i Rzecznika Praw Człowieka Rady Europy w sprawie nielegalnej migracji oraz sytuacji Romów. Warszawa 28.29.05.2001 r.
28. Konferencja nt. „Utworzenia i statusu instytucji ombudsmana w systemie prawnym Republiki Słowacji. Bratysława 28-29.05.2001 r.
29. Wizyta w Biurze RPO uczestników konferencji Ombudsmanów państw Europy Środkowowschodniej 29.05.2001 r.

- | | | |
|-----|---|---|
| 30. | Posiedzenie Podkomitetu Praw Człowieka
Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.
Salzburg | 30.05.2001 r. |
| 31. | Wizyta w Biurze RPO delegacji pracowników
Służby Więziennej Republiki Azerbejdżanu | 22.06.2001 r. |
| 32. | Wizyta w Biurze RPO wiceministra Spraw
Społecznych Jugosławii wraz z grupą ekspertów | 22.06.2001 r. |
| 33. | Wizyta w Biurze RPO doradcy ONZ (UNDP)
ds. metod zapobiegania HIV/AIDS | 26.06.2001 r. |
| 34. | Spotkanie w Biurze RPO z konsultantem
Europejskiego Centrum Praw Romów (ERRC)
z Budapesztu | 26.06.2001 r. |
| 35. | Wyjazd pracownika Biura RPO w charakterze
eksperta do Biura Ombudsmana w Kosowie | 01-08.07.2001 r. |
| 36. | Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli więzien-
nictwa z Kazachstanu w ramach programu
organizacji „Penal Refor International” | 06.07.2001 r. |
| 37. | Warsztaty nt. „Model instytucji ombudsmana
dla Federacyjnej Republiki Jugosławii. Belgrad | 09-10.07.2001 r. |
| 38. | Wizyta w Biurze RPO członków Komisji
Petycji Bundestagu – problemy mniejszości
niemieckiej w Polsce, sposoby rozpatrywania
przez Komisję i RPO skarg obywateli, zasady
i warunki wypłaty emerytur i rent niemieckich
obywatelom RP | 18.07.2001 r. |
| 39. | Wizyta w Biurze RPO delegacji ekspertów
więziennictwa z Białorusi, gości Polskiego
Stowarzyszenia Edukacji Prawnej oraz
Organizacji Bezpieczeństwa w Europie | 18.07.2001 r.
25.07.2001 r.
09.08.2001 r. |
| 40. | Wizyta w Biurze RPO przedstawicielek
organizacji pozarządowych z Azerbejdżanu,
Gruzji i Armenii | 07.08.2001 r. |
| 41. | Wizyta RPO w Izraelu – funkcjonowanie urzędu
Ombudsmana Izraela, sytuacja i problemy
miejscowej Polonii | 03-05.09.2001 r. |
| 42. | Wizyta w Biurze RPO Przewodniczącego
Europejskiego Instytutu Ombudsmana | 13.09.2001 r. |
| 43. | Wystąpienie RPO na forum warszawskiego | 19.09.2001 r. |

- spotkania OBWE – doświadczenia RPO
w zakresie ochrony praw człowieka, ze
szczególnym uwzględnieniem problemów
związanych z procesami transformacji
społeczno-gospodarczej
44. Wizyta w Biurze RPO zastępcy Ombudsmana
Gruzji 20.09.2001 r.
 45. Konferencja Sekcji Niemieckiej
Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników
– RPO przedstawił ocenę Karty Praw
Podstawowych Unii Europejskiej z punktu
widzenia polskiego prawnika. Berlin 21.09.2001 r.
 46. Uroczyste Zgromadzenie Sędziów Trybunału
Konstytucyjnego Austrii – „Ombudsman jako
organ konstytucyjny w polskim systemie
prawnym”. Wiedeń 01-02.10.2001 r.
 47. Wizyta w Biurze RPO sędziów i prokuratorów
z Kosowa i Litwy – metody współpracy RPO
z instytucjami wymiaru sprawiedliwości
w zakresie kształtowania polskiego
ustawodawstwa jak też podnoszenia kultury
prawnej społeczeństwa 9.10.2001 r.
 48. Wizytacja przez Zastępcę RPO polskich
jednostek wojskowych SFOR w Bośni-
Hercegowinie, KFOR w Kosowie – zapoznanie
się z warunkami życia i służby oraz ocena stanu
przestrzegania praw i wolności obywatelskich 11-17.10.2001 r.
 49. Projekt „Limousin 2001 – Trzeci Sektor
w Budowaniu Europejskiego Partnerstwa”,
organizowanym przez Regionalne Centrum
Informacji i Wspomagania Organizacji
Pozarządowych”. Limousin (Francja) 21-27.10.2001 r.
 50. Wizyta w Biurze RPO Parlamentarnego
Adwokata (Ombudsmana) Republiki Mołdowy
wraz z delegacją 24-27.10.2001 r.
 51. Międzynarodowa konferencja – nt.
„Podstawowych problemów konstytucyjnych
w krajach Europy Wschodniej i Zachodniej 25-27.10.2001 r.

- w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej”.
Regensburg (Niemcy)
52. Międzynarodowa konferencja pt. „Bogactwo Nowej Europy – wkład Wschodu”. Wiedeń 08-09.11.2001 r.
 53. Międzynarodowa konferencja „Kongres Burmistrzów Europy”. Innsbruck 09.10.11.2001 r.
 54. Konferencja – „Relacje między instytucją ombudsmana a wymiarem sprawiedliwości”. Ljubljana 12-13.11.2001 r.
 55. Konferencja „Współpraca ombudsmanów ze wspólnotami Romów, Cyganów w Europie Środkowej i Wschodniej. Strasbourg 19-20.11.2001 r.
 56. Wizyta w Biurze RPO Zastępcy Ombudsmana Republiki Uzbekistanu wraz z delegacją 19-21.11.2001 r.
 57. Spotkanie RPO z delegacją przedstawicieli szkół i samorządów wiejskich z okręgu lwowskiego 21.11.2001 r.
 58. Obrady VII Okrągłego Stołu Rady Europy z udziałem Europejskich Ombudsmanów. Zurich 21-23.11.2001 r.
 59. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Równych Szans Republiki Litewskiej wraz z delegacją 13.12.2001 r.
 60. Wizyta w Biurze RPO stażystów z Uzbekistanu i Republiki Litewskiej – gości Instytutu na rzecz Demokracji w Europie 13.12.2001 r.