

Data publikacji: 30-07-2010



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 28 lipca 2010 r.

Druk nr 944

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Irena LIPOWICZ**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam: „Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2009 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”.

Opracowanie zostało przygotowane i ostatecznie zatwierdzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dr Janusza Kochanowskiego, którego kadencja została przerwana w dniu 10 kwietnia 2010 r. z powodu tragicznej śmierci w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem, w związku z tym przedkładam je bez późniejszych zmian.

Łączę wyrazy najwyższego szacunku

(-) Irena Lipowicz

INFORMACJA
o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2009
oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka
i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483 z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela 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 i z 2007 r. Nr 25, poz. 162), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

Wprowadzenie	10
I. Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ ochrony prawnej.....	17
II. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego; wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji.....	22
III. Działalność międzynarodowa RPO w 2009 r.	27
1. Aspekty międzynarodowe w wystąpieniach generalnych.....	27
A. Prawa człowieka w Federacji Rosyjskiej	27
B. Prawa Polaków za granicą.....	28
C. Działania RPO na rzecz zapewnienia przestrzegania praw jednostek wynikających z prawa Unii Europejskiej	30
2. Działania międzynarodowe w sprawach indywidualnych	36
3. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi ombudsmenami	38
A. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE ...	38
B. Projekt współpracy bilateralnej z ombudsmanem Ukrainy.....	41
IV. Działania podejmowane dla ochrony konkretnych praw i wolności.....	43
1. Prawo do dobrej legislacji.....	43
2. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki.....	50
A. Sądownictwo i prokuratura	50
B. Zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych.....	55
C. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	58
D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego.....	63
E. Prawo do obrony	66
F. Koszty postępowania	68
G. Bezpłatne poradnictwo prawne.....	73

H. Przewlekłość postępowań	74
I. Represje ze strony organów państwa w latach 1944–1989	76
J. Procedura sądowoadministracyjna.....	77
3. Wolność osobista	81
4. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.....	87
5. Ochrona praw ofiar przestępstw	100
6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli	114
A. Wolność słowa i prawo do informacji.....	114
B. Przeciwdziałanie dyskryminacji	115
C. Wolność prasy	128
D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	131
E. Prawa wyborcze	136
F. Prawa obywateli do występowania z inicjatywą obywatelską	141
7. Rozbieżności w stosowaniu prawa	143
8. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną	159
9. Zagadnienia z zakresu prawa pracy	163
A. Obowiązki pracodawcy i pracownika	163
B. Bezpieczeństwo pracy.....	164
C. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia.....	166
D. Bezrobocie	169
E. Choroby zawodowe	170
F. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy	171
G. Urzędnicy państwowi i samorządowi.....	178
H. Nauczyciele i pracownicy nauki	185
I. Ochrona pracowników	189
J. Zatrudnianie cudzoziemców.....	190
10. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu	193
11. Polacy za granicą	212
12. Zabezpieczenie społeczne	217

A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości	217
B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym	231
C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna	235
13. Ochrona zdrowia	240
A. Prawo do życia	240
B. System ochrony zdrowia	241
C. Ochrona praw pacjentów	255
14. Ochrona praw rodziny	269
A. Świadczenia rodzinne	269
B. Alimenty	278
C. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem	283
D. Placówki opiekuńczo – wychowawcze	284
15. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	286
16. Prawo do nauki	291
A. Realizacja obowiązku szkolnego	291
B. Prawa ucznia	292
C. Edukacja przedszkolna	293
D. Edukacja szkolna	297
E. Szkolnictwo wyższe	298
F. Wypoczynek dzieci i młodzieży	300
17. Ochrona środowiska	302
18. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	311
A. Prawa właścicieli lokali	311
B. Ochrona praw lokatorów	314
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	316
D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	323
E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego	329
F. Sprawy dostaw energii	330
19. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych	332
A. Gospodarka nieruchomościami	332
B. Ochrona praw majątkowych	336

C. Prawo budowlane	342
D. Prawo wodne.....	344
20. Egzekucja świadczeń	347
21. Ochrona konsumentów.....	350
A. Usługi bankowe.....	350
B. Usługi przewozowe	354
C. Usługi pocztowe.....	355
D. Ubezpieczenia	356
E. Inne	357
22. Problematyka danin publicznych	359
A. Ordynacja podatkowa	359
B. Podatek dochodowy od osób fizycznych.....	360
C. Podatek od towarów i usług	364
D. Podatek od czynności cywilnoprawnej	368
E. Opłata abonamentowa.....	369
23. Ruch drogowy	371
24. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	376
A. Wykonywanie kar i środków karnych.....	376
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....	392
C. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności .	399
25. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	404
A. Zawodowa służba wojskowa	404
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych.....	413
C. Kwalifikacja wojskowa.....	427
D. System emerytalny służb mundurowych	429
E. Inne zagadnienia.....	431
26. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych.....	434
27. Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu i bezradności społecznej	441

V. Zespoły eksperckie	444
VI. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO	460
1. Zespół Terenowy we Wrocławiu	460
2. Zespół Terenowy w Gdańsku	462
3. Zespół Terenowy w Katowicach	463
4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Zespoły Terenowe	464
VII. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	468
1. Godność	468
2. Wolność	469
A. Wolność słowa i badań naukowych	469
B. Prawa osób pozbawionych wolności	471
C. Krajowy Mechanizm Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu	475
3. Prawda	478
A. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich przed Trybunałem Konstytucyjnym	478
B. Prawo do informacji	481
4. Sprawiedliwość	484
A. Prawo do ochrony zdrowia	484
B. Ubóstwo oraz wykluczenie społeczne	491
5. Międzynarodowe aspekty praw człowieka	492
6. Zagrożenia dla niezależnej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich w państwie prawa	493
VIII. Ocena przestrzegania praw dziecka w Polsce po 20 latach od przyjęcia Konwencji o Prawach Dziecka	501
1. Prawo do życia i ochrony zdrowia	502
A. Umieralność niemowląt oraz dzieci i młodzieży w wieku 1-19 lat	503

B. Opieka zdrowotna nad matką i małym dzieckiem.....	503
C. Opieka profilaktyczno - lecznicza nad uczniami	504
D. Lecznictwo pediatryczne.....	504
2. Prawo do edukacji	506
A. Dylematy kształcenia integracyjnego.....	506
B. Problemy w dostępie do edukacji przedszkolnej	508
C. Trudności w realizacji zadań z zakresu prowadzenia oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysu.	509
D. Praktyczne aspekty przestrzegania zakazu ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka w polskich placówkach oświatowych.....	510
3. Prawo dziecka do podmiotowości, tożsamości i życia w rodzinie	511
A. Realizacja postanowień Konwencji o prawach dziecka w świetle nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 6 listopada 2008 r. – wybrane zagadnienia	511
B. Dobro dziecka w sprawach dotyczących ograniczenia władzy rodzicielskiej – aspekty praktyczne	514
C. Uwagi praktyczne dotyczące cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę	518
4. Prawo do godziwych warunków socjalnych.....	519
A. Warunki życia i rozwoju dzieci w Polsce - juvenilizacja polskiej biedy.....	520
B. Praktyczne aspekty stosowania ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej	520
5. Prawo do bezpiecznego rozwoju.....	522
A. Urazy niezamierzone	522
B. Przemoc wobec dzieci	522
C. Zwalczanie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....	529
D. Małoletni cudzoziemcy w procedurze deportacyjnej i uchodźczej.....	532
Załączniki.....	536
Załącznik Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne	536
Załącznik nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	552
Załącznik nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO.....	595

Załącznik nr 4 - Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO.....	598
Załącznik nr 5 - Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów.....	602
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne.....	603
Załącznik nr 6 - Kasacje w sprawach karnych.....	605
Załącznik nr 7 - Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.....	607
Załącznik nr 8 - Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	611
Załącznik nr 9 - Przystąpienie do postępowania sądowego	612
Załącznik nr 10 - Wystąpienia legislacyjne.....	614
Załącznik nr 11 - Opinie i stanowiska.....	615
Załącznik Nr 12 - Pozostałe wystąpienia	616
Załącznik Nr 13 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	617
Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym.....	626

Wprowadzenie

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

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

Rzecznik podejmuje działania nie tylko wtedy, kiedy konkretna osoba o to wnioskuje, ale także wtedy, gdy stwierdza systemowe naruszanie (bądź możliwość naruszenia) wolności i praw jednostki. W związku z rozpatrywanymi sprawami może przedstawiać oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

W zakresie wystąpień problemowych o charakterze systemowym oraz szczególnych środków zaskarżenia Rzecznik wniósł w 2009 r. 555 wystąpień problemowych (w 2008 r. – 646), w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej - 197 (w 2008 r. – 300)

W roku 2009 liczba wystąpień problemowych zmniejszyła się o 91 (14%) w stosunku do roku 2008.

Istotną przyczyną tego stanu rzeczy była konieczność prowadzenia ok. 25% wystąpień generalnych z roku 2008. W wielu sprawach o charakterze systemowym prowadzono długotrwałą korespondencję z ministrami, których poglądy były – z różnych przyczyn – sprzeczne z racjami Rzecznika. Do wielu adresatów były kierowane liczne monity o udzielenie odpowiedzi.

Również niższa od ubiegłorocznej liczba wystąpień o podjęcie inicjatywy ustawodawczej była spowodowana intensywnym monitorowaniem wniosków wniesionych do rządu i Parlamentu w roku 2008. Typową reakcją na wskazania przez Rzecznika zakresu zmian złego prawa były optymistyczne zapowiedzi uwzględnienia propozycji w opracowywanych projektach, niestety, najczęściej, bez pokrycia w praktycznych działaniach.

Prowadząc samodzielnie sprawę Rzecznik dysponuje szeroką gamą środków służących zbadaniu sprawy. W szczególności może: zbadać, nawet bez

uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy, żądać przedłożenia informacji o stanie prowadzonej sprawy, żądać do wglądu w swoim Biurze akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, zlecać sporządzanie ekspertyzy i opinii.

Jeżeli Rzecznik stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa, wówczas może zwrócić się do właściwego organu o załatwienie sprawy zgodnie z obowiązującym prawem. Może również wystąpić do organu nadrzędnego nad organem naruszającym prawo z wnioskiem o zastosowanie środków nadzorczych. Organ nadrzędny jest zobowiązany w ciągu 30 dni poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W wypadku, gdy Rzecznik stwierdził, że prawo wciąż jest naruszane, może wystąpić do odpowiedniej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

W roku 2009 wpływ listów w sprawach indywidualnych wyniósł 65 208, w tym 31 406 nowych spraw i był o 6% wyższy od wpływów w roku 2008.

Przyjętych zostało 6 758 interesantów, udzielono 22 960 porad telefonicznych.

Rozpatrzono 37 069 nowych spraw, z których podjęto do prowadzenia 12 966 spraw (35%).

Liczba spraw zakończonych z rezultatem pozytywnym wyniosła 2 371 spraw tj. 19,3%. Wskaźnik ten był niższy od osiągniętego w roku 2008 (22,7%) ze względu na znacznie zwiększoną liczbę spraw (o 2 586), w których udzielono wyjaśnień i wskazano przysługujące środki prawne (w 22 223 sprawach). Do tej kategorii odpowiedzi nie stosuje się kryterium skuteczności, choć z listów wynika, że bardzo wiele spraw zostało pozytywnie zakończonych w wyniku porady udzielonej przez Rzecznika.

Rzecznik, podejmując sprawy do prowadzenia, prowadzi je konsekwentnie, wymieniając liczną korespondencję z pogłębioną argumentacją. Absorbuje to czas w sposób wręcz uniemożliwiający zaangażowanie w nowe problemy, z reguły dotyczące działalności tych samych resortów, do których wcześniej kierowane były nieskuteczne wystąpienia.

W roku 2009 Rzecznik rozpoczął dokumentowanie przebiegu współpracy z rządem w sprawach o najwyższym priorytecie społecznym – tzw. „Białe księgi” – o treści wystąpień i reakcjach na nie - zostały opracowane w zakresie ochrony zdrowia, ochrony praw dziecka oraz w przygotowaniu przestrzegania zakazu dyskryminacji, realizacji prawa do sądu i sprawiedliwego orzecznictwa sądowego.

Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o następczą kontrolę konstytucyjności prawa. Może również wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wadliwość aktu prawa miejscowego.

Sprawą kluczową z punktu widzenia ochrony praw jednostki, bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego jest zapewnienie właściwego działania organów władzy publicznej. Rzecznik może wystąpić do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów. Występuje również do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Obok środków prawnych o charakterze interwencyjnym, Rzecznik dysponuje środkami o charakterze procesowym. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może: żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o postępowania ścigane z urzędu; zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego; wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu; wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego; zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej; żądać wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny organowi, który nie wykonał w całości lub w części wyroku sądu; wnieść o wszczęcie postępowania egzekucyjno-administracyjnego w celu wymuszenia wykonania decyzji lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa; żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, wystąpić z wnioskiem o uchylenie prawomocnego orzeczenia w postępowaniu o wykroczenia; żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

W roku 2009 Rzecznik skierował:

- 14 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa z Konstytucją;
- 12 wniosków o przystąpienie do skargi konstytucyjnej;
- 43 kasacje do Sądu Najwyższego;
- 14 skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych;
- w 8 sprawach przystąpił do postępowania sądowego i admin.;

oraz skierował 6 pytań prawnych do Sądu Najwyższego.

Rzecznik, nie posiadając formalnie prawa inicjatywy legislacyjnej, wyposażony jest w prawo tzw. inspiracji ustawodawczej. Z prawa tego Rzecznik obecnej kadencji korzysta w o wiele szerszym zakresie niż zwykle się to czynić poprzednio.

Skuteczność tego typu wystąpienia zależy od woli jego adresata oraz możliwości organizacyjnych i finansowych zaaplikowania standardów rekomendowanych przez Rzecznika.

Środkiem kontroli aktów prawnych jest prawo zwrócenia się przez Rzecznika do organu nadrzędnego nad wydającym akt prawny, z wnioskiem o jego uchylenie.

Reforma procesu stanowienia prawa w Polsce jest priorytetem w dążeniu Rzecznika do koniecznego ograniczenia jurydyzacji życia, czyli regulowania przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny.

Nadmiar regulacji prowadzi do zakłócenia potrzebnej symbiozy, jaka powinna występować pomiędzy prawem państwowym, a regulującym rozmaite sfery życia codziennego pierwotnym *interactional law*, obyczajami czy zwykłą moralnością.

Prawo pozytywne, którego zaletami jest elastyczność i większa określoność, ze względu na ilość obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, zatraciło funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania.

Konieczność podniesienia jakości stanowionego prawa jest niekwestionowana. Występujące obecnie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez organ, który będzie dokonywał jej *prewencyjnie*, na początku procesu legislacyjnego. Takim organem, w myśl projektu Rzecznika, powinna być Rada Stanu, jako konstytucyjny organ opiniujący projekty aktów normatywnych oraz sprawujący swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa, będący obligatoryjnym uczestnikiem procesu legislacyjnego.

Podstawowe założenia systemowych rozwiązań, które leżą u podstaw rzecznikowskiej koncepcji utworzenia Rady Stanu to przeciwdziałanie nadmiernej jurydyzacji poprzez szeroko zakrojony zabieg deregulacji, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (na wzór funkcjonującej w UE) oraz

kontroli następcej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. Trzeci czynnik to przyjęcie zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna ona mieć zastosowanie w szczególności w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Projekt ustawy o Radzie Stanu został zaprezentowany w środowisku prawniczym w 2008 roku. W wystąpieniach kierowanych w 2009 roku do Prezesa Rady Ministrów i organów rządowych odpowiedzialnych za legislację Rzecznik informował o swoich działaniach na rzecz reformy systemu stanowienia prawa, deklarując gotowość do udziału w pracach nad jej przygotowaniem.

W ocenie Rzecznika drogą do skutecznego zabezpieczenia prawa obywateli do dobrej legislacji jest współpraca wszystkich organów władzy oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie sposób zgodzić się z opinią wyrażoną przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z 4 listopada 2009 r., że wnioski Rzecznika o pilne usprawnienie procesu legislacyjnego i podniesienie jakości stanowionego prawa nie mieszczą się w katalogu wolności i praw obywateli, których ochronę Konstytucja RP przypisała Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Jubileusz XX-lecia Konwencji o prawach dziecka, przypadający 20 listopada 2009 r. był dobrą okazją do dokonania przez Rzecznika wnikliwej oceny całokształtu polityki państwa wobec dzieci. Spośród trzech publikacji, wydanych przez Rzecznika w 2009 r. – „Migracje zagraniczne a polityka rodzinna (Biuletyn RPO Nr 66), „Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski”(Biuletyn RPO Nr 67) oraz „Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski” (Biuletyn RPO Nr 68), szczególnie ta ostatnia wnosi do debaty na temat ochrony dzieci istotną wartość, jaką tworzy podejście do tematu od strony praw człowieka. Takie podejście wymusza bowiem z jednej strony ocenę efektów działań podejmowanych na rzecz dzieci przez odpowiednie instytucje i organy, a z drugiej strony kładzie nacisk na konieczność uzyskania wiarygodnych danych co do stopnia wypełniania podstawowych praw w odniesieniu do konkretnego dziecka, a także do całej populacji wieku rozwojowego.

Podejście od strony praw człowieka pozwala na ocenę, czy prawa dzieci są naruszone i kto jest odpowiedzialny za niewypełnianie praw zapisanych w ustawie zasadniczej oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych.

Ocena przestrzegania praw dziecka stanowi samodzielny rozdział w niniejszej Informacji.

Rok 2009 był drugim rokiem doświadczeń Rzecznika w realizacji postanowień Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Funkcja Krajowego Mechanizmu Prewencji, powierzona Rzecznikowi przez polski rząd, była wykonywana w zakresie ograniczonym wysokością środków finansowych, przyznanych przez Sejm w budżecie Rzecznika na 2009 r. Poziom realizacji tego zadania był niższy od zakładanego – w stosunku do wartości docelowej 120 miejsc objętych wizytacją, wartość uzyskana wyniosła 106 miejsc. Coroczne ograniczenia finansowe na działalność Rzecznika powodują zaburzenie wieloletniego planowania w zakresie wizytacji prewencyjnych każdej z 1000 jednostek – miejsc pozbawienia wolności.

Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji za rok 2009 został przygotowany w formie dodatku do niniejszej Informacji oraz odrębnej publikacji w serii Biuletyn RPO – źródła, z tłumaczeniem na język angielski.

Wyjątkowe znaczenie dla upowszechniania przez Rzecznika międzynarodowych standardów praw człowieka ma realizacja unijnego projektu o współpracy w ramach „Partnerstwa Wschodniego”.

Charakterystyczne dla działalności Rzecznika, jako konstytucyjnego organu demokratycznego państwa, jest podejmowanie działań związanych z ochroną praw człowieka w innym krajach. Rzecznik wychodzi nie tylko z założenia, że prawa człowieka są niepodzielne, ale ponadto wyznaczają one standardy panujące w całej Unii Europejskiej i Radzie Europy, których to organizacji Polska jest członkiem. Dlatego łamanie praw człowieka w innych państwach może stanowić zagrożenie dla ich realizacji również w naszym kraju. W ostatnim czasie Rzecznik kierował liczne wystąpienia, w tym do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w związku ze stanem przestrzegania praw człowieka w Federacji Rosyjskiej oraz Republice Białorusi. Ponadto w roku 2009 Rzecznik realizował projekt bilateralnej współpracy z Ombudsmanem Ukrainy na rzecz umacniania demokracji oraz zwiększenia ochrony praw człowieka w Europie Środkowej, a na 2010 r. planowana jest realizacja programu „Partnerstwo dla praw człowieka – Polska – Gruzja – Mołdowa”.

Wskazane działania wyznaczyły wschodni kierunek współpracy zagranicznej Rzecznika, a sztandarową ideą w tej dziedzinie stał się autorski program Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego na

rzecz poszanowania praw człowieka w państwach Europy Wschodniej mających w perspektywie akcesję do Unii Europejskiej. Program ten zadebiutował w 2009 r. uzyskując szerokie uznanie na arenie międzynarodowej. Obecnie realizowany jest we współpracy z Mediatorem Republiki Francuskiej, a jego uczestnikami są ombudsmeni Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy. Do współpracy zaproszony został także przedstawiciel Białorusi.

Projekt przygotowany przez Rzecznika zyskał uznanie i poparcie Prezydenta, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Doskonale wpisuje się on w założenia i cele europejskiego Partnerstwa Wschodniego, czyli planu zacieśniania współpracy Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami dla wspierania demokratycznych przemian, promocji idei praw człowieka oraz społeczeństwa obywatelskiego. Podzielając te wartości, plan współpracy Ombudsmanów zakłada także wzmocnienie zdolności ich urzędów do partycypacji w budowie demokratycznych państw prawa, przewiduje wsparcie dla instytucji wymiaru sprawiedliwości, organizacji pozarządowych oraz krajowych mechanizmów prewencji, a także umacnianie wolności słowa i wolnych mediów w państwach wschodnich.

Dotychczasowa współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego zaowocowała m.in. zorganizowaniem warsztatów dla przedstawicieli urzędów ombudsmanskich, podczas których dyskutowano nad stanem – jak się okazuje niezadowolającym – przestrzegania praw i wolności człowieka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Natomiast w grudniu 2009 r. w Warszawie odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Praw Obywatelskich Partnerstwa Wschodniego, która przyjęła deklarację na rzecz dalszego zacieśnienia współpracy Ombudsmanów. Wskazane zostały węzłowe tematy wymagające kompleksowej analizy w ciągu najbliższych lat wspólnej działalności: prawo do solidarności – rok 2010, prawo do sądu – rok 2011, prawo do skutecznej administracji oraz informacji – rok 2012.

Niewątpliwie działalność Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego wpływa na umacnianie idei społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej. Ponadto realizacja przyjętych założeń powinna w efektywny sposób przyczynić się do promocji wizerunku Polski jako kraju propagującego wartości demokratyczne wśród wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej. Wizerunku zgodnego z naszą tradycją, którą dzielić powinniśmy się z mniej doświadczonymi demokracjami.

I. Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ ochrony prawnej

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został ustanowiony w Polsce w 1987 r. Obecnie jego ustrój, zakres kompetencji i sposób funkcjonowania regulują przede wszystkim Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich².

Rzecznik jest organem państwa niezawisłym i niezależnym od innych podmiotów. Jego wyboru dokonuje Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję, z możliwością jednorazowego ponownego wyboru. Przed Sejmem i Senatem Rzecznik zdaje sprawę ze swej działalności. W tym celu corocznie przedstawia im Informację roczną o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być także zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Z powodów prawnie określonych, Sejm może odwołać Rzecznika przed upływem kadencji.

W celu zapewnienia funkcjonalnej niezawisłości Rzecznika nie może on zajmować innego stanowiska (z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej) i wykonywać innych zajęć zawodowych. Nie może również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Ustrojowym zadaniem RPO jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Przedmiotem jego działalności są wszelkie naruszenia wolności i praw jednostki, we wszystkich sferach życia społecznego. Rzecznik strzeże wolności i praw każdego, kto podlega prawu Rzeczypospolitej Polskiej. Ochroną objęto wolności i prawa tak obywateli polskich, cudzoziemców, jak i bezpaństwowców. Objęto nią również wolności i prawa osób prawnych i podmiotów nie mających osobowości prawnej.

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.

Kontroli RPO podlegają wszelkie akty władzy publicznej (z wyłączeniem nieprawomocnych orzeczeń sądów), takie jak akty normatywne, decyzje w sprawach indywidualnych czy nawet konkretne czynności. Prowadzona przez Rzecznika kontrola obejmuje tak działania, jak i bezczynność organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Oprócz charakteru następczego może ona także polegać na prowadzeniu działań zapobiegających naruszeniu wolności lub praw jednostki.

Dostęp do Rzecznika jest odformalizowany i bezpłatny. Rzecznik może podjąć sprawę z własnej inicjatywy, jak i na wniosek innych podmiotów. Można do niego występować listownie, internetowo czy telefonicznie, tak we własnej sprawie, jak na rzecz innych osób.

Choć każdy może wystąpić do Rzecznika o pomoc w ochronie wolności lub praw, o tyle nie musi on podjąć każdej zgłoszonej mu sprawy, nawet jeśli mieści się w zakresie jego działania. Podjęcie lub niepodjęcie konkretnej sprawy, jak również sposób jej podjęcia, jest pozostawione do swobodnego uznania Rzecznika. Po zapoznaniu się z wnioskiem, Rzecznik może poprzestać na pouczeniu wnioskodawcy (osoby, której sprawa dotyczy) o przysługujących środkach działania. Może również przekazać sprawę według właściwości albo podjąć sprawę do samodzielnego prowadzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania nie tylko wtedy, kiedy konkretna osoba o to wnioskuje, ale także wtedy, gdy stwierdza systemowe naruszanie (bądź możliwość naruszenia) wolności i praw jednostki. W związku z rozpatrywanymi sprawami może przedstawiać oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

Prowadząc samodzielnie sprawę Rzecznik dysponuje szeroką gamą środków służących zbadaniu sprawy. W szczególności może: zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy, żądać przedłożenia informacji o stanie prowadzonej sprawy, żądać do wglądu w swoim Biurze akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Jeżeli Rzecznik stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa, wówczas może zwrócić się do właściwego organu o załatwienie sprawy zgodnie z obowiązującym prawem. Może również wystąpić do organu nadrzędnego nad

organem naruszającym prawo z wnioskiem o zastosowanie środków nadzorczych. Organ nadrzędny jest zobowiązany w ciągu 30 dni poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W wypadku, gdy Rzecznik stwierdził, że prawo wciąż jest naruszane, może wystąpić do odpowiedniej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

Szczególnym rodzajem środków interwencji podejmowanych w sprawach indywidualnych jest działalność Rzecznika jako Krajowego Mechanizmu Prewencji. Został on ustanowiony na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), przyjętego 18 grudnia 2002 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. W charakterze Krajowego Mechanizmu Prewencji Rzecznik regularnie wizytuje miejsca zatrzymań w celu zapobiegania torturom oraz innemu niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu.

Obok środków prawnych o charakterze interwencyjnym, RPO dysponuje środkami o charakterze procesowym. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może: żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o postępowania ścigane z urzędu; zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego; wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu; wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego; zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej; żądać wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny organowi, który nie wykonał w całości lub w części wyroku sądu; wnieść o wszczęcie postępowania egzekucyjno-administracyjnego w celu wymuszenia wykonania decyzji lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa; żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu; wystąpić z wnioskiem o uchylenie prawomocnego orzeczenia w postępowaniu o wykroczenia; żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

RPO może występować z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych. Skuteczność tego typu wystąpienia zależy od woli jego adresata oraz możliwości organizacyjnych i finansowych zaaplikowania standardów rekomendowanych przez Rzecznika.

Środkiem kontroli aktów prawnych jest prawo zwrócenia się przez Rzecznika do organu nadrzędnego nad wydającym akt prawny, z wnioskiem o jego uchylenie.

Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o następczą kontrolę konstytucyjności prawa. Może również wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wadliwość aktu prawa miejscowego.

Sprawą kluczową z punktu widzenia ochrony praw jednostki, bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego jest zapewnienie właściwego działania organów władzy publicznej. Rzecznik może wystąpić do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecnictwie sądów. Występuje również do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecnictwie sądów administracyjnych.

Oprócz występowania na rzecz konkretnych spraw jednostkowych lub generalnych, Rzecznik podejmuje działania wspierające realizację wolności i praw człowieka i obywatela. Współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Są to zarówno organizacje krajowe, jak i ponadpaństwowe. Tego typu współpraca służy zapoznawaniu się z doświadczeniami poszczególnych organizacji i wspólnemu poszukiwaniu optymalnych rozwiązań na przyszłość.

W status prawnoustrojowy Rzecznika wpisane jest współdziałanie z instytucjami innych państw, instytucjami międzynarodowymi i wspólnotowymi. W szczególności współpracuje z ombudsmanami innych państw, instytucjami systemu Narodów Zjednoczonych oraz z Ombudsmanem UE. Są to spotkania, wymiana opinii, czy też wspólny udział w konferencjach, seminariach poświęconych ochronie wolności i praw podmiotowych w przestrzeni państwowej, międzynarodowej i wspólnotowej. Wymiana doświadczeń i opinii, wspólne rozwiązywanie problemów o charakterze ponadpaństwowym pozwala wzmacniać realizację w Polsce standardów międzynarodowych i wspólnotowych w obszarze poszanowania wolności i praw jednostki. Z drugiej zaś strony służy Rzecznikowi w przekazywaniu ombudsmanom innych państw ponad 20-letnich polskich doświadczeń.

Popularyzacji i wyjaśnianiu prawa służy współpraca Rzecznika ze środkami społecznego przekazu. W tym kontekście nie można również zapomnieć o inicjatywie Rzecznika w postaci „codziennikprawny.pl”, konferencjach, debatach

inicjowanych przez Rzecznika, o obejmowanych przez niego patronatach. Mają one na celu diagnozowanie zagadnień z zakresu poszanowania wolności i praw jednostki, poszukiwanie środków naprawy stanu obowiązującego prawa i jego przestrzegania. Poprzez tego typu przedsięwzięcia ma również miejsce promocja problematyki wolności i praw człowieka, uczulenie na nią organów władzy publicznej i innych uczestników stosunków prawnych.

Będące w dyspozycji Rzecznika Praw Obywatelskich środki działania, choć o różnym zakresie oddziaływania, o odmiennym charakterze prawnym, mają służyć temu samemu celowi. Mają umożliwić Rzecznikowi wykonywanie zadania w postaci stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela wynikających z przepisów Konstytucji RP oraz z innych aktów normatywnych obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego; wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 50 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania³ (zwany dalej OPCAT lub Protokołem), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Jest również jednym z 29 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji⁴.

Protokół został przyjęty zgodnie z założeniem, że ochrona osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem może zostać wzmocniona przez pozasądowe środki o charakterze prewencyjnym, oparte na regularnych wizytacjach w miejscach zatrzymań. Z udziałem Podkomitetu do Spraw Prewencji⁵ (SPT – Subcommittee on Prevention of Torture) stworzono system wizytacji oraz krajowe ciała wizytujące. Państwa Strony Protokołu zostały bowiem zobowiązane, na poziomie krajowym, utworzyć, wyznaczyć bądź utrzymać już istniejący jeden lub kilka krajowych organów wizytujących, w celu zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. W Polsce Krajowy Mechanizm Prewencji (zwany dalej KMP lub Mechanizmem) został oficjalnie wyznaczony w dniu 18 stycznia 2008 r. Zadania te powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Celem Krajowego Mechanizmu Prewencji jest:

- 1) regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem;
- 2) przedstawianie rekomendacji właściwym władzom w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu

³ Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

⁴ Dane na dzień 31 grudnia 2009 r. – www.apt.ch

⁵ SPT został utworzony na podstawie art. 2 OPCAT, jako podkomitet Komitetu przeciw torturom.

traktowaniu albo karaniu, mając na uwadze odpowiednie normy Organizacji Narodów Zjednoczonych;

- 3) przedstawianie propozycji i uwag na temat obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych;
- 4) zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat problematyki zapobiegania torturom oraz odpowiednich standardów traktowania osób pozbawionych wolności.

Biorąc pod uwagę powyższe zadania Mechanizmu, w 2009 r. przeprowadzono wizytacje 106 różnego rodzaju miejsc zatrzymań, położonych na terenie całego kraju. W porównaniu do 2008 r. liczba wizytacji wzrosła o 30. W miarę posiadanych środków finansowych i osobowych zwiększono częstotliwość wizytacji, dążąc do właściwej implementacji OPCAT, który zakłada ich systematyczność. Należy zaznaczyć, iż w świetle bardzo szeroko ujętej definicji miejsc zatrzymań, jak i definicji osób pozbawionych wolności, zawartych w art. 4 OPCAT⁶, liczba jednostek, które podlegają wizytacjom Mechanizmu kształtuje się w Polsce na poziomie 1000. W 2009 r. wizytacje objęły: zakłady karne (16), areszty śledcze (10), oddziały zewnętrzne jednostek penitencjarnych (4), pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji (21), policyjne izby dziecka (5), izby wytrzeźwień (11), młodzieżowe ośrodki wychowawcze (7), młodzieżowe ośrodki socjoterapii (4), zakłady poprawcze (4), schroniska dla nieletnich (5), szpitale psychiatryczne (9), ośrodki strzeżone dla cudzoziemców (2), areszty w celu wydalenia (2), ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu (4), dom pomocy społecznej (1) oraz wojskowy areszt dyscyplinarny (1).

W związku ze zróżnicowaniem typów wizytowanych placówek, zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji wykonywane były w 2009 r. przez cztery zespoły merytoryczne w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich: Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, Zespół Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców, Zespół Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego oraz Zespół Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych. Koordynacją działalności Mechanizmu zajmował się Zespół Prawa Karnego Wykonawczego. Działalność KMP była wspierana przez Zespoły Terenowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu. Zgodnie z

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

zaleceniami Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT), w wizytacjach uczestniczyli także zewnętrzni eksperci, w tym psycholodzy i lekarze.

Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji przeprowadzane są przez zespół, którego skład, zgodnie z wymogiem art. 18 ust. 2 OPCAT, jest w miarę możliwości zróżnicowany pod względem płci oraz wykształcenia. Przedstawiciele Rzecznika dysponują identyfikatorami: z logiem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, imieniem i nazwiskiem oraz oznaczeniem Krajowy Mechanizm Prewencji, a także legitymacją służbową oraz upoważnieniem Rzecznika Praw Obywatelskich do przeprowadzenia wizytacji w określonej placówce.

Zgodnie z przyjętą w Polsce praktyką, kierownictwo jednostki wizytowanej najczęściej nie jest uprzedzane o planowanej wizytacji. W przypadku bardzo dużej jednostki penitencjarnej, powiadomienie wysyłane jest w dniu wizytacji lub dzień wcześniej, celem usprawnienia wizytacji i otrzymania niezwłocznie po przybyciu do jednostki niezbędnych informacji, które warunkują dalsze czynności.

Przebieg wizytacji jest ściśle uwarunkowany zadaniami Krajowego Mechanizmu Prewencji, a więc wzmocnieniem, jeśli to niezbędne, ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Mając powyższe na względzie, przedstawiciele Rzecznika dokonują oglądu całej jednostki, jej instalacji, urządzeń oraz pomieszczeń, w których przebywają osoby pozbawione wolności, w tym między innymi kuchni, świetlic, pokoi mieszkalnych, sanitariatów. Istotnym elementem każdej wizytacji są także rozmowy, przeprowadzane w oparciu o jednolity kwestionariusz, w sposób uniemożliwiający osobom postronnym zapoznanie się z treścią odpowiedzi udzielanych przez respondentów.

Przeprowadzone w 2009 r. wizytacje pokazują, że w Polsce nie mamy do czynienia z najsurowszą formą złego traktowania osób pozbawionych wolności, jaką są tortury. Członkowie Mechanizmu dostrzegają jednak te elementy detencji, które mogą prowadzić do uznania traktowania umieszczonych w miejscach zatrzymań osób za niehumanitarne lub poniżające. W wizytowanych placówkach stwierdzono tego rodzaju niedozwolone formy traktowania osób pozbawionych wolności.

Zasadnicze problemy dotyczyły między innymi warunków bytowych wizytowanych miejsc zatrzymań (przykładowo w ośrodkach dla cudzoziemców, jednostkach penitencjarnych, placówkach dla nieletnich), które wymagają poprawy, czy informowania osób pozbawionych wolności o przysługujących im

prawach. Szczególnie niepokojące były niewłaściwe formy traktowania nieletnich – używanie siły fizycznej, stosowanie niedopuszczalnych kar dyscyplinarnych, niezgodne z prawem wykorzystywanie izby przejściowej. Istotnym problemem było również niezgodne z prawem stosowanie środków przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych i izbach wytrzeźwień.

Wszystkie nieprawidłowości, jakie stwierdzono w trakcie wizytacji, znalazły swoje odzwierciedlenie w raportach powizytacyjnych. W następstwie każdej wizytacji, w ciągu 2-3 tygodni, opracowywane jest sprawozdanie, a właściwym władzom przedstawiane są stosowne rekomendacje. Przy ich formułowaniu brane są również pod uwagę opinie ekspertów zewnętrznych. Wydawane zalecenia mają na celu zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

Szereg rekomendacji KMP zostało uwzględnionych przez poszczególne placówki niezwłocznie w następstwie wizytacji. Inne wymagały odpowiednich nakładów finansowych, a ich wdrożenie w życie będzie monitorowane w trakcie kolejnych wizytacji Mechanizmu. Działalność KMP wykazała także potrzebę uregulowania pewnych spraw w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. W następstwie wizytacji Rzecznik Praw Obywatelskich skierował stosowne wystąpienia generalne, dotyczące potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej (np. brak zapisanego prawa nieletnich do codziennego spaceru na świeżym powietrzu lub brak uregulowań określających warunki bytowe jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka).

Z działalnością Mechanizmu wiąże się współpraca międzynarodowa Rzecznika. W 2009 r. KMP został włączony w projekt współpracy krajowych mechanizmów prewencji, funkcjonujących w ramach Rady Europy. Projekt ma na celu stworzenie aktywnej sieci współpracy wszystkich europejskich mechanizmów, zwrócenie uwagi na standardy Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) oraz Podkomitetu do Spraw Prewencji, wzmocnienie współpracy pomiędzy mechanizmami a CPT i SPT, jak również promowanie ratyfikacji OPCAT i wyznaczenia krajowych organów prewencyjnych tam, gdzie jeszcze to nie nastąpiło. Projekt będzie realizowany w latach 2010-2011.

Ponadto, działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce była prezentowana w ramach „Projektu współpracy Ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego” realizowanego przez Biuro RPO, a także w związku z realizacją komponentu projektu „Wsparcie reform sektorowych na Ukrainie II” – „Wzmocnienie współpracy Ombudsmanów Polski i Ukrainy”. Polskie doświadczenia Mechanizmu zostały także przedstawione w trakcie konferencji

na temat implementacji OPCAT w Azerbejdżanie, zorganizowanej przez Ombudsmana Azerbejdżanu, wraz z OSCE i ODIHR. Działalność KMP w Polsce, w kontekście jednostek penitencjarnych, została również zaprezentowana na konferencji Okrągłego Stołu na temat warunków odbywania kary pozbawienia wolności w państwach Unii Europejskiej, zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli.

Poza tym, przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, wykonujący zadania KMP spotkali się z delegacją Europejskiego Komitetu (CPT), który w okresie od 26 listopada do 8 grudnia 2009 r. przeprowadzał czwartą okresową wizytację w Polsce i uczestniczyli w podsumowaniu tej wizytacji Komitetu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, iż trudności finansowe, które ograniczały działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2008 r., wystąpiły również w 2009 r. Środków finansowych na działalność KMP zabrakło już w listopadzie. W ostatnich miesiącach 2009 r. w trakcie prac nad budżetem na 2010 r. Parlament drastycznie zmniejszył wydatki na wizytacje KMP.

Szczegółowa analiza wykonywania przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji zostanie zaprezentowana w odrębnym raporcie rocznym Mechanizmu za rok 2009, do którego opublikowania Państwa Strony Protokołu są zobowiązane na podstawie art. 23 OPCAT.

III. Działalność międzynarodowa RPO w 2009 r.

W 2009 roku, w zakresie spraw dotyczących ochrony praw jednostki wynikających z prawa Unii Europejskiej, spraw o charakterze międzynarodowym, w tym także w ramach międzynarodowej współpracy multi- i bilateralnej w dziedzinie ochrony praw człowieka, Rzecznik podejmował następujące działania:

1. Aspekty międzynarodowe w wystąpieniach generalnych

A. Prawa człowieka w Federacji Rosyjskiej

Rzecznik podejmował liczne działania związane z przestrzeganiem praw człowieka w Federacji Rosyjskiej. W dniu lutym zwrócił się⁷ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie dwóch przypadków zabójstw osób zajmujących się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka na terytorium Federacji Rosyjskiej. Rzecznik w swoim wystąpieniu wskazał na zastrzeżenia dotyczące sfery praworządności i działania społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w świetle konfliktu rosyjsko-gruzińskiego z 2008 roku. Rzecznik wyraził jednocześnie swoje poparcie dla wszelkich działań podejmowanych przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. W odpowiedzi Komisarz Praw Człowieka zapewnił⁸, iż Rada Europy podejmuje wszelkie starania na rzecz przestrzegania stanu praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich.

Dnia 18 lipca 2009 r. Rzecznik wydał oświadczenie dotyczące uprowadzenia i zamordowania na północnym Kaukazie Pani Natalii Estemirowej – aktywistki zajmującej się monitorowaniem stanu przestrzegania praw człowieka. Rzecznik zwrócił uwagę, iż jest sprawą niezwykle ważną, aby władze rosyjskie podjęły wszelkie działania zmierzające do wyjaśnienia tej zbrodni, a społeczność międzynarodowa winna zagwarantować warunki realizacji tej misji. W związku z tym wydarzeniem, jak również kolejnymi przypadkami uprowadzenia i zamordowania na terytorium Federacji Rosyjskiej działaczy

⁷ RPO-606969-I/09 z 4 lutego 2009 r.

⁸ Pismo z 9 lutego 2009 r.

dokumentujących przypadki łamania praw człowieka, Rzecznik zwrócił się⁹ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z sugestią podjęcia zdecydowanych działań, które zapewnią pełne przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy praw i wolności chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka. Kopia niniejszego wystąpienia została przekazana Ministrowi Spraw Zagranicznych, który w dniu 14 września 2009 r. poinformował Rzecznika, iż polskie służby dyplomatyczne, w ramach przysługujących im kompetencji, podejmują stosowne działania związane z monitorowaniem stanu przestrzegania praw człowieka w Gruzji.

W dniu 29 października 2009 r., w związku z przyznaniem przez Parlament Europejski rosyjskim działaczom na rzecz społeczeństwa obywatelskiego nagrody imienia Andreja Sacharowa na rzecz Wolności Myśli, Rzecznik po raz kolejny wystąpił do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie przestrzegania praw obywatelskich na terytorium Federacji Rosyjskiej. Nagroda przyznana rosyjskim obrońcom praw człowieka i obywatela skłoniła Rzecznika do zwrócenia się z prośbą o podjęcie działań na rzecz uświadomienia szerokiej opinii światowej, jak wiele społeczność międzynarodowa może i powinna zrobić dla zachęcenia władz Federacji Rosyjskiej do podjęcia działań uniemożliwiających wrogom demokracji prowadzenie aktywności podważającej fundamenty demokratycznego państwa.

B. Prawa Polaków za granicą

Rzecznik podejmował liczne działania na rzecz polepszenia sytuacji obywateli polskich zamieszkujących za granicą. Kontynuując podejmowane w 2008 r. inicjatywy związane z działaniami na rzecz dyskryminacji Polaków w Niemczech, Rzecznik zwrócił się¹⁰ do Przewodniczącego Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego z prośbą o przekazanie raportu Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie dyskryminacji polskich rodziców przez niemieckie Urzędy ds. Młodzieży. Opracowanie to okazuje się bowiem bardzo pomocne w dalszych działaniach Rzecznika podjętych w przedmiocie skarg polskich obywateli zamieszkujących w Niemczech, podnoszących zarzut ich dyskryminacji przez władze niemieckie, a w szczególności skarg polskich rodziców, którym instytucje niemieckie (Jugendamt) zabroniły posługiwania się

⁹ RPO-606969-I/09 z 20 sierpnia 2009 r.

¹⁰ RPO-576195-I/09 z 28 stycznia 2009 r.

językiem polskim w trakcie spotkań z dziećmi, nad którymi władzę rodzicielską po rozwodzie sprawuje rodzic - obywatel niemiecki.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych Rzecznik poruszył problem respektowania przez stronę niemiecką postanowień Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r. Rzecznik zwrócił się¹¹ o przedstawienie opinii na temat wykonywania przez stronę niemiecką postanowień niniejszej umowy międzynarodowej oraz informacji o możliwości podjęcia działań mających na celu pełną implementację jej postanowień. W odpowiedzi Ministerstwo wskazało¹² liczne działania mające na celu usunięcie asymetrii w stosunkach polsko-niemieckich oraz zapewniło, że przyjazna współpraca polsko-niemiecka to jeden z głównych celów MSZ. W dniu 23 grudnia 2009 r. Rzecznik zwrócił się natomiast z prośbą o przedstawienie przez MSZ działań podjętych w celu zwrotu majątku skonfiskowanego organizacjom polonijnym w Niemczech oraz udostępnienie ekspertyzy dotyczącej mocy prawnej i skutków rozporządzenia z 1940 r., które zdelegalizowało Związek Polaków w Niemczech. Sprawa jest nadal prowadzona przez Rzecznika.

Kolejnym problemem była kwestia traktowania obywateli polskich przez służby imigracyjne Stanów Zjednoczonych. W związku z przypadkami naruszania godności człowieka oraz łamania podstawowych praw obywatelskich wynikających z międzynarodowych konwencji i deklaracji Rzecznik zwrócił się¹³ do Ministra Spraw Zagranicznych o poinformowanie o działaniach podejmowanych przez służby podległe ministrowi w celu ich wyeliminowania. Zdaniem Rzecznika niezbędne było bowiem podjęcie zdecydowanych działań przez polskie władze. Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka nakazują bowiem, aby przypadkach uzasadniających deportację zainteresowanemu zostały postawione konkretne zarzuty, a o każdym takim przypadku powinno być informowane polskie przedstawicielstwo konsularne. Dnia 9 stycznia 2009 r. podobne wystąpienie zostało skierowane do ambasadora USA w Polsce. Rzecznik spotkał się w tej sprawie z zastępcą ambasadora USA w Warszawie. W odpowiedzi Minister Spraw Zagranicznych, wskazał¹⁴ na działania mające na celu polepszenie sytuacji niehumanitarnego traktowania obywateli polskich. Minister w szczególności zwrócił uwagę na współpracę administracją amerykańską w tej kwestii. Sprawa jest nadal monitorowana przez Rzecznika.

¹¹ RPO-628078-I/09 z 28 sierpnia 2009 r.

¹² Pismo z 26 października 2009 r.

¹³ RPO-605915-I/09 z 8 stycznia 2009 r.

¹⁴ Pismo z 28 stycznia 2009 r.

C. Działania RPO na rzecz zapewnienia przestrzegania praw jednostek wynikających z prawa Unii Europejskiej

a) Opóźnienia w implementacji prawa Unii Europejskiej

Od momentu akcesji polscy obywatele korzystają z praw i wolności, określonych nie tylko przepisami krajowymi, lecz również prawem Unii Europejskiej, w tym od dnia 1 grudnia 2009 r. także Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która uzyskała moc obowiązującą wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich analizuje i kontroluje przestrzeganie podstawowych praw jednostek wynikających z aktów normatywnych, w tym także z zaciągniętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych. Traktat akcesyjny oraz traktaty europejskie stanowią zaś od dnia 1 maja 2004 r. niezwykle istotne źródło wolności i praw jednostek w naszym państwie. Skuteczność jednak dochodzenia tych uprawnień przez jednostki zależy bardzo często od przedsięwzięcia przez władze krajowe odpowiednich dostosowawczych i implementacyjnych działań. Z tego punktu widzenia Rzecznik z wielką uwagą monitoruje postępy związane z wdrażaniem prawa Unii Europejskiej w Polsce.

W pierwszej kolejności wyłaniają w tym zakresie zagadnienia obowiązku bieżącego i terminowego wywiązywania się z wdrażania prawa Unii Europejskiej oraz problemy braków w pełnej implementacji prawa wspólnotowego. Z przeprowadzonej w Biurze Rzecznika analizy wynika, iż do dnia dzisiejszego nie zostały implementowane kolejne dyrektywy, których termin transpozycji upłynął. Problemy te skutkują narażeniem Polski na zarzuty Komisji Europejskiej i wszczynanie postępowań w trybie art. 226 TWE. W trybie tym w ostatnim czasie zapada przeciwko Polsce coraz więcej wyroków oraz wpływa coraz więcej skarg Komisji. Jak wynika z najnowszych informacji opublikowanych przez Komisję, Polska posiada zaległości we wdrażaniu dyrektyw, szczególnie w obszarach ochrony wolnej konkurencji, wymiaru sprawiedliwości i ochrony wolności i praw jednostki oraz spraw pracowniczych i socjalnych.

Chociaż bezpośrednio skuteczne prawa przyznane obywatelowi państwa członkowskiego UE na mocy dyrektywy, której termin wdrożenia do krajowego porządku prawnego upłynął, przysługują obywatelowi względem tego państwa, to jednak ich wyegzekwowanie może wiązać się, w braku odpowiednio implementowanych przepisów, z poważnymi trudnościami i nakładami. Z kolei w przypadku nie wdrożonych w terminie przez państwo członkowskie dyrektyw,

obywatele nie mogą się powołać na ich przepisy w stosunkach horyzontalnych, tzn. w stosunkach z innymi jednostkami. Braki w implementacji pewnych dyrektyw oznaczają więc, że obywatele pozbawieni są możliwości dochodzenia swych praw ustanowionych w prawie Unii Europejskiej. Problem ten dotyczy np. tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych.

W związku z piątą rocznicą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej Rzecznik wystąpił¹⁵ do Prezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej o przeprowadzenie niezbędnych korekt i zmian procedur i praktyk funkcjonujących w zakresie wdrażania prawa Unii Europejskiej oraz przedstawienie przyczyn zaistniałych opóźnień i braków w implementacji aktów tego prawa. Opóźnienia poszczególnych resortów w dostosowywaniu naszego prawa do wymogów unijnych powodują, że poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju nie jest w pełni dostosowany do standardów europejskich. Nieprawidłowości we wdrażaniu prawa wspólnotowego były już przedmiotem wielu interwencji Rzecznika, czego przykładem może być bogata korespondencja w związku z wprowadzeniem skutecznych mechanizmów ochrony i egzekucji zasady równego traktowania.

Rzecznik poruszył¹⁶ również problem nie podawania do wiadomości szerokiej opinii publicznej informacji na temat konkretnych aktów prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza dyrektyw, które mimo obowiązku ich transponowania do polskiego porządku prawnego, nie uległy wdrożeniu. Szczegółowe informacje udzielane są przez odpowiednie urzędy i organy dopiero na żądanie innych uprawnionych organów czy funkcjonariuszy publicznych. Rzecznik docenia jednakże wysiłki podejmowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (z dniem 1 stycznia 2010 r. włączony w skład Ministerstwa Spraw Zagranicznych), które mają na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Wdrażanie tego prawa powinno być wysiłkiem całej Rady Ministrów, jak i każdego z resortów z osobna, a rola rządu w tym procesie jest kluczowa.

W odpowiedzi Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej przekazał¹⁷ Rzecznikowi informacje zebrane od poszczególnych ministrów odpowiedzialnych za wdrażanie prawa wspólnotowego. Ponieważ informacje te potwierdziły zastrzeżenia Rzecznika w zakresie wdrażania aktów prawa wspólnotowego, Rzecznik na bieżąco monitoruje poszczególne ministerstwa w powyższym zakresie.

¹⁵ RPO-601508-I/08 z 29 kwietnia 2009 r.

¹⁶ RPO-601508-I/08 z 29 kwietnia 2009 r.

¹⁷ Pismo z 26 czerwca 2009 r.

Przedmiotem zainteresowań Rzecznika była również kwestia nie udostępniania publicznie informacji na temat kosztów wdrażania prawa Unii Europejskiej. W szczególności utrudniony ma być dostęp do rzetelnych, zbiorczych danych dotyczących ponoszonych przez podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne kosztów realizowania unijnych dyrektyw. Rzecznik zdaje sobie sprawę z trudności prezentacji takich zbiorczych danych, jednakże publiczny charakter takich informacji przemawia za ich udostępnieniem i transparentnością w tym obszarze. W związku z tą sprawą Rzecznik zwrócił się¹⁸ do Dyrektora Departamentu Prawa Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, o zajęcie stanowiska i przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie. W związku z treścią uzyskanej odpowiedzi, Rzecznik zwrócił się w tej kwestii do poszczególnych Ministerstw i stale monitoruje tę sprawę.

b) Jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w obszarze tzw. III filara UE

Rzecznik zwrócił się¹⁹ do Prezydenta RP z pytaniem, na jakim etapie znajduje się aktualnie procedura związana ze złożeniem oświadczenia, o którym mowa w ustawie o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²⁰. Wyrokiem z dnia 18 lutego 2009 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł²¹, że art. 1 powyższej ustawy jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 15 marca 2009 r., po jej podpisaniu przez Prezydenta w dniu 25 lutego 2009 r. Uregulowana w art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej procedura prejudycjalna odnosi się do materii współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, czyli obszaru tzw. trzeciego filara Unii Europejskiej. Procedura ta należy do podstawowych mechanizmów prawa unijnego.

W myśl postanowień Traktatu Lizbońskiego trójfilarowa struktura Unii Europejskiej ma zostać zniesiona, co pociągnie za sobą odejście od opcjonalnego charakteru jurysdykcji ETS w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Zarazem przewidziany został jednak pięcioletni okres

¹⁸ RPO-617044-I/09 z 22 maja 2009 r.

¹⁹ RPO-622470-I/09 z 3 lipca 2009 r.

²⁰ Ustawa z 10 lipca 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 33, poz. 253).

²¹ Sygn. akt Kp 3/08.

przejściowy w odniesieniu do jurysdykcji ETS wobec aktów prawnych UE w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Nie złożenie zatem przez Rzeczpospolitą Polską oświadczenia, o którym stanowi ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. doprowadzi do wyłączenia przez ten okres możliwości skierowania pytania do TS w trybie prejudycjalnym, m.in. w odniesieniu do dokumentów kluczowych dla właściwego funkcjonowania Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego Rzeczpospolita Polska już od momentu podpisania Traktatu akcesyjnego jest zobowiązana powstrzymać się od działań, które udaremniłyby jego przedmiot i cel. Chociaż złożenie przedmiotowego oświadczenia zależy wyłącznie od woli Prezydenta, to jednak przy podejmowaniu tej decyzji należy mieć na szczególnym względzie ochronę praw jednostki. Rzecznik ponowił przedmiotowe wystąpienie w związku z podpisaniem przez Prezydenta w dniu 10 października 2009 r. aktu ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), zwracając uwagę na związaną z tym zmianę sytuacji prawnej.

c) Wykorzystanie środków finansowych Unii Europejskiej

Rzecznik występował²² do Ministra Finansów w sprawie wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich. Zdaniem Rzecznika pełne ich wykorzystanie powinno być jednym z priorytetów prowadzonej przez rząd polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, gdyż jest zbyt wiele obszarów wymagających modernizacji, byśmy mogli w tym zakresie pozwolić sobie na zaniedbania. Niektóre z przyjętych rozwiązań, związanych z wdrażaniem tych funduszy uniemożliwiają skorzystanie z nich przez wielu potencjalnych beneficjentów. Projektowana nowelizacja rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych²³ – projekt z dnia 23 grudnia 2008 r. – ma na celu rozszerzenie prawa do otrzymywania zaliczek na wszystkich przedsiębiorców. Jednakże Ministerstwo Finansów zgłaszało zastrzeżenia co do zasadności przyjęcia takiego rozwiązania.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Ministerstwo wskazało²⁴, że w pełni zgadza się ze stanowiskiem Rzecznika w tej kwestii oraz z kierunkami działań

²² RPO-607350-I/09 z 22 stycznia 2009 r.

²³ Rozporządzenie z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 175, poz. 1232).

²⁴ Pismo z 5 lutego 2009 r.

przyjętymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego w celu ułatwienia im otrzymania dotacji z niniejszych funduszy. Jednakże Ministerstwo Finansów wszelkie działania musi wykonywać z uwzględnieniem obowiązku czuwania nad stanem finansów publicznych państwa i kształtowania tworzonych przepisów prawnych tak, aby zapewniały one celowe, rzetelne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Ministerstwo brało udział w procesie uzgodnień międzyresortowych wymienionego wyżej projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego, przedstawiając do niego swoje uwagi, które następnie były przedmiotem analizy fachowców reprezentujących obydwie zainteresowane resorty. Wypracowany w ten sposób ostateczny kształt projektu rozporządzenia, w opinii obu ministerstw, w możliwie najlepszy sposób odpowiada na potrzeby przedsiębiorców korzystających ze środków europejskich, jak też możliwie najpełniej zabezpiecza prawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

W tej sprawie Rzecznik zwrócił się²⁵ także do Ministra Rozwoju Regionalnego o przedstawienie oceny sposobu funkcjonowania systemów zaliczkowych oraz o zajęcie stanowiska odnośnie do sformułowanych przez podmioty gospodarcze uwag.

Uwzględniając wpływające do niego wnioski, a także sugestie członków powołanego przez siebie zespołu eksperckiego ds. funduszy unijnych, Rzecznik wystąpił²⁶ także do Ministra Rozwoju Regionalnego, w sprawie usprawnienia procesu wdrażania funduszy europejskich, a także ułatwienia korzystania z nich przez potencjalnych beneficjentów, z zachowaniem koniecznych narzędzi zabezpieczających prawidłowość gospodarki finansowej. Zwrócił uwagę na następujące kwestie:

1. Konieczność odpowiedniego zabezpieczenia danych zawartych we wnioskach o dofinansowanie. Rzecznik zgłosił postulat przekazywania wnioskodawcom oświadczenia Instytucji Wdrażającej wyrażającego zobowiązanie do zachowania w tajemnicy danych zawartych we wniosku.

2. Utrudnienia związane z otwartymi naborami z alokacją środków. Rzecznik zgłosił wniosek zastąpienia takiego rozwiązania ogłaszaniem większej liczby naborów w ramach poszczególnych Działań w skali roku, z określeniem terminu zamknięcia takiego naboru.

3. Nierównomierne rozłożenie ryzyka związanego z realizacją projektu w postanowieniach umownych.

4. Potrzebę opracowania „Podręcznika zawierającego zasady zarządzania ryzykiem”.

²⁵ Pismo z 8 stycznia 2010 r.

²⁶ RPO-612652-I/09 z 27 marca 2009 r.

5. Konieczność wyeliminowania konfliktu interesów, jaki ma miejsce w przypadku występowania osób w podwójnej roli: jako wspierającego wnioskodawcę w procesie przygotowywania wniosku, a następnie asesora komisji oceniającej.

Zakres zastosowania zmienionego wzoru weksła in blanco, stanowiącego zabezpieczenie prawidłowego wykonania umowy o dofinansowanie realizacji projektu z funduszy unijnych, był przedmiotem kontynuowanej od 2008 r. korespondencji Rzecznika z Ministrem Rozwoju Regionalnego. Rzecznik poprosił²⁷ Ministra o poinformowanie, czy zmiany dotyczące treści weksła in blanco odnoszą się do wszystkich naborów w ramach poszczególnych Działań określonych Programów Operacyjnych od daty wydania zalecenia Ministra stosowania wzoru weksła zawierającego zapis wykluczający wykorzystanie go przez stronę trzecią. Ponadto, czy zmiana treści weksła dotyczy tylko naborów przyszłych, czy także naborów zakończonych, gdzie nie podpisano jeszcze umów o dofinansowanie, czy może również naborów zakończonych z podpisanymi umowami o dofinansowanie. Rzecznik zwrócił uwagę, że jeżeli dla prawidłowej ochrony interesów obu stron umowy zmiana treści weksła była zasadna, to powinna istnieć możliwość wymiany dotychczas podpisanych weksli in blanco.

Jak wynika z udzielonej odpowiedzi, wychodząc naprzeciw propozycji dokonania zmiany treści tych weksli poprzez dodanie sformułowania wykluczającego ich wykorzystanie przez osoby trzecie, Minister Rozwoju Regionalnego podjął oczekiwane działania.

Rzecznik podjął również działania dotyczące opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych środków finansowych przyznawanych w ramach Działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²⁸.

d) Restrukturyzacja polskiego rolnictwa i pomoc finansowa dla rolnictwa ze środków Unii Europejskiej

W związku z coraz liczniejszymi skargami rolników zaniepokojonych podejmowanymi przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi działaniami w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który realizuje Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej, Rzecznik wystąpił²⁹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niepokój skarżących wywołała planowana zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie

²⁷ RPO-601773-I/09 z 22 grudnia 2009 r.

²⁸ Informacja RPO za 2009 r., Rozdział: „Problematyka danin publicznych” – Podatek dochodowy od osób fizycznych.

²⁹ RPO-607834-I/09 z 6 kwietnia 2009 r. i 3 września 2009 r.

szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³⁰. W ocenie Rzecznika, przewidziane w tym rozporządzeniu zmiany są niezgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Zmiany wprowadzone na mocy wymienionego wyżej rozporządzenia, przekształciły w sposób istotny warunki, na jakich opierało się przyznawanie dopłat rolnośrodowiskowych. Ustalono m.in. nową minimalną obsadę drzew i krzewów, co zdaniem Rzecznika, będzie miało wpływ na sytuację rolników objętych pomocą realizowaną w obrębie tego programu.

W związku z niesatysfakcjonującą odpowiedzią Ministra, Rzecznik ponowił wystąpienie. Z kolejnej odpowiedzi wynikało³¹, że liczne głosy sprzeciwu co do wielkości minimalnych obsad spowodowały zwrócenie się Ministerstwa do wiodącego instytutu w zakresie sadownictwa w kraju o weryfikację danych, dotyczących minimalnych obsad, w odniesieniu do upraw ekologicznych oraz dokonało konsultacji otrzymanych danych z doradcami rolnośrodowiskowymi, znającymi praktyczne aspekty uprawy drzew i krzewów.

Rzecznik zwrócił³² także się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przypadków odmowy przyznania rolnikom pomocy finansowej w ramach programu „Modernizacja gospodarstw rolnych”. W odpowiedzi Rzecznik uzyskał³³ informację, że pomoc ze wszystkich programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej jest przyznawana na określonych zasadach i pod warunkiem spełnienia ściśle określonych kryteriów dostępu. Zawierając umowę przyznania pomocy beneficjent zobowiązuje się do osiągnięcia celu operacji i zachowania tego celu w okresie pięcioletnim, liczonym od dnia dokonania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa płatności ostatecznej. Wiek jest jednym z elementów definiujących grupę docelową, do której kierowana jest pomoc w ramach tego działania. Pomoc kieruje się do osób w wieku produkcyjnym, wyznaczając jednakowe granice wieku dla mężczyzn i kobiet.

2. Działania międzynarodowe w sprawach indywidualnych

³⁰ (Dz.U. z 2009 r. Nr 33 poz. 255).

³¹ Pismo z 16 października 2009 r.

³² RPO-606698-I/09 z 24 kwietnia 2009 r.

³³ Pismo z 23 czerwca 2009 r.

Rzecznik podejmował także działania międzynarodowe w sprawach indywidualnych o istotnym znaczeniu społecznym.

W związku z zabójstwem Piotra S. obywatela polskiego uprowadzonego na terytorium Afganistanu, Rzecznik zwrócił się³⁴ do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Naczelnika Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej o przedstawienie informacji na temat prowadzonego śledztwa oraz działań, jakie organy władzy publicznej podejmują w celu odnalezienia i ukarania winnych tego morderstwa. W dniu 9 lipca 2009 r. Rzecznik poprosił również MSZ o przedstawienie kompleksowego raportu dotyczącego działań polskich służb dyplomatycznych w sprawie obywatela polskiego uprowadzonego na terenie Pakistanu. W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało³⁵ o umieszczeniu podstawowej wersji raportu na stronie internetowej. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

Rzecznik kontynuował również podjętą w 2007 r. sprawę śmierci polskiego obywatela, Roberta D., na lotnisku w Kanadzie. W roku 2009 w celu wyjaśnienia okoliczności tego tragicznego zdarzenia Rzecznik kilkakrotnie zwracał się³⁶ do ombudsmana Kolumbii Brytyjskiej, p. Kim Carter z prośbą o przedstawienie stanu śledztwa prowadzonego przez władze kanadyjskie oraz związanych z tym działań ombudsmana. W odpowiedzi z dnia 31 lipca 2009 r. Rzecznik otrzymał tzw. raport komisji Brainwooda, dotyczący użycia w Kanadzie paralizatorów elektrycznych, którego pierwsza część zawiera dokumentację związaną ze śmiercią Roberta D. Rzecznik wystąpił w tej sprawie również do Prokuratora Generalnego w Kanadzie z wnioskiem o udzielenie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego śledztwa. Dnia 15 października 2009 r. Rzecznik został poinformowany o skierowaniu wniosku do właściwych organów prokuratury kanadyjskiej. W związku z przedmiotową sprawą Rzecznik występował również do polskich organów, m.in. do Prokuratora Okręgowego w Gliwicach o poinformowanie Rzecznika, na jakim etapie znajduje się prowadzone przez prokuraturę postępowanie przygotowawcze oraz jakie są zamierzenia prokuratury co do ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy kanadyjskiej policji (pismo z dnia 18 czerwca 2009 r.). Dnia 6 sierpnia 2009 r. Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował Rzecznika, że sprawa śmierci Roberta D. znajduje się w zainteresowaniu Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach i Biura Postępowania Przygotowawczego oraz Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej.

³⁴ RPO-608666-I/09 z 9 lutego 2009 r.

³⁵ Pismo z 5 sierpnia 2009 r.

³⁶ RPO-572442-I/07 z dnia 11 maja 2009 r. oraz 18 lipca 2009 r.

Prokurator streścił działania podejmowane w tej sprawie. Rzecznik nadal prowadzi tę sprawę.

3. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich z innymi ombudsmenami

A. Projekt Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE

Rzecznik kontynuował rozpoczęte w 2008 r. prace nad projektem współpracy ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej.

Sam Projekt Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej został oficjalnie zainaugurowany w maju 2009 r. w Pradze, jako inicjatywa rządów Polski i Szwecji, zmierzająca do rozszerzenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej o wymiar wschodni. Obejmuje on sześć krajów byłego Związku Radzieckiego: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Inicjatywa Rzecznika stanowi program współpracy w zakresie szeroko pojętej ochrony praw człowieka i obywatela. Został on przygotowany w 2009 r. w Biurze RPO, we współpracy z Mediatorem Republiki Francuskiej, pod nazwą: „Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE 2009 – 2013”.

Projekt Rzecznika zyskał uznanie i poparcie Prezydenta RP, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Jego realizacja może w efektywny sposób przyczynić się do promocji Polski jako kraju propagującego wartości demokratyczne wśród zachodnich sąsiadów Unii Europejskiej. Projekt doskonale wpisuje się w założenia i cele Partnerstwa Wschodniego, przedstawione w Komunikacie Komisji Europejskiej w ramach platformy tematycznej „Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność”. Szczególne wsparcie dla Projektu zadeklarował Minister Spraw Zagranicznych, oferując również pomoc placówek dyplomatycznych w krajach partnerskich, krajach UE i Stałego Przedstawicielstwa przy UE w Brukseli, a także podejmując działania promujące realizację Programu wobec przedstawicieli Komisji Europejskiej. Poparcie tego resortu znalazło również wymiar finansowy. Na wniosek Rzecznika, MSZ przyznało Biuru RPO na realizację Projektu kwotę 140.271 zł, w ramach Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ w 2009 r.

Rok 2009 upłynął na intensywnych działaniach, zmierzających do inicjowania współpracy. Jej celami są m.in.: wzmocnienie zdolności urzędów ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego do partycypacji w budowie demokratycznego państwa prawa, wdrażenie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz standardów poszanowania praw jednostki, a także wsparcie dla instytucji wymiaru sprawiedliwości. W marcu 2009 r. zaproszono do udziału w Projekcie ombudsmanów Ukrainy, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu, i Gruzji. Skierowano również wystąpienie do władz Białorusi w kwestii możliwości delegowania do Programu przedstawiciela rządu tego kraju. Do udziału został zaproszony Mediator Republiki Francuskiej, który z entuzjazmem włączył się do współpracy.

Pierwszym efektem tej kooperacji było opracowanie w Biurze RPO projektu Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego UE, obejmującego 5 kolejnych lat (2009-2013). Sprecyzowano w nim cele Projektu i samej współpracy, do których zaliczono dodatkowo m.in. wsparcie dla organizacji pozarządowych przyczyniających się w państwach PW do budowy społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa. Dokonano szczegółowego określenia beneficjentów i odbiorców Projektu, którymi – oprócz ombudsmanów – miałyby być organy wymiaru sprawiedliwości oraz organy administracji publicznej państw objętych Projektem, a także organizacje pozarządowe, dziennikarze i organizacje wolnych mediów. W celu nadzorowania i kierowania Projektem Współpracy Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego zaplanowano powołanie jego specjalnych organów, takich jak: Rada Praw Obywatelskich, Komitet Pełnomocników, Rada Naukowa oraz Centrum Praw Człowieka.

Uzgodniono również, że dla podkreślenia poszczególnych swobód i wolności obywatelskich, szczególnie istotnych w naszych czasach, Rada Praw Obywatelskich ustanowić ma tematy wiodące w każdym roku współpracy. Rzecznik zaproponował ustanowienie następujących tematów rocznych na kolejne lata: rok 2009 – zainicjowanie Projektu, 2010 – Rok Solidarności, pod przewodnictwem polskiego Rzecznika, 2011 – Rok Prawa do Sądu, pod przewodnictwem polskiego Rzecznika i francuskiego Mediatora, 2012 – Rok Skutecznej Administracji i Prawa do Informacji, pod przewodnictwem polskiego Ombudsmana i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto Rzecznik zaproponował, aby rok 2013 był Rokiem Praw Konsumenta albo Rokiem Poszanowania Praw Pracowniczych i Praw Pracodawców. Każdy kolejny rok tematyczny inicjować ma konferencja międzynarodowa, której

miejsce wyznaczy Rada Praw Obywatelskich w wybranych państwach objętych Projektem.

W ramach Projektu przewidziano m.in. organizację cyklu szkoleń i warsztatów z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela, monitorowanie sytuacji osób pozbawionych wolności, promowanie wdrażania mechanizmów zapobiegania torturom, a także analizę przepisów prawa krajowego państw pod kątem dostosowania do europejskich standardów ochrony praw jednostki oraz realizację badań i projektów naukowych i badawczych.

W dniach 22-25 października 2009 r. Rzecznik zorganizował, przy współpracy „Centrum Europejskiego – Natolin” oraz „Kolegium Europejskiego”, specjalne warsztaty poświęcone analizie stanu przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w państwach objętych Programem, z punktu widzenia urzędu ombudsmana. W ich trakcie spotkali się przedstawiciele trzech urzędów ombudsmanów państw Partnerstwa: Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii, wraz z przedstawicielem urzędu Mediatora Republiki Francuskiej oraz polskim Rzecznikiem i pracownikami jego Biura. W ramach tego międzynarodowego spotkania zrealizowano cztery całodziennne dyskusje panelowe.

Dokumentacja z przebiegu warsztatów została opublikowana w Biuletynie RPO³⁷

W ramach realizowanego projektu współpracy Państw Partnerstwa Wschodniego, w dniu 10 grudnia 2009 r. (w Międzynarodowym Dniu Praw Człowieka) w Biurze RPO w Warszawie odbyło się posiedzenie inauguracyjne Rady Praw Obywatelskich projektu pt. „Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2009–2013” zorganizowane przez Rzecznika wspólnie z Mediatorem Republiki Francuskiej. W posiedzeniu wzięli udział: Pani Prof. Elmira Suleymanowa - Rzecznik Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu, Pan Christian Le Roux – Dyrektor Gabinetu Mediatora Republiki Francuskiej, Pani Tatiana Khuntsaria - Zastępca obrońcy Publicznego Republiki Gruzji, Pani Sorina Susanu – Doradca Adwokatów Parlamentarnych Republiki Mołdawii.

Przedmiotem posiedzenia było uszczegółowienie zasad współpracy w dziedzinie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w ramach Programu oraz przyjęcie Deklaracji Współpracy. Dokument ten określa podstawowe cele współpracy, a także powołuje do życia instytucje, służące realizacji określonych w nim zadań. Istotną rolę pełnić będzie Rada Praw

³⁷ Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2009, nr 7. Źródła „Współpraca Ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego 2009-2013. Analiza sytuacji i próba wskazania najważniejszych problemów z punktu widzenia urzędu ombudsmana – warsztaty dla przedstawicieli ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego. 22-25 października 2009 r.”

Obywatelskich, której zadaniem jest wyznaczanie kierunków działania oraz podejmowanie najważniejszych decyzji w zakresie ochrony praw podstawowych na obszarze państw objętych Programem.

Uczestnicy posiedzenia uzgodnili, że kwestiami wymagającymi współpracy i wymiany doświadczeń w pierwszej kolejności są: problematyka przeciwdziałania dyskryminacji, walki z przemocą i działania na rzecz ofiar przestępstw (szczególnie w odniesieniu do dzieci), Krajowy Mechanizm Prewencji oraz walka z ubóstwem. Wskazano również na szereg innych zagadnień, które powinny zostać objęte współpracą, takich jak problemy związane z bioetyką, prawa dzieci oraz osób starszych, rozwiązywanie konfliktów na tle religijnym, narkomania, AIDS, migracje ludności wywołane względami ekonomicznymi, korupcja, nadużywanie siły przez służby mundurowe, a nawet ekologia - w kontekście praw człowieka. Te propozycje tematyczne wskazują za zmaganie się ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego z podobnymi, jeśli nie identycznymi wyzwaniami w zakresie ochrony praw człowieka.

Przybyli do Warszawy przedstawiciele urzędów ombudsmanów z państw Partnerstwa Wschodniego wyrazili głębokie zainteresowanie Programem. Podjęte zostały decyzje odnośnie do dalszych działań w jego ramach. Kolejne posiedzenia Rady Praw Obywatelskich Partnerstwa odbywać się będą raz w roku w kolejnych państwach uczestniczących w Programie. Ze strony Rzecznika Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu padła propozycja, by następne spotkanie odbyło się w Baku. Zacieśnianie w przyszłości tej współpracy pozwoli na kontynuację niezwykle cennej formy wymiany doświadczeń na polu ochrony praw podstawowych w państwach objętych programem Partnerstwa Wschodniego UE. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa inicjatywa jest w dalszym ciągu otwarta dla państw objętych Programem, które nie były reprezentowane na spotkaniu inauguracyjnym posiedzenie Rady Praw Obywatelskich, a także dla państw nie objętych Programem.

B. Projekt współpracy bilateralnej z ombudsmanem Ukrainy

W roku 2009 Rzecznik zrealizował również projekt bilateralnej współpracy w związku z Porozumieniem, jakie zostało zawarte pomiędzy Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, a Biurem RPO, w ramach projektu

pt. „Wzmocnienie współpracy Ombudsmanów Polski i Ukrainy”. Projekt był realizowany w dwóch etapach.

W pierwszym etapie czterech ekspertów Biura RPO wyjechało do Kijowa, gdzie w dniach 12-15 października 2009 r. w Biurze Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy do Spraw Praw Człowieka (ombudsman Ukrainy) prowadzili czterodniowe warsztaty. Tematyka warsztatów dotyczyła: roli Ombudsmana w reformowaniu procesu stanowienia prawa oraz warunków realizacji praw obywatelskich, procedur rozpatrywania skarg, analizy ustaw ombudsmáńskich, roli urzędu ombudsmana jako instytucji promującej prawo do dobrej administracji oraz prawa mniejszości narodowych i cudzoziemców. Przedstawiono problematykę wykonywania przez polskiego Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, ze szczególnym uwzględnieniem wizytacji jednostek penitencjarnych. Przeprowadzono wspólną wizytację Zakładu Karnego w Białej Cerkwii. W seminarium uczestniczyli pracownicy i doradcy ombudsmana Ukrainy, przedstawiciele mediów oraz instytucji państwowych Ukrainy.

Drugi etap projektu był realizowany w Biurze RPO w Warszawie, w dniach 24-27 listopada 2009 r. z udziałem sześciu przedstawicieli urzędu ombudsmana Ukrainy. Wymieniono doświadczenie w zakresie ochrony prawa obywateli do sądu, badania skarg na niewłaściwe zachowanie Policji (ombudsmana policyjnego) i Straży Granicznej współpracy z organizacjami pozarządowymi i mediami. Zaprezentowano projekty edukacyjne, realizowane przez Biuro RPO, działalność na rzecz ochrony praw Polaków pracujących poza granicami Polski, problematykę ochrony zdrowia, szczególnie w walce z pandemią grypy AH1N1, rzecznikowskie programy walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Osobny blok tematyczny przygotowany przez Krajowy Mechanizm Prewencji umożliwił uczestnikom warsztatów praktyczne zapoznanie się z zagadnieniami penitencjarnymi, a tym samym porównanie wielu rozwiązań Ukrainy i Polski.

IV. Działania podejmowane dla ochrony konkretnych praw i wolności

1. Prawo do dobrej legislacji

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

Art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 94. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Konstytucja RP

1. Nieprawidłowości związane z procesem tworzenia prawa

W warunkach demokratycznego państwa prawnego zachodzi konieczność szczegółowego opracowania procedury przygotowania i stanowienia aktów prawnych. W trakcie tych czynności może dochodzić do nadużyć i nieprawidłowości, czemu jedynie częściowo wydaje się zapobiegać aktualna regulacja ustawy o działalności lobbingowej³⁸. Konieczne jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów, które w pełni odzwierciedlać będą każdą ingerencję

³⁸ Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

w tekst projektu ustawy już od samego początku rządowych prac legislacyjnych. Niezbędne okazuje się stworzenie publicznego rejestru zmian dokonywanych w trakcie opracowywania projektu ustawy w administracji rządowej. Rozwiązania ustawowe dotyczące lobbingu powinny zawierać kompletną i precyzyjną definicję działalności lobbingowej. Kolejnym mankamentem aktualnej regulacji ustawowej są przepisy dotyczące informowania i dokumentowania przez organy administracji publicznej podejmowanych kontaktów lobbystycznych. Powyższe ustalenia, w tym bardzo istotny dla jawności postępowania ustawodawczego sposób dokumentowania kontaktów z lobbystami, mają charakter wewnętrzny i uznaniowy. Ponadto, ustawa zakłada kontrolę działalności i zachowań jedynie adresatów lobbingu (organów władzy publicznej), poza jej zakresem pozostawiając same podmioty prowadzące działalność lobbingową. W demokratycznym państwie prawnym przejrzystość podejmowania działań na rzecz konkretnych rozwiązań ustawowych powinna być zapewniona po obu stronach - zarówno podmiotów lobbujących, jak i lobbowanych. Zachodzi obawa, iż ustawa z racji niekompletności regulacji może być powszechnie niestosowana. Rzecznik zwrócił się³⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o opinię dotyczącą rzeczywistego funkcjonowania w Polsce ustawy o działalności lobbingowej oraz o informację, czy rozważane jest wprowadzenie do niej zmian, z uwzględnieniem przedstawionych postulatów.

Minister nie zgodził się⁴⁰ z większością uwag Rzecznika i poinformował, że zapis art. 6 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa w Polsce zapewnia udokumentowanie każdej ingerencji w tekst projektu. Tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych⁴¹. Również określenie lobbingu umieszczone w ustawie wydaje się być wystarczające do zapewnienia przejrzystości procesu legislacyjnego. Jednocześnie w odpowiedzi stwierdzono, że wskazane byłoby przeprowadzenie analizy treści ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa w Polsce, a także jej aktów wykonawczych. Wówczas można będzie podjąć się przygotowania właściwych propozycji nowelizacji przepisów. Sprawa jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

³⁹ RPO-631198-I/09 z 23 października 2009 r.

⁴⁰ Pismo z 25 listopada 2009 r.

⁴¹ Rozporządzenie z 24 stycznia 2006 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 236).

2. Stan realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw

Rzecznik otrzymywał sygnały, iż występują zaległości w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Z fundamentalnej zasady państwa prawa i wywodzonego z niego prawa do dobrej legislacji wynikają m. in. postulaty przejrzystości, spójności i kompletności systemu prawnego - jako zbioru norm kształtujących sytuację prawną obywateli, sferę ich wolności i praw. Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się⁴² ponownie⁴³ do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o poinformowanie o aktualnej liczbie niewykonanych upoważnień ustawowych. Ponadto poprosił o powiadomienie o podjętych czynnościach mających na celu przestrzeganie w praktyce zasady prawidłowej legislacji polegającej na jednoczesnym wejściu w życie ustawy oraz przewidzianych do niej rozporządzeń wykonawczych, z uwzględnieniem uzasadnionych odstępstw od jej stosowania.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴ Rzecznika, że Rządowe Centrum Legislacji na bieżąco monitoruje stan wykonywania upoważnień ustawowych przez organy administracji rządowej. Systematycznie aktualizowany jest „Wykaz niezrealizowanych upoważnień do wydania aktów wykonawczych”. Cyklicznie Rządowe Centrum Legislacji przesyła wykaz poszczególnym organom, mobilizując je do niezwłocznego spełnienia ciążących na nich obowiązków prawotwórczych. Z informacji udzielonych przez poszczególnych ministrów wynika, że znaczna część upoważnień jest w trakcie realizacji, a przygotowane projekty poddawane są procedurze legislacyjnej. Jednakże, według stanu na dzień 16 września 2009 r., do wykonania pozostawało 238 upoważnień ustawowych.

3. Wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji części upoważnień ustawowych zawartych w Kodeksie pracy

W związku z wyrokami⁴⁵ Trybunału Konstytucyjnego, a także pytaniem prawnym⁴⁶ skierowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik powziął wątpliwości co do zgodności części upoważnień ustawowych zawartych w ustawie Kodeks pracy⁴⁷, z art. 92

⁴² RPO-583307-I/08 z 25 sierpnia 2009 r.

⁴³ Rzecznik wystąpił do Prezesa RCL w tej sprawie w dniu 17 marca 2008 r.

⁴⁴ Pismo z 23 września 2009 r.

⁴⁵ Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07 oraz wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08.

⁴⁶ Sygn. akt P 12/08.

⁴⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

ust. 1 Konstytucji. Treść tych upoważnień ustawowych została w większości ukształtowana w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 40 ust. 2 i 42 ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r. oraz art. 54 ust. 1 i 56 ust. 2 tzw. „małej konstytucji” i nigdy upoważnienia te nie zostały „dopasowane” do standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W opinii Rzecznika konieczne jest przeprowadzenie przeglądu wszystkich upoważnień ustawowych zawartych w Kodeksie pracy pod kątem ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. i w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności, podjęcie inicjatywy ich zmiany. Rzecznik zwrócił się⁴⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister podzielił⁴⁹ opinię o potrzebie modyfikacji brzmienia upoważnień do wydania aktów wykonawczych do Kodeksu pracy w zakresie uzupełnienia ich o wytyczne, określające kierunki merytorycznych rozwiązań, które powinny być zawarte w takich aktach, jeżeli obowiązujące normy kodeksowe nie są wystarczającą wskazówką do przyjęcia zgodnych z Konstytucją regulacji podustawowych. Poinformował o prowadzonej analizie wszystkich upoważnień do wydania aktów wykonawczych do Kodeksu pracy nie tylko pod kątem ich uzupełnienia o wytyczne, ale także ewentualnego podniesienia do rangi ustawowej tych przepisów, które ze względu na zakres regulacji, powinny być zamieszczone w akcie wyższej rangi. Rzecznik będzie informowany o poszczególnych etapach prac i ich postępie.

Minister skierował⁵⁰ do wiadomości Rzecznika pismo adresowane do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, o podjęcie współpracy w kwestii dostosowania brzmienia upoważnień do wydawania aktów wykonawczych zawartych w Kodeksie pracy do wymogów art. 92 Konstytucji z 1997 r. Jak wynika z informacji posiadanych przez Rzecznika współpraca pomiędzy powyższymi organami została nawiązana.

4. Ułatwienie dostępu do źródeł prawa – wydawanie dzienników urzędowych oraz ogłaszanych w nich aktów prawnych w formie elektronicznej

Kontynuując prowadzoną od maja 2008 r. korespondencję w sprawie odraczania terminu nadania waloru urzędowego przepisom ogłaszanych w formie elektronicznej, w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁵¹ Rzecznik podkreślił,

⁴⁸ RPO-598118-III/08 z 15 lipca 2009 r.

⁴⁹ Pismo z 7 września 2009 r.

⁵⁰ Pismo z 18 września 2009 r.

⁵¹ RPO-589145-I/08 z dnia 9 czerwca 2009 r.

że budowa państwa prawa, w którym świadomi posiadanego statusu prawnego obywatele w pełni kształtują swoje prawa i obowiązki w życiu prywatnym i publicznym, wymaga zapewnienia ze strony właściwych organów państwa odpowiedniego dostępu do źródeł prawa. Zadaniu temu miała uczynić zadość nowelizacja ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵², wprowadzająca obowiązek wydawania dzienników urzędowych oraz ogłaszanych w nich aktów prawnych w formie elektronicznej.

W ocenie Rzecznika dokonująca się rewolucja informatyczna powinna znaleźć należyte odzwierciedlenie w polityce państwa i prawodawstwie. Dostępność tradycyjnych papierowych publikatorów nie może zostać uznana za satysfakcjonującą dla tworzenia wymaganej przez współczesne państwo świadomości prawnej obywateli. Ponadto, ze względu na niedoskonałości systemu stanowienia prawa, nazbyt często wprowadzane są nowelizacje obowiązujących przepisów – nawet tych o podstawowym znaczeniu. Brak wystarczającej częstotliwości ogłaszania jednolitych aktów prawnych niezwykle utrudnia ustalenie aktualnego brzmienia przepisów, a w konsekwencji – istniejących obowiązków i uprawnień. Nie jest prawidłową sytuacją, w której aby ustalić obowiązujący stan prawny obywatel musi korzystać z usług podmiotów gospodarczych, które odpłatnie udostępniają ogłoszone akty prawne w wersji ujednoliconej. Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że częstym, a nierzadko podstawowym, źródłem problemów jest brak dostępu do odpowiedniej wiedzy i informacji.

Rzecznik podzielał troskę organów zobowiązanych o prawidłowe wykonanie tego trudnego zadania. Docenia także inicjatywę rządu, która miała na celu uproszczenie uchwalonych uprzednio przepisów dotyczących udostępniania w formie elektronicznej zainteresowanym podmiotom dzienników urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz ustanowienie regulacji przejściowych, uwzględniających stopień faktycznego przygotowania urzędów obsługujących organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania wymienionych wyżej obowiązków. Niestety, trudności w przygotowaniu odpowiednich procedur i zabezpieczeń oraz tempo prac, które zmuszają do dokonania kolejnej nowelizacji ustawy określającej zasady i terminy realizacji tego zadania. Poważne opóźnienie w udostępnieniu w formie elektronicznej dzienników urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego nie służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

⁵² Ustawa z 20 lipca 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606).

Prezes Rządowego Centrum Legislacji⁵³ w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wskazał, iż w kwestii potrzeby zwiększenia częstotliwości ogłaszania tekstów jednolitych ustaw Prezes Rady Ministrów wystąpił do Marszałka Sejmu, na którego nałożony został ustawowy obowiązek ogłaszania tekstu jednolitego ustawy, w przypadku gdy liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji powiadomił ponadto o pracach parlamentarnych w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁵⁴. Projekt ten ma na celu uproszczenie formy udostępniania w wersji elektronicznej zainteresowanym podmiotom dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę, a także zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń. Przyjęto również, iż treść Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego będzie udostępniana nieodpłatnie do wglądu i do pobrania na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji⁵⁵.

Rzecznik został powiadomiony, że w Rządowym Centrum Legislacji trwają prace zmierzające do utworzenia w przyszłości bezpłatnej, powszechnie dostępnej elektronicznej bazy aktów prawnych. Zakłada się także zamieszczenie elektronicznej wersji skorowidza do Dziennika Ustaw, który w następnym etapie zostanie powiązany z tekstami aktów prawnych, zamieszczonymi w oficjalnym dzienniku urzędowym.

5. Niekonstytucyjność przepisu art. 265 § 1 Kodeksu karnego rozumianego w ten sposób, że określone w nim przestępstwo ujawnienia lub wykorzystania wbrew przepisom ustawy informacji stanowiącej tajemnicę państwową, ma charakter powszechny

Rzecznik wniósł⁵⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, iż art. 265 § 1 ustawy Kodeks karny⁵⁷ rozumiany w ten sposób, że przestępstwo określone w tym przepisie ma charakter powszechny, a zatem może być popełnione przez każdą osobę odpowiadającą ogólnym cechom podmiotu przestępstwa, która ujawnia informacje stanowiące informację państwową lub

⁵³ Pismo z dnia 13 sierpnia 2009 r.

⁵⁴ Nowelizacja została uchwalona w dniu 10 września 2009 r.

⁵⁵ Z dniem 1 stycznia 2010 r. Dzienniki Ustaw i Monitory Polskie publikowane na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji są oficjalnym źródłem prawa.

⁵⁶ RPO-616747-II/09 z 30 listopada 2009 r.

⁵⁷ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

wbrew przepisom ustawy informacje takie wykorzystuje, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika efektem przyjęcia tezy o powszechnym charakterze przestępstwa zdefiniowanego w zaskarżonym przepisie jest naruszenie zasady określoności normy prawa karnego, co stanowi naruszenie art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. Reguła określoności normy karnej nakazuje ustawodawcy takie zdefiniowanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie w konkretnej sytuacji wypełnia te znamiona. Zaskarżony przepis stanowi także ingerencję w wyrażone w art. 54 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpowszechniania informacji. Ingerencja taka ma miejsce wówczas, gdy dotyczy osób, które nie pełnią żadnych funkcji publicznych i zapoznały się z informacją stanowiącą tajemnicę państwową poza działalnością w sferze publicznej.

Natomiast w przypadku uznania indywidualnego charakteru przestępstwa z art. 265 § 1 k.k., za nieuprawnione ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę państwową odpowiedzialne byłyby jedynie osoby, które na mocy przepisów szczególnych zobowiązane są do jej ochrony.

2. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

Art. 42. 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Art. 77. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 176 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Konstytucja RP

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Informatyzacja sal sądowych

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia związana z informatyzacją sal sądowych, dzięki czemu możliwe będzie wizyjne i foniczne rejestrowanie przebiegu rozpraw. Powyższy problem Rzecznik poruszył⁵⁸ w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w 2008 r. W ocenie Ministra Sprawiedliwości wdrożenie takiego systemu we wszystkich salach rozpraw w sądach powszechnych (około 4200) byłoby możliwe do zrealizowania w okresie trzyletnim i skutkowałoby znacznym obciążeniem dla budżetu państwa. Podkreślił także, iż elektroniczny zapis przebiegu rozpraw (posiedzeń) może doprowadzić do przedłużenia czasu rozpoznawania spraw

⁵⁸ Informacja RPO za 2008 r., str. 55.

poprzez przeciążenie i spowolnienie pracy sekretariatów wydziałów, w szczególności w sądach rejonowych. W konkluzji swego stanowiska Minister stwierdził, że wobec całkowitego braku doświadczeń, wynikających z zastosowania takiego rozwiązania w polskiej praktyce sądowej, nie jest celowe wdrażanie kosztownego systemu organizacyjno - technologicznego poprzez działania odgórne, tym bardziej, że brak jest wyraźnie artykułowanych przez środowiska prawnicze potrzeb stosowania rejestracji audio przebiegu rozpraw. W związku z przytoczonym stanowiskiem Rzecznik zwrócił się w przedmiotowej sprawie do prezesów: Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, prosząc o opinię w kwestii elektronicznej rejestracji dźwięku przebiegu rozpraw sądowych. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że zarówno adwokaci jak i radcowie prawni popierają koncepcję elektronicznego nagrywania przebiegu rozpraw. Dlatego też w 2009 r. Rzecznik wystąpił⁵⁹ do Ministra Sprawiedliwości o przeanalizowanie zajętego wcześniej stanowiska w oparciu o stanowiska Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰ Rzecznika, że w Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, znajdujący się obecnie w fazie konsultacji społecznych. Przewiduje on wprowadzenie do procedury cywilnej nowoczesnych technik, które pozwolą na sporządzanie protokołu elektronicznego. W projekcie przewidziano, że sporządzanie protokołu elektronicznego stanowić ma zasadę, a jedynie w wyjątkowych przypadkach będzie możliwe sporządzenie protokołu tradycyjnego. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał również, iż w procedurze karnej możliwe jest obecnie utrwalanie za pomocą odpowiednich urządzeń rejestrujących dźwięku i obrazu z prowadzonych czynności - na podstawie art. 147 § 2 k.p.k.

Z treści udzielonej odpowiedzi nie wynikało natomiast, aby w zakresie postępowania karnego planowane były zmiany jeśli chodzi o wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technicznych podczas rozpraw sądowych. W ocenie Rzecznika, niezależnie od treści art. 147 § 2 k.p.k., wskazane byłoby, aby rozwiązania projektowane do wprowadzenia w procedurze cywilnej dotyczyły także procedury karnej, w tym zwłaszcza na etapie postępowania przed sądem. Rejestrowanie przebiegu posiedzeń sądowych w sprawach karnych przy pomocy odpowiednich urządzeń elektronicznych służyłoby także w sprawach karnych zarówno wymiarowi sprawiedliwości jak również stronom, ich obrońcom i pełnomocnikom, wzmacniając gwarancje procesowe i podnosząc jakość

⁵⁹ RPO-582023-II/08 z 24 czerwca 2009 r.

⁶⁰ Pismo z 7 sierpnia 2009 r.

orzekania. Wprowadzenie takiego zapisu zwiększyłoby gwarancje praworządności, pozwalając sądowi na orzekanie w oparciu o materiał zgodny z tym, co w rzeczywistości zdarzyło się w ramach dokonywanych czynności procesowych, a także - docelowo powinno przyczynić się do usprawnienia biegu postępowania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego potrzeby wprowadzenia do procedury karnej odpowiednich zmian, zmierzających do zastąpienia protokołu rozprawy zapisem elektronicznym. Do końca 2009 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje wystąpienie.

2. Powołanie sejmowej komisji śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów: Policji, Prokuratury i Służby Więziennej w sprawach prowadzonych w związku ze śmiercią Krzysztofa Olewnika

Sprawa porwania, a następnie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika od kwietnia 2008 r. Działania w tej sprawie Rzecznik podjął z własnej inicjatywy, ze względu na ujawnione w mediach uchybienia organów ścigania w toku śledztwa oraz potrzebę ochrony praw i wolności osób pokrzywdzonych przestępstwem. Uchybienia, do jakich doszło w toku postępowania w sprawie porwania i zabójstwa Krzysztofa Olewnika, a także zaniedbania Służby Więziennej, których następstwem były samobójstwa sprawców tej zbrodni, skłoniły Rzecznika do wystąpienia⁶² do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie możliwości wniesienia przez Prezydium Sejmu uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań w tej sprawie organów publicznych: Policji, Prokuratury i Służby Więziennej.

Rzecznik z satysfakcją przyjął powołanie przez Sejm RP komisji śledczej do zbadania prawidłowości działań organów państwa w sprawie uprowadzenia i zabójstwa Krzysztofa Olewnika. Rzecznik wyraził nadzieję, iż komisja śledcza, działając bezstronnie i ponad podziałami politycznymi, doprowadzi do wszechstronnego i społecznie wiarygodnego zbadania wszelkich aspektów funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości działających na rzecz uwolnienia a potem wyjaśnienia okoliczności zabójstwa Krzysztofa Olewnika.

3. Ograniczenie immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego

⁶¹ RPO-582023-II/08 z 23 października 2009 r.

⁶² RPO-586400-II/08 z 19 stycznia 2009 r.

W 2007 r. Rzecznik skierował⁶³ wystąpienie do Marszałka Sejmu dotyczące potrzeby ograniczenia immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego. W odpowiedzi Marszałek poinformował, iż wystąpienie Rzecznika zostało przekazane przewodniczącym: Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, jako wewnętrznym organom Sejmu, właściwym do zbadania problemów podniesionych w tym wystąpieniu, a następnie Przewodniczącemu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁴ do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji o poinformowanie o stanowisku Komisji w kwestiach poruszonych w wystąpieniu.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵, że z wystąpieniem Rzecznika zapoznano członków Komisji w dniu 29 maja 2008 r. Komisja Nadzwyczajna powołana została w dniu 9 maja 2008 r. do rozpatrzenia dwóch poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP⁶⁶. W pierwszej kolejności podjęto prace nad projektem dotyczącym rozszerzenia konstytucyjnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu, następne będą prace nad zmianą Konstytucji w zakresie ograniczenia immunitetu parlamentarnego.

W dniu 5 listopada 2009 r. Rzecznik przedstawił stanowisko w sprawie zmiany Konstytucji w zakresie immunitetu parlamentarnego, podczas obrad Komisji Nadzwyczajnej Sejmu do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji. Rzecznik podkreślił, iż rozważenia wymaga zastąpienie immunitetu formalnego immunitetem o charakterze podmiotowym, który przysługiwałaby wówczas, gdy parlamentarzysta (lub sędzia) się na niego powoła oraz gdy odpowiedni sąd lub inny organ to podtrzyma. Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby nowelizacji przepisów konstytucyjnych i w konsekwencji zmian w ustawach.

4. Problem prawidłowego ukształtowania sądownictwa wojskowego w polskim systemie prawnym

W 2009 r. w zainteresowaniu Rzecznika znalazł się problem prawidłowego ukształtowania sądownictwa wojskowego w polskim systemie prawnym. Zgodnie z art. 652 k.p.k. w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych orzekają stosownie do zakresu właściwości: wojskowy sąd

⁶³ Informacja RPO za 2007 r., st r. 33.

⁶⁴ RPO-556485-II/07 z 13 stycznia 2009 r.

⁶⁵ Pismo z 18 lutego 2009 r.

⁶⁶ Druki nr 432 i 433.

garnizonowy, wojskowy sąd okręgowy, Sąd Najwyższy - Izba Wojskowa. Izba ta nie tylko rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wydanych w I instancji w sądzie okręgowym, ale również kasacje od prawomocnych wyroków tych sądów i własnych. Właściwością wojskowego sądu okręgowego objęci są wszyscy oskarżeni będący oficerami starszymi. Na mocy art. 430 § 1 k.p.k. sąd odwoławczy pozostawia bez rozpoznania przyjęty środek odwoławczy, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 429 § 1 albo jeżeli przyjęcie tego środka nastąpiło na skutek niezasadnego przywrócenia terminu. Przepis § 2 stwierdza, iż na postanowienie przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego, chyba że zostało wydane przez Sąd Najwyższy. Oficerowie starsi, kierujący apelacją do Sądu Najwyższego pozbawieni są możliwości wywiedzenia zażalenia na postanowienie, o którym mowa w art. 430 § 1 k.p.k. Znajdują się zatem w pozycji gorszej, aniżeli oficerowie młodszy, objęci w pierwszej instancji właściwością wojskowego sądu garnizonowego. Powstaje zatem wątpliwość, czy takie zróżnicowanie znajduje uzasadnienie konstytucyjne. Wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wzbudza także rozwiązanie, zgodnie z którym właściwość sądu wojskowego określona jest zajmowanym stanowiskiem w chwili wszczęcia przeciwko oskarżonemu postępowania karnego, niezależnie od kategorii i rodzaju popełnionego czynu przestępnego. Godne rozważenia jest wprowadzenie regulacji przydzielającej nadzór judykacyjny nad sądami wojskowymi Izbie Karnej Sądu Najwyższego. Rzecznik zwrócił się⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister nie zgodził się⁶⁸ ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował, że obie grupy oficerów (tj. oficerowie starsi i młodszy) korzystają z tej samej konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, zarówno w kontekście prawa do sądu, jak i jawnego rozpoznania sprawy, przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ograniczenie zawarte w art. 430 § 2 k.p.k. z którego wynika, że na postanowienie przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego, chyba że zostało wydane przez Sąd Najwyższy, należy uznać za wyjątek od zasady dwuinstancyjności. Przepis ten obowiązuje również w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Stąd też wydaje się, iż wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, regulacji umożliwiającej w sytuacji określonej w art. 430 § 1 k.p.k. rozpoznanie środków odwoławczych od orzeczenia sądu odwoławczego przez inny skład tego sądu - Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, mogłoby doprowadzić do stanu, w którym strony

⁶⁷ RPO-609814-II/09 z 4 listopada 2009 r.

⁶⁸ Pismo z 25 listopada 2009 r.

postępowań przed sądem powszechnym i wojskowym byłyby traktowane w sposób niejednolity.

B. Zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych

1. Uchybienia w postępowaniach przygotowawczych w sprawach wypadków drogowych

Rzecznik otrzymywał wnioski od osób pokrzywdzonych, w których kwestionowane były podstawy formalno-prawne prawomocnych postanowień prokuratorów o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego w sprawach wypadków drogowych. Po analizie akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych, Rzecznik często sygnalizował prokuratorom nadrzędnym uchybienia natury procesowej, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. W wyniku tych interwencji niejednokrotnie dochodziło do podjęcia postępowania na nowo. Dlatego też niezbędne jest prowadzenie tego rodzaju postępowań przez doświadczonych prokuratorów oraz właściwe sprawowanie nadzoru nad czynnościami przeprowadzanymi już we wstępnej fazie postępowania. Rzecznik zwrócił się⁶⁹ do Prokuratora Krajowego z prośbą o przedstawienie wniosków sformułowanych w wyniku wizytacji i lustracji, a także oceny obowiązujących przepisów w omawianej materii.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰ Rzecznika, że doświadczenia wynikające ze sprawowania nadzoru służbowego i instancyjnego nie wskazują na to, aby do uchybień w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych w sprawach o wypadki drogowe dochodziło częściej niż w innych kategoriach spraw. W organach prokuratury od lat prowadzone są działania zmierzające do zapewnienia prawidłowego poziomu postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (m.in. szkolenia dla prokuratorów). W ocenie prokuratury, obecny stan prawny, w dziedzinie zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, daje skuteczne instrumenty pozwalające na zwalczanie przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji.

Z uwagi na specyfikę spraw dotyczących wypadków komunikacyjnych, w kolejnym wystąpieniu do Prokuratora Krajowego Rzecznik zwrócił się⁷¹ z prośbą

⁶⁹ RPO-608100-II/09 z 8 kwietnia 2009 r.

⁷⁰ Pismo z 4 maja 2009 r.

⁷¹ RPO-608100-II/09 z 10 czerwca 2009 r.

o informację, czy sposób i prawidłowość prowadzenia tych spraw w skali ogólnokrajowej jest przedmiotem zainteresowania Prokuratury Krajowej, a także przedstawienie wniosków sformułowanych w okresie ostatnich trzech lat w ramach sprawowanego nadzoru.

W odpowiedzi Prokurator poinformował⁷² Rzecznika, że sposób i prawidłowość prowadzenia postępowań dotyczących wypadków komunikacyjnych oraz innych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji pozostaje w zainteresowaniu zarówno Prokuratury Krajowej jak i kierownictwa prokuratur niższych szczebli. W wyniku przeprowadzonych wizytacji, lustracji i badań aktowych w 11 okręgach apelacji stwierdzono, w stosunkowo niewielu sprawach, nieprawidłowości i problemy wynikające z prowadzenia postępowań. Do najczęstszych zaliczono uchybienia dotyczące: zabezpieczania śladów przestępstwa i sporządzania dokumentacji, niedostatecznego wykorzystania wiedzy biegłych z zakresu ruchu drogowego i rekonstrukcji wypadków, bądź bezkrytycznej akceptacji ich opinii, nieprzeprowadzania eksperymentów procesowych, brak inicjatywy dowodowej przewlekłości postępowania i wreszcie zaniechania przez niektórych prokuratorów zaskarżania wyroków w części dotyczących zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Wyniki lustracji i wizytacji dały asumpt do zwrócenia uwagi prokuratorom na wymienione uchybienia i skierowania wytyków, a także spowodowały podjęcie na nowo bądź wznowienia niektórych postępowań przygotowawczych. Jednocześnie, Prokurator Krajowy stwierdził, iż podejmowane działania mają na celu stałe podnoszenie poziomu prowadzenia tej kategorii spraw.

2. Umorzenie śledztwa i sposób prowadzenia czynności procesowych przez Prokuraturę Rejonową Warszawa Ochota oraz kwestia przewlekłości postępowania w sprawie dotyczącej zorganizowania w jednym z warszawskich centrów handlowych wystawy „Bodies – the exhibition”

Rzecznik wystąpił⁷³ do Prokuratora Okręgowego w Warszawie o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie dotyczącej zorganizowania w jednym z warszawskich centrów handlowych wystawy „Bodies – the exhibition”. Z doniesień prasowych⁷⁴ wynikało, że elementami wystawy są spreparowane ciała ludzkie oraz poszczególne organy. Ekspozyty były udostępniane do dotykania zwiedzającym. W sprawie tej w dniu 27 lutego

⁷² Pismo z 1 września 2009 r.

⁷³ RPO-609913-II/08 z 20 lutego 2009 r.

⁷⁴ Polska Agencja Prasowa z 19 lutego 2009 r., *Warszawa: inspektorzy badają szokującą wystawę.*

2009 r. zostało wydane postanowienie o umorzeniu śledztwa wobec stwierdzenia, że przedmiotowe czyny nie zawierały znamion czynu zabronionego. W wyniku czynności nadzorczych zlecono podjęcie na nowo umorzonego postępowania. Zgromadzone dowody dały prokuratorowi podstawę do wydania w dniu 28 maja 2009 r. ponownego postanowienia o umorzeniu śledztwa.

Prokurator Okręgowy w Warszawie poinformował⁷⁵ Rzecznika, iż akta sprawy zostaną zbadane w ramach zwierzchniego nadzoru służbowego. Niezależnie od wniosków, do których doprowadzi podjęcie wskazanych wyżej czynności nadzorczych, bieg przedmiotowego śledztwa budził poważne zastrzeżenia Rzecznika. W śledztwie w omawianej sprawie doszło do oczywistych i rażących naruszeń prawa, polegających przede wszystkim na wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania bez przeprowadzenia niezbędnych czynności procesowych, a także na przewlekłości postępowania oraz błędnej ocenie prawnej zaistniałego zdarzenia. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o polecenie zbadania przedmiotowej sprawy i rozważenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów odpowiedzialnych za zaistniałe uchybienia.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷ Rzecznika, że w wyniku zbadania akt śledztwa w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie w ramach zwierzchniego nadzoru służbowego uznano o konieczności kontynuowania postępowania w sprawie zorganizowania wystawy "Bodies - the exhibition". Postanowieniem z dnia 13 lipca 2009 r. Prokurator Rejonowy Warszawa Ochota podjął na nowo umorzone śledztwo. Przeprowadzone badanie akt nie pozwoliło na podzielenie uwag Rzecznika o przewlekłości postępowania. Zgodzono się natomiast, że w sprawie o tak znaczącym wydzwieku społecznym, prokurator prowadzący śledztwo powinien wykonać wszelkie czynności niezbędne do jej merytorycznego zakończenia, na co zwrócono uwagę Prokuratorowi Okręgowemu w Warszawie. Zdaniem Prokuratora Apelacyjnego, dostrzeżone uchybienia nie dają jednak podstaw do uznania, iż koniecznym jest wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec referenta sprawy.

Rzecznik monitoruje postępowanie i z uzyskanych informacji wynika, że śledztwo jest zawieszone z uwagi na oczekiwanie na dokumenty i inne dowody, o które Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ochota wystąpiła w ramach międzynarodowej pomocy prawnej.

⁷⁵ Pismo z 5 czerwca 2009 r.

⁷⁶ RPO-609913-II/08 z 26 czerwca 2009 r.

⁷⁷ Pismo z 31 lipca 2009 r.

3. Udzielanie mediom informacji o postępowaniach przygotowawczych

W prasie⁷⁸ ukazała się publikacja zawierająca opis kontrowersji związanych z wytycznymi wydanymi przez Prokuratora Krajowego w zakresie udzielania mediom informacji o postępowaniach przygotowawczych. Poruszony w powyższej publikacji problem zapewnienia z jednej strony realizacji celów postępowania karnego, a z drugiej zaś prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym także Policji, ma istotne znaczenie. Zdaniem Rzecznika warto rozważyć, czy przedmiotowe wytyczne, realizując zasadę tajności zapewniają właściwy balans pomiędzy koniecznością ochrony wiadomości z postępowania przygotowawczego, a prawem jednostki do informacji o działalności organów władzy publicznej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości o ocenę powyższych wytycznych, w przedstawionym kontekście.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰ Rzecznika, że wytyczne Prokuratora Krajowego z dnia 9 lipca 2009 r. wydane zostały w związku z pojawiającymi się przypadkami ujawniania przez organa ścigania, bez zgody prokuratora lub z przekroczeniem jej zakresu, informacji i materiałów filmowych utrwalonych w czasie czynności procesowych, w szczególności zatrzymań podejrzanych i dokonywanych w związku z tym przeszukań. Celem wydania wytycznych nie było ograniczenie prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji, a jedynie zwrócenie uwagi na fakt, że zezwolenia na rozpowszechnianie wiadomości z postępowania przygotowawczego udzielić może wyłącznie prokurator. Jednocześnie rzecznicy prasowi prokuratur, a także szefowie poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury, na bieżąco udzielają informacji przedstawicielom mediów o przebiegu postępowań przygotowawczych pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej.

C. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Zmiany w ustawie Kodeks karny

Kwestia zmian w ustawie Kodeks karny pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, ponieważ problematyka uregulowana w przedmiotowej ustawie w bezpośredni sposób wpływa na prawa i wolności obywatelskie. W wystąpieniu

⁷⁸ „Dziennik” z 23 lipca 2009 r., *Policja odpowie dziennikarzowi, dopiero gdy prokurator zezwoli*.

⁷⁹ RPO-625344-II/09 z 7 września 2009 r.

⁸⁰ Pismo z 30 października 2009 r.

do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił wątpliwości dotyczące treści art. 25 § 3 k.k. zawartej w rządowym projekcie z dnia 16 października 2008 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw⁸¹. W art. 1 pkt 2 projektu przewiduje się następującą zmianę treści art. 25 § 3 k.k.: „Nie podlega karze, kto przekracza granice obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia, usprawiedliwionych okolicznościami zamachu”. Nowelizacja zakłada więc, że sytuacja przewidziana w powyższym przepisie będzie stanowiła okoliczność uchylającą karalność, prowadzącą do umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k. A zatem już organy prowadzące postępowanie przygotowawcze w przypadku przekroczenia granic obrony koniecznej będą zobligowane do rozważenia, czy nie występuje sytuacja wskazana w art. 25 § 3 k.k., zaś stwierdzenie jej występowania skutkować musi odmową wszczęcia śledztwa (dochodzenia) lub jego umorzeniem. W istocie to na prokuratorze będzie spoczywała ocena, czy w konkretnej sytuacji doszło do przekroczenia granic obrony koniecznej.

Zdaniem Rzecznika, ze względu na wagę dóbr, o których należy w omawianych sytuacjach rozstrzygać, niezbędna jest jawność procedury oraz niezawisłość, którą dysponuje sąd, a nie prokurator. Ponadto omawiane uregulowanie może pozostawać w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przekazując powyższe wątpliwości, Rzecznik zwrócił się⁸² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie potrzeby wzięcia ich pod uwagę podczas dalszych prac legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁸³ Rzecznika, że nowelizacja art. 25 § 3 k.k. znajduje merytoryczne i aksjologiczne uzasadnienia, a ponadto przyczyni się do usprawnienia postępowania karnego. Propozycja nowelizacji zakłada zastąpienie obecnej formuły tego przepisu, przewidującej obligatoryjne stosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary w sytuacji, gdy przekroczenie granic obrony koniecznej było wynikiem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionych okolicznościami zamachu, formułą przewidującą obowiązek zastosowania instytucji niepodlegania karze. Obecnie osoba, która przekroczyła granice obrony koniecznej jest traktowana przez porządek prawny jako osoba skazana za przestępstwo. Informacja o skazaniu jest zamieszczana w Krajowym Rejestrze

⁸¹ Druk sejmowy nr 1394.

⁸² RPO-602412-II/08 z 25 lutego 2009 r.

⁸³ Pismo z 7 kwietnia 2009 r.

Karnym, do upływu okresu zatarcia skazania. Przez ten okres skazany, wobec którego zastosowano instytucję odstąpienia od wymierzenia kary, pozbawiony jest szeregu uprawnień, w szczególności dotyczących zajmowania stanowisk. Decyzja o umorzeniu postępowania wydana na etapie postępowania przygotowawczego podlega ewentualnemu zaskarżeniu przez strony do sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

Parlament dokonał nowelizacji art. 25 § 3 w projektowanym brzmieniu w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r.⁸⁴

2. Jawność postępowania dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli różnych zawodów prawniczych

Obowiązujące przepisy rozmaicie regulują kwestię jawności postępowania dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli różnych zawodów prawniczych. Jawne, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, są postępowania dyscyplinarne w stosunku do sędziów oraz sędziów Sądu Najwyższego, adwokatów, radców prawnych. Tymczasem w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów przepis art. 76 ust. 1 ustawy o prokuraturze⁸⁵ stanowi, iż jawność jest co do zasady wyłączona. Utrzymywanie w przepisach dotyczących prokuratorów zasady niejawnosti postępowania dyscyplinarnego należy ocenić jako anachroniczne i sprzeczne z obowiązującą w demokratycznym państwie prawa zasadą jawności życia publicznego. Rzecznik zwrócił się⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia działań mających na celu zapewnienie jawności postępowania dyscyplinarnego prokuratorów.

Minister zgodził się⁸⁷ ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował, że w Ministerstwie podjęte zostaną prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie zasady jawności postępowań dyscyplinarnych prokuratorów i notariuszy, w sposób zapewniający jednocześnie możliwość wyłączenia jawności postępowania ze względu na potrzebę ochrony prawnie chronionych tajemnic oraz ważnych interesów zbiorowych i indywidualnych.

3. Sytuacja prawna obywateli, którym doręczono orzeczenie sądowe na niewłaściwy adres

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli, którzy o tym, że są zobowiązani do zapłaty określonej kwoty pieniężnej dowiadywali się dopiero od

⁸⁴ Dz.U. Nr 206, poz. 1589.

⁸⁵ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

⁸⁶ RPO-603017-II/08 z 20 stycznia 2009 r.

⁸⁷ Pismo z 24 lutego 2009 r.

komornika, z chwilą dokonania przez niego pierwszych czynności egzekucyjnych. Jak wynika z nadesłanych listów, w praktyce sądowej zdarza się, że pisma sądowe są kierowane na nieaktualny, bądź nieprawdziwy adres zamieszkania pozwanych. Niekiedy dochodzi zatem do wydania i wykonania wyroku w sytuacji, gdy pozwany nie wiedział o toczącym się postępowaniu (zwłaszcza w przypadku postępowań uproszczonych i przy wyroku zaocznym). Rzecznik zaniepokojony jest sytuacją obywateli, którzy próbują wówczas, niestety często nieskutecznie, bronić swoich praw. W ocenie Rzecznika, jeżeli w obowiązującym systemie prawnym przewiduje się instytucję doręczenia zastępczego, to w zakresie stosowania tego mechanizmu obywatele powinni mieć możliwość ochrony swoich praw i jasność w zakresie wyboru odpowiedniego środka prawnego, który gwarantuje im prawo do sądu (do sprawiedliwej procedury). Jednocześnie sądy powinny jednolicie oceniać skuteczność doręczenia zastępczego i dawać obywatelom możliwość kwestionowania orzeczenia, o wydaniu którego strony nie zostały właściwie poinformowane. Z uwagi na pojawiające się w tego rodzaju sprawach wątpliwości dotyczące wyboru właściwego środka prawnego oraz niejednolitość orzecznictwa sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, wydaje się, że kwestia ta powinna zostać osobno uregulowana w przepisach procedury cywilnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego regulacji precyzującej, z którego z obowiązujących środków prawnych i w jakim terminie powinna skorzystać strona, której doręczono orzeczenie sądowe na niewłaściwy adres. W ocenie Rzecznika przesądzenie o rodzaju środka zaskarżenia, który powinien zostać wniesiony w sytuacji doręczenia zastępczego orzeczenia sądowego na niewłaściwy adres i określenie terminu, w jakim powinien on być wniesiony wydaje się nieodzowne dla zniesienia niepewności, co do sytuacji procesowej stron postępowania sądowego.

W odpowiedzi Minister poinformował⁸⁹, że w procedurze cywilnej problematyka zaskarżania orzeczeń sądowych jest kompleksowo uregulowana, a wybór właściwego środka zaskarżenia zależy od okoliczności konkretnej sprawy i jest determinowany charakterem tego środka. Wydaje się, że nie zachodzi potrzeba doprecyzowania obowiązujących przepisów w przedmiotowej materii. Ewentualne wątpliwości co do rodzaju środka prawnego przysługującego w danej sprawie mogą zostać usunięte w drodze prawidłowej wykładni obowiązujących regulacji prawnych.

⁸⁸ RPO-614782-IV/09 z 19 maja 2009 r. i 20 lipca 2009 r.

⁸⁹ Pismo z 26 sierpnia 2009 r.

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

Rzecznik wniósł⁹⁰ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, iż przepis art. 13 ust. 3 ustawy Prawo prasowe⁹¹, w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 Prawa prasowego, nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Z przepisu art. 13 ust. 3 powyższej ustawy wynika natomiast, iż właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Zdaniem Rzecznika, wydawanie decyzji przez prokuratora w sprawach ingerujących w bezpośredni sposób w sferę prawa do prywatności, bez możliwości weryfikacji takiego rozstrzygnięcia przez niezależny sąd, jest nie do zaakceptowania. Obowiązujące obecnie rozwiązanie jest tym bardziej dolegliwe, iż dotyczy publikacji wizerunku i ujawnienia danych osobowych osób, które korzystają z domniemania niewinności. Decyzja prokuratora w przedmiocie udzielenia zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego winna zapadać w formie postanowienia z uzasadnieniem, na które przysługuje stronom zażalenie.

5. Uchylenie kary pieniężnej po usprawiedliwieniu niestawienia na rozprawie

Rzecznik przedstawił zastrzeżenia co do zgodności art. 286 Kodeksu postępowania karnego z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Powyższa kwestia wyniknęła na gruncie następującego stanu faktycznego. Na adwokata biorącego udział w sprawie została nałożona kara pieniężna w wysokości 5000 zł za nieusprawiedliwione niestawienie na rozprawie. Po rozprawie adwokat przedstawił zaświadczenie od lekarza sądowego - wystawione w dniu rozprawy – które stwierdzało jego niezdolność do

⁹⁰ RPO-577368-II/08 z 5 września 2009 r., sygn. akt K 25/09.

⁹¹ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5 poz. 24 z późn. zm.).

uczestniczenia w rozprawach w ciągu kolejnych 7 dni. Pomimo złożenia zaświadczenia lekarskiego, kara pieniężna nie została przez Sąd uchylona w trybie art. 286 k.p.k. Nie została w tym zakresie wydana również żadna decyzja.

Zdaniem Rzecznika tak ukształtowany przepis narusza art. 2 Konstytucji, gdyż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego na tę zasadę „składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane „zasadami przyzwoitej legislacji”, które zawierają m.in. zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania *vacatio legis* i stanowienia prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela. Ponadto, fakt, że decyzja podejmowana jest w sposób nieformalny, bez uzasadnienia, narusza prawo do rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), przez które musi być również rozumiane prawo do poznania motywów i uzasadnienia podejmowanej decyzji. Naruszona jest ponadto zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), przez niemożność zaskarżenia decyzji o nieuwzględnieniu usprawiedliwienia. Rzecznik zwrócił się⁹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W udzielonej odpowiedzi nie podzielono⁹³ poglądu przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika, iż należałoby znowelizować kwestionowany przepis art. 286 k.p.k. W odpowiedzi wskazano ponadto na przepis art. 290 § 2 k.p.k. stanowiący, że na postanowienia i zarządzenia przewidziane w rozdziale 31 - Kary porządkowe, przysługuje zażalenie. Z kolei z art. 460 zd. 1 k.p.k. wynika, że zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od daty ogłoszenia postanowienia na rozprawie, a jeżeli ustawa nakazuje doręczenie postanowienia - od daty doręczenia. Uzupełnieniem tych przepisów jest wynikająca z art. 126 § 1 k.p.k. możliwość zgłoszenia wniosku o przywrócenie terminu, jeżeli niedotrzymanie terminu zawitego nastąpiło z przyczyn od strony niezależnych (np. obłożna choroba) - w terminie 7 dni od daty ustania przeszkody.

D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych

Sąd Najwyższy postanowieniem⁹⁴ z dnia 5 maja 2009 r. oddalił kasację Rzecznika dotyczącą stosowania i wykładni art. 5 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁹⁵, w odniesieniu do

⁹² RPO-624911-II/09 z 20 listopada 2009 r.

⁹³ Pismo z 4 grudnia 2009 r.

⁹⁴ Sygn. akt IV KK 427/08.

⁹⁵ Ustawa z 28 października 2002 r. (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.).

działań osób wymienionych w art. 3 pkt 1 ustawy. Zdaniem Sądu Najwyższego nowelizacja art. 5 powyższej ustawy doprowadziła do trudnego do zaakceptowania ze względów aksjologicznych, pominięcia odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny popełnione przez osoby zarządzające nimi i przynoszące im korzyści. Jednak zmiana stanu prawnego w tym zakresie pozostaje w wyłącznej gestii ustawodawcy. W ocenie Rzecznika należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego, iż nieodzowna jest nowelizacja omawianego przepisu, tak aby swoim zakresem obejmował również osoby wymienione w art. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Nie można bowiem akceptować sytuacji, że odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych na skutek przyjętych rozwiązań prawnych będzie w istocie iluzoryczna. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie wystąpienia ze stosowną inicjatywą ustawodawczą.

Zważywszy na nieotrzymanie odpowiedzi na wystąpienie, Rzecznik ponownie skierował, po upływie kilku miesięcy pismo, w którym zwrócił się o zajęcie stanowiska w poruszonej kwestii⁹⁷.

2. Dochodzenie roszczeń zwrotnych od osób, które swym bezprawnym działaniem doprowadziły do wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika dotyczące instytucji powództw regresowych, Minister Sprawiedliwości poinformował⁹⁸ o problemach, jakie wyłaniają się na tle teoretycznej interpretacji przepisów stanowiących podstawę do wytaczania powództw regresowych na podstawie art. 557 § 1 i 2 k.p.k. oraz praktycznego stosowania tych przepisów. W wyniku konsultacji przeprowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Skarbu Państwa, Krajowej Radzie Sądownictwa, Rządowym Centrum Legislacji i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nie doszło do ujednolicenia interpretacji oraz usunięcia trudności w praktycznym stosowaniu art. 557 § 1 i 2 k.p.k., a wręcz przeciwnie - nastąpiło dalsze zróżnicowanie stanowisk w odniesieniu do istotnych kwestii dotyczących roszczeń regresowych. W Biurze Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej miały zostać podjęte prace nad projektem nowelizacji przepisów regulujących kwestie związane z wprowadzeniem instytucji roszczenia regresowego przysługującego Skarbowi Państwa wobec osób, które swoim bezprawnym

⁹⁶ RPO-594089-II/08 z 12 sierpnia 2009 r.

⁹⁷ Pismo z 14 grudnia 2009 r.

⁹⁸ Informacja RPO za 2008 r., st r. 73.

działaniem spowodowały niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niewątpliwe niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Projekt nowelizacji opracowany na podstawie założeń przygotowanych w Prokuraturze Krajowej miał zostać skierowany do uzgodnień wewnętrznych w I kwartale 2009 r. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o wynikach powyższych uzgodnień oraz ewentualnych dalszych działaniach i zamierzeniach w poruszonym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁰ Rzecznika, że ostateczny kształt nowelizacji przepisów regulujących kwestie związane z roszczeniami regresowymi przysługującymi Skarbowi Państwa na podstawie art. 557 k.p.k. zostanie opracowany przy udziale Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która w najbliższym czasie zostanie utworzona przy Ministrze Sprawiedliwości.

3. Związanie sądu cywilnego wyrokiem wydanym przez sąd karny w sprawie o wykroczenie

W związku z badanymi przez Rzecznika sprawami ujawnił się problem natury ogólnej, dotyczący związania sądu cywilnego wyrokiem wydanym przez sąd karny w sprawie o wykroczenie. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z treścią art. 11 k.p.c., ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego, co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Sąd ten nie jest jednak związany tożsamymi ustaleniami poczynionymi w toku sprawy przez sąd grodzki, orzekający w sprawach o wykroczenia.

Treść art. 11 k.p.c. nie jest adekwatna do obecnych rozwiązań prawnych w zakresie rozstrzygania o popełnieniu przestępstw i wykroczeń. Należałoby rozważyć dostosowanie brzmienia tego przepisu tak, aby swoją dyspozycją obejmował również orzeczenia skazujące co do popełnienia wykroczenia.

Istniejące rozwiązanie osłabia pozycję prawną poszkodowanego w zakresie dochodzenia roszczeń wynikających z wykroczenia. Wyrok sądowy w sprawie o wykroczenie nie ma bowiem wiążącej mocy dowodowej w zakresie zawartych w nim ustaleń faktycznych, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia o cywilnoprawnych skutkach zdarzeń. W konsekwencji zachodzi wówczas potrzeba prowadzenia podwójnego postępowania dowodowego, dla ustalenia tych samych faktów.

⁹⁹ RPO-522661-II/06 z 10 sierpnia 2009 r.

¹⁰⁰ Pismo z 6 listopada 2009 r.

Aktualne rozwiązanie zawarte w art. 11 k.p.c. może być postrzegane jako naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Pokrzywdzony wykroczeniem musi bowiem ponownie udowodnić okoliczności, które były już przedmiotem ustalenia sądowego. Rzecznik zwrócił się¹⁰¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, polegającej na rozszerzeniu art. 11 k.p.c. o orzeczenia sądowe skazujące co do popełnienia wykroczenia, które wiązałyby również sąd w postępowaniu cywilnym.

W odpowiedzi Minister podzielił¹⁰² pogląd Rzecznika o zasadności podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie rozszerzenia art. 11 k.p.c. o prawomocne wyroki sądowe skazujące za popełnienie wykroczenia. Za proponowaną zmianą przemawia potrzeba zapobiegania ewentualnym rozbieżnościom między ustaleniami sądów w sprawach cywilnych i w sprawach o wykroczenia, co do popełnienia czynu zabronionego, a także względy ekonomii procesowej.

Zważywszy na brak działań legislacyjnych, Rzecznik ponownie skierował, po upływie kilku miesięcy pismo, w którym zwrócił się o informację o biegu sprawy¹⁰³.

E. Prawo do obrony

1. Odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym

W ocenie Rzecznika przyjęta w Kodeksie postępowania karnego zasada niezaskarżalności zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy przyznania obrońcy z urzędu, budzi zasadnicze wątpliwości zwłaszcza z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantującego rzetelny proces sądowy oraz art. 78 Konstytucji podnoszącego do rangi prawa konstytucyjnego zaskarżalność decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

W odpowiedzi na wystąpienie¹⁰⁴ Rzecznika w przedmiotowej sprawie Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny uznał, iż wątpliwości przedstawione przez Rzecznika należy uznać za uzasadnione i poinformował, że w dalszych pracach legislacyjnych na projektem nowelizacji Kodeksu postępowania karnego zostanie rozważona odpowiednia zmiana obowiązujących

¹⁰¹ RPO-613938-XVIII/09 z 14 maja 2009 r.

¹⁰² Pismo z 6 lipca 2009 r.

¹⁰³ Pismo z 14 grudnia 2009 r.

¹⁰⁴ Informacja RPO za 2006 r., st r. 34.

w tym zakresie przepisów. Jednakże kolejnym pismem¹⁰⁵ Minister poinformował Rzecznika, iż Zespół ekspertów, który w 2008 r. dokonywał przeglądu zagadnień z zakresu prawa karnego materialnego oraz procesowego wymagających zainicjowania działań legislacyjnych, nie wskazał wśród zagadnień wymagających pilnej nowelizacji art. 78 k.p.k. oraz art. 81 k.p.k. W opisaney sytuacji Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska wobec poruszonyj kwestii.

Zważywszy na nieotrzymanie odpowiedzi na wystąpienie, Rzecznik ponownie skierował, po upływie kilku miesięcy pismo¹⁰⁷, w którym zwrócił się o zajęcie stanowiska w poruszonyj kwestii. W odpowiedzi, Minister poinformował¹⁰⁸, że został przygotowany projekt stosownych zmian procedury karnej, który włączono do opracowywanej szerszej nowelizacji kodyfikacji karnych.

2. Brak prawnej możliwości ustanowienia obrońcy z wyboru w postępowaniu w sprawach o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące braku możliwości dopuszczenia adwokata lub radcy prawnego ustanowionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie do udziału w przesłuchaniu osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie w trybie przewidzianym w art. 54 § 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a zatem na etapie czynności wyjaśniających.

W ocenie Rzecznika obowiązujący w tym zakresie stan prawny jest niemożliwy do zaakceptowania z punktu widzenia prawa do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego, wynikającego z art. 42 ust. 2 Konstytucji, którego formalnym aspektem jest prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Osoba przesłuchiwana w omawianym trybie ma prawo do złożenia wyjaśnień, a także do odmowy ich złożenia, może także zgłosić wnioski dowodowe. W stosunku do osoby podejrzaney o popełnienie wykroczenia można dokonać badań lub czynności w postaci oględzin zewnętrznych ciała oraz innych badań niepołączonych z naruszeniem integralności ciała. Wolno także w szczególności od tej osoby pobrać odciski, fotografować ją oraz okazać w celach

¹⁰⁵ Pismo z 27 lipca 2009 r.

¹⁰⁶ RPO-483054-II/04 z 13 sierpnia 2009 r.

¹⁰⁷ Pismo z 16 grudnia 2009 r.

¹⁰⁸ Pismo z 25 stycznia 2010 r.

rozpoznawczych. Ponadto można przy zachowaniu wymagań określonych w art. 74 § 2 pkt 2 lub 3 k.p.k. pobrać krew, włosy, wymaz ze śluzówki lub inne wydzieliny organizmu. Zatem już na etapie czynności wyjaśniających może nastąpić głęboka ingerencja w prawa i wolności osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia. Brak możliwości ustanowienia obrońcy na tym etapie postępowania bez wątplenia może rzutować na realizację prawa do obrony takiej osoby. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu pod kątem potrzeby wprowadzenia do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zmian, które umożliwiłyby osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia ustanowienie obrońcy na etapie czynności wyjaśniających oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku.

F. Koszty postępowania

1. Zwolnienie od kosztów sądowych osób, których dotyczy postępowanie o ubezwłasnowolnienie

Rzecznik wielokrotnie podejmował interwencje na rzecz osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz chorych psychicznie. W wystąpieniu skierowanym w 2008 r. do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik postulował¹¹⁰ dalsze zbliżenie gwarancji procesowych w postępowaniu dotyczącym ubezwłasnowolnienia do gwarancji występujących w postępowaniu w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹¹¹, tak w zakresie kosztów sądowych, jak i możliwości ustanowienia dla osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie adwokata z urzędu, nawet bez złożenia przez nią takiego wniosku. W odpowiedzi poinformowano o zamiarze podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się¹¹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o podjętych działaniach w celu wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano¹¹³ Rzecznika, że w dniu 19 stycznia 2009 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął, przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości, projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Projekt uwzględnia zmiany zgłoszone przez Rzecznika. W Kodeksie postępowania cywilnego przewiduje się

¹⁰⁹ RPO-630266-II/09 z 3 grudnia 2009 r.

¹¹⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 80.

¹¹¹ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

¹¹² RPO-5093590-IV/05 z 2 lutego 2009 r.

¹¹³ Pismo z 27 lutego 2009 r.

możliwość ustanowienia dla osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie lub dla osoby ubezwłasnowolnionej, adwokata z urzędu, nawet bez jej wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku, a sąd uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny. Natomiast zmiana art. 96 ust 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewiduje zwolnienie od kosztów sądowych osoby ubezwłasnowolnionej w sprawach o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia.

Ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴ uchwalono powyższe zmiany. Ustawa wchodzi w życie 19 kwietnia 2010 r.

2. Opłaty sądowe w sprawach o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa

Już w 2006 r. Rzecznik sygnalizował¹¹⁵, że przepis art. 27 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹¹⁶ nie przewiduje wysokości opłaty od pozwu o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa. Zwolnienie od kosztów przysługuje jedynie stronie dochodzącej ustalenia pochodzenia dziecka. Opłatę od pozwu ma natomiast obowiązek ponieść strona pozwana w razie uwzględnienia powództwa o ustalenie ojcostwa. Dodatkowo w razie złożenia przez stronę powodową oczywiście nieuzasadnionego powództwa, sąd może ją obciążyć nieuiszczonymi kosztami, w tym opłatami. Jak podkreślił Rzecznik, jasne i konkretne oznaczenie kwot należnych opłat sądowych jest niezbędnym warunkiem zapewnienia dostępności obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz równości stron i uczestników postępowań cywilnych.

Jak wynikało z wcześniejszej korespondencji w tej sprawie, powyższe kwestie miały zostać uwzględnione w kierunkach nadzorczych na 2007 rok. W związku z brakiem wyników działań w tym zakresie Rzecznik zwrócił się¹¹⁷ ponownie do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o wynikach podjętych działań nadzorczych i zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁸ Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciło się do prezesów sądów apelacyjnych o zbadanie praktyki w zakresie naliczania opłat sądowych w sprawach o ustalenie ojcostwa. Analiza informacji otrzymanych od prezesów sądów apelacyjnych wskazuje, że w sądach brak jest jednolitej praktyki w odniesieniu do naliczania przedmiotowych opłat. Wobec powyższego konieczne jest jednoznaczne

¹¹⁴ Ustawa z 17 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45).

¹¹⁵ Informacja za 2006 r., st r.27.

¹¹⁶ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.).

¹¹⁷ RPO-546030-IV/06 z 3 marca 2009 r.

¹¹⁸ Pismo z 18 sierpnia 2009 r.

uregulowanie w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wysokości opłaty sądowej w sprawach o ustalenie ojcostwa. W Ministerstwie zostały zainicjowane prace zmierzające do przygotowania projektu kompleksowej nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w ramach której zostanie uregulowana powyższa kwestia.

3. Opłaty za czynności adwokatów i radców prawnych

Obowiązująca regulacja prawna opłat za czynności adwokatów i radców prawnych budzi zastrzeżenia nie tylko profesjonalnych pełnomocników, ale i osób korzystających z ich usług. Uczestnicy postępowania sądowego podnoszą bowiem, że w wielu wypadkach, pomimo wygrania procesu, nie odzyskują kosztów wyłożonych na profesjonalną reprezentację prawną.

Niektóre stawki minimalne określone w wysokości stałej w realiach dzisiejszego obrotu prawnego są wręcz symboliczne. Trudno bowiem inaczej określić stawkę w wysokości 60 zł, przewidzianą za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy bądź w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego - to właśnie na te sprawy wskazują skarżący najczęściej. Wątpliwości Rzecznika budzi także wysokość stawek np. w przypadku sprawy o uchylenie uchwały organu spółdzielni (120 zł) czy sprawy wszczętej skargą na czynności komornika (60 zł), a także wysokość opłat w sprawach na tle prawa spółek (360 zł), dotyczących ważności uchwał, istnienia spółki czy wyłączenia wspólnika.

Strona postępowania, która pomimo wygrania procesu nie otrzymuje realnego zwrotu kosztów od przeciwnika procesowego, często podmiotu silniejszego gospodarczo (pracodawca, ZUS), ma poczucie niesprawiedliwego traktowania. Niezależnie od powyższego należy uznać, że istotna różnica w rynkowej wysokości stawek adwokackich i radcowskich oraz kwotach przewidzianych w rozporządzeniu nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i może negatywnie wpływać na rynek usług prawnych (np. sprawiać, że liczba profesjonalnych pełnomocników, specjalizujących się w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, pozostaje niewystarczająca).

Rozumiejac konieczność racjonalnej gospodarki środkami budżetowymi, wyasygnowanymi na koszty pomocy prawnej świadczonej z urzędu, należy rozważyć, czy stawki minimalne, określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu¹¹⁹ oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za

¹¹⁹ Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz.1348 z późn. zm.).

czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu¹²⁰, nie powinny zostać poddane analizie i ewentualnej weryfikacji. Rzecznik zwrócił się¹²¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹²², że w rozporządzeniach wymienionych w wystąpieniu Rzecznika określone zostały jedynie stawki minimalne. Sąd, zasądzając opłatę za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, ma zawsze możliwość jej podwyższenia do sześciokrotności stawki minimalnej. Możliwość uwzględnienia w sprawie opłat wyższych niż stawki minimalne występuje wówczas, gdy żądający wykaże zwiększony nakład pracy swojego pełnomocnika. Ustalenie stawek opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych na zbyt wysokim poziomie oznaczałoby podwyższenie ogólnych kosztów procesu i mogłoby powstrzymywać strony przed dochodzeniem roszczeń, co stwarzałoby rzeczywiste zagrożenie dla korzystania przez obywateli z konstytucyjnego prawa do sądu. Zakwestionowane przepisy obu rozporządzeń określają także relację, jaka zachodzi między Skarbem Państwa, a pełnomocnikiem strony po wyznaczeniu przez sąd adwokata lub radcy prawnego do udzielenia pomocy prawnej z urzędu i jest podstawą do zasądzenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej od Skarbu Państwa. Podwyższenie stawek minimalnych spowodowałoby więc automatycznie zwiększenie wydatków budżetowych.

4. Zasady zwrotu uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego

Rzecznik zgłosił¹²³ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad zwrotu uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: „Art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹²⁴ w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa pozbawia stronę postępowania nieprocesowego możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.”

¹²⁰ Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 z późn. zm.).

¹²¹ RPO-615011-IV/09 z 20 sierpnia 2009 r.

¹²² Pismo z 16 października 2009 r.

¹²³ RPO-624489-IV/09 z 4 września 2009 r., sygn. akt SK 30/09.

¹²⁴ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1398).

5. Koszt uzyskania zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego

W związku z licznymi skargami na wysoki koszt uzyskania zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, wynoszący 50 zł, Rzecznik zwrócił się do Rejestru o przedstawienie informacji o kosztach jego funkcjonowania oraz uzyskiwanych wpływach. Jak wynika z przedstawionych danych, wysokość opłaty za udzielenie informacji o karalności osoby została ustalona na poziomie znacznie przewyższającym faktyczny koszt jej sporządzenia. Co więcej, niezasadne jest, aby koszty funkcjonowania KRK były przerzucane na osoby indywidualne, które zmuszone są do ubiegania się o uzyskanie zaświadczenia o niekaralności (np. w związku z ubieganiem się o pracę), podczas gdy podstawowy użytkownik KRK, jakim są organy państwa nie ponosi żadnych kosztów. Z odpowiedzi Dyrektora Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego wynikało także, iż odnotowywane są przypadki przenoszenia przez pracodawców na obywatela obowiązku dostarczenia zaświadczenia o niekaralności, pomimo braku stosownej podstawy prawnej do nałożenia takiej powinności. Rzecznik zwrócił się¹²⁵ zatem do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości opłaty za wydanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego¹²⁶. W ocenie Rzecznika, wysokość opłaty za uzyskanie zaświadczenia przez obywatela powinna być oparta na rzeczywistych kosztach jego sporządzenia, natomiast pozostałe koszty powinny być ponoszone z budżetu państwa, ewentualnie z tej części budżetu, której dysponentami są organy występujące o informację o osobie.

W odpowiedzi, Minister Sprawiedliwości poinformował¹²⁷ Rzecznika, że osoby fizyczne, w związku z ubieganiem się o pracę nie powinny ponosić opłaty za uzyskanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 10 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym ustawodawca dał pracodawcom prawo do uzyskania informacji o osobach podczas zatrudnienia. W związku z tym, to pracodawca winien ponosić koszty związane z uzyskaniem informacji z Rejestru.

Ponadto, Minister nie znalazł podstaw do obniżenia wysokości opłaty za uzyskanie informacji o osobie z Rejestru.

¹²⁵ RPO-625349-II/09 z 23 listopada 2009 r.

¹²⁶ Rozporządzenie z 14 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1468).

¹²⁷ Pismo z 4 stycznia 2010 r.

G. Bezpłatne poradnictwo prawne

1. Nieodpłatna pomoc prawna dla osób ubogich

W 2009 r. Rzecznik po raz kolejny wystąpił w sprawie uregulowania dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. W sprawie tej Rzecznik z Ministrem Sprawiedliwości koresponduje od ponad pięciu lat, za każdym razem wskazując na bezwzględną konieczność stworzenia nowego, spójnego, przejrzystego i sprawiedliwego systemu, który zagwarantowałby efektywne korzystanie z konstytucyjnego prawa do sądu wszystkim obywatelom, bez względu na stopień ich zamożności. Mimo że w powszechnej ocenie - podzielanej też przez kolejne rządy, niezależnie od ich politycznych opcji - powyższa sprawa miała zawsze charakter priorytetowy, od lat nie może zostać prawidłowo unormowana, co budzi poważne zaniepokojenie. Rzecznik wyraził przekonanie, iż należytą ochronę najuboższym zagwarantuje jedynie kompleksowa reforma systemu udzielania pomocy prawnej, obejmująca wszystkie komponenty systemu, a zatem zarówno (nieunormowane obecnie) udzielanie pomocy na etapie przedsądowym, jak i zwalnianie z opłat sądowych, a także świadczenie pomocy na etapie postępowania sądowego w postaci zastępstwa procesowego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji o kalendarium prac Rady Ministrów nad projektem stosownej ustawy, a także o wyjaśnienia, czy reformą objęte zostaną wszystkie wskazane wyżej komponenty systemu pomocy prawnej.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁹ Rzecznika, że w Ministerstwie opracowano projekt założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych. Niezwłocznie po przyjęciu projektu założeń przez Radę Ministrów, podjęte zostaną prace legislacyjne nad projektem tej ustawy. Celem projektowanych założeń jest stworzenie nowego systemu instytucjonalnego, który zapewni realizację prawa dostępu niezamożnych obywateli do usług prawnych na etapie przedsądowym, a także w innych postępowaniach niż sądowe. W dotychczasowym kształcie pozostanie przyznawanie nieodpłatnej pomocy prawnej w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed sądem.

¹²⁸ RPO-481256-IV/04 z 23 września 2009 r.

¹²⁹ Pismo z 10 listopada 2009 r.

H. Przewlekłość postępowań

1. Przewlekłość postępowań przygotowawczych oraz brak skuteczności prokuratury w śledztwach, które dotyczą spraw budzących duże zainteresowanie społeczne

W publikacjach prasowych¹³⁰ poruszony został problem przewlekłości postępowań przygotowawczych oraz braku skuteczności prokuratury w śledztwach, które dotyczą spraw budzących duże zainteresowanie społeczne. Część z wymienionych spraw była lub jest w dalszym ciągu przedmiotem czynności podejmowanych w Biurze Rzecznika. Wśród nich wymieniono umorzenia postępowań w sprawach: zabójstwa pacjenta, które zostało zarzucone kardiochirurgowi ze Szpitala MSWiA w Warszawie, Mirosławowi G.; zagłuszania sygnału telefonów komórkowych pielęgniarek okupujących latem 2007 r. Kancelarię Premiera; uszkodzenia laptopa byłego Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry; nagrania rozmowy pomiędzy byłym wicepremierem - Andrzejem Lepperem i byłym Ministrem Sprawiedliwości - Prokuratorem Generalnym Zbigniewem Ziobrą, które miało wyjaśnić, czy A. Lepper został poinformowany o akcji Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi właśnie przez Z. Ziobrę. W publikacji wskazano również, iż nadal nie zostały zakończone postępowania przygotowawcze: przeciwko lobbyscie Markowi Dochnalowi podejrzanemu m. in. o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu; dotyczące źródła przecieku w sprawie akcji CBA w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Utrzymywanie się takiej sytuacji nie służy dobrze umocnieniu zaufania do prokuratury i do państwa, dlatego Rzecznik zwrócił się¹³¹ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie.

Odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika udzielił¹³² Prokurator Krajowy, który przekazał szczegółową informację o wynikach badania akt postępowań wskazanych w wystąpieniu Rzecznika i przedstawił stanowisko, iż prawidłowość prowadzenia omówionych postępowań nie wzbudza zastrzeżeń. W szczególności nie stwierdzono, by postępowania te prowadzono w sposób niesprawny lub przewlekły. Postępowania, które nie zostały jeszcze zakończone, pozostawać będą w zainteresowaniu - w zależności od kompetencji - Biura Postępowania Przygotowawczego lub Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej.

¹³⁰ „Rzeczpospolita” z 2 stycznia 2009 r., *Śledztwa bez odpowiedzi na kluczowe pytania*.

¹³¹ RPO-606537-II/09 z 28 stycznia 2009 r.

¹³² Pismo z 16 czerwca 2009 r.

2. Postępowanie sądowe w sprawie wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje postępowanie przeciwko oskarżonym o popełnienie zbrodni wobec bezbronnych osób na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. Rzecznik występował¹³³ już do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego przedstawiając pogląd, iż zostało naruszone w tym postępowaniu statuowane w Konstytucji i aktach normatywnych prawa międzynarodowego prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

We wrześniu 2009 r. przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP poświęconej obecnemu stanowi postępowania w tym procesie. Przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości wskazali następujące przyczyny przewlekłości w rozpoznaniu omawianej sprawy: uchybienia w zakresie sprawności postępowania obciążające sędziego sprawozdawcę, niewyznaczenie sędziego zapasowego, który uczestniczyłby biernie w rozprawie i w przypadku potrzeby zastąpienia sędziego przejąłby jego obowiązki, konieczność prowadzenia postępowania od początku w związku z przeniesieniem sprawy z Gdańska do Warszawy, obszerność materiału dowodowego, oraz przyczyny leżące po stronie stron postępowania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji o dalszym biegu postępowania w przedmiotowej sprawie, jak również o poinformowanie, w jaki sposób został rozpatrzony wniosek Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie o rozważenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego sprawozdawcy oraz jakie środki zostały podjęte w celu przyspieszenia zakończenia tego procesu.

Minister poinformował¹³⁵ Rzecznika, że przyczyny długotrwałości postępowania, na które zwrócono uwagę w wystąpieniu, zachowują aktualność. Blisko czteromiesięczna beczynność sądu, od czerwca 2009 r., była spowodowana absencją chorobową sędziego sprawozdawcy. W związku z tym podjęto szereg czynności nadzorczych, w tym także za pośrednictwem Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie, mających doprowadzić do zakończenia procesu w pierwszej instancji. Następstwem tych działań było stawienie sędziego na rozprawach. Postępowanie dowodowe w sprawie znajduje się na etapie końcowym.

¹³³ Informacja RPO za 2008 r., str. 87.

¹³⁴ RPO-576509-II/07 z 11 września 2009 r.

¹³⁵ Pismo z 27 października 2009 r.

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

1. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa przez osoby faktycznie poddane represjom ze strony organów państwa w latach 1944-1989 w związku z działalnością ich bliskich na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Rzecznik zwrócił się¹³⁶ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania działań legislacyjnych prowadzących do objęcia zakresem podmiotowym art. 8 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹³⁷ osób, które poddane były faktycznym represjom ze strony organów państwa w latach 1944 - 1989 bez przeprowadzenia postępowania, w związku z działalnością niepodległościową ich najbliższych. Zdaniem Rzecznika, sytuacja wprowadzająca nierówność między osobami represjonowanymi za działalność niepodległościową, a tymi, którzy sami nie prowadząc takiej działalności, poddani zostali faktycznym represjom ze strony organów państwa zwalczających niepodległościową działalność ich najbliższych, jest nieprawidłowa. Dlatego wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do stworzenia podstaw prawnych do dochodzenia od Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych także przez osoby faktycznie represjonowane, jest zasadny.

Rzecznik otrzymał informację¹³⁸ Komisji o przekazaniu propozycji¹³⁹ nowelizacji art. 8 cyt. ustawy, Przewodniczącemu sejmowej podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 1677).

2. Problem kryterium miejsca działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jako warunku przyznania odszkodowania i zadośćuczynienia osobom represjonowanym

Sąd Najwyższy podjął 28 października 2009 r. uchwałę¹⁴⁰ w składzie 7 sędziów, w której uznał, iż przepisy art. 8 ust. 2a i 2b ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na

¹³⁶ RPO-396073-II/01 z 25 lutego 2009 r.

¹³⁷ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.).

¹³⁸ Pismo z 5 lutego 2010 r.

¹³⁹ Druk nr 1677.

¹⁴⁰ Sygnatura akt I KZP 20/09

rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹⁴¹ nie zawierają kryterium miejsca działalności niepodległościowej, jako warunku przyznania prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia osobom represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organy pozasądowe.

Uchwała podjęta w następstwie kasacji Rzecznika zawierającej zarzut rażącego i mogącego mieć istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia art. 8 ust. 2a i 2b ustawy lutowej, przez błędną wykładnię tych przepisów, wprowadzającą samoistne kryterium terytorialne prowadzenia działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, co zdecydowało o treści zaskarżonego orzeczenia, podczas gdy prawidłowa analiza wymienionych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że nie zawierają one takiego kryterium.

J. Procedura sądowoadministracyjna

1. Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Rzecznik zgłosił¹⁴² udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. i A. C. dotyczącej konstytucyjności przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴³ określających podstawy skargi kasacyjnej i granice związania Naczelnego Sądu Administracyjnego skargą kasacyjną. Rzecznik przedstawił stanowisko w przedmiotowej sprawie, prezentując pogląd, iż art. 174 i art. 183 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są niezgodne z art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji RP. Przepisy te były już w przeszłości przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05 za zgodne z Konstytucją. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wziął wówczas przede wszystkim pod uwagę ewolucję orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności wyrok (sygn. akt I OPS 4/05) tego Sądu z dnia 16 stycznia 2006 r. Jednakże pogląd prawny wyrażony w tym wyroku nie dominuje w orzecznictwie NSA. Zdaniem Rzecznika z tego powodu uzasadniona jest ponowna ocena kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgodności z przepisami Konstytucji.

Przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określające podstawy skargi kasacyjnej są wzorowane na podstawach kasacyjnych w postępowaniu cywilnym, obowiązujących w dacie uchwalania

¹⁴¹ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 149 z późn.zm.).

¹⁴² RPO-609825-V/09 z 12 maja 2009 r.

¹⁴³ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)

ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwaną dalej p.p.s.a.). Proste przeniesienie na grunt postępowania sądowo administracyjnego rozwiązań dotyczących podstaw kasacji w postępowaniu cywilnym, bez uwzględnienia odmiennej roli NSA oraz kompetencji sądów administracyjnych stało się pierwotną przyczyną problemów i kontrowersji w praktyce na tle oceny prawidłowego określenia podstaw skargi kasacyjnej. Szczególnie dużo problemów i wątpliwości rodzi w praktyce podstawa skargi kasacyjnej w postaci naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.). Legislacyjna wadliwość tej podstawy skargi kasacyjnej jest dostrzegana w orzecznictwie NSA. Kontrowersje w orzecznictwie NSA wywołuje także podstawa kasacyjna określona w art. 172 pkt 2 p.p.s.a., polegająca na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W tym stanie rzeczy, Rzecznik uznał, że jakkolwiek NSA podejmuje próby racjonalizacji podstaw skargi kasacyjnej i dostosowania ich do specyfiki postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, to jednak próby te nie zawsze znajdują wyraźne oparcie w treści zaskarżonego przepisu art. 174 p.p.s.a., a ponadto prowadzą do formułowania całkowicie odmiennych stanowisk w zakresie konstrukcji skargi kasacyjnej. W efekcie podmioty wnoszące skargi kasacyjne mają zasadnicze trudności w spełnieniu warunku prawidłowego zredagowania skargi kasacyjnej. Wobec rozbieżności w orzecznictwie NSA skarżący nie może mieć pewności co do poprawności swojego rozumowania i jest zmuszony do powoływania wielu różnych, często karkołomnych, zarzutów w ramach podstaw kasacyjnych nie mając żadnej gwarancji co do tego, który z poglądów pojawiających się w różnych orzeczeniach NSA znajdzie zastosowanie w jego sprawie.

Z kolei w myśl art. 183 p.p.s.a. NSA co do zasady związany jest granicami skargi kasacyjnej w zakresie przytoczonych w niej podstaw. Taki rygoryzm oznacza w praktyce, że NSA obejmuje swoim badaniem jedynie naruszenie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane jako podstawy kasacyjne. Nie jest więc uprawniony do rozpoznania naruszenia innych przepisów, nawet wówczas, gdy fakty i twierdzenia skarżącego wyraźnie na takie naruszenie wskazują. Taka sytuacja, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodna z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych przepisów Konstytucji daje stronie prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych, drugi zaś wprowadza zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Objęte skargą konstytucyjną przepisy p.p.s.a. pozostają w kolizji z powołanymi normami konstytucyjnymi. Redukują one bowiem wbrew wskazówkom zawartym w

Konstytucji prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a tym samym zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowo administracyjnego w ten sposób, iż czynią wyjątkiem merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd odwoławczy.

Sejm RP¹⁴⁴ oraz Prokurator Generalny¹⁴⁵ w swoich stanowiskach przesłanych do Trybunału Konstytucyjnego opowiedzieli się za zgodnością z Konstytucją zaskarżonych przepisów, jednakże przy przyjęciu określonej ich wykładni. W dniu 26 października 2009 r. NSA – w pełnym składzie – podjął uchwałę¹⁴⁶, zgodnie z którą przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które -zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na NSA, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴⁷, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych.

W istocie więc, rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, które uzasadniały przystąpienie przez Rzecznika do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zostały wyeliminowane uchwałą pełnego składu NSA. Sąd ten dokonał wykładni zaskarżonych przepisów odpowiadającej standardom konstytucyjnym. W związku z tym, niekonstytucyjność tych uregulowań została usunięta, gdyż wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych będą stosować taką samą wykładnię przy orzekaniu w sprawach skarg kasacyjnych. W tej sytuacji Rzecznik podjął decyzję o cofnięciu swojego przystąpienia do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Działania na rzecz usuwania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

Rzecznik bardzo aktywnie korzystał w 2009 r. ze służącego mu uprawnienia do zadawania pytań prawnych NSA oraz do przystępowania do postępowań przed NSA w sprawach dotyczących podjęcia uchwały rozstrzygającej istotne zagadnienie prawne. W wielu uchwałach podjętych przez NSA, przy udziale Rzecznika w postępowaniu, zawarte zostały istotne poglądy dotyczące procedury sądowoadministracyjnej. Warto wskazać zwłaszcza na rozważania NSA o możliwości bezpośredniego stosowania art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP w kontekście związania tego Sądu granicami skargi kasacyjnej¹⁴⁸,

¹⁴⁴ Pismo z dnia 26 czerwca 2009 r.

¹⁴⁵ Pismo z dnia 8 grudnia 2009 r.

¹⁴⁶ Sygn. akt I OPS 10/09

¹⁴⁷ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm.).

¹⁴⁸ Uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09.

czy też na wyjaśnienie kwestii związania sądu administracyjnego wykładnią przepisu zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego zgodność tego przepisu z Konstytucją RP¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Uchwała z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09.

3. Wolność osobista

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 41. 1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Konstytucja RP

1. Stosowanie tymczasowego aresztowania

Problem stosowania tymczasowego aresztowania, a zwłaszcza jego długotrwałości, był przedmiotem wielu działań Rzecznika¹⁵⁰. Wielokrotnie w swoich wystąpieniach Rzecznik zwracał uwagę na brak w przepisach górnego limitu czasu stosowania tymczasowego aresztowania oraz na niekorzystne dla Polski rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednocześnie

¹⁵⁰ Informacja RPO za 2007 r., st r. 418, Informacja RPO za 2008 r., str. 97-98.

odnotowano wiele bulwersujących przypadków, gdy sprawcy przestępstw, wobec których sąd odstąpił od zastosowania tymczasowego aresztowania, dokonali zabójstw pokrzywdzonych lub świadków. W przypadku wystąpienia uzasadnionej obawy, że oskarżony (podejrzany), któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza gdy groził popełnieniem takiego czynu, zastosowanie tymczasowego aresztowania powinno być obligatoryjne. W ocenie Rzecznika dalsze działania o charakterze zarówno legislacyjnym jak i edukacyjno-organizacyjnym, dotyczące kwestii stosowania tymczasowego aresztowania powinny zatem przebiegać dwutorowo: z jednej strony w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób pokrzywdzonych przestępstwem, z drugiej zaś - w celu wyeliminowania lub znacznego ograniczenia przypadków nadmiernie długotrwałego tymczasowego aresztowania. Rzecznik zwrócił się¹⁵¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie jakie działania są podejmowane dla zapewnienia, aby tymczasowe aresztowanie było stosowane w sposób należycie zabezpieczający prawa i wolności innych uczestników postępowania karnego a jednocześnie zgodnie z zasadami wynikającymi z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁵² Rzecznika, że przyjęte w polskim systemie prawnym rozwiązania pozostają w zgodzie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym wykładni art. 5 ust. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ostatnich latach, niezależnie od zmian przepisu art. 263 k.p.k. dotyczących stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania, wprowadzono szereg dalszych zmian przepisów procedury karnej, które mają na celu usprawnienie postępowania karnego, a jednocześnie przyczynią się do zmniejszenia problemu długotrwałości tymczasowych aresztowań. Minister Sprawiedliwości realizuje swoje zobowiązania wynikające z przyjętego w dniu 17 maja 2007 r. przez Radę Ministrów "Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka" dotyczące rozpowszechniania wśród sędziów i prokuratorów informacji na temat standardów dotyczących długości aresztu tymczasowego oraz na temat orzecznictwa Trybunału w polskich sprawach w tym zakresie. Ministerstwo przygotowało przyjętą przez Senat w dniu 19 marca 2009 r. nowelizację ustawy o skardze na naruszenie prawa strony

¹⁵¹ RPO-609035-II/09 z 11 marca 2009 r.

¹⁵² Pismo z 15 maja 2009 r.

do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁵³. Głównym założeniem nowelizacji jest wprowadzenie możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, jeżeli na skutek działania bądź beczynności organu prowadzącego to postępowanie, doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ponadto w Ministerstwie przygotowywany jest projekt zmiany art. 156 oraz 263 k.p.k. mający na celu realizację wyroku¹⁵⁴ Trybunału Konstytucyjnego. Przewiduje on m. in. konieczność udostępnienia przez prokuratora, w toku postępowania przygotowawczego, na wniosek podejrzanego lub jego obrońcy, akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania (art. 156 § 5a). Minister podjął również działania nadzorcze obligujące prezesów sądów apelacyjnych do zwrócenia szczególnej uwagi na przestrzeganie zasad sporządzania uzasadnień o zastosowaniu i przedłużaniu tymczasowego aresztowania.

Parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wprowadzając instytucję skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy – bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora¹⁵⁵. Ponadto Parlament dokonał nowelizacji procedury karnej w przedmiocie udostępniania akt sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania¹⁵⁶.

2. Konieczność unormowania procedury przeprowadzania badania sądowo-psychiatrycznego osób pozbawionych wolności

Do wiadomości Rzecznika zostało skierowane pismo Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, z którego wynikało, iż przeprowadzenie badania sądowo - psychiatrycznego osób pozbawionych wolności, w obecności funkcjonariuszy Policji i z założonymi podczas badania kajdankami - jest czynnością nieważną w świetle prawa i winno skutkować eliminacją takiego dowodu z postępowania sądowego, bowiem narusza dyspozycję art. 171 § 7 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem wyjaśnienia, zeznania oraz oświadczenia złożone w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi lub uzyskane wbrew zakazom

¹⁵³ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843).

¹⁵⁴ Wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07.

¹⁵⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498.

¹⁵⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1051.

wymienionym w § 5 art. 171 k.p.k. nie mogą stanowić dowodu. Dyspozycja art. 171 k.p.k. odnosi się do „osoby przesłuchiwanej”. Zdaniem Rzecznika istnieje wątpliwość, czy osoba wobec której przeprowadzane jest badanie sądowo – psychiatryczne jest osobą przesłuchiwaną i stosuje się względem niej przesłanki z art. 171 k.p.k.

Inną kwestią poruszoną w piśmie do Rzecznika jest zapewnienie biegłym możliwości przeprowadzenia kompleksowego badania osoby podejrzanej/oskarżonej, która jest pozbawiona wolności. Takiego badania nie można przeprowadzić w sytuacji, kiedy osoba badana ma założone na rękach kajdanki. W skład badania psychiatrycznego wchodzi bowiem badanie stanu fizykalnego - somatycznego i neurologicznego. Zdaniem Rzecznika, zasadne wydaje się takie unormowanie procedury związanej z przeprowadzaniem badania sądowo – psychiatrycznego w takich warunkach, by badanie to mogło być kompleksowym, przy jednoczesnym zapewnieniu środków bezpieczeństwa oraz prawidłowego toku procesu sądowego. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi, Minister poinformował¹⁵⁸ Rzecznika, iż czynność przeprowadzenia badania sądowo-psychiatrycznego osób pozbawionych wolności, w obecności funkcjonariuszy Policji i z założonymi kajdankami nie jest nieważna i nie narusza dyspozycji art. 171 § 1 k.p.k. Nie są to bowiem czynności tożsame ze składaniem wyjaśnień (zeznań lub oświadczeń), zaś powołane unormowanie jest adresowane do organu procesowego i nie ma zastosowania – w drodze analogii – do sporządzania opinii przez biegłych. Ponadto, problem zapewnienia biegłym możliwości przeprowadzenia w sposób prawidłowy badania osoby pozbawionej wolności powinien być, zdaniem Ministra, każdorazowo ustalany z lekarzem dyżurnym lub z inną osobą przeprowadzającą zabieg lub badanie.

3. Wykonywanie orzeczeń sądowych, na mocy których orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia sprawcy czynu zabronionego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym

Rzecznik zwrócił uwagę na sytuację osób chorych, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym. Osoby te nie mogą liczyć na natychmiastowe poddanie terapii, w warunkach odpowiadających ich stanowi zdrowia, bowiem zmuszone są miesiącami oczekiwać w aresztach śledczych na opinię Komisji

¹⁵⁷ RPO-618183-II/09 z 12 listopada 2009 r.

¹⁵⁸ Pismo z dnia 22 grudnia 2009 r.

psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających. W ocenie Rzecznika stan ten w sposób oczywisty nie realizuje standardów w zakresie praw i wolności obywatelskich, które wyznacza Konstytucja oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁵⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy i rozważenie potrzeby podjęcia, we współpracy z Ministrem Zdrowia, działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym. Rzecznik poprosił również o rozważenie podjęcia wspólnie z Ministrem Zdrowia prac legislacyjnych w celu nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających¹⁶⁰ w taki sposób, aby rozporządzenie gwarantowało rozsądne terminy rozpatrzenia przez Komisję wpływających do niej wniosków w sprawie wydania opinii, w rozumieniu przyjmowanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Minister poinformował¹⁶¹, że opisany w wystąpieniu Rzecznika problem jest znany w Ministerstwie i podlega okresowej analizie. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych powołał w maju 2009 r. Grupę Roboczą do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Środków Zabezpieczających, w skład której weszli przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia.

Zdaniem Grupy Roboczej zachodzi konieczność zmian zasad finansowania wykonywania środków zabezpieczających, w taki sposób, aby uwzględnić szczególny charakter tych środków. Ponadto istnieje pilna potrzeba rozszerzenia katalogu środków zapobiegawczych o tymczasowy środek zabezpieczający, którego istotą byłoby umieszczenie niepoczytalnego sprawcy w szpitalu psychiatrycznym do czasu prawomocnego orzeczenia środka zabezpieczającego. Komisja Psychiatryczna ds. środków zabezpieczających

¹⁵⁹ RPO-571470-XVIII/07 z 1 grudnia 2009 r.

¹⁶⁰ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1854 z późn. zm.).

¹⁶¹ Pismo z 23 grudnia 2009 r.

powinna być organem postępowania wykonawczego i działać przy Ministrze Zdrowia.

4. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych.

1. Zaopatrzenie Polski w gaz ziemny

Kwestia bezpieczeństwa energetycznego państwa została uregulowana w ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym¹⁶². Ustawa ta nakazuje Radzie Ministrów przy wprowadzeniu ograniczeń w poborze gazu, brać pod uwagę ochronę odbiorców przed tymi ograniczeniami. Obecny kontrakt na dostawę gazu do Polski zawarty pomiędzy PGNiG a RosUkrEnergo - którego udziałowcem jest rosyjski Gazprom – wygasa z końcem 2009 r. Tak niezbędna dla bezpieczeństwa energetycznego państwa dywersyfikacja dostaw gazu nadal pozostaje tylko w sferze postulatu. Ponadto spółka PGNiG nie podaje na bieżąco szczegółowych informacji na temat magazynów gazu i ich zawartości, podczas gdy informacje takie mają publiczny charakter. Regularne ich publikowanie wydaje się konieczne dla poczucia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Rzecznik zwrócił się¹⁶³ do Ministra Gospodarki z prośbą o odniesienie się do kwestii poruszonych w wystąpieniu.

Minister Gospodarki poinformował¹⁶⁴, że kwestia możliwego zmniejszenia dostaw gazu dla gospodarstw domowych nie znalazła potwierdzenia w późniejszym okresie. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz wystąpienia zakłóceń w przywozie gazu ziemnego, Rząd stworzył możliwość wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego (nie dotyczy to odbiorców gazu ziemnego w gospodarstwach domowych). Dotychczas operator systemu przesyłowego nie wprowadził żadnych ograniczeń.

2. Zwiększenie zabezpieczenia kart bankomatowych

Z informacji, które wpłynęły do Rzecznika wynika, iż zadania w zakresie zwalczania tzw. „przestępczości kartowej” są realizowane przez Wydział dw. z Przestępczością Gospodarczą Komendy Stołecznej Policji. W opinii funkcjonariuszy tego Wydziału przekazanej do wiadomości Rzecznika, skutecznym rozwiązaniem zapobiegającym „skimmingowi” kart jest zabezpieczenie ich mikroprocesorem EMV i wyeliminowanie pasków magnetycznych, co wiąże się z koniecznością wyposażenia urządzeń do odczytu

¹⁶² Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 343 z późn. zm.).

¹⁶³ RPO-606131-I/08 z 8 stycznia 2009 r.

¹⁶⁴ Pismo z 3 kwietnia 2009 r.

kart ATM i POS w możliwość obsługi EMV. Z uwagi na fakt, iż powyższe przedsięwzięcia nie leżą w gestii Policji, Rzecznik zwrócił się¹⁶⁵ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności informację, czy podejmowane są czynności mające na celu doprowadzenie do zwiększenia zabezpieczenia kart bankomatowych.

W odpowiedzi poinformowano¹⁶⁶ Rzecznika, że przestępstwo polegające na pozyskaniu danych zawartych na pasku magnetycznym karty bankomatowej oraz numeru PIN w celu stworzenia duplikatu karty (skimming) nie jest możliwe w przypadku kart wyposażonych w mikroprocesor. Z deklaracji Związku Banków Polskich wynika, że banki w Polsce - podobnie jak w innych krajach europejskich zobowiązały się do upowszechnienia kart z mikroprocesorem EMV do 2010 roku.

3. Przejawy wandalizmu na terenie Warszawy

W związku z nasileniem się przejawów wandalizmu na terenie Warszawy Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Komendanta Stołecznego Policji o ustosunkowanie się do problemu chuligaństwa w Warszawie oraz wskazanie, jakie środki zostały podjęte w celu zminimalizowania tego zjawiska. Z informacji prasowych¹⁶⁸ wynikało, że w pierwszym półroczu 2009 roku doszło już do ponad 2 tysięcy przypadków dewastacji mienia. Na terenie Warszawy dochodzi do dewastacji samochodów, wiat przystanków oraz autobusów. Najwięcej zniszczeń odnotowano na terenie Pragi Południe, Mokotowa i Śródmieścia.

W odpowiedzi poinformowano¹⁶⁹ Rzecznika, że problematyka niszczenia mienia pozostaje w sferze szczególnego zainteresowania organów Policji. W celu ograniczenia przestępczości został przyjęty rządowy program „Razem bezpieczniej”, który w okresie 2007-2015 realizowany jest przez Komendę Stołeczną Policji. Ponadto Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła¹⁷⁰ Warszawski Program Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego. W ramach współpracy przeprowadzono kampanię społeczną pod hasłem „Reaguj - Nie Toleruj”, mającą na celu uwrażliwienie wszystkich uczestników transportu publicznego na łamanie prawa, a w szczególności na przypadki aktów chuligańskich i

¹⁶⁵ RPO-611196-II/09 z 13 maja 2009 r.

¹⁶⁶ Pismo z 25 maja 2009 r.

¹⁶⁷ RPO-621065-II/09 z 10 lipca 2009 r.

¹⁶⁸ „Życie Warszawy” z 5 czerwca 2009 r., *Atakują nas wandale*.

¹⁶⁹ Pismo z 31 lipca 2009 r.

¹⁷⁰ Uchwała z 23 października 2009 r., Nr 1296.

wandalizmu.

4. Unikanie odpowiedzialności dyscyplinarnej przez funkcjonariuszy Policji

W czerwcu 2009 r. Rzecznik zwrócił się¹⁷¹ do Komendanta Głównego Policji w sprawie niepokojących informacji, wskazujących na to, że niektórzy funkcjonariusze Policji unikają odpowiedzialności dyscyplinarnej, występując ze służby i przechodząc na emeryturę. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało¹⁷², że w ocenie Komendanta Głównego Policji w wielu przypadkach niemożliwe jest zakończenie postępowania dyscyplinarnego w okresie 3 miesięcy od daty złożenia przez policjanta wniosku o zwolnienie ze służby. W myśl bowiem art. 41 ust. 3 ustawy o Policji¹⁷³, policjanta zwalnia się ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. Treść art. 41 ust. 3 ustawy o Policji obliguje przełożonego do wydania we wskazanym terminie decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby. Na obowiązek zwolnienia ze służby w tym terminie nie ma zaś wpływu okoliczność, że w stosunku do policjanta występującego ze służby toczy się postępowanie dyscyplinarne. Takie ukształtowanie przepisów może prowadzić do skutecznego unikania przez policjantów odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnione przewinienia. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁷⁵, że przytoczone w wystąpieniu Rzecznika argumenty wskazują na konieczność podjęcia działań mających na celu harmonizację przepisów dotyczących postępowań dyscyplinarnych z przepisami regulującymi wystąpienie ze służby, z jednoczesnym zrównaniem, co do zasady, sytuacji prawnej funkcjonariuszy różnych służb. Z uwagi na specyfikę poszczególnych pragmatyk służbowych, właściwszym wydaje się dokonanie ewolucyjnego procesu ujednolicenia rozwiązań zawartych w poszczególnych ustawach regulujących działanie służb mundurowych, z zachowaniem specyfiki poszczególnych formacji. Jednocześnie w odpowiedzi stwierdzono, iż czyny, które powodują odpowiedzialność dyscyplinarną, mają różnorodny charakter: od naruszeń dyscypliny pracowniczej, aż do zachowań wypełniających znamiona przestępstw. W niektórych przypadkach, ten sam czyn może być zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym. Z tego powodu zwolnienie

¹⁷¹ RPO-615900-II/09 z 30 czerwca 2009 r.

¹⁷² Pismo z 15 lipca 2009 r.

¹⁷³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277).

¹⁷⁴ RPO-615900-II/09 z 5 listopada 2009 r.

¹⁷⁵ Pismo z 4 grudnia 2009 r.

policjanta ze służby, skutkujące umorzeniem postępowania dyscyplinarnego, nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania karnego i ukaraniu policjanta.

5. Niespójność regulacji prawnych, które penalizują zachowanie przejawiające się w udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych, podejmowanych przez uprawnione organy

W trakcie badania sprawy indywidualnej wyłonił się problem o charakterze generalnym, polegający na niespójności regulacji prawnych, które penalizują zachowanie przejawiające się w udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych, podejmowanych przez uprawnione organy.

W odniesieniu do niektórych organów (np. Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Pracy, Służby Celnej, Inspekcji Farmaceutycznej, organów kontroli skarbowej lub podatkowej) zachowanie takie stanowi przestępstwo. W przypadku innych (np. Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Państwowej Inspekcji Sanitarnej) ustawodawca zdecydował o uznaniu takiego działania za wykroczenie. Są także instytucje, takie jak: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, w stosunku do których uchylanie się od kontroli nie jest zagrożone żadną sankcją. Z analizy aktów normatywnych wynika ponadto, iż przepisy uznające uchylanie się od kontroli za przestępstwo znajdują się w różnych ustawach - Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym, a także w ustawach regulujących działania poszczególnych służb kontrolnych.

Przed wszystkim niezrozumiałe wydaje się uznanie za przestępstwo lub wykroczenie czynów polegających na udaremnianiu lub uchylaniu się od czynności o charakterze kontrolnym wykonywanych przez jedne organy, z jednoczesnym nieuznaniem za naruszenie prawa takich samych zachowań w stosunku do innych organów. Ponadto, za godzące w sferę pewności prawa, a zatem i w prawa oraz wolności obywatelskie należy uznać rozproszenie przepisów nakładających sankcję karną za omawianą kategorię zachowań w różnych ustawach. Wskazane byłoby zatem takie znowelizowanie art. 225 Kodeksu karnego, aby swoim zakresem obejmował zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowych przez osoby lub organy do tego uprawnione nie tylko wymienione obecnie lecz także inne, takie jak Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. W związku z powyższym

Rzecznik zwrócił się¹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu i rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

W odpowiedzi poinformowano¹⁷⁷ Rzecznika, że każdy przypadek udaremniania lub utrudniania kontroli powinien być rozważany odrębnie, z uwzględnieniem szeregu czynników wpływających na jego społeczną szkodliwość oraz na zasadność kryminalizacji takich zachowań. Ewentualna unifikacja przepisów w tym zakresie powinna zostać dokonana w kompleksowym akcie prawnym, przewidującym odmienne rodzaje kontroli, różnicującym tryby ich prowadzenia i zakres uprawnień organów kontrolnych, i stosownie do tego penalizującym zachowania polegające na utrudnieniu lub udaremnianiu czynności tych organów. Jednakże przygotowanie projektu takiego aktu prawnego nie leży w zakresie działania Ministra Sprawiedliwości.

6. Weryfikowanie informacji medialnych o istnieniu w Polsce tajnych więzień CIA

W roku 2009 Rzecznik ponownie podjął sprawę domniemanego istnienia w Polsce tajnych więzień CIA. W roku 2005 polskie władze oficjalnie zdementowały liczne doniesienia prasowe o przetrzymywaniu w Polsce członków organizacji terrorystycznej Al-Kaida. Niemniej problem istnienia tajnych więzień CIA w Polsce i przetrzymywania na naszym terytorium osób podejrzewanych o terroryzm nadal był i jest poruszany zarówno na forum międzynarodowym, jak też w mediach polskich i zagranicznych.

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie¹⁷⁸ Rzecznika Prezes Rady Ministrów poinformował, że wystąpił do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie szczegółowego postępowania wyjaśniającego w tej kwestii. Kolejne informacje potwierdziły, że w marcu 2008 r. wszczęto postępowanie przygotowawcze. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁷⁹ do Prokuratora Krajowego z prośbą o poinformowanie, czy wspomniane śledztwo objęte jest nadzorem służbowym Prokuratury Krajowej oraz o przedstawienie stanowiska odnośnie możliwych działań Prokuratury Krajowej, zmierzających do optymalnej koncentracji czynności realizowanych w omawianym śledztwie, w celu spełnienia ustawowych wymogów rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

¹⁷⁶ RPO-604053-II/08 z 24 lipca 2009 r.

¹⁷⁷ Pismo z 28 września 2009 r.

¹⁷⁸ Informacja RPO za 2008 r., st r. 113.

¹⁷⁹ RPO-520361-II/05 z 17 września 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁰ Rzecznika, iż kontynuowane jest śledztwo w powyższej sprawie. Większość czynności dowodowych realizowanych w tej sprawie ma charakter niejawny, a ustalenia śledztwa w tym zakresie objęte są tajemnicą państwową. Od chwili wszczęcia postępowania jest ono nadzorowane przez Prokuraturę Krajową. O przebiegu śledztwa informowany jest (w możliwym zakresie) zarówno Parlament Europejski, organy administracji rządowej, jak i instytucje pozarządowe zainteresowane sprawą.

7. Konieczność zmiany przepisów regulujących czynności operacyjne Policji i innych służb

Ustawodawca odmiennie uregulował sytuację prawną osób podsłuchiowanych w trybie procesowym i w trybie pozaprocesowym. Osoby podsłuchiwane w trybie procesowym są informowane najpóźniej w momencie prawomocnego zakończenia postępowania o tym, że władza publiczna ingerowała w ich konstytucyjne prawo do prywatności oraz wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Natomiast w stosunku do osób, które zostały poddane podsłuchowi pozaprocesowemu na organach władzy publicznej nie spoczywa żaden obowiązek informacyjny. Przedstawiony powyżej stan prawny nie może być akceptowany. Rzecznik zauważył ponadto niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie regulacji dotyczących postępowania z materiałami uzyskanymi w wyniku kontroli operacyjnej, które nie zawierają dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego. Część ustaw przewiduje ich niezwłoczne zniszczenie po zakończeniu kontroli operacyjnej. Natomiast w przypadku Policji i Żandarmerii Wojskowej, pomimo że materiały te są nieprzydatne z punktu widzenia postępowania karnego, są one w dalszym ciągu przechowywane przez okres 2 miesięcy. Powstaje wątpliwość, czy taki stan prawny odpowiada konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa. Wątpliwość dotyczy również tego, czy taki stan odpowiada treści art. 51 ust. 2 Konstytucji. Okoliczność, czy zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego zostały rzeczywiście i w przewidzianym przez prawo terminie zniszczone, nie podlega zewnętrznej kontroli. Należałoby też rozważyć wprowadzenie obowiązku podawania do wiadomości publicznej zbiorczych danych o ilości zarządzanych kontroli operacyjnych. Rzecznik zwrócił się¹⁸¹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także o ewentualne podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu

¹⁸⁰ Pismo z 7 października 2009 r.

¹⁸¹ RPO-631981-II/09 z 26 października 2009 r.

prawnego.

8. Nagrywanie przez ABW rozmów dziennikarzy w 2008 r. oraz okoliczności wydania przez prokuraturę pełnomocnikowi procesowemu Zastępcy Szefa ABW stenogramów rozmów telefonicznych

Na podstawie artykułu prasowego¹⁸² Rzecznik uzyskał informację według, której Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego stosowała w 2008 roku kontrolę rozmów dziennikarzy: Cezarego G. i Bogdana R. z Wojciechem S. Stenogramy niezwiązane ze sprawą nie zostały zniszczone, co więcej, zostały odtajnione i udostępnione pełnomocnikowi prawnemu wiceszefa ABW, do wykorzystania w zupełnie innym procesie. Rzecznik zwrócił się¹⁸³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informacje dotyczące tej sprawy, w szczególności, czy badana była kwestia legalności i zasadności stosowania kontroli tych rozmów, jak również podstaw przetrzymywania materiałów zgromadzonych podczas kontroli oraz wykorzystania ich w innym postępowaniu. Poprosił również o informacje, czy rozważane jest wszczęcie ewentualnego postępowania przygotowawczego, celem zbadania tej sprawy.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁸⁴, iż o tym, że ABW dysponuje nagraniami rozmów dziennikarzy oraz o fakcie przekazania przez prokuraturę stenogramów rozmów pomiędzy wymienionymi dziennikarzami pełnomocnikowi procesowemu wiceszefa ABW dowiedział się 16 października 2009 r. Natychmiast po otrzymaniu tej informacji Minister podjął decyzję o przekazaniu sprawy Prokuratorowi Krajowemu w celu jej analizy oraz podjęcia stosownych działań.

W świetle komunikatu prasowego zamieszczonego na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczącego okoliczności wydania przez prokuraturę stenogramów rozmów telefonicznych, w tym rozmów pomiędzy dziennikarzami Cezarym G. i Bogdanem R., kontrola zarządzona postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczyła kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych prowadzonych przez Wojciecha S. i Aleksandra L. Utrwalona rozmowa telefoniczna dziennikarzy Cezarego G. i Bogdana R. wykraczała poza zakres wspomnianego postanowienia sądu. Informacje uzyskane w trakcie kontroli i utrwalania rozmów, wykraczające poza granice określone postanowieniem sądu o zarządzeniu kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych, wchodzą w zakres regulacji art. 51 ust. 4 Konstytucji, który

¹⁸² „Rzeczpospolita” z 17 października 2009 r., *Dziennikarze na podsłuchach*.

¹⁸³ RPO-631656-II/09 z 19 października 2009 r.

¹⁸⁴ Pismo z 21 października 2009 r.

przewiduje, że każdy ma prawo do żądania usunięcia dotyczących go informacji zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Jak wynika z treści komunikatu prasowego, w sprawie nie tylko nie podjęto działań w celu zapewnienia realizacji prawa wynikającego z art. 51 ust. 4 Konstytucji, lecz zniesiono klauzulę tajności z dokumentów oraz nośników elektronicznych zawierających rozmowy zarejestrowane w wyniku zarządzanej kontroli rozmów; ponadto zostały one udostępnione pełnomocnikowi procesowemu Zastępcy Szefa ABW na potrzeby procesu cywilnego. Podjęta przez prokuraturę decyzja o udostępnieniu treści utrwalonych w wyniku procesowej kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych dotyczy konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego oraz konstytucyjnego prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się. Są to prawa, w które władza publiczna może ingerować tylko wyjątkowo i na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych. Oznacza to, że ogólne normy kompetencyjne nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do ingerencji w tę sferę. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁵ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁶ Rzecznika, że w omawianej sprawie dziennikarze porozumiewali się używając poddanego legalnej kontroli cudzego telefonu, a treść ich rozmowy miała istotne znaczenie dla prowadzonego postępowania karnego i nie dotyczyła życia prywatnego rozmówców. Utrwalone zapisy nie podlegały więc obligatoryjnemu zniszczeniu, na podstawie art. 238 § 3 k.p.k. Natomiast udostępnienie przez prokuratora dokumentów zawierających treść tych rozmów innej osobie niż wymieniona w art. 156 § 5 zd. 1 k.p.k. powinno raczej nastąpić nie do rąk wnioskodawcy, lecz na żądanie sądu. Jednocześnie poinformowano, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw w tym o Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej. Zmiany zmierzają do ustanowienia zakazu wykorzystania dowodu, uzyskanego podczas kontroli i utrwalania rozmów zarówno w trybie procesowym jak i operacyjnym, w innych postępowaniach niż postępowanie karne w sprawach o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe w stosunku, do którego możliwe jest zarządzanie takiej kontroli.

9. Niebezpieczeństwa związane z odbywaniem lotów próbnych i

¹⁸⁵ RPO-631656-II/09 z 29 października 2009 r.

¹⁸⁶ Pismo z 9 grudnia 2009 r.

akrobacyjnych nad osiedlami i skupiskami ludności

Rzecznik z niepokojem przyjmował wiadomości o kolejnych zdarzeniach lotniczych, przy okazji których poszkodowane zostają osoby postronne lub występuje ryzyko narażenia takich osób na niebezpieczeństwo. Kwestię zasad korzystania z przestrzeni powietrznej i organizacji ruchu lotniczego reguluje ustawa Prawo lotnicze¹⁸⁷ oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wyjątków od zakazu wykonywania lotów próbnych i akrobacyjnych nad osiedlami i innymi skupiskami ludności¹⁸⁸. W ocenie Rzecznika niektóre z zaistniałych zdarzeń lotniczych mogą wskazywać, iż przepisy ww. rozporządzenia w sposób zbyt liberalny regulują kwestię dopuszczalności wykonywania lotów próbnych i akrobacyjnych nad osiedlami i innymi skupiskami ludności lub też, że są one niewłaściwie stosowane. Osoby uprawiające sporty lotnicze nie powinny narażać na niebezpieczeństwo innych osób. Natomiast obowiązujące przepisy powinny gwarantować wystarczającą ochronę dla tych ostatnich oraz być bezwzględnie egzekwowane przez odpowiednie organy władzy państwowej. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁹ do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z prośbą o podjęcie działań nadzorczych i kontrolnych odnośnie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej we wskazanym zakresie, a także o rozważenie możliwości zainicjowania zmiany przepisów ww. rozporządzenia w celu takiego ukształtowania kryteriów odbywania lotów próbnych i akrobacyjnych nad osiedlami i innymi skupiskami ludności, które w szerszym zakresie wzięłoby pod uwagę kwestię bezpieczeństwa osób przebywających na ziemi.

W odpowiedzi poinformowano¹⁹⁰ Rzecznika, że w związku z licznymi protestami mieszkańców zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie lotnisk użytkowanych przez aerokluby, Urząd Lotnictwa Cywilnego skierował pismo do Aeroklubu Polskiego, w którym przypomina, iż wydana zgoda na obniżenie minimalnej wysokości lotu akrobacyjnego do 100 metrów ma moc obowiązującą wyłącznie w strefach lotów akrobacyjnych ustanowionych zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie wyjątków od zakazu wykonywania lotów próbnych i akrobacyjnych nad osiedlami i innymi skupiskami ludności oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni

¹⁸⁷ Ustawa z 3 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 100 poz. 696 z późn. zm.).

¹⁸⁸ Rozporządzenie z 22 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 2304).

¹⁸⁹ RPO-629301-I/09 z 23 listopada 2009 r.

¹⁹⁰ Pismo z 16 grudnia 2009 r.

powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni. Urząd zobowiązał tym samym Aeroklub Polski do przekazania przedmiotowej informacji osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo operacji lotniczych na lotniskach zarządzanych przez Aeroklub Polski.

10. Sytuacja na drogowych przejściach granicznych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Ukrainą

W związku z sygnałami o utrzymujących się utrudnieniach przy przekraczaniu granicy państwowej z Ukrainą, Rzecznik skierował na wybrane drogowe przejścia graniczne swych przedstawicieli, z zadaniem zapoznania się na miejscu z realną sytuacją. Stosownie do otrzymanych dyspozycji, przedstawiciele Rzecznika udali się w dniu 28 października 2009 r. incognito na terytorium Ukrainy i z powrotem przez przejście dla pieszych, funkcjonujące w ramach drogowego przejścia granicznego w Medyce. Następnego dnia wjechali samochodem osobowym na Ukrainę przez drogowe przejście graniczne w Korczowej oraz powrócili do Polski przez drogowe przejście graniczne w Hrebennem. W dniu przekraczania granicy na przejściu dla pieszych, odprawa podróżnych odbywała się na bieżąco. Kontrola dokonywana przez polskie i ukraińskie służby graniczne na przejściu drogowym w Korczowej również przebiegała sprawnie, natomiast przekroczenie granicy z Ukrainy do Polski przez drogowe przejście graniczne w Hrebennem, zajęło przedstawicielom Rzecznika łącznie ok. 9 godzin. Według ich obserwacji, o czasie oczekiwania na przejściu granicznym, przesądzało tempo pracy polskiej Służby Celnej. Nakładała się na to bezkarna działalność po stronie ukraińskiej grup żądających nielegalnych opłat za przemieszczenie pojazdów na czoło kolejki, powodująca wydłużenie czasu oczekiwania podróżnych, którzy z oferty przyspieszenia nie skorzystali. Generalnie ocenić należy, że warunki przekraczania granicy ukraińsko - polskiej, urągają godności ludzkiej oraz wymogom cywilizacyjnym na miarę XXI w. w centrum Europy. Mimo wielokrotnego zwracania uwagi na ten problem przez Rzecznika sytuacja nie uległa oczekiwanej poprawie. Rzecznik zwrócił się¹⁹¹ Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Służby Celnej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych uwag.

W odpowiedzi Komendant poinformował¹⁹² Rzecznika, że zjawisko związane z wydłużaniem się czasu oczekiwania na odprawę graniczną na drogowych przejściach granicznych z Ukrainą nie jest wynikiem długotrwałych procedur kontrolnych dokonywanych przez Straż Graniczną. Zasadniczym

¹⁹¹ RPO-631840-X/09 z 5 listopada 2009 r.

¹⁹² Pismo z 1 grudnia 2009 r.

czynnikiem mającym wpływ na czas oczekiwania oraz trwania odprawy w przejściach granicznych mają czynności kontrolne pozostałych służb granicznych, w tym szczególnie, organizacja i tryb odpraw w przejściach granicznych usytuowanych na terytorium Ukrainy. Zagadnienie to było już wielokrotnie podnoszone przez Straż Graniczną zarówno w korespondencji, jak i bezpośrednich kontaktach z Państwową Służbą Graniczną Ukrainy. Jak dotąd nie udało się wypracować Stronie ukraińskiej skutecznych rozwiązań.

Szef Służby Celnej poinformował¹⁹³, że Polska Służba Celna podejmuje działania zmierzające do utrzymania jak największej przepustowości przejść granicznych poprzez usprawnienie obsługi celnej wzrastającego ruchu osobowego i towarowego na wschodnich przejściach granicznych. Działania te koncentrują się w kilku zasadniczych obszarach, tj. rozwiązania organizacyjno - legislacyjne, techniczne i kadrowe oraz bezpośrednia współpraca, obejmująca m.in. wymianę informacji dotyczących obrotu towarowego, wzajemną koordynację budowy nowych drogowych przejść granicznych i rozbudowy infrastruktury już istniejących ze służbami celnymi państw sąsiednich, w tym służbą celną Ukrainy. Pomimo podejmowanych przez Służbę Celną działań zmierzających do usprawnienia ruchu granicznego tempo odpraw pojazdów w ruchu osobowym utrzymuje się na poziomie roku 2008.

11. Opłata za przechowywanie broni w depozycie Policji

Do Rzecznika zwrócili się spadkobiercy podnosząc, iż Komenda Wojewódzka Policji w O. naliczyła im niesłusznie opłatę za przechowywanie zdeponowanej broni myśliwskiej po zmarłym, w kwocie ponad 10 tys. zł. Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad deponowania i niszczenia broni i amunicji w depozycie Policji, Żandarmerii Wojskowej lub organu celnego oraz stawki odpłatności za ich przechowywanie w depozycie¹⁹⁴, za przechowywanie broni oraz amunicji w depozycie jest pobierana opłata w wysokości 1% opłaty za wydanie pozwolenia na broń osobie fizycznej za każdą dobę przechowywania. Stawka opłaty skarbowej od pozwolenia na broń udzielonego osobie fizycznej wynosi zaś 242 zł. Za dobę przechowywania broni i amunicji w depozycie Policji pobierana jest opłata w wysokości 2,42 zł, co już po 6-miesięcznym przechowywaniu daje w większości przypadków kwotę przekraczającą wartość rynkową depozytu. Wątpliwości budzi powiązanie wysokości dobowej stawki opłaty za przechowywanie broni w depozycie z opłatą za wydanie pozwolenia na

¹⁹³ Pismo z 11 grudnia 2009 r.

¹⁹⁴ Rozporządzenie z 9 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1609).

broń. Z treści upoważnienia zawartego w art. 24 ustawy o broni i amunicji¹⁹⁵ wynika bowiem, iż określone w rozporządzeniu stawki odpłatności za przechowywanie broni i amunicji w depozycie powinny uwzględniać przede wszystkim koszty związane z ich utrzymaniem w odpowiednim stanie technicznym. W ocenie Rzecznika zasadne jest rozpatrzenie pobierania opłaty do osiągnięcia wysokości wartości rynkowej depozytu, wydłużenie okresu zwolnienia od jej naliczania oraz ustanowienie obowiązku informowania obywateli przez właściwy organ Policji o konieczności poniesienia kosztów związanych z deponowaniem broni i obowiązku pouczenia o możliwości rozporządzenia przez deponentów swoim prawem własności. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

12. Bezpieczeństwo imprez masowych

W mediach¹⁹⁷ ukazały się niepokojące informacje dotyczące agresywnego, noszącego znamiona czynów zabronionych, zachowania się kibiców piłkarskich. Między innymi wymienione zostały: starcia zarówno pomiędzy zwolennikami różnych klubów jak i pracownikami ochrony, wnoszenie znieważających okrzyków. Zwrócono także uwagę na niepodejmowanie stosownych działań przez władze klubów piłkarskich i Polski Związek Piłki Nożnej. W związku z informacjami podawanymi w publikacjach prasowych rodzi się szereg wątpliwości, dotyczących tego, czy uregulowania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁹⁸ w sposób wystarczający zabezpieczają społeczeństwo przed agresywnymi zachowaniami kibiców, jak również czy uregulowania te są odpowiednio stosowane w praktyce przez powołane do tego służby. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁹ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o udzielenie informacji, jak przebiega realizacja w praktyce postanowień powołanej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w szczególności w odniesieniu do meczów piłki nożnej oraz o dokonanie oceny sytuacji w tym zakresie, w tym co do adekwatności unormowań zawartych w powołanej ustawie do rozwiązania problemu społecznego, jakim są agresywne zachowania części kibiców sportowych.

¹⁹⁵ Ustawa z 21 maja 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.).

¹⁹⁶ RPO-611573-IX/09 z 9 grudnia 2009 r.

¹⁹⁷ „Gazeta Wyborcza” z 8 grudnia 2009 r., *Niech kibol się boi oraz Kibolski Lubin*.

¹⁹⁸ Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504).

¹⁹⁹ RPO-635818-II/09 z 21 grudnia 2009 r.

13. Następstwa prawnokarne związane z fałszywymi alarmami o podłożeniu ładunków wybuchowych w obiektach użyteczności publicznej

Rzecznik zwrócił się²⁰⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu nowelizację Kodeksu karnego zmierzającą w kierunku wprowadzenia przepisu pozwalającego na zakwalifikowanie fałszywych zawiadomień o podłożeniu ładunku wybuchowego w obiektach użyteczności publicznej, będącego obecnie wykroczeniem, do grupy przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu.

Obecnie czyn ten jest regulowany w art. 66 § 1 Kodeksu wykroczeń. Dość licznie pojawiające się informacje o fałszywych alarmach, powodujących paraliż w funkcjonowaniu obiektów użyteczności publicznej, czy zagrożenie życia lub zdrowia wielu osób, uzasadniają tezę, iż stopień społecznej szkodliwości tego typu czynów jest wysoki. Zdaniem Rzecznika stan ten w sposób oczywisty nie realizuje standardów w zakresie praw i wolności obywatelskich, które wyznacza Konstytucja oraz Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Minister podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował²⁰¹, że w Ministerstwie opracowano projekt nowelizacji przepisów ustawy Kodeks karny oraz ustawy Kodeks wykroczeń, przewidujący dodanie do Rozdziału XXIX Kodeksu karnego, grupującego przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, nowego przepisu, oznaczonego jako art. 224a, a także nowelizację art. 66 Kodeksu wykroczeń.

Znamiona strony przedmiotowej zostały określone w taki sposób, by nie wykluczyć żadnej z dostępnych możliwości postawienia tych instytucji i organów w stan alarmu. Wydaje się także, że bezpośrednie wskazanie, iż przedmiotem ochrony jest działalność służb użyteczności publicznej i ochrony porządku publicznego, ułatwi dochodzenie roszczeń tym instytucjom, które w związku ze swoimi działaniami poniosą znaczne koszty. Projekt zakłada również zmianę zakresu normowania art. 66 Kodeksu wykroczeń, bowiem eliminuje z katalogu znamion szczególne nastawienie sprawcy, jakim jest „złośliwość” lub „swawola” i uzależnia odpowiedzialność sprawcy za wykroczenie od ustalenia, iż skutki fałszywego alarmu były nieznaczne, czyli nie zdołały w istotnym stopniu zaangażować instytucji użyteczności publicznej, organu ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego lub zdrowia.

²⁰⁰ RPO-604470-XVIII/09 z 17 kwietnia 2009 r.

²⁰¹ Pismo z 17 listopada 2009 r.

5. Ochrona praw ofiar przestępstw

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Konstytucja RP

1. Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw

Od początku swojej kadencji Rzecznik podejmował działania zmierzające do uchwalenia Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, którego pierwszy projekt został opracowany w Biurze Rzecznika w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym. W ocenie Rzecznika Program, zawierający rozwiązania systemowe pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, powinien zostać przyjęty i uzyskać walor aktu normatywnego w formie ustawy. Pozwoliłoby to na niesienie skuteczniejszej i pełniejszej niż dotychczas pomocy materialnej i prawnej ofiarom przestępstw, a także jej egzekwowanie od instytucji i organów zobowiązanych do podejmowania działań w tej materii. Rzecznik zwrócił się²⁰² do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o poinformowanie o decyzjach dotyczących omawianego projektu.

Odpowiedzi udzielił Minister Sprawiedliwości i poinformował²⁰³, że Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw, przyjęty przez Zespół do Spraw Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw w dniu 29 października 2008 r., został przekazany w listopadzie 2008 r. Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych²⁰⁴, rządowe programy wieloletnie wymagają uchwalenia w formie uchwały Rady Ministrów. W związku z powyższym opracowany został projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, który w dniu 20 kwietnia 2009 r. przesłano wszystkim członkom Rady Ministrów do konsultacji.

Z informacji Departamentu Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości, który pilotuje tą sprawę wynika, że działania formalne w tej sprawie jeszcze są w toku.

²⁰² RPO-445687-II/03 z 3 kwietnia 2009 r.

²⁰³ Pismo z 28 kwietnia 2009 r.

²⁰⁴ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

2. Zjawisko krzywdzenia dzieci

a) Przemoc wobec dzieci

W wyniku wcześniejszego wystąpienia²⁰⁵ Rzecznika w sprawie przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, Prokurator Krajowy wydał polecenie podległym prokuratorom przeprowadzenia badań aktowych, w celu zbadania podniesionego przez Rzecznika problemu nieprawidłowej praktyki procesowej w sprawach, w których pokrzywdzonymi przemocą były dzieci. Po otrzymaniu wyników powyższych badań Rzecznik zwrócił się²⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości o ocenę raportu Prokuratury Krajowej uogólniającego wyniki lustracji spraw karnych dotyczących dzieci pokrzywdzonych przemocą, a także o wskazanie sposobu, w jaki ma być kształtowana praktyka prokuratorska odnosząca się do spraw przemocy, której ofiarami są dzieci.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji na temat realizacji zamierzeń resortu w obszarze bezpieczeństwa dzieci i rodzin w zmienionej sytuacji finansowej, a także o działaniach zaradczych na rzecz ochrony dzieci i rodzin znajdujących się w sytuacji największego zagrożenia przemocą. W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba zainicjowania działań o charakterze systemowym mających na celu pomoc rodzicom w radzeniu sobie z problemami wychowawczymi. Działania te wymagają uruchomienia kampanii edukacyjnej odnoszącej się do rodziców stosujących przemoc wobec dzieci. Z tą inicjatywą Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o ocenę ilości pochodzących z placówek oświatowych i wychowawczych zawiadomień o popełnieniu przestępstw, których ofiarami są dzieci.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej poinformował²⁰⁷, że Ministerstwo nie posiada wyników badań, które uwzględniałyby charakterystykę zawiadomień pochodzących ze szkół i placówek oświatowych o popełnieniu przestępstw dotyczących przemocy w rodzinie wobec małoletnich. Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, stosowanie procedury Niebieskiej Karty zostanie rozszerzone na przedstawicieli oświaty, zdrowia oraz innych instytucji działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

²⁰⁵ Informacja RPO za 2008 r., str. 124.

²⁰⁶ RPO-553697-II/07 z 13 marca 2009 r.

²⁰⁷ Pismo z 30 marca 2009 r.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował²⁰⁸ o projekcie zmian legislacyjnych, które mają przyczynić się do bardziej skutecznej walki z krzywdzeniem dzieci w Polsce. Jednym z rozwiązań ma być możliwość odebrania opiekunom, przez pracowników socjalnych przy udziale Policji lub pracowników ochrony zdrowia, dziecka, gdy istnieje bezpośrednie zagrożenie jego życia lub zdrowia, zwłaszcza gdy opiekun dziecka znajduje się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem innych środków odurzających. Kolejną zmianą będzie przepis, zgodnie z którym świadkowie przemocy powinni powiadomić o zdarzeniu Policję, prokuratora lub inną instytucję zajmującą się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Trwają prace nad zmianami do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którymi dla osób wykonujących władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim, wprowadzony zostanie zakaz stosowania kar cielesnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił²⁰⁹ Rzecznika, że niezależnie od sytuacji finansowej państwa, działania podejmowane przez Ministerstwo w obszarze bezpieczeństwa dzieci i młodzieży będą kontynuowane.

Prokurator Krajowy poinformował²¹⁰ Rzecznika, iż pomimo ustalenia, że w objętym lustracją okresie statystycznym odnotowano stosunkowo niewielką liczbę prowadzonych spraw, jak i zakwestionowanych decyzji kończących postępowanie, dotyczących stosowania przemocy wobec małoletnich znajdujących się w ośrodkach opiekuńczo - wychowawczych, poinformowano prokuratorów apelacyjnych, iż zalecenia sformułowane na tle badań spraw o przestępstwa stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci są nadal aktualne oraz zwrócono się o podjęcie działań zmierzających do pełnego ich wdrożenia w praktyce podległych im jednostek prokuratury.

b) System rejestracji urazów dzieci

Zdaniem Rzecznika jednym z najistotniejszych działań zmierzających do zahamowania fali przestępstw popełnianych na dzieciach jest monitorowanie sytuacji zagrożenia dzieci w Polsce.

Urazy fizyczne wciąż pozostają najczęstszą przyczyną śmierci dzieci i młodzieży. W Polsce nie ma jednak ogólnokrajowego rejestru urazów, który pozwoliłby lepiej planować leczenie i rzetelnie ocenić problem. Zdaniem Rzecznika dokładna diagnoza sytuacji, pozwoli na zastosowanie adekwatnych środków i może przyczynić się do zmniejszenia liczby wypadków oraz urazów, a

²⁰⁸ Pismo z 17 kwietnia 2009 r.

²⁰⁹ Pismo z 14 kwietnia 2009 r.

²¹⁰ Pismo z 20 sierpnia 2009 r.

także ich skutków zdrowotnych, w tym zgonów i niepełnosprawności u dzieci. Świadomość faktycznych przyczyn części urazów i zatruc u dzieci, może pomóc w zaplanowaniu strategii skutecznego ich zapobiegania, w tym, zaangażować w działania odpowiednie instytucje i organizacje. W czerwcu 2007 r. odbyły się zorganizowane przez Ministerstwo Zdrowia oraz Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu konsultacje z Zespołem EHPR²¹¹ z Biura Europejskiego WHO²¹², dotyczące realizacji Europejskiego Planu Działań na rzecz Środowiska i Zdrowia Dzieci (CEHAPE)²¹³ w Polsce. Jedną z konkluzji była konieczność utworzenia systemu rejestracji urazów dzieci. Rzecznik zwrócił się²¹⁴ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie, czy Ministerstwo planuje działania mające na celu rozwiązanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi poinformowano²¹⁵ Rzecznika, że Ministerstwo nie planuje podejmowania działań związanych z diagnozą i monitorowaniem sytuacji zagrożenia dzieci przestępstwami. Dane, jakie posiada Ministerstwo, pozwalają na zapewnienie dzieciom – ofiarom przemocy, odpowiednich świadczeń medycznych. Przeciwdziałanie problemowi przemocy możliwe jest – w ocenie Ministra Zdrowia - poprzez edukację i zwiększenie wrażliwości społeczeństwa.

Nie wiemy zatem ile dzieci w Polsce ulega urazom (również psychicznym) w wyniku przemocy, jaki charakter mają urazy i jak są rozległe. Nie wiemy w jakim wieku są dzieci doznające przemocy, nie wiemy w jakim regionie kraju dzieci ulegają najczęściej przemocy, w tym nie wiemy, czy na urazy bardziej narażone są dzieci mieszkające na wsiach czy w miastach. Bez tej wiedzy trudno wyobrazić sobie rzetelną profilaktykę czy też fachowe kampanie społeczne.

3. Ochrona dzieci zeznających w charakterze świadków

Rzecznik otrzymywał niepokojące sygnały świadczące, że unormowania zawarte w art. 185a i art. 185b k.p.k., mające zapobiegać traumatycznym przeżyciom dzieci, zeznającym w charakterze świadków, nie stanowią wystarczającej gwarancji ochrony dzieci przed powtórna wiktymizacją. Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie wprowadzają obowiązku informowania dziecka w sposób adekwatny do jego rozwoju intelektualnego o przysługujących mu prawach, takich jak prawo do odmowy zeznań. Kodeks nie nakłada również obowiązku przesłuchiwania dziecka w przyjaznych warunkach, brak jest

²¹¹ Environment and Health Performance Review.

²¹² World Health Organization.

²¹³ Children's Environment and Health Action Plan for Europe.

²¹⁴ RPO-595479-II/08 z 19 stycznia 2009 r.

²¹⁵ Pismo z 17 lutego 2009 r.

ustawowego obowiązku wcześniejszego przygotowania dziecka przez psychologa do udziału w tej czynności. Poza ochroną w trybie art. 185a i 185b k.p.k. znajdują się między innymi małoletni pokrzywdzeni handlem ludźmi i pokrzywdzeni rozbojem. Istotnym problemem jest pozostawienie organowi procesowemu swobody podjęcia decyzji, czy dziecko-świadek drastycznego przestępstwa będzie przesłuchiwane na podstawie art. 185b k.p.k. czy też nie. Zdaniem Rzecznika istnieje konieczność zmiany fakultatywnego przesłuchania dziecka w trybie art. 185b k.p.k. na obligatoryjne. Ponadto dzieci nierzadko stykają się ze sprawcami przestępstw na sali rozpraw i są wielokrotnie przesłuchiwane. Rzecznik zwrócił się²¹⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie wystąpienia z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą.

W odpowiedzi przedstawiono²¹⁷ stanowisko, zgodnie z którym ochrona małoletniego świadka w postępowaniu karnym jest możliwa do osiągnięcia w ramach obowiązującego stanu prawnego, w drodze odpowiednich zmian organizacyjnych oraz podniesienia jakości czynności procesowych, przy wykorzystaniu szkoleń z zakresu metodologii przesłuchania małoletniego świadka, obejmujących podmioty prowadzące czynności procesowe z udziałem dzieci.

W kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podtrzymał pogląd o konieczności nowelizacji art. 185a i 185b k.p.k. w kierunku zagwarantowania jednokrotnego przesłuchania małoletniego świadka w przyjaznych dla niego warunkach, bez względu na przedmiot procesu karnego i zwrócił się²¹⁸ z prośbą o rozważenie podjęcia działań nowelizacyjnych w powyższej sprawie.

4. Umocnienie pozycji pokrzywdzonego

a) Zrównanie uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów w postępowaniu dotyczącym nieletnich, poprzez przyznanie mu praw strony

Rzecznik kilkakrotnie występował²¹⁹ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich²²⁰. W wyniku nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 2000 r. pokrzywdzonym przyznano pewne uprawnienia, których wcześniej nie posiadali, ale nadal sytuacja pokrzywdzonych czynami karalnymi

²¹⁶ RPO-494684-II/05 z 25 marca 2009 r.

²¹⁷ Pismo z 29 maja 2009 r.

²¹⁸ RPO-494684-II/05 z 1 grudnia 2009 r.

²¹⁹ Informacja RPO za 2008 r., st r. 120.

²²⁰ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, i Nr 58, poz. 542).

nieletnich jest znacznie gorsza niż sytuacja pokrzywdzonych przestępstwami popełnionymi przez dorosłych. Rzecznik zauważył, że na całym świecie nastąpiły istotne zmiany w sposobach reagowania na przestępczość nieletnich oraz, że dostrzeżono potrzebę chronienia interesu pokrzywdzonych także w sprawach nieletnich²²¹. Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się²²² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o uwzględnienie w toku prac nad projektem ustawy Prawo nieletnich zrównania uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów w postępowaniu dotyczącym nieletnich, poprzez przyznanie mu praw strony.

W odpowiedzi poinformowano²²³ Rzecznika, że decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2009 r. wstrzymane zostały prace nad projektem ustawy – Prawo nieletnich. W przypadku powrotu do prac nad projektem tej ustawy lub zainicjowania prac nad innym projektem dotyczącym postępowania w sprawach nieletnich, postulowane przez Rzecznika zrównanie uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów będzie przedmiotem ponownej, wnikliwej analizy.

W kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się²²⁴ z prośbą o podanie przyczyn takiej decyzji oraz o powiadomienie czy prace nad zmianami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zostaną podjęte i ewentualnie kiedy to nastąpi.

W odpowiedzi poinformowano²²⁵ Rzecznika, że wstrzymanie prac nad projektem ustawy - Prawo nieletnich jest autonomiczną decyzją Ministra Sprawiedliwości i nie wymagają szczegółowego wyjaśnienia powody jej podjęcia. Przed dokonaniem tak poważnych zmian zarówno ustrojowych, jak i proceduralnych, dotyczących odpowiedzialności nieletnich, niezbędne jest przeprowadzenie gruntownych badań nad funkcjonowaniem rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie z dnia 26 października 1982 r. - o postępowaniu w sprawach nieletnich, tym bardziej, że dotychczas przygotowany projekt był przedmiotem wielu krytycznych opinii ze strony przedstawicieli doktryny. W razie podjęcia prac nad nowymi regulacjami, dotyczącymi odpowiedzialności nieletnich, kwestia pozycji pokrzywdzonego z pewnością będzie przedmiotem zainteresowania stosownego zespołu.

²²¹ Rekomendacja Rady Europy nr R (87)20 o reakcjach społecznych na przestępczość nieletnich mówiąca, że „trzeba zwracać uwagę zarówno na prawa i interesy nieletniego, jak i ofiary”.

²²² RPO-487004-II/04 z 6 kwietnia 2009 r.

²²³ Pismo z 22 maja 2009 r.

²²⁴ Pismo z 9 lipca 2009 r.

²²⁵ Pismo z 10 sierpnia 2009 r.

b) Konieczność zapewnienia pokrzywdzonym dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających

Rzecznik powrócił do sprawy dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających, zgodnie z art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie²²⁶ Rzecznika Minister podzielił pogląd Rzecznika o konieczności zmian legislacyjnych regulacji dotyczącej dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw przewidywał nowelizację art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Rzecznik ponownie zwrócił się²²⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, przewidującym nowelizację art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, polegającą na rozszerzeniu dyspozycji tego przepisu o odpowiednie stosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przepisów art. 156 § 5 oraz art. 159 Kodeksu postępowania karnego.

Do końca 2009 r. Minister nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi.

5. Ochrona świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego

W piśmie do Komendanta Głównego Policji Rzecznik podziękował za wyjaśnienia na wcześniejsze wystąpienie²²⁸, odnoszące się do sygnałów, jakie wpłynęły do Rzecznika od osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci. Wskazywały one na niechęć z ich strony do powiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez rodziców i opiekunów małoletnich, ze względu na lęk przed sprawcami. Rzecznik z satysfakcją przyjął informację o uruchomieniu w listopadzie 2008 r., dzięki aktywności Policji i organizacji pozarządowych, telefonu zaufania dla dzieci doświadczających przemocy. Poinformowano także Rzecznika o trwających w Komendzie Głównej Policji pracach analitycznych dotyczących karno-materialnych i procesowych aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego. We wspomnianym piśmie

²²⁶ Informacja RPO za 2008 r., st r. 119.

²²⁷ RPO-577154-II/07 z 9 lipca 2009 r.

²²⁸ Informacja za 2008 r., st r. 125-126.

Rzecznik zwrócił się²²⁹ z prośbą o przedstawienie rezultatów tej analizy.

Niestety, do końca 2009 r., nie wpłynęła odpowiedź od Komendanta Głównego Policji.

6. Handel ludźmi

a) Zmuszanie dzieci do żebrania

W 2009 r. Rzecznik badał problem wykorzystywania dzieci do żebractwa. Do Rzecznika docierały sygnały, iż w przypadku zgłoszeń obywateli wskazujących na przypadki żebrania przez małe dzieci lub wykorzystywania do żebrania dzieci (niejednokrotnie niemowląt) przez osoby dorosłe, funkcjonariusze Policji niejednokrotnie odmawiali interwencji lub podejmowali działania ograniczające się do pouczenia. Ponadto, podczas seminariów poświęconych problematyce handlu ludźmi, w tym podczas konferencji organizowanych przez Policję, organizacje pozarządowe wskazywały na nieumiejętność identyfikacji przez funkcjonariuszy Policji ofiar handlu ludźmi, w tym zwłaszcza dzieci. Mając na uwadze rangę problemu oraz zapowiadane przez Komendanta Głównego Policji zebranie informacji i danych statystycznych związanych ze skalą zjawiska żebractwa dzieci, a także żebractwa matek z dziećmi oraz podjęcie próby przybliżonego określenia liczby kierowanych przez Policję wystąpień do sądów rodzinnych i opiekuńczych związanych z aktami demoralizacji dzieci narażonych na żebractwo, Rzecznik zwrócił się²³⁰ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także przekazanie powyższych danych.

W odpowiedzi poinformowano²³¹ Rzecznika, że problematyka wykorzystywania dzieci do żebractwa znajduje się w ciągłym zainteresowaniu komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji powołanej do walki z handlem ludźmi. Ponadto w maju 2009 r. Komendant Główny Policji wydał decyzję w sprawie programu kursu specjalistycznego w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Policja inicjuje i podejmuje działania na rzecz ograniczenia zjawiska wykorzystywania dzieci do żebractwa, zmierzające do ujawnienia przypadków żebractwa i bezdomności oraz towarzyszących temu zagrożeń społecznych oraz przeciwdziałania tej patologii.

Rzecznik uznał jednak, że niepokojące są zaprezentowane przez Komendanta dane statystyczne wskazujące na to, że w całej Polsce zetknięto się jedynie z nielicznymi przypadkami wykorzystywania dzieci do żebrania i

²²⁹ RPO-591184-II/08 z 14 stycznia 2009 r.

²³⁰ RPO-590804-II/08 z 2 lipca 2009 r.

²³¹ Pismo z 16 lipca 2009 r.

informacja o doświadczeniach Policji, iż żebrzące dzieci są raczej samodzielne w tym procederze. Może to niestety potwierdzać wskazywany przez Rzecznika problem odstępowania funkcjonariuszy Policji od podejmowania jakichkolwiek działań w przypadku zgłoszeń, iż kilkuletnie dzieci oraz niemowlęta, są wykorzystywane do żebrania przez ich rodziców lub osoby podające się za ich opiekunów.

Komendant w reakcji na kolejne wystąpienie Rzecznika w tej sprawie²³² poinformował²³³ o decyzjach w zakresie okresowego monitorowania efektów działań jednostek terenowych Policji w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zjawisku żebractwa, w tym, zorganizowanych działań przestępczych w odniesieniu do żebractwa oraz znowelizowania procedur postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących, w celu wyeliminowania stwierdzonych przypadków odstępowania funkcjonariuszy Policji od podejmowania działań w przypadku zgłoszeń o wykorzystywaniu małych dzieci do żebrania.

b) Zapobieganie oraz zwalczanie handlu tkankami i narządami oraz handlu dziećmi

Z sygnałów, które otrzymywał Rzecznik istnieje przekonanie, iż na terenie Polski nie ma możliwości przeszczepienia narządu, który się nie regeneruje (np. nerki) od płatnego dawcy, z udziałem pośrednika (handlarza ludźmi), bowiem operacja przeszczepienia może być przeprowadzona jedynie w szpitalu posiadającym zgodę Ministra Zdrowia. Nadto pobranie od żywego dawcy tkanek, które się nie regenerują, wymaga zgody sądu. W ocenie Rzecznika, możliwy jest jednak handel narządami z udziałem lub bez udziału pośrednika. Świadczą o tym liczne ogłoszenia w internecie.

Poza problemem handlu tkankami i narządami, istotnym zagadnieniem jest handel dziećmi, który w świetle danych prezentowanych przez Policję do tej pory praktycznie nie istnieje, podczas gdy na stronach internetowych są zamieszczane liczne ogłoszenia osób podających się za kobiety chcące oddać dziecko do tzw. adopcji ze wskazaniem. Z informacji zawartych choćby na forach internetowych wynika, że niektóre ogłoszenia zamieszczają firmy, czy też osoby pośredniczące w transakcji handlu dzieckiem i nawiązujące kontakt handlowy z potencjalnymi nabywcami dziecka jeszcze przed jego urodzeniem.

Rzecznik zwrócił się²³⁴ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o podanie informacji o działalności Policji w zakresie zapobiegania oraz

²³² RPO-590804-II/08 z 29 września 2009 r.

²³³ Pismo z 20 listopada 2009 r.

²³⁴ RPO-620590-II/09 z 12 sierpnia 2009 r.

zwalczania handlu tkankami i narządami ludzkimi oraz płodami ludzkimi i dziećmi. Poprosił też o podanie informacji o aktualnej skali zjawiska i mechanizmie działania sprawców. Rzecznika interesowało także, czy dzieci sprzedane pod pozorem adopcji, faktycznie trafiają do nowych rodzin, czy też są przedmiotem dalszej eksploatacji przez handlarzy ludźmi, a także, czy Policja otrzymywała sygnały o handlu dziećmi przez personel ośrodków adopcyjnych. W zainteresowaniu Rzecznika były również ewentualne problemy stojące na przeszkodzie w działaniu Policji w zakresie zapobiegania i ścigania handlu ludźmi.

Komendant poinformował²³⁵ Rzecznika, że w Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA nie odnotowano dotychczas postępowań przygotowawczych o czyny wynikające z przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów²³⁶. Niemniej istnienie ogłoszeń internetowych, w treści których oferuje się do sprzedaży własny organ, jest niepodważalne. Wobec stanowiska Prokuratury Krajowej, w ocenie Komendanta Głównego Policji, obecnie nie wydaje się możliwym ściganie osób rozpowszechniających pojedyncze ogłoszenia o odpłatnym zbyciu, nabyciu lub o pośredniczeniu w odpłatnym zbyciu lub nabyciu komórki, tkanki lub narządu w celu ich przeszczepienia. W dniu 18 czerwca 2009 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów oraz o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny, penalizująca w art. 44 również działanie sprawcy w celu osiągnięcia korzyści osobistej.

Odnosząc się do szeroko rozumianej problematyki zabiegów zapłodnienia in vitro poinformowano, iż ta dziedzina znajduje się poza właściwością rzeczową Policji.

Komendant nie ustosunkował się do zagadnienia handlu dziećmi, wskazując na to, że Polski system prawny nie zna adopcji prenatalnej, a zachowania z tego obszaru nie stanowią przedmiotu penalizacji w systemie prawa karnego. W świetle międzynarodowych definicji handlu dziećmi i zobowiązań oraz art. 253 k.k. stanowisko to wydaje się błędne. Sfinalizowanie transakcji sprzedaży dziecka dokonywane jest bowiem po urodzeniu żywego dziecka, a legalizacja miejsca jego pobytu przy nabywcach, może odbywać się za pośrednictwem adopcji, czy też oświadczenia o byciu ojcem dziecka. Niepokojący jest zatem brak zainteresowania Policji, czy dzieci przekazane za wynagrodzeniem osobom trzecim nie są dalej wykorzystywane.

²³⁵ Pismo z 1 września 2009 r.

²³⁶ Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1411).

7. Ochrona praw osób pokrzywdzonych znęcaniem

a) Szkodliwa dla zwalczania przemocy w rodzinach stereotypizacja w kampaniach społecznych kobiet jako ofiar i mężczyzn jako sprawców

Problem psychicznego i fizycznego znęcania się przez kobiety nad mężczyznami nie jest przedmiotem dużej liczby wniosków wpływających do Rzecznika, a także spraw karnych, w których pokrzywdzonymi są mężczyźni. Wydaje się jednak, iż zjawisko krzywdzenia mężczyzn przez kobiety może być rozpowszechnione, a problem ten nie jest dogłębnie zdiagnozowany i udokumentowany. Nieliczne organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką znęcania się nad mężczyznami podnoszą problem pomijania w kampaniach społecznych kwestii znęcania się kobiet nad mężczyznami.

W ocenie Rzecznika należy poszukiwać uniwersalnego podejścia: decydującego znaczenia nie powinna mieć płeć sprawcy czy ofiary, ale sam fakt przemocy w rodzinie. W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie²³⁷ Rzecznika, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował jedynie, że mężczyźni mogą również skorzystać z pomocy w ramach Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, a organizacje skupiające mężczyzn mogły wziąć udział w dyskusji nad zmianami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Z tych względów w kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił się²³⁸ o wskazanie czy wśród realizowanych przez Ministerstwo kampanii społecznych podejmowane były lub planowane są działania na rzecz zmiany stereotypu mężczyzny jako wyłącznego sprawcy przemocy domowej.

W odpowiedzi poinformowano²³⁹ Rzecznika, że w planach Ministerstwa na 2010 rok nie przewidziano takiej kampanii społecznej. Również dotychczasowe kampanie realizowane przez Ministerstwo nie poruszały zagadnienia zmiany stereotypu mężczyzny, jako wyłącznego sprawcy przemocy domowej, jednak problem sygnalizowany przez organizacje pozarządowe wymaga pogłębionej analizy. Ministerstwo deklaruje gotowość do współpracy z organizacjami pozarządowymi przy opracowaniu strategii działania na rzecz zmiany krzywdzącego wizerunku mężczyzny w kontekście stosowania przemocy.

b) Wykonywanie przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie

²³⁷ Informacja RPO za 2008 r., str.123.

²³⁸ RPO-591750-II/08 z 6 lipca 2009 r.

²³⁹ Pismo z 25 września 2009 r.

Rzecznik ponownie²⁴⁰ podjął problem osób pokrzywdzonych przemocą, które skarżyły się na brak działań organów procesowych, w tym Policji, zmierzających do odseparowania od nich osób podejrzanych o znęcanie.

Do Rzecznika wpływały skargi świadczące o niebezpieczeństwie, na jakie narażeni są pokrzywdzeni przemocą obywatele, którzy pozostają ze sprawcami we wspólnym lokalu, mimo wszczęcia postępowania karnego i mimo przypadków kierowania do Policji próśb o pomoc i interwencję. W szczególnie złej sytuacji są pokrzywdzeni czynami sprawców będących w chwili ataków agresji pod wpływem alkoholu. Umieszczani w izbach wytrzeźwień sprawcy niejednokrotnie nie są zatrzymywani przez Policję po wytrzeźwieniu i bardzo często wracają do domów mszcząc się na rodzinie, która prosiła Policję o interwencję. Kierowanie przez Policję agresywnych sprawców do izb wytrzeźwień wiąże się też z negatywnymi skutkami finansowymi dla budżetu danej rodziny. W rezultacie pokrzywdzeni niejednokrotnie sami proszą o niekierowanie sprawcy do izby wytrzeźwień.

Obowiązujące od dnia 1 marca 2008 r. Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” nie odnosi się szczegółowo do wskazanego problemu traktowania sprawców będących pod wpływem alkoholu. Wielokrotnie to pokrzywdzeni muszą podpowiadać funkcjonariuszom Policji, co leży w ich obowiązkach w sytuacji zastanej przemocy.

Rzecznik zwrócił się²⁴¹ do Komendanta Głównego Policji o zbadanie przedstawionego problemu i rozważenie uściślenia Zarządzenia nr 162, o wskazanie, jakie czynności należy przeprowadzić w sytuacji stwierdzonego podczas interwencji zagrożenia, ze strony osoby agresywnej wobec pozostających we wspólnym miejscu zamieszkania domowników, będącej pod wpływem alkoholu czy też innych substancji mających negatywny wpływ na jej zachowanie.

W odpowiedzi poinformowano²⁴² Rzecznika, że w sytuacji, gdy wezwani na interwencję wobec przemocy w rodzinie, policjanci stwierdzą, że sprawca jest pod wpływem alkoholu, wówczas na mocy i zgodnie ze stosownymi przepisami, podejmują decyzję o zatrzymaniu takiej osoby do wytrzeźwienia. Pozostawienie przez policjantów w miejscu zamieszkania „ze względów ekonomicznych” nietrzeźwego sprawcy, którego zachowanie może zagrażać zdrowiu, a nawet

²⁴⁰ Informacja RPO za 2008 r., st r. 123-123.

²⁴¹ RPO-531269-II/06 z 28 sierpnia 2009 r.

²⁴² Pismo z 21 września 2009 r.

życiu domowników jest niedopuszczalne ze względów bezpieczeństwa. W procesie realizacji procedur „Niebieskie karty” uczestniczy ponad 23 tysiące policjantów. Ze względu na taką liczbę funkcjonariuszy Policji, w połączeniu z kwestią fluktuacji kadr, pojawia się konieczność systematycznego szkolenia policjantów z zakresu sposobów realizacji procedury dotyczącej przemocy w rodzinie. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że w Biurze Prewencji Komendy Głównej Policji trwają prace nad projektem programu profilaktycznego ukierunkowanego na problem przemocy w rodzinach policyjnych, w ramach którego powstaną m.in. procedury postępowania policjantów w sytuacji, gdy sprawcą przemocy jest funkcjonariusz Policji. W świetle wystąpienia Rzecznika, procedury te zostaną opracowane również w stosunku do sprawców innych niż funkcjonariusze, a dodatkowo uzupełnione o zasygnalizowane kwestie postępowania wobec sprawców będących pod wpływem alkoholu, czy też innych substancji mających wpływ na ich zachowanie.

8. Procedury przyznawania odszkodowania dla osób pokrzywdzonych w wyniku wypadków komunikacyjnych

W kolejnym wystąpieniu dotyczącym kwestii trudności, jakie napotykają osoby pokrzywdzone w wypadkach komunikacyjnych w dochodzeniu roszczeń od ich sprawców, spowodowanych koniecznością długotrwałego oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie sądu, Rzecznik nie podzielił argumentacji Ministra Sprawiedliwości przyjętej za podstawę odstąpienia od popierania nowelizacji Kodeksu postępowania karnego dotyczącego nowego Rozdziału 32a. Zważywszy jednak, iż Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie²⁴³ Rzecznika zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, iż celowym jest wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązań legislacyjnych, które mogą ułatwić uzyskanie przez pokrzywdzonego popełnionym przez inną osobę przestępstwem świadczeń odszkodowawczych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia sprawcy szkody od odpowiedzialności cywilnej, Rzecznik zwrócił się²⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji w przedmiocie stanu prac legislacyjnych dotyczących ustawy regulującej opisaną powyżej problematykę.

W odpowiedzi, Minister poinformował²⁴⁵, iż został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, wprowadzający nowy

²⁴³ Informacja RPO za 2008 r., st r. 130-131.

²⁴⁴ RPO-578572-II/09 z 19 sierpnia 2009 r.

²⁴⁵ Pismo z 7 stycznia 2010 r.

rozdział do Kodeksu – 32a, zawierający przepis wprowadzający instytucję zabezpieczenia roszczeń osób pokrzywdzonych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej sprawcy wypadku komunikacyjnego.

6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

Art. 61. 1. Obywatel ma prawo 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, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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 państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Konstytucja RP

1. Ocena funkcjonowania przepisów o dostępie do informacji publicznej

We współczesnym świecie prawo do informacji stało się trwałym elementem życia codziennego, posiadającym wartość społeczną, ale i ekonomiczną. Rewolucja technologiczna stwarza obywatelom nowe możliwości dostępu do informacji, także informacji sektora publicznego, które wymagają obudowy prawnej i stałego monitorowania użyteczności pod kątem warunków realizacji i ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. W związku z podjęciem w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prac nad projektem nowelizacji przepisów dotyczących dostępu i wykorzystania informacji publicznej w Polsce Rzecznik przedstawił uwagi do funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁴⁶. Ze skarg, które wpłynęły do Rzecznika wynika, że trudności w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej spowodowane są najczęściej problemami z interpretacją niektórych terminów ustawowych, takich jak „dokument urzędowy”, „informacja przetworzona”, „szczególnie istotny interes publiczny”. Wątpliwości budzi

²⁴⁶ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

zakres przedmiotowy pojęcia „informacji publicznej”, a także, jakie podmioty są zobowiązane do udzielenia tej informacji.

Rzecznik zwrócił również uwagę na to, że klauzula prywatności zawarta w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w istocie służy nierzadko nie tyle ochronie prywatności, co zwykłej niekompetencji w działalności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji. Niepokój wywołuje także praktyka przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Niejednoznaczne pozostają zasady pobierania opłat za udostępnienie informacji w przypadku, gdy organ ponosi związane z tym dodatkowe koszty. Wskazane jest zatem określenie podlegających kontroli, jednolitych zasad. Zastrzeżenia wywołuje dualizm proceduralny, czyli podział kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępniania informacji pomiędzy sądy administracyjne oraz sądy powszechne. Rzecznik odniósł się także do problemów w realizacji obowiązku tworzenia Biuletynu Informacji Publicznej m.in. z uwagi na brak stosownych narzędzi oraz wątpliwości co do zakresu informacji podlegających udostępnieniu w tej formie. Rzecznik zwrócił się²⁴⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku, a także o zakresie projektowanych zmian przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej.

W odpowiedzi poinformowano²⁴⁸ Rzecznika, że w Ministerstwie trwają prace nad założeniami do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, mającej na celu stworzenie kompleksowego systemu wykorzystania i dostępu do informacji publicznej. Zgłoszone przez Rzecznika sugestie będą przedmiotem wnikliwych analiz prowadzonych przez grupę ekspertów.

B. Przeciwdziałanie dyskryminacji

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 33. 1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do

²⁴⁷ RPO-548554-I/07 z 2 lutego 2009 r.

²⁴⁸ Pismo z 5 marca 2009 r.

zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Art. 6. 1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Art. 11. 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Art. 60. Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Konstytucja RP

1. Prace nad ustawą o równym traktowaniu

W dniu 21 października 2008 r. Rzecznik przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania uwagi do projektu ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁴⁹. Przedstawiony projekt miał na celu wdrożenie kilku dyrektyw „równościowych” Unii Europejskiej. Zakładał nowelizację ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁵⁰ w celu doprecyzowania właściwości i zadań tego organu, w tym w zakresie przestrzegania zakazu dyskryminacji. Projekt przewidywał także powołanie Generalnego Inspektora do Spraw Równego Traktowania, co spotkało się ze sceptyczną oceną Rzecznika. W związku z brakiem informacji o dalszych działaniach w przedmiotowej sprawie Rzecznik zwrócił się²⁵¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie wdrożenia dyrektyw oraz, czy podtrzymane zostaje zamierzenie wystąpienia z inicjatywą zmiany ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w zakresie proponowanym w projekcie z dnia 25 września 2008 r.

W odpowiedzi przekazano²⁵² Rzecznikowi projekt ustawy z dnia 30 stycznia 2009 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie

²⁴⁹ Projekt z 25 września 2008 r.

²⁵⁰ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

²⁵¹ RPO-583174-I/08 z 29 stycznia 2009 r.

²⁵² Pismo z 27 lutego 2009 r.

równego traktowania i poinformowano, że jest on rozpatrywany przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

W dniu 14 maja 2009 r. Komisja Europejska zaskarżyła Polskę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w związku z brakiem właściwej transpozycji do krajowego porządku prawnego dyrektywy²⁵³, której celem było wprowadzenie w państwach członkowskich przepisów zabraniających dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do towarów i usług oraz ich dostarczania. Niestety, przedłużający się proces właściwej implementacji tej oraz innych dyrektyw równościowych Unii Europejskiej może skutkować negatywnymi konsekwencjami prawnymi i finansowymi dla państwa, ale również - co jest bardziej istotne – ogranicza zakres ochrony praw człowieka i obywatela w Polsce. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się²⁵⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o pilne poinformowanie o aktualnym stanie prac nad przedmiotowym projektem ustawy oraz, czy podtrzymane zostaje zamierzenie wystąpienia z inicjatywą zmiany ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w proponowanym uprzednio zakresie.

W odpowiedzi poinformowano²⁵⁵ Rzecznika, iż zgodnie z planem prac legislacyjnych Rządu do końca pierwszego półrocza projekt ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zostanie przedłożony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów i skierowany pod obrady Sejmu. W zakresie ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich wprowadzono następujące zmiany: zaproponowano dodanie do tytułu odnośnika nr 1, który wskazuje, jakie dyrektywy są wdrażane tą ustawą. Uzupełniono art. 1 w ust. 2 ustawy poprzez dodanie drugiego zdania, które wskazuje, iż Rzecznik stoi w szczególności na straży zakazu dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny oraz zakazu poddawania kogokolwiek torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu. Zmiana, której dokonano w art. 8, poprzez dodanie na końcu przepisu sformułowania „lub zasady równego traktowania”, ma na celu doprecyzowanie obszaru spraw, w których Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie. Prace nad projektem ustawy nie zostały do końca 2009 r. zakończone.

2. Dyskryminacja ze względu na narodowość

²⁵³ Dyrektywa 2004/113/WE.

²⁵⁴ RPO-583174-I/08 z 25 maja 2009 r.

²⁵⁵ Pismo z 24 czerwca 2009 r.

a) Incydenty o podłożu rasistowskim i antysemitycznym w czasie imprez sportowych

Sport, dzięki swej powszechności, powinien promować takie wartości jak tolerancja, solidarność oraz zasady fair play. Jednak sport napotyka również na poważne zagrożenia, do których należą m.in. rasizm, ksenofobia i agresja ze strony tzw. pseudokibiców.

Rzecznik z niepokojem obserwuje brak reakcji ze strony organizatorów na powtarzające się podczas imprez sportowych incydenty o charakterze rasistowskim. Na apele kierowane do związków sportowych, aby ścigały w trybie dyscyplinarnym tego typu wybryki, Rzecznik otrzymywał informacje, że w statutach i regulaminach związków brak jest przepisów pozwalających na wszczynanie postępowań dyscyplinarnych w tych sprawach. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁵⁶ do Ministra Sportu i Turystyki o rozważenie podjęcia przez resort odpowiednich działań nadzorczo-kontrolnych w celu ustalenia, czy obowiązujące regulacje wewnętrzne polskich związków sportowych przewidują efektywne środki zapobiegania oraz sankcjonowania wybryków o charakterze rasistowskim, a w przypadku braku takich środków - o zasugerowanie związkom stosownych zmian w ich statutach i regulaminach.

W odpowiedzi poinformowano²⁵⁷ Rzecznika, że Ministerstwo nawiązało współpracę ze Stowarzyszeniem „Nigdy Więcej”, które przeciwdziała rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji. Z budżetu Ministerstwa finansowane są publikacje na temat zjawiska rasizmu w sporcie oraz kierunki działań profilaktycznych. Zgodnie z realizacją zadań Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2008 r., planowane są działania w zakresie edukacji kibiców, współpracy z organizacjami i instytucjami w zakresie wspierania i realizacji programów mających na celu przeciwdziałanie zjawiskom patologii w sporcie. Ponadto Minister zapewnił, że zwróci się do polskich związków sportowych o uwzględnienie w statutach i regulaminach zapisów dotyczących zapobiegania incydentom o charakterze rasistowskim. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się²⁵⁸ ponownie do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o przedstawienie informacji o wynikach podjętych czynności, tj. które związki sportowe i w jakim zakresie dokonały zaleconych przez Ministra zmian obowiązujących regulacji wewnętrznych we wskazanym wyżej zakresie.

²⁵⁶ RPO-593594-I/08 z 29 stycznia 2009 r.

²⁵⁷ Pismo z 24 lutego 2009 r.

²⁵⁸ Pisma z 18 lipca 2009 r., 11 grudnia 2009 r.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁵⁹, że zadania w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk o charakterze rasistowskim i antysemickim w sporcie są istotnym elementem działań Ministerstwa, które są podejmowane we współpracy z wieloma podmiotami, w tym w ramach Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych. W ramach Stałej Grupy Ekspertckiej działa Zespół ds. Profilaktyki z udziałem ekspertów wskazanych przez Ministra. Zespół ten planuje realizację programów: „Kibice Razem” i „Jestem fair”. Projekt „Kibice razem” przewiduje stworzenie lokalnych, prowadzonych przez pedagogów, ośrodków pracy z kibicami. Program „Jestem fair” polega na edukacji kibiców poprzez wykorzystanie idei fair play. Ponadto realizowane są działania w zakresie podnoszenia świadomości na temat problemu zjawisk patologicznych w sporcie oraz podejmowane są inicjatywy mające zachęcać kibiców do postaw potępiających przypadki rasizmu i antysemityzmu w sporcie.

Minister zwrócił uwagę, że zagadnienia związane z przeciwdziałaniem zjawiskom rasizmu, w szczególności w obszarze piłki nożnej, znajdują swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez Polski Związek Piłki Nożnej. Obowiązujący Regulamin Dyscyplinarny PZPN sankcjonuje przewinienia związane ze zjawiskiem rasizmu i antysemityzmu na stadionach piłkarskich. Regulamin ustala m. in. kary za wznoszenie okrzyków o treści rasistowskiej, faszystowskiej, antysemickiej, nacjonalistycznej, znieważanie lub obrażanie grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu przynależności narodowej, rasowej, etnicznej, wyznaniowej albo z powodu bezwyznaniowości, wywieszanie przez kibiców transparentów, flag lub innych podobnych przedmiotów zawierających dyskryminujące bądź pogardliwe treści. Ponadto przyjęto, iż organizatorzy rozgrywek piłki nożnej PZPN oraz Ekstraklasy S.A. powinni stosować opracowany przez UEFA „Dziesięciopunktowy Plan Działania przeciwko Rasizmowi w Zawodowych Klubach Piłkarskich”. PZPN podjął także uchwałę w sprawie szczegółowych zasad eksponowania transparentów, flag lub innych podobnych przedmiotów na zwodach piłkarskich, która m. in. zawiera zakaz prezentowania określonych treści, w tym o charakterze rasistowskim.

Minister powiadomił ponadto Rzecznika, iż w dniu 16 października 2009 r. prezesi polskich związków sportowych, przedstawiciele innych organizacji pozarządowych i zaproszeni goście podpisali deklarację „Nie – dla rasizmu w sporcie”, która wyraża zobowiązanie do działań w celu likwidacji przejawów rasizmu i dyskryminacji rasowej w sporcie, m. in. poprzez stworzenie i wdrażanie wewnętrznych mechanizmów, w tym przepisów wewnętrznych,

²⁵⁹ Pismo z 16 grudnia 2009 r.

służących przeciwdziałaniu i zwalczaniu rasizmu i związanej z nim dyskryminacji.

b) Incydenty o charakterze rasistowskim wobec obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii

Omówienie w rozdziale „Polacy za granicą”.

3. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

a) Postulowana przez Kampanię Przeciw Homofobii nowelizacja Kodeksu karnego, mająca zapewnić skuteczniejszą ochronę praw i wolności osób o odmiennej orientacji seksualnej

Kampania Przeciw Homofobii, jedna z wiodących organizacji społecznych przeciwdziałających dyskryminacji lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych (LGBT), przedstawiła postulat dokonania zmian w ustawie Kodeks karny²⁶⁰, które miałyby na celu wzmocnienie ochrony godności osób LGBT oraz poszanowania ich nietykalności cielesnej. Według Stowarzyszenia, polskie prawo karne nie chroni w odpowiedni sposób przed homofobiczną mową nienawiści i przestępstwami nienawiści wobec osób o odmiennej orientacji seksualnej. Kampania Przeciw Homofobii wnosi o zmianę następujących przepisów Kodeksu karnego: art. 119 § 1, w ten sposób, aby karalne stało się stosowanie przemocy i gróźb ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową, art. 256, gdzie karalne stałoby się rozpowszechnianie lub publiczne prezentowanie treści mogących wywołać nienawiść na tle orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej oraz art. 257, gdzie penalizowane byłoby publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególnej osoby na tle orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej. Wobec dość licznych, niepokojących przypadków występowania aktów przemocy werbalnej lub fizycznej wobec osób LGBT oraz doniesień o niewystarczających środkach ochrony prawnej pozostających w dyspozycji osób pokrzywdzonych, wydaje się, że na szczególną uwagę zasługują postulaty zmiany art. 256 i art. 257 k.k. Przepisy te penalizują obecnie nawoływanie do nienawiści oraz publiczne znieważanie na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Rzecznik zwrócił się²⁶¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych mających na celu postulowaną nowelizację Kodeksu karnego.

²⁶⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

²⁶¹ RPO-607860-I/09 z 8 maja 2009 r.

W odpowiedzi Minister stwierdził²⁶², że obowiązujące unormowania Kodeksu karnego w sposób prawidłowy i wystarczający zapewniają ochronę każdego przed zachowaniami powszechnie uznawanymi za dyskryminujące ze względu na orientację płciową lub tożsamość płciową. Dobra prawne takie jak godność i cześć człowieka, jego wolność, nienaruszalność cielesna, zdrowie psychiczne i fizyczne stanowią przedmiot ochrony szeregu norm prawa karnego. Niezależnie zatem z jakich powodów, czy też w związku z jaką motywacją dobra te są naruszane, w razie realizacji znamion odpowiednich typów czynów zabronionych, aktualizuje się odpowiedzialność karna sprawcy naruszenia.

W ocenie Ministra uzasadniony jest zatem pogląd, że obowiązujące unormowania Kodeksu karnego w sposób prawidłowy i wystarczający zapewniają ochronę każdego przed zachowaniami powszechnie uznawanymi za dyskryminujące ze względu na orientację płciową lub tożsamość płciową.

Rzecznik zwrócił się²⁶³ z prośbą o powiadomienie o treści odpowiedzi udzielonej w tej sprawie Kampanii Przeciw Homofobii, w kontekście zgłoszonej uprzednio deklaracji przeprowadzenia nowelizacji Kodeksu karnego w postulowanym zakresie, wyrażonej w VI Sprawozdaniu z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

b) Wypowiedzi posła Artura G. naruszające godność osób o odmiennej orientacji seksualnej

Zarówno tolerancja, jak i wolność wyrażania poglądów są głęboko zakorzenione w tradycji i dziedzictwie polskim i europejskim. Gwarantowana konstytucyjnie wolność słowa podlega jednak ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli między innymi ze względu na ochronę wolności i praw innych osób. W swojej dotychczasowej działalności Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na problem języka polskiej debaty publicznej, podkreślając jednocześnie szczególną odpowiedzialność, jaka ciąży w tym zakresie na przedstawicielach władzy publicznej. Dlatego też z głębokim niepokojem Rzecznik przyjął informację o kolejnej publicznej wypowiedzi posła Artura G., która naruszała godność osób o odmiennej orientacji seksualnej. W wystąpieniu do Przewodniczącej Komisji Etyki Poselskiej Sejmu RP, Rzecznik wyraził²⁶⁴ nadzieję, że podobne publiczne wypowiedzi posłów spotkają się z właściwą reakcją Komisji.

²⁶² Pismo z 24 czerwca 2009 r.

²⁶³ Pismo z dnia 12 października 2009 r.

²⁶⁴ RPO-608662-I/09 z 13 lutego 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano²⁶⁵ Rzecznika, iż na posiedzeniu w dniu 23 września 2009 r. Komisja ponownie zajęła się sprawą poruszoną w wystąpieniu Rzecznika. Z braku konkretnych przykładów, nieetycznych zdaniem Rzecznika, wypowiedzi posła, Komisja postanowiła na podstawie art. 7 ust. 1 regulaminu Komisji Etyki Poselskiej sprawę umorzyć.

c) Propozycja wprowadzenia legitymacji z dwoma zdjęciami, dla osób transpłciowych

W toku jednego z cyklicznych spotkań z organizacjami społecznymi przeciwdziałającymi dyskryminacji lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych (LGBT), zwrócono uwagę Rzecznika na problem, z jakim borykają się osoby, które czasowo lub trwale nie identyfikują się ze swoją płcią. Osoby, których wygląd różni się od tego, który przedstawiony jest w podstawowym dokumencie stwierdzającym tożsamość, tj. dowodzie osobistym, często spotykają się z odmową realizacji przysługujących im praw. W przypadku osób, które poddają się leczeniu - tzn. zabiegom korekty płci - jest to sytuacja tymczasowa. Sprawy sądowe o ustalenie płci toczą się jednak stosunkowo długo. Ponadto, w przypadku wielu osób nie podejmujących leczenia, sytuacja taka nie ma charakteru wyłącznie przejściowego. W związku z tym Fundacja Trans-Fuzja przedstawiła projekt legitymacji dla osób transpłciowych z dwoma zdjęciami. Dokument ten obrazowo stwierdzałby, że dana osoba oświadcza, że czasowo używa także imienia i końcówki nazwiska innych niż w dowodzie osobistym i posiada odmienny wizerunek, niż ten, który łączony jest z płcią wskazaną w jej dowodzie osobistym. Zaświadczenia tego rodzaju miałyby pomóc w identyfikacji jej posiadacza. Fundacja ze szczególnym apelem zwróciła się do wszelkich służb i funkcjonariuszy publicznych o poszanowanie odmienności okaziciela. W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie przewidział możliwości posługiwania się tego typu dokumentem. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się²⁶⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁶⁷ Rzecznika, że zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁶⁸, zmiana wizerunku, tak jak zmiana innych danych zamieszczanych w dowodzie osobistym, jest podstawą jego wymiany. W związku z tym, poczucie przynależności do płci

²⁶⁵ Pismo z 25 września 2009 r.

²⁶⁶ RPO-615323-I/09 z 19 czerwca 2009 r.

²⁶⁷ Pismo z 10 lipca 2009 r.

²⁶⁸ Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

odmiennej nie może stać się kryterium identyfikacji osoby przez organy administracji publicznej. W opinii Ministerstwa podkreślenia wymaga fakt, że nie mogą obowiązywać regulacje podważające wiarygodność dokumentów stwierdzających konkretny stan rzeczy. Posługiwanie się zaś legitymacją Fundacji Trans - Fuzja sprowadzałoby się do niedozwolonego prawem tworzenia - w sposób dowolny i subiektywny - drugiej, równoległej tożsamości.

d) Standardy zachowania funkcjonariuszy Policji wobec osób transpłciowych

Rzecznik zasygnalizował Komendantowi Głównemu Policji problem dotyczący standardów zachowania funkcjonariuszy Policji wobec osób transpłciowych, podnoszony zarówno na organizowanych przez Rzecznika cyklicznych spotkaniach z działaczami organizacji LGBT, jak również we wpływających do Rzecznika skargach indywidualnych. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się²⁶⁹ do Komendanta z sugestią zorganizowania na terenie całego kraju szkoleń dla funkcjonariuszy, które uwzględniałyby problemy osób transpłciowych oraz opracowania ogólnych wytycznych postępowania w stosunku do osób transpłciowych w zakresie charakterystycznych dla nich problemów. Pomocne w tym zakresie mogą być wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, które podczas odbywanych spotkań z Rzecznikiem poświęconych przestrzeganiu praw osób LGBT oferowały pomoc w realizowaniu podobnych inicjatyw.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował²⁷⁰, że na poziomie szkolenia centralnego tematyka z zakresu tolerancji i przeciwdziałania dyskryminacji znajduje się w programie szkolenia podstawowego policjantów w ramach szeroko rozumianej problematyki etyki zawodowej, praw człowieka i działań antydyskryminacyjnych. W ramach współpracy Pełnomocnika KGP ds. Ochrony Praw Człowieka z przedstawicielami Kampanii Przeciwko Homofobii, Policja zgłosiła swój akces do udziału w projekcie „Safe and out” mającym na celu podniesienie wśród policjantów świadomości na temat specyfiki środowiska LGBT i zasad postępowania z takimi osobami a jednocześnie uświadczenie przedstawicieli tych środowisk w zakresie specyfiki funkcjonowania Policji i obowiązujących procedur r. Jednym z założeń projektu jest wypracowanie odpowiednich wytycznych dotyczących zasad postępowania Policji w stosunku do osób LGBT przy uwzględnieniu charakterystycznych dla nich problemów.

²⁶⁹ RPO-620144-I/09 z 24 lipca 2009 r.

²⁷⁰ Pismo z 26 sierpnia 2009 r.

e) Dyskryminacyjne postanowienia „ogólnych warunków ubezpieczenia kosztów leczenia” umowy o ubezpieczenie zdrowotne, która przedstawiana jest współpracownikom TVP S.A.

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły doniesienia prasowe²⁷¹ na temat dyskryminacyjnych postanowień „ogólnych warunków ubezpieczenia kosztów leczenia” umowy o ubezpieczenie zdrowotne, która przedstawiana jest współpracownikom TVP S.A. W świetle powołanej publikacji przedmiotowa umowa dopuszcza zgłoszenie do ubezpieczenia nie tylko danej osoby - strony umowy, ale także jej współmałżonka, dzieci i partnera. Wątpliwości powstają w związku z zastrzeżeniem, że partner nie może być osobą tej samej płci. Rzecznik podkreślił, że Konstytucja ustanawia zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym czy gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, w tym z powodu płci czy orientacji seksualnej. W niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki odmiennego traktowania partnerów ubezpieczonych w zależności od ich płci, które mogłyby zostać uznane za obiektywnie uzasadnione usankcjonowanym prawnie celem. W związku powyższym, Rzecznik zwrócił się²⁷² do p.o. Prezesa Zarządu TVP S.A. z prośbą o przedstawienie wyjaśnień oraz poinformowanie, czy dyskryminujące postanowienie naruszające zasadę równego traktowania zostanie usunięte z umów przedstawianych współpracownikom TVP S.A.

W odpowiedzi poinformowano²⁷³ Rzecznika, że na wniosek Zarządu TVP S.A., Zarząd towarzystwa ubezpieczeniowego podjął decyzję o zmianie definicji Partnera w ubezpieczeniu zdrowotnym dla współpracowników TVP i w/w zmiana została wprowadzona.

f) Postulaty prawnej regulacji związków partnerskich, w tym homoseksualnych

Ostatnie lata przyniosły wyraźne zmiany, jeśli chodzi o zasięg i akceptację praw osób homoseksualnych w krajach rozwiniętych. Związki homoseksualne coraz częściej są prawnie uznawane - tendencję tę obserwujemy również w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Podobne oczekiwania, związane z prawnym usankcjonowaniem społecznego funkcjonowania par homoseksualnych, formułują również środowiska LGBT w Polsce.

We wrześniu 2009 r. Rzecznik odbył spotkanie w tej sprawie z członkami Grupy Inicjatywnej ds. związków partnerskich, która stawia sobie za cel przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie pożądanej regulacji prawnej związków pozamałżeńskich, w tym związków jednopłciowych. Przyjęto m.in., iż

²⁷¹ „Dziennik” z 24 czerwca 2009 r., *Zdrowotne ubezpieczenie w telewizji nie dla gejów*.

²⁷² RPO-622579-I/09 z 3 lipca 2009 r.

²⁷³ Pismo z 10 lipca 2009 r.

w ramach podjętych działań przeprowadzona zostanie analiza obowiązujących regulacji celem ustalenia obszarów problemowych, w tym występowania ewentualnej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Jednocześnie Rzecznik otrzymał do wiadomości około 100 skarg adresowanych do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, dotyczących stanowiska Pełnomocnika Rządu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Związane są one głównie z wypowiedzią Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania podczas wywiadu radiowego z dnia 21 listopada 2009 r.: „dzisiaj w Polsce nie ma przestrzeni ani społecznej, ani politycznej na uchwalenie ustawy o małżeństwach dotyczących osób homoseksualnych”. Rzecznik zwrócił się²⁷⁴ do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi²⁷⁵ zapewniono Rzecznika, że będą podejmowane działania na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji we wszystkich obszarach. Jednocześnie wyjaśniono, że w wypowiedzi z 21 listopada 2009 r. odniesiono się do podstaw prawnych i postaw społecznych w kwestii małżeństw homoseksualnych. Legalizacja małżeństw homoseksualnych wymagałaby zmiany Konstytucji, która definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny (art. 18) – zmiany takiej nie wymagają żadne obowiązujące Polskę regulacje międzynarodowe, nie ma też konsensusu społecznego i politycznego, aby taką zmianę przeprowadzić. Pełnomocnik Rządu podkreślił natomiast gotowość na działania w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji środowisk LGBTQ, m. in. w ramach projektu „Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia”. Szczególnie istotnym elementem tego projektu jest opracowanie Rządowego Planu Działań na Rzecz Równego Traktowania, z uwzględnieniem obszaru przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

4. Dyskryminacja ze względu na płeć

a) Udział kobiet w życiu publicznym

Udział kobiet w procesach decyzyjnych w życiu publicznym jest oczywistym wymogiem demokracji. Jest też zagadnieniem wiążącym się bezpośrednio ze sferą praw i wolności człowieka i obywatela. Faktyczne zapewnienie równego statusu kobiet i mężczyzn jest prawnym obowiązkiem władz publicznych i stanowić powinno jeden z priorytetów polityki społeczno-gospodarczej państwa. Dążenie do pełnego równouprawnienia kobiet i mężczyzn

²⁷⁴ RPO-635281-I/09 z 15 grudnia 2009 r.

²⁷⁵ Pismo z dnia 14 stycznia 2010 r.

stanowi też jeden z filarów polityki społecznej i prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Pomimo braku wiążącego uregulowania kwestii udziału kobiet w życiu publicznym, organizacje te podejmują szereg działań mających zapewnić zrównoważoną partycypację obu płci w tej sferze, głównie poprzez formułowanie zaleceń i rekomendacji. Rzecznik zwrócił się²⁷⁶ do Prezydenta RP, Premiera, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z prośbą o udzielenie informacji, w jaki sposób Rekomendacja Rec (2003) 3 Komitetu Ministrów Rady Europy, odnosząca się do zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych, a także inne rekomendacje i zalecenia Rady Europy i Unii Europejskiej dotyczące podobnej materii, wpłynęły na politykę państwową oraz jakie konkretne działania są podejmowane w celu zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w sferze publicznej i w procesie decyzyjnym.

Marszałek Senatu wyraził²⁷⁷ pogląd, iż adresatem wystąpienia Rzecznika powinien być przede wszystkim Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania. Niezależnie od powyższego poinformował, że Senat ma na względzie konieczność podnoszenia aktywności kobiet w sferze politycznej i publicznej. Większe zaangażowanie kobiet w życie polityczne i publiczne sprzyjać będzie także urzeczywistnieniu praw oraz wolności człowieka, jak również zasad sprawiedliwości społecznej. Dlatego też wszelkie wnioski Rzecznika ukierunkowane na przyjęcie konkretnych rozwiązań prawnych realizujących powyższe idee mogą liczyć na wsparcie Senatu jako jednego z organów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej.

b) dyskryminujące postanowienia zawarte w kontraktach zawodniczek piłki ręcznej

Jednym z priorytetów działalności Rzecznika jest od wielu lat poprawa pozycji kobiety w każdej sferze życia społecznego. Podejmowane działania miały zapobiegać

wszelkim formom dyskryminacji kobiet, także w kwestiach zatrudnienia, pracy, warunków płacy oraz możliwości rozwoju zawodowego.

W artykułach prasowych²⁷⁸ pojawił się problem dotyczący konieczności uprzedniego uzgodnienia przez zawodniczkę piłki ręcznej z władzami klubu terminu zajścia w ciążę. Powyższe informacje rodzą wątpliwości co do zgodności z prawem oraz zasadami współżycia społecznego postanowień

²⁷⁶ RPO-614715-I/09 z 22 kwietnia 2009 r.

²⁷⁷ Pismo z 7 maja 2009 r.

²⁷⁸ „Gazeta Wyborcza” z 13 lutego 2009 r., *Raz, dwa, trzy....Rodzisz ty.*

kontraktów sportowych i praktyk władz klubowych w przedmiotowej kwestii. Rzecznik zwrócił się²⁷⁹ do Prezesa Polskiego Związku Piłki Ręcznej z prośbą o ustosunkowanie się do opublikowanych informacji prasowych.

W odpowiedzi Prezes poinformował²⁸⁰, że kluby piłki ręcznej będące członkami ZPRP działają najczęściej w formie stowarzyszeń, a więc osób prawnych, które samodzielnie określają i realizują swoje zadania statutowe. Praktyki podobne do tych opisanych w artykule umożliwia brak uregulowań prawnych dotyczących tak specyficznych umów, jakimi są kontrakty sportowe pomiędzy klubem a zawodnikiem.

Biorąc pod uwagę powszechność tych umów oraz tworzenie nowej ustawy o sporcie sprawa kontraktów powinna znaleźć odzwierciedlenie w jej zapisach wraz z delegacją dla właściwego ministra do wydania stosownego rozporządzenia. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁸¹ do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii, a w szczególności o rozważenie możliwości podjęcia działań mających na celu wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Minister podzielił²⁸² stanowisko Rzecznika w kwestii zgłoszonych zastrzeżeń co do zgodności stosowania opisanych w wystąpieniu Rzecznika praktyk z prawem oraz zasadami współżycia społecznego. W wyniku działań podjętych przez Ministerstwo, Związek Piłki Ręcznej w Polsce postanowił wprowadzić zapis do wewnętrznych przepisów regulujących status zawodnika, że kontrakt pomiędzy nim a klubem nie może zawierać klauzul sprzecznych z zasadami państwa prawa pod rygorem uznania kontraktu za nieważny. Odnosząc się do postulatu podjęcia działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w opisanym zakresie, Minister nie wykluczył podjęcia takich działań w przyszłości, jednak obecnie w jego ocenie sprawy tego rodzaju są dostatecznie uregulowane przepisami prawa powszechnego. Jednocześnie zobowiązał się podjąć, w zakresie swoich kompetencji, działania zapobiegające stosowaniu takich praktyk.

c) Niedostosowanie regulacji przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych do standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodujące dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic.

²⁷⁹ RPO-609438-I/09 z 18 marca 2009 r.

²⁸⁰ Pismo z 27 marca 2009 r.

²⁸¹ RPO-609438-I/09 z 17 sierpnia 2009 r.

²⁸² Pismo z 16 listopada 2009 r.

Omówienie w rozdziale „Zagadnienia z zakresu prawa pracy” - Urzędnicy państwowi i samorządowi.

C. Wolność prasy

Art. 14. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

Art. 54. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Konstytucja RP

1. Prace legislacyjne nad zmianą obowiązującego kształtu Prawa prasowego w zakresie podmiotów korzystających z komunikacji internetowej

Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące niedookreślonej sytuacji prawnej osób korzystających z Internetu jako środka komunikacji (bloggerów, osób prowadzących serwisy tematyczne). Rzecznik wyraził zaniepokojenie projektowanymi zmianami ustawy Prawo prasowe²⁸³. Projekt nowelizacji nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań. W szczególności pojęcia takie jak „prasa”, „dziennik”, „czasopismo” nie zostały zredefiniowane w sposób pozwalający na usunięcie wszystkich wątpliwości podniesionych zarówno w doktrynie, jak i tych, na które napotyka praktyka. Zostały one natomiast rozszerzone w sposób, który, przy literalnej wykładni, pozwala na swobodną klasyfikację większości treści w Internecie jako publikacji prasowych i nałożenie na ich autorów obowiązku rejestracji. Pojawiają się również istotne wątpliwości co do konstytucyjności przepisów mogących potencjalnie wprowadzić ogólny obowiązek rejestracji treści zawartych w przekazie internetowym. Zdaniem Rzecznika może on zniechęcać do korzystania z konstytucyjnej wolności słowa. Wątpliwości budzi także zgodność omawianego systemu rejestracyjnego z zagwarantowaną przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 10 swobodą wyrażania opinii oraz przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. Rzecznik zwrócił się²⁸⁴ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o rozważenie możliwości

²⁸³ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

²⁸⁴ RPO-622061-I/09 z 25 czerwca 2009 r.

kontynuowania prac legislacyjnych nad zmianą obowiązującego kształtu Prawa prasowego tak, aby dostosować go do współczesnych realiów społeczeństwa informacyjnego i zapewnić pełną ochronę wolności wszystkich podmiotów korzystających z komunikacji internetowej.

W odpowiedzi poinformowano²⁸⁵ Rzecznika, że uwagi zgłoszone przez Rzecznika zostały uwzględnione. Projekt nowelizacji ustawy Prawo prasowe niebawem trafi do konsultacji międzyresortowych. Po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag wprowadzono zmiany w odniesieniu do definicji prasy, dziennika i wydawcy określonych w art. 7 ust. 2 ustawy oraz zaakceptowano propozycję usunięcia z projektu nowelizacji ustawy zwrotu „publikacji prasowych”, który mógłby wprowadzać pewne niejasności. Po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag postanowiono, iż z uwagi na szybki rozwój oraz różnorodność form prasy ukazującej się w formie elektronicznej należy wprowadzić do projektu nowelizacji ustawy definicję prasy ujętą od strony negatywnej, która wyłączałaby spod jej reżimu prawnego wszystkie te formy działalności prasowej, które mogą być przez niektórych uznane za zbliżone do prasy, choć de facto nią nie są. Za prasę nie byłyby uznawane w szczególności: blogi, korespondencja elektroniczna, fora internetowe, serwisy społecznościowe, strony internetowe prywatnych użytkowników. Ponadto w projekcie ustawy przyjęto rozwiązanie, które nie narzuca powszechnego obowiązku rejestracji prasy internetowej, pozostawiając podmiotowi wydającemu prasę w formie elektronicznej swobodę decyzji w zakresie rejestracji.

2. Sposób dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej

Rzecznik otrzymywał wiele skarg dotyczących zasad dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej przez „RUCH” S.A. O ile sprzedaż magazynów pornograficznych jest prawnie dopuszczalna, to forma i sposób jej dystrybucji może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego. Szczególną ochroną ustawodawca objął osoby małoletnie. W celu zapobiegania ich demoralizacji, zgodnie z art. 202 § 2 k.k., karalne jest nie tylko publiczne prezentowanie treści pornograficznych dzieciom, ale także rozpowszechnianie tych treści w sposób umożliwiający osobom małoletnim zapoznanie się z nimi. Należy również zauważyć, że obowiązek pozytywnego działania w celu zapobiegania

²⁸⁵ Pismo z 23 września 2009 r.

demoralizacji dzieci i młodzieży wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych²⁸⁶.

W piśmie do Prezesa Zarządu Spółki RUCH S.A. Rzecznik zwrócił²⁸⁷ uwagę, że sposób ekspozycji tego typu wydawnictw nie może naruszać prawa ani zasad współżycia społecznego. Szczególnie pod tym względem powinny być chronione prawa rodziców i dobro osób małoletnich.

Prezes poinformował²⁸⁸ Rzecznika, że Spółka wprowadziła wiele lat temu tzw. standard kolportażowy, polegający na tym, że wydawcy zobowiązali się do nieumieszczania na okładkach treści mogących uchodzić za pornograficzne w rozumieniu art. 202 Kodeksu karnego oraz umieszczania na okładce lub folii napisu „Tylko dla dorosłych”. Ponadto „RUCH” S.A. informuje kontrahentów oraz sprzedawców prowadzących sprzedaż wydawnictw w punktach sprzedaży prasy o zaleceniach dotyczących zasad ekspozycji i sprzedaży wydawnictw erotycznych. Niektórzy uczestnicy rynku prasowego nie zawsze stosują się do zaleceń dotyczących ekspozycji prasy erotycznej, dlatego Spółka co pewien czas ponawia akcję informacyjną skierowaną do sprzedawców oraz kontroluje sposób ekspozycji tych tytułów w sieci własnej. Spółka prowadzi analizę możliwości rozwiązywania umów z agentami, którzy nie stosują się do powyższych zasad ekspozycji prasy erotycznej.

3. Sposób opublikowania przez „Super Express” informacji na temat wydarzeń rozgrywających się wokół Senatora Krzysztofa P.

Rzecznik z wielkim niepokojem obserwował doniesienia medialne na temat wydarzeń rozgrywających się wokół Senatora Krzysztofa P. Niepokój ten był powodowany sposobem i formą relacjonowania zdarzeń, jakie miały miejsce w prywatnym mieszkaniu Senatora. Zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu. Nie ulega wątpliwości, że nieustanna kontrola osób sprawujących funkcje publiczne jest częścią tej właśnie służby. Dziennikarz ma jednak obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową oraz zasadami współżycia społecznego. Do podstawowych ograniczeń swobody dziennikarskiej należy niewątpliwie obowiązek poszanowania czci i godności człowieka. Wartości te przynależą w równym stopniu tym, którzy postępują szlachetnie i w zgodzie z prawem, jak i tym, którzy w przyпыlywie ludzkiej ułomności dopuścili

286 Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętym przez ONZ w dniu 25 maja 2000 r. oraz decyzja ramowa nr 2004/68/JHA z dnia 22 grudnia 2003 r. o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania małoletnich i pornografii dziecięcej.

287 RPO-615321-I/09 z 21 maja 2009 r.

288 Pismo z 26 maja 2009 r.

się przewinienia. W tym przypadku dziennikarską rzetelność zastąpiła pogoń za sensacją i skandalem. Trudno bowiem inaczej ocenić opublikowanie przez dziennik Super Express materiałów służących uprzednio do szantażu. Konsekwencje takich działań mogą okazać się tragiczne i nie wpływają pozytywnie na jakość debaty publicznej w Polsce. Rzecznik zwrócił się²⁸⁹ do Przewodniczącego Rady Etyki Mediów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie publikacji dziennika Super Express.

W odpowiedzi Rzecznik otrzymał²⁹⁰ oświadczenie Rady Etyki Mediów w sprawie publikacji „Super Expressu”: „Rada Etyki Mediów uważa opublikowanie przez „Super Express” materiałów filmowych dotyczących senatora Krzysztofa P. za karygodne. Niezbywalnym zadaniem mediów jest kontrolowanie władzy oraz informowanie o postępowaniu osób publicznych, zwłaszcza gdy to postępowanie budzi sprzeciw. Niezależnie od wagi podejrzeń, nawet faktów, trzeba je przekazywać tak, żeby nie naruszać godności człowieka. Inaczej ważny przekaz staje się niezdrową sensacją, tracąc na wiarygodności i nie służy dobru odbiorcy, czym powinny się kierować media. „Super Express” publikując zdjęcia zrobione przez osoby, które szantażowały Krzysztofa P., stał się ich współnikiem dając przyzwolenie na uprawianie procedury przekazywania redakcjom drastycznych materiałów, których miejsce jest w prokuraturze. „Super Express” (a za nim inne media) naruszył standardy uczciwego dziennikarstwa.

D. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 48. 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 49. Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

²⁸⁹ RPO-636550-I/09 z 16 grudnia 2009 r.

²⁹⁰ Pismo z 20 grudnia 2009 r.

Art. 50. Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Konstytucja RP

1. Projekt ustawy dotyczącej powszechnego spisu ludności i mieszkań, który ma być przeprowadzony w roku 2011

Według informacji prasowych²⁹¹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym przygotowuje projekt ustawy, który nałoży na GUS obowiązek przeprowadzenia w 2011 r. powszechnego spisu, obejmującego gromadzenie szczegółowych informacji na temat życia prywatnego, zawodowego i stanu majątkowego obywateli, w tym także danych wrażliwych. Może to stanowić naruszenie prawa do prywatności, gwarantowanego przez art. 47 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika niepokojące są również informacje o zamiarze stworzenia tzw. „superbazy danych”, która zawierałaby dane osobowe wszystkich obywateli. Umieszczenie w jednym zbiorze szczegółowych danych umożliwiających łatwą identyfikację osób (imię, nazwisko, adres, numer PESEL) i uzyskania informacji o nich, nie tylko dotyczących miejsca zamieszkania, ale także o zarobkach, czy wyznaniu, stwarza poważne niebezpieczeństwo dla osób, o których informacje będą tam przechowywane. Dlatego Rzecznik zwrócił się²⁹² do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii.

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego udzielił odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wyjaśnił²⁹³, że na podstawie danych zebranych podczas narodowego spisu powszechnego w 2011 r. powstanie zbiór jednostkowych danych

²⁹¹ „Polityka” z 10 marca 2009 r., *Spis powszechny czy inwigilacja?*

²⁹² RPO-611705-I/09 z 27 marca 2009 r.

²⁹³ Pismo z 23 kwietnia 2009 r.

nieidentyfikowalnych (odpersonalizowanych), podobnie jak w poprzednich spisach ludności. GUS gwarantuje pełną poufność zgromadzonych informacji.

W dniu 15 grudnia 2009 r. Rada Ministrów przyjęła, przedłożony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, uzgodniony z GODO, projekt ustawy o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 roku. Zgodnie z założeniami, w spisie powszechnym zbierane będą dane dotyczące: stanu i charakterystyki demograficznej ludności, edukacji, aktywności ekonomicznej osób, dojazdu do pracy, źródła utrzymania, niepełnosprawności, obywatelstwa, migracji wewnętrznych i zewnętrznych, narodowości i języka oraz mniejszości narodowych i etnicznych, gospodarstw domowych i rodzin, stanu i charakterystyki zasobów mieszkaniowych (mieszkania i budynki).

Jak należy przyjąć projektodawca, modyfikując w toku prac nad projektem proponowane rozwiązania, usunął szereg zgłaszanych uprzednio - tak przez GODO, jak i wielu innych ekspertów - zasadniczych zastrzeżeń odnośnie metody i zakresu zbierania danych, a także gwarancji ich właściwego zabezpieczenia. W świetle przedłożonego projektu, GUS dysponować będzie jednak „megabazą” danych, gromadzonych w sposób umożliwiającą personalizację (z wykorzystaniem numeru PESEL). Wydaje się, że z punktu widzenia ochrony praw obywateli może to budzić wątpliwości. Rzecznik zwrócił się²⁹⁴ do Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie projektowanych przepisów dotyczących spisu powszechnego w 2011 roku.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika²⁹⁵, iż w następstwie podjętych przez niego działań do pierwotnego projektu ustawy o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. wprowadzono szereg unormowań zwiększających bezpieczeństwo danych gromadzonych w Bazie Danych NSP 2011. Ponadto zawężony został zakres danych zbieranych w ramach NSP 2011, jak również przyjęto regulacje gwarantujące respondentom prawo do dobrowolnego podawania niektórych informacji. GODO zapewnił, że czuwał nad tym, aby w projekcie ustawy znalazły stosowne odzwierciedlenie przewidziane w ustawie o ochronie danych osobowych zasady przetwarzania tych danych.

2. Konieczność zmian przepisów w zakresie rejestracji i dokonywania pochówku dzieci martwo urodzonych

²⁹⁴ RPO-630674-I/09 z 23 grudnia 2009 r.

²⁹⁵ Pismo z dnia 12 stycznia 2010 r.

W związku z niepokojącymi informacjami docierającymi do Rzecznika, dotyczącymi niejednorodnych standardów stosowanych przez urzędy stanu cywilnego w sytuacji urodzenia martwego dziecka i w konsekwencji problemów, z jakimi spotykają się rodzice chcący pochować swoje dzieci, Rzecznik podejmował interwencję w tej sprawie w 2008 r. Został wówczas poinformowany²⁹⁶, że trwają prace zmierzające do opracowania propozycji zmian obowiązujących przepisów z zakresu rejestracji aktów stanu cywilnego oraz dokumentacji medycznej i świadczeń społecznych, co pozwoli na skierowanie ich do dalszego procesu legislacyjnego. Ponieważ postulowane zmiany nie zostały przyjęte, Rzecznik zwrócił się²⁹⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne w przedmiotowej sprawie i w jakim terminie można oczekiwać ich zakończenia.

W odpowiedzi poinformowano²⁹⁸ Rzecznika, iż prace nad projektem nowej ustawy doznały opóźnień z uwagi na problem błędnie powołanych kierowników Urzędów stanu cywilnego oraz przedłużającymi się pracami nad Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym. Nadto projekt nowej ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego nie rozwiąże w sposób kompleksowy problemów, z jakimi spotykają się rodzice dzieci martwo urodzonych. Przewiduje on jedynie wprowadzenie przepisów związanych z rejestracją urodzenia dziecka martwego. Kwestia pochówku dziecka pozostaje jednak poza zakresem materii rejestracji stanu cywilnego.

4. Gromadzenie przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie danych osobowych pasażerów ubiegających się o Warszawską Kartę Miejską

Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w sprawie gromadzenia przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie danych osobowych pasażerów (w tym PESEL) ubiegających się o Warszawską Kartę Miejską (nośnik biletu okresowego). Z korespondencji z Dyrektorem ZTM wynikało, że jednostka zwróciła się do Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zarejestrowanie zbioru danych osobowych dot. kart miejskich. Rzecznik zwrócił się²⁹⁹ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o poinformowanie o stanie postępowania w przedmiotowej sprawie i przewidywanym terminie jego zakończenia.

²⁹⁶ Pismo z 22 kwietnia 2008 r.

²⁹⁷ RPO-564842-I/07 z 27 marca 2009 r.

²⁹⁸ Pismo z 23 kwietnia 2009 r.

²⁹⁹ RPO-614955-X/09 z 6 maja 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano³⁰⁰ Rzecznika, że w dniu 17 lipca 2007 r. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie zgłosił do rejestracji zbiór danych o nazwie „Personalizacja warszawskiej karty miejskiej” i toczy się stosowne postępowanie w tej sprawie. Po zakończeniu postępowania rejestracyjnego, Rzecznik został poinformowany³⁰¹, że organ ochrony danych osobowych nie kwestionuje samej zasady żądania od podróżnych ich danych osobowych (w tym numeru PESEL), przy zakupie karty miejskiej. Mocą wydanej decyzji w tej sprawie, zobowiązano jednakże Zakład Transportu Miejskiego do dokonania konkretnych zmian w zakresie pozyskiwania i przechowywania danych osobowych.

5. Złożenie zawiadomienia o utracie dowodu osobistego

Rzecznik zwrócił uwagę na następujący problem: przepis art. 42 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁰² stanowi, iż osoba, która utraciła dowód osobisty, jest obowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym najbliższy organ gminy lub właściwą ze względu na miejsce pobytu polską placówkę konsularną. Organy te wydają zaświadczenie o utracie dowodu osobistego oraz powiadamiają organ, który wydał dowód osobisty, w celu unieważnienia dokumentu.

Zgodnie z § 24 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty³⁰³, zawiadomienie o utracie dowodu osobistego, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy, wymaga osobistego stawiennictwa osoby, która utraciła dowód osobisty, a w przypadku małoletnich lub osób ubezwłasnowolnionych - odpowiednio rodzica albo opiekuna lub kuratora ustanowionego przez sąd, w urzędzie obsługującym organ gminy lub w urzędzie konsularnym. Z kolei ust. 3 wskazanego przepisu rozporządzenia stanowi, iż w przypadku niemożności osobistego stawiennictwa osoby, która utraciła dowód osobisty z powodu choroby, niepełnosprawności lub innej niedającej się pokonać przeszkody, zawiadomienia może dokonać pełnomocnik, po okazaniu pełnomocnictwa udzielonego na piśmie. O ile wymóg osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy nie powinien być nadmiernie kłopotliwy, o tyle w przypadku konieczności dokonania osobistego zgłoszenia utraty dowodu w urzędzie konsularnym budzi on poważne wątpliwości.

³⁰⁰ Pismo z 3 czerwca 2009 r.

³⁰¹ Pismo z 12 sierpnia 2009 r.

³⁰² Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

³⁰³ Rozporządzenie z 6 lutego 2009 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 384).

Rzecznik zwrócił się³⁰⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie wystąpienia z inicjatywą zmiany przepisów w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano³⁰⁵ Rzecznika, że ze względu na konsekwencje złożenia zawiadomienia o utracie dowodu osobistego w postaci unieważnienia dokumentu, regulacja przewidziana w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty, zmniejsza prawdopodobieństwo dokonywania zgłoszeń przez osoby nieuprawnione i ma na celu ochronę interesów obywateli. Jednocześnie zapewniono, że kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika zostaną rozważone w pracach nad projektem nowej ustawy o dowodach osobistych.

E. Prawa wyborcze

Art. 62. 1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Konstytucja RP

1. Postępowanie sądowe w sprawach wyborczych

Rzecznik skierował³⁰⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że art. 91 ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu RP oraz do Senatu RP³⁰⁷, art. 74 ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego³⁰⁸ oraz art. 80 ustawy o wyborze Prezydenta RP³⁰⁹, w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wszystkie wskazane przepisy w podobny sposób regulują tryb postępowania sądowego w sprawach wyborczych. Kwestionowane przepisy ustanawiają szczególny tryb postępowania sądowego, w którym rozpoznawane są powstałe w trakcie kampanii wyborczej sprawy związane z

³⁰⁴ RPO-624121-I/09 z 27 lipca 2009 r.

³⁰⁵ Pismo z 26 sierpnia 2009 r.

³⁰⁶ RPO-592983-I/08 z 11 marca 2009 r., sygn. akt K 7/09.

³⁰⁷ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).

³⁰⁸ Ustawa z 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

³⁰⁹ Ustawa z 27 września 1990 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm.).

rozpowszechnianiem materiałów wyborczych zawierających nieprawdziwe informacje dotyczące kandydata. Postępowanie to jest prowadzone w trybie nieprocesowym na wniosek wymienionych w powyższych przepisach podmiotów. Ma ono charakter przyspieszony – sądy I i II instancji dysponują jedynie terminem 24 godzin na rozstrzygnięcie sprawy. Zgodnie z kwestionowanymi przepisami, od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje żaden środek prawny, w tym przede wszystkim skarga o wznowienie postępowania. To rozwiązanie budzi poważne zastrzeżenia co do zgodności z prawem do sądu, rozumianym jako prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Brak możliwości wznowienia postępowania skutkuje utrzymaniem w mocy rozstrzygnięć sądowych dotkniętych wadą, która nie może być zaakceptowana przez porządek prawny w demokratycznym państwie prawa.

Wyrokiem³¹⁰ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

2. Pilna potrzeba nowelizacji polskiego prawa wyborczego

W corocznych wystąpieniach dotyczących stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Polsce oraz w wystąpieniach generalnych Rzecznik wielokrotnie podkreślał³¹¹, iż obecne rozwiązania prawne mogą ograniczać czynne prawo wyborcze osób niepełnosprawnych, ale także Polaków zamieszkających za granicą oraz innych obywateli, którzy z różnych przyczyn nie mogą w dniu wyborów stawić się w lokalu wyborczym. Polska pozostaje obecnie jednym z ostatnich krajów Europy, w którym prawo nadal wymaga, aby bez względu na wszelkie trudności, obywatele osobiście udawali się do lokalu wyborczego. Niezbędne zmiany polskiego prawa wyborczego nie mogą być dłużej odkładane.

Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się³¹² do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej, w zakresie najważniejszych zmian polskiego prawa wyborczego, w terminie umożliwiającym ich wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jeszcze przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi i prezydenckimi. Przede wszystkim konieczne jest ujednolicenie przepisów prawa wyborczego oraz zwiększenie wymogów co do minimalnej liczby lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Kwestią priorytetową jest

³¹⁰ Wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09.

³¹¹ Informacja RPO za 2007 r., st r. 100, Informacja RPO za 2008 r., st r. 151.

³¹² RPO-572441-I/07 z 13 lipca 2009 r.

także wprowadzenie kart do głosowania lub odpowiednich matryc dostosowanych do potrzeb wyborców niewidomych i niedowidzących, a także rozwiązanie kwestii transportu osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych. Ponadto należy odstąpić od wymogu osobistego stawiennictwa w lokalach wyborczych i wprowadzić do polskiego prawa możliwość głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika lub głosowania elektronicznego - instytucji sprawdzonych w wielu innych krajach europejskich.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podziękował³¹³ Rzecznikowi za zwrócenie uwagi na problematykę prawa do udziału w życiu publicznym osób niepełnosprawnych. Część zagadnień będących przedmiotem wystąpienia Rzecznika stała się przedmiotem prac Sejmu obecnej kadencji. Uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wprowadza możliwość udzielenia pełnomocnictwa do głosowania osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Na wniosek Prezydenta RP powołana ustawa została jednak skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, gdzie oczekuje na rozpatrzenie. Kolejnym krokiem zmierzającym do ułatwienia wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne są ustalenia komisyjnego projektu³¹⁴ ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. W powołanym projekcie ustawy zawarto przepisy umożliwiające dopisanie osoby niepełnosprawnej do wybranego przez nią lokalu wyborczego oraz przepisy zobowiązujące wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Ponadto Kancelaria wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ocenę zasadności nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych³¹⁵ w zakresie zwiększenia liczby tych lokali.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował³¹⁶ Rzecznika, że organami, które dysponują danymi na temat rzeczywistych potrzeb odnośnie liczby lokali dostosowanych do wymagań osób niepełnosprawnych są: Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Krajowe Biuro Wyborcze. Postulaty zwiększenia liczby lokali nie były

³¹³ Pismo z 5 sierpnia 2009 r.

³¹⁴ Druk 1740.

³¹⁵ Rozporządzenie z 31 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

³¹⁶ Pismo z 25 sierpnia 2009 r.

natomiast zgłaszane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto stwierdzono, iż zmiana rozporządzenia w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wiązałaby się z potrzebą zagwarantowania dodatkowych środków na ten cel, co z uwagi na obecną sytuację finansów publicznych wydaje się mało możliwe.

3. Zapewnienie możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

W dniu 7 czerwca 2009 r. Polacy po raz drugi wybierali swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. W poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego udział wzięła w Polsce zaledwie jedna piąta uprawnionych do głosowania. Jedną z nierozwiązanych dotąd spraw rzutujących na niską frekwencję jest kwestia grupy około 2 milionów obywateli, którym obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczających warunków do udziału w głosowaniu. W tej dyskryminowanej grupie znajdują się osoby niewidome i niedowidzące. W obecnym stanie prawnym, głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Wyborca oddając głos, stawia na karcie do głosowania znak „x” obok nazwiska wybranego przez siebie kandydata. Ponadto wymaga się, aby wyborca oddał głos osobiście, bez niczyjego pośrednictwa. Takie rozwiązanie prawne nie tylko ogranicza, ale faktycznie pozbawia czynnego prawa wyborczego osoby niewidome i niedowidzące. Rzecznik zwrócił się³¹⁷ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o zmianę oznakowania kart do głosowania tak, aby wyborcy niewidomi i niedowidzący mieli możliwość udziału w głosowaniu osobiście i bez pośrednika.

W odpowiedzi poinformowano³¹⁸ Rzecznika, że w obecnym stanie prawnym dopuszczalne jest wyłącznie głosowanie osobiste z zapewnieniem możliwości skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy wybranej osoby. Podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w każdej gminie wyznaczone będą lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Natomiast brak jest możliwości takiego oznakowania kart do głosowania, aby wyborca niewidomy i niedowidzący wziął udział w głosowaniu bez pomocy wskazanej przez niego osoby.

Kolejną przyczyną niskiej frekwencji w wyborach były różnego rodzaju obiektywne trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Sytuacja ta dotyczy w szczególności osób niepełnosprawnych oraz osób w podeszłym wieku. Powyższy

³¹⁷ RPO-572441-I/08 z 12 marca 2009 r.

³¹⁸ Pismo z 17 marca 2009 r.

problem w równym stopniu dotyczy siedzib obwodowych komisji wyborczych utworzonych poza granicami kraju. Zgodnie z art. 29 w zw. z art. 30 ust 4 ordynacji do Parlamentu Europejskiego, obsługę i techniczne warunki pracy komisji wyborczych za granicą zapewnia konsul. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹⁹ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o podjęcie działań w celu zapewnienia wyborcom niepełnosprawnym przebywającym w dniu wyborów poza granicami krajami, możliwości efektywnego skorzystania z przysługującego im czynnego prawa wyborczego.

W odpowiedzi Minister poinformował³²⁰, że w zaleceniach skierowanych do urzędów konsularnych w dniu 23 marca 2009 r. osobiście zwrócił uwagę na potrzebę odpowiedniego dostępu do urn wyborczych osobom niepełnosprawnym. Ministerstwo dąży do tego, aby za granicą powołać odpowiednio dużą liczbę obwodowych komisji wyborczych oraz, aby były one dostępne dla obywateli polskich zamierzających skorzystać z przysługującego im czynnego prawa wyborczego.

4. Organizowanie lokali wyborczych w miejscach kultu religijnego

Przed wyborami do Parlamentu Europejskiego Rzecznik został poinformowany o organizowaniu lokali wyborczych w miejscach kultu religijnego, w takich miejscach jak kaplice. Zgodnie z Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego wyznaczenie lokalu wyborczego w miejscu innym niż wskazane w art. 30 ust. 1 tej ustawy powinno poprzedzać porozumienie z zarządzającymi tym pomieszczeniem. W przypadku miejsc kultu religijnego będą to odpowiednie władze kościelne. Zgoda tychże władz w takiej sytuacji nie może być domniemywana. Po drugie, wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy, najczęściej w niedzielę. Z tych też powodów wyznaczenie miejsca kultu religijnego na siedzibę komisji wyborczej, nawet jeśli dokonane za zgodą odpowiednich władz kościelnych, wydaje się naruszać konstytucyjny zakaz ograniczania kogokolwiek w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6 Konstytucji). Zapewnienie łatwego dostępu do lokalu wyborczego jest niezwykle istotnym prawnym obowiązkiem państwa, jednak działania te powinny być realizowane z poszanowaniem także innych norm i wartości konstytucyjnych. Rzecznik zwrócił się³²¹ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

³¹⁹ RPO-569280-I/07 z 16 kwietnia 2009 r.

³²⁰ Pismo z 21 kwietnia 2009 r.

³²¹ RPO-620870-I/09 z 8 czerwca 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano³²² Rzecznika, że Komisji znany jest tylko jeden przypadek, gdy w wyborach do Parlamentu Europejskiego siedziba obwodowej komisji wyborczej była usytuowana w lokalu czasowo wykorzystywanym do praktyk religijnych. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej było to zdarzenie incydentalne. Z uzyskanych wyjaśnień wynikało, że siedziba tej komisji obwodowej usytuowana została w budynku będącym własnością gminy. Nieruchomość ta w rejestrze zagospodarowania gruntów komunalnych figuruje jako świetlica, msze odbywają się w tym budynku raz lub dwa razy w tygodniu. Na dzień 7 czerwca 2009 r. nie była planowana msza. O zamiarze utworzenia w tym budynku obwodowej komisji wyborczej, zostały poinformowane władze kościelne, które zajęły pozytywne stanowisko do przedłożonej propozycji.

F. Prawa obywateli do występowania z inicjatywą obywatelską

Rzecznik kilkakrotnie występował³²³ do Marszałka Sejmu RP w sprawie realizacji ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³²⁴. Wystąpienie z dnia 27 lutego 2008 r. dotyczyło podjęcia prac nad jej nowelizacją, polegającą na odstąpieniu od zasady dyskontynuacji prac Sejmu nad ustawą tylko w odniesieniu do kadencji bezpośrednio następującej po kadencji, w trakcie której obywatelski projekt ustawy został zgłoszony. Rzecznik proponował wydłużenie tego okresu, w nadzwyczajnych przypadkach skrócenia kadencji Sejmu, o co najmniej jedną kadencję. Jeszcze dalej idącą propozycję legislacyjną przedłożył Senat RP, który wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie proponując, aby zasada dyskontynuacji w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została zniesiona całkowicie. Rzecznik poparł ten projekt, o czym zawiadomił³²⁵ Marszałków Sejmu i Senatu RP. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza stanowi bowiem istotne uprawnienie obywatelskie, które w demokratycznym państwie prawa powinno odgrywać istotną rolę wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Projekt senacki został rozpatrzony w I czytaniu na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w dniu 2 października 2008 r., podczas którego przyjęto go bez uwag. Niestety, projekt ten nie może doczekać się kolejnych czytań i sfinalizowania sprawy poprzez uchwalenie ustawy nowelizującej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³²⁶ do

³²² Pismo z 29 czerwca 2009 r.

³²³ Informacja RPO za 2007 r., str. 131.

³²⁴ Ustawa z 24 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 688).

³²⁵ Pismo z 11 września 2008 r.

³²⁶ RPO-563413-I/09 z 18 czerwca 2009 r.

Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie możliwości przyspieszenia prac nad wspomnianą ustawą oraz skierowania jej do II i III czytania. Marszałek na to pismo, jak i ponowione wystąpienie w tej sprawie nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi.

7. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Organ właściwy do rozpoznania zażaleń na rozstrzygnięcia starosty wydawane w przedmiocie samodzielności lokali

Rzecznik wniosł³²⁷ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy organem drugiej instancji w sprawach wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali jest samorządowe kolegium odwoławcze, czy też wojewoda?”

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali³²⁸, spełnienie wymagań, czy lokal jest samodzielnym lokalem mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy, stwierdza starosta w formie zaświadczenia. Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje jednolite stanowisko, że starosta w tych sprawach działa jako organ jednostki samorządu terytorialnego. Skoro przepisy ustawy o własności lokali nie wskazują organu wyższego stopnia, to zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 17 pkt 1 k.p.a., organem takim jest samorządowe kolegium odwoławcze. Rzecznik w pełni popiera stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast niektóre wojewódzkie sądy administracyjne zajmują stanowisko, że starosta w sprawach wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali działa jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, a zatem organem drugiej instancji jest wojewoda. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę³²⁹, w myśl której organem właściwym do rozpoznania zażalenia od postanowienia starosty w sprawie zaświadczenia o samodzielności lokalu jest samorządowe kolegium odwoławcze.

2. Prawna ochrona wykonawców umów o roboty budowlane, w zakresie przysługującego im wynagrodzenia

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym, Rzecznik wniosł³³⁰ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przepisy art. 629 k.c. i art. 632 § 2 k.c. mają zastosowanie w drodze analogii do umowy o roboty budowlane, gdy zastrzeżono w jej ramach wynagrodzenie ryczałtowe lub kosztorysowe?”

Przedstawiony problem wiąże się z zakresem odesłania zawartego w art.

³²⁷ RPO-574023-V/08 z 6 lutego 2009 r., sygn. akt I OPS 2/09.

³²⁸ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

³²⁹ Uchwała z 27 lipca 2009 r.

³³⁰ RPO-614339-VI/09 z 14 kwietnia 2009 r., sygn. akt III CZP 41/09.

656 § 1 k.c. dotyczącego odpowiedniego stosowania przepisów o umowie o dzieło do umów o roboty budowlane.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdził m.in., że umowa o roboty budowlane i umowa o dzieło są treściowo i konstrukcyjnie zbliżone do siebie. Stąd też zasadniczo odmienna ochrona wykonawców robót budowlanych oraz wykonawców w ramach umów o dzieło może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem zawartym w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tej sytuacji trzeba opowiedzieć się, przy wszystkich pojawiających się w tym zakresie wątpliwościach, za wykładnią, która usuwa potencjalne niebezpieczeństwo kolizji z zasadą równej ochrony praw majątkowych. Zdaniem Rzecznika należy przyjąć, że przepisy art. 629 k.c. i art. 632 § 2 k.c. mają zastosowanie w drodze analogii do umowy o roboty budowlane, gdy zastrzeżono w jej ramach wynagrodzenie ryczałtowe lub kosztorysowe. Za rozstrzygnięciem powyższych rozbieżności przemawia również wzgląd na konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Chodzi o to, aby uczestnicy obrotu prawnego mieli pewność, że nie narażą się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji.

Sąd Najwyższy podjął³³¹ uchwałę: „Przepisy art. 629 i 632 § 2 k.c. mogą mieć zastosowanie w drodze analogii do umowy o roboty budowlane.”

3. Podstawa prawna rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o żądaniu strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skarga została już uprzednio prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny

Rzecznik wniósł³³² do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy żądanie strony stwierdzenia nieważności decyzji, od której skarga została prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny, może zostać załatwione przez organ administracji publicznej przez wydanie decyzji na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³³³, czy też organ powinien wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 157 § 3 tej ustawy?”

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące podstawy prawnej rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o żądaniu strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skarga została już uprzednio prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny. Obok poglądu,

³³¹ Uchwała z 29 września 2009 r.

³³² RPO-616904-V/09 z 11 maja 2009 r.

³³³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

zgodnie z którym w razie złożenia żądania stwierdzenia nieważności decyzji, co do której sąd administracyjny oddalił skargę organ powinien odmówić wszczęcia postępowania, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest także pogląd odmienny – o braku przeszkód do merytorycznego zbadania sprawy. W ocenie Rzecznika na poparcie zasługuje drugie z przedstawionych stanowisk wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rzecznik podziela pogląd wyrażany w doktrynie oraz w orzecznictwie, zgodnie z którym oddalenie przez sąd administracyjny skargi na niezgodność decyzji z prawem zamykać będzie organowi administracyjnemu drogę do stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na związanie go oceną prawną zawartą w wyroku sądu, jednakże tylko w odniesieniu do przedmiotu rozstrzygnięcia sądowego. Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, zdaniem Rzecznika, ma znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu, gdyż decyzja odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji rozstrzyga sprawę co do jej istoty i jednoznacznie przesądza, czy decyzja, której dotyczy żądanie strony, jest dotknięta wadą nieważności. Pewności takiej nie zapewnia natomiast wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął³³⁴ następującą uchwałę: „Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.) wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie - z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu - przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty stosując art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a.”

4. Cofnięcie pozwolenia na posiadanie broni

Rzecznik wniósł³³⁵ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sam fakt skazania prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji uzasadnia cofnięcie pozwolenia na posiadanie broni, czy też niezbędne jest dodatkowo wykazanie, iż przestępstwo to realnie wskazuje na możliwość użycia broni w celu sprzecznym

³³⁴ Uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09

³³⁵ RPO-620472-IX/09 z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09.

z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego ?”

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji³³⁶ właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6 tej ustawy. W myśl art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji pozwolenia na broń nie wydaje się osobom, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw.

Rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczą kwestii, czy określony w art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji nakaz cofnięcia pozwolenia na broń ma charakter generalny i obejmuje każdego prawomocnie skazanego posiadacza pozwolenia na broń (ewentualnie posiadacza, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie karne) czy też ma charakter indywidualny, a więc wymaga dodatkowo wykazania ścisłego związku pomiędzy charakterem popełnionego (zarzucanego) czynu, a zagrożeniem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W ocenie Rzecznika nie zachodzą okoliczności uzasadniające odstępianie od literalnej wykładni art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i podjął³³⁷ następującą uchwałę: „Osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu jest osobą, co do której istnieje uzasadniona obawa, że może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, co uzasadnia cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie, na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji.”

5. Problematyka przetargów na wynajem (wyzierżawienie) nieruchomości gminnych

Rzecznik przystąpił³³⁸ do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego problematyki przetargów na wynajem (wyzierżawienie) nieruchomości gminnych.

Wątpliwości, jakie pojawiły się na tle prawidłowej wykładni art. 37 ust. 4

³³⁶ Ustawa z 21 maja 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.).

³³⁷ Uchwała z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09.

³³⁸ RPO-613928-IV/09 z 5 czerwca 2009 r., sygn. akt I OPS 1/09.

ustawy o gospodarce nieruchomościami³³⁹, skład orzekający NSA przedstawił do rozpoznania składowi siedmiu sędziów NSA, który z kolei zwrócił się do Rzecznika o zajęcie stanowiska w kwestii objętej pytaniem prawnym. Jego istotą jest, czy w sytuacji, gdy gmina zamierza daną nieruchomość wynająć (wydzierżawić bądź oddać w użytkowanie) na czas dłuższy niż trzy lata bądź na czas nieoznaczony, to odstąpienie od obligatoryjnego trybu przetargowego będzie możliwe jedynie w wypadkach ściśle określonych przez przepisy (tj. art. 37 ust. 2 i ust. 3 u.g.n.), czy też gmina mogłaby rozszerzyć katalog tych przypadków, zwalniając od konieczności zorganizowania przetargu wówczas, gdy sama uzna to za celowe.

Rzecznik, zajmując stanowisko w tej sprawie, opowiedział się za ścisłą wykładnią spornego przepisu, a zatem - za koniecznością zorganizowania przetargu w każdej sytuacji, chyba że od obowiązku tego zwalnia ściśle określony przepis (w szczególności art. 37 ust. 3 u.g.n.). Zdaniem Rzecznika, za takim poglądem przemawia nie tylko wykładnia gramatyczna art. 37 ust. 4 u.g.n. oraz odwołanie się do postulatu racjonalnego prawodawcy, ale przede wszystkim - wzgląd na funkcje, jakie w zamierzeniu ustawodawcy przepis ten miał pełnić. W ocenie Rzecznika, tryb przetargowy pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną – celem tego rodzaju regulacji jest nie tylko zapewnienie organizatorowi przetargu korzystniejszych warunków (lepszey ceny, wyższego czynszu), ale przede wszystkim - równych szans dla oferentów ubiegających się o możliwość korzystania z mienia publicznego. Taka wykładnia znacznie lepiej chroni zatem prawa obywateli - potencjalnych kontrahentów gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał zagadnienie prawne i podjął³⁴⁰ następującą uchwałę: „Rada gminy, na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy.”

6. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego tego, jakie znaczenie należy nadać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającemu niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie, w sytuacji, gdy wyrok ów został ogłoszony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej

³³⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

³⁴⁰ Uchwała z 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 1/09.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik wniosł³⁴¹ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany treścią art. 183 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴², czy też powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji ?”

Rysującą się w tym zakresie rozbieżność dotyczy tego, czy Naczelny Sąd Administracyjny może uwzględnić w postępowaniu kasacyjnym, także z urzędu fakt, iż po upływie terminu do wniesienia przez stronę skargi kasacyjnej, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (decyzja). Linia orzecznicza dopuszczająca taką możliwość odwołuje się przede wszystkim do postanowień Konstytucji, zwracając uwagę na to, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą, jak również i na to, iż orzeczenia te stanowią podstawę do wznowienia postępowania. Natomiast według odmiennego poglądu, Naczelny Sąd Administracyjny nie może uwzględnić w takim przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jest związany granicami skargi kasacyjnej. Przedstawiając zagadnienie do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik opowiedział się za poglądem, według którego rozwiązania problemu należy poszukiwać poprzez bezpośrednie odwołanie się do Konstytucji. Skoro bowiem ustawodawca na poziomie ustawy zwykłej nie zawarł żadnych rozwiązań pozwalających na implementowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie będącej w toku postępowania kasacyjnego, to postępowanie to powinno uwzględniać cele określone w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w szczególności spoczywającą na organach władzy publicznej powinność przywrócenia stanu konstytucyjności.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął³⁴³ następującą uchwałę: „W sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych,

³⁴¹ RPO-624202-V/09 z 15 lipca 2009 r.

³⁴² Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

³⁴³ Uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09.

Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.”

7. Wliczanie dodatku pielęgnacyjnego do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniósł³⁴⁴ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioszek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁴⁵ jest świadczeniem, którego stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych³⁴⁶ nie wlicza się do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego?”

Z literalnego brzmienia przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wynika, że zasiłek pielęgnacyjny nie jest składnikiem dochodu obliczanego w celu ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego. W praktyce powstał jednak problem, czy do dochodu tego należy wliczać dodatek pielęgnacyjny, który w powszechnym rozumieniu jest świadczeniem spełniającym podobne cele, co zasiłek pielęgnacyjny.

W orzeczeniach sądów administracyjnych zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego z nich, zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny mają identyczny cel i dlatego z punktu widzenia ich wpływu na ustalenie wysokości dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego, powinny być traktowane identycznie. Przy interpretacji przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie można zatem poprzestać na literalnym brzmieniu tego przepisu, lecz należy zastosować wykładnię celowościową, która prowadzi do wniosku, że oba te świadczenia nie powinny być wliczane do dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Natomiast w wyroku z dnia 27 lutego 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził³⁴⁷, że „dodatek pielęgnacyjny nie jest świadczeniem, którego nie wlicza się do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy o

³⁴⁴ RPO-614647-V/09 z 6 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09.

³⁴⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

³⁴⁶ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.).

³⁴⁷ Sygn. akt I OSK 194/07.

dotatkach mieszkaniowych definicji dochodu wynika jednoznacznie, że katalog wyłączeń od dochodu ma charakter zamknięty i dodatek pielęgnacyjny nie mieści się w tym katalogu. Dodatek pielęgnacyjny podlega zatem wliczeniu do dochodu, o którym mowa w tym przepisie. Skoro więc wykładnia językowa tego przepisu daje jednoznaczny wynik, to stosowanie wykładni funkcjonalnej i celowościowej tego przepisu jest nieuzasadnione.

W ocenie Rzecznika na poparcie zasługuje pierwszy z zaprezentowanych wyżej poglądów, zgodnie z którym zasiłek pielęgnacyjny, jak i dodatek pielęgnacyjny nie jest wliczany do dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę³⁴⁸, w której w pełni podzielił pogląd Rzecznika.

8. Osoba uprawniona do odszkodowania i złożenia wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

Rzecznik zgłosił³⁴⁹ udział w postępowaniu wszczętym przed Nacelnym Sądem Administracyjnym na skutek przedstawienia przez NSA składowi siedmiu Sędziów NSA do rozstrzygnięcia budzącego poważne wątpliwości zagadnienia prawnego: „Czy osobą uprawnioną do odszkodowania i złożenia wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administracją publiczną³⁵⁰ jest wyłącznie osoba, która była właścicielem nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w dniu 1 stycznia 1999 r., czy także osoba, która po dniu 1 stycznia 1999 r., ale przed wydaniem decyzji, na podstawie art. 73 ust. 3 tej ustawy, nabyła taką nieruchomość w drodze umowy w formie aktu notarialnego i została wpisana jako właściciel nieruchomości w księdze wieczystej, w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece³⁵¹.”

Jednocześnie Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: Osobą uprawnioną do odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest wyłącznie osoba, która była właścicielem nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w dniu 31 grudnia 1998 r., z wyłączeniem osób, które po dniu 1 stycznia 1999 r., ale przed wydaniem decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 tej ustawy, zawarły umowę przeniesienia własności tej nieruchomości w formie aktu notarialnego i na podstawie art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece skutecznie zbyły jej własność.

³⁴⁸ Uchwała z dnia 10 grudnia 2009 r.

³⁴⁹ RPO-613927-IV/09 z 3 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 3/09.

³⁵⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

³⁵¹ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.).

NSA nie podjął jednak uchwały w tej sprawie, a jedynie w składzie 7 sędziów przejął indywidualną sprawę do rozpoznania.

9. Możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny tzw. orzeczenia interpretacyjnego

Na tle wpływających spraw, w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Sądu Najwyższego Rzecznik wniósł³⁵² do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy tzw. orzeczenie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność normy prawnej z Konstytucją stanowi podstawę do żądania wznowienia postępowania stosownie do art. 401¹ k.p.c. ?”

Według jednej linii orzeczniczej wymienione orzeczenia nie mieszczą się w hipotezie art. 401¹ k.p.c., w rezultacie skarga o wznowienie wskazująca jako podstawę takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna. Według drugiej linii orzeczniczej skarga o wznowienie mająca swoją podstawę w tzw. orzeczeniu interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalna. W myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub inne rozstrzygnięcie w sprawie, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 190 ust. 4 Konstytucji nie stanowi dyrektywy programowej, lecz zawiera w sobie prawo jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia.

Zdaniem Rzecznika należy podzielić pogląd³⁵³ Sądu Najwyższego, że zarówno art. 190 ust. 4 Konstytucji jak i art. 401¹ k.p.c. nie wprowadza żadnego rozróżnienia, które pozwalałoby na pomijanie, ze względu na redakcję sentencji orzeczenia, w procesie implementacji jakichkolwiek orzeczeń Trybunału. Rzecznik tym samym opowiada się za linią orzecniczą Sądu Najwyższego, która przyjmuje, iż tzw. orzeczenie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę do żądania wznowienia postępowania stosownie do art. 401¹ k.p.c.

W dniu 17 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, której nadał

³⁵² RPO-621454-III/09 z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09.

³⁵³ Uchwała z 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II PZP 6/09.

moc zasady prawnej, zgodnie z którą orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c.

10. Odpowiedzialność likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

Rzecznik wniósł³⁵⁴ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 299 ustawy Kodeks spółek handlowych³⁵⁵ ?”

Stosownie do treści art. 299 § 1 k.s.h., jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania. Natomiast z art. 280 k.s.h. wynika, że do likwidatorów stosuje się przepisy dotyczące członków zarządu, chyba że przepisy niniejszego rozdziału (a więc rozdziału dotyczącego rozwiązania i likwidacji spółki) stanowią inaczej.

W uchwale³⁵⁶ z dnia 28 lutego 2008 r. Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że odpowiedzialność związaną z bezskutecznością egzekucji określonego zobowiązania wobec spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ponoszą na podstawie art. 299 k.s.h. osoby będące członkami jej zarządu lub likwidatorami w czasie istnienia tego zobowiązania. We wskazanej uchwale Sąd Najwyższy zdystansował się też wobec poglądów Sądu Najwyższego zawartych w wyrokach³⁵⁷ z dnia 9 czerwca 2006 r. oraz z dnia 6 lipca 2007 r., w których to Sąd Najwyższy uznał, że treść art. 280 k.s.h. nie stanowi uzasadnienia dla stwierdzenia, że likwidatorzy, podobnie jak członkowie zarządu, ponoszą odpowiedzialność na podstawie art. 299 k.s.h.

W świetle powołanego orzecznictwa ujawniona w nim rozbieżność dotyczy tego, czy likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 299 k.s.h. analogicznie, tak jak członek zarządu spółki. W ocenie Rzecznika brzmienie art. 280 k.s.h. wskazuje, iż likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powinien ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 299 k.s.h. Rozwiązanie zawarte w art. 299 k.s.h. służy realizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych, w tym przypadku praw majątkowych wierzycieli spółki. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

³⁵⁴ RPO-627137-VI/09 z 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt IIICZP 91/09.

³⁵⁵ Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

³⁵⁶ Sygn. akt III CZP 143/07.

³⁵⁷ Sygn. akt IV CK 415/05 i Sygn. akt III CSK 2/07.

11. Podpisanie urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez pełnomocnika strony

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniósł³⁵⁸ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy do podpisania urzędowego formularza, o jakim mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy³⁵⁹ uprawniony jest również pełnomocnik strony ?”

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy pełnomocnik strony może podpisać urzędowy formularz wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne zajmowały stanowisko, zgodnie z którym pełnomocnik nie może podpisać się w imieniu swojego mocodawcy pod sporządzonym formularzem o przyznaniu prawa pomocy, gdyż dane zawarte w formularzu stanowią oświadczenie wiedzy, a składając podpis pod takim formularzem strona jednocześnie oświadcza, że znana jest jej sankcja karna grożąca za podawanie nieprawdziwych danych lub zatajenie prawdy. Zagrożenie odpowiedzialnością karną a więc odpowiedzialnością o charakterze indywidualnym, decydowało - zdaniem sądów - o konieczności osobistego podpisania przez stronę formularza o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaprezentowane zostało również stanowisko odmienne, poparte także przez Rzecznika, zgodnie z którym nie ma przeszkód prawnych, aby urzędowy formularz o przyznanie prawa pomocy mógł podpisać także pełnomocnik strony. Zarówno przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy, nie obligują

³⁵⁸ RPO-628659-V/09 z 11 września 2009 r.

³⁵⁹ Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 2245).

strony do osobistego podpisywania urzędowego formularza.

12. Decyzja o skierowaniu kierowców na badania psychologiczne

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniosł³⁶⁰ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy określony § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy³⁶¹ termin do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne jest terminem instrukcyjnym czy też terminem prawa materialnego?”

Powstałe rozbieżności dotyczą charakteru terminu do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne kierowcy, który kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, jak również kierowcy, który przekroczył liczbę 24 punktów karnych.

Według poglądów reprezentatywnych dla jednej linii orzeczniczej, trzydziestodniowy termin do wydania decyzji w sprawie skierowania na badania psychologiczne nie ma charakteru materialnoprawnego. W związku z tym niedotrzymanie tego terminu przez organ Policji nie powoduje, iż wygasa jego kompetencja do wydania decyzji administracyjnej o skierowaniu na badania psychologiczne. Natomiast według drugiej linii orzeczniczej termin ten ma charakter materialnoprawny, w efekcie jego upływ powoduje wygaśnięcie uprawnienia organu Policji do wydania rozstrzygnięcia w sprawie skierowania na badanie. W § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia użyto zwrotu „w terminie nie dłuższym niż 30 dni”. Termin nie dłuższy, to termin, którego nie można przekroczyć. W ocenie Rzecznika przyjęcie odmiennego poglądu musiałoby prowadzić do wniosku, że organ kontroli ruchu drogowego w każdym czasie, również odległym od zajścia zdarzenia to uzasadniającego, mógłby wydać decyzję o skierowaniu na badania psychologiczne. W ten sposób zerwany zostałby wynikający z ustawy ścisły związek pomiędzy danym zdarzeniem, a skierowaniem na badania psychologiczne.

13. Okoliczności uzasadniające wydanie pozwolenia na broń

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik wniosł³⁶² do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy

³⁶⁰ RPO-631427-VI/09 z 15 października 2009 r.

³⁶¹ Rozporządzenie z 1 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 622 z późn. zm.).

³⁶² RPO-608803-IX/09 z 27 października 2009 r.

okolicznością uzasadniającą w myśl art. 10 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji³⁶³ wydanie pozwolenia na broń jest uprawianie sportu strzeleckiego czy też uprawianie tego sportu z wyróżniająco wysokim poziomem wyników ?”

Według pierwszej grupy poglądów prezentowanych w orzecznictwie, okolicznościami uzasadniającymi posiadanie broni mogą być m.in. wybitne osiągnięcia w sporcie strzeleckim lub wykonywanie zawodu instruktora strzelectwa. Przy czym ocena czy wnioskodawca osiąga wybitne wyniki należy do organu wydającego pozwolenie na broń sportową. Według drugiej grupy poglądów, okolicznością uzasadniającą w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, przyznanie pozwolenia na broń jest uprawianie sportu strzeleckiego, a nie uprawianie takiego sportu przy jednoczesnym uzyskiwaniu wybitnych, ponadprzeciętnych wyników sportowych.

Zdaniem Rzecznika w omawianym zakresie należy przyjąć, iż okolicznością uzasadniającą wydanie pozwolenia na broń jest uprawianie sportu strzeleckiego.

14. Posiadanie przez ławników poświadczenia bezpieczeństwa

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym Rzecznik wniósł³⁶⁴ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy ławnicy sądu powszechnego orzekający w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁶⁵) ?”

W wyroku³⁶⁶ z dnia 7 marca 2008 r. Sąd Najwyższy przyjął, że obowiązek poddania się przez ławników postępowaniu sprawdzającemu uzasadnia nie tylko wzgląd na treść art. 184 § 1 k.p.k., lecz rozciąga się on również na wszelkie inne informacje niejawne objęte tajemnicą państwową. Podobnie wypowiedział się w wyrokach³⁶⁷ z dnia 25 lutego 2009 r. oraz z dnia 4 października 2005 r.

Natomiast w wyroku³⁶⁸ z dnia 5 listopada 2008 r. Sąd Najwyższy przedstawił odmienne stanowisko, według którego poza sytuacją wynikającą z przepisu art. 184 § 1 i 2 k.p.k., dostęp ławników, tak jak stron oraz ich przedstawicieli procesowych do materiału dowodowego zawierającego informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową w procesie karnym,

³⁶³ Ustawa z 21 maja 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.).

³⁶⁴ RPO-634332-II/09 z 25 listopada 2009 r., sygn. akt I KZP 34/09.

³⁶⁵ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.).

³⁶⁶ Sygn. akt V KK 134/07.

³⁶⁷ Sygn. akt II KK 249/08 oraz sygn. akt II AKa 194/05.

³⁶⁸ Sygn. akt V KK 146/08.

nie jest reglamentowany przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Oznacza to brak obowiązku posiadania przez ławników stosownego poświadczenia bezpieczeństwa. Również przedstawiciele doktryny reprezentują niejednolite poglądy w omawianym zakresie. Zdaniem Rzecznika należy opowiedzieć się za poglądem, według którego ławnicy sądów powszechnych orzekając w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa.

15. Rozbieżności w orzecznictwie NSA dotyczące wpisu od skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia wysokości odszkodowania

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik wniósł³⁶⁹ o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy od skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały określony § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷⁰ czy też wpis stosunkowy?”

Według części składów orzekających od skargi na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania należy pobrać wpis stosunkowy liczony od wysokości odszkodowania, gdyż przedmiotem zaskarżenia jest wówczas należność pieniężna. Jednakże w innych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż w takim przypadku należy uiścić wpis stały, gdyż kwestia odszkodowania ma charakter wtórny w stosunku do decyzji o wywłaszczeniu.

Rzecznik wystąpił o rozpatrzenie wniosku przez poszerzony skład i przedstawił stanowisko, według którego sprawa wywłaszczenia ma charakter pierwotny w tym znaczeniu, iż wywłaszczenie poprzedza ustalenie odszkodowania. W tej sytuacji, skarga wniesiona do sądu administracyjnego na decyzję o wywłaszczeniu i odszkodowaniu, w istocie kwestionuje legalność pozbawienia albo ograniczenia własności nieruchomości. W rezultacie skarga taka jest inną sprawą niż sprawa, w której przedmiotem skargi są należności pieniężne. Powinien zatem zostać od niej pobrany wpis stały.

16. Granice kognicji sądu w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym

³⁶⁹ RPO-635990-IV/09 z 11 grudnia 2009 r.

³⁷⁰ Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 221, poz.2193 z późn. zm.).

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym Rzecznik wniosł³⁷¹ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w sprawie o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd jest związany żądaniem pozwu?”

W kwestii granic kognicji sądu w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece), jeden z kierunków interpretacyjnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje, że sąd w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym jest związany żądaniem pozwu. Zgodnie z drugą linią orzecniczą SN, w sprawie o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym sąd nie jest związany wskazanym przez stronę sposobem usunięcia tej niezgodności. W ocenie Rzecznika przekonujące wydają się argumenty zwolenników drugiej koncepcji. Należy podzielić pogląd, zgodnie z którym przedmiotem żądania poddanego sądowi pod osąd jest zawsze rzeczywisty stan prawny nieruchomości, niezależnie od tego, jakie wyobrażenie ma o nim powód i jak określił go w pozwie. Inne rozumienie ratio legis przedmiotowego roszczenia, ograniczające je do wyrażonego przez powoda poglądu, przekreślałoby cel i funkcję, jaką przepisowi temu przypisał ustawodawca. Jednolite ukształtowanie orzecznictwa sądów odnoszącego się do przedstawionego problemu ma znaczenie nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie bezpieczeństwa prawnego, ale przede wszystkim dla ochrony tych praw majątkowych obywateli, które podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej.

17. Sposób określenia terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek³⁷² Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni i stosowania przepisu art. 169 § 1 k.p.c., a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy przewidziany w art. 169 § 1 k.p.c. termin do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej podlega przywróceniu oraz czy przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w dniu, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem?”

³⁷¹ RPO-631535-IV/09 z 29 grudnia 2009 r.

³⁷² Informacja RPO za 2008 r., str.155.

Sąd Najwyższy podjął³⁷³ następującą uchwałę: „Przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w czasie, w którym ma on możliwość jej wniesienia, nie później jednak niż z upływem dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o ustanowieniu pełnomocnikiem.”

18. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek³⁷⁴ Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni i stosowania przepisu art. 417 k.c., w poprzednim brzmieniu, w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone zaniechaniem legislacyjnym w sytuacji, gdy stan beczynności prawodawcy powstał przed dniem 1 września 2004 r.?”

Sąd Najwyższy podjął³⁷⁵ następującą uchwałę: „Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

³⁷³ Uchwała z 17 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 117/08.

³⁷⁴ Informacja RPO za 2008 r., st r.157.

³⁷⁵ Uchwała z 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08.

8. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Brak prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy

Od kilku lat Rzecznik zajmuje się problemem dotyczącym braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy. W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie³⁷⁶ Rzecznika Minister Infrastruktury poinformował, że stworzenie prawnych możliwości rozsypywania spopielenych szczątków ludzkich w urządzonych na terenach cmentarzy ogrodach pamięci zostanie uwzględniony w toku prac nad nowelizacją ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁷⁷. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁷⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano³⁷⁹ Rzecznika, że art. 21 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wskazuje zarówno na Ministra Infrastruktury, jak i na Ministra Zdrowia, jako organy, które sprawują ogólny nadzór nad sprawami objętymi ustawą (według swojej właściwości). Z uwagi na powyższe, właściwi ministrowie uzgodnili celowość powołania międzyresortowego zespołu ds. opracowania projektu nowelizacji ustawy.

2. Sytuacja osób bezdomnych w związku z warunkami ostrej zimy

Z powodu fali silnych mrozów, Rzecznik zwrócił się³⁸⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uwrażliwienie podległych mu służb i organów administracji terenowej na potrzeby osób bezdomnych, pozbawionych stałego schronienia i ciepłego posiłku. W warunkach mrozu i opadów śniegu, zagrożone jest ich zdrowie a nawet życie. Problem ten wymaga szczególnego zainteresowania i troski władz publicznych. Rzecznik zwrócił się z apelem o szczególne uwrażliwienie podległych służb oraz organów administracji terenowej na potrzebę szczególnego zainteresowania losem osób bezdomnych na swym terenie oraz podejmowania wszelkich możliwych kroków w celu umożliwienia tym osobom funkcjonowania w warunkach mrozu i opadów śniegu, a także operatywnych działań interwencyjnych w wypadkach konkretnych zagrożeń.

³⁷⁶ Informacja RPO za 2008 r., str. 169.

³⁷⁷ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

³⁷⁸ RPO-569428-X/07 z 14 stycznia 2009 r.

³⁷⁹ Pismo z 25 marca 2009 r.

³⁸⁰ RPO-605916-X/09 z 6 stycznia 2009 r. oraz RPO-635176-X/09 z 3 grudnia 2009 r.

Minister poinformował³⁸¹ Rzecznika, że polecił wojewodom stałe monitorowanie sytuacji związanej z zapewnieniem możliwości tymczasowego zakwaterowania osób bezdomnych. W województwach uruchomione zostały także bezpłatne infolinie, które przyjmowały informacje o osobach bezdomnych potrzebujących pomocy.

3. Ustalanie cen za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej

Rzecznik wniósł³⁸² do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na § 2 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 11 i 13 oraz § 3 pkt 4, 5 i 6 uchwały w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej³⁸³, w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają możliwość korzystania z bezpłatnych oraz ulgowych przejazdów środkami komunikacji miejskiej, od posiadania legitymacji wydanej przez przewoźnika oraz w kwestii dopłaty do biletów sprzedawanych w autobusie, określonej w pkt 3 załącznika do powyższej uchwały. Uchwale w zaskarżonym zakresie Rzecznik zarzucił rażące naruszenie art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³⁸⁴ i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik podkreślił, iż uzależnienie prawa do ulgi pasażerów lokalnego transportu zbiorowego od posiadania specjalnej legitymacji wydawanej przez przewoźnika, nie ma oparcia ani w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy o cenach³⁸⁵, ani też w innych przepisach rangi ustawowej. Rada Miasta Rzeszowa wykroczyła zatem poza upoważnienie ustawowe. Przez to regulacja powyższa dotknięta jest wadą rażącego naruszenia prawa, pozostając w oczywistej kolizji z zasadą stanowienia prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, wyrażoną w art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zarzut wykroczenia poza upoważnienie ustawowe, będącego rażącym naruszeniem prawa, dotyczy także dopłaty do biletów sprzedawanych w autobusie, określonej w pkt 3 załącznika do uchwały Rady Miasta Rzeszowa. Żadne przepisy rangi ustawowej nie przewidują możliwości różnicowania wysokości opłat za przejazd środkami komunikacji miejskiej w zależności od miejsca nabycia biletu.

³⁸¹ Pismo z 7 stycznia 2009 r.

³⁸² RPO-577304-X/07 z 20 maja 2009 r.

³⁸³ Uchwała Nr IX/150/07 Rady Miasta Rzeszowa z 27 marca 2007 r. (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego Nr 26, poz. 716 z późn. zm.).

³⁸⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

³⁸⁵ Ustawa z 5 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.).

W dniu 26 stycznia 2010 r. zapadł wyrok stwierdzający nieważność zaskarżonych przepisów.

4. Zgłoszenia aktualizacyjne dokonywane za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty

W 2009 r. Rzecznik analizował kwestie związane ze stosowaniem przepisów ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników³⁸⁶, dotyczące dokonywania zgłoszenia aktualizacyjnego za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty. W ocenie Rzecznika wątpliwości budzi już to, czy niezbędne jest podawanie w zgłoszeniu identyfikacyjnym rodzaju i numeru dokumentu tożsamości. Zgodnie bowiem z art. 31a ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁸⁷, to numer PESEL jako stały symbol numeryczny jednoznacznie identyfikuje osobę fizyczną. Wątpliwość w tym zakresie jest zaś wątpliwością natury konstytucyjnej, skoro władze publiczne nie powinny gromadzić informacji o obywatelach innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Z gromadzeniem powyższych danych połączony zaś został dodatkowo obowiązek dokonania przez podatnika stosownego zgłoszenia identyfikacyjnego. Obowiązek ten co prawda może zostać zrealizowany za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty, jednak ciąży on na osobie fizycznej. Powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie konstrukcji prawnej, według której organ wydający dowód osobisty przekazuje z urzędu te informacje naczelnikowi urzędu skarbowego. Rzecznik nie znalazł żadnego uzasadnienia dla obciążenia obywateli dodatkowymi obowiązkami w zakresie przekazywania informacji pomiędzy urzędami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁸⁸ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie, a w razie podzielenia przedstawionych wątpliwości – o podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Minister podziеляjąc wątpliwości Rzecznika poinformował³⁸⁹, że odciążenie obywateli od podawania danych znanych już administracji stało się przedmiotem intensywnych prac Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji. W związku z realizacją przez Ministerstwo Finansów programu e-Podatki, podjęte zostały

³⁸⁶ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 269, poz. 2681 z późn. zm.).

³⁸⁷ Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

³⁸⁸ RPO-630061-X/09 z 17 listopada 2009 r.

³⁸⁹ Pismo z 18 grudnia 2009 r.

działania w kierunku usprawnienia, ujednolicenia i uproszczenia systemu ewidencji podatkowej. Przewidują one m.in. integrację rejestrów państwowych, w tym NIP-PESEL i KRS, co uwolni obywateli od powtórnego podawania danych znanych już administracji. Oznacza to m.in., że nie będzie konieczności podawania w zgłoszeniu identyfikacyjnym/zgłoszeniu aktualizacyjnym danych dotyczących dowodu osobistego.

9. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

Art. 24. Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Art. 65. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.

Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Art. 66. 1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Konstytucja RP

A. Obowiązki pracodawcy i pracownika

1. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2008 r. wniosek³⁹⁰ o stwierdzenie niezgodności art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika upoważnienie zawarte w art. 103 Kodeksu pracy nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu oraz w sposób nazbyt szeroki określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Najważniejszymi rozwiązaniami, które zostały szczegółowo uregulowane na gruncie rozporządzenia są kwestie związane z przyznawaniem i wymiarem urlopu szkoleniowego oraz zwolnieniami z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Ze względu na społeczne znaczenie oraz znaczące obciążenie pracodawców należałoby przyjąć, że problematyka ta powinna być

³⁹⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 185.

uregulowana ustawowo, a nie w rozporządzeniu.

Wyrokiem³⁹¹ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

Obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy zmieniającej Kodeks Pracy. Celem tych prac jest uregulowanie kwestii dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

2. Zatrudnianie obywateli polskich w placówkach dyplomatycznych państw obcych na terytorium Polski

Rzecznikowi zgłoszono problem nieprzestrzegania przepisów polskiego prawa wobec polskich pracowników zatrudnionych przez placówki dyplomatyczne państw obcych na terytorium Polski. Rzecznik zwrócił się³⁹² do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie informacji o skali zjawiska oraz działaniach podejmowanych w tym zakresie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Minister poinformował³⁹³ Rzecznika, że opisany problem ma charakter sporadyczny. Ministerstwo wielokrotnie wskazywało przedstawicielstwom zagranicznym na obowiązek stosowania polskich przepisów w zakresie zatrudniania pracowników miejscowych. MSZ zamierza wystąpić do wszystkich przedstawicielstw dyplomatycznych o przekazywanie pełniejszych informacji o zatrudnianych pracownikach miejscowych. Dane te byłyby przekazywane do Państwowej Inspekcji Pracy oraz ZUS w celu umożliwienia ewentualnej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych przez ww. pracodawców. Niezależnie od powyższego Ministerstwo bada każdą skargę obywatela polskiego w kwestii naruszania przepisów polskiego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, dążąc do polubownego rozwiązania sporu. Gdy polubowne rozwiązanie sporu nie jest możliwe, pracownik może dochodzić swych praw przed polskim sądem pracy. W sytuacji braku woli Ambasady wykonania wyroku sądu, Ministerstwo interweniuje w MSZ państwa wysyłającego lub innymi działaniami dąży do polubownego zakończenia sprawy.

B. Bezpieczeństwo pracy

1. Obowiązek pracodawcy wyznaczenia pracowników do udzielenia

³⁹¹ Wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07.

³⁹² RPO-610415-III/09 z 13 marca 2009 r.

³⁹³ Pismo z 18 kwietnia 2009 r.

pierwszej pomocy oraz do wykonywania czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji pracowników

Na podstawie sygnałów prasowych³⁹⁴ Rzecznik podjął problem skutków prawnych zmiany niektórych przepisów Kodeksu pracy, wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy - Kodeks pracy³⁹⁵. Art. 209¹ § 1 pkt 2 znowelizowanego Kodeksu pracy nakłada na pracodawcę obowiązek wyznaczenia pracowników do udzielenia pierwszej pomocy oraz do wykonywania czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji pracowników. W ocenie Rzecznika przy wprowadzeniu omawianej nowelizacji nie zachowano odpowiedniej *vacatio legis*. Realizacja wspomnianego obowiązku nakłada na pracodawców dodatkowe koszty wynikające z potrzeby zatrudnienia pracownika z ukończonym szkoleniem inspektora ochrony przeciwpożarowej lub skierowania wyznaczonego pracownika na takie szkolenie (ich odpłatność przekracza 1200 zł na osobę). Brak realizacji tego obowiązku może narazić pracodawcę na karę grzywny od 1000 zł do 30.000 zł (art. 283 § 1 k.p.). Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy, zmiany przepisów były niezbędne ze względu na przedstawienie Polsce przez Komisję Europejską zarzutów w związku z niewłaściwym lub niepełnym wdrożeniem postanowień dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy³⁹⁶. W opinii Rzecznika dyrektywa stwarza możliwość wprowadzenia regulacji bardziej elastycznej, w szczególności zróżnicowania obowiązków pracodawcy w zależności od liczby zatrudnionych pracowników. Rzecznik zwrócił się³⁹⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³⁹⁸, iż w związku z problemami dotyczącymi wdrożenia art. 209¹ § 1 pkt 2 lit. b Kodeksu pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wspólnie z Ministerstwem Gospodarki oraz Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej przygotowało kolejny projekt nowelizacji, który został przekazany do Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji. Przewiduje on zniesienie obowiązku posiadania przez określonych pracowników kwalifikacji specjalistycznych z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Pracownicy wyznaczeni do wykonywania działań w zakresie zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników będą posiadali ukończone szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i

³⁹⁴ „Gazeta Prawna” z 7 stycznia 2009 r.

³⁹⁵ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1460).

³⁹⁶ Dyrektywa 88/391/EWG z 12 czerwca 1989 r. (Dz.U. WE L 89.183 z późn. zm.).

³⁹⁷ RPO-606133-III/09 z 9 stycznia 2009 r.

³⁹⁸ Pismo z 25 lutego 2009 r.

higieny pracy, uwzględniające problematykę ochrony przeciwpożarowej.

Z dniem 5 sierpnia weszła w życie zmiana przepisów zgodnie z oczekiwaniami Rzecznika³⁹⁹.

C. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

1. Zasady wynagradzania asystentów sędziów

Do Rzecznika wpłynęły wnioski asystentów sędziów o zakwestionowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym regulacji prawnych określających zasady wynagradzania asystentów sędziów, wynikających z ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁴⁰⁰. Od wejścia w życie powyższej ustawy jednym z kryteriów niezbędnych do zajmowania stanowiska asystenta sędziego jest ukończenie aplikacji ogólnej, prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury i zdanie egzaminu sędziowskiego. W ramach aplikacji sędziowskiej, trwającej 54 miesiące, aplikanci odbywają 24 miesięczny staż na stanowiskach asystenta sędziego, a następnie referendarza. W okresie stażu aplikanci otrzymują wynagrodzenie za pracę ustalone w wysokości wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej referendarza sądowego. Tymczasem osobom, które pozytywnie zakończyły szkolenie w ramach poprzednio obowiązującego systemu aplikacji sądowej, złożyły egzamin sędziowski i zostały zatrudnione na stanowiskach asystentów sędziów, przysługuje wynagrodzenie zasadnicze asystenckie określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów⁴⁰¹. Takie rozwiązanie różnicuje grupę zawodową w sferze wynagradzania i jest odbierane jako dyskryminujące wobec asystentów sędziów zatrudnionych na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie przepisów ustawy o KSSiP.

Kolejnym zastrzeżeniem podniesionym przez skarżących było zróżnicowanie wynagrodzenia asystentów w zależności od rodzaju sądu (rejonowy, okręgowy, apelacyjny), w którym są zatrudnieni. Różnice w kwotach wynagrodzenia przysługującego asystentom z poszczególnych sądów są istotne i jest to odbierane przez skarżących jako przejaw dyskryminacji w zatrudnieniu. Rzecznik zwrócił się⁴⁰² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰³ Rzecznika, że wynagrodzenie za pracę

³⁹⁹ Dz.U. Nr 115, poz. 958

⁴⁰⁰ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 157 z późn. zm.).

⁴⁰¹ Rozporządzenie z 23 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 141, poz. 891).

⁴⁰² RPO-620748-III/09 z 15 czerwca 2009 r.

⁴⁰³ Pismo z 8 lipca 2009 r.

świadczoną przez aplikanta aplikacji sędziowskiej w ramach stażu związane jest ze statusem tej osoby wynikającym z przywołanej ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Natomiast wynagrodzenie za pracę świadczoną przez osoby zatrudnione na stanowisku asystenta sędziego, nie mające statusu aplikanta aplikacji sędziowskiej i nie świadczące pracy w warunkach stażu, zostało ustalone w granicach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów.⁴⁰⁴ Wydaje się, że odmienny status prawny omawianych grup podmiotów uzasadnia zróżnicowanie płacowe osób zatrudnionych na stanowisku asystenta sędziego. Odnosząc się do kwestii związanej z różnicowaniem wynagrodzenia asystentów sędziego w zależności od rodzaju sądu, w którym są zatrudnieni, poinformowano, iż w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych planowana jest likwidacja tego zróżnicowania.

W związku z napływającą do Rzecznika korespondencją, analiza regulacji prawnych określających status i wynagrodzenie asystentów sędziów wyłoniła kolejny problem. Przepis art. 155 § 6 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁰⁵ udziela Ministrowi Sprawiedliwości upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia asystentów sędziów, jednakże nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W rezultacie wynagrodzenie asystenta stażysty odbywającego aplikację sędziowską jest jednoznacznie określone w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa na poziomie najniższego wynagrodzenia zasadniczego referendarza sądowego, natomiast pozostałych asystentów w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości według niesprecyzowanej relacji do wynagrodzenia sędziów, referendarzy i urzędników sądowych.

Wynagrodzenie zasadnicze asystentów sędziów, szczególnie w sądach rejonowych, ustalone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 23 lipca 2008 r. w sprawie wynagrodzenia asystentów sędziów w istocie jest bardziej zbliżone do wynagrodzenia urzędników sądowych, niż innych grup zawodowych w sądach powszechnych (sędziów, referendarzy). Jest to odbierane jako krzywdzące zważywszy na zakres zadań merytorycznych obowiązujących asystentów sędziów, a także ich kwalifikacje zawodowe. Problem nierówności w traktowaniu asystentów sędziów w zakresie wynagrodzenia podnoszony był także w związku ze zróżnicowaniem wynagrodzeń w zależności od rodzaju sądu, w którym są zatrudnieni. Likwidacja tego zróżnicowania miała nastąpić poprzez

⁴⁰⁴ Rozporządzenie z 16 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 834).

⁴⁰⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

nowelizację ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, na jakim etapie postępowania legislacyjnego jest ta nowelizacja.

Minister Sprawiedliwości zgodził się⁴⁰⁷ ze stanowiskiem Rzecznika, iż wytyczne określone w art. 155 § 6 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie spełniają konstytucyjnego wymogu szczegółowości. W opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw zaproponowano zmianę omawianego przepisu poprzez wskazanie, iż Minister Sprawiedliwości, określając wysokość wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów, będzie miał na uwadze właściwe ukształtowanie poziomu wynagrodzeń asystentów sędziów, przy jednoczesnym uwzględnieniu rodzaju wykonywanych przez asystentów czynności. W przepisie tym zawarto jednak zastrzeżenie, iż wysokość wynagrodzenia zasadniczego asystenta sędziego nie może przekraczać wysokości najniższego wynagrodzenia zasadniczego referendarza sądowego. Odnosząc się do kwestii różnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od rodzaju sądu, w którym są zatrudnieni, podkreślono w odpowiedzi, iż w opracowanym projekcie ustawy zaplanowano likwidację tego zróżnicowania. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw został przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

2. Problemy związane z realizacją przepisów ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych

Z korespondencji, która wpłynęła do Rzecznika wynika, że organy rentowe, sami zainteresowani, a także sądy powszechne orzekające w sprawach o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego mają wiele trudności ze stosowaniem przepisów ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych⁴⁰⁸. Sprawy te z uwagi na niejednoznaczny stan prawny oraz skomplikowane stany faktyczne rodzą liczne problemy w trakcie ich rozstrzygania przez sądy. Szczególną trudność sprawia sądom „śledzenie losów” byłych pracodawców ubezpieczonych, zmieniających swój status w wyniku licznych przekształceń w górnictwie, co wpływa na czas

⁴⁰⁶ RPO-620748-III/09 z 11 września 2009 r.

⁴⁰⁷ Pismo z 16 października 2009 r.

⁴⁰⁸ Ustawa z 6 lipca 2007 r. (Dz.U. Nr 147, poz. 1031).

trwania postępowań sądowych. Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁹ do Ministra Gospodarki z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwych zmian powyższej ustawy.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹⁰ Rzecznika, iż celem omawianej ustawy jest przywrócenie praw majątkowych, w postaci prawa do ekwiwalentu pieniężnego, którego to prawa pracownicy przedsiębiorstw robót górniczych zostali pozbawieni od 2002 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego na rzecz byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych realizowane będą do dnia 31 grudnia 2015 r. Zmiana zasad realizacji uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego oraz okresu obowiązywania powyższej ustawy nie jest obecnie wskazana. W odpowiedzi poinformowano ponadto, iż Minister przedstawił Prezesowi ZUS propozycję usprawnienia prowadzonych postępowań w sprawach dotyczących ekwiwalentu pieniężnego.

D. Bezrobocie

1. Świadczenie przedemerytalne oraz zasady jego rozliczania

W 2009 r. wzrosła liczba skarg kierowanych do Rzecznika, w których obywatele wyrażali swoje niezadowolenie z treści art. 5 i 6 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych⁴¹¹ w zakresie, w jakim przepisy te regulują zmniejszanie lub zawieszanie świadczenia przedemerytalnego (czy też zasiłku przedemerytalnego) oraz zasad jego rozliczania (tj. głównie niemożność zawieszenia wypłaty świadczenia w danym miesiącu). Skarżący kwestionowali wysokość „dopuszczalnej kwoty przychodu” oraz „granicznej kwoty przychodu”, które według nich są za niskie. Ponadto część z nich zwracała uwagę na to, że jakiegokolwiek limity „ograniczające” zarobki świadczeniobiorców powinny zostać zlikwidowane, na wzór rozwiązań zawartych w ustawie o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, które to miały dotyczyć osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy, a nie weszły w życie w związku z ponownym nieuchwaleniem ustawy po wecie Prezydenta RP. Zdaniem skarżących, obowiązujące rozwiązania powodują wzrost pasywności zawodowej wśród beneficjentów oraz „zmuszają” do podejmowania nielegalnego zatrudnienia lub innej nielegalnej pracy zarobkowej.

Problem ten był także dostrzeżony przez parlamentarzystów. W ramach

⁴⁰⁹ RPO-412047-III/02 z 6 marca 2009 r.

⁴¹⁰ Pismo z 12 maja 2009 r.

⁴¹¹ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252 z późn. zm.).

prac podjętych w Sejmie nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw zaproponowano uchylenie art. 5 i 6 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych⁴¹².

Niezależnie od działań podjętych przez posłów Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹³ Rzecznika, że osoby posiadające prawo do świadczenia przedemerytalnego, w przypadku podjęcia zatrudnienia, tego prawa nie tracą, najwyżej samo świadczenie jest okresowo zawieszane. Łączny dochód możliwy do osiągnięcia przez osobę pobierającą świadczenie przedemerytalne bez jego zawieszania wynosi do 2167 zł, a więc obowiązujące zasady trudno uznać za wyjątkowo restrykcyjne. Ponadto w ocenie Ministerstwa, celowe jest promowanie działań wspierających różne formy zatrudnienia osób powyżej 50-go roku życia - w tym pobierających świadczenie przedemerytalne - w pełnym wymiarze czasu pracy, a nie ułatwianie możliwości łączenia pobieranego świadczenia przedemerytalnego z uzyskiwaniem dochodu z tytułu wykonywanej pracy w częściowym wymiarze czasu pracy.

E. Choroby zawodowe

1. Długotrwałość postępowania w sprawie ustalenia choroby zawodowej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące długotrwałości postępowania w sprawie ustalenia choroby zawodowej. Analiza tych skarg pozwoliła stwierdzić, że na długotrwałość postępowania wpływ miały przede wszystkim rozwiązania prawne przyjęte w obowiązujących przepisach regulujących kwestie chorób zawodowych.

W nawiązaniu do wcześniejszych wystąpień⁴¹⁴ w tej sprawie Rzecznik zwrócił się⁴¹⁵ do Podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad nowelizacją art. 237 § 1 Kodeksu pracy, stanowiącego upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach.

⁴¹² Finalnie projekt ten został odrzucony w drugim czytaniu.

⁴¹³ Pismo z 8 września 2009 r.

⁴¹⁴ Informacja RPO za 2008 r., str. 183-184.

⁴¹⁵ RPO-577928-III/08 z 18 maja 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹⁶ Rzecznika, że w wyniku wyroku⁴¹⁷ Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niezgodności rozporządzenia w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przygotowany został projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie chorób zawodowych. Projekt ten zostanie skierowany do uzgodnień zewnętrznych.

Ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 99, poz. 825) zmieniono brzmienie art. 237 Kodeksu pracy. Na podstawie art. 237 § 1 pkt 3-6 i § 1¹ wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 105, poz. 869), które z dniem 3 lipca 2009 r. weszło w życie.

F. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

1. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunków pracy w związku z reorganizacją urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową

Rzecznik wniósł⁴¹⁸ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 164 ust. 3 oraz art. 166 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹⁹ oraz art. 19 ust. 2 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw⁴²⁰ z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji.

W związku z reorganizacją pracy urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową w zakwestionowanych przepisach przewidziano wygaszanie z mocy prawa stosunków pracy z pracownikami, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy oraz z pracownikami, którzy odmówili ich przyjęcia. Regulując te kwestie ustawodawca odszedł od ogólnych zasad towarzyszących przejściu zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, określonych w art. 23¹ Kodeksu pracy. Regulacja przewidująca wygasanie stosunków pracy z przejętymi pracownikami, jeśli nie

⁴¹⁶ Pismo z 28 maja 2009 r.

⁴¹⁷ Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07.

⁴¹⁸ RPO-599056-III/08 z 22 września 2009 r., sygn. akt K 26/09.

⁴¹⁹ Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505 oraz 2009 r. Nr 42, poz. 340 i Nr 84, poz. 700).

⁴²⁰ Ustawa z 10 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 976).

zostaną im zaproponowane nowe warunki zatrudnienia, bez określenia kryteriów takich działań ze strony nowego pracodawcy narusza zasadę równości wobec prawa. Dopuszczenie zaś wygaszania *ex lege* stosunków pracy z przejętymi pracownikami w warunkach typowych dla wypowiedzania umów o pracę ogranicza możliwość badania przez sądy pracy zasadności niezaproponowania pracownikom nowych warunków pracy i płacy, co jest niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Instytucja wygaśnięcia *ex lege* stosunku pracy, pozostaje też w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, którego istotną część treści normatywnej stanowi zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

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

Rzecznik wniósł⁴²¹ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 oraz art. 100 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁴²² z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji.

W związku z reformą finansów publicznych uległy likwidacji Biuro i oddziały Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Krajowe Biuro oraz biura terenowe Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także zlikwidowano zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, przy jednoczesnym przejściu zakładów pracy na innych pracodawców. Regulując te kwestie ustawodawca odszedł od ogólnych zasad towarzyszących przejściu zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, określonych w art. 23¹ k.p., w świetle których takie przekształcenia po stronie pracodawcy prowadzą do automatycznego przekazania pracowników i kontynuowania przez nich stosunków pracy u nowego pracodawcy.

W ocenie Rzecznika wprowadzenie możliwości wygaszania stosunków pracy, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzania stosunku pracy, prowadzi do naruszenia standardów ochrony pracy wynikających z art. 24 Konstytucji. Regulacja przewidująca wygaszanie stosunków pracy z przejętymi pracownikami, jeśli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki zatrudnienia, bez określenia kryteriów takich działań ze strony nowego pracodawcy narusza zasadę równości wobec prawa. Dopuszczenie zaś wygaszania *ex lege* stosunków pracy z przejętymi

⁴²¹ RPO-600307-III/08 z 5 listopada 2009 r., sygn. akt K 26/09.

⁴²² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

pracownikami w warunkach typowych dla wypowiedzania umów o pracę powoduje znaczne ograniczenie możliwości badania przez sądy pracy zasadności niezaproponowania pracownikom nowych warunków pracy i płacy, co oznacza, że taka regulacja prawna jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd pracy. Instytucja wygaśnięcia ex lege stosunku pracy, zastępująca zwykły tryb rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, pozostaje też w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, którego istotną część treści normatywnej stanowi zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Treść świadectwa pracy w części dotyczącej trybu ustania stosunku pracy w przypadku, gdy następuje zatarcie kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy w urzędzie

W wyniku zbadania kilku wybranych aktów normatywnych Rzecznik stwierdził brak w nich regulacji prawnych nakładających na pracodawcę obowiązek zmiany trybu ustania stosunku pracy w przypadku zatarcia kary dyscyplinarnej i usunięcia z akt osobowych byłego pracownika prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej wydalenia z pracy.

Rzecznik wskazał na różnice pomiędzy obowiązkiem sprostowania przez pracodawcę treści świadectwa pracy na podstawie art. 97 Kodeksu pracy, w przypadku, gdy zawiera ono nieprawdziwe informacje, a potrzebą zmiany zamieszczonego w świadectwie pracy trybu ustania stosunku pracy w sytuacji, gdy po upływie przepisanej okresu był pracownik zwrócić się do dawnego pracodawcy o uznanie za niebyłą nałożonej przez komisję dyscyplinarną kary wydalenia z pracy, skutkującej rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika bądź wygaśnięciem stosunku pracy i pracodawca wyrazi na to zgodę lub gdy zatarcie kary dyscyplinarnej nastąpi z urzędu. Kwestia ta ma istotne znaczenie z uwagi na to, że świadectwo pracy jest ważnym dokumentem zawierającym informacje niezbędne do ustalenia uprawnień pracowniczych u kolejnych pracodawców. Od momentu zatarcia kary dyscyplinarnej niezmienione świadectwo pracy, w części dotyczącej trybu ustania stosunku pracy, poświadcza ponadto nieprawdę co do informacji mającej znaczenie prawne dla ustalenia uprawnień pracowniczych na przyszłość. Za ewentualne szkody, które mogłyby powstać z tego tytułu po stronie pracownika musiałby odpowiadać był pracodawca. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴²³ do Prezesa Rady

⁴²³ RPO-602288-III/08 z 14 stycznia 2009 r.

Ministrów o rozważenie potrzeby zmiany przez właściwe organy zapisów we wskazanym zakresie w poszczególnych pragmatykach pracowniczych.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował⁴²⁴ z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, że inicjatywa Rzecznika w kwestii możliwości zmiany świadectwa pracy po zatarciu kary dyscyplinarnej (uznaniu za niebyłą) wydalenia z pracy, nie może uzyskać poparcia. Jednocześnie wyjaśnił, że fakt zatarcia kary dyscyplinarnej nie oznacza, że nastąpiła zmiana podstawy prawnej rozwiązania stosunku pracy. Zarówno w momencie rozwiązywania stosunku pracy, jak i po upływie okresu zatarcia kary dyscyplinarnej, przyczyna rozwiązania umowy o pracę pozostaje taka sama. Wobec czego nie istnieją przesłanki formalne do zmiany (sprostowania) świadectwa pracy. W wystąpieniu Rzecznik poruszył jedynie problem osób, z którymi rozwiązano umowę o pracę na skutek orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy, nie odnosząc się do osób znajdujących się w zbliżonej sytuacji faktycznej, tj. osób, z którymi rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika - w trybie art. 52 Kodeksu pracy. Również ta grupa osób nie ma możliwości zmiany treści świadectwa pracy. Uwzględnienie propozycji Rzecznika dotyczącej wprowadzenia trybu zmiany świadectwa pracy osób, wobec których orzeczono karę dyscyplinarną wydalenia z pracy, prowadziłoby do nieuzasadnionego naruszenia zasady równości wobec prawa osób znajdujących się w zbliżonej sytuacji faktycznej.

4. Roszczenia odszkodowawcze związane z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem

Rzecznik zgłosił⁴²⁵ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. dotyczącej roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem.

Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: art. 47¹ ustawy - Kodeks pracy⁴²⁶ rozumiany w związku z art. 300 tej ustawy w ten sposób, że w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę wyłącza dochodzenie innych roszczeń odszkodowawczych niż określone w tym przepisie, jest niezgodny z art. 24 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ograniczenie możliwości dochodzenia innych roszczeń niż odszkodowanie ustawowe, powstałych w związku z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy. W sprawie

⁴²⁴ Pismo z 11 września 2009 r.

⁴²⁵ RPO-589349-III/08 z 18 marca 2009 r., sygn. akt SK 3/09.

⁴²⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.).

leżącej u podstaw skargi w grę wchodzi roszczenia związane z niespełnieniem przesłanek do nagrody jubileuszowej z powodu nieosiągnięcia – w następstwie wadliwego rozwiązania stosunku pracy – okresu zatrudnienia wymaganego do nabycia tej gratyfikacji oraz utracone korzyści wynikające z braku możliwości kontynuowania zatrudnienia.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Obowiązek odwołania ze stanowiska inspektora kontroli ZUS osoby, która ma ustalone prawo do emerytury

Do Rzecznika wpływały wnioski kwestionujące przepis art. 93 ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴²⁷, nakładający na pracodawcę obowiązek odwołania ze stanowiska inspektora kontroli ZUS osoby, która ma ustalone prawo do emerytury w wystąpieniu skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał, że zapis ten przekłada się na nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn, ponieważ - w świetle ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, różnicującej powszechny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn - kobieta inspektor kontroli może wystąpić o ustalenie prawa do emerytury o 5 lat wcześniej niż mężczyzna i fakt ustalenia tego prawa zmusza pracodawcę do doprowadzenia do ustania stosunku pracy. Taki zapis oznacza więc dyskryminację - pośrednią ze względu na płeć i bezpośrednią ze względu na wiek i wykazuje niezgodność z art. 32 Konstytucji, wyrażającym zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji oraz z art. 33 Konstytucji, gwarantującym równouprawnienie kobiet i mężczyzn przez pracownice zatrudnione na stanowisku inspektora kontroli ZUS. Rzecznik podkreślił przy tym, że kwestionowany przepis ma nie tylko charakter restrykcyjny, nie dający pracodawcy żadnej możliwości złożenia własnego oświadczenia woli co do potrzeby dalszego zatrudniania inspektora kontroli w przypadku nabycia przez niego uprawnień emerytalnych, ale zawiera również element represyjny za fakt ustalenia przez ZUS prawa do emerytury na wniosek pracownika, pomimo że ustalenie tego prawa nie oznacza woli pracownika (inspektora kontroli) natychmiastowego skorzystania z przysługującego mu świadczenia. Rzecznik zwrócił się⁴²⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy i zajęcie stanowiska w przedstawionych kwestiach.

Brak odpowiedzi spowodował kolejne wystąpienie do MPiPS w dniu 6 listopada 2009 r., w którym dodatkowo wskazano dwa nurty związane z

⁴²⁷ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

⁴²⁸ RPO-625358-III/09 z 19 sierpnia 2009 r.

osiąganiem wieku emerytalnego i rozwiązywaniem stosunku pracy w związku z nabyciem prawa do emerytury, wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, na które należałoby zwrócić uwagę w przygotowywanym stanowisku. Jeden – wynikający z orzecznictwa TK – wskazuje na potrzebę zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, drugi zaś – związany z orzecznictwem SN – podważa kryterium osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury, jako wyłączną przesłankę rozwiązania stosunku pracy.

W odpowiedzi z dnia 19 stycznia 2010 r. MPiPS podzielił pogląd, że rozwiązania przyjęte w art. 93 ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mogą być oceniane jako niezgodne z Konstytucją RP i zapowiedział nowelizację ustawy polegającą na likwidacji tego przepisu.

6. Rozwiązanie stosunku pracy z kuratorem zawodowym, w razie nabycia prawa do emerytury

W wyniku badania ustawy o kuratorach sądowych⁴²⁹ na tle indywidualnego wystąpienia zawodowego kuratora sądowego, Rzecznik stwierdził niekonstytucyjność przepisów art. 27 ust. 1 pkt 4 i art. 60 tej ustawy. Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 4 rozwiązanie stosunku pracy z kuratorem zawodowym może nastąpić w drodze wypowiedzenia, w razie nabycia prawa do emerytury. Zdaniem Rzecznika przepis ten w zakresie, w jakim stwarza podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem - kobietą wcześniej niż z pracownikiem - mężczyzną, jest niezgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji przez to, że prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, mającego charakter dyskryminacji ze względu na płeć.

Z kolei w myśl art. 60 ust. 1 powyższej ustawy, obwiniony może ustanowić obrońcę spośród kuratorów zawodowych. W opinii Rzecznika zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim umożliwia osobie obwinionej wybór obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie spośród kuratorów zawodowych stanowi ograniczenie prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym i przez to jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powyższe regulacje prawne kwalifikują się w zasadzie do zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże Rzecznik, korzystając z przysługujących mu uprawnień, wystąpił⁴³⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań, mających na celu zmianę przepisów art. 27 ust. 1 pkt 4 i art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych w kierunku zgodnym ze

⁴²⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁴³⁰ RPO-631333-III/09 z 17 listopada 2009 r.

wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, przy jednoczesnym rozważeniu rezygnacji z zapisu umożliwiającego pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem, który nabył prawo do emerytury.

Minister podzielił⁴³¹ stanowisko Rzecznika i poinformował, że w Ministerstwie zostały podjęte prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o kuratorach sądowych. W projekcie ustawy nowelizującej proponuje się, aby rozwiązanie stosunku pracy z kuratorem zawodowym w drodze wypowiedzenia było możliwe - między innymi - w razie osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia uzyskanie prawa do emerytury. Zaproponowana zmiana ujednolici przesłanki nabywania uprawnień do emerytury w odniesieniu do obu płci. Projekt zawiera także zmianę brzmienia art. 60 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych poprzez rozszerzenie kręgu osób, które mogą być obrońcami kuratora zawodowego w postępowaniu dyscyplinarnym. Proponuje się, aby w postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony mógł ustanowić obrońcą nie tylko innego kuratora zawodowego, ale również adwokata, który da pełną gwarancję realizacji prawa do obrony.

7. Nabycie prawa do odprawy pieniężnej

Rzecznik wniósł⁴³² do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawa, których stosowanie wywołało rozbieżność w wykładni prawa w orzecznictwie Sądu Najwyższego, poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika na podstawie art. 23¹ § 4 Kodeksu pracy uprawnia do nabycia prawa do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴³³ ?”

W opinii Rzecznika pogląd, że rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika na podstawie art. 23¹ § 4 Kp nie wyklucza prawa do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, nie zasługuje na aprobatę. Ten wyjątkowy sposób ustania stosunku pracy wynika z przepisów szczególnych o rozwiązywaniu umów o pracę, dlatego nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca takich przepisów, stanowiących wyjątek od reguły. Rozwiązanie stosunku pracy w trybie art. 23¹ § 4 Kp następuje z powodu okoliczności leżących po stronie pracownika. Sytuacja

⁴³¹ Pismo z 11 grudnia 2009 r.

⁴³² RPO-593390-III/08 z 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt III PZP 1/09.

⁴³³ Ustawa z 13 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).

ta nie powinna w związku z tym powodować negatywnych konsekwencji po stronie pracodawcy. Ponadto przyjęcie, że rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika na podstawie art. 23¹ § 4 k.p. nie wyklucza nabycia prawa do odprawy pieniężnej, może nasuwać wątpliwości natury konstytucyjnej. Może bowiem prowadzić do wniosku, że wkroczenie w sferę chronionych konstytucyjnie praw majątkowych pracodawcy (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) nastąpiło bez dostatecznego umocowania w ustawie. Tymczasem wszelkie ograniczenia w tym zakresie powinny mieć swoją wyraźną podstawę w ustawie.

W dniu 18 czerwca 2009 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę w składzie 7 sędziów, rozstrzygając tym samym rozbieżności w orzecznictwie. Sąd Najwyższy orzekł, że rozwiązanie stosunku pracy w trybie art. 23¹ § 4 Kodeksu pracy nie uprawnia do nabycia odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników chyba, że przyczyną rozwiązania stosunku pracy była poważna zmiana warunków pracy na niekorzyść pracownika.

G. Urzędnicy państwowi i samorządowi

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

Na wniosek Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Rzecznik złożył⁴³⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych artykułów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴³⁵. Przedmiotowa ustawa pozwala na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. Zdaniem Rzecznika z przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika status Komisji Nadzoru Finansowego jako centralnego organu administracji. Skoro Komisję kwalifikujemy w kategorii administracji rządowej, to w konsekwencji Urząd Komisji będący jej aparatem pracy winien być uznany za urząd administracji rządowej. Biorąc powyższe pod uwagę uprawnione jest zdaniem Rzecznika stanowisko, że z art. 153 Konstytucji wynika zakaz ograniczania zakresu podmiotowego działania służby cywilnej w obrębie organów administracji rządowej.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁴³⁴ RPO-572961-III/07 z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 2/09.

⁴³⁵ Ustawa z 21 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.).

2. Zawieszenie urzędników w pełnieniu obowiązków służbowych, w przypadku wszczęcia wobec nich postępowania dyscyplinarnego

Na tle zgłaszanych spraw, Rzecznik powziął wątpliwość co do spójności przepisów ustawy o pracownikach sądów i prokuratury⁴³⁶ i ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁴³⁷, dotyczących okresów zawieszenia urzędników w pełnieniu obowiązków.

Przepisy ustawy o pracownikach sądów i prokuratury nie przewidują postępowania dyscyplinarnego za naruszenie obowiązków pracowniczych. Art. 18 stanowi jednak, iż w sprawach nie uregulowanych ustawą, do pracowników sądów i prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach nie uregulowanych w tej ustawie – przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, urzędnicy państwowi mianowani ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika. Kierownik urzędu może zawiesić w pełnieniu obowiązków służbowych urzędnika państwowego mianowanego, jeżeli zostało wszczęte przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne. Zawieszenie nie może jednak trwać dłużej niż trzy miesiące (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Natomiast art. 12b i 12c ustawy o pracownikach sądów i prokuratury przewidują, że w sytuacji zarzucenia urzędnikowi popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego, zawieszenie urzędnika w pełnieniu obowiązków służbowych jest obligatoryjne, a przy zarzuceniu nieumyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub nieumyślnego przestępstwa skarbowego – fakultatywne i następuje do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Rzecznik zwrócił się⁴³⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie potrzeby wystąpienia z inicjatywą legislacyjną mającą na celu wprowadzenie odpowiedniego zapisu w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury, który zlikwidowałby kolizję w zakresie okresów zawieszania urzędników mianowanych w pełnieniu obowiązków, w przypadku jednoczesnego wszczęcia wobec nich postępowania karnego i postępowania dyscyplinarnego.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁴³⁹, że zarówno ustawa o pracownikach urzędów państwowych, jak i ustawa o pracownikach sądów i prokuratury

⁴³⁶ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.).

⁴³⁷ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.).

⁴³⁸ RPO-613111-III/09 z 4 maja 2009 r.

⁴³⁹ Pismo z 4 czerwca 2009 r.

stanowią o zawieszeniu urzędnika w pełnieniu obowiązków, jednakże przesłanki tego zawieszenia są w obu ustawach całkowicie odmienne, wydaje się więc, iż nie można uznać, że zachodzi pomiędzy nimi kolizja. Niezależnie od powyższego, zdaniem Ministerstwa, ustawa o pracownikach sądów i prokuratury wymaga istotnych zmian. Dlatego prowadzone są prace nad nową ustawą, która regulowałaby kompleksowo zagadnienia stosunku pracy osób zatrudnionych w sądach i prokuraturach, w sposób bardziej czytelny i bez odsyłań do innych ustaw, poza konkretnymi i nielicznymi odesłaniami do Kodeksu pracy.

3. Niedostosowanie regulacji przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych do standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem

Na podstawie napływającej korespondencji Rzecznik podjął problem niedostosowania regulacji przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych do powszechnie obowiązujących standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodującego dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic. Otóż art. 29 ust. 2 tej ustawy dopuszcza możliwość zatrudnienia urzędnika państwowego poza normalnymi godzinami pracy, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, a w wyjątkowych wypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Zasada ta nie dotyczy kobiet w ciąży oraz kobiet opiekujących się dziećmi w wieku do ośmiu lat (art. 29 ust. 3 ustawy). Powszechnie obowiązujące przepisy gwarantują pracownikowi opiekującemu się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia, prawo do decydowania o wykonywaniu pracy w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy, jak również o delegowaniu poza stałe miejsce pracy (art. 178 § 2 Kodeksu pracy). Przepisy te nie uzależniają zatem tego uprawnienia od płci pracownika. Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie czynności legislacyjnych, mających na celu zmianę zakresu podmiotowego przepisu art. 29 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w celu wyeliminowania z niego czynnika dyskryminującego pracowników ze względu na płeć.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴¹ Rzecznika, że w Ministerstwie podjęto decyzję o rozpoczęciu prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika.

⁴⁴⁰ RPO-613209-III/09 z 16 kwietnia 2009 r.

⁴⁴¹ Pisma z 15 maja 2009 r. i z dnia 23 lipca 2009 r.

4. Ograniczenie uprawnień pracowników placówek zagranicznych do świadczeń socjalnych

W wystąpieniu Rzecznik przedstawił problem, jaki wyniknął na tle skarg w związku z brzmieniem art. 4 pkt 6 ustawy o służbie zagranicznej⁴⁴². W świetle brzmienia tego przepisu, za członków rodziny osoby wchodzącej w skład służby zagranicznej uważa się współmałżonka, dzieci własne, przysposobione oraz inne dzieci wzięte na utrzymanie i wychowanie w ramach rodzin zastępczych, w wieku do lat 18 bądź będące w wieku określonym odrębnymi przepisami dotyczącymi zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, a także osoby niepełnosprawne wymagające stałej opieki członka służby zagranicznej. Przyjęta w tej ustawie definicja członków rodziny poprzez pominięcie dzieci własnych małżonka różni się od definicji członków rodziny przewidzianej w innych unormowaniach dotyczących tzw. służbowych stosunków pracy regulowanych w odrębnych przepisach - pragmatykach służbowych oraz w prawie zabezpieczenia społecznego. Przekłada się to w konsekwencji na ograniczenie uprawnień pracowników placówek zagranicznych znajdujących się w takiej sytuacji rodzinnej do świadczeń socjalnych, o jakich mowa w szczególności w art. 29 ustawy o służbie zagranicznej. Analizując ten problem, Rzecznik powziął wątpliwość, czy regulacja zawartą w art. 4 pkt 6 ustawy o służbie zagranicznej jest zgodna z wymogami konstytucyjności, w związku z powyższym zwrócił się⁴⁴³ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister podzielił⁴⁴⁴ wątpliwości Rzecznika i zapewnił, że kwestia poruszona w wystąpieniu Rzecznika została odpowiednio ujęta w założeniach do projektu nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej, które zostaną skierowane do uzgodnień międzyresortowych oraz do opinii Rzecznika. Do czasu stosownej nowelizacji ustawy możliwa byłaby odpowiednia wykładnia przepisu art. 4 pkt 6 omawianej ustawy, eliminująca ryzyko naruszenia Konstytucji.

5. Rekompensowanie pracy pracowników samorządowych w godzinach nadliczbowych

W korespondencji napływającej od pracowników samorządowych Rzecznik spotykał się z zarzutami, iż przepisy ustawy o pracownikach samorządowych⁴⁴⁵ regulują kwestię rekompensowania pracy w godzinach

⁴⁴² Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.).

⁴⁴³ RPO-623808-III/09 z 9 lipca 2009 r.

⁴⁴⁴ Pismo z 11 września 2009 r.

⁴⁴⁵ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1458).

nadliczbowych w sposób mniej korzystny niż przepisy Kodeksu pracy.

Rzecznik prowadził⁴⁴⁶ w powyższej sprawie korespondencję z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika powołano się⁴⁴⁷ na opinię Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i podkreślono, że "jakkolwiek uregulowanie z art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych jest zasadą, jednakże nie można wykluczyć sytuacji, iż pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ustawy, wprowadzi regulację związaną z dodatkami za pracę w godzinach nadliczbowych określając poziom tych dodatków w dowolnej wysokości, w zależności od kondycji finansowej jednostki". W ocenie Rzecznika ustawa o pracownikach samorządowych powinna przewidywać, tak jak obecnie to czyni, możliwość wyboru przez pracownika formy rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych pomiędzy wynagrodzeniem i czasem wolnym, ale bezwzględnie musi to być zarazem gwarancja zwiększonego wymiaru czasu wolnego. Ustawa nie musi natomiast przewidywać takiej rekompensaty w formie dodatku za pracę ponadwymiarową. W tym wypadku można podzielić pogląd, że to pracodawcy - w zależności od kondycji finansowej - będą mogli podejmować indywidualne decyzje o wprowadzeniu do regulaminu wynagradzania (układu zbiorowego pracy) dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, jako regulacji korzystniejszej od ustawowej. Tylko bowiem przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje, że regulacja ustawowa związana z rekompensowaniem pracy w godzinach nadliczbowych będzie czyniła zadość wymaganiom art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej. W świetle powyższego nie sposób zgodzić się z opinią Departamentu Prawnego KPRM, która została spłycona do jedynej formy rekompensowania pracy ponadwymiarowej pracownikom samorządowym w postaci dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wprowadzanego przez poszczególnych pracodawców w zależności od ich możliwości finansowych. Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁸ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴⁹ Rzecznika, iż zgodnie z art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych pracownikowi za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych, według jego wyboru, przysługuje - czas wolny lub wynagrodzenie oraz na mocy art. 39 ust. 2 pkt 2 - dodatek, jeżeli pracodawca tak postanowi w regulaminie wynagradzania. Odnosząc się do kwestii zwiększonego

⁴⁴⁶ RPO-621470-III/09 z 9 lipca 2009 r.

⁴⁴⁷ Pismo z 24 lipca 2009 r.

⁴⁴⁸ RPO-621470-III/09 z 13 sierpnia 2009 r.

⁴⁴⁹ Pismo z 28 sierpnia 2009 r.

wymiaru czasu wolnego w stosunku do czasu przepracowanych godzin nadliczbowych, stwierdzono w odpowiedzi, że również przepisy Kodeksu pracy wprowadzają pewnego rodzaju ograniczenia w stosowaniu tej formy rekompensaty. Zwiększony wymiar przysługuje bowiem wyłącznie w sytuacji, gdy to pracodawca udziela pracownikowi czasu wolnego w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych niejako wbrew woli pracownika. Nie można podzielić stanowiska, iż z brzmienia art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej wynika bezwzględna gwarancja zwiększonego wymiaru czasu wolnego. Jednocześnie trudno mówić o bardziej lub mniej korzystnych uregulowaniach ustawy o pracownikach samorządowych, jako pragmatyki służbowej w porównaniu do Kodeksu pracy. Uregulowania te są po prostu inne, ale wydaje się, że równoważne z przepisami Kodeksu pracy, jeżeli chodzi o gwarantowanie praw pracownika do odpoczynku oraz rekompensaty za ponadwymiarową pracę.

6. Określanie wymagań kwalifikacyjnych oraz warunków płacy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę

Do Rzecznika zwracali się przedstawiciele jednostek organizacyjnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Przedmiotem tych wystąpień była wątpliwość, czy z art. 39 powołanej ustawy wynika bezwzględny nakaz określenia wskazanych w nim wymagań kwalifikacyjnych oraz warunków płacy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wyłącznie w regulaminie wynagradzania, czy też dopuszczalne jest unormowanie tych kwestii w układzie zbiorowym pracy. Opinię w powyższej kwestii przedstawił⁴⁵⁰ Departament Prawny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 20 maja 2009 r., stwierdzając m.in., że brzmienie art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych przesądziło bezpośrednio o konieczności wprowadzenia regulaminów wynagradzania przez wszystkich pracodawców niezależnie od funkcjonujących układów zbiorowych. Dotychczasowe układy zbiorowe – jak wynika z treści powyższego pisma - powinny zostać wypowiedziane w celu zaproponowania nowych warunków wynagradzania, z zastosowaniem art. 241⁷ oraz 241¹³ Kodeksu pracy. Rzecznik nie znalazł uzasadnienia dla twierdzenia o konieczności wypowiedziania dotychczasowych układów zbiorowych pracy, którymi objęci są umowni pracownicy samorządowi, w celu zastosowania do nich regulaminów wynagradzania. Obowiązek taki nie wynika *expressis verbis* z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. W tej sytuacji decyzję w tym

⁴⁵⁰ DP-171-203 (9)/09.

zakresie powinny podejmować bezpośrednio strony, które układ zawarły. Rzecznik zwrócił się⁴⁵¹ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Udzielone⁴⁵² wyjaśnienia nie usunęły wszystkich wątpliwości Rzecznika. W odpowiedzi wskazano, że ustawa o pracownikach samorządowych nadała regulaminom wynagradzania ustalany w jednostkach samorządu terytorialnego charakter stałego, docelowego źródła prawa.

Zdaniem Rzecznika regulaminy wynagradzania wydawane na podstawie art. 39 wyżej wymienionej ustawy nie są jakimś specyficznym źródłem prawa. Co do zasady, aby regulamin wynagradzania mógł być traktowany jako źródło prawa, musi spełniać określone warunki związane z jego wydaniem i wejściem w życie.

Ustawodawca konstytucyjny dopuszczając możliwość zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień dał tym samym przyzwolenie na uznanie ich jako źródła prawa. Rzecznik podkreślił, że aby regulamin wynagradzania można było uznać jako porozumienie pomiędzy związkiem zawodowym i pracodawcą, a tym samym jako źródło prawa (autonomiczne źródło prawa pracy), ustawodawca zwykły powinien dopuścić zakładową organizację związkową do uzgodnienia jego treści z pracodawcą, tak jak czynią to przepisy Kodeksu pracy. Wymóg ten wynika również z art. 30 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych⁴⁵³. W świetle powyższego brak jest podstaw do uznania, że regulaminy wynagradzania wydawane na podstawie art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych można zaliczyć do źródeł prawa (autonomicznych źródeł prawa pracy), ponieważ - z uwagi na tryb ich wydawania - nie mają one umocowania w katalogu konstytucyjnie określonych źródeł prawa. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁴ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podtrzymał⁴⁵⁵ swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 28 sierpnia 2009 r. Kancelaria zareprezentowała stanowisko, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie o pracownikach samorządowych mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu pracy, w tym również art. 77² § 4 - obowiązek uzgodnienia regulaminu wynagradzania przez pracodawcę z funkcjonującą u niego organizacją związkową. Reasumując, ustawa o pracownikach samorządowych nadała regulaminom wynagradzania

⁴⁵¹ RPO588414-III/08 z 13 sierpnia 2009 r.

⁴⁵² Pismo z 28 sierpnia 2009 r.

⁴⁵³ Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.).

⁴⁵⁴ RPO-588414-III/08 z 5 października 2009 r.

⁴⁵⁵ Pismo z 21 października 2009 r.

ustalany w jednostkach samorządu terytorialnego charakter stałego, docelowego źródła prawa, funkcjonującego obok ww. ustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

H. Nauczyciele i pracownicy nauki

1. Odmowa udostępnienia dokumentacji z prac zespołu powołanego do rozpatrzenia odwołania od okresowej oceny pracy dokonanej przez dyrektora szkoły

Rzecznikowi zasygnalizowano problem dotyczący zasad udostępniania nauczycielom dokumentacji z prac zespołu powołanego przez kuratora oświaty do rozpatrzenia odwołania od okresowej oceny pracy dokonanej przez dyrektora szkoły oraz ostateczności werdyktu zespołu oceniającego bez możliwości poddania go weryfikacji sądowej. Organ dokonujący oceny pracy nauczyciela w postępowaniu odwoławczym uznał, że dokumentacja wytworzona w tym postępowaniu, jako służbowa, nie może być udostępniona do wglądu ocenianego. Wydaje się, że pogląd ten jest nietrafny w kontekście art. 51 ust. 3 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Rozważenia wymaga także zapis z art. 6a ust. 1 Karty Nauczyciela stanowiący, iż ocena pracy nauczyciela wydana przez zespół odwoławczy jest ostateczna. Konstytucja w art. 45 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Takim sądem w przypadku roszczeń ze stosunku pracy i z nim związanych, jest w myśl art. 262 § 1 k.p. sąd pracy. Jest on także właściwy do rozpatrywania spraw nauczycieli (art. 91c § 2 KN). Wydaje się zatem, że przed sądem pracy powinno być możliwe zweryfikowanie oceny pracy pracownika, jeśli ma to istotne znaczenie dla sytuacji zawodowej pracownika. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁶ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o wyrażenie stanowiska i podjęcie stosownych działań.

W odpowiedzi przedstawiono⁴⁵⁷ Rzecznikowi stanowisko zgodnie z którym organ rozpatrujący w indywidualnej sprawie odwołanie od oceny pracy nauczyciela dokonanej na podstawie art. 6a Karty Nauczyciela niesłusznie stwierdził, że dokumentacja wytworzona w trakcie postępowania dowodowego nie może być udostępniona do wglądu ocenianego. Żaden przepis ustawy - Karta

⁴⁵⁶ RPO-611431-III/09 z 30 marca 2009 r.

⁴⁵⁷ Pismo z 17 kwietnia 2009 r.

Nauczyciela nie ogranicza prawa dostępu pracownika do dokumentacji wytworzonej w postępowaniu w sprawie oceny jego pracy zawodowej. Stanowisko to zostanie przekazane do wiadomości właściwego w sprawie kuratora oświaty. Ponadto w odpowiedzi poinformowano, że przed sądem pracy mogą być dochodzone także roszczenia ze stosunku pracy pozostające w związku z przeprowadzoną oceną pracy nauczyciela, inne niż wynikające z rozwiązania z nim stosunku pracy w związku z negatywną oceną jego pracy.

2. Wypłata należnych wynagrodzeń nauczycielom szkół resortowych

Rzecznik z niepokojem odebrał informacje prasowe⁴⁵⁸ o tym, że kilkanaście tysięcy nauczycieli szkół resortowych nie otrzymało podwyższonego z dnia 23 kwietnia 2009 r. wynagrodzenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁹ do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie informacji na temat stanu wypłaty należnych wynagrodzeń nauczycielom szkół resortowych.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁰ Rzecznika, że środki na sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli tzw. „oświaty rządowej” zostały zabezpieczone w budżecie państwa w odrębnej rezerwie celowej. Podział tej rezerwy pomiędzy poszczególnych dysponentów pozostaje w kompetencji Ministra Edukacji Narodowej. Dokonany przez resort edukacji narodowej podział stanowił podstawę dla właściwych dysponentów prowadzących szkoły i placówki oświatowe do wystosowania wniosków o zwiększenie limitu wydatków części budżetowych pozostających w ich dyspozycji. Na podstawie przedłożonych wniosków Minister Finansów wydał decyzje zwiększające limit wydatków w poszczególnych częściach budżetowych. Minister wyjaśnił także, iż resort finansów nie posiada informacji o faktycznym terminie dokonania omawianych wypłat. W tej kwestii bowiem wypowiedzieć się mogą jedynie właściwi ministrowie.

3. Zasady regulujące postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące zasad regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli. Jedną z podstawowych gwarancji, jakie ustawodawca winien zapewnić uczestnikom postępowania dyscyplinarnego jest niewątpliwie zasada instancyjności procesu decyzyjnego oraz prawo dostępu do sądu. Gwarancje te wynikają bezpośrednio z treści art. 45 ust. 1 oraz art. 78

⁴⁵⁸ „Gazeta Prawna” z 10 czerwca 2009 r., *Kilkanaście tysięcy nauczycieli nie otrzymało podwyżek*.

⁴⁵⁹ RPO-621378-III/09 z 8 lipca 2009 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 22 lipca 2009 r.

Konstytucji. Analiza przepisów ustawy Karta Nauczyciela⁴⁶¹ oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego⁴⁶² wskazuje, że standardy te nie zostały w sposób należyty dochowane w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec nauczycieli.

Normodawca, regulując kształt postępowania dyscyplinarnego, nie wprowadził dla jego uczestników, na etapie postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym, środka odwoławczego od pierwszoinstancyjnego orzeczenia tego rzecznika, a także nie przewidział sądowej kontroli takiego orzeczenia. Przyjęty model postępowania dyscyplinarnego przewiduje wprowadzenie instytucji zatwierdzenia wniosków i postanowień rzecznika dyscyplinarnego przez organ, który powołał rzecznika w sprawie (§ 15 ust. 1 rozporządzenia), jednak charakter tej instytucji budzi liczne wątpliwości i w praktyce nie gwarantuje uczestnikom postępowania właściwej ochrony ich konstytucyjnych wolności i praw. Rzecznik zwrócił się⁴⁶³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości zmiany przywołanego na wstępie rozporządzenia w zakresie, w jakim pozbawia uczestników postępowania dyscyplinarnego możliwości wzruszenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁴ Rzecznika, że po analizie argumentów podniesionych w wystąpieniu Rzecznika, Ministerstwo podjęło prace zmierzające do oceny możliwości wprowadzenia przepisów dających stronom postępowania dyscyplinarnego uprawnienie do wzruszenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

4. Wygaśnięcie stosunku pracy z mianowanym profesorem zwyczajnym lub nadzwyczajnym z końcem roku, w którym ukończył 70 rok życia

W 2009 r. podobnie jak w roku ubiegłym do Rzecznika wpływały skargi mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowiskach profesorów na regulację zawartą w art. 127 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁴⁶⁵. Przepis ten przewiduje, że stosunek pracy mianowanego nauczyciela akademickiego zatrudnionego na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego wygasa z końcem roku akademickiego, w którym ukończył on 70 rok życia, podczas gdy osiągnięcie tego wieku nie stanowi przyczyny

⁴⁶¹ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.)

⁴⁶² Rozporządzenie z 22 stycznia 1998 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 64).

⁴⁶³ RPO-601293-I/08 z 23 lipca 2009 r.

⁴⁶⁴ Pismo z 19 sierpnia 2009 r.

⁴⁶⁵ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1365 z późn. zm.).

zakończenia z mocy prawa stosunku pracy innych mianowanych nauczycieli akademickich. W ocenie skarżących obecne brzmienie tego przepisu stanowi przejaw dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek wobec tych mianowanych nauczycieli akademickich, którzy są zatrudnieni na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego. Rzecznik, dzieląc to stanowisko, wystąpił⁴⁶⁶ już w 2008 r. z wnioskiem o stosowną zmianę obowiązującego stanu prawnego. Podzielono wówczas stanowisko Rzecznika o dyskryminującym charakterze przepisu i poinformowano, że problem ten stał się przedmiotem prac zespołu ds. opracowania nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że nie doszło jednak do zmiany dyskryminującego przepisu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁷ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o udzielenie informacji o przewidywanym terminie zmiany art. 127 ust. 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

Wobec braku odpowiedzi skierowano pismo ponaglające⁴⁶⁸.

5. Przepis pozbawiający nauczycieli akademickich, którzy osiągnęli wiek emerytalny, biernego prawa wyborczego do organów jednoosobowych uczelni

Do Rzecznika zwrócił się nauczyciel akademicki z zastrzeżeniami, co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi przepisu z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i wydanego na jego podstawie stosowanego zapisu w statucie uczelni. Skarżący podnosił, iż przepis ten pozbawiając nauczycieli akademickich, którzy osiągnęli wiek emerytalny, biernego prawa wyborczego do organów jednoosobowych uczelni, prowadzi do dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek, różnicuje nauczycieli w dostępie do awansu zawodowego i materialnego. W konsekwencji stanowi o naruszeniu przez prawodawcę konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa.

Na tle tej skargi Rzecznik zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników wyłącznie z powodu osiągnięcia określonego wieku lub uzyskania uprawnień związanych z wiekiem (np. emerytalnych), może być uznawane jako naruszenie zasady równego traktowania pracowników, stanowiącej jedną z podstawowych zasad prawa pracy. W sytuacji uzależnienia biernego prawa wyborczego od wieku emerytalnego można mówić o niekorzystnym ukształtowaniu warunków zatrudnienia i zagrożeniu równości obywateli wobec

⁴⁶⁶ Informacja RPO za 2008 r., st r. 189.

⁴⁶⁷ RPO-583636-III/09 z 27 października 2009 r.

⁴⁶⁸ Pismo z dnia 21 grudnia 2009 r.

prawa w podwójnym aspekcie – nierówności nauczycieli akademickich ze względu na wiek, a także nierówności ze względu na płeć. W ocenie Rzecznika powyższe regulacje wymagają analizy prawnej, co do zgodności z zasadami prawa pracy i konstytucyjnymi zasadami równości obywateli wobec prawa i dostępu do służby publicznej (art. 32 i 60 Konstytucji). Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁹ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o dokonanie oceny przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym pod kątem skutecznej ochrony prawa wyborczego nauczycieli akademickich do władz uczelni i przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

I. Ochrona pracowników

1. Brak regulacji prawnej chroniącej pracowników ujawniających określone informacje na temat pracodawcy w interesie publicznym

W związku ze skargami obywateli, w Biurze Rzecznika przeanalizowano sytuację prawną pracowników ujawniających określone informacje w interesie publicznym (tzw. whistleblowers, demaskatorzy). Niejednokrotnie, wyjawiając informacje o nieprawidłowościach albo zagrożeniach wynikających z działań podjętych przez podmiot zatrudniający, pracownik naraża się na różnego rodzaju represje. W przypadku gdy informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, w grę wchodzi również odpowiedzialność majątkowa i karna demaskatora. Ze względu na fakt, iż sygnalizacja pewnych negatywnych aspektów działalności pracodawcy ma na celu ochronę takich wartości jak zdrowie innych ludzi, środowisko naturalne, rzetelność i przejrzystość obrotu gospodarczego, polski system prawny powinien zapewnić demaskatorom należyte gwarancje przeciw wspomnianym reperkusjom. Zdaniem Rzecznika należałoby zastanowić się nad nowelizacją Kodeksu pracy, w tym zakresie, w taki sposób aby znalazły się w nim regulacje kwalifikujące działania demaskatora jako swoisty kontratyp wyłączający jego winę. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag, oraz – w razie uznania wątpliwości Rzecznika za zasadne – o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Minister nie podzielił⁴⁷¹ opinii Rzecznika, iż przepisy prawa pracy nie chronią w wystarczający sposób pracowników - demaskatorów przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy w związku z ujawnieniem przez nich nieprawidłowości, a nawet przestępstw, jakie mają miejsce u

⁴⁶⁹ RPO-633429-III/09 z 21 grudnia 2009 r.

⁴⁷⁰ RPO-606960-III/09 z 3 marca 2009 r.

⁴⁷¹ Pismo z 29 kwietnia 2009 r.

zatrudniającego ich pracodawcy. Ponadto, obecnie obowiązujące regulacje prawne ocenił jako wystarczające i niewymagające podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie dotyczącym ochrony pracowników m.in. ujawniających informacje w interesie publicznym.

J. Zatrudnianie cudzoziemców

1. Ochrona praw pracowniczych obcokrajowców z państw trzecich, delegowanych do Polski w ramach tzw. usługi eksportowej

W 2009 r. przedmiotem zainteresowania Rzecznika w dalszym ciągu pozostały problemy, związane z ochroną praw pracowniczych obcokrajowców z państw trzecich, delegowanych w ramach tzw. usługi eksportowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z informacji przekazanych na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika⁴⁷² wynika, że obowiązujące przepisy uniemożliwiają lub też niezwykle utrudniają prace inspektorów pracy, a także nie zapewniają obcokrajowcom należytej im ochrony.

Rzecznik zwrócił się⁴⁷³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie opracowania projektu ustawy regulującej kwestie ochrony praw pracowniczych obcokrajowców z państw trzecich, delegowanych do Polski w ramach tzw. usługi eksportowej.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁷⁴ Rzecznika, że Parlament przyjął nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁷⁵. W dniu 1 lutego 2009 r. weszły w życie nowe przepisy, które przewidują uwzględnienie w kryteriach wydania zezwolenia na pracę m.in. zgodności warunków wykonywania pracy z art. 67³ Kodeksu pracy oraz wysokość wynagrodzenia. Niedopełnienie przez pracodawcę tych wymagań będzie stanowić podstawę do uchylenia zezwolenia na pracę. Pracodawca zagraniczny delegujący pracowników na terytorium RP ma obowiązek wyznaczenia przebywającej w Polsce osoby, która będzie upoważniona do reprezentowania pracodawcy m.in. wobec organów kontrolnych i będzie posiadała dokumentację pracowniczą potwierdzającą spełnienie wymagań polskiego prawa, sporządzoną po polsku lub przetłumaczoną.

⁴⁷² Informacja RPO za 2008 r., st r. 194.

⁴⁷³ RPO-591059-III/08 z 19 stycznia 2009 r.

⁴⁷⁴ Pismo z 19 lutego 2009 r.

⁴⁷⁵ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

2. Przestrzeganie praw pracowniczych obcokrajowców nie będących obywatelami państw UE/EOG

W mediach⁴⁷⁶ pojawiły się informacje o istnieniu na terytorium RP tzw. „obozów pracy”, w których przetrzymywani i zmuszani do pracy są obcokrajowcy nie będący obywatelami państw UE/EOG (głównie obywatele Ukrainy, Białorusi, Chin i Indii). Z treści artykułów prasowych wynikało, że na terytorium RP masowo naruszane są prawa pracownicze obcokrajowców. Pracodawcy nie przestrzegają przepisów regulujących kwestie sformalizowania zatrudnienia, czasu pracy, pracy w godzinach nadliczbowych, wynagrodzenia, czy też przepisów i zasad bhp. Ponadto obcokrajowcy pracujący u pracodawców opisanych w artykułach byli zakwaterowani w warunkach odbiegających od jakichkolwiek norm. Przedstawiony problem ma ścisły związek ze sferą ochrony praw człowieka, gdyż zgodnie z art. 37 Konstytucji każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji (wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa). Tymczasem cudzoziemcy nielegalnie zatrudnieni oraz przebywający w tzw. „obozach pracy” są faktycznie pozbawieni tej ochrony oraz możliwości korzystania z wolności i praw gwarantowanych im przez Konstytucję. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie informacji o skali zjawiska istnienia na terytorium RP tzw. „obozów pracy”, a także o planowanych działaniach mających zapobiec zjawisku nielegalnej pracy cudzoziemców. Natomiast w wystąpieniu do Głównego Inspektora Pracy Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanu przestrzegania praw pracowniczych obcokrajowców nie będących obywatelami państw UE/EOG.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁴⁷⁸ Rzecznika o działaniach Straży Granicznej w sprawach będących przedmiotem wystąpienia Rzecznika (w tym o współpracy SG z Państwową Inspekcją Pracy). Jednocześnie wyraził opinię, że na terytorium RP nie istnieją, ani nie istniały, tzw. „obozy pracy”, gdyż żadna z prowadzonych spraw nie została zakończona wydaniem aktu oskarżenia, w którym znalazłby się zarzuty dotyczące handlu ludźmi do niewolniczej pracy.

Główny Inspektor Pracy w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika przekazał⁴⁷⁹ niezwykle szczegółowe informacje o działaniach Państwowej

⁴⁷⁶ „Rzeczpospolita” z 16 grudnia 2009 r., *Obozy pracy nad Wisłą*.

⁴⁷⁷ RPO-636039-III/09 z 22 grudnia 2009 r.

⁴⁷⁸ Pismo z 19 stycznia 2010 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 28 stycznia 2010 r.

Inspekcji Pracy w kwestii legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz przestrzegania ich praw pracowniczych, a także poinformował Rzecznika o wynikach kontroli przeprowadzonych w sprawie dotyczącej cudzoziemek z Filipin i ze Sri Lanki skierowanych do pracy w zakładzie produkcji pieczarek. Ponadto Główny Inspektor Pracy poinformował Rzecznika o zamiarze zorganizowania konferencji naukowej na temat nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

10. Egzaminy zawodowe i prawo wykonywania zawodu

Art. 65. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.

4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Konstytucja RP

1. Przepisy przewidujące obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych

Rzecznik złożył⁴⁸⁰ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, którego celem była próba zweryfikowania i ujednolicenia zasad funkcjonowania w Rzeczypospolitej Polskiej samorządów zawodowych. Zdaniem Rzecznika obowiązujący stan prawny, polegający na reglamentowaniu przynależności do wielu organizacji zawodowych jest daleki od pożądanej sytuacji poszanowania konstytucyjnej wolności jednostki do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu oraz wyważenia koniecznej ochrony praw osób trzecich, których działalność osób należących do tych zawodów może dotyczyć. Liczne utrudnienia w wykonywaniu doniosłych społecznie zawodów, w szczególności nieuzasadniony konstytucyjnie wymóg bezwzględnej obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcja dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, zdaniem Rzecznika, z jednej strony stanowią nieproporcjonalną ingerencję w wolność zrzeszania się, a z drugiej nie są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wolności i praw innych osób.

2. Wymagania i kwalifikacje, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do prowadzenia badań architektonicznych

⁴⁸⁰ RPO-598261-I/08 z 12 stycznia 2009 r.

W 2008 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego podzielił⁴⁸¹ opinię Rzecznika o konieczności dokonania zmian § 9 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych⁴⁸², wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁸³. Przepis ten stanowi, że badania architektoniczne mogą prowadzić osoby, które posiadają tytuł zawodowy magistra inżyniera uzyskany po ukończeniu wyższych studiów na kierunku architektura oraz odbyły po ukończeniu tych studiów co najmniej 12 - miesięczną praktykę zawodową w zakresie tych badań. Zdaniem skarżących niezrozumiałe jest zawężenie kręgu osób uprawnionych do prowadzenia badań architektonicznych jedynie do absolwentów wydziałów architektury w sytuacji, kiedy możliwe jest uzyskanie adekwatnych uprawnień przez osoby kończące pokrewne kierunki w drodze ukończenia studiów podyplomowych na wydziale architektury. Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁴ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o udzielenie informacji o stanie prac legislacyjnych nad zmianą tego rozporządzenia.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁸⁵ Rzecznika, że projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, który został skierowany do konsultacji z organizacjami społecznymi zrzeszającymi osoby związane z ochroną zabytków, zakłada zmianę § 9 powyższego rozporządzenia poprzez rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do prowadzenia badań architektonicznych o absolwentów tych kierunków wyższych studiów, w których problematyka badań architektonicznych została uwzględniona w programie nauczania w odpowiednim wymiarze czasowym obowiązkowych zajęć. Zniesiono również obowiązek 12-sto miesięcznej praktyki po odbyciu studiów. Zakończenie prac legislacyjnych przewiduje się do końca I kwartału 2010 r.

⁴⁸¹ Informacja RPO za 2008 r., st r. 198.

⁴⁸² Rozporządzenie z 9 czerwca 2004 r., (Dz.U. Nr 150, poz. 1579).

⁴⁸³ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 96, poz. 959).

⁴⁸⁴ RPO-482827-IV/04 z 9 lutego 2009 r. oraz pismo z 5 listopada 2009 r.

⁴⁸⁵ Pismo z 21 grudnia 2009 r.

3. Opłaty związane z odbywaniem aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego

Ogólną zasadą, dotyczącą różnego rodzaju szkoleń zawodowych, jest ich odpłatność. Dotyczy to także aplikacji zawodowych, których odbycie jest ustawowym wymogiem dla wykonywania określonych profesji. Jest to wymóg oczywisty – w założeniu opłaty pokrywają koszty szkoleń i praktyk. Niemniej jednak odpłatność nie powinna być ustalona na takim poziomie, aby stanowiła barierę w dostępie do zawodu.

Rzecznik wielokrotnie już wskazywał⁴⁸⁶ na konieczność uregulowania w przepisach kwestii kosztów odbywania aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego.

W tym zakresie Rzecznik kontynuował korespondencję z Ministrem Gospodarki, monitorując prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o rzecznikach patentowych⁴⁸⁷. Minister powiadomił⁴⁸⁸ Rzecznika, że przygotowany przez Urząd Patentowy projekt ustawy wprowadza m.in. regulacje dotyczące naboru i przebiegu aplikacji rzeczniczej, w szczególności: ustawowe określenie górnej granicy kosztów aplikacji rzeczniczej prowadzonej przez samorząd na zasadach samofinansowania i delegację ustawową do uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów oraz zakres przedmiotowego postępowania kwalifikacyjnego, co wypełnia lukę prawną występującą w obecnie obowiązującej ustawie, na którą zwrócił uwagę Rzecznik. Wraz z niniejszym pismem przesłano Rzecznikowi projekt ustawy.

Przedmiotowa zmiana spełnia postulaty wyrażone w korespondencji Rzecznika do Ministra Gospodarki. Przedstawiony projekt ustawy ma w sposób pełny regulować kwestię dostępu do zawodu rzecznika patentowego, w tym kwestię opłat za odbywanie aplikacji. Opłatę tę ustalać ma organ „zewnętrzny” w stosunku do korporacji, która nie będzie już mogła w pełni samodzielnie decydować o jej wysokości.

Jak wynika z informacji przekazanej przez Departament Rozwoju Gospodarki w Ministerstwie Gospodarki, Komitet Rady Ministrów przyjął niniejszy projekt. Następnie projekt trafił do Stałego Komitetu RM, który stwierdził, że dalsze prace nad nim będą sprzęgnięte z pracami nad projektem ustawy o działalności usługowej, gdyż obie te ustawy będą wdrażać jedną

⁴⁸⁶ Informacja za 2007 r., str. 129, Informacja za 2008 r., str. 209.

⁴⁸⁷ RPO-564314-I/07 z 19 lutego 2009 r.

⁴⁸⁸ Pismo z 6 marca 2009 r.

dyrektywę o działalności usługowej. W zakresie opłaty za aplikację rzeczniofską nie przewiduje się zmian w projekcie⁴⁸⁹.

Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorować przebieg prac legislacyjnych nad projektem, do momentu uchwalenia ustawy.

4. Ograniczenia w dostępie do zawodu tłumacza przysięęłego

Z publikacji prasowych⁴⁹⁰ wynikało, że obecny wymóg ukończenia studiów filologicznych lub podyplomowych studiów tłumaczeniowych ogranicza dostęp do zawodu tłumacza przysięęłego. Ograniczenie to jest szczególnie dotkliwe w odniesieniu do tzw. języków rzadkich. Zdaniem tłumaczy przysięęłych, jedynym kryterium oceny ich kwalifikacji zawodowych powinien być egzamin państwowy, a nie wymóg posiadania wykształcenia filologicznego. Z powyższej publikacji wynikało również, że tłumacze przysięęli skarżą się na brak zmian rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięęłego⁴⁹¹. W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad nowelizacją powyższego rozporządzenia, jednakże tylko w zakresie podwyższenia stawek o wartość podatku VAT, nie zaś podwyższenia samych stawek, co wydaje się niewystarczające. Ponadto tłumacze domagają się uwzględnienia w przepisach kosztów związanych z tłumaczeniem poza miejscem zamieszkania tłumacza (koszt dojazdu, utraconego zarobku itd.). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji na temat zakresu projektowanych zmian powyższego rozporządzenia oraz o rozważenie uwzględnienia w ramach projektowanej inicjatywy ustawodawczej zmian w zakresie zniesienia ograniczeń w dostępie do zawodu tłumacza przysięęłego.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁹³ Rzecznika, że problematyka ewentualnej zmiany wymogów dotyczących wykształcenia kandydatów do zawodu tłumacza przysięęłego jest przedmiotem analiz w Ministerstwie Sprawiedliwości. Prowadzone są również prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięęłego, które pozwolą podwyższyć stawki wynagrodzenia określone w tym rozporządzeniu o stawkę podatku od towarów i usług. Podjęto również prace nad podwyższeniem samych stawek wynagrodzenia tłumaczy oraz wprowadzeniem

⁴⁸⁹ Informacja z rozmowy telefonicznej z 15 października 2009 r.

⁴⁹⁰ „Gazeta Prawna” z 29 stycznia 2009 r., Prawo ogranicza dostęp do zawodu tłumacza.

⁴⁹¹ Rozporządzenie z 24 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 131 z późn.zm.).

⁴⁹² RPO-608094-I/09 z 17 lutego 2009 r.

⁴⁹³ Pismo z 16 marca 2009 r.

dotatkowego wynagrodzenia za tłumaczenia o szczególnym stopniu trudności, jak również za sporządzenie dodatkowych egzemplarzy tłumaczenia. Trudna sytuacja budżetowa spowodowała jednak potrzebę przesunięcia w czasie projektowanych zmian.

W związku ze skargą Polskiego Towarzystwa Tłumaczy Przysięgłych i Specjalistycznych w Warszawie, dotyczącą znacznego pogorszenia zasad wynagradzania tej grupy zawodowej w wyniku braku odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznik ponownie wystąpił⁴⁹⁴. do Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik zapytał o stan prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, a w szczególności o stan prac nad podwyższeniem stawek tego wynagrodzenia, wprowadzeniem dodatkowego wynagrodzenia za tłumaczenia o szczególnym stopniu trudności oraz za sporządzenie dodatkowych egzemplarzy tłumaczenia, jak również, czy zostaną uwzględnione w przepisach koszty związane z tłumaczeniem poza miejscem zamieszkania tłumacza (koszt dojazdu, utraconego zarobku itd.).

W odpowiedzi Minister powiadomił⁴⁹⁵. Rzecznika, że opracowano projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego w zakresie podwyższenia wynagrodzeń tłumaczy o kwotę podatku od towarów i usług. W pozostałym, wskazanym przez Rzecznika zakresie, rozporządzenie nie było nowelizowane. Jednakże, dostrzegając zagadnienia zasygnalizowane w piśmie Rzecznika, zmiana aktualnego stanu prawnego w tej materii wydaje się pożądana. Trudna sytuacja budżetowa spowodowała jednak konieczność czasowego wstrzymania prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia, skutkującą zwiększeniem wydatków publicznych.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2009 r.⁴⁹⁶ wprowadza postulowane zmiany w zakresie podwyższenia wynagrodzeń tłumaczy o kwotę podatku od towarów i usług. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

5. Organizacja egzaminów prawniczych

a) Przewlekłość postępowania odwoławczego w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikacje prawnicze

⁴⁹⁴ RPO-608094-I/09 z 18 czerwca 2009 r.

⁴⁹⁵ Pismo z 9 lipca 2009 r.

⁴⁹⁶ Dz.U. Nr 221, poz. 1746.

Do Rzecznika wpływały skargi kandydatów na aplikacje prawnicze, którzy uzyskali wynik negatywny z egzaminu konkursowego przeprowadzonego we wrześniu 2008 r. Skarżący podnosili zarzut przewlekłości postępowania odwoławczego. Z nadesłanej korespondencji wynika, że Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 36 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹⁷, wydaje postanowienia o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy, powołując się na konieczność wnikliwej analizy sprawy. Nie wskazuje jednak, w jakim terminie sprawa zostanie rozpatrzona. Na takie postanowienie nie przysługuje zażalenie. Skarżącym pozostaje wówczas tylko złożenie skargi na bezczynność organu do właściwego sądu administracyjnego, co jednak spowoduje ponowne przedłużenie postępowania odwoławczego. Dodatkowo, nie doprowadzi to do merytorycznego załatwienia sprawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii, a w szczególności o usunięcie dostrzeżonych nieprawidłowości i niezwłoczne rozpoznanie złożonych odwołań.

Minister poinformował⁴⁹⁹ Rzecznika, że na szybkość i terminowość załatwiania odwołań od wyników egzaminów na aplikacje ma wpływ wiele czynników, również takich, które są niezależne od Ministra Sprawiedliwości np. brak wszystkich niezbędnych dla rozpatrzenia sprawy dokumentów, niewłaściwy adresat odwołania. Minister zapewnił, że podejmuje wszelkie działania, aby zapewnić sprawne załatwienie złożonych odwołań. Jednak szybkość prowadzonego postępowania (z wyżej przytoczonych powodów) nie może naruszać naczelných zasad postępowania administracyjnego w zakresie jakości wydawanych decyzji, m.in. obowiązku podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie społeczny i słuszny interes obywateli.

b) Wysokość opłaty egzaminacyjnej za udział w egzaminie konkursowym na aplikację ogólną

Do Rzecznika zwróciły się osoby zamierzające przystąpić do egzaminu na aplikację ogólną, podnosząc problem związany z wprowadzeniem opłaty za ten egzamin. Zgodnie z art. 21 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁵⁰⁰, przed przystąpieniem do konkursu kandydat uiszcza opłatę za

⁴⁹⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r.

⁴⁹⁸ RPO-599168-I/08 z 11 lutego 2009 r.

⁴⁹⁹ Pismo z 4 marca 2009 r.

⁵⁰⁰ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 157 z późn. zm.).

udział w konkursie, stanowiącą dochód budżetu państwa. Wysokość opłaty określonej w rozporządzeniu przez Ministra Sprawiedliwości, nie może być wyższa niż równowartość 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁵⁰¹. W wykonaniu upoważnienia z art. 21 ust. 2 tej ustawy, Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty egzaminacyjnej za udział w egzaminie konkursowym na aplikację ogólną⁵⁰², w którym określił wysokość tej opłaty na maksymalnym poziomie. Rzecznik podkreślił, że w historii polskiego sądownictwa i prokuratury nie zdarzyło się jeszcze, aby możliwość ubiegania się o miejsce na aplikacji sądowej czy prokuratorskiej uzależniona była od uiszczenia jakiejkolwiek opłaty. Zastrzeżenia do wprowadzenia opłat wносиła Krajowa Rada Sądownictwa, która uznała, iż opłata powinna być niższa i mogłaby wynosić 30% minimalnego wynagrodzenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁰³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę, bądź uchylenie art. 21 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz zmianę, bądź uchylenie rozporządzenia w sprawie wysokości opłaty egzaminacyjnej za udział w egzaminie konkursowym na aplikację ogólną. Mając na względzie rezygnację z przedmiotowej opłaty lub określenie jej na niższym poziomie, w związku z uiszczeniem przez kandydatów na aplikantów opłat za udział w tegorocznym egzaminie, Rzecznik poprosił również o rozważenie możliwości zwrotu tych opłat lub ich części.

Minister nie zgodził się⁵⁰⁴ ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował, że nie ma potrzeby występowania z inicjatywą ustawodawczą, mającą na celu zmianę bądź uchylenie art. 21 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz uchylenia rozporządzenia w sprawie wysokości opłaty egzaminacyjnej za udział w egzaminie konkursowym na aplikację ogólną. Uregulowanie zawarte w przepisie art. 21 ustawy o KSSiP jest zbliżone do rozwiązań przyjętych w art. 75d ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze oraz § 1 rozporządzenia z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację adwokacką, a także art. 33⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r. oraz § 1 rozporządzenia z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację radcowską. Skoro zatem regułą stało się pobieranie opłat za udział w

⁵⁰¹ Ustawa z 10 października 2002 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1679, z późn.zm.).

⁵⁰² Rozporządzenie z 6 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 71 poz. 614).

⁵⁰³ RPO-625176-I/09 z 31 lipca 2009 r.

⁵⁰⁴ Pismo z 13 października 2009 r.

konkursie na aplikację, nie ma powodów, by udział w konkursie na aplikację ogólną był zwolniony od opłaty. Przeciwnie założenie mogłoby rodzić zarzuty co do nierównego traktowania absolwentów studiów prawniczych.

c) Wysokość opłaty rocznej za aplikację radcowską

W 2008 r. Rzecznik podniósł⁵⁰⁵ kwestię konieczności rozważenia możliwości zmiany wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską. Zwrócił m.in. uwagę na wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, z którym powiązana jest wysokość tej opłaty oraz na nieuzasadnione zróżnicowanie wysokości opłaty rocznej za aplikację adwokacką i radcowską. Poinformowano wówczas Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską. Opłata ta miałaby zostać ustalona na poziomie 3,5 - krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Do Rzecznika wpłynęły kolejne liczne skargi aplikantów radcowskich, którzy wskazywali, iż na skutek podniesienia w 2009 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości 1276 zł, opłata roczna w 2009 r. będzie niewiele mniejsza od analogicznej opłaty w 2008 r. (4466 zł w stosunku do 4504 zł). W 2007 r. opłata roczna wynosiła jedynie 3744 zł. Takie rozwiązanie spowoduje wymierny wzrost obciążeń po stronie aplikantów, nieuzasadniony wzrostem kosztów związanych z organizacją aplikacji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację na temat aktualnego stanu prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego wysokość opłaty za aplikację radcowską.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁰⁷ Rzecznika, że rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską zostało podpisane przez Ministra Sprawiedliwości 5 sierpnia 2009 r. i w tym samym dniu skierowane do Rządowego Centrum Legislacji w celu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Przedmiotowa regulacja zakłada obniżenie opłaty rocznej za aplikację radcowską do trzyipółkrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Powyższe umożliwi uiszczanie niższych opłat rocznych (zamiast 5104 zł opłata wyniesie 4466 zł) przez aplikantów radcowskich rozpoczynających rok szkoleniowy zarówno 1 października 2009 r. jak i 1

⁵⁰⁵ Informacja RPO za 2008 r., st r. 203.

⁵⁰⁶ RPO-603295-I/08 z 23 lipca 2009 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 6 sierpnia 2009 r.

stycznia 2010 r. W piśmie nie odniesiono się do kwestii wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, z którym związana jest wysokość powyższej opłaty.

6. Nabycie uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego

Problem uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego był przedmiotem wystąpienia⁵⁰⁸ Rzecznika w 2008 r. Z treści udzielonej odpowiedzi wynikało, że przygotowywana jest nowelizacja przepisów ustawy o pomocy społecznej⁵⁰⁹, poprzez dodanie w art. 156 ustępu 3a. Celem tego przepisu jest uwzględnienie praw nabytych odnoszących się do osób kontynuujących studia wyższe licencjackie na kierunkach, które w dniu rozpoczęcia przez te osoby nauki uprawniały do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Przepis ten nie dotyczy jednak osób, które przed dniem 1 maja 2004 r. rozpoczęły jednolite studia wyższe magisterskie na kierunku pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia, socjologia. Rzecznik zwrócił się⁵¹⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹¹ Rzecznika, że poza wprowadzeniem na wniosek Rzecznika przepisu art. 156 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, planowana jest dodatkowo zmiana art. 156 ust. 3 tej ustawy, który otrzyma następujące brzmienie: osoby, które przed dniem 1 maja 2004 r. rozpoczęły studia wyższe magisterskie na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia lub socjologia, po uzyskaniu dyplomu ukończenia tych studiów mogą wykonywać zawód pracownika socjalnego.

7. Wydanie zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania zawodu pracownika socjalnego

Rzecznik wniósł⁵¹² skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przedmiocie wydania zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania zawodu pracownika socjalnego.

Rzecznik zarzucił temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁵¹³ polegającą na przyjęciu, że osoba, która uzyskała dyplom odbycia wyższych

⁵⁰⁸ Informacja RPO za 2008 r., str. 206.

⁵⁰⁹ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.).

⁵¹⁰ RPO-605084-III/08 z 22 stycznia 2009 r.

⁵¹¹ Pismo z 11 lutego 2009 r.

⁵¹² RPO-572376-III/07 z 27 kwietnia 2009 r.

⁵¹³ Ustawa z 15 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 320).

studiów zawodowych w zakresie pracy socjalnej nadawany przez szkoły wyższe nie nabywa uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, ponieważ uprawnienia takie nabywa wyłącznie osoba, która otrzymała dyplom wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna. Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik podkreślił, iż zastosowana przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wykładnia leksykalna przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej prowadzi do nierównego traktowania absolwentów studiów zawodowych w zależności od rodzaju szkoły wyższej prowadzącej takie studia, lepiej traktując w zakresie uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego absolwentów wyższej szkoły zawodowej niż absolwentów wyższych studiów zawodowych. W tym czasie (przed dniem 1 stycznia 2007 r.) nie było powszechnie obowiązującej regulacji określającej wymagane umiejętności, wykaz przedmiotów, minimalny wymiar zajęć dydaktycznych oraz zakres i wymiar praktyk zawodowych, która w ocenie Rzecznika mogłaby stanowić uzasadnioną podstawę odmiennego traktowania absolwentów takich szkół w zakresie przygotowania do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Zdaniem Rzecznika z tych względów zaskarżony wyrok narusza przepisy art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej poprzez błędną ich wykładnię, prowadzącą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

W dniu 2 grudnia 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich.

8. Dyskryminowanie kandydatów do Nauczycielskich Kolegiów Języków Obcych

Rzecznik w 2007 r. skierował⁵¹⁴ do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej wystąpienie, którego przedmiotem było możliwość dyskryminowania kandydatów do Nauczycielskich Kolegiów Języków Obcych. Aplikujący na słuchaczy kolegiów zobowiązani byli bowiem do przedkładania „Zaświadczenia lekarskiego o przydatności fizycznej do zawodu nauczycielskiego dla kandydatów do Nauczycielskiego Kolegium Języków Obcych”. Wśród przeciwwskazań do uznania danej osoby za predysponowaną do zawodu nauczycielskiego wskazano m.in. „widoczne zmiany chorobowe skóry, zwłaszcza części odkrytych” oraz „zniekształcenia lub zeszpecenia powodujące odrażający wygląd”. Rzecznik wskazał ponadto, iż owa praktyka, nieznaną

⁵¹⁴ RPO-563617-X/07 z 23 sierpnia 2007 r.

podstawy w obowiązującym prawie - wzór „zaświadczenia” nie został bowiem wprowadzony aktem prawa powszechnie obowiązującego (ustawą lub rozporządzeniem) - budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

Minister podzielił⁵¹⁵ wówczas pogląd Rzecznika i zobowiązał się, iż Ministerstwo Edukacji Narodowej skieruje do dyrektorów kolegiów nauczycielskich i nauczycielskich kolegiów języków obcych pismo zawierające stosowne wyjaśnienia w sprawie poprawnego dokumentowania zaświadczeniem lekarskim przydatności do zawodu nauczycielskiego. Wskazał równocześnie, iż w jego ocenie sytuacja ta nie wymaga podejmowania dodatkowych działań legislacyjnych. Z ustaleń poczynionych przez pracowników Biura Rzecznika wynika jednak, iż zasygnalizowana dyskryminacja nadal ma miejsce w niektórych kolegiach nauczycielskich. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się⁵¹⁶ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹⁷ Rzecznika, że skierowano do dyrektorów kolegiów wystąpienie zawierające wyjaśnienia w sprawie poprawnego dokumentowania zaświadczeniem lekarskim przydatności do zawodu nauczycielskiego. Sytuacja opisana w wystąpieniu Rzecznika nie wymaga podejmowania działań legislacyjnych. Niezgodne z prawem oświadczenia wykorzystało bowiem jedynie kilka spośród 108 funkcjonujących kolegiów. Rekrutacja w pozostałych kolegiach przeprowadzana jest na podstawie dokumentów wydawanych zgodnie z przepisami.⁵¹⁸

9. Wysokość opłaty za państwowy egzamin specjalizacyjny diagnostyków laboratoryjnych

Rzecznik otrzymywał listy, w których diagności laboratoryjni podnosili zastrzeżenia do obowiązującej od dnia 1 czerwca 2009 r. wysokości opłaty za państwowy egzamin specjalizacyjny diagnostów laboratoryjnych (PESDL). Zdaniem skarżących, ustalona opłata w wysokości 700 zł, jest zbyt wysoka, nieadekwatna do kosztów egzaminu oraz niewspółmierna do opłat wnoszonych za egzamin farmaceutów i lekarzy. Powyższa opłata została wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych w sprawie ustalenia

⁵¹⁵ Pismo z 3 stycznia 2008 r.

⁵¹⁶ RPO-563617-X/07 z 22 lipca 2009 r.

⁵¹⁷ Pismo z 18 sierpnia 2009 r.

⁵¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 15 września 1997 r. w sprawie badań lekarskich kandydatów do szkół ponadpodstawowych lub wyższych, uczniów tych szkół oraz studentów i uczestników studiów doktoranckich, którzy w trakcie praktycznej nauki zawodu lub studiów są narażeni na działanie czynników szkodliwych, uciążliwych lub niebezpiecznych dla zdrowia oraz sposobu dokumentowania tych badań (Dz.U. Nr 120, poz. 767).

stawek opłat za państwowy egzamin specjalizacyjny w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia oraz diagnostów laboratoryjnych⁵¹⁹. W kontekście uwag zgłaszanych przez zainteresowanych należy podnieść, że zarówno § 24 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie specjalizacji i uzyskiwania tytułu specjalisty przez diagnostów laboratoryjnych⁵²⁰, jak i art. 30a ust. 6 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej⁵²¹ zakładają, że wysokość opłaty powinna uwzględniać wydatki związane z przeprowadzeniem i obsługą administracyjną egzaminu państwowego i nie może przewyższać planowanych kosztów związanych z przeprowadzeniem egzaminu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵²² do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w omawianej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵²³ Rzecznika, że podwyższenie wysokości opłaty za PESDL zostało podyktowane koniecznością pokrycia kosztów egzaminu ze środków wpłacanych przez zdających. Z dokonanej przez Centrum Egzaminów Medycznych analizy, w oparciu o dane pochodzące z poprzednio przeprowadzanych sesji egzaminacyjnych wynikało bowiem, iż opłata wnoszona przez diagnostów laboratoryjnych na dotychczasowym poziomie była znacząco za niska w porównaniu do kosztów PESDL.

10. Procedura nabywania uprawnień do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących konstrukcji zadań egzaminacyjnych, jak i procedury nabywania uprawnień do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej. Osoby zainteresowane wskazywały na brak możliwości wniesienia skutecznego środka odwołania w przypadku uzyskania negatywnego wyniku z przedmiotowego egzaminu. Odmowa nadania uprawnień do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku nie następuje w formie decyzji administracyjnej, na którą stronie służyłoby odwołanie w administracyjnym toku instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

W ocenie Rzecznika brak jest racjonalnych powodów, dla których dostęp do zawodu audytora energetycznego miałby się odbywać poza kontrolą sądową. Rzecznik doszedł do przekonania, że obecne uregulowanie kwestii odmowy nadania uprawnień do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej

⁵¹⁹ Zarządzenie z 20 maja 2009 r. Nr 4/2009.

⁵²⁰ Rozporządzenie z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1319 z późn. zm.).

⁵²¹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.).

⁵²² RPO-624580-X/09 z 24 lipca 2009 r.

⁵²³ Pismo z 24 sierpnia 2009 r.

budynku narusza wolność wykonywania zawodu audytora energetycznego poprzez niezapewnienie sądowej kontroli dostępu do zawodu.

W związku z powyższym Rzecznik skierował⁵²⁴ do Ministra Infrastruktury prośbę o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia trybu kontroli sądowej w zakresie przeprowadzenia egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową.

W odpowiedzi Minister nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika. Sprawa będzie jednak dalej prowadzona.

11. Ujawnianie w rejestrze prowadzonym przez Ministra Infrastruktury osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku

Na podstawie licznych skarg zgłaszanych przez obywateli, Rzecznik podjął sprawę dotyczącą ujawniania w rejestrze prowadzonym przez Ministra Infrastruktury osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku, które posiadają uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej lub instalacyjnej.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził fakt, iż podmioty, które uzyskały uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku z mocy ustawy, a więc na podstawie posiadanych uprawnień budowlanych do projektowania w ustalonych przez ustawodawcę specjalnościach, nie podlegają - stosownie do art. 5 ust. 14 ustawy Prawo budowlane⁵²⁵- wpisowi do właściwego rejestru. Ujawnianie w przedmiotowym rejestrze danych osób uprawnionych do sporządzania certyfikatów energetycznych ma charakter informacyjny. W sytuacji, gdy osoby legitymowane ex lege do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku nie podlegają wpisowi do odpowiedniego rejestru, nie istnieje możliwość potwierdzenia posiadanych przez te osoby uprawnień.

W ocenie Rzecznika różnicowanie audytorów energetycznych, ze względu na sposób zdobycia uprawnień, które przejawia się w braku możliwości ujawnienia we właściwym rejestrze danych podmiotów legitymowanych z mocy ustawy do sporządzania certyfikatów energetycznych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż osoby, które spełniają warunki

⁵²⁴ RPO-616090-IV/09 z 17 listopada 2009 r.

⁵²⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

konieczne do nadania uprawnień w zakresie sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej, są w świetle prawa równe. W związku tym, wykluczenie podmiotów uprawnionych ex lege do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku z obowiązku ujawnienia danych tych osób we właściwym rejestrze czyni przedmiotową regulację nieracjonalną. Rzecznik zwrócił się⁵²⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej podmiotów legitymowanych na mocy ustawy do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku w zakresie ujawnienia ich danych w rejestrze prowadzonym przez Ministra Infrastruktury.

W odpowiedzi poinformowano⁵²⁷ Rzecznika, że przepisy ustawy Prawo budowlane określają, które osoby mogą sporządzać świadectwa charakterystyki energetycznej. Osoby posiadające uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków z racji posiadanych uprawnień budowlanych dysponują dokumentami stwierdzającymi posiadanie tych uprawnień. Jednocześnie osoby posiadające uprawnienia budowlane są wpisane do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a także ich dane widnieją w rejestrach prowadzonych przez samorządy zawodowe. Rejestr prowadzony przez Ministra Infrastruktury dotyczy osób, które nie posiadają uprawnień budowlanych, a uzyskały uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków w inny sposób określony w ustawie. Biorąc pod uwagę, że rejestry: osób posiadających uprawnienia budowlane i osób posiadających uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków, obejmują wszystkie osoby upoważnione do sporządzania świadectw, Minister Infrastruktury nie widzi potrzeby zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

12. Dostęp lekarzy do odbywania specjalizacji

W interesie pacjentów i całego społeczeństwa leży usprawnienie i ułatwienie rozwoju zawodowego lekarzy, w tym odbywania specjalizacji, przy zapewnieniu wysokiej jakości kształcenia i wysokich kwalifikacji lekarzy specjalistów. Niezbędne jest w szczególności zapewnienie wszystkim lekarzom nieskrępowanego, równego i opartego na przejrzystych zasadach dostępu do doskonalenia zawodowego, w tym odbywania specjalizacji w formie rezydentury, a także zniesienie ograniczeń w dostępie lekarzy do wybranej przez

⁵²⁶ RPO-612995-IV/09 z 28 września 2009 r.

⁵²⁷ Pismo z 18 listopada 2009 r.

siebie specjalizacji. Każdy lekarz wyrażający chęć uzyskania tytułu specjalisty powinien mieć realną możliwość odbycia specjalizacji zawodowej. Tymczasem Komunikat w sprawie liczby miejsc dla lekarzy i lekarzy dentystów, którzy rozpoczną specjalizację ukazał się w 2009 roku ze znacznym opóźnieniem, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1e ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁵²⁸. Sytuacja ta wywołała obawy lekarzy o możliwość odbycia specjalizacji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵²⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie przyczyn opóźnienia wykonania obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1e ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz o przekazanie informacji odnośnie działań i zamierzeń resortu zdrowia w sprawie rozwiązania sygnalizowanych problemów.

Z uwagi na ograniczenie odpowiedzi⁵³⁰ Ministra Zdrowia do wyjaśnienia wyłącznie sprawy opóźnienia w ogłoszeniu liczby miejsc szkoleniowych dla lekarzy, Rzecznik ponowił⁵³¹ wystąpienie do Ministra Zdrowia wnosząc o ustosunkowanie się do pozostałych kwestii dotyczących możliwości odbywania specjalizacji lekarskich.

Minister Zdrowia poinformował⁵³², że brak możliwości przyznania etatów rezydentckich na podstawie § 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów⁵³³ spowodowany był niedostatkiem środków finansowych na ten cel. Sytuacja finansowa oraz ograniczenia kadrowe determinują również postulowany przez Rzecznika swobodny dostęp do odbywania specjalizacji w ramach rezydentury. Minister zapewnił Rzecznika, że dokłada szczególnych starań, aby zreformować system kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentystów – aktualnie w Ministerstwie Zdrowia trwają intensywne prace nad nowelizacją przepisów dotyczących kształcenia podyplomowego lekarzy, w tym również wprowadzenia nowego systemu specjalizacji lekarskich. Część z projektowanych zmian została już wprowadzona w życie, m.in. w sprawie ułatwienia naboru na specjalizacje lekarskie, uproszczenia i zobiektywizowania zasad przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, możliwości zdawania państwowego egzaminu w trakcie stażu podyplomowego na specjalizację. Systematycznie wzrasta liczba

⁵²⁸ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857 z późn. zm.).

⁵²⁹ RPO-630298-X/09 z 15 października 2009 r., 30 listopada 2009 r.

⁵³⁰ Pismo z dnia 5 listopada 2009 r.

⁵³¹ RPO-630298-X/09 z dnia 30 listopada 2009 r.

⁵³² Pismo z dnia 11 stycznia 2010 r.

⁵³³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 października 2005 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (Dz.U. Nr 213, poz. 1779 ze zm.).

miejsz szkoleniowych w jednostkach uprawnionych do prowadzenia specjalizacji.

13. Zasady przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego

Zgodnie z przepisami ustawy o urządach i izbach skarbowych⁵³⁴, dobór kandydatów na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego jest dokonywany w drodze konkursu. Ustawa dopuszcza jednocześnie możliwość powołania na wyżej wymienione stanowiska osoby bez przeprowadzenia konkursu, gdy dwa kolejne konkursy nie wyłonią kandydata oraz gdy minister właściwy do spraw finansów publicznych nie powoła kandydata wyłonionego w drodze konkursu, jeżeli żaden z kandydatów nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków. Ustawa nie precyzuje jednak, w jaki sposób następuje powzięcie przez ministra przekonania o braku gwarancji obiektywnego wykonywania obowiązków i w jakim trybie następuje zawiadomienie o tym uczestnika konkursu wpisanego na listę osób przedstawianą ministrowi, a w ślad za tym nie określa przysługującej uczestnikowi konkursu drogi odwoławczej.

Ta niedookreśloność przepisów powoduje, że osoba wpisana na listę kandydatów, niezatrudniona jednak na stanowisku objętym konkursem, pozbawiona jest środków prawnych umożliwiających kontrolę odmowy jej powołania przez ministra z uwagi na brak gwarancji obiektywnego wypełniania obowiązków. W szczególności nie istnieje prawna możliwość sprawdzenia, czy nabór odbył się z zachowaniem reguł określonych w art. 60 Konstytucji, zapewniającym równość szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do stanowisk objętych konkursem na jednakowych zasadach. Rzecznik zwrócił się⁵³⁵ do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵³⁶ Rzecznika, że obowiązujące przepisy dotyczące trybu powoływania na stanowiska naczelników urzędów skarbowych w sposób optymalny godzą interesy zarówno przystępujących do konkursów kandydatów, jak również pozwalają Ministrowi Finansów dokonać doboru

⁵³⁴ Ustawa z 21 czerwca 1996 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.).

⁵³⁵ RPO-627124-III/09 z 6 października 2009 r.

⁵³⁶ Pismo z 6 listopada 2009 r.

spośród osób spełniających niezbędne na tym stanowisku kryteria najlepszych kandydatów, które we właściwy sposób wykonywać będą nałożone na ten organ zadania. Stwierdzono ponadto, iż zawarcie w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie trybu powołania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego⁵³⁷ unormowań dotyczących środków odwoławczych od decyzji Ministra Finansów dotyczącej niepowołania na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego, nie mieściłoby się w granicach delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 5d pkt 1-3 ustawy o urzędach i izbach skarbowych.

14. Wymóg ogłaszania w wyciągu z centralnych rejestrów rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości informacji o adresie zamieszkania oraz wykształceniu

Do Rzecznika wpływały liczne skargi rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości zaniepokojonych wymogiem ogłaszania na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury oraz w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury wyciągów z rejestrów, o których mowa w art. 193 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵³⁸, zawierających dane o charakterze osobowym. Zdaniem wnioskodawców wyciąg z właściwych rejestrów, podlegający ogłoszeniu, zawiera zbyt szeroki katalog niezbędnych danych osób uprawnionych. W szczególności dane precyzujące rodzaj zdobytego wykształcenia, tj. średniego lub wyższego - w ocenie skarżących – niesłusznie uprzywilejowują kategorię podmiotów, legitymujących się wyższym wykształceniem. Nadto, przedmiot zastrzeżeń stanowi również publikowanie informacji dotyczących adresu zamieszkania. W ocenie Rzecznika zakres niezbędnych danych znajdujących się w wyciągu z rejestrów omawianych kategorii podmiotów, jak również szczegółowość tych danych nasuwa wątpliwości w odniesieniu do tzw. autonomii informacyjnej, zawartej w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z treścią powyższego przepisu, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Aktualnie ukształtowany ustawowy obowiązek ogłaszania w wyciągu z właściwego rejestru informacji w przedmiocie wykształcenia może, zdaniem Rzecznika, naruszać wolność prowadzenia działalności gospodarczej na równych zasadach. Rzecznik zwrócił

⁵³⁷ Rozporządzenie z 14 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 844).

⁵³⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

się⁵³⁹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Minister zgodził się⁵⁴⁰ ze stanowiskiem Rzecznika, że brak informacji o wykształceniu nie powinien wpłynąć na trudności z ustaleniem, czy konkretna osoba posiada prawo wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami lub zarządcy nieruchomości. W związku z powyższym, przy najbliższej nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami resort zaproponuje stosowną poprawkę polegającą na rezygnacji z umieszczenia w wyciągach z centralnych rejestrów informacji o wykształceniu osoby uprawnionej. Natomiast zamieszczenie w rejestrze informacji o adresie jest niezbędne, ze względu na umożliwienie obywatelowi sprawdzenia informacji o osobach posiadających uprawnienia lub licencje zawodowe. Wydaje się jednak, że rejestr powinien zawierać informacje o miejscu prowadzenia tej działalności, zamiast adresu zamieszkania osoby uprawnionej. Minister zapowiedział szybkie przeprowadzenie tej zmiany.

15. Przedłużające się prace nad nowelizacją przepisów określających kompetencje zawodowe psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych z zakresu transportu drogowego

Rzecznik zaniepokojony był przedłużającymi się pracami legislacyjnymi, dotyczącymi nowelizacji przepisów określających kompetencje zawodowe psychologów, a w szczególności psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych z zakresu transportu drogowego. Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym z dnia 17 lutego 2009 r. został przedstawiony na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jak zasadnie zauważono w uzasadnieniu do projektu, obowiązująca ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów pozostaje w sprzeczności z prawem unijnym. Zasadne jest także twierdzenie, zgodnie z którym ustawa ta z uwagi na jej liczne wady prawne od wielu już lat nie może być w praktyce stosowana. Projekt przewiduje także wprowadzenie zmian do ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zmiana art. 124a ust. 9 pkt 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym powinna umożliwić psychologom posiadającym tytuł magistra psychologii przeprowadzanie badań z zakresu psychologii transportu.

⁵³⁹ RPO-608055-IV/09 z 5 października 2009 r.

⁵⁴⁰ Pismo z 10 listopada 2009 r.

Jak wynika z informacji zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w dniu 21 września 2009 r. projekt nowelizacji ponownie został skierowany na Komitet Stały Rady Ministrów. Rzecznik zwrócił się⁵⁴¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o przyczynach zwłoki w przygotowaniu nowelizacji oraz wyjaśnienie, w jakim terminie zostanie ona skierowana do Sejmu RP.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁴² Rzecznika, że Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2009 r. przyjął opracowany przez resort pracy i polityki społecznej projekt ustawy o uchyleniu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Opracowany przez resort projekt założeń projektu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów zostanie w najbliższych dniach przesłany do uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi.

⁵⁴¹ RPO-573306-VI/07 z 13 listopada 2009 r.

⁵⁴² Pismo z 18 grudnia 2009 r.

11. Polacy za granicą

Art. 36 Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP

1. Pomoc Polakom wracającym do kraju z emigracji zarobkowej

W związku z pogorszeniem się sytuacji gospodarczej i wzrostem poziomu bezrobocia, zwłaszcza w krajach zachodnioeuropejskich, można oczekiwać poważnego nasilenia migracji powrotnej. Dlatego z dużym zainteresowaniem Rzecznik przyjął rządową inicjatywę związaną z programem „Masz PŁan na powrót”. Celem tego programu jest wspieranie i ułatwianie rodakom, którzy zdecydowali się na powrót do Polski, ponowną organizację życia w kraju. Potrzebne są dalsze przedsięwzięcia, np. rozbudowa systemu doradztwa związanego z podjęciem własnej działalności gospodarczej, większa aktywność służb publicznych w pomocy przy ponownym osiedleniu się rodzin. Rzecznik zwrócił się⁵⁴³ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie informacji na temat planowanych działań rządu.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁴⁴ Rzecznika, że bardzo dużym zainteresowaniem cieszy się portal powroty.gov.pl. Jednym z najlepiej ocenianych elementów portalu jest możliwość uzyskania odpowiedzi na pytania internautów. Program „Masz PŁan na powrót” jest jednym z elementów szerszego programu mającego na celu wsparcie migrantów powrotnych, będącego efektem prac Międzyresortowego Zespołu ds. Reemigracji. Na ukończeniu są prace nad programem szkoleń dla pracowników urzędów pracy w zakresie kontaktów z migrantami powrotnymi i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

2. Problemy, z jakimi mogą zetknąć się obywatele polscy wyjeżdżający do Wielkiej Brytanii w poszukiwaniu pracy

Do Rzecznika zwróciła się Konsul Honorowy RP w Kidderminster z prośbą o pomoc w nagłośnieniu w Polsce informacji o problemach, z jakimi mogą się zetknąć Polacy wyjeżdżający do Wielkiej Brytanii w poszukiwaniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przede wszystkim wskazano na zwiększające się w Wielkiej Brytanii bezrobocie i spadek liczby miejsc pracy. Polacy przybywający do Wielkiej Brytanii w większości nie mają zapewnionego

⁵⁴³ RPO-605842-III/09 z 6 stycznia 2009 r.

⁵⁴⁴ Pismo z 22 stycznia 2009 r.

zatrudnienia, nie posiadają środków utrzymania, a także nie znają języka angielskiego w stopniu komunikatywnym. Osoby te w większości nie mają szans na podjęcie zatrudnienia. Efektem nieprzemyślanych przyjazdów jest wzrost bezdomności wśród Polaków. Kolejnym problemem jest niechęć części społeczeństwa brytyjskiego do obcokrajowców, przejawiająca się w atakach na obcokrajowców. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie, a także o rozważenie możliwości podjęcia przez polskie placówki dyplomatyczne działające na terenie Wielkiej Brytanii akcji informacyjnej o negatywnych konsekwencjach braku zatrudnienia oraz społecznej kampanii informacyjnej.

Minister Spraw Zagranicznych wyjaśnił⁵⁴⁶, że na początku 2009 r. Departament Konsularny wystąpił do wszystkich urzędów konsularnych RP w państwach znacznej koncentracji polskich emigrantów ekonomicznych w sprawie wnikliwego monitorowania zjawisk mogących dotyczyć to środowisko w dobie postępującego światowego kryzysu gospodarczego oraz szybkiego reagowania na sytuacje budzące niepokój. Ponadto Minister polecił spowodowanie przeglądu i ewentualne uzupełnienie przez urzędy konsularne RP w wybranych Państwach Członkowskich wszelkich komunikatów i ostrzeżeń dotyczących zagrożeń, jakie niesie ze sobą nieprzygotowana i nieprzemyślana emigracja zarobkowa. Minister zgodził się, że kwestie poruszone przez Rzecznika powinny znajdować stałe odzwierciedlenie w planowaniu swojej działalności przez konsulów honorowych, a sposób realizacji tych planów służyć za podstawę okresowej oceny ich pracy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁵⁴⁷, że Ministerstwo poprzez stronę internetową www.migracje.gov.pl ostrzega obywateli polskich przed wyjazdem „w ciemno”. Równolegle, w formie broszury, jak również poprzez swoją stronę internetową Ministerstwo publikuje poradnik pt. „Bezpieczne wyjazdy do pracy – co trzeba wiedzieć, żeby bezpiecznie wyjeżdżać do pracy za granicą”. Ponadto, uwzględniając zapotrzebowanie na określone informacje w przypadku zamiaru powrotu do kraju, uruchomiono międzyresortowy portal internetowy pod hasłem „powroty”. Zadeklarowano także wolę współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w wypracowaniu dodatkowych instrumentów wspomagania obywateli polskich w decyzji o

⁵⁴⁵ RPO-622868-III/09 z 2 lipca 2009 r.

⁵⁴⁶ Pismo z 22 lipca 2009 r.

⁵⁴⁷ Pismo z 31 lipca 2009 r.

wyjeździe w odniesieniu do ryzyka związanego z pobytem i zatrudnieniem za granicą.

3. Incydenty o charakterze rasistowskim wobec obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii

W wystąpieniu do Dyrektora Agencji Praw Podstawowych UE, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Parlamentarnego Ombudsmana Wielkiej Brytanii, Przewodniczącego Komisji ds. Równości i Praw Człowieka w Wielkiej Brytanii, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Irlandii Północnej, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Szkocji, Rzecznik zwrócił⁵⁴⁸ uwagę na coraz częstsze przypadki grózb i napadów o podłożu rasistowskim wobec obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii. Jako przykłady podał opisywane ostatnio w brytyjskiej prasie wydarzenia mające miejsce w Irlandii Północnej i Szkocji. Rzecznik podkreślił, że brytyjska Policja jest bardzo wyczulona na tego rodzaju przestępstwa. Konieczne jest jednak podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym, mających na celu poszanowanie praw człowieka w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Parlamentarny Ombudsman Wielkiej Brytanii poinformował⁵⁴⁹, o braku kompetencji do zbadania tej sprawy.

Dyrektor Agencji Praw Podstawowych UE poinformował⁵⁵⁰, że Agencja przeprowadziła badania problemu dyskryminacji i wiktymizacji imigrantów, migrantów i mniejszości etnicznych, obejmujące grupę 23 500 osób z 27 państw członkowskich UE. W sondażu wzięło udział 1000 Polaków mieszkających w Londynie oraz 500 Polaków mieszkających w Dublinie. Badań nie przeprowadzono w Irlandii Północnej i Szkocji. Respondenci z Londynu (4%) oraz z Dublina (7%), w większości Polacy, stwierdzili, że doświadczyli grózb bądź ataków na tle rasowym w ostatnich 12 miesiącach. Zapowiedziano publikację obszernego raportu z przeprowadzonych badań.

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka Szkocji zgodził się⁵⁵¹ ze stanowiskiem Rzecznika, iż najistotniejsze jest podjęcie działań zapobiegających incydentom o charakterze rasistowskim. W odpowiedzi przedstawiono główne kierunki działań na rzecz promowania i ochrony praw człowieka, planowane przez Komisję Praw Człowieka Szkocji na lata 2008-2012.

⁵⁴⁸ RPO-624267-I/09 z 14 lipca 2009 r.

⁵⁴⁹ Pismo z 29 lipca 2009 r.

⁵⁵⁰ Pismo z 31 lipca 2009 r.

⁵⁵¹ Pismo z 17 sierpnia 2009 r.

4. Reorganizacja kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, zmierzająca do likwidacji części szkolnych punktów konsultacyjnych przy polskich placówkach dyplomatycznych

Rzecznik otrzymywał skargi od polskich emigrantów dotyczące prowadzonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą. Z informacji udzielonych przez skarżących oraz z doniesień medialnych⁵⁵² wynika, że przygotowywana przez rząd polski reforma zmierza do zlikwidowania części szkolnych punktów konsultacyjnych działających przy polskich placówkach dyplomatycznych oraz zastąpienia prowadzonej w nich edukacji korespondencyjnymi formami kształcenia.

Obowiązujący obecnie system oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej z pewnością nie jest doskonały. Wszelkie próby dostosowania tej formy kształcenia do zmieniających się uwarunkowań społecznych, w tym masowej migracji zarobkowej zasługują na poparcie i uznanie. Reforma taka nie może jednak sprowadzać się do likwidacji większości placówek oświatowych za granicą i zastąpienia ich bezalternatywną propozycją kształcenia przez Internet. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁵³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o poinformowanie o etapie, na jakim znajdują się obecnie prace nad reformą systemu oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej. Poprosił ponadto o podjęcie dialogu z rodzicami oraz kadrą pedagogiczną likwidowanych szkół oraz uwzględnienie, w miarę możliwości, ich postulatów w planowanych rozwiązaniach dotyczących warunków dalszego funkcjonowania systemu oświaty polskiej za granicą.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁵⁴ Rzecznika, że Ministerstwo nie planuje obecnie likwidacji szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych. Przeciwnie, podjęto intensywne starania o utrzymanie w roku szkolnym 2009/2010 sieci tych placówek i odbywających się w nich zajęć w niezmienionym kształcie. Resort opracował propozycje kierunku zmian w systemie wspierania oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej. Propozycje udostępnione są do konsultacji społecznych za pośrednictwem strony internetowej www.polska-szkola.pl. Zgodnie z projektem MEN, system kształcenia korespondencyjnego i e-learningowego ma stać się jedynie uzupełniającą formą kształcenia skierowaną do tych uczniów, którzy ze względu na miejsce zamieszkania nie mają dostępu do zajęć w szkołach. Nowoczesne

⁵⁵² „Rzeczpospolita” z 15 czerwca 2009 r., *Polonia ma prawo do polskich szkół*.

⁵⁵³ RPO-621256-I/09 z 14 lipca 2009 r.

⁵⁵⁴ Pismo z 4 sierpnia 2009 r.

technologie informacyjne będą także wykorzystane jako wsparcie dla uczniów uczęszczających na tradycyjne lekcje. Dyskusja nad przedstawionymi do publicznej wiadomości propozycjami potrwa do końca 2009 roku. Po szczegółowym przeanalizowaniu wszystkich uwag zgłaszanych do MEN, na przełomie lat 2009/2010 zaproponowane zostaną nowe rozwiązania legislacyjne. Do tego czasu nie są planowane żadne zmiany głęboko ingerujące w system oświaty poza granicami kraju.

5. Uregulowanie kwestii związanych z załatwianiem spraw przed konsułami RP poza granicami kraju

Od kilku lat Rzecznik prowadzi korespondencję z Ministrem Spraw Zagranicznych, w której wskazuje na potrzebę wydania rozporządzenia wymienionego w art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵⁵, w miejsce obowiązującego dotychczas zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego postępowania przed konsulem. W 2008 r. Rzecznik uzyskał zapewnienie o osobistym zaangażowaniu Ministra Spraw Zagranicznych w sprawę kompleksowego uregulowania kwestii związanych z załatwianiem spraw przed konsułami Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju. Z uwagi jednak na dość długi okres oczekiwania na informację o skierowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjach konsułów RP do uzgodnień międzyresortowych, Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁶ do Ministra Spraw Zagranicznych o poinformowanie o stanie prac nad tym projektem oraz nad wydaniem wspomnianego rozporządzenia.

Minister poinformował⁵⁵⁷ Rzecznika, że został przygotowany projekt założeń do projektu nowelizacji ustawy o funkcjach konsułów RP, zawierający propozycję uregulowania kwestii wskazanych przez Rzecznika.

⁵⁵⁵ Ustawa z 13 lutego 1984 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 z późn. zm.).

⁵⁵⁶ RPO-491365-I/04 z 23 lipca 2009 r.

⁵⁵⁷ Pismo z 27 listopada 2009 r.

12. Zabezpieczenie społeczne

Art. 67. 1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Konstytucja RP

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

1. Niekonstytucyjne zasady przechodzenia na emeryturę nauczycieli przedszkoli niepublicznych są niezgodne z konstytucją

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁵⁵⁸ Rzecznika dotyczący niezgodności art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela⁵⁵⁹ z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji i orzekł⁵⁶⁰, że art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, a przez to z nakazem urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, wyrażonym w art. 2 Konstytucji.

2. Luka prawna w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty

W związku z postanowieniem⁵⁶¹ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r. sygnalizującym Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z luką prawną w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty, Rzecznik zasygnalizował problem braku aktów wykonawczych do ustawy o emeryturach i

⁵⁵⁸ Informacja RPO za 2007 r., str. 204.

⁵⁵⁹ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238).

⁵⁶⁰ Wyrok TK z 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 65/07.

⁵⁶¹ Sygn. akt S 4/09.

rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁶². Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustawodawca, na podstawie art. 22 tej ustawy upoważnił Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty, tymczasem upoważnienie to nie zostało zrealizowane.

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁵⁶³ Rzecznika dotyczące braku aktów wykonawczych do ustawy emerytalnej, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS wprowadza wprawdzie nowy system emerytalny, lecz jednocześnie stanowi kontynuację systemu emerytalnego obowiązującego do końca 1998 r. i z tego względu w dalszym ciągu mogą być stosowane zasady wynikające z aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw uchylonych z dniem wejścia w życie ustawy emerytalnej. Minister dodał ponadto, że przepis art. 194 ustawy emerytalnej wyraźnie wskazuje, że pozostają w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami tej ustawy.

W ocenie Rzecznika utrzymywanie w mocy przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie aktu, który utracił dziesięć lat temu moc obowiązującą, nie może być uznane za praktykę właściwą. Ponadto niewydanie aktów wykonawczych do ustawy może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie legislacyjne na podstawie art. 417¹ § 4 k.c. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁴ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie stosownych działań.

W odpowiedzi⁵⁶⁵, Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że nie widzi podstaw do wydania nowego rozporządzenia regulującego materię obliczania podstawy wymiaru świadczeń przyznawanych na zasadach obowiązujących do końca 1998 r. Zdaniem Ministra, pełne przyzwolenie na takie działania stanowi art. 194 ustawy emerytalnej. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 16 czerwca 2009 r., uznał⁵⁶⁶, że omawiane przepisy mają charakter czasowy, jednakże Minister Pracy utożsamia tę czasowość z ograniczonym w czasie (czyli czasowym) przyznawaniem świadczeń i obliczaniem ich wysokości wg starych zasad a nie czasowością rozumianą jako okres do wydania nowych przepisów.

Odnosząc się do problemu, który legł u podstaw powołanego orzeczenia TK (ustalenie podstawy wymiaru świadczeń osób, które pracowały za granicą), Minister Pracy zauważył, że do nowego aktu wykonawczego musiałyby być w

⁵⁶² Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

⁵⁶³ Informacja RPO za 2006 r., st r. 161.

⁵⁶⁴ RPO-373598-III/01 z 10 września 2009 r.

⁵⁶⁵ Pismo z 18 grudnia 2009 r.

⁵⁶⁶ Sygnatura akt S 4/09.

całości przeniesione dotychczasowe przepisy i to dokładnie w tym samym brzmieniu, ażeby nie narazić się na trudności interpretacyjne. Z tego względu, Minister uznaje za uzasadnione zachowanie mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów i informuje, że opinię tę podziela Prezes Rady Ministrów. Ponadto, Minister nie widzi podstaw prawnych do wydania rozporządzenia zawierającego przepisy określające zasady obliczania podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych repatriantów, gdyż repatrianci nie są traktowani w sposób dyskryminujący w dziedzinie obliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych.

3. Brak regulacji umożliwiającej rencistom osiąganie przychodów z pracy zarobkowej, które bez względu na ich wysokość nie podlegałyby zmniejszeniu ani zawieszeniu

Do Rzecznika wpływały skargi osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy, dotyczące braku regulacji umożliwiającej rencistom osiąganie przychodów z pracy zarobkowej, które bez względu na ich wysokość nie podlegałyby zmniejszeniu ani zawieszeniu. Regulację w tym zakresie zawierała ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W listopadzie 2008 r. Prezydent RP odmówił podpisania wyżej wymienionej ustawy i skierował do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie tej ustawy zarzucając m.in. że zniesienie instytucji zmniejszania albo zawieszania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy pozbawia rentę charakteru świadczenia kompensującego utratę lub ograniczenie zdolności zarobkowania. Zakwestionowana ustawa nie została ponownie uchwalona przez Sejm. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska, czy planowany jest powrót do przedmiotowej regulacji.

Minister poinformował⁵⁶⁸, że nadal obowiązują zasady zmniejszania i zawieszania wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy określone w art. 104-105 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W dniu 19 grudnia 2008 r. wpłynął do Marszałka Sejmu RP poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁶⁹, który dotyczy zniesienia przepisów ograniczających wypłatę świadczeń rentowych, przysługujących osobom niepełnosprawnym i osobom niezdolnym do pracy, z

⁵⁶⁷ RPO-609604-III/09 z 19 marca 2009 r.

⁵⁶⁸ Pismo z 20 kwietnia 2009 r.

⁵⁶⁹ Druk Sejmowy nr 1678.

powodu osiągania przychodów z pracy zarobkowej.

4. Odmowa przyznania, osobom ubiegającym się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, prawa do świadczenia ze względu na nie wykazanie 5-letniego okresu ubezpieczenia przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy

Do Rzecznika wpływały skargi od osób ubiegających się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, posiadających udowodniony odpowiednio długi okres ubezpieczenia (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn), którym organy rentowe odmówiły przyznania prawa do świadczenia ze względu na brak wykazania 5-letniego okresu ubezpieczenia przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy.

Sąd Najwyższy w uchwale⁵⁷⁰ składu 7 sędziów stwierdził, że renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który udowodnił okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety lub 25 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy (art. 57 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), bez potrzeby wykazywania przewidzianego w art. 58 ust. 2 tej ustawy pięcioletniego okresu składkowego i nieskładkowego przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Linia orzecznicza w przedmiotowej sprawie jest jednolita i zgodna z przyjętą przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale wykładnią przepisów ustawy emerytalnej. Nie zawsze jednak ubezpieczony korzysta z przysługującego prawa odwołania się od odmownej decyzji organu rentowego do sądu. Badając takie sprawy Rzecznik uzyskał ze strony organów rentowych oraz ZUS wyjaśnienia, że podmioty te nie respektują przyjętej przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale wykładni art. 57 ust. 2 ustawy emerytalnej uznając, że takie rozstrzygnięcie nie znajduje potwierdzenia w aktualnym stanie prawnym oraz że przyjęcie takiego stanowiska spotkało się z akceptacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rzecznik zwrócił się⁵⁷¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁷², że jego zdaniem, brak jest uzasadnienia do przychylenia się do postanowień uchwały Sądu Najwyższego z

⁵⁷⁰ Uchwała z 23 marca 2006 r., I UZP 5/05.

⁵⁷¹ RPO-606048-III/09 z 13 października 2009 r.

⁵⁷² Pismo z 29 października 2009 r.

dnia 23 marca 2006 r. i zalecenia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jej stosowania. Zgodnie z obecnym stanem prawnym każda osoba, która stała się niezdolna do pracy po ukończeniu 30 roku życia musi udowodnić, że w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy posiada przynajmniej 5-letni staż ubezpieczeniowy. Warunek ten musi spełnić zarówno osoba, która ma jedynie 5-letni, a więc minimalny wymagany okres, jak i ta, która ma 20 lub 25-letni staż ubezpieczeniowy. Taka konstrukcja przepisów gwarantuje, że renta z tytułu niezdolności do pracy nie straci swego ubezpieczeniowego charakteru. Obecnie trwają analizy zasadności nowelizacji przepisów w kierunku odstąpienia od stosowania przepisu art. 58 ust. ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec osób całkowicie niezdolnych do pracy, legitymujących się odpowiednio długim okresem ubezpieczenia. Złagodzenie przepisów w tym zakresie musiałoby jednak zapewnić utrzymanie związku prawa do renty z odpowiednio długim okresem opłacania składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

5. Ubezpieczenie emerytalno – rentowe rolników

a) Warunki nabywania prawa do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy

W 2009 r. do Rzecznika wpływały skargi od osób, które pomimo całkowitej i trwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym nie uzyskały prawa do renty, ponieważ ich niezdolność do pracy nie powstała w czasie trwania ubezpieczenia, ani w ciągu 18 miesięcy od jego ustania. Skarżący wskazywali, że warunek powstania niezdolności do pracy w okresie 18 miesięcy od dnia ustania ubezpieczenia niekiedy jest niemożliwy do spełnienia, np. gdy rolnik zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a nie został jeszcze objęty innym ubezpieczeniem. Warunki nabywania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy w systemach ubezpieczenia rolniczego i powszechnego są zbliżone. Różnią się jedynie brakiem w systemie rolniczym przepisu podobnego w treści do art. 57 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁵⁷³, dającego ubezpieczonemu o relatywnie długim stażu ubezpieczenia zwiększony zakres ochrony ubezpieczeniowej. Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania do systemu ubezpieczenia rolników. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁴ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o rozważenie możliwości stosownej zmiany przepisów ustawy o ubezpieczeniu

⁵⁷³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

⁵⁷⁴ RPO-606480-III/09 z 3 lutego 2009 r.

społecznym rolników⁵⁷⁵.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁷⁶ o prowadzeniu prac nad opracowaniem założeń do zmian legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników i poinformował o powołaniu Zespołu do Spraw Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Jednocześnie Minister podzielił pogląd Rzecznika, że osoby całkowicie niezdolne do pracy w gospodarstwie rolnym i legitymujące się długim stażem pracy, powinny przechodzić na renty w oparciu o mniej restrykcyjne warunki.

b) Przyspieszenie prac nad zreformowaniem systemu ubezpieczenia społecznego

W 2009 r. Rzecznik powrócił do sprawy związanej z przyspieszeniem prac nad zreformowaniem systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Skierowany do Sejmu w październiku 2008 roku rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵⁷⁷, zakładający podwyższenie składek pochodzących od rolników prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwach, których obszar użytków rolnych przekracza 50 ha przeliczeniowych, znajduje się w pierwszej fazie prac parlamentarnych. Zawarte w nim zmiany nie mają charakteru reformatorskiego, jednak ich wdrożenie stanowiłoby wyraźne potwierdzenie intencji przeprowadzenia głębokich przekształceń systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. Z informacji prasowych⁵⁷⁸ wynika ponadto, że rząd zamierza przygotować projekt reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników w ramach prac Komisji Trójstronnej. Jednocześnie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2008 r. został powołany Międzyresortowy Zespół ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Rzecznik wyraził obawę, iż dwutorowy charakter prac rządu w tej dziedzinie może okazać się mało efektywny. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac zmierzających do utworzenia systemu, umożliwiającego w dalszej perspektywie nową konstrukcję systemu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników, opartą na kryterium faktycznie osiągniętych dochodów z tytułu prowadzonej działalności rolniczej.

Rzecznik podkreślił pilną potrzebę podjęcia prac nad ewidencjonowaniem dochodów rolników, zarówno dla celów ubezpieczenia społecznego, jak i

⁵⁷⁵ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.).

⁵⁷⁶ Pismo z 17 lutego 2009 r.

⁵⁷⁷ Druk nr 1185.

⁵⁷⁸ „Gazeta Prawna” z 19 stycznia 2008 r.

⁵⁷⁹ RPO-576421-III/07 z 16 lutego 2009 r.

ubezpieczenia zdrowotnego.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸⁰ Rzecznika, że Międzyresortowy Zespół ds. Reformy Ubezpieczenia Społecznego Rolników wypracował wstępny projekt rozwiązań w zakresie funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników. Przygotowane rozwiązania zostały poddane procesowi konsultacji i uzupełnień przez członków Zespołu. Wstępne zakończenie prac Zespołu było planowane na przełomie II i III kwartału 2009 roku.

Informacje o stanie prac nad reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników zostały przekazane⁵⁸¹ przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który poinformował o zmianach wprowadzonych z dniem 1 października 2009 r. (uzależnienie wysokości składki od powierzchni upraw) oraz o kontynuowaniu prac przez Międzyresortowy Zespół ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

c) Przepisy uniemożliwiające rolnikom doliczenie do emerytury rolniczej pozarolniczych okresów ubezpieczenia społecznego

W 2009 r. Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące zmian w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wskutek zmian wprowadzonych w art. 20 i 21 powyższej ustawy, rolnicy urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r. przy ustalaniu prawa do emerytury (renty) nie będą mogli doliczać także pozarolniczych okresów ubezpieczenia społecznego (okresy zatrudnienia, działalności gospodarczej, zasadniczej służby wojskowej). Oznacza to, że osoby zamierzające obecnie skorzystać z prawa do emerytury muszą udowodnić wyłącznie okresy rolnicze wynoszące co najmniej 100 kwartałów, lub w przypadku ubiegania się o emeryturę wcześniejszą - co najmniej 120 kwartałów. W tej sytuacji począwszy od dnia 8 stycznia 2009 r. osoby, które w stażu ubezpieczeniowym posiadają zarówno okresy rolniczego ubezpieczenia rolniczego oraz ubezpieczenia poza rolnictwem i w związku z tym nie posiadają minimalnego stażu ubezpieczenia rolniczego nie nabędą prawa do emerytury rolniczej.

Zdaniem Rzecznika rozwiązania zawarte w art. 20 i 21 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wymagają pilnej korekty. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁸² do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸³ Rzecznika, że zgodnie z przepisami

⁵⁸⁰ Pismo z 12 marca 2009 r.

⁵⁸¹ Pismo z 30 października 2009 r., RPO-629216-I/09.

⁵⁸² RPO-611204-III/09 z 19 marca 2009 r.

⁵⁸³ Pismo z 16 kwietnia 2009 r.

wprowadzonymi ustawą o emeryturach kapitałowych⁵⁸⁴ rolnik „dwuzawodowiec” będzie miał zawsze prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, do emerytury ze środków zgromadzonych w Otwartym Funduszu Emerytalnym, a także do części składkowej świadczenia emerytalnego rolniczego stanowiącej część ubezpieczeniową. Natomiast, jeżeli w okresie aktywności zawodowej to działalność rolnicza w gospodarstwie rolnym była głównym źródłem utrzymania rolnika, tj. posiada on okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników wymagany do uzyskania emerytury rolniczej (25 lat) będzie miał prawo do emerytury rolniczej (którą wypłacać będzie KRUS) niezależnie od świadczeń emerytalnych wypłacanych mu przez ZUS (z FUS i z OFE). Każda z instytucji: ZUS i KRUS świadczenia emerytalne będzie wypłacać niezależnie. Zdaniem Ministra przyjęte rozwiązania są znacznie korzystniejsze od dotychczasowych.

Tymczasem z kierowanych do Rzecznika skarg nie wynikało, aby nowe rozwiązania spełniały oczekiwania rolników. Przede wszystkim podnoszona była kwestia ograniczenia w stosunku do osób urodzonych po 1948 r. dostępności do emerytur rolniczych w sytuacji nie przepracowania w rolnictwie 25 lat (emerytura zwykła) lub 30 lat (emerytura wcześniejsza). Kolejna grupa skarg pochodziła od osób, które w najbliższych latach zamierzały skorzystać z wcześniejszych emerytur rolniczych z racji osiągnięcia wieku 60 lat (w przypadku mężczyzn). Jeżeli nie mogą wykazać się 30-letnim okresem ubezpieczenia rolniczego, to zmuszeni będą pracować do osiągnięcia wieku 65 lat. Wreszcie w skargach podnoszony był problem braku odpowiedniego okresu przejściowego, umożliwiającego zainteresowanym dostosowanie swojej sytuacji życiowej do zmienionego stanu prawnego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister poinformował⁵⁸⁶, że uzasadnienie Ministra Rolnictwa dla konieczności zmian zasad nabywania emerytury rolniczej dla osób urodzonych po 1948 roku uważa za trafne. Rozwiązanie przyjęte w art. 20 i 21 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu nadanym w art. 33 ustawy o emeryturach kapitałowych realizuje zasadniczy cel reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce, bowiem zachęca do wydłużenia aktywności zawodowej osób starszych i opłacania składek emerytalnych - co w przyszłości wpłynie na wysokość świadczeń. Przyjęte dla urodzonych po 1948 roku tzw.

⁵⁸⁴ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 1507).

⁵⁸⁵ RPO-611204-III/09 z 23 lipca 2009 r.

⁵⁸⁶ Pismo z 24 sierpnia 2009 r.

„dwuzawodowców” zasady wymierzania świadczeń emerytalnych są w gruncie rzeczy korzystniejsze niż rozwiązania przyjęte dla osób urodzonych przed 1949 rokiem.

d) Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby prowadzące równolegle działalność gospodarczą

Ustawą z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁸⁷, od 24 sierpnia 2005 r. zostały dokonane zmiany dotyczące warunków, jakie muszą być spełnione do pozostania w ubezpieczeniu rolniczym przy równoczesnym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności. Do Rzecznika wpływały skargi wskazujące na możliwość dyskryminacji osób, które z racji prowadzenia działalności gospodarczej mają obowiązek ubezpieczenia w ZUS. W uprzywilejowanej sytuacji znajdują się osoby, które z racji posiadania gospodarstwa rolnego przy prowadzeniu działalności gospodarczej płacą zdecydowanie niższe składki niż pozostałe osoby prowadzące działalność gospodarczą. Ponadto osoby takie płacą także miesięczną składkę na ubezpieczenie zdrowotne, podczas gdy składkę na ubezpieczenie zdrowotne za rolników prowadzących równolegle działalność gospodarczą i rolniczą opłaca się z budżetu państwa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁸ do Ministra – Członka Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie informacji, jakie jest stanowisko Międzyresortowego Zespołu ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników wobec przedstawionej powyżej kwestii.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁸⁹, że podniesiona przez Rzecznika kwestia była przedmiotem dyskusji w Zespole ds. Reformy Systemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Zespół widzi konieczność uzależnienia wysokości składki standardowego lub rzeczywistego dochodu z działalności rolniczej a także z tytułu dodatkowej działalności pozarolniczej osób kontynuujących ubezpieczenie w KRUS. Przewiduje się, że obciążenie składkami z tytułu tej dodatkowej działalności uzależnione byłoby od jej rozmiaru a nie – jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym – ryczałtowo.

6. Emerytury górnicze (608562)

Rzecznik przystąpił do analizy konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

⁵⁸⁷ Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 150, poz. 1248).

⁵⁸⁸ RPO-578801-III/09 z 15 kwietnia 2009 r.

⁵⁸⁹ Pismo z 29 czerwca 2009 r.

Spółecznych, regulujących emerytury górnicze. Zdaniem Rzecznika, również w kontekście wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczących celów ustawodawcy leżących u podstaw reformy systemu emerytalnego, utrzymanie odrębnego systemu emerytalnego górników może budzić wątpliwości z punktu widzenia równego i sprawiedliwego dostępu do zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to w szczególności korzystania przez górników z preferencyjnych zasad przechodzenia na emeryturę mimo ponoszenia takich samych ciężarów na koszty funkcjonowania systemu emerytalnego, jak pozostałe grupy ubezpieczonych objętych zreformowanym systemem powszechnym.

Rzecznikowi znane są okoliczności uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela⁵⁹⁰, a także racje społeczne uzasadniające jej przyjęcie. Tym niemniej stan finansów publicznych oraz wydolność funduszu emerytalnego wynikająca z długoterminowej prognozy wpływów i wydatków wskazuje na potrzebę ponownej analizy możliwości utrzymania tej regulacji prawnej. Dotyczy to także systemu zaopatrzenia służb mundurowych oraz ubezpieczenia społecznego rolników, dotychczas nie objętych działaniami reformatorskimi. Rzecznik zwrócił się⁵⁹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, oraz informacji dotyczących kosztów utrzymania dotychczasowych regulacji systemu emerytalnego górników w warunkach kryzysu finansów publicznych i konieczności poszukiwania oszczędności w wydatkach, dotyczących także sfery socjalnej.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁹² Rzecznika, że nie są planowane działania mające na celu zmianę istniejących regulacji.

7. Zasiłek pogrzebowy

W 2009 r. Rzecznik był adresatem skarg dotyczących problemów z uzyskaniem zasiłku pogrzebowego. Art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁹³ stanowi, że prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa w razie niezgłoszenia wniosku o jego przyznanie w okresie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje. W sytuacjach nietypowych, np. zaginięcia członka rodziny, śmierci za granicą osoby pochodzenia polskiego o nieustalonych personaliach, brzmienie tego przepisu generuje występowanie istotnych problemów. Rzecznik postuluje

⁵⁹⁰ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1397).

⁵⁹¹ RPO-608562-III/09 z 14 sierpnia 2009 r.

⁵⁹² Pismo z 28 września 2009 r.

⁵⁹³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

wprowadzenie do ustawy przepisu, który będzie dawał uprawnienia do zasiłku pogrzebowego w przypadkach braku możliwości zgłoszenia wniosku o to świadczenie w terminie roku od daty zgonu z powodu późniejszego odnalezienia zwłok lub zidentyfikowania osoby zmarłej. Rozwiązanie tego problemu zostało zawarte w poselskiej inicjatywie⁵⁹⁴ nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁵ do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z prośbą o możliwie szybkie podjęcie prac nad tą nowelizacją art.81 powyższej ustawy.

Przewodniczący poinformował⁵⁹⁶, że kwestie poruszone przez Rzecznika były przedmiotem prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Przyjęte rozwiązania mają na celu zlikwidowanie opisanego problemu.

Z dniem 22 maja 2009 r., został zmieniony art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁵⁹⁷. Zgodnie z nowym brzmieniem (art. 81 ust. 2), jeżeli zgłoszenie wniosku o zasiłek pogrzebowy nie było możliwe w terminie 12 miesięcy od dnia śmierci, z powodu późniejszego odnalezienia zwłok lub zidentyfikowania osoby zmarłej, prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa po upływie 12 miesięcy od daty sporządzenia aktu zgonu.

8. Potrzeba dokonania zmian w systemie otwartych funduszy emerytalnych

Rzecznik z niepokojem przyjął informacje o wysokości pierwszych emerytur z II filara nowego systemu emerytalnego. Z obowiązujących zasad funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych wynika, że ryzyko ich działalności obciąża wyłącznie przyszłego emeryta. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest więc przeprowadzenie zmian w emerytalnym systemie kapitałowym w kierunku rozłożenia ryzyka na wszystkie podmioty nowego systemu emerytalnego. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o planowanych działaniach zmierzających do poprawy bezpieczeństwa uczestników otwartych funduszy emerytalnych oraz przewidywanym harmonogramie ich realizacji.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁹⁹ Rzecznika, że w dniu 31 marca 2009 r. został skierowany do Sejmu rządowy projekt⁶⁰⁰ ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych

⁵⁹⁴ Druk sejmowy nr 1454.

⁵⁹⁵ RPO-604661-III/08 z 3 lutego 2009 r.

⁵⁹⁶ Pismo z 20 lutego 2009 r.

⁵⁹⁷ Ustawa z 3 kwietnia 2009 r., o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. Nr 69, poz. 596).

⁵⁹⁸ RPO-611056-III/09 z 18 marca 2009 r.

⁵⁹⁹ Pismo z 6 kwietnia 2009 r.

⁶⁰⁰ Druk sejmowy nr 1830.

ustaw, dotyczących obniżenia dochodów powszechnych towarzystw emerytalnych z tytułu opłaty od składki i wynagrodzenia za zarządzanie. Jednocześnie kontynuowane będą prace grupy roboczej zajmującej się przygotowaniem założeń do dalszych prac legislacyjnych w zakresie m.in. utworzenia funduszy emerytalnych o różnym poziomie ryzyka.

Projektowana zmiana została uchwalona w dniu 26 czerwca 2009 r.⁶⁰¹

9. Projekt przekazywania świadczeń emerytalno - rentowych wyłącznie na konto bankowe, bez pośrednictwa poczty

Na podstawie artykułu⁶⁰² prasowego Rzecznik podjął sprawę projektu przekazywania świadczeń emerytalno - rentowych na konto bankowe, bez pośrednictwa poczty, który wpłynął do Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej. Z inicjatywą tej zmiany wystąpił Związek Banków Polskich. Według projektu, nowe przepisy mają już obowiązywać od stycznia 2010 r. Obecnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonuje wypłaty świadczeń emerytalno - rentowych zgodnie z zapisami art. 130 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który stanowi, że „Świadczenia wypłaca się osobom uprawnionym, za pośrednictwem osób prawnych prowadzących działalność w zakresie doręczania świadczeń, albo na wniosek tej osoby na jej rachunek w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej”. W związku z tym ZUS podpisał stosowne umowy z Poczta Polska, które umożliwiają przekazywanie świadczeń na rachunek bankowy, jak również bezpośrednio do świadczeniobiorcy za pośrednictwem listonoszy. Mając na uwadze potrzebę społeczną spowodowaną w szczególności strukturą wiekową świadczeniobiorców, zdaniem Rzecznika należy zachować w tym zakresie regulacje prawne, które pozwalają dostarczać uprawnionym świadczenia emerytalno - rentowe również w formie gotówkowej. Pismem Rzecznik zwrócił się⁶⁰³ o zajęcie stanowiska w tej sprawie do Prezesa ZUS.

W odpowiedzi Prezes ZUS zapewnił⁶⁰⁴ Rzecznika, że mając na uwadze potrzebę społeczną oraz znając strukturę wiekową świadczeniobiorców, Zakład będzie dążył do zachowania rozwiązania, które pozwala dostarczać uprawnionym świadczenia emerytalno-rentowe w formie gotówkowej. Ponadto,

601 Ustawa z 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 1048).

602 „Polska” z 20 maja 2009 r., *Emeryci z Łodzi nie chcą kart. do bankomatu.*

603 RPO-619439-III/09 z 27 maja 2009 r.

604 Pismo z 10 czerwca 2009 r.

z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁵ także do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁶ Rzecznika, że Komisja zajmowała się projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2009 r. W trakcie obrad Komisja uzyskała informację od przedstawiciela Związku Banków Polskich, iż trwają prace rządowe nad pakietem ustaw wchodzących w skład programu rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2009-2013. W związku z powyższym Komisja postanowiła zawiesić procedowanie nad ww. projektem.

10. Dopłaty do emerytur ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej

Przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy budżetowej na 2010 rok przewiduje dopłatę do przyszłorocznych emerytur ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej. Fundusz ten został utworzony na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁰⁷ celem gromadzenia i pomnażania środków finansowych przeznaczonych na uzupełnianie niedoborów funduszu emerytalnego wynikających z przyczyn demograficznych. Niezwykle niepokojące jest, w obliczu prognoz demograficznych i występujących w praktyce trudności z zachowaniem właściwej dynamiki budowy Funduszu, proponowane przez Rząd tak rychłe sięgnięcie do tego „wentyla bezpieczeństwa” systemu emerytalnego. Środki odkładane na Fundusz miały być polisą dla starzejącego się społeczeństwa. Rzecznik podkreślił, iż wielkim wyzwaniem dla systemu finansów publicznych będzie rozwiązanie problemów będących wynikiem nieuchronnej zmiany relacji między liczbą ludności w wieku przed i poprodukcyjnym w nadchodzących dwóch dekadach. Jednocześnie wyraził zaniepokojenie prognozowaną wielkością deficytu środków na świadczenia emerytalno-rentowe. Trudna sytuacja finansów publicznych zobowiązuje do podjęcia reform systemowych, które w przyszłości będą mogły przynieść pozytywne skutki społeczne. Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁹ Rzecznika, że na uzupełnienie niedoboru Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2010 r. zostanie przeznaczona

⁶⁰⁵ RPO-619439-III/09 z 16 lipca 2009 r.

⁶⁰⁶ Pismo z 9 września 2009 r.

⁶⁰⁷ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.).

⁶⁰⁸ RPO-629216-I/09 z 5 października 2009 r.

⁶⁰⁹ Pismo z 30 października 2009 r.

część środków z prywatyzacji, które wpłyną do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Nie zostaną w żaden sposób naruszone środki Funduszu Rezerwy Demograficznej, które pochodzą z części składki emerytalnej przekazywanej do Funduszu. Na istotny wzrost wydatków FUS na emerytury i renty w 2010 r. w relacji do 2008 r. ma wpływ nie tylko przeprowadzona waloryzacja, ale także znaczący przyrost liczby wypłacanych emerytur z FUS. Na przewidywany wysoki deficyt FUS w 2010 r. wpłynie dodatkowo trudna sytuacja makroekonomiczna w 2010 r. W przypadku ukształtowania się przychodów i wydatków FUS na poziomie odmiennym od zakładanego, FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje, w granicach określonych w ustawie budżetowej. Dodatkowym źródłem zabezpieczenia wypłat świadczeń emerytalno-rentowych, gwarantującym utrzymanie płynności FUS, jest możliwość zaciągania przez FUS kredytów bankowych. Każdorazowe podpisanie umowy kredytowej poprzedzone jest uzyskaniem stosownej zgody Ministra Finansów. Zakład Ubezpieczeń Społecznych na bieżąco monitoruje płynność finansową FUS.

11. Przedłużające się postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń ze zreformowanego systemu emerytalnego

W związku ze skargami na przedłużające się postępowanie w sprawach o przyznanie świadczeń ze zreformowanego systemu emerytalnego, Rzecznik wystąpił w dniu 13 października 2009 r. do Prezesa ZUS. Otrzymana odpowiedź jedynie pogłębiła wątpliwości Rzecznika, bowiem wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymieniono m.in. konieczność przeprowadzenia, w przypadku stwierdzenia rozbieżności, postępowania wyjaśniającego, dotyczącego przebiegu zatrudnienia i wysokości osiąganych przez ubezpieczonego zarobków, a także sprawdzenia zapisów na koncie ubezpieczonego i analizy dokumentacji wydanej przez pracodawcę do celów ustalenia emerytury. Tymczasem, zgodnie z art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przypadające po dniu wejścia w życie ustawy emerytalnej okresy składowe, okresy nieskładowe oraz dane o podstawie wymiaru składek i wysokości wpłaconych składek podlegają uwzględnieniu na podstawie informacji zarejestrowanych na koncie ubezpieczonego. Brak rozporządzenia, o którym mowa w art. 117 ust. 5 ustawy emerytalnej powoduje, że organ rentowy w sposób całkowicie dowolny postępuje przy określaniu rodzaju dowodów niezbędnych do ustalenia prawa i wysokości świadczeń w przypadkach, gdy konto ubezpieczonego nie zawiera tych informacji. W związku

z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶¹⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶¹¹, że podstawową przyczyną przedłużającego się postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń, było stopniowe wdrażanie oprogramowania. Minister zapewnił, że problem ten jest monitorowany i podejmowane są działania, których celem jest zniwelowanie negatywnych skutków przedłużającego się postępowania dla świadczeniobiorców (wydawane są decyzje przyznające emeryturę w kwocie zaliczkowej). Minister nie podzielił przekonania Rzecznika, że powodem niewłaściwych działań ZUS jest brak rozporządzenia wykonawczego, o którym mowa w art. 117 ust. 5 ustawy emerytalnej, jednakże poinformował, że zostały podjęte prace nad projektem tego rozporządzenia.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Zasady kontynuowania dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno – rentowych

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o projekcie zmian do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶¹², na mocy których zniesiony zostanie 30-dniowy termin na zgłoszenie wniosku o kontynuowanie ubezpieczeń. Zwrócił jednak uwagę na przypadek skarżącego, który złożył wniosek o objęcie ubezpieczeniem dobrowolnie kontynuowanym w dniu 21 września 2001 r., po ustaniu obowiązkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych z dniem 20 sierpnia 2001 r. Skarżący opłacał należne składki w okresie od złożenia wniosku do września 2004 r. i otrzymywał informacje o składkach zaewidencjonowanych na indywidualnym koncie w ZUS. W grudniu 2007 r. zainteresowany zwrócił się do oddziału ZUS o informacje na temat przebiegu ubezpieczenia i dopiero wówczas został poinformowany, że okres ubezpieczenia dobrowolnie kontynuowanego nie może być uwzględniony z powodu przekroczenia 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem. Rzecznik zwrócił się⁶¹³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozpatrzenie możliwości takiego sformułowania nowych przepisów, aby osoby będące w sytuacji skarżącego miały uwzględniony okres opłacania składek na ubezpieczenie dobrowolnie kontynuowane przy ustalaniu stażu emerytalno-rentowego.

⁶¹⁰ RPO-629149-III/2009 r. z 12 listopada 2009 r.

⁶¹¹ Pismo z 11 stycznia 2010 r.

⁶¹² Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.).

⁶¹³ RPO-596138-III/08 z 13 stycznia 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹⁴ Rzecznika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy Prawo bankowe, zakładający m.in. umożliwienie osobom nie mającym innego tytułu do ubezpieczeń emerytalno-rentowych przystąpienie do ubezpieczeń na zasadzie dobrowolnego kontynuowania w dowolnie wybranym terminie, został w dniu 24 lutego 2009 r. przyjęty przez Radę Ministrów. Projekt ten uchyla przepis ograniczający możliwość złożenia skutecznego wniosku o dobrowolne kontynuowanie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych do 30 dni od daty ustania obowiązkowych ubezpieczeń.

Omawiana zmiana art. 36 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych weszła w życie z dniem 1 września 2009 r.⁶¹⁵.

2. Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w okresie 1 stycznia - 29 grudnia 1999 r. przez osoby przebywające na urloпах górniczych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy do służby wstąpili przed 1 stycznia 1999 r.

W 2009 r. Rzecznik poruszył problem konieczności opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w okresie 1 stycznia – 29 grudnia 1999 r. przez osoby przebywające na urloпах górniczych. Podobna sytuacja dotyczy funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 1 stycznia 1999 r., natomiast w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 29 grudnia 1999 r. prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą. Podobnie jak wobec osób przebywających na urloпах górniczych, również tej grupie ubezpieczonych uporządkowano zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym dopiero ustawą o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁶¹⁶.

Według nowych rozwiązań osoby pobierające zasiłki socjalne i świadczenia socjalne, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów (np. działalności gospodarczej), są obejmowane ubezpieczeniami tylko z tytułu pobierania świadczenia socjalnego lub zasiłku socjalnego. ZUS żąda od tej grupy ubezpieczonych zapłaty zaległych składek wraz z odsetkami za 1999 r. Rzecznik wystąpił⁶¹⁷ w 2000 r. do Prezesa ZUS z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości odstąpienia od żądania zapłaty składek za 1999 r., jednak problem ten dotychczas

⁶¹⁴ Pismo z 25 lutego 2009 r.

⁶¹⁵ Dz.U. Nr 71 poz. 609.

⁶¹⁶ Ustawa z 23 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1256).

⁶¹⁷ RPO-332233-III/00 z 14 lutego 2000 r.

nie został rozwiązany. Rzecznik zwrócił się⁶¹⁸ do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z prośbą o rozważenie możliwości ustawowego rozwiązania zasygnalizowanych problemów.

W dniu 24 kwietnia 2009 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe, która nie zawiera rozwiązań dotyczących dwóch grup przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika.

3. Spłata należności z tytułu składek osób, które pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły jednocześnie działalność gospodarczą

Problem opłacania składek emerytalnych i rentowych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez kobiety przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego był wielokrotnie przedmiotem działań podejmowanych przez Rzecznika. Dopiero jednak uchwała⁶¹⁹ Sądu Najwyższego rozstrzygnęła jednoznacznie kwestię obowiązku ubezpieczeń społecznych osób, które pobierając zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywając na urlopie wychowawczym prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą. ZUS podjął inicjatywę umorzenia omawianej grupy osób odsetek od należności z tytułu składek, pod warunkiem zapłacenia należności głównej do dnia wyznaczonego przez organ rentowy. Działania te obejmują okres od stycznia 1999 r. do maja 2001 r. Kontynuując działania w powyższej kwestii w grudniu 2008 r. Rzecznik zwrócił się⁶²⁰ do Prezesa ZUS o objęcie korzystnymi zasadami w zakresie spłaty należności z tytułu składek również tych osób, które pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą w okresie do podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy z dnia 23 maja 2006 r. W odpowiedzi ZUS poinformował, iż nie ma podstaw prawnych do podjęcia działań postulowanych przez Rzecznika. W tej sytuacji spełnienie postulatów omawianej grupy osób (umorzenie należności z tytułu składek wraz z odsetkami) wiąże się z koniecznością przeprowadzenia zmian ustawowych. Projekt⁶²¹ zmian do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych został przygotowany przez grupę posłów. Ponadto do Sejmu został skierowany projekt

⁶¹⁸ RPO-575928-III/07 z 30 marca 2009 r.

⁶¹⁹ Uchwała z 23 maja 2006 r., sygn. III UZP 2/06, OSN ZU 2007/1-2/20.

⁶²⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 231.

⁶²¹ Druk nr 1679.

rządowy dotyczący tego problemu. Rzecznik zwrócił się⁶²² do Marszałka Sejmu z prośbą o pilne zakończenie prac nad stosownymi regulacjami ustawowymi, polegającymi w szczególności na umorzeniu tej grupy osób należności z tytułu nieopłaconych składek emerytalnych i rentowych.

W kwietniu 2009 r. Rzecznik z zadowoleniem przyjął ustawowe uregulowanie powyższego problemu. Z obowiązku opłacenia składek z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej (współpracy przy działalności) zwolnione zostały, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe⁶²³, zarówno osoby pobierające zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, które składek nie opłaciły, jak i osoby, które dokonały wpłaty. Odmienne natomiast została uregulowana sytuacja prawna osób, które prowadziły działalność pozarolniczą (współpracowały przy tej działalności) przebywając jednocześnie na urlopach wychowawczych. Osobom, które nie opłaciły należnych z tytułu prowadzenia działalności składek, kwoty te zostaną umorzone w całości lub w części, natomiast osoby, które opłaciły należne składki, nie mają możliwości ich odzyskania. W ocenie Rzecznika takie zróżnicowanie, które ponadto promuje osoby nie wywiązujące się z ustawowego obowiązku opłacania składek, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości. Rzecznik zwrócił się⁶²⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶²⁵ Rzecznika, że osoby, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy przebywały na urlopach wychowawczych i prowadziły w tym czasie pozarolniczą działalność lub inną działalność zarobkową, zobowiązane były opłacić należność główną, natomiast umorzeniu podlegać miały należne odsetki. W odpowiedzi nie zgodzono się z poglądem wyrażonym w wystąpieniu Rzecznika, iż treść przepisu art. 4 powołanej ustawy może budzić wątpliwości co do jego konstytucyjności z punktu widzenia przestrzegania zasady równości. Konsekwencją opłacenia składek jest potraktowanie okresu, za który zostały opłacone jako okresu ubezpieczenia, co ma istotne znaczenie w przypadku ubiegania się o świadczenia emerytalne i rentowe. Osoby, które nie opłaciły składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzonej działalności w okresie przebywania na urlopie wychowawczym i złożą wnioszek o umorzenie tych należności, będą miały

⁶²² RPO-603732-III/08 z 16 marca 2009 r.

⁶²³ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 609).

⁶²⁴ RPO-619531-III/09 z 2 czerwca 2009 r.

⁶²⁵ Pismo z 12 czerwca 2009 r.

przerwę w ubezpieczeniu, która może przynieść negatywne skutki w przypadku ubiegania się o świadczenie emerytalne lub rentowe.

4. Problemy związane ze zmianą otwartego funduszu emerytalnego

Po analizie artykułu prasowego⁶²⁶, w którym przedstawiono problemy związane ze zmianą otwartego funduszu emerytalnego, Rzecznik wystąpił do Dyrektora Departamentu Emerytalnego Nadzoru Normatywnego Komisji Nadzoru Finansowego o przedstawienie informacji na temat skali opisanego w artykule zjawiska oraz działaniach podejmowanych przez Komisję w tym zakresie. W odpowiedzi poinformowano, że na działalność akwizycyjną na rzecz otwartych funduszy emerytalnych wpływa do Komisji Nadzoru Finansowego znaczna liczba skarg. W tej sytuacji KNF dostrzega potrzebę podjęcia działań przeciwdziałających nieprawidłowościom związanym ze wzmożoną akwizycją na rynku funduszy emerytalnych. W tym celu organ nadzoru przygotował propozycje kompleksowych zmian w zakresie wykonywania działalności akwizycyjnej na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. W ocenie KNF konsekwencją tych zmian powinna być, między innymi, racjonalizacja decyzji o zmianie funduszu oraz wyeliminowanie patologii na rynku akwizycyjnym. Rzecznik zwrócił się⁶²⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister potwierdził⁶²⁸ występowanie opisanych w przywołanym przez Rzecznika artykule prasowym problemów związanych ze zmianą otwartego funduszu emerytalnego. Jednocześnie wyjaśnił, że resort pracy i polityki społecznej prowadzi prace nad założeniami nowelizacji przepisów o funduszach emerytalnych, w szczególności dotyczącymi akwizycji do otwartych funduszy emerytalnych. Jest to materia szczególnie delikatna, a zarazem bardzo istotna dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji na rynku otwartych funduszy emerytalnych. Dlatego też prace nad założeniami do ustawy przeciągają się.

C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. Zróżnicowanie prawa ubezpieczonych do zasiłku opiekuńczego

W skargach kierowanych do Rzecznika, a także wnioskach ekspertów i organizacji społecznych dominowało oczekiwanie dotyczące zrównania

⁶²⁶ „Gazeta Wyborcza” z 14 kwietnia 2009 r., *W kleszczach OFerty*.

⁶²⁷ RPO-614867-III/09 z 17 czerwca 2009 r.

⁶²⁸ Pismo z 28 sierpnia 2009 r.

uprawnień pracowniczych z uprawnieniami osób nie posiadających statusu pracowniczego w zakresie prawa do urlopu wychowawczego, do świadczeń rodzinnych oraz opłacania przez budżet państwa składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie korzystania z takiego urlopu. Pozbawienie osób samozatrudniających się możliwości uzyskania prawa do urlopu wychowawczego oraz świadczeń wypłacanych z systemu świadczeń rodzinnych i ubezpieczeń społecznych może być uznane za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz za noszące cechy nieuzasadnionej dyskryminacji.

Rozważenia wymaga także wsparcie osób nieczynnych zawodowo, np. studentów, wychowujących małe dzieci, w szczególności poprzez pokrywanie ze środków budżetu państwa kosztów ich ubezpieczenia społecznego i przyznania im uprawnień do świadczeń pieniężnych w okresie sprawowania opieki nad małym dzieckiem, w związku z pogorszeniem sytuacji materialnej. Rzecznik zwrócił się⁶²⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości zrealizowania przedstawionych propozycji.

W odpowiedzi poinformowano⁶³⁰ Rzecznika, że rozwiązanie według, którego budżet państwa ponosiłby ewentualne koszty ubezpieczenia społecznego studentów wychowujących małe dzieci byłoby sprzeczne z zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Od 1 stycznia 1999 r. system ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadach kapitałowych, co oznacza, że wypłacane świadczenia uzależnione są od wysokości składek wpłaconych uprzednio przez ubezpieczonego.

W obecnym stanie prawnym prawo do urlopu wychowawczego przysługuje jedynie pracownikom, tj. osobom zatrudnionym w ramach stosunku pracy. Osoby świadczące pracę w ramach własnej działalności gospodarczej są niezależne, jeśli chodzi o możliwość zorganizowania pracy w sposób dający pogodzić się ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem. Ponadto, pracodawcy, który udzielił urlopu wychowawczego przysługuje uprawnienie kontrolne w zakresie wykorzystywania przez pracownika tego urlopu zgodnie z celem, jakiemu służy. Zasada ta nie miałaby oczywiście zastosowania do osób prowadzących własną działalność gospodarczą. W odpowiedzi poinformowano również o podjęciu prac nad regulacją umożliwiającą zawieszenie wykonywania działalności w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem.

2. Zasady wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu

⁶²⁹ RPO-528550-III/06 z 24 marca 2009 r.

⁶³⁰ Pismo z 7 maja 2009 r.

choroby

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które ukończyły 50 lat i od dnia 1 lutego 2009 r. zostały objęte nowymi zasadami wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby. Zgodnie z treścią zmienionego art. 92 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy, w przypadku pracowników w wieku powyżej 50 lat, pierwsze 14 dni niezdolności do pracy wskutek choroby opłaca pracodawca w formie wynagrodzenia, natomiast od 15 dnia niezdolności do pracy przysługuje zasiłek chorobowy, finansowany z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wprowadzona zmiana, która ma przyczynić się do obniżenia kosztów zatrudniania pracowników po 50 roku życia, poprawiając ich sytuację na rynku pracy, niesie dalsze konsekwencje. Zgodnie z art. 11 ust. 1a ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁶³¹, miesięczny zasiłek chorobowy za okres pobytu w szpitalu wynosi 70% podstawy wymiaru zasiłku. Oznacza to, że przebywający w szpitalu pracownik, który ukończył 50 lat, otrzyma świadczenie na poziomie 70 % podstawy wymiaru od 15 dnia niezdolności do pracy, natomiast przebywający w szpitalu pracownik, który nie ukończył 50 lat, obniżone do 70% świadczenie otrzyma dopiero od 34 dnia niezdolności do pracy. Skarżący podnoszą, że takie rozwiązanie jest dyskryminujące ze względu na wiek i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne. Rzecznik zwrócił się⁶³² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister uwzględniając stanowisko Rzecznika poinformował⁶³³, że podjęto prace nad założeniami rozwiązań legislacyjnych zmierzających do zrównania poziomu wypłat zasiłków chorobowych za okres pobytu w szpitalu dla ogółu ubezpieczonych.

3. Wstrzymanie przyjęć osób potrzebujących opieki całodobowej w wielu domach pomocy społecznej

Na podstawie artykułu prasowego⁶³⁴ Rzecznik podjął sprawę wstrzymania przyjęć do domów pomocy społecznej. Do 2010 r. domy pomocy społecznej powinny przeprowadzić programy naprawcze i spełnić standardy dotyczące norm zatrudnienia, określone przez przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej⁶³⁵. Domy, które nie spełniły

⁶³¹ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 z późn. zm.).

⁶³² RPO-615907-III/09 z 6 maja 2009 r.

⁶³³ Pismo z 22 września 2009 r.

⁶³⁴ „Gazeta Wyborcza” z 1 czerwca 2009 r., *Domy pomocy społecznej – nie przyjmujemy*.

⁶³⁵ Rozporządzenie z 19 października 2005 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1837).

powyższych standardów, jak wynikało z treści artykułu, nie mogą przyjmować osób, którym decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydano po 1 stycznia 2009 r. Wzrasta liczba osób oczekujących i wydłuża się okres oczekiwania, mimo wolnych miejsc w tych placówkach. Z treści artykułu wynikało, że problem ten dotyczy domów pomocy społecznej w wielu województwach i jest znany Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶³⁶ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił⁶³⁷, że proces standaryzacji domów pomocy społecznych rozpoczął się w połowie lat dziewięćdziesiątych i miał zakończyć się do grudnia 2006 r., jednak został wydłużony do końca 2010 r. Konstrukcja przepisów przejściowych ma jednak za zadanie mobilizowanie samorządów w taki sposób aby jak najszybciej kończyły programy naprawcze a nie zwlekały do końca 2010 roku, czemu ma służyć zakaz kierowania nowych mieszkańców do domów substandardowych. Standardy określają wymogi minimalne w zakresie warunków bytowych, jakie musi spełnić obiekt oraz zakres i sposób sprawowanej opieki oparty o indywidualny plan wspierania dla każdego mieszkańca.

4. Wadliwe upoważnienie w ustawie o pomocy społecznej dotyczące wsparcia rodzin zastępczych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁶³⁸ Rzecznika dotyczący niezgodności art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej z art. 92 ust. 1 Konstytucji i orzekł⁶³⁹, że art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z Konstytucją rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niedopuszczalne jest takie sformułowanie, które w istocie

⁶³⁶ RPO-621010-III/09 z 17 czerwca 2009 r.

⁶³⁷ Pismo z 10 lipca 2009 r.

⁶³⁸ Informacja RPO za 2008 r., str. 293-294.

⁶³⁹ Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08.

upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowa regulacja do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Trybunał stwierdził, że ustawodawca prawidłowo określił organ upoważniony do wydania rozporządzenia, wskazał również zakres spraw przekazanych do uregulowania, jednak nie dopełnił obowiązku sprecyzowania wytycznych dotyczących treści aktu. Nie zamieścił w ustawie wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które powinny znaleźć się w rozporządzeniu.

13. Ochrona zdrowia

A. Prawo do życia

Art. 38. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Art. 68. 1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Konstytucja RP

1. Brak prawnej możliwości skutecznego ścigania czynu lekarza polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego

Nawiązując do wcześniejszych wystąpień⁶⁴⁰ Rzecznik poruszył problem braku możliwości skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. Mimo zapewnień ze strony Ministerstwa o podjęciu prac legislacyjnych, nie została przygotowana nowelizacja art. 157a Kodeksu karnego, penalizująca czyn polegający na nieumyślnym spowodowaniu uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁶⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy podjęto prace nad nowelizacją wskazanego przepisu.

Analiza projektów ustaw nowelizujących Kodeks karny, dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości wskazywała, iż nie został opracowany nowy projekt zmian w omawianym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁴² do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie stosownych działań, mających na celu udzielenie Rzecznikowi odpowiedzi przez Ministra Sprawiedliwości jak również wyeliminowanie w przyszłości opóźnień

⁶⁴⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 244.

⁶⁴¹ RPO-533891-II/06 z 2 lutego 2009 r. i 28 lipca 2009 r.

⁶⁴² RPO-533891-II/06 z 15 października 2009 r.

w przekazywaniu Rzecznikowi odpowiedzi. Do końca 2009 r. Minister nie udzielił odpowiedzi.

B. System ochrony zdrowia

1. Zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w związku z planowanymi oszczędnościami w resorcie zdrowia

Rzecznik, po zapoznaniu się z doniesieniami środków masowego przekazu w sprawie przyjętego przez Rząd planu oszczędności na 2009 r., postanowił podjąć postępowanie wyjaśniające w sprawie zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w związku z planowanymi oszczędnościami w resorcie zdrowia. Z zapewnień Ministra Zdrowia wynikało, że z powodu oszczędności nie ucierpią pacjenci, a planowane ograniczenia wydatków nie będą dotyczyć finansowania świadczeń zdrowotnych. Informacje prasowe wskazywały jednak, że tak się nie stanie. Oszczędności miały dotyczyć realizacji założeń Wieloletniego Programu Wzmocnienia Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli. Natomiast procedury wysokospecjalistyczne, finansowane dotychczas ze środków Ministra Zdrowia, miały być przekazane od 1 lipca 2009 r. do finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Oznaczało mniejsze wsparcie finansowe dla zakładów opieki zdrowotnej, a NFZ zmuszony będzie do wygospodarowania środków na finansowanie procedur wysokospecjalistycznych z dotychczasowego zasobu przeznaczonego na inne świadczenia zdrowotne. Rzecznik zwrócił się⁶⁴³ do Ministra Zdrowia z prośbą o informację o planowanych oszczędnościach w resorcie zdrowia oraz ich wpływie na zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych obywateli i bezpieczeństwo leczenia.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁴⁴ Rzecznika, że potencjalne ograniczenia planowanych wydatków w części 46 - Zdrowie stanowią 6,4% wydatków ogółem, z czego wydatki bieżące zostały ograniczone o 4,3%, a wydatki majątkowe o 14,3%. Część świadczeń wysokospecjalistycznych zostanie przekazana do finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia. NFZ potwierdził możliwość zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych w ramach planu na 2009 rok. Jednocześnie w związku z nierozdysponowaniem w 2009 roku 100 mln zł dla szpitali samorządowych, realizacja programu Wzmocnienie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli zostanie wydłużona do 2010 r.

2. Ograniczenia w dostępie dzieci oraz matek do świadczeń

⁶⁴³ RPO-608428-X/09 z 12 lutego 2009 r.

⁶⁴⁴ Pismo z 17 marca 2009 r.

profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych oraz rehabilitacyjnych

Jednym z zasadniczych zobowiązań państwa jest realizacja prawa dzieci do życia i zdrowia oraz konstytucyjnego prawa kobiet ciężarnych i dzieci do szczególnej opieki medycznej. Dlatego też Rzecznik uważnie monitorował stan i całokształt uwarunkowań tego prawa w polskim systemie ochrony zdrowia. W sytuacji kryzysu finansowego problemy funkcjonowania opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych i pediatrycznych, opieki medycznej nad uczniami, a także zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi mogą się pogłębiać. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji na temat przewidywanych ograniczeń w dostępie dzieci do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych i rehabilitacyjnych, planu realizacji dotychczasowych zamierzeń programowych resortu w zakresie ochrony zdrowia matki i dziecka w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo działaniach zaradczych na rzecz ochrony zdrowia dzieci.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁴⁶ Rzecznika, że Ministerstwo nie przewiduje ograniczeń w dostępie do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno – leczniczych i rehabilitacyjnych w związku z ograniczeniem wydatków z budżetu państwa. Ministerstwo Zdrowia zapowiedziało konsekwentną realizację działań z zakresu opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych, zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi oraz opieki medycznej nad uczniami.

3. Stosowanie homeopatii i pokrewnych metod przez lekarzy i lekarzy dentystów oraz organizowanie szkoleń w tych dziedzinach

Kontynuując wcześniejszą⁶⁴⁷ korespondencję w sprawie stosowania homeopatii, w kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁸ z prośbą o informację dotyczącą działań i zamierzeń Ministerstwa w sprawie rozwiązania tego problemu. W praktyce lekarskiej, występująca rozbieżność stanowisk dotyczących stosowania homeopatii, z jednej strony powoduje niepewność lekarzy co do możliwości realizacji ich ustawowych uprawnień w zakresie swobodnego wyboru metody postępowania leczniczego oraz ordynowania produktów homeopatycznych, legalnie dopuszczonych do obrotu. Z drugiej zaś, stwarza uzasadnione obawy lekarzy stosujących

645 RPO-609043-X/09 z 13 lutego 2009 r.

646 Pismo z 5 marca 2009 r.

647 RPO-603791-X/08 z 12 grudnia 2008 r.

648 RPO-603791-X/08 z 2 marca 2009 r.

homeopatię, uznania prowadzonej przez nich działalności za sprzeczną z art. 57 Kodeksu Etyki Lekarskiej i w konsekwencji wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁴⁹, iż zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁶⁵⁰, lekarz może ordynować te produkty lecznicze, które są dopuszczone do obrotu w Polsce. W związku z powyższym, lekarze mogą przepisywać dopuszczone do obrotu produkty lecznicze homeopatyczne i nie mogą być z tego tytułu pociągani do odpowiedzialności zawodowej. Konstrukcja ustawy Prawo farmaceutyczne⁶⁵¹ i przepisów wykonawczych uniemożliwia jakąkolwiek dowolność interpretacji ustalonych norm prawnych. Minister Zdrowia skierował pisma do wszystkich zainteresowanych, zawierające wyjaśnienia o obowiązujących regulacjach ustawowych odnoszących się do produktów leczniczych homeopatycznych.

4. Kontrola żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych

Rzecznik zapoznał się z opracowaniem Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie pt. „Informacja o wynikach kontroli żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych”. NIK zbadała dwanaście szpitali publicznych w sześciu województwach. Kontrolę uzupełniono badaniem ankietowym w 125 losowo wybranych szpitalach w Polsce. Stwierdzono, że jakość żywienia w szpitalach jest wciąż niezadowalająca, a dyrekcje większości szpitali nie interesują się żywieniem pacjentów i właściwym wykorzystaniem wiedzy dietetyków. W ocenie NIK, wiele do życzenia pozostawia gospodarowanie pieniędzmi przeznaczonymi na wyżywienie pacjentów. Sytuację tę można zmienić stosunkowo niewielkim nakładem środków. Decydujący wpływ na jakość żywienia w szpitalu ma nie tyle stan finansów placówki, lecz organizacja pracy i właściwe zarządzanie wydatkami. Zła organizacja pracy szpitali oraz niewystarczające zainteresowanie personelu szpitali wyżywieniem chorych prowadzi niejednokrotnie do głodowania pacjentów.

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła rekomendacje dla szpitali publicznych w zakresie poprawy jakości żywienia, skuteczności kosztowej i efektywności oraz zamówień publicznych. W rekomendacjach dla Ministra Zdrowia, Najwyższa Izba Kontroli postulowała opracowanie i wdrożenie standardów żywienia i utrzymania czystości w szpitalach, z określeniem jednolitych zasad kontroli tych usług oraz zapewnienie egzekwowania przez

⁶⁴⁹ Pismo z 23 kwietnia 2009 r.

⁶⁵⁰ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857).

⁶⁵¹ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271).

NFZ właściwego standardu usług pozamedycznych od szpitali, z którymi zawiera kontrakty. Rzecznik zwrócił się⁶⁵² do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁶⁵³, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁶⁵⁴ szpital zapewnia pacjentowi pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia. Zasady racjonalnego żywienia oraz zalecane racje żywnościowe opracowują oraz publikują jednostki badawczo-rozwojowe, w tym głównie Instytut Żywności i Żywienia. Mają one formę zaleceń. Kierownik zakładu opieki zdrowotnej powinien zatem zadbać o zatrudnienie wykwalifikowanej osoby, której zadaniem byłoby opracowywanie norm żywieniowych, z uwzględnieniem odpowiedniej wartości kalorycznej i odżywczej posiłków. W opinii Ministra Zdrowia poddanie tych kwestii regulacjom prawnym nie wydaje się uzasadnione i celowe. Pozytywne zmiany w funkcjonowaniu zakładów opieki zdrowotnej, także pod względem zachowania czystości i żywienia pacjentów może spowodować obowiązywanie ustawy o akredytacji w ochronie zdrowia⁶⁵⁵. Standardy akredytacyjne obejmują wszystkie aspekty funkcjonowania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, w tym organizację żywienia pacjentów, tak w aspekcie dietetycznym, jak i bezpieczeństwa mikrobiologicznego.

5. Uprawnienia obywateli Polski i Unii Europejskiej w zakresie dostępu do refundowanych leków lub wyrobów medycznych

W toku badania sprawy indywidualnej Rzecznik powziął wątpliwość co do treści niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie recept lekarskich⁶⁵⁶. W myśl § 3 ust. 1 pkt 2 lit. g i lit. f, jeżeli co najmniej jeden z przepisanych leków lub wyrobów medycznych ma być wydany za opłatą ryczałtową, za częściową odpłatnością lub bezpłatnie (tj. refundowany), to należy wpisać w odpowiedniej rubryce na recepcie dane niezbędne do wystawienia recepty, które obejmują m.in. numer PESEL, a w przypadku cudzoziemca - numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, zaś w przypadku korzystania ze świadczeń na podstawie przepisów o koordynacji - numer poświadczenia o prawie do świadczeń zdrowotnych, a w razie braku poświadczenia - numer identyfikacyjny znajdujący się na dokumencie uprawniającym do korzystania ze świadczeń na podstawie przepisów o

652 RPO-580595-X/08 z 6 maja 2009 r.

653 Pismo z 17 lipca 2009 r.

654 Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

655 Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 418 z późn. zm.).

656 Rozporządzenie z 17 maja 2007 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 646 z późn. zm.).

koordynacji. Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt. 1 lit. f tego rozporządzenia, jeżeli na receptce nie wpisano wymaganych dla osoby korzystającej ze świadczeń na podstawie przepisów o koordynacji danych niezbędnych do wystawienia recepty, wpisano je w sposób nieczytelny albo niezgodny z rozporządzeniem, aptekarz może ustalić te dane na podstawie odpowiednich dokumentów dotyczących pacjenta przedstawionych przez osobę okazującą receptę lub po ich uzyskaniu z Narodowego Funduszu Zdrowia oraz uzupełnić receptę i ją zrealizować. Możliwości takiej aptekarz nie posiada w przypadku, gdy na receptce nie wpisano numeru PESEL, a w przypadku cudzoziemca – numeru paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość. Stosownie do § 16 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia, jeżeli na receptce wpisano mylnie lub w sposób nieczytelny numer PESEL, aptekarz może go jedynie skorygować na podstawie dokumentów przedstawionych przez osobę okazującą receptę. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie oraz poinformowanie o przyczynie zróżnicowania uprawnień aptekarzy do korekty wadliwie wystawionej recepty, a tym samym o zróżnicowaniu uprawnień obywateli Polski i Unii Europejskiej w zakresie dostępu do refundowanych leków lub wyrobów medycznych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁵⁸ Rzecznika, że problem opisany w wystąpieniu Rzecznika zostanie poddany analizie w celu opracowania odpowiedniej zmiany w projekcie rozporządzenia w sprawie recept lekarskich. Po uzyskaniu ostatecznej akceptacji kierownictwa resortu projekt ten zostanie skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień zewnętrznych, a także udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

6. Zasady finansowania opieki długoterminowej

Na podstawie listów oraz doniesień prasowych⁶⁵⁹ Rzecznik podjął problem dotyczący wątpliwości co do treści zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzajach: świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze oraz opieka paliatywna i hospicyjna⁶⁶⁰ oraz odnośnie pisma Prezesa NFZ z dnia 22 lipca 2009 r. dotyczącego kwalifikowania pacjentów według skali Barthel. Zdaniem skarżących, wprowadzona przez NFZ zasada finansowania omawianych świadczeń zdrowotnych z uwagi na formę karmienia pacjenta, jest nieracjonalna i nie znajduje należytego uzasadnienia w ponoszonych kosztach. Zasada ta może

⁶⁵⁷ RPO-620618-X/09 z 15 czerwca 2009 r.

⁶⁵⁸ Pismo z 2 lipca 2009 r.

⁶⁵⁹ „Dziennik” z 26 sierpnia 2009 r., *Dla pieniędzy odżywiani przez rurkę*.

⁶⁶⁰ Zarządzenie z 23 października 2008 r., Nr 96/2008/DSOZ.

prowadzić do nadużywania przez zakłady opieki zdrowotnej karmienia pacjentów przez sondę, a zatem dodatkowej uciążliwości dla pacjentów, jako że ta forma karmienia pacjenta jest znacznie wyżej wyceniana przez NFZ niż karmienie tradycyjne (przez personel zakładu, opiekuna pacjenta).

W opinii skarżących, powyższa zasada finansowania świadczeń, a także wymogi stawiane świadczeniodawcom w zakresie zatrudnienia personelu oraz wyposażenia w sprzęt i urządzenia medyczne, prowadzą do zapaści finansowej świadczeniodawców, m.in. zakładów opiekuńczo - leczniczych. Rzecznik zwrócił się⁶⁶¹ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o stanowisku Ministerstwa w omawianej sprawie oraz odnośnie działań i zamierzeń resortu w kwestii rozwiązania sygnalizowanych problemów.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁶², że w ocenie Ministra Zdrowia istnieje potrzeba utrzymania zróżnicowanego finansowania przez NFZ grupy pacjentów karmionych doustnie, z zachowanym odruchem żucia i połykania, wymagających pomocy przy spożywaniu posiłku, w porównaniu z grupą pacjentów, którzy nie są w stanie jeść samodzielnie i są karmieni przez zgłębnik lub gastrostomię/ileostomię. Uzasadnione jest to zarówno dodatkowymi wymaganiami w zakresie kwalifikacji personelu, jak również większymi nakładami finansowymi, wynikającymi chociażby z dodatkowego sprzętu medycznego oraz jego pielęgnacji.

7. Zasady wydawania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego emerytom nadal pracującym

W toku badania sprawy indywidualnej Rzecznik powziął wątpliwość co do interpretacji przez Narodowy Fundusz Zdrowia przepisów w sprawie wydawania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego emerytom nadal pracującym. Od emerytki, która ukończyła 60 lat i jest nadal zatrudniona, oddział wojewódzki NFZ zażądał przedstawienia zaświadczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzającego, że emerytura zainteresowanej nie uległa zawieszeniu lub zmniejszeniu w związku z podjęciem przez nią pracy. Następnie oddział NFZ uznał, że podstawą ustalenia okresu ważności wydanej emerytce Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego, jest art. 34 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we

661 RPO-627987-X/09 z 31 sierpnia 2009 r.

662 Pismo z 5 października 2009 r.

Wspólnocie⁶⁶³. Stosownie do przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, osoby pobierające emeryturę podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Osoba pobierająca emeryturę ma zatem prawo do świadczeń zdrowotnych z tytułu objęcia tej osoby ubezpieczeniem zdrowotnym, a nie z powodu wykonywania dalszej pracy, która może być w każdym czasie zakończona. Ustalanie pracującym emerytom okresu ważności Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego na podstawie art. 34 ust. 2 rozporządzenia Rady, tj. uznawanie emeryta za pracownika najemnego lub osobę prowadzącą działalność na własny rachunek, skutkuje przyznaniem emerytowi Karty na krótki okres (2 miesiące zamiast 5 lat) oraz wiąże się z dodatkowym obciążeniem, zarówno dla emerytów, jak i oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁴ do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w omawianej sprawie.

W odpowiedzi Prezes wyjaśnił⁶⁶⁵, że jeżeli do oddziału wojewódzkiego NFZ zgłasza się z wnioskiem o wydanie Karty EKUZ w celu turystycznym osoba ubezpieczona mająca tytuł ubezpieczeniowy: emeryt lub rencista, a która jednocześnie kontynuuje zatrudnienie w Polsce i ten tytuł nie uległ zawieszeniu na mocy przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to należy takiej osobie wydać kartę na okres 5 lat. Poinformował jednocześnie, że oddziałom wojewódzkim NFZ zostały przekazane do realizacji stosowne wytyczne w powyższym zakresie.

8. Zasady podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia na poszczególne oddziały wojewódzkie NFZ

Do Rzecznika wpływały wnioski organów administracji samorządowej województw oraz okręgowych izb lekarskich, w sprawie zasad podziału środków NFZ na jego poszczególne oddziały wojewódzkie. Wnioskodawcy wskazywali, że obowiązujący system podziału środków na pokrycie kosztów finansowania świadczeń opieki zdrowotnej kierowanych do poszczególnych województw, uzależniający wysokość tych środków od przeciętnego miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego w danym województwie, wyraźnie dyskryminuje województwa o niższych dochodach mieszkańców, co w konsekwencji przekłada się na nierówny dostęp do świadczeń. Z wcześniejszej

663 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 14008/71 z 14 czerwca 1971 r. (Dz.Urz. WE L 149 z 05.07.1971, str. 2 z późn. zm.).

664 RPO-623592-X/09 z 18 sierpnia 2009 r.

665 Pismo z 31 sierpnia 2009 r.

korespondencji⁶⁶⁶ prowadzonej przez Rzecznika w przedmiotowej sprawie wynikało, że w Ministerstwie Zdrowia podjęte zostały prace nad stosownym projektem zmian przepisów regulujących tę kwestię. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o informację na temat zakresu planowanych zmian i przewidywanego terminu wejścia w życie nowych rozwiązań.

Minister zgodził się⁶⁶⁸ ze stanowiskiem Rzecznika, że aktualny sposób podziału środków pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej nie spełnia stawianych oczekiwań, gdyż powoduje dysproporcje w możliwościach finansowych poszczególnych oddziałów wojewódzkich Funduszu. W Ministerstwie Zdrowia opracowano projekt zmian legislacyjnych, w których zaproponowano, aby zaczynając od roku 2010, zasady podziału środków pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ oparte były, przede wszystkim na kryteriach związanych z liczbą ubezpieczonych zarejestrowanych w poszczególnych oddziałach wojewódzkich Funduszu oraz ryzykach zdrowotnych przypisanych poszczególnym grupom ubezpieczonych w odniesieniu do wykonywanych świadczeń opieki zdrowotnej.

9. Ograniczenie zaopatrzenia osób dorosłych w aparaty słuchowe obustronne

Załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze⁶⁶⁹, zawierający wykaz świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze wraz z określeniem poziomu, w tym limitu cen tych świadczeń i sposobu ich finansowania oraz warunków ich realizacji, wymienia - w przypadku osób dorosłych - aparat słuchowy na przewodnictwo powietrza lub kostne przy jednostronnym lub obustronnym ubytku słuchu i stanowi, że podwójne protezowanie dotyczy osób czynnych zawodowo.

Ograniczenie zaopatrzenia osób dorosłych w aparaty słuchowe obustronne do osób czynnych zawodowo oznacza dyskryminację pozostałych świadczeniobiorców, w tym głównie emerytów i rencistów, w dostępie do tego rodzaju środków pomocniczych przy obustronnym ubytku słuchu. Ograniczenie to nie znajduje również uzasadnienia w treści upoważnienia do wydania powyższego rozporządzenia, wynikającego z art. 31d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

⁶⁶⁶ Informacja RPO za 2008 r., st r. 248.

⁶⁶⁷ RPO-595175-X/08 z 28 sierpnia 2008 r.

⁶⁶⁸ Pismo z 18 września 2009 r.

⁶⁶⁹ Rozporządzenie z 29 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1141).

publicznych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o cenach⁶⁷⁰. Wątpliwości budzi również zróżnicowanie limitów cen świadczeń w zależności od wieku świadczeniobiorcy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁷¹ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz podjęcie działań w kierunku wyeliminowania sygnalizowanych nieprawidłowości.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷² Rzecznika, że w dniu 16 października 2009 r. Minister Zdrowia wysłał projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze, do Agencji Oceny Technologii Medycznych celem przygotowania stosownej rekomendacji. W projekcie wyrażenie "czynny zawodowo" zostało wykreślone i zostały zaproponowane takie zapisy, które umożliwiłyby zaopatrzenie w aparaty słuchowe osób z ubytkiem obustronnym. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Konsultacyjnej Agencji projekt rozpocznie bieg legislacyjny i podczas konsultacji społecznych zostanie przekazany również do Rzecznika.

10. Zasady obrotu produktami leczniczymi w punktach aptecznych

Rzecznik otrzymał wnioski od techników farmaceutycznych, zawierające zastrzeżenia do wprowadzonej zmiany zasad obrotu produktami leczniczymi w punktach aptecznych. Zastrzeżenia wnioskodawców dotyczyły rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie kryteriów klasyfikacji produktów leczniczych, które mogą być dopuszczone do obrotu w placówkach obrotu pozaaptecznego oraz punktach aptecznych przewidującego, że w wykazie produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu w punktach aptecznych nie umieszcza się produktów leczniczych zawierających substancje czynne umieszczone w wykazie A (venena) Farmakopei Polskiej, z wyjątkiem tych, którym nadano kategorię dostępności OTC. Zdaniem techników farmaceutycznych prowadzących punkty apteczne, nowela rozporządzenia jest niezrozumiała i nie ma należytego uzasadnienia merytorycznego, a powołany w noweli, wykaz produktów A Farmakopei Polskiej nie ma umocowania prawnego. Nowela ta godzi w interesy techników farmaceutycznych, prowadząc do marginalizacji ich roli w systemie

670 Ustawa z 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 118, poz. 989).

671 RPO-630431-X/09 z 5 października 2009 r.

672 Pismo z 26 października 2009 r.

opieki zdrowotnej oraz zagrożenia bankructwem prowadzonych punktów aptecznych. Natomiast w opinii farmaceutów prowadzących punkty apteczne, omawiane rozporządzenie, w sposób nieuprawniony ogranicza prawa farmaceutów, pomimo iż ustawodawca w ustawie Prawo farmaceutyczne nie wprowadza podmiotowych ograniczeń uprawnień farmaceutów pracujących w aptece i punkcie aptecznym. Zastrzeżenia wnioskodawców budził również tryb konsultacji projektu omawianego rozporządzenia - zbyt krótki termin opiniowania oraz brak zaproszenia do udziału w konsultacjach społecznych wielu podmiotów zainteresowanych projektem. Rzecznik zwrócił się⁶⁷³ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz informacji o działaniach resortu w kwestii rozwiązania przedstawionego problemu.

Minister nie zgodził się⁶⁷⁴ z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez techników farmaceutycznych. W trakcie konsultacji społecznych Minister otrzymał uwagi od Związku Zawodowego Techników Farmaceutycznych RP. Projekt rozporządzenia został także przekazany do konsultacji Stowarzyszeniu Magistrów i Techników Farmacji, które nie zgłosiło żadnych uwag. Projekt był umieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Zdrowia, dając tym samym każdemu podmiotowi możliwość zgłoszenia uwag.

11. Zaprzestanie z dniem 31 grudnia 2009 r. zawierania i kontynuowania umów o świadczenia z zakresu pielęgniarstwa opieki domowej

Rzecznik otrzymywał listy, w których podnoszone były zastrzeżenia do decyzji w sprawie zaprzestania z dniem 31 grudnia 2009 r. zawierania i kontynuowania umów o świadczenia z zakresu pielęgniarstwa opieki domowej, dotychczas realizowanych na podstawie zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: podstawowa opieka zdrowotna⁶⁷⁵. Produkt ten miał za zadanie poszerzyć ograniczoną dostępność do opieki pielęgniarstwa pacjentów, których pielęgnacją zajmowały się dotychczas pielęgniarki środowiskowo – rodzinne. W skali całego kraju oddziały wojewódzkie NFZ związane są blisko 500 umowami o udzielanie świadczeń w ramach pielęgniarstwa opieki domowej POZ. W opinii skarżących, decyzja w sprawie zaprzestania zawierania i kontynuowania tych umów, jako forma poszukiwania oszczędności w funkcjonowaniu opieki zdrowotnej, uderza w interesy pielęgniarek, które

673 RPO-626904-X/09 z 29 października 2009 r.

674 Pismo z 30 listopada 2009 r.

675 Zarządzenie z dnia 5 listopada 2008 r. Nr 105/2008/DSOZ.

ponoszą skutki rezygnacji ze świadczeń objętych umowami. Decyzja ta stanowi również zagrożenie bezpieczeństwa pacjentów, powodując ograniczenie dostępności do dotychczas oferowanych świadczeń, m.in. dla mieszkańców domów pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a także o przekazanie informacji odnośnie do działań i zamierzeń resortu zdrowia w kwestii rozwiązania problemu, z poszanowaniem praw pacjentów i interesów pielęgniarek.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁷⁷ Rzecznika, że wszyscy świadczeniobiorcy, którzy dokonali wyboru pielęgniarki POZ, są objęci kompleksową i odpowiednią do stanu zdrowia opieką pielęgniarską. W dalszym ciągu pielęgniarki POZ, które będą miały podpisaną umowę z NFZ będą zobowiązane do udzielania świadczeń świadczeniobiorcom, którzy złożyli deklaracje wyboru do danej pielęgniarki POZ. Zaprzestanie z dniem 1 sierpnia 2009 r. zawierania nowych umów o udzielanie świadczeń pielęgniarki POZ finansowanych metodą zadaniową oraz zablokowanie możliwości rozszerzania umów już istniejących sankcjonowane jest postanowieniami zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: podstawowa opieka zdrowotna⁶⁷⁸. Powyższa sytuacja spowodowana jest przyczynami ekonomicznymi leżącymi po stronie Funduszu, spowodowanymi znacząco niższymi od planowanych na 2009 r. przychodami NFZ z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne.

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

Na tle wpływających do Rzecznika skarg ujawnił się problem dostępu do dokumentacji członków rodziny zmarłego pacjenta, którzy za jego życia nie zostali upoważnieni do dostępu do tej dokumentacji. Skargi te dotyczyły przede wszystkim sytuacji, w których pacjent został umieszczony w szpitalu w stanie wykluczającym możliwość złożenia stosownego oświadczenia woli (np. nieprzytomna ofiara wypadku komunikacyjnego). W takiej sytuacji, obowiązujące przepisy prawa wykluczają możliwość udostępnienia osobom bliskim zmarłego dokumentacji medycznej, także wówczas gdy osobom bliskim wgląd w ową dokumentację jest niezbędny w celu realizacji własnych praw

⁶⁷⁶ RPO-614538-X/09 z 23 października 2009 r.

⁶⁷⁷ Pismo z 16 grudnia 2009 r.

⁶⁷⁸ Zarządzenie nr 36/DSOZ/2009 z 30 lipca 2009 r.

podmiotowych związanych ze śmiercią pacjenta.

Przyjęte w art. 26 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁶⁷⁹ rozwiązanie ma niewątpliwie na celu ochronę danych osobowych zmarłego pacjenta, w tym przypadku danych o stanie jego zdrowia. Regulacja powyższa rodzi jednak komplikacje w sytuacji, gdy osoby bliskie zmarłego pacjenta zamierzają dochodzić od zakładu opieki zdrowotnej przysługujących im z mocy obowiązującego prawa roszczeń (np. z tytułu błędów lekarskich), tj. roszczeń o zwrot kosztów leczenia i pogrzebu, rentę, jednorazowe odszkodowanie oraz zadośćuczynienie za krzywdę z powodu śmierci osoby bliskiej.

Problemu w tym zakresie nie rozwiązuje treść art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, który przewiduje, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych udostępnia dokumentację medyczną sądom w związku z prowadzonym postępowaniem. To na wnoszącym pozew ciąży obowiązek wskazania dowodów pozwalających stwierdzić prawdziwość przytoczonych przez niego okoliczności. Osoby zainteresowane muszą podjąć ryzyko wniesienia pozwu do sądu (a więc także ryzyko finansowe polegające na uiszczeniu opłaty sądowej od tego pozwu) bez znajomości dokumentacji medycznej. W ocenie Rzecznika przepis art. 26 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w swoim obecnym kształcie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie zapewnia wglądu w dokumentację medyczną osobom, którym służą roszczenia przewidziane art. 446 k.c., jeśli osoby te nie mają stosownego upoważnienia wydanego przez pacjenta za życia. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister nie podzielił⁶⁸¹ wątpliwości Rzecznika i poinformował, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące udostępniania przez zakłady opieki zdrowotnej dokumentacji medycznej zapewniają ochronę prawa pacjenta do zachowania w tajemnicy informacji o stanie zdrowia oraz dysponowania nimi, zarówno za życia, jak i po śmierci. Jednocześnie osoby zainteresowane uzyskaniem dostępu do tych informacji, mają prawo wykazania - przed sądem - swojego interesu prawnego, uzasadniającego uchylenie tajemnicy lekarskiej w określonym zakresie.

13. Wymóg wyrażania przez pacjenta świadomej zgody na interwencję

679 Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417).

680 RPO-632759-X/09 z 5 listopada 2009 r.

681 Pismo z 2 grudnia 2009 r.

medyczną

Rzecznik z niepokojem przyjął pojawiające się w doniesieniach prasowych informacje związane z arbitralnym podchodzeniem pracowników służby zdrowia do wymogu wyrażenia przez pacjenta świadomej zgody na interwencję medyczną. Treścią tych doniesień były przypadki podpisywania przez pacjentów formularzy zgody na zabieg bez otrzymania od personelu medycznego uprzedniej informacji, która nadawałaby zgodzie przymiot świadomości, a nawet zgód czysto blankietowych. Świadoma zgoda należy do uniwersalnych standardów prawa medycznego i została uregulowana zarówno w aktach o charakterze międzynarodowym⁶⁸², jak i w ustawodawstwie krajowym⁶⁸³, a co najważniejsze, ma swoje oparcie w konstytucyjnym systemie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁴ do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji dotyczących procedur wyrażania świadomej zgody w praktyce działania zakładów opieki zdrowotnej, a w szczególności o inicjatywach podjętych przez Ministerstwo dla wprowadzania pozytywnych praktyk w tej dziedzinie, a także poprosił Przewodniczącego Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Rzecznika Praw Pacjenta o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸⁵ Rzecznika, że obowiązujące przepisy prawne w zakresie wyrażania zgody na interwencję medyczną, są wystarczające. RPP oraz NRL podzieliły wątpliwości Rzecznika.

Sprawa jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

14. Wyrażanie przez osoby małoletnie zgody na leczenie

W świetle obowiązujących⁶⁸⁶ przepisów prawa, w przypadku leczenia pacjenta małoletniego, który ukończył lat 16, wymagane jest uzyskanie zgody podwójnej, tj. zgody małoletniego pacjenta oraz zgody jego przedstawiciela ustawowego. Natomiast zdanie małoletniego, który nie ukończył jeszcze 16 lat nie ma żadnego znaczenia prawnego, chociaż zgodnie z przepisami prawa cywilnego osoby, które ukończyły lat 13 mają już ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W ocenie Rzecznika wątpliwości budzi to, czy obowiązujące regulacje prawne wyłączające co do zasady uwzględnienie w

682 Między innymi Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny Rady Europy z 1997 r.)

683 Art. 15 i następne ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 z późn. zm.) oraz art. 32 i następne ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2008 r., Nr 136, poz. 857 z późn. zm.).

684 RPO-629374-I/09 z 5 listopada 2009 r.

685 Pismo z 15 grudnia 2009 r.

686 Art.32 ust. 1 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 1 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417).

procesie leczenia zdania małoletniego poniżej lat 16 nie naruszają standardów wynikających z międzynarodowych zobowiązań oraz standardów konstytucyjnych. Konwencja o Prawach Dziecka (art.12 ust. 1) zapewnia bowiem dziecku, które jest zdolne do kształtowania swych własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania poglądów we wszystkich sprawach jego dotyczących. Również Konstytucja (art. 72 ust. 3) gwarantuje, że w toku ustalania praw dziecka organ władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. W świetle tych standardów, podstawowym kryterium wysłuchania dziecka nie jest kryterium wieku, lecz posiadanie przez dziecko zdolności do kształtowania własnych poglądów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

15. Dokumentowanie przez obywateli prawa do świadczeń opieki zdrowotnej

Z listów obywateli oraz doniesień środków masowego przekazu⁶⁸⁸ wynikało, że dotychczasowy system przekazywania do NFZ informacji o ubezpieczonych i zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego członkach ich rodzin oraz o opłaconych za nich składkach, a także prowadzony przez Fundusz Centralny Wykaz Ubezpieczonych, nie jest w pełni sprawny i wiarygodny. Sytuacja ta powoduje obarczanie ubezpieczonych obowiązkiem udowadniania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej oraz wiąże się ze stresem przy ubieganiu się o udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej.

Udowadnianie uprawnienia na podstawie dokumentu potwierdzającego opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (imiennego raportu miesięcznego ZUS RMUA) zmusza ubezpieczonych do ujawniania świadczeniodawcom informacji, które nie dotyczą ubezpieczenia zdrowotnego (danych o wynagrodzeniu, czasie pracy) i przemawiać może za naruszeniem dóbr osobistych ubezpieczonych (prywatności).

Wątpliwości budzi również praktyka potwierdzania prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez osoby, które nie ukończyły 18 roku życia. Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że świadczeniodawcy - przed udzieleniem świadczenia zdrowotnego dziecku - żądają przedstawienia dowodu ubezpieczenia

⁶⁸⁷ RPO-634333-X/09 z 25 listopada 2009 r.

⁶⁸⁸ „Kurier Poranny” z 6 sierpnia 2009 r., *To w końcu jestem ubezpieczony, czy nie? NFZ vs ZUS – systemowa przepychanka.*

zdrowotnego jego rodzica. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o działaniach i zamierzeniach resortu w kwestii rozwiązania omówionego problemu, w tym odnośnie do stanu prac i przewidywanego terminu wprowadzenia elektronicznej Karty ubezpieczenia zdrowotnego.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹⁰ Rzecznika, że z dniem 1 stycznia 1999 r. wygasła prawna podstawa dla wydawania legitymacji ubezpieczeniowych. Natomiast prace nad rozporządzeniem dotyczącym wzoru Karty ubezpieczenia zdrowotnego, zostały wstrzymane do czasu ostatecznego zakończenia prac Komitetu Technicznego Komisji Europejskiej, w którym trwają prace nad zmianą wzoru Europejskiej Karty Ubezpieczenia na kartę elektroniczną. Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, do czasu wydania ubezpieczonemu Karty ubezpieczenia zdrowotnego dowodem ubezpieczenia zdrowotnego jest każdy dokument, który potwierdza uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności dokument potwierdzający opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Przepis ten uelastycznia system identyfikacji osób ubezpieczonych. Informacje wystarczające przy okazaniu imiennego raportu miesięcznego ZUS RMUA świadczeniodawcom nie powodują ujawnienia informacji o zarobkach ubezpieczonych. Ponadto, dowodem ubezpieczenia zdrowotnego może być każde zaświadczenie wystawione przez pracodawcę, w którym znajdują się wyłącznie dane odnośnie faktu zatrudnienia oraz objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym, bez wskazywania wysokości zarobków. Dzieci podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu jako członkowie rodziny osoby ubezpieczonej. Świadczenia opieki zdrowotnej finansowane są wówczas przez NFZ, natomiast w sytuacji gdy rodzice nie są ubezpieczeni, koszty ponosi Minister Zdrowia. Zatem świadczeniodawca musi posiadać informację odnośnie statusu ubezpieczonego dziecka, w celu przeprowadzania rozliczeń finansowych.

C. Ochrona praw pacjentów

1. Zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w Polsce

Rzecznik, po zapoznaniu się z doniesieniami środków masowego przekazu⁶⁹¹ na temat raportu w sprawie przestrzegania praw pacjentów,

689 RPO-634382-X/09 z 30 listopada 2009 r.

690 Pismo z 28 grudnia 2009 r.

691 „Dziennik” z 1 kwietnia 2009 r., *Służba zdrowia w zapaści i Polak w kolejce do lekarza*.

przygotowanego przez niezależnych ekspertów z Brukseli, podjął postępowanie wyjaśniające w kwestii zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w Polsce. Opinie autorów raportu potwierdzały listy kierowane do Rzecznika, w których wyrażane były obawy co do możliwości uzyskania koniecznej opieki zdrowotnej, a także postulowane były zmiany obecnego stanu zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i dostępu do opieki zdrowotnej oraz traktowania pacjentów. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że kontrola NIK pt. „Realizacja przez świadczeniodawców zadań podstawowej opieki zdrowotnej i wybranych ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego”⁶⁹² ujawniła szereg uchybień w funkcjonowaniu podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych. Rzecznik zwrócił się⁶⁹³ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie omawianego raportu, a także zarzutów pacjentów i Najwyższej Izby Kontroli.

Minister poinformował⁶⁹⁴, że przywołany przez Rzecznika raport budzi zasadnicze zastrzeżenia pod względem prawidłowości przyjętej metodologii oraz obiektywizmu. W opinii jego autorów polski system ochrony zdrowia cechuje brak swobody wyboru świadczeniodawcy przez pacjenta, co jest oczywistą nieprawdą. Kolejnym przykładem braku rzetelności jest zaliczenie Polski do państw, w których pacjenci nie mają dostępu do wykazu lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu. Na pogorszenie pozycji Polski w zamieszczonym w raporcie rankingu wpływa także przyjęta przez autorów tego dokumentu metodologia, zgodnie z którą np. istnienie w danym systemie udziału własnego pacjenta w kosztach opieki zdrowotnej stanowi cechę pozytywną.

Polska należy do krajów o zdecydowanie najniższym w Europie poziomie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Taki stan rzeczy nie może pozostawać bez wpływu na poziom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Działania Ministerstwa na rzecz podniesienia nakładów na opiekę zdrowotną napotykać na istotne ograniczenia możliwości państwa w tym zakresie, wynikające z obecnego spowolnienia gospodarczego. Ministerstwo podejmuje działania na rzecz osiągnięcia poprawy dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w ramach dostępnych środków publicznych. Dąży również do opracowania założeń zmian systemowych, mających na celu unowocześnienie modelu opieki zdrowotnej w Polsce.

⁶⁹² P/07/101, Warszawa, lipiec 2008 r.

⁶⁹³ RPO-614296-X/09 z 5 maja 2009 r.

⁶⁹⁴ Pismo z 27 maja 2009 r.

2. Wątpliwości dotyczące trybu wnoszenia i rozpatrywania sprzeciwów od orzeczeń lekarskich, przewidzianego w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta

Na braki w polskim ustawodawstwie w zakresie procedury zgłaszania i rozpatrywania sprzeciwu pacjentów od orzeczeń lekarskich zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*. Szczególnej procedury, w ocenie Trybunału, wymagają sprawy przeprowadzenia zabiegu przerwania ciąży. Tym samym nałożony został na Państwo Polskie obowiązek wprowadzenia odpowiednich rozwiązań prawnych, które usuną niezgodności między krajowym prawodawstwem, a wymogami postawionymi przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Niektóre z powyższych proceduralnych kwestii zostały wprowadzone do porządku prawnego na mocy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, która weszła w życie 21 maja 2009 r. W środowisku prawniczym i lekarskim pojawiają się jednak wątpliwości, czy przewidziany tą ustawą tryb wnoszenia i rozpatrywania sprzeciwów od opinii lub orzeczeń lekarskich w pełni realizuje wspomniany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podstawowe wątpliwości dotyczą przede wszystkim powierzenia rozstrzygania sprzeciwów Komisjom Lekarskim. Stosownie do art. 31 ust. 7 ustawy o prawach pacjenta, orzeczenie tej Komisji jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu do sądu. Zastrzeżenia budzi również art. 31 ust. 5 ustawy o prawach pacjenta, zgodnie z którym podstawą orzeczenia Komisji Lekarskiej jest w pierwszej kolejności zgromadzona dokumentacja medyczna. Ustawa nie przewiduje osobistego wysłuchania pacjenta, a badanie pacjenta przeprowadzane jest jedynie w przypadkach szczególnych, gdy Komisja uzna to za konieczne. Ponadto zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o ochronie praw pacjenta, ciężar dowodu zostaje przerzucony na pacjenta. Wreszcie ustawa nie przewidywała żadnego trybu rozstrzygania sporów między lekarzami, którzy wydają opinię lub orzeczenie lekarskie w danej sprawie. Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

3. Sytuacja epidemiologiczna grypy w Polsce

Rzecznik z niepokojem i troską odbierał kolejne doniesienia na temat sytuacji epidemiologicznej grypy w Polsce. Ważnym zadaniem władz publicznych odpowiedzialnych za politykę zdrowotną winno być uświadamianie społeczeństwa o skutkach i zagrożeniach zdrowotnych oraz społeczno-ekonomicznych, spowodowanych przez infekcje grypowe, jak również

⁶⁹⁵ RPO-578571-I/08 z 27 listopada 2009 r.

popularyzacja działań profilaktycznych. Z drugiej strony istnieje potrzeba podjęcia wysiłków w celu zmiany poglądów na sprawy szczepień przeciwko grypie w samym środowisku medycznym, zwłaszcza wśród lekarzy rodzinnych, pediatrów i położników.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje na temat działań podjętych przez Ministerstwo na rzecz poprawy zgłaszalności zachorowań na gripę, a także na rzecz zwiększenia odsetka osób zaszczepionych przeciwko grypie oraz o stanowisko Ministerstwa w sprawie zapewnienia pacjentom dostępu do diagnostyki i leczenia grypy.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶⁹⁷, że w pierwszym półroczu 2009 r. zostanie wydane rozporządzenie, na podstawie art. 27 ust. 9 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁶⁹⁸. Umożliwi to skuteczne egzekwowanie wypełniania obowiązku zgłoszeń określonych zakażeń i chorób zakaźnych. Ministerstwo Zdrowia podpisze stosowną umowę z Krajowym Ośrodkiem ds. Grypy na koordynowanie podejmowanych w tym zakresie działań. W zapobieganiu grypie istotne znaczenie mają szczepienia ochronne przeciwko grypie. Obecnie są to tzw. szczepienia zalecane.

Wobec niepokojących sygnałów odnośnie zagrożeń związanych z gripą wywoływaną przez wirus A (H1N1), Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji na temat zapobiegania i zwalczania tych zakażeń ze szczególnym uwzględnieniem populacji dzieci i młodzieży szkolnej. Wydaje się, że w obliczu zagrożeń epidemicznych istnieje nagła potrzeba ponownego przeanalizowania przez resort zdrowia argumentów środowiska pediatrycznego, wniosków pokontrolnych NIK oraz postulatów Rzecznika odnośnie poprawy organizacji, nadzoru i jakości funkcjonowania opieki zdrowotnej nad uczniami.

Minister potwierdził⁷⁰⁰, że w przypadku wystąpienia w okresie jesienno-zimowym epidemicznego wzrostu zachorowań na wirusowe infekcje układu oddechowego i grypę, w tym spowodowaną zakażeniem wirusem A (H1N1), należy się spodziewać szczególnie dużej liczby zachorowań szerzących się w środowisku dzieci i młodzieży, w szczególności uczęszczających do placówek oświatowych (przedszkoli i szkół). W przypadku wystąpienia epidemicznie szerzących się zachorowań istnieją możliwości podejmowania szerokiego zakresu działań zapobiegawczych. O ile będzie dostępna szczepionka przeciw

⁶⁹⁶ RPO-606966-X/09 z 3 lutego 2009 r.

⁶⁹⁷ Pismo z 16 lutego 2009 r.

⁶⁹⁸ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 234, poz. 1570).

⁶⁹⁹ RPO-606966-X/09 z 4 maja 2009 r. i 14 września 2009 r.

⁷⁰⁰ Pismo z 15 października 2009 r.

grypie spowodowanej przez wirusa grypy A (H1N1), Minister Zdrowia rozważy nałożenie obowiązku szczepień ochronnych na wybrane grupy osób, w tym również - na pracowników ochrony zdrowia oraz dzieci.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰¹ także do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie pilnego i merytorycznego ustosunkowania się Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do podniesionych w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Zdrowia kwestii związanych z sytuacją epidemiologiczną grypy A (H1N1). Jednocześnie poprosił o udzielenie informacji w sprawie przewidywanego scenariusza rozwoju sytuacji epidemiologicznej grypy na terenach graniczących z Ukrainą i w całej Polsce, a także o planowanych działaniach zapobiegawczych i leczniczych.

Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa poinformował⁷⁰², że w dniu 28 października 2009 r., po otrzymaniu pierwszych informacji na temat wzrostu liczby zachorowań grypopodobnych na Ukrainie, RCB zgodnie z własnymi procedurami nawiązało kontakt roboczy z Głównym Inspektoratem Sanitarnym. Ponadto aktywowano kryzysowy tryb działania Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego RCB. Zbierane są informacje wojewódzkich wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w zakresie możliwości udzielenia pomocy Ukrainie oraz raporty sytuacyjne województw na temat zagrożenia epidemią grypy A (H1N1). W odpowiedzi przedstawiono także działania podejmowane przez Główny Inspektorat Sanitarny od momentu ogłoszenia przez WHO pandemii grypy w czerwcu 2009 r. Stwierdzono jednocześnie, iż ze względu na to, że wirus grypy charakteryzuje się dużą zmiennością, nie można obecnie dokładnie przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja w najbliższych miesiącach. Kluczowe jest kontynuowanie działań mających na celu monitorowanie sytuacji w Polsce i wzmocnienie systemu nadzoru, rzetelne informowanie obywateli oraz zapewnienie dostępu do opieki medycznej.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu RP, Rzecznik zwrócił⁷⁰³ uwagę na znaczący wzrost w ostatnim czasie zachorowań na nowy typ wirusa grypy A (H1N1). Konstytucja RP w art. 68 ust. 4 nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych, a także - w art. 68 ust. 3 - zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Konieczne jest zatem podjęcie przez władze publiczne odpowiednich działań na rzecz zapewnienia wszystkim pacjentom prawa do informacji o rzeczywistym zagrożeniu epidemiologicznym

701 RPO-606966-X/09 z 31 października 2009 r.

702 Pismo z 17 listopada 2009 r.

703 RPO-606966-X/09 z 7 grudnia 2009 r.

w Polsce oraz zagwarantowaniu im właściwej opieki zdrowotnej. Rzecznik wielokrotnie występował do władz publicznych, w tym Ministra Zdrowia, o podjęcie szybkich i skutecznych działań, które będą miały na celu zagwarantowanie wszystkim obywatelom, w tym szczególnie osobom z grup podwyższonego ryzyka, odpowiedniej ochrony przeciw grypie. Apelował o zapewnienie dostępu do szczepionek oraz stworzenie mechanizmu walki z możliwą epidemią grypy w Polsce. W związku z brakiem reakcji odpowiednich władz, Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu RP o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli w Ministerstwie Zdrowia w zakresie działań podejmowanych na rzecz walki z epidemią nowej grypy w Polsce, w szczególności procedury zakupu odpowiedniej szczepionki.

W obliczu istnienia opisanego zagrożenia epidemiologicznego oraz zaleceń i rekomendacji podmiotów międzynarodowych i unijnych - brak działań polskiego rządu, zmierzających do wdrożenia programu masowych szczepień, budził uzasadniony niepokój. Zdaniem Rzecznika, w wyniku popełnienia przestępstwa z art. 165 § 2 k.k. i art. 231 § 3 k.k., w powyższej sprawie doszło do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁴ do Prokuratora Krajowego z żądaniem wszczęcia postępowania przygotowawczego w powyższej sprawie.

4. Standardy postępowania i procedury medyczne z zakresu domowej opieki paliatywnej i hospicyjnej dla dzieci

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o zamiarze podjęcia przez Ministerstwo Zdrowia prac nad przygotowaniem rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu domowej opieki paliatywnej i hospicyjnej dla dzieci. Inicjatywa ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Fundacji Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, które przesłało do Ministerstwa Zdrowia przygotowaną przez zespół ekspertów, zaktualizowaną wersję projektu tego rozporządzenia. Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o możliwości wdrożenia propozycji Fundacji oraz wprowadzenia umiejętności dla lekarzy pod nazwą „pediatryczna medycyna paliatywna”.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰⁶ Rzecznika, że Ministerstwo podjęło prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu domowej opieki paliatywnej nad

⁷⁰⁴ Szerzej w Rozdziale „Pozycja RPO w polskim systemie prawnym.”

⁷⁰⁵ RPO-546048-X/06 z 27 marca 2009 r.

⁷⁰⁶ Pismo z 4 maja 2009 r.

osobami do ukończenia 18 roku życia. Projektowany akt prawny będzie regulował także sytuację osób pełnoletnich, pozostających pod opieką hospicjum domowego oraz uwzględniał procedury medyczne możliwe do zrealizowania w warunkach domowych. W odpowiedzi wskazano ponadto, iż w projekcie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie umiejętności z zakresu węższych dziedzin medycyny lub udzielania określonych świadczeń zdrowotnych została umieszczona (na wniosek Fundacji Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, po uzgodnieniu z konsultantem krajowym w dziedzinie medycyny paliatywnej) umiejętność o nazwie "pediatryczna medycyna paliatywna". Projekt rozporządzenia przekazano do konsultacji zewnętrznych.

5. Prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem

Nawiązując do wcześniejszej korespondencji⁷⁰⁷ w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁸ do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji na temat rezultatów prac zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołanego zarządzeniem⁷⁰⁹ Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2007 r. Poprosił również o informację o przewidywanym terminie wdrożenia zapowiadanych standardów opieki okołoporodowej oraz usunięcia nieprawidłowości sygnalizowanych przez Rzecznika.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁰ Rzecznika, że prace zespołu, nie przyniosły spodziewanego efektu mogącego stanowić podstawy uregulowania prawnego standardu opieki okołoporodowej. Przyjęto, że taką podstawą będą rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia. Ustalony termin adaptacji rekomendacji WHO do polskich warunków i przepisów prawnych nie został dotrzymany, z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Zdrowia. Ministerstwo wystąpiło do wszystkich wojewódzkich centrów zdrowia publicznego o dokonanie wnikliwej analizy respektowania praw kobiet, zawartych w Karcie Praw Kobiety Rodzącej, oraz o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu przeciwdziałania naruszeniom tych praw.

6. Rozwój domowych form opieki nad osobami chorymi psychicznie

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie finansowania

⁷⁰⁷ Informacja RPO za 2007 r., st r. 230, Informacja RPO za 2008 r., str. 254.

⁷⁰⁸ RPO-555872-X/07 z 23 lutego 2009 r.

⁷⁰⁹ Dz.Urz.MZ. z 2007 r. Nr 16, poz. 90 z późn. zm.

⁷¹⁰ Pismo z 6 marca 2009 r.

opieki dla osób psychicznie chorych w tzw. rodzinach zastępczych, prowadzonej przez Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Ch. Szpital ten, jako jedyny w Polsce, przekazywał pacjentów chorych psychicznie „pod opiekę” okolicznym mieszkańcom. Szpital zapewniał chorym bezpłatne badania i opiekę psychiatryczną oraz leki, a osoby przyjmujące pacjenta zapewniały nocleg i wyżywienie, otrzymując dofinansowanie. Z końcem 2007 r. NFZ zaprzestał dofinansowania szpitala dla tzw. rodzin zastępczych. Znaczna część pacjentów pozostała u opiekunów, pomimo braku wsparcia finansowego. Rzecznik zwrócił się⁷¹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o działaniach resortu w sprawie zapewnienia rozwoju domowych form opieki nad osobami chorymi psychicznie oraz dofinansowania obecnej opieki domowej w części socjalno-opiekuńczej.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷¹², że nie dysponuje instrumentami umożliwiającymi zapewnienie opieki pacjentom oddziału opieki domowej Szpitala Psychiatrycznego w Ch. Pacjentom oddziału opieki domowej szpitala psychiatrycznego opiekę taką zapewnia szpital. Sprawa udzielenia pacjentom tego oddziału koniecznego wsparcia powinna być prowadzona w Ministerstwie Zdrowia. Pacjenci oddziału opieki dziennej Szpitala nie mają podmiotowego prawa do pomocy społecznej w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania lub w rodzinnym domu pomocy. O sytuacji pacjentów został poinformowany Wojewoda Podlaski, a także Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ch.

7. Pobieranie przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłaty za wystawianie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego

W 2009 r. Rzecznik powrócił do sprawy pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłaty za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z listów obywateli wpływających do Rzecznika oraz z doniesień medialnych wynikało, że obowiązujące w tej materii przepisy prawa budzą wątpliwości w praktyce. Lekarze i zakłady opieki zdrowotnej obciążają kosztami wystawienia tego zaświadczenia osoby ubezpieczone. Minister Zdrowia, do którego Rzecznik zwrócił się⁷¹³ w 2008 r. z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, podkreślił w udzielonej odpowiedzi, że przepis art. 16 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki

⁷¹¹ RPO-591462-X/08 z 17 marca 2009 r.

⁷¹² Pismo z 8 kwietnia 2009 r.

⁷¹³ Informacja RPO za 2008 r., str. 269.

zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷¹⁴ jednoznacznie wskazuje, iż w przypadku spraw związanych z uzyskaniem prawa do świadczeń rentowych podmiotem, którego ten przepis dotyczy, jest organ rentowy. Minister Pracy i Polityki Społecznej, do którego również zwrócił się Rzecznik w celu usunięcia istniejących nieprawidłowości, nie podzielił poglądu Ministra Zdrowia. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się⁷¹⁵ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości doprecyzowania odnośnych przepisów, tak aby nie budziły one wątpliwości w praktyce.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁶ Rzecznika, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do obciążania osób ubezpieczonych kosztami wystawienia zaświadczenia o stanie zdrowia wydawanego przez lekarza, pod którego opieką znajduje się osoba, dla której ma być wydane orzeczenie o niezdolności do pracy. O sposobie rozstrzygnięcia zasygnalizowanych wątpliwości interpretacyjnych Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Ministra Zdrowia oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z zaleceniem podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków niewłaściwego stosowania przepisów w tym zakresie.

8. Problemy w leczeniu chorych cierpiących na raka nerki

Polska Agencja Prasowa w dniu 23 marca 2009 r. upowszechniła komunikat z konferencji prasowej lekarzy onkologów, z którego wynikało, że dla chorych cierpiących na raka nerki, NFZ refunduje tylko jedną, w dodatku nieskuteczną i obciążoną poważnymi objawami ubocznymi, terapię interferonem-alfa. Według statystyk, wśród osób z nowo rozpoznanym rakiem nerki odnotowuje się aż 50% zgonów. Zdaniem specjalistów, podstawowym warunkiem poprawy rokowania co do życia chorych jest leczenie operacyjne we wczesnym stadium choroby, a w zaawansowanym stadium stosowanie leków nowej generacji, które działają bezpośrednio na procesy prowadzące do wzrostu raka nerki, są dostępne na rynku, a ich koszt mieści się w ramach kwot wydawanych obecnie na nieskuteczną terapię. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o udostępnienie dokumentów stanowiących podstawę wprowadzenia leku o nazwie interferon-alfa do terapii chorych na raka nerki, a także stanowiska krajowego konsultanta w dziedzinie onkologii klinicznej odnośnie do leczenia tych chorych.

Prezes NFZ w piśmie do Ministra Zdrowia, przekazany do wiadomości

⁷¹⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

⁷¹⁵ RPO-580790-X/08 z 16 kwietnia 2009 r.

⁷¹⁶ Pismo z 14 sierpnia 2009 r.

⁷¹⁷ RPO-614235-X/09 z 15 kwietnia 2009 r.

Rzecznika, stwierdził⁷¹⁸, iż wyłącznie niezależna, obiektywna rekomendacja Agencji Oceny Technologii Medycznych może stanowić wiarygodną podstawę do podjęcia decyzji refundacyjnej. Leczenie interferonem alfa nowotworu złośliwego nerki finansowane jest w ramach "Katalogu substancji czynnych stosowanych w chemioterapii nowotworów" zgodnie z Zarządzeniem Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie chemioterapii.⁷¹⁹

9. Ograniczenia w dostępności niektórych produktów leczniczych

W środkach masowego przekazu oraz w listach kierowanych do Rzecznika pojawiło się szereg informacji wskazujących na występowanie ograniczeń w dostępności niektórych produktów leczniczych. Ograniczenia dostępności dotyczyły leków ratujących życie, niezbędnych do wybudzania pacjentów ze znieczulenia ogólnego po zabiegach operacyjnych, koniecznych do zwalczania chorób zakaźnych, istotnych dla chorych m.in. na mukowiscydozę. Jednocześnie brak wystarczającej informacji dla świadczeniodawców i pacjentów na temat brakujących produktów leczniczych dezorganizuje pracę szpitali oraz utrudnia, a nawet uniemożliwia, prowadzenie zalecanego leczenia. Rzecznik zwrócił się⁷²⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji o działaniach resortu zdrowia w sprawie rozwiązania opisanego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁷²¹ Rzecznika, że każdy przypadek stwierdzenia niedostępności produktu leczniczego jest monitorowany przez pracowników Ministerstwa Zdrowia. W chwili powzięcia przez Ministra informacji o braku danego produktu leczniczego następuje kontakt z podmiotem odpowiedzialnym w celu potwierdzenia tej informacji. Następnie do konsultanta krajowego z danej dziedziny medycyny kierowane jest pismo z zapytaniem o zagrożenie spowodowane brakiem produktu i o ewentualne zamienniki, które można zastosować w terapii oraz podejmowane są kroki mające na celu zapewnienie dostępności odpowiedników.

10. Refundacja leków stosowanych przy cukrzycy

Po udostępnieniu przez Ministerstwo Zdrowia do wiadomości publicznej projektu zmian rozporządzenia w sprawie wykazu chorób oraz wykazu leków i wyrobów medycznych, które ze względu na te choroby są przepisywane

⁷¹⁸ Pismo z 30 kwietnia 2009 r.

⁷¹⁹ Zarządzenie Nr 102/2008/DGL Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 29 października 2008 r. z późn. zm.

⁷²⁰ RPO-610187-X/09 z 9 kwietnia 2009 r.

⁷²¹ Pismo z 22 września 2009 r.

bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub za częściową odpłatnością, do Rzecznika zaczęły wpływać wnioski osób indywidualnych oraz organizacji społecznych, dotyczące wykazu leków refundowanych stosowanych przy cukrzycy. Wnioskodawcy wskazywali, że mimo zapewnień ze strony Ministerstwa Zdrowia, na projektowanej liście leków refundowanych nie znalazły się insuliny analogowe o przedłużonym działaniu. Podkreślali przy tym, że stosowanie tych preparatów radykalnie podnosi efekty terapii, zmniejsza możliwość komplikacji zdrowotnych związanych z cukrzycą oraz podnosi komfort życiowy osób chorych. Rzecznik zwrócił się⁷²² do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie przyczyn wycofania się Ministerstwa Zdrowia z zapowiadanych rozwiązań, oczekiwanych z nadzieją przez osoby chore na cukrzycę, dotyczących objęcia refundacją insulin analogowych o przedłużonym działaniu.

W odpowiedzi poinformowano⁷²³ Rzecznika, iż NFZ finansuje insuliny w ramach swoich możliwości finansowych. Podejmując decyzję o niewprowadzaniu na listy leków refundowanych analogów insulin długodziałających, Ministerstwo Zdrowia brało pod uwagę szereg przesłanek m.in. brak udokumentowanej różnicy w efektywności klinicznej między analogami insuliny, a dotychczas refundowanymi, o wiele wyższą cenę dla pacjenta oraz doniesienia dotyczące bezpieczeństwa leków. W przypadku zmiany powyższych okoliczności zapowiedziano powrót do kwestii refundacji insulin analogowych o przedłużonym działaniu.

11. Zapewnienie dostępu do dokumentacji medycznej pacjentów prywatnych gabinetów lekarskich, które zaprzestały działalności

W sprawie prowadzonej przez Rzecznika, dotyczącej czasowego zawieszenia prawa do wykonywania zawodu jednego z lekarzy, co w konsekwencji doprowadziło do zamknięcia jego prywatnego gabinetu lekarskiego, ujawnił się ogólny problem zapewnienia pacjentom dostępności, zabezpieczenia oraz zarchiwizowania dokumentacji z prywatnych gabinetów lekarskich, które zaprzestały działalności.

Naczelna Izba Lekarska, w celu uporządkowania przedmiotowej kwestii, przyjęła Stanowisko⁷²⁴ w sprawie sposobu postępowania z dokumentacją medyczną, prowadzoną przez lekarza udzielającego świadczeń zdrowotnych poza zakładami opieki zdrowotnej w przypadku jego śmierci. Według tego stanowiska dokumentacja medyczna, prowadzona przez lekarza udzielającego

⁷²² RPO-629378-X/09 z 29 września 2009 r.

⁷²³ Pismo z 6 października 2009 r.

⁷²⁴ Stanowisko z 17 grudnia 2004 r. Nr 75/04/IV.

świadczeń zdrowotnych poza zakładami opieki zdrowotnej, w przypadku jego śmierci powinna być przechowywana w okręgowej izbie lekarskiej, której lekarz był członkiem. Powyższe stanowisko zostało zgłoszone przez Prezydium Naczelnej Izby Lekarskiej do projektu uprzedniej nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty. Postulowano w nim, aby przechowywanie takiej dokumentacji przez okręgowe izby lekarskie było finansowanie z budżetu państwa. Jednakże przedmiotowy projekt ustawy został uchwalony z pominięciem przepisów dotyczących kwestii przechowywania dokumentacji medycznej po śmierci lekarza udzielającego świadczeń poza zakładem opieki zdrowotnej, utracie uprawnień do wykonywania zawodu albo likwidacji jego gabinetu. Rzecznik zwrócił się⁷²⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie, zwłaszcza w zakresie potrzeby wprowadzenia stosownych regulacji prawnych dotyczących przedstawionej materii.

W odpowiedzi poinformowano⁷²⁶ Rzecznika, że w Ministerstwie trwają prace nad przygotowaniem projektu nowego rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. W projekcie uwzględnione zostaną postulaty uregulowania kwestii postępowania z dokumentacją medyczną prowadzoną przez lekarza w ramach praktyki lekarskiej, w przypadku jego śmierci. Proponuje się nałożenie obowiązku przejęcia dokumentacji medycznej w takich przypadkach na właściwą okręgową izbę lekarską, która będzie informować pacjentów o możliwości odebrania dokumentacji medycznej prowadzonej przez zmarłego lekarza, a następnie wydawać ją zgłaszającym się pacjentom. W izbie będzie przechowywana przez wymagany prawem okres tylko ta dokumentacja, po którą nie zgłosił się uprawniony podmiot. Analogicznie uregulowane zostało postępowanie z dokumentacją pielęgniarki i położnej, w przypadku jej śmierci. Projekt rozporządzenia zostanie przekazany do uzgodnień i konsultacji społecznych.

12. Kontynuowanie leczenia osób, które ukończyły 18 rok życia na szpitalnych oddziałach pediatrycznych

Na podstawie artykułu prasowego⁷²⁷ Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w sprawie kontynuowania leczenia na oddziałach pediatrycznych szpitali osób, które ukończyły 18 rok życia, i ze względów medycznych powinny

⁷²⁵ RPO-595494-XVIII/08 z 12 października 2009 r.

⁷²⁶ Pismo z 28 października 2009 r.

⁷²⁷ „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2009 r., *O małym Piotрку, który nie mieści się w przepisach*.

być nadal hospitalizowane na pediatrii i pozostawać pod opieką pediatrów. Brak odpowiednich regulacji w omawianej sprawie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa może wpływać na decyzje oddziałów/szpitali pediatrycznych, a następnie oddziałów wojewódzkich NFZ, o kierowaniu dorosłych pacjentów do innych szpitali, pomimo wskazań do ich leczenia na oddziale pediatrycznym. Rzecznikowi znane były przypadki kierowania takich pacjentów przez szpitale dla dorosłych ponownie do oddziałów/szpitali pediatrycznych z powołaniem się na niemożność zapewnienia odpowiedniej opieki lekarskiej i pielęgnarskiej. Sytuacja ta jest nie do przyjęcia z punktu widzenia praw pacjenta. Rzecznik zwrócił się⁷²⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o działaniach i zamierzeniach resortu zdrowia w kwestii rozwiązania tego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁷²⁹ Rzecznika, że przepisy prawne stwarzają możliwość leczenia na oddziałach pediatrycznych osób, które ukończyły 18 rok życia, na drodze indywidualnej zgody dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich NFZ. Propozycja uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących tego zagadnienia nie znajduje uzasadnienia, ponieważ każdorazowe przyjęcie osoby dorosłej na oddział pediatryczny musi być poparte merytorycznym uzasadnieniem wynikającym ściśle ze stanu zdrowia pacjenta.

13. Zasady zaopatrzenia pacjentów w sprzęt stomijny i środki pomocnicze

Przedstawiciele środowiska lekarskiego i pielęgnarskiego sprawującego opiekę nad pacjentami ze stomią zwrócili się do Rzecznika o pomoc w sprawach związanych z organizacją opieki medycznej dla tych chorych, w szczególności w sprawie utrzymania bezpłatnego zaopatrzenia w sprzęt stomijny i środki pomocnicze.

Główną przyczyną zaniepokojenia były informacje, iż Ministerstwo Zdrowia i NFZ, w ramach poszukiwania oszczędności w systemie ochrony zdrowia, zamierzają wprowadzić od 2010 roku częściową odpłatność za sprzęt stomijny.

Wprowadzenie projektowanych zmian do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze, może zdecydowanie pogorszyć jakość życia około 40 tys. pacjentów, także dzieci, u których z powodu choroby nowotworowej,

⁷²⁸ RPO-608835-X/09 z 9 października 2009 r.

⁷²⁹ Pismo z 4 listopada 2009 r.

przewlekłych chorób lub wad wrodzonych przewodu pokarmowego i układu moczowego zaszła konieczność wykonania czasowej lub trwałej stomii.

Jednocześnie do Rzecznika dotarły informacje o pogarszaniu się jakości opieki nad tymi pacjentami wskutek ograniczania liczby poradni stomijnych i przekazywania chorych do poradni chirurgicznych. Na jakość opieki nad pacjentami ze stomią wpływa też niedocenianie przez część personelu medycznego znaczenia edukacji pacjentów, ich rodzin i opiekunów, w zakresie czynności pielęgnacyjnych, oraz funkcjonowania w codziennym życiu. Rzecznik zwrócił się⁷³⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji w sprawie projektowanych zasad zaopatrzenia pacjentów w sprzęt stomijny i środki pomocnicze, a także w sprawie poprawy organizacji i jakości opieki medycznej nad tymi pacjentami.

W odpowiedzi poinformowano⁷³¹ o podjęciu prac nad nowelizacją stosownych przepisów, zmierzającą do usunięcia utrudnień w dostępie do niektórych świadczeń zdrowotnych.

⁷³⁰ RPO-636413-X/09 z 23 grudnia 2009 r.

⁷³¹ Pismo z 13 stycznia 2010 r.

14. Ochrona praw rodziny

Art. 18. Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 48. 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 71. 1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Konstytucja RP

A. Świadczenia rodzinne

1. Sposób i tryb postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne

Rzecznik wniósł⁷³² do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁷³³, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁷³⁴, z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁷³⁵ oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

⁷³² RPO-596434-III/08 z 29 czerwca 2009 r., sygn. akt U 3/09.

⁷³³ Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 881, z późn.zm.).

⁷³⁴ Rozporządzenie z 22 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 783).

⁷³⁵ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został na mocy art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposobu ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzorów wniosków, oświadczeń, wywiadu i dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Z treści § 18 ust. 1 rozporządzenia wynika, iż dochody uzyskane przez członka rodziny po roku, z którego był ustalany dochód rodziny uprawniający do uzyskania świadczeń rodzinnych będą doliczane do dochodu tylko wówczas, kiedy osoba będzie tenże dochód otrzymywać w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. Prowadzi to do sytuacji określenia w akcie wykonawczym materii zastrzeżonej dla norm ustawowych. W zaskarżonym zakresie przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego.

Z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak musi zawsze znajdować uzasadnioną podstawę.

Celem kwestionowanego § 18 ust. 1 rozporządzenia jest ustalenie faktycznego dochodu rodziny osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne, jeżeli rodzina uzyskała dodatkowe dochody. Objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia różnicują krąg podmiotów ze względu na czas uzyskiwania dodatkowych dochodów. Regulacje zawarte w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia nie służą w pełni realizacji celu ustawowego, tj. ustaleniu faktycznej sytuacji dochodowej rodziny, gdyż to właśnie faktyczna sytuacja materialna i fakt uzyskania dochodu stanowić powinny punkt odniesienia dla ustalania prawa do pomocy finansowej świadczonej przez państwo, a nie czas uzyskiwania przez rodzinę dodatkowych dochodów. Przyjęta konstrukcja ustalania dochodu polegająca na uzależnieniu od uzyskiwania go w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych nie ma też charakteru proporcjonalnego, gdyż powodować może, że osoby, które uzyskały dochód tuż przed złożeniem wniosku o świadczenia i nadal go uzyskują będą tracić prawo do świadczeń. Znajdą się zatem w gorszej sytuacji, niż osoby, które ten dochód uzyskiwały przez dłuższy czas i utraciły go przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia.

Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika, iż państwo prowadząc politykę społeczną i ekonomiczną uwzględnia dobro rodziny. Jednym z przejawów tej polityki jest pomoc materialna udzielana rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w szczególności dotyczy to rodzin wielodzietnych i niepełnych. Objęty wnioskiem przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia zamiast uzależnienia wsparcia od rzeczywistych dochodów rodziny wprowadza nieuzasadnione kryterium różnicowania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pozostaje zatem w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

2. Trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Do Rzecznika kierowali skargi rodzice mający trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie miały zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie⁷³⁶. Zaniepokojenie budzi sytuacja, gdzie rodzic stanu wolnego wychowujący niepełnosprawne dziecko nie uzyskuje na czas świadczeń opiekuńczych wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż drugi rodzic wyjechał do pracy za granicę. Dla ustalenia prawa do świadczeń opiekuńczych kluczowe znaczenie ma bowiem sam fakt ustalenia ojcostwa i wykonywania pracy poza granicami Polski. Przepisy nie przewidują wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tych świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo np. opiekującej się niepełnosprawnym dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega reżimowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Sytuacja ta może skutkować niemożnością zapewnienia dziecku niepełnosprawnemu szeroko pojętej rehabilitacji, a tym samym naruszać prawa dziecka. Rzecznik zwrócił się⁷³⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a także rozważenie wprowadzenia rozwiązań skuteczniej zabezpieczających sytuację niepełnosprawnych dzieci i ich bezpośrednich opiekunów.

W odpowiedzi poinformowano⁷³⁸ Rzecznika, że nie ma potrzeby

⁷³⁶ Rozporządzenie Nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. (Dz.Urz. Nr L 149 z 5 lipca 1971 r. z późn. zm.).

⁷³⁷ RPO-593521-III/08 z 13 stycznia 2009 r.

⁷³⁸ Pismo z 12 lutego 2009 r.

dokonywania zmian w ustawodawstwie polskim, w zakresie postulowanym przez Rzecznika. Państwo zatrudnienia i zamieszkania członków rodziny (dzieci) jest państwem właściwym w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń rodzinnych, natomiast drugie państwo jest zobowiązane do wypłaty ewentualnej nadwyżki. Przyznanie świadczeń w państwie właściwym jest uzależnione wyłącznie od ustawodawstwa wewnętrznego tego państwa (w przypadku Polski m.in. od kryterium dochodowego).

Powyższa interpretacja uwzględnia przepisy wspólnotowe i ma na celu zabezpieczenie rodziców dzieci niepełnosprawnych, gdyż Polska, jako państwo właściwe, w pierwszej kolejności będzie zawsze wypłacała świadczenia rodzinne w całości.

3. Brak możliwości ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które rezygnowały z pracy zawodowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin i nie posiadały prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przewidziane w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W myśl tego przepisu świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Zdaniem Rzecznika treść tego przepisu może naruszać gwarancje konstytucyjne: zasadę równości i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także godzić w konstytucyjny nakaz ochrony małżeństwa i rodziny oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Rzecznik zwrócił się⁷³⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴⁰ Rzecznika, iż w Rządowym Centrum Legislacji podjęto prace nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych, która pozwoli na przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Ponadto w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych w kierunku zniesienia kryterium dochodowego przy świadczeniu pielęgnacyjnym. Od dnia 1 stycznia 2010 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest uzależnione od dochodu rodziny.

4. Realizacja uprawnienia do dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz

⁷³⁹ RPO-607984-III/09 z 6 marca 2009 r.

⁷⁴⁰ Pismo z 7 kwietnia 2009 r.

jednorazowej zapomogi

Na podstawie przepisów art. 9 i 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych, matce lub ojcu albo opiekunowi prawnemu przysługuje dodatek z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowa zapomoga. Stosownie do noweli tych przepisów, dokonanej w art. 7 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁷⁴¹, wspomniany dodatek i zapomoga przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim.

Z listów obywateli oraz środków masowego przekazu⁷⁴² wynikało, że dostęp do lekarza ginekologa jest często utrudniony, zwłaszcza w mniejszych miastach i na wsi. Brak również akcji informacyjnej dla kobiet ciężarnych o obowiązku potwierdzenia opieki medycznej zaświadczeniem lekarskim. Rzecznik zwrócił się⁷⁴³ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o stanie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem określającym formę opieki medycznej nad kobietą w ciąży oraz wzór zaświadczenia lekarskiego.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴⁴ Rzecznika, że Ministerstwo przygotowało projekt rozporządzenia w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży. Został on przekazany do uzgodnień zewnętrznych.

W styczniu 2009 r. Ministerstwo Zdrowia wystosowało pismo do dyrektorów wojewódzkich centrów zdrowia publicznego zawierające informację o wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw i wiążących się z tym faktem konsekwencjach dla kobiet oraz organizatorów opieki zdrowotnej. W piśmie zwrócono się też z prośbą o przekazanie informacji o dostępie kobiet do lekarza ginekologa-położnika oraz położnej na terenie województwa, w tym czas oczekiwania na wizytę lekarską. Przekazane informacje wskazują, iż dostępność do ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych w zakresie położnictwa i ginekologii jest zróżnicowana, jednak obecna sytuacja nie zagraża realizacji prawa kobiet do uzyskania dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi. Resort zdrowia zakłada, że wprowadzona regulacja prawna uzależniająca uzyskanie dodatku z tytułu urodzenia dziecka od jak najwcześniej podjętej profilaktyki, przyczyni się do zwiększenia świadomości zdrowotnej kobiet i

⁷⁴¹ Ustawa z 6 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1654).

⁷⁴² „Dziennik” z 26 marca 2009 r., *Nie dostaną becikowego bo nie zdążą do lekarza*.

⁷⁴³ RPO-613140-X/09 z 6 kwietnia 2009 r.

⁷⁴⁴ Pismo z 16 kwietnia 2009 r.

wpłynie na dalsze obniżenie umieralności niemowląt oraz poprawę stanu zdrowia populacji.

5. Zwrot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego

Rzecznik wniósł⁷⁴⁵ do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Zaskarżonemu wyrokowi Rzecznik zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 30 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych polegającą na przyjęciu, iż świadczeniami nienależnie pobranymi są świadczenia rodzinne wypłacone po ustaniu prawa do ich pobierania niezależnie od wiedzy i świadomości świadczeniobiorcy o zaistnieniu okoliczności wyłączających uprawnienie do świadczeń rodzinnych, oraz uznaniu, iż samo wydanie decyzji uchylającej prawo do świadczeń rodzinnych przesądza o fakcie uznania świadczeń wypłaconych po ustaniu prawa do ich pobierania za świadczenia nienależnie pobrane.

Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. oraz uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego od dnia 1 października 2006 r. do dnia 30 kwietnia 2007 r.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2009 r. skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. i zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Ł.

6. Ustalanie dochodu rodziny ubiegającej się o przyznanie świadczeń rodzinnych, a w szczególności braku możliwości pomniejszenia dochodu rodziny o faktycznie poniesione składki na ubezpieczenia zdrowotne

Prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku przysługuje, przy spełnieniu kryterium dochodowego, rodzicom, jednemu z rodziców albo

⁷⁴⁵ RPO-590486-III/08 z 8 maja 2009 r., sygn. akt I OS K 826/09.

opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie uczącej się. Kwestie szczegółowe związane ze sposobem i trybem ustalania dochodu reguluje § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. Stanowi on, iż w przypadku gdy członek rodziny osiąga dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych, dochód członka rodziny pomniejsza się: o podatek należny, składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Sposób ustalania wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne określony w powyższym przepisie, w oparciu o zaświadczenie z urzędu skarbowego powoduje, że nie jest możliwe ustalenie faktycznie zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i ich odliczenie od dochodu w sytuacji, gdy ubiegający się o świadczenia rodzinne zapłaci składkę na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości większej niż kwota podatku dochodowego. W konsekwencji regulacje zawarte w § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie służą w pełni realizacji celu ustawowego, tj. ustaleniu faktycznej sytuacji dochodowej rodziny. Przyjęta konstrukcja ustalania wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne prowadzić może do dyskryminacji i naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o projektowanych działaniach legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁴⁷, iż w celu jednoznacznego zapewnienia możliwości odliczenia całości składki na ubezpieczenie zdrowotne od dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia rodzinne, w szczególności w sytuacji, gdy wysokość faktycznie zapłaconych przez podatnika w danym roku kalendarzowym składek na ubezpieczenie zdrowotne przekracza wysokość należnego podatku dochodowego, zmieniony został wzór służący ustaleniu wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne, zawarty w § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. Powyższa zmiana została wprowadzona na mocy § 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁷⁴⁸.

7. Trudności w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego

⁷⁴⁶ RPO-618484-III/09 z 2 lipca 2009 r.

⁷⁴⁷ Pismo z 24 lipca 2009 r.

⁷⁴⁸ Rozporządzenie z 1 lipca 2009 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 950).

Do Rzecznika zwrócili się rodzice dzieci niepełnosprawnych w związku z problemem wynikającym z brzmienia art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W świetle tego przepisu świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie. Przyjęte rozwiązanie prowadzi do niemożności uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez oboje rodziców jednocześnie, którzy posiadają dwoje lub więcej dzieci niepełnosprawnych i wypełniają pozostałe ustawowe przesłanki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego.

Norma § 7 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁷⁴⁹ stanowi, iż postępowanie w sprawie o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wszczyna się na podstawie wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Treść wzoru wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wskazuje, iż ubiegający się o przyznanie świadczenia będzie opiekował się konkretną osobą niepełnosprawną. A zatem prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wyraźnie wiąże się z potrzebą opieki nad jednym dzieckiem, nie zaś nad pozostałymi, nawet niepełnosprawnymi dziećmi w rodzinie.

Zdaniem Rzecznika wprowadzone ograniczenie prowadzi do dyskryminacji rodziców dotkniętych niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, a nadto treść art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych stwarza zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i małżeństwa. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁵¹ Rzecznika, że bez względu na liczbę dzieci niepełnosprawnych wychowywanych w rodzinie, przysługiwać może tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, gdyż nie jest to świadczenie przysługujące niepełnosprawnemu dziecku, lecz jego rodzicowi, który nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. W ramach świadczenia pielęgnacyjnego osoba sprawująca opiekę podlega ubezpieczeniu emerytalno - rentowemu i zdrowotnemu finansowanemu ze środków budżetu państwa. W obecnej sytuacji budżetu państwa nie jest możliwe spełnienie postulatu rodziców opiekujących się dziećmi niepełnosprawnymi, aby świadczenie pielęgnacyjne

⁷⁴⁹ Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 881 z późn. zm.).

⁷⁵⁰ RPO-623750-III/09 z 15 lipca 2009 r.

⁷⁵¹ Pismo z 20 sierpnia 2009 r.

przyznawane było w ilości równej liczbie niepełnosprawnych dzieci wychowywanych w rodzinie. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na każde dziecko oznacza zwielokrotnienie obecnych kosztów ponoszonych z tego tytułu, a ponadto wymaga całkowitej zmiany charakteru świadczenia pielęgnacyjnego, które w aktualnej konstrukcji prawnej zastępuje dochód z pracy.

Natomiast niezależnie od dochodów i wieku, na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją i opieką np. na zapewnienie dodatkowej opieki przysługuje zasiłek pielęgnacyjny. Przysługuje on każdej osobie legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności, znacznym stopniu niepełnosprawności lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia.

8. Zróżnicowanie wysokości zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego

W związku z licznymi skargami, Rzecznik zasygnalizował problem zróżnicowania wysokości zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego. Zgodnie z art. 18 ustawy o świadczeniach rodzinnych, kwoty kryteriów dochodowych oraz poszczególnych świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji co trzy lata. W nowym okresie zasiłkowym podwyższono od 1 listopada 2009 r. kwotę zasiłku rodzinnego oraz świadczenia pielęgnacyjnego, na dotychczasowym poziomie pozostawiając wysokość dodatków do zasiłku rodzinnego, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz zasiłku pielęgnacyjnego. Ostatnia waloryzacja zasiłku pielęgnacyjnego była przeprowadzona we wrześniu 2006 r. i od tej daty zasiłek pielęgnacyjny przysługuje w wysokości 153,00 zł miesięcznie. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobie, która ukończyła 75 lat. Fakt ukończenia 75 lat życia, obok całkowitej niezdolności do pracy, daje prawo do dodatku pielęgnacyjnego dla osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷⁵² i jego wysokość podwyższa się przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent od miesiąca, w którym przeprowadzana jest waloryzacja. Po ostatniej waloryzacji z marca 2009 r. wysokość dodatku pielęgnacyjnego wynosi 173,10 zł. W ocenie Rzecznika brak jest uzasadnienia, aby następowało takie zróżnicowanie kwot obu świadczeń. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁵³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

⁷⁵² Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

⁷⁵³ RPO-614428-III/09 z 9 grudnia 2009 r.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁵⁴ Rzecznika, że z uwagi na fakt, iż zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny kierowane są do osób spełniających podobne wymagania, a w przypadku osób które ukończyły 75 rok życia – dokładnie takie same – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało rozwiązania prawne, których celem było zrównanie wysokości obu tych świadczeń.

Jednocześnie Minister wyjaśnił, że podwyższenie wysokości zasiłku pielęgnacyjnego (153 zł) do wysokości dodatku pielęgnacyjnego (173,10 zł) spowodowałoby wzrost wydatków budżetu państwa w skali roku o 198,1 mln zł. Ze względu na koszty realizacji tego projektu nie uzyskał on akceptacji i prace nad nim zostały wstrzymane.

Poinformowano również, że w resorcie nie są prowadzone żadne prace mające na celu zniwelowanie zróżnicowania tych świadczeń.

Biorąc pod uwagę treść odpowiedzi, Rzecznik będzie nadal monitorował podjęty problem, w szczególności w świetle uchwały⁷⁵⁵ składu siedmiu sędziów NSA podjętej po rozpoznaniu wniosku⁷⁵⁶ Rzecznika z dnia 6 lipca 2009 r. o wyjaśnienie „Czy dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest świadczeniem, którego stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. nie wlicza się do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego?”

B. Alimenty

1. Pozbawienie dłużnika alimentacyjnego możliwości umorzenia zadłużenia z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej

Do Rzecznika zwrócono się w sprawie pozbawienia dłużnika alimentacyjnego możliwości umorzenia zadłużenia z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej. Z dniem 1 października 2008 r. utraciła moc ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁷⁵⁷. Przewidywała ona, iż organ właściwy wierzyciela mógł umorzyć należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych zaliczek, a także wierzyciela z tytułu nienależnie pobranej zaliczki, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną tych osób. Przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do

⁷⁵⁴ Pismo z 14 stycznia 2010 r.

⁷⁵⁵ Uchwała z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09.

⁷⁵⁶ Informacja RPO za 2009 r. – Rozdział: „Rozbieżności w stosowaniu prawa”

⁷⁵⁷ Ustawa z 22 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.).

alimentów⁷⁵⁸, na mocy których egzekucja należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych jest prowadzona na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej - aż do pełnego zaspokojenia zadłużenia (art. 43 ust. 1 ustawy) - nie przewidują możliwości umorzenia zadłużenia z tego tytułu.

Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, które pozbawiają dłużnika możliwości umorzenia długu z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁶⁰ Rzecznika, że zgodnie z art. 16 obowiązującej do 30 września 2008 r. ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, w ramach dochodzenia zwrotu należności dłużnika z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej, organ właściwy wierzyciela może umorzyć należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych zaliczek, a także wierzyciela z tytułu nienależnie pobranej zaliczki, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną tych osób. W opinii Ministerstwa, powyższy przepis, na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym, egzekucję należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych prowadzi się w dalszym ciągu aż do ich zaspokojenia na podstawie dotychczasowych przepisów, znajduje zastosowanie także po 30 września 2008 r. (czyli po uchyleniu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej).

2. Zróżnicowanie wysokości łącznej kwoty dla jednej rodziny przy uzyskaniu prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Ustawodawca wprowadził korzystniejsze rozwiązania prawne dla osób mających możliwość uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (świadczenie przysługuje na każde dziecko w rodzinie) od rozwiązań prawnych dotyczących osób mających możliwość uzyskania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka (ograniczenie dodatku do kwoty na dwoje dzieci w rodzinie). W opinii Rzecznika trudno doszukać się racjonalnych podstaw do zróżnicowanego traktowania tych dwóch grup rodzin niepełnych. Pomoc finansowa państwa dla rodzin niepełnych powinna być oparta na jasnych i

⁷⁵⁸ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1378 z późn. zm.).

⁷⁵⁹ RPO-602113-III/08 z 9 stycznia 2009 r.

⁷⁶⁰ Pismo z 28 stycznia 2009 r.

czytelnych zasadach. Rzecznik zwrócił się⁷⁶¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister zgodził się⁷⁶² ze stanowiskiem, iż obecnie występuje zbyt duża różnica w poziomie pomocy dla rodzin niepełnych i rodzin mających zasądzone alimenty. Zaistniała sytuacja jest wynikiem ustalenia przez posłów – projektodawców ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego na zbyt wysokim poziomie względem wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Dysproporcja ta nie może zostać wyrównana poprzez obniżenie kwoty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, ale, w obecnym stanie ekonomicznym państwa, nie można też oczekiwać, że nastąpi istotne podwyższenie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

3. Odmowa przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego z powodu posiadania przez osobę uprawnioną dziecka

Do Rzecznika wpłynęło pismo dotyczące problemu odmowy przyznania świadczenia alimentacyjnego z powodu posiadania przez osobę uprawnioną dziecka. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona: została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej, jest pełnoletnia i posiada własne dziecko bądź zawarła związek małżeński. Wprowadzona regulacja ograniczyła uprawnienie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobom, które spełniają wymagane prawem przesłanki pozytywne, natomiast pojawiła się jedna z przesłanek negatywnych (osiągnięcie pełnoletniości i posiadanie własnego dziecka). Pojawienie się jednej z przesłanek negatywnych jest równoznaczne z powstaniem prawnej przeszkody w nabyciu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo.

W ocenie Rzecznika nieuzasadnioną i niezgodną z art. 32 ust. 1

⁷⁶¹ RPO-612455-III/09 z 7 kwietnia 2009 r.

⁷⁶² Pismo z 21 maja 2009 r.

Konstytucji dyskryminację stanowi pominięcie wśród osób uprawnionych do pobierania świadczenia alimentacyjnego z funduszu alimentacyjnego osób pełnoletnich, uczących się, posiadających własne dziecko. Skoro ustawodawca uznał potrzebę czasowego wsparcia ze środków publicznych osób pełnoletnich, uczących się lub niepełnosprawnych, to nie można znaleźć racjonalnego uzasadnienia zamknięcia możliwości uzyskania prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu alimentacyjnego osobom pełnoletnim, uczącym się, posiadającym własne dziecko. Rzecznik zwrócił się⁷⁶³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister zgodził się⁷⁶⁴ z Rzecznikiem, że zasadność pozbawienia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osób pełnoletnich, uczących się wychowujących własne dzieci wymaga gruntownego przeanalizowania. Wprowadzenie rozwiązania przewidującego przyznanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobom pełnoletnim tworzącym rodziny (pełne lub niepełne) może jednak budzić wątpliwości i trudności praktyczne w ustaleniu składu rodziny i dochodu rodziny warunkującego prawo do tych świadczeń. Kwestia ta powinna zostać szczegółowo przeanalizowana, aby nie doprowadzić do stworzenia przepisów sprzyjających powstawaniu zachowań patologicznych. Ponadto wprowadzenie powyższych zmian, biorąc po uwagę ich szeroki zakres, będzie się wiązać ze znacznymi, trudnymi do oszacowania wydatkami z budżetu państwa.

4. Sposób ustalania dochodu rodziny przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz możliwości zatrzymania dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące sposobu ustalania dochodu rodziny przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego, a także możliwości zatrzymania dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy w oparciu o przepisy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁷⁶⁵.

Kwestia konstytucyjności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który orzekł⁷⁶⁶, iż art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁷⁶⁷ jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał zauważył, iż obowiązująca ustawa o

⁷⁶³ RPO-631290-III/09 z 23 października 2009 r.

⁷⁶⁴ Pismo z 9 listopada 2009 r.

⁷⁶⁵ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.).

⁷⁶⁶ Wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07.

⁷⁶⁷ Ustawa z 22 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 732 z późn.zm.).

pomocy osobom uprawnionym do alimentów mieści (w art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6) unormowania analogiczne do zawartych w art. 5 zakwestionowanej (a już nieobowiązującej) ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

Natomiast odnośnie do podnoszonego w skargach problemu ustalania dochodu rodziny przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego, Trybunał Konstytucyjny orzekł⁷⁶⁸, iż § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁷⁶⁹ jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 23 ust. 5 i art. 5 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁷⁷⁰. Unormowania zawarte w § 11 ust. 2 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁷⁷¹ są analogiczne do unormowań uznanych za niekonstytucyjne w wyroku Trybunału z 30 czerwca 2009 r. oraz zakwestionowanych przez Rzecznika w kolejnym wniosku⁷⁷² do Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁷⁷³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie, czy planowane są działania legislacyjne zmierzające do zmiany przepisów art. 5 ust. 3 pkt 3, ust. 5 i 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz § 11 ust. 2 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷⁴ Rzecznika, że Ministerstwo zapoznając się z uzasadnieniem do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., dostrzegło potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zmiany te polegać będą na wprowadzeniu środków odwoławczych od rozstrzygnięcia gminy o zaistnieniu podstaw do skierowania wniosku do starosty o zatrzymanie dłużnikowi prawa jazdy. Przedmiotem prac legislacyjnych resortu jest także dostosowanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. przepisu § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 lipca 2008 r. w

⁷⁶⁸ Wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 45/08.

⁷⁶⁹ Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 881 z późn. zm.).

⁷⁷⁰ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

⁷⁷¹ Rozporządzenie z 28 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 855).

⁷⁷² RPO-596434-III/08 z 29 czerwca 2009 r., sygn. akt U 3/09.

⁷⁷³ RPO-630770-III/09 z 3 listopada 2009 r.

⁷⁷⁴ Pismo z 26 listopada 2009 r.

sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosków, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne

C. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem

1. Prace związane z reformą systemu opieki nad dzieckiem

Jednym z priorytetów działania Rzecznika jest doprowadzenie do takich przekształceń w systemie opieki nad dzieckiem, które przyczyniać się będą do utrzymania dziecka w naturalnym środowisku rodziny biologicznej. Wymaga to w szczególności rozszerzenia zakresu pomocy rodzicom mającym problemy z wypełnianiem swoich funkcji opiekuńczo - wychowawczych. Rzecznik uzyskał informację, że podjęto prace nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem oraz zapowiedź, że projekt ustawy zostanie skierowany do Sejmu w pierwszym kwartale 2009 r. Doniesienia prasowe⁷⁷⁵ powodują zaniepokojenie możliwością wstrzymania prac nad reformą systemu opieki nad dzieckiem. Rozumiejąc obecną sytuację związaną z kryzysem finansowym Rzecznik zaznaczył, iż polityka w sferze zabezpieczenia praw dzieci i rodziny winna pozostawać pod szczególną ochroną. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Premiera o z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Odpowiedzi udzielił⁷⁷⁷ Rzecznikowi Minister Pracy i Polityki Społecznej, który poinformował, że Ministerstwo opracowało projekt założeń ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem. Niestety, z powodu trudnej sytuacji gospodarczej kraju, a także z uwagi na konieczność przygotowania instytucji do wdrożenia nowych rozwiązań, Minister zaproponował przesunięcie terminu wejścia w życie powyższej ustawy na dzień 1 stycznia 2011 r. W dniu 26 lutego 2009 r. projekt założeń ustawy został skierowany pod obrady Rady Ministrów. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stara się już obecnie, na bazie obowiązujących przepisów – wspierać rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej i umożliwić osiągnięcie przez placówki opiekuńczo-wychowawcze przewidzianych prawem standardów.

⁷⁷⁵ „Dziennik” z 23 stycznia 2009 r., *Może nie być pieniędzy na rodzinne domy dziecka.*

⁷⁷⁶ RPO-607667-III/09 z 16 lutego 2009 r.

⁷⁷⁷ Pismo z 20 marca 2009 r.

D. Placówki opiekuńczo – wychowawcze

1. Stan realizacji reformy systemu opieki nad dzieckiem

Na tle skarg skierowanych do Rzecznika, które dotyczyły problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach, Rzecznik wystosował⁷⁷⁸ wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazując, iż zagwarantowane w Konstytucji oraz standardach prawa międzynarodowego prawa dziecka i rodziny nie są przez władze publiczne przestrzegane.

Z uzyskanej⁷⁷⁹ odpowiedzi wynika, że problem zapewnienia dzieciom pozbawionym możliwości wychowania w domu rodzinnym właściwej opieki w dużej mierze zależy od decyzji wydawanych przez sądy rodzinne, które w umieszczeniu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych widzą panaceum na wszystkie problemy dzieci.

Zaniepokojenie Rzecznika budzi stan realizacji reformy systemu opieki nad dzieckiem, który powoduje, że zagrożone są podstawowe prawa znacznej grupy dzieci, w tym zwłaszcza prawo do wychowania w rodzinie naturalnej. Zgodnie z założeniami reformy umieszczenie dziecka poza rodziną ma być możliwe dopiero po wyczerpaniu wszelkich możliwości udzielenia pomocy jego rodzinie z zastrzeżeniem, że dzieci będą trafiać przede wszystkim do rodzinnych form pomocy (adopcje, rodziny zastępcze, pogotowia rodzinne, rodzinne domy dziecka), a umieszczenie poza rodziną będzie mieć charakter doraźny. Rodziny, których dzieci przebywają w placówkach lub rodzinach zastępczych mają otrzymywać pomoc po to, aby dzieci mogły do nich jak najszybciej wrócić, zaś zasadność umieszczenia dzieci w placówkach ma być badana tak przez sądy rodzinne, jak i przez zespoły ds. okresowej oceny sytuacji dziecka powoływane w placówkach.

Tymczasem korespondencja Rzecznika z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej pokazuje, że założenia reformy realizowane są w niewielkim stopniu. Zdaniem Rzecznika tylko skoordynowany wysiłek instytucji i organów państwowych i samorządowych działających na rzecz dzieci, a w szczególności współpraca między sądami rodzinnymi a instytucjami pomocy społecznej może przyczynić się do wypracowania efektywnego systemu ochrony praw dzieci pozbawionych naturalnej opieki rodzicielskiej. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁰ do

⁷⁷⁸ RPO-587424-III/08 z 14 stycznia 2009 r.

⁷⁷⁹ Pismo z 20 lutego 2009 r.

⁷⁸⁰ RPO-587424-III/08 z 2 marca 2009 r.

Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych problemów.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁸¹, że sygnalizowane przez Rzecznika problemy pozostają w zainteresowaniu Ministra Sprawiedliwości. Możliwość realizacji zasady pierwszeństwa w umieszczaniu dzieci w rodzinnych formach opieki zastępczej przed formami instytucjonalnymi, zależy przede wszystkim od aktywności organów lokalnych w zakresie tworzenia rodzin zastępczych. Wydaje się zatem, że pełna realizacja przez sądy rodzinne wyżej powołanej zasady istniałaby tylko w sytuacji dostatecznej ilości tych rodzin. Jednocześnie poinformowano, iż od 2006 r. systematycznie zmniejsza się liczba dzieci, w stosunku do których wykonywane są orzeczenia o umieszczeniu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Stosownie do § 204 ust. 1 i § 205 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych przewodniczący wydziałów rodzinnych i nieletnich mają obowiązek m.in. koordynacji współpracy sędziów z terenowymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami społecznymi, do których zadań należą sprawy rodziny, dzieci i młodzieży, zaś sędziowie rodinni mają obowiązek współdziałania z tymi podmiotami. Wobec powyższego, zwrócono się do poszczególnych sądów okręgowych o spowodowanie przestrzegania właściwych przepisów w tym zakresie przez sędziów rodzinnych z podległego im obszaru.

⁷⁸¹ Pismo z 15 maja 2009 r.

15. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Art. 69. Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Konstytucja RP

1. Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez osoby niepełnosprawne

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą, na trudności z uzyskaniem z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych refundacji składek na ubezpieczenie społeczne. Skarżący bardzo często zwracali uwagę na skomplikowane procedury refundacji, trudności z wypełnieniem dokumentów, opieszałość pracowników Funduszu w załatwianiu wniosków refundacyjnych oraz brak możliwości pilnej komunikacji z pracownikami Funduszu. Zgłaszane problemy budzą niepokój Rzecznika i obawy, że obowiązujący tryb dokonywania refundacji pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie skomplikowana jest dokumentacja, którą wnioskodawcy muszą bezbłędnie uzupełnić, aby otrzymać refundację składek. Konieczność, często wielokrotnego, sporządzania korekty wniosku, prowadzi do poważnych opóźnień w realizacji wypłaty refundacji za poszczególne miesiące, nie mówiąc o kłopotach i zdenerwowaniu, jakie dotyka osoby niepełnosprawne w związku z realizacją ich spraw. Wydaje się, że niezbędne jest maksymalne uproszczenie procedury dokonywania refundacji. Rzecznik zwrócił się⁷⁸² do Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁸³ Rzecznika, że trudności z uzyskaniem refundacji składek na ubezpieczenia społeczne wynikały przede wszystkim z licznych zmian przepisów prawnych regulujących wypłatę świadczeń oraz wprowadzających nowe wzory wniosków. Zmiany prawne spowodowały dużą liczbę przesyłanych do PFRON niekompletnych dokumentów rejestracyjnych oraz wniosków o wypłatę refundacji składanych na nieobowiązujących drukach. O zmianach zasad ubiegania się o refundację Fundusz informował beneficjentów pisemnie, także w formie elektronicznej. Obecnie na skutek podjętych przez PFRON działań, m.in. uproszczenia druku wniosku o refundację składek, nowi

⁷⁸² RPO-614133-III/09 z 22 kwietnia 2009 r.

⁷⁸³ Pismo z 6 maja 2009 r.

beneficjenci rejestrowani są na bieżąco, a wypłata refundacji odbywa się terminowo.

2. Problemy osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminów na prawo jazdy

Do Rzecznika wpływały skargi osób niepełnosprawnych z dysfunkcjami narządów ruchu, które spotykały się z utrudnieniami w przystępowaniu do egzaminów na prawo jazdy. W celu uzyskania informacji o osobach niepełnosprawnych przystępujących do egzaminów na prawo jazdy Rzecznik wystąpił do Marszałków kilku wybranych województw, nadzorujących Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego. Przekazane wyjaśnienia wskazują, iż na terenie działania poszczególnych Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego problemy sygnalizowane przez skarżących są rozwiązywane w różny sposób. W większości ośrodków osoby niepełnosprawne zmuszone były do samodzielnego zapewnienia sobie pojazdu egzaminacyjnego. Brak jest standardowych zasad postępowania wobec osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu na prawo jazdy. Natomiast rozwiązanie przyjęte w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁷⁸⁴, zgodnie z którym niepełnosprawni są obciążeni dodatkowymi kosztami zapewnienia na egzamin pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności budzi wątpliwości. Skarżący sygnalizując Rzecznikowi problemy osób niepełnosprawnych w dostępie do szkolenia i przystępowania do egzaminów na prawo jazdy podnosili zarzut ponoszenia wyższych kosztów niż osoby pełnosprawne, czego nie rekompensują obniżone koszty samego egzaminu. Mając na względzie dobro osób niepełnosprawnych Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁵ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów oraz przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości wprowadzenia uregulowań prawnych mających na celu wyrównanie szans osób niepełnosprawnych w dostępie do uzyskania umiejętności prowadzenia pojazdów mechanicznych.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁸⁶ Rzecznika, że nie jest możliwe przystosowanie pojazdu egzaminacyjnego lub szkoleniowego do wszystkich rodzajów niepełnosprawności. Z tego względu oraz z uwagi na niewielką liczbę osób niepełnosprawnych zainteresowanych przystępowaniem do egzaminu na

⁷⁸⁴ Rozporządzenie z 27 października 2005 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1834 z późn. zm.).

⁷⁸⁵ RPO-600925-VI/08 z 25 maja 2009 r.

⁷⁸⁶ Pismo z 9 czerwca 2009 r.

prawo jazdy, nałożenie na Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym odpowiednio przystosowanego pojazdu ze względów ekonomicznych nie znajduje uzasadnienia. Kwestia podwyższonych kosztów uzyskania prawa jazdy przez osoby niepełnosprawne, związanych z koniecznością zakupu lub wynajęcia odpowiedniego pojazdu czy dojazdem do miejsca szkolenia, nie leży w bezpośredniej kompetencji Ministra Infrastruktury. Problem wsparcia finansowego w uzyskaniu prawa jazdy jest rozwiązywany przez powołane w tym celu instytucje, takie jak Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Udzielona odpowiedź nie usunęła wątpliwości Rzecznika dotyczących zgodności obowiązującego w omawianym zakresie stanu prawnego ze standardami konstytucyjnymi.

Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁷ ponownie do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac nad zmianą obowiązujących przepisów.

Minister poinformował⁷⁸⁸ Rzecznika, że obowiązujący stan prawny w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami przez osoby niepełnosprawne uważa za właściwy i odpowiadający oczekiwaniom osób niepełnosprawnych, dlatego nie ma merytorycznego uzasadnienia do dokonania zmiany przepisów. Z punktu widzenia konstrukcji urządzeń dostosowujących pojazdy do niepełnosprawności, przystosowanie jednego pojazdu dla potrzeb wszystkich osób niepełnosprawnych jest niemożliwe. Zakup pojazdu przystosowanego do niektórych niepełnosprawności mógłby doprowadzić do sytuacji, w której nie wszystkie osoby niepełnosprawne mogłyby przystąpić do egzaminu.

3. Brak należytej reprezentacji osób pełnoletnich ubiegających się o świadczenia emerytalno - rentowe, które nie są osobami ubezwłasnowolnionymi, a jednocześnie ich stan zdrowia uniemożliwia im zarówno ustanowienie pełnomocnika, jak i samodzielne wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jednego z Sądów Okręgowych podnosząc, iż na tle prowadzonych postępowań sądowych ujawnił się problem związany z brakiem należytej reprezentacji osób pełnoletnich ubiegających się świadczenia emerytalno-rentowe, które nie są osobami ubezwłasnowolnionymi, a jednocześnie ich stan zdrowia uniemożliwia im zarówno ustanowienie pełnomocnika, jak i

⁷⁸⁷ RPO-600925-VI/08 z 21 lipca 2009 r.

⁷⁸⁸ Pismo z 5 listopada 2009 r.

samodzielne wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego. Problem powyższy został dostrzeżony na tle spraw, w których odwołania od odmownej decyzji organu rentowego wywiodły matki odwołujących się (sprawy o rentę rodzinną oraz o rentę), które nie mogły przedstawić pełnomocnictwa. W świetle obowiązujących przepisów koniecznym dla uzyskania przez odwołujące się w imieniu niepełnosprawnych dzieci matki stosownego umocowania do wniesienia odwołania byłoby uzyskanie statusu opiekuna prawnego, po wcześniejszym ubezwłasnowolnieniu podopiecznego. Mając na względzie fakt, iż inicjowanie kolejnych dwóch postępowań sądowych - o ubezwłasnowolnienie i ustanowienie opieki kłóci się z zasadami ekonomiki procesowej, a czas trwania postępowań może skutkować przekroczeniem miesięcznego terminu do złożenia środka odwoławczego, powyższy problem wymaga, zdaniem Rzecznika, interwencji legislacyjnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁷⁹⁰, że nie zachodzi potrzeba podejmowania prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów. Instytucja kuratora, której materialnoprawną podstawę stanowi art. 183 k. r.o., zapewnia osobom niepełnosprawnym, zachowującym pełną zdolność do czynności prawnych i niemogącym samodzielnie prowadzić swoich spraw, należyta ochronę.

4. Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych

Omówienie w rozdziale: „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli” – Prawa wyborcze.

5. Szczególna forma czynności prawnych podejmowanych przez osoby nie mogące czytać

W skargach kierowanych do Rzecznika poruszany został problem regulacji art. 80 Kodeksu cywilnego, który przewiduje szczególną formę czynności prawnych podejmowanych przez osoby nie mogące czytać. Zgodnie z tą regulacją, jeżeli osoba nie mogąca czytać ma złożyć oświadczenie woli na piśmie, oświadczenie powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Zdaniem skarżących, przepis ten ma charakter dyskryminujący w stosunku do osób niewidomych, które zmuszone są stosować notarialną formę czynności prawnej i ponosić koszty sporządzenia aktu notarialnego przy każdym istotnym zobowiązaniu majątkowym. Owo ograniczenie przybiera szczególnie dotkliwą

⁷⁸⁹ RPO-623474-III/09 z 16 lipca 2009 r.

⁷⁹⁰ Pismo z 21 sierpnia 2009 r.

postać w przypadku np. usług bankowych.

W ocenie Rzecznika art. 80 k.c. można traktować jako normę skutkującą pośrednią dyskryminacją osób niewidomych. Współczesne standardy prawne, wyznaczane przez Konstytucję oraz prawo Unii Europejskiej⁷⁹¹ wymagają, aby zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów następowało wyłącznie z uzasadnionych przyczyn. Jeśli jest ono rzeczywiście konieczne, Państwo powinno podjąć określone działania niwelujące dolegliwości takiego zróżnicowania. Jeśli uzna się konieczność odrębnej regulacji, to pozostaje pytanie, czy wyłącznie forma notarialna zapewni bezpieczeństwo obrotu prawnego. Wydaje się, że wystarczającym rozwiązaniem byłaby np. obecność przy dokonywaniu czynności prawnej osoby zaufanej, która odczytuje osobie niewidomej osnowę dokumentu, jednak bez rygorów analogicznych do tych, które przewidziane są dla udzielenia pełnomocnictwa przez art. 99 k.c. Z kolei zachowanie art. 80 k.c. w dotychczasowym kształcie zobowiązuje ustawodawcę do odrębnego uregulowania kwestii taksy notarialnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie.

Minister podzielił⁷⁹³ stanowisko Rzecznika dodając, że przepis art. 80 Kodeksu cywilnego spotkał się z zasadniczą krytyką ze strony reprezentantów Polskiego Związku Niewidomych. Problematyka składania oświadczeń woli przez osoby niemogące czytać została objęta projektem nowego Kodeksu cywilnego, opracowywanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości. W projektowanych art. 104-115 zawarto nowe regulacje dotyczące form oświadczeń woli. W proponowanym art. 114 utrzymano treść art. 79 k.c. regulującego sposób złożenia oświadczenia woli w formie pisemnej przez osobę niemogącą pisać, lecz mogącą czytać. Zrezygnowano natomiast z regulacji zawartej w art. 80 k.c, który zastrzega formę aktu notarialnego dla składania oświadczeń woli w formie pisemnej przez osoby niemogące czytać.

⁷⁹¹ Przykładowo Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.UE.L.00.303.16).

⁷⁹² RPO-609893-I/09 z 10 listopada 2009 r.

⁷⁹³ Pismo z 9 grudnia 2009 r.

16. Prawo do nauki

Art. 70. 1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Konstytucja RP

A. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Realizacja programów dotyczących uczniów, w związku z zapowiedzią wprowadzenia oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami poszczególnych resortów

Według doniesień medialnych⁷⁹⁴ w roku 2009 zmniejszeniu mają ulec środki finansowe przeznaczone na realizację programów, takich jak: „Wyprawka szkolna” (dofinansowanie podręczników dla pierwszoklasistów), „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (zakup systemu monitoringu) oraz „Komputer dla ucznia” (zakup laptopów dla gimnazjalistów). Ponadto ograniczone będą kwoty pieniężne na zwrot kosztów dla uczniów dojeżdżających do szkół, na stypendia i zasiłki dla uczniów z rodzin o niskich dochodach wypłacane w ramach „Narodowego programu stypendialnego”. Może to wywołać trudności w realizacji pomocy materialnej, która zgodnie z ustawą przysługuje każdemu uprawnionemu do niej uczniowi. Zdaniem Rzecznika tylko skoordynowany

⁷⁹⁴ „Głos Nauczycielski” i „Rzeczpospolita” z 9 lutego 2009 r.

wysiłek instytucji państwowych działających na rzecz dzieci, przy współpracy samorządów i innych organizacji zajmujących się problemami dzieci, może przyczynić się do wypracowania efektywnego programu ochrony dzieci przed skutkami kryzysu finansów państwa. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁵ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie informacji na temat planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu w zmienionej sytuacji finansowej, a także podjętych przez Ministerstwo działaniach zaradczych na rzecz dzieci, które znajdują się w sytuacji największego zagrożenia skutkami kryzysu.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁹⁶ Rzecznika, że funkcjonujący od kilku lat system wsparcia edukacyjnego dla uczniów jest ważnym elementem w przełamywaniu barier w dostępie do edukacji, zwiększaniu ambicji edukacyjnych, zapobieganiu przedwczesnego wypadania z systemu szkolnego. Realizowana przez resort edukacji pomoc skierowana do uczniów ma charakter wsparcia edukacyjnego, nakierowanego na rozwiązywanie określonych problemów edukacyjnych uczniów, wynikających nie tylko z trudnej sytuacji materialnej, ale również sytuacji rodzinnej, problemów w nauce, chęci poprawy swoich umiejętności i poszerzenia wiedzy. Ministerstwo realizuje także Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004 – 2012 „Polska dla Dzieci”⁷⁹⁷.

B. Prawa ucznia

1. Stypendia szkolne przyznawane uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej

Zgodnie z art. 90 d ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁷⁹⁸, uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, może otrzymać stypendium szkolne, o ile nie otrzymuje innego stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych. Obowiązek dokonania wypłaty ciąży na gminie. Wypowiedzi kierownictwa Ministerstwa Edukacji Narodowej, a także publikacje prasowe zawierające wypowiedzi przedstawicieli samorządów i szkół, wskazywały, iż przyjęty przez rząd program oszczędności środków budżetowych dotknie także fundusz stypendialny. Rzecznik z zadowoleniem przyjął zapewnienia, że resort edukacji będzie szukał

⁷⁹⁵ RPO-609903-I/09 z 25 lutego 2009 r.

⁷⁹⁶ Pismo z 24 marca 2009 r.

⁷⁹⁷ Program ten jest wykonaniem zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z postanowień zawartych w Deklaracji i Planie Działania zamieszczonych w dokumencie „Świat przyjazny dzieciom” przyjętym podczas 27 Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych poświęconej sprawom dzieci. Rada Ministrów zatwierdzając powyższy dokument w 2004 roku zobowiązała odpowiednie resorty do realizacji zadań w nim zawartych.

⁷⁹⁸ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

środków w funduszach unijnych. Jednakże obawy Rzecznika wzbudziło to, czy rzeczywiście z funduszy unijnych będzie można wykorzystać środki na dopłaty oraz, czy w kolejnych latach nie zabraknie środków na wypłatę stypendiów. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁹ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰⁰ Rzecznika, że Ministerstwo nie może podać ostatecznego rozstrzygnięcia wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację stypendiów i zasiłków szkolnych w okresie wrzesień-grudzień 2009 r. Jednocześnie trudno jest określić wysokość środków, jakie będą dostępne w kolejnym roku budżetowym na dofinansowanie pomocy materialnej dla uczniów. Nie udało się uzyskać zgody na zaangażowanie środków Unii Europejskiej na zwiększenie realizacji stypendiów szkolnych.

Rozstrzygnięcia odnośnie wysokości rezerwy celowej miały nastąpić do końca czerwca 2009 r. Rozpoczęty nowy rok szkolny skłonił Rzecznika do ponowienia⁸⁰¹ pytania o stan środków służących pomocy udzielanej gminom na realizację programu stypendialnego.

Minister Edukacji Narodowej przedstawił⁸⁰² informacje dotyczące kierunku polityki Ministerstwa, który łączy możliwości budżetu państwa z efektywnym wykorzystaniem posiadanych środków na pomoc dla uczniów zarówno w aspekcie pomocy indywidualnej (zasiłki i stypendia szkolne), jak i instytucjonalnej (wsparcie na środki dydaktyczne szkół).

C. Edukacja przedszkolna

1. Problemy związane z edukacją przedszkolną

W związku z licznymi skargami rodziców oraz doniesieniami medialnymi Rzecznik podjął sprawę dotyczącą wychowania przedszkolnego. Podstawowym problemem jest brak powszechnego dostępu dzieci w wieku 3-4 lat do wychowania przedszkolnego. Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w rankingu krajów europejskich pod względem powszechności edukacji przedszkolnej. Z danych statystycznych opublikowanych przez GUS wynika, że następuje stałe zmniejszanie się liczby placówek przedszkolnych. Niepokoi również fakt, że do przedszkoli uczęszcza niewielka liczba dzieci niepełnosprawnych, maleje liczba przedszkoli specjalnych. Zaledwie 39% dzieci

⁷⁹⁹ RPO-608843-I/09 z 12 marca 2009 r.

⁸⁰⁰ Pismo z 16 kwietnia 2009 r.

⁸⁰¹ Pismo z 23 września 2009 r.

⁸⁰² Pismo z 12 października 2009 r.

z terenów wiejskich uczęszczało w roku szkolnym 2007/2008 do placówek przedszkolnych (dla porównania, do przedszkoli uczęszczało 75,2 % dzieci z miast). Brak jednolitych i transparentnych zasad w naborze dzieci do przedszkoli wymaga zmian legislacyjnych. Edukacja przedszkolna jest nieodzownym elementem harmonijnego rozwoju każdego dziecka i powinna być traktowana w kategoriach prawa przysługującego każdemu dziecku. Rzecznik zwrócił się⁸⁰³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o planowanych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰⁴ Rzecznika, że zamierzeniem Ministerstwa jest upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Obecnie edukacja sześciolatków, tak jak prowadzenie przedszkoli, finansowana jest z budżetu samorządu jako zadanie własne gminy. Po obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat. W ramach środków Unii Europejskiej realizowane są projekty konkursowe, m.in. dotyczące tworzenia przedszkoli zwłaszcza na obszarach wiejskich oraz wsparcia istniejących placówek.

2. Zakres danych osobowych żądanych podczas procesu rekrutacyjnego do przedszkoli

W 2009 r. Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące zgodności z prawem zakresu danych osobowych żądanych podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych. We wprowadzonym wzorze wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola od rodziców (opiekunów prawnych) wymaga się podania łącznych dochodów ze wszystkich źródeł przychodów za 2008 rok, osiągniętych przez wszystkich członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie. Równocześnie zastrzeżono możliwość żądania potwierdzenia wysokości dochodów poprzez złożenie kopii lub okazanie potwierdzonego przez właściwy Urząd Skarbowy zeznania PIT za 2008 r. Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁵ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z wnioskiem o wszczęcie postępowania w tej sprawie i poinformowanie o jego wynikach.

⁸⁰³ RPO-586892-X/08 z 27 marca 2009 r.

⁸⁰⁴ Pismo z 4 kwietnia 2009 r.

⁸⁰⁵ RPO-611580-X/09 z 17 marca 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰⁶ Rzecznika, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, wszczął postępowanie administracyjne w sprawie legalności oraz zakresu danych osobowych żądanych podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zapowiedział, że poinformuje Rzecznika odrębnym pismem o sposobie załatwienia przedmiotowej sprawy. Postępowanie jest w toku.

3. Brak w przepisach preferencyjnych zasad przyjmowania do przedszkoli dzieci z rodzin wielodzietnych

Rzecznik powziął wątpliwość co do zgodności § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych⁸⁰⁷ z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Powołany przepis konstytucyjny zobowiązuje Państwo do uwzględniania w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. Statuuje też prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Zgodnie z omawianym przepisem rozporządzenia, do przedszkola i oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej w pierwszej kolejności przyjmowane są dzieci w wieku 6 lat odbywające roczne przygotowanie przedszkolne. W następnej kolejności przyjmowane są dzieci matek lub ojców samotnie je wychowujących, matek lub ojców, wobec których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności bądź całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji, na podstawie odrębnych przepisów, a także dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych. Przepis ten pomija jednak rodziny wielodzietne. Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁸ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o dokonanie zmiany kwestionowanego przepisu w sposób nie budzący wątpliwości co do zgodności z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Minister nie podzielił⁸⁰⁹ opinii dotyczącej wątpliwości co do zgodności przepisu § 2 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych, z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Intencją prawodawcy była, według Ministra, ochrona osób znajdujących się w trudnych warunkach życiowych. Rodziny wielodzietne

⁸⁰⁶ Pismo z 18 czerwca 2009 r.

⁸⁰⁷ Rozporządzenie z 20 lutego 2004 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 232 z późn. zm.).

⁸⁰⁸ RPO-619161-X/09 z 25 maja 2009 r.

⁸⁰⁹ Pismo z 5 czerwca 2009 r.

natomiast nie zawsze posiadają niski status materialny. Organ prowadzący placówkę może i powinien ustalić dodatkowe kryteria rekrutacji dzieci do przedszkola.

4. Brak dofinansowania podręczników dla sześciolatków, które pozostaną w przedszkolach

W dniu 27 kwietnia 2009 roku Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników.⁸¹⁰ Na mocy § 2 ust. 1 powyższego rozporządzenia pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników jest udzielana uczniom rozpoczynającym w roku szkolnym 2009/2010 naukę w klasach I-III szkoły podstawowej, w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, w klasie I gimnazjum, w klasie I ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia, w klasie I ogólnokształcącej szkoły sztuk pięknych lub w klasie IV ogólnokształcącej szkoły baletowej, zwanych dalej „szkołą”. Tymczasem, poprzednio obowiązujące rozporządzenie⁸¹¹ z dnia 5 sierpnia 2008 roku przewidywało dla dzieci uczęszczających do „zerówek” wyprawkę w wysokości 70 PLN. Analiza powyższych aktów prawnych wskazuje, iż począwszy od roku szkolnego 2009/2010 nie przewiduje się pomocy finansowej dla dzieci w wieku 6 lat, mających odbyć obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, ponieważ ich rodzice nie zdecydowali się na posłanie ich od 1 września 2009 roku do I klasy szkoły podstawowej. Równocześnie podjęto decyzję o wspieraniu ich rówieśników, którzy wyłącznie z woli rodziców rozpoczną edukację szkolną w nadchodzącym roku szkolnym. Rzecznik zwrócił się⁸¹² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o wyjaśnienie, jakie przyczyny spowodowały rezygnację z pomocy udzielanej sześciolatkom podlegającym obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu.

W odpowiedzi poinformowano⁸¹³ Rzecznika, że od 1 września 2009 r. we wszystkich formach wychowania przedszkolnego (przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, inne formy wychowania przedszkolnego) będzie realizowana nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego, określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych

⁸¹⁰ Dz.U. Nr 76, poz. 642.

⁸¹¹ Dz.U. Nr 147, poz. 931.

⁸¹² RPO-614727-X/09 z 10 czerwca 2009 r.

⁸¹³ Pismo z 24 czerwca 2009 r.

typach szkół⁸¹⁴. Zgodnie z założeniami nowej podstawy programowej, kształtowanie umiejętności czytania w połączeniu z nauką pisanía odbywa się na etapie edukacji wczesnoszkolnej (klasy I-III szkoły podstawowej). Zasadniczym celem wychowania przedszkolnego jest wspomaganie rozwoju intelektualnego i kształtowanie gotowości dziecka do nauki czytania i pisanía, w szczególności poprzez różnego rodzaju zabawy i gry dydaktyczne, zatem korzystanie z podręczników w wychowaniu przedszkolnym jest nie tylko niekonieczne, ale również niezalecane. Z powyższych względów odstąpiono od zalecanía do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej podręczników pomocniczych przeznaczonych do wychowania przedszkolnego.

D. Edukacja szkolna

Problemy związane z obniżeniem wieku obowiązkowego nauczania

W dniu 22 kwietnia 2009 r. weszły w życie niektóre przepisy ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸¹⁵, w tym przepis art. 12 umożliwiający objęcie obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku lat sześciu. W kolejnych latach obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego obejmie dzieci w wieku lat pięciu, a od roku 2012 do szkoły pójdą wszystkie sześciolatki. W skargach kierowanych do Rzecznika, dotyczących zmian w sposobie realizacji obowiązku szkolnego, jednym z podstawowych zarzutów jest niewłaściwe dostosowanie szkół publicznych do potrzeb dzieci sześciolatków. W okresie przejściowym (lata szkolne 2009/2010 – 2011/2012), dyrektor publicznej szkoły podstawowej może zdecydować o przyjęciu do szkoły dziecka sześciolatki, jeśli pozwalają na to warunki organizacyjne placówki. Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji, na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Uzależnienie możliwości podjęcia nauki od zasobności i przygotowania organu prowadzącego oraz arbitralnej decyzji dyrektora szkoły, budzi poważne wątpliwości.

Rzecznik otrzymywał liczne skargi rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli w Warszawie, którzy protestowali przeciwko masowej likwidacji zerówek w przedszkolach publicznych na rzecz oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych. Reforma zmierzająca do obniżenia wieku obowiązkowego nauczania jest kolejnym argumentem potwierdzającym potrzebę pilnego rozbudowania sieci przedszkoli publicznych i zapewnienia

⁸¹⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17.

⁸¹⁵ Ustawa z 19 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

możliwości odbycia rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego nie tylko w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, ale przede wszystkim w dostępnych powszechnie przedszkolach.

Ponadto z informacji prasowych⁸¹⁶ wynika, że nowa podstawa programowa spowoduje, że trzy roczniki, które jako ostatnie w wieku siedmiu lat pójdą do pierwszej klasy, będą powtarzały materiał z zerówki. Przyjęte rozwiązanie, zdaniem rodziców i nauczycieli, może zahamować naukę i prawidłowy rozwój dzieci. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸¹⁷ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano⁸¹⁸ Rzecznika, że przygotowywany jest program rządowy "Radosna szkoła" związany z obniżeniem wieku obowiązku szkolnego. Realizacja programu rządowego zaplanowana została na lata 2009-2011. W myśl założeń nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz edukacji wczesnoszkolnej, kształtowanie umiejętności czytania w połączeniu z nauką pisanía odbywa się na etapie edukacji wczesnoszkolnej (klasy I-III szkoły podstawowej). Natomiast zadaniem nauczycieli przedszkoli i tzw. klas zerowych jest ukształtowanie u dzieci gotowości do opanowania tych umiejętności w szkole.

E. Szkolnictwo wyższe

1. Pobieranie opłat za prowadzenie przewodów doktorskich

Rzecznik prowadził korespondencję z władzami Akademii Medycznej im. Piastów Śląskich we Wrocławiu w sprawie pobierania opłat za prowadzenie przewodów doktorskich. Pobieranie tych opłat wynikało z wewnętrznych przepisów Akademii, które jednak były sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W sprawie niedopuszczalności takiego postępowania wielokrotnie wypowiadała się Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Po kolejnej interwencji Rzecznika uczelnia zmieniła swoje wewnętrzne przepisy dostosowując je do regulacji Prawa o szkolnictwie wyższym⁸¹⁹. Nie odstąpiła jednak od wystawiania wezwań do zapłaty za przeprowadzone wcześniej przewody. Stanowisko Rektora uczelni, iż do przewodów wszczętych przed zmianą przepisów stosuje się regulacje dotychczasowe, jest niezrozumiałe. Rzecznik zwrócił się⁸²⁰ do Ministra Zdrowia

⁸¹⁶ „Dziennik” z 17 marca 2009 r. *Siedmiolatki stracą rok*.

⁸¹⁷ RPO-608435-I/09 z 7 maja 2009 r.

⁸¹⁸ Pismo z 24 czerwca 2009 r.

⁸¹⁹ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

⁸²⁰ RPO-613637-I/09 z 14 kwietnia 2009 r.

z prośbą o rozważenie zastosowania środków przewidzianych w przepisach prawa w celu usunięcia wskazanego naruszenia praw i wolności obywatelskich w działalności wrocławskiej Akademii Medycznej.

W odpowiedzi poinformowano⁸²¹ Rzecznika, że wystąpienie Rzecznika w tej sprawie, jak również stanowisko Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego zostało przekazane Rektorowi Akademii Medycznej we Wrocławiu, z zaleceniem rozpatrzenia sprawy. Z informacji władz Uczelni wynika, że sprawa była rozpatrywana przez Kolegium Rektorsko - Dziekańskie, które uznało, iż umowy o odpłatności za przeprowadzenie przewodów doktorskich zawarte z osobami, które zwróciły się w przedmiotowej sprawie do Rzecznika, nie mogą być zmienione, ponieważ Ministerstwo Finansów w dniu 27 lutego 2007 r. wyraziło opinię, że koszty przewodów doktorskich osób nie będących pracownikami Uczelni nie mogą pochodzić z dotacji budżetowej otrzymywanej przez Uczelnię.

2. Zlecenie dokonania kontroli na Uniwersytecie Jagiellońskim w związku z nieprawidłowościami metodologicznymi w procedurze przygotowania, recenzowania i obrony pracy magisterskiej Pana Pawła Zyzaka

Rzecznik podjął do zbadania sprawę zlecenia Państwowej Komisji Akredytacyjnej kontroli na Uniwersytecie Jagiellońskim w związku z nieprawidłowościami metodologicznymi w procedurze przygotowania, recenzowania i obrony pracy magisterskiej Pana Pawła Zyzaka. Zamiarem Rzecznika nie było ocenianie zawartości konkretnej pracy magisterskiej i jej walorów naukowych, poznawczych, czy też prawdziwości tez w niej prezentowanych. W kontekście wynikającej z art. 73 Konstytucji zasady swobody prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników, wątpliwości budził przede wszystkim nadzwyczajny tryb kontroli. Rzecznik podkreślił, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swego działania określonych w ustawie, a zatem także w zakresie badań naukowych i sposobu kształcenia. Zasada autonomii szkół wyższych powinna być respektowana. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸²² do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie szczegółowych przyczyn zlecenia wspomnianej kontroli na Uniwersytecie Jagiellońskim.

⁸²¹ Pismo z 17 sierpnia 2009 r.

⁸²² RPO-613637-I/09 z 3 kwietnia 2009 r.

Minister poinformował⁸²³, że wycofał prośbę skierowaną do Państwowej Komisji Akredytacyjnej w sprawie wysłania Komisji na Wydział Historii UJ w celu przeprowadzenia kontroli akredytacyjnej.

3. Przyznawanie studentom uczelni wyższych stypendiów z budżetu gminy

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta L. i utrzymał w mocy wyrok⁸²⁴ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L., w którym sąd ten uznał, że żaden przepis rangi ustawowej nie upoważnia rady gminy do przyznawania studentom uczelni wyższych stypendiów z budżetu gminy, a przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 a ustawy o samorządzie gminnym⁸²⁵, ma wyłącznie charakter kompetencyjny. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na poważną lukę prawną w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, która w istotny sposób narusza prawa studentów. Problemem, jaki ujawniła powyższa sprawa jest brak przepisu prawa materialnego upoważniającego organy samorządu gminnego do wspierania i wynagradzania uzdolnionych studentów ze środków pochodzących z budżetu gminy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁸²⁶ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie możliwości przygotowania projektu stosownej nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, mającej na celu upoważnienie jednostki samorządu terytorialnego do fundowania stypendiów studenckich ze środków własnych.

W odpowiedzi poinformowano⁸²⁷ Rzecznika, że w Sejmie trwają zaawansowane prace legislacyjne nad poselskim projektem⁸²⁸ ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, zawierającym m.in. regulacje upoważniające organy jednostek samorządu terytorialnego do udzielania studentom oraz doktorantom pomocy materialnej ze środków własnych. Rada Ministrów w stanowisku przyjętym wobec powyższego projektu ustawy pozytywnie zaopiniowała proponowane w tym zakresie rozwiązania. Sejm uchwalił ustawę⁸²⁹ w dniu 5 listopada 2009 r. w kształcie zgodnym ze stanowiskiem Rzecznika.

F. Wypoczynek dzieci i młodzieży

1. Organizacja i nadzór wypoczynku dla dzieci i młodzieży

⁸²³ Pismo z 6 kwietnia 2009 r.

⁸²⁴ Wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08.

⁸²⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁸²⁶ RPO-603790-I/08 z 21 lipca 2009 r.

⁸²⁷ Pismo z 3 sierpnia 2009 r.

⁸²⁸ Druk nr 1938.

⁸²⁹ Dz.U. Nr 202, poz. 1553.

W odpowiedzi na wcześniejsze⁸³⁰ wystąpienie Rzecznika Minister Edukacji Narodowej podzielił pogląd, zgodnie z którym obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania⁸³¹, utrudnia podjęcie sprawnych i skutecznych działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu placówki zagrażającej zdrowiu i bezpieczeństwu uczestników. W związku z tym Minister poinformował o trwających w MEN pracach nad nowym rozporządzeniem do art. 92 a ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Jednym z istotnych uregulowań miała być możliwość zamykania przez kuratora oświaty miejsc wypoczynku niezgłoszonych wcześniej do kuratorium. Przedmiotowy akt wykonawczy miał zacząć obowiązywać w 2009 roku. Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się⁸³² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o poinformowanie o etapie prac nad przedmiotowym rozporządzeniem oraz czy zgodnie z deklaracją zacznie ono obowiązywać w 2009 r. roku.

W odpowiedzi poinformowano⁸³³ Rzecznika, że w dniu 27 października 2009 r. Ministerstwo skierowało do Rządowego Centrum Legislacji projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania. W związku z uwagami, jakie RCL wniosło do projektu, w dniu 13 listopada 2009 r. Ministerstwo przesłało nową wersję projektu uwzględniającą uwagi. W najbliższych dniach spodziewana jest akceptacja projektu. W związku z tym termin wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia planowany jest zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami na 2009 rok.

⁸³⁰ RPO-594707-X/08 z 23 lipca 2008 r., odpowiedź z 27 sierpnia 2008 r.

⁸³¹ Rozporządzenie z 21 stycznia 1997 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.).

⁸³² RPO-594707-X/08 z 2 listopada 2009 r.

⁸³³ Pismo z 19 listopada 2009 r.

17. Ochrona środowiska

Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Art. 74. 1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Art. 86. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Konstytucja RP

1. Szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego

W korespondencji kierowanej do Rzecznika podnoszony był problem dotyczący braku systemowego rozwiązania w przypadkach szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego. Z takimi przypadkami Rzecznik spotykał się głównie w sytuacji zmian granic obwodu łowieckiego w konsekwencji rozszerzenia granic miast.

Zasadą przyjętą w ustawie Prawo łowieckie⁸³⁴ jest własność Skarbu Państwa zwierząt łownych w stanie wolnym, traktowanych jako dobro ogólnonarodowe. Obowiązek dbałości o stan środowiska wynikający z art. 86 Konstytucji ma charakter powszechny, a zatem obciąża on również właścicieli i posiadaczy gruntów narażonych na straty spowodowane bytowaniem zwierzyny w stanie wolnym. Są oni zobowiązani do znoszenia (w razie niemożliwości stosownego zabezpieczenia gruntów) szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne żyjące w stanie wolnym. Obowiązek określony w art. 86 Konstytucji nie

⁸³⁴ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.).

może jednak oznaczać zwolnienia Skarbu Państwa od odpowiedzialności za własność ogólnonarodową.

Brak w ustawie Prawo łowieckie zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za straty wyrządzane właścicielom gruntów i pól rolnych, położonych poza obwodami łowieckimi, przez zwierzynę stanowiącą własność ogólnonarodową sprawia, iż ciężar ekonomiczny ochrony środowiska został w tym przypadku przerzucony na indywidualne podmioty - właściciele gruntów i upraw, zmuszonych do znoszenia wyrządzanych im szkód bez jakiegokolwiek rekompensaty lub w sposób niepokrywający pełnej szkody. Rzecznik zwrócił się⁸³⁵ do Ministra Środowiska z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także o podjęcie stosownych kroków legislacyjnych.

Minister poinformował⁸³⁶, że podjął już stosowne kroki w sprawie opisanej w wystąpieniu Rzecznika. Efektem tych działań jest zmiana brzmienia art. 50 Prawa łowieckiego dokonana uchwaloną przez Sejm ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej. Nowe brzmienie przepisu art. 50 Prawa łowieckiego przewiduje odpowiedzialność zarządu województwa na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich w odniesieniu do wszystkich zwierząt łownych, wymienionych w art. 46 Prawa łowieckiego. Ustawa ta została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego, który nie podzielił stanowiska Prezydenta, 22 maja 2009 r. Prezydent podpisał ustawę.

Z otrzymywanych przez Rzecznika skarg wynikało, iż w dalszym ciągu wiele kwestii wymaga ustawowego uregulowania. Przede wszystkim wnioskodawcy wskazywali, iż wprowadzenie art. 50 ust. 1b ustawy Prawo łowieckie nie rozwiązuje problemu szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich w okresie poprzedzającym nowelizację, co pozbawia ich prawa do skutecznego dochodzenia swoich roszczeń przed sądami powszechnymi. Ponadto, zwracali uwagę na wąski zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa z uwagi na ograniczenie jej wyłącznie do upraw i pól rolnych, z pominięciem na przykład krzewów i drzew ozdobnych. Kolejna kwestia podnoszona przez obywateli dotyczyła braku podmiotu odpowiedzialnego z tytułu szkód komunikacyjnych wyrządzonych przez nagłe wtargnięcie dzikiego zwierzęcia na drogę. Problem ten - w świetle wpływających skarg - dotyczy nie tylko terenów znajdujących się w obwodach łowieckich, lecz również z nich wyłączonych.

⁸³⁵ RPO-612357-X/09 z 12 maja 2009 r.

⁸³⁶ Pismo z 26 maja 2009 r.

Rzecznik zwrócił się⁸³⁷ do Ministra Środowiska z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań w celu stosownej nowelizacji ustawy Prawo łowieckie.

W odpowiedzi poinformowano⁸³⁸ Rzecznika, że nowelizacja ustawy Prawo łowieckie w omawianym zakresie nie jest konieczna. Obowiązujący akt wykonawczy określa precyzyjnie terminy zgłaszania szkód, co ma istotne znaczenie we właściwym stwierdzeniu zasadności roszczenia poszkodowanego. Również przygotowywany projekt rozporządzenia Ministra Środowiska, regulujący ten zakres materii, uwzględnia wprowadzoną zmianę art. 50 Prawa łowieckiego. Zasady szacowania szkód łowieckich będą miały odpowiednie zastosowanie także przy szacowaniu szkód wyrządzonych na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich. W odpowiedzi nie podzielono uwag dotyczących ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej do upraw i płodów rolnych z pominięciem np. krzewów i drzew ozdobnych. W uchwale z dnia 27 listopada 2007 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że uprawą rolną jest każda uprawa prowadzona na gruncie rolnym, a więc także rośliny ozdobne. W kwestii wypadków komunikacyjnych z udziałem zwierząt łownych poinformowano, że ustawa Prawo łowieckie nie reguluje zagadnień szkód komunikacyjnych. Poszkodowanym w kolizji ze zwierzęciem łownym przysługuje odszkodowanie z polisy Gac właściciela pojazdu, o ile taką polisę posiada. Jest to rozwiązanie, które umożliwia skorzystanie z rekompensaty poniesionej szkody.

2. Brak polskiej wersji językowej normy dotyczącej prowadzenia pomiarów emisji do powietrza z instalacji spalania paliw, mimo zawartego w rozporządzeniu obowiązku jej stosowania

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody⁸³⁹. Na mocy tego aktu wykonawczego wprowadzono m.in. obowiązek dokonywania, co najmniej raz w roku, pomiarów emisji do powietrza z instalacji spalania paliw zgodnie z normą PN-EN 14181. Norma ta nie jest powszechnie dostępna, bowiem nie została przetłumaczona na język polski. Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 5 ust. 4 ustawy o normalizacji⁸⁴⁰, Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach

⁸³⁷ RPO-612357-X/09 z 22 września 2009 r.

⁸³⁸ Pismo z 12 października 2009 r.

⁸³⁹ Rozporządzenie z 4 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 206, poz. 1291).

⁸⁴⁰ Ustawa z 12 września 2002 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.).

prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim. Rzecznik zwrócił się⁸⁴¹ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Minister poinformował⁸⁴², że mimo, iż omawiana norma nie została jeszcze przetłumaczona na język polski, nie stanowi to o jej "niedostępności". W odpowiedzi podkreślono, iż szereg aktów prawnych przywołuje Polskie Normy, które nie są w całości przetłumaczone na język polski. W celu usunięcia wątpliwości co do możliwości stosowania przedmiotowej normy, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska wystąpił do Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z prośbą o podjęcie jej do tłumaczenia na język polski. Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

3. Wprowadzanie do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od obywateli wyrażających obawy związane z wprowadzaniem do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Najczęściej podnoszonym problemem, był brak obowiązku oznakowania produktów żywnościowych zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane oraz brak kontroli nad prowadzonymi uprawami takich organizmów. W związku z powyższym, w wystąpieniu do Ministra Środowiska Rzecznik zaapelował⁸⁴³ o jak najszybsze podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia obowiązku ujawniania i znakowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie w składzie produktów żywnościowych oraz wprowadzenie obowiązku rejestracji upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych, prowadzonych w Polsce. Zwrócił się również o poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych mających na celu regulację w sposób kompleksowy materii dotyczącej organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz o przewidywanym terminie ich ukończenia.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁴⁴ Rzecznika, że w Polsce oraz w Unii Europejskiej istnieje spójny system prawny dotyczący znakowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Przestrzeganie obowiązku znakowania produktów GM w Polsce jest nadzorowane przez wyznaczone jednostki kontrolne, w szczególności: Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Handlową oraz Inspekcję Handlową Artykułów Rolno-Spożywczych. Łamanie przepisów w tym zakresie podlega odpowiedzialności karnej. Odnosząc się do kwestii kontroli upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych, poinformowano, że

⁸⁴¹ RPO-610426-X/09 z 17 marca 2009 r.

⁸⁴² Pismo z 14 kwietnia 2009 r.

⁸⁴³ RPO-606939-IV/09 z 20 kwietnia 2009 r.

⁸⁴⁴ Pismo z 5 maja 2009 r.

główną nierozwiązaną sprawą utrudniającą prawidłowy nadzór nad organizmami genetycznie zmodyfikowanymi w Polsce jest brak kompleksowych uregulowań prawnych w tym obszarze. Dopiero projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych jest aktem prawnym obejmującym wszystkie zagadnienia związane z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi. Zgodnie z harmonogramem prac rządu, projekt ustawy zostanie przyjęty przez Radę Ministrów w drugim kwartale 2009 r., a następnie przekazany do Sejmu.

4. Wywłaszczanie posiadaczy niektórych gatunków zwierząt niebezpiecznych bez stosownego odszkodowania

Nowelizacją ustawy o ochronie przyrody⁸⁴⁵ wprowadzono zobowiązanie właścicieli zwierząt niebezpiecznych do uzyskania stosownych zezwoleń, dokonania wpisu do rejestru, albo przekazania podmiotowi uprawnionemu do jego posiadania – w wyznaczonym terminie.

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁸⁴⁶ Rzecznika dotyczące nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, dzieląc zastrzeżenia Rzecznika co do zgodności z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji rozwiązania polegającego na wywłaszczaniu posiadaczy zwierząt niebezpiecznych dla zdrowia i życia ludzkiego bez stosownego odszkodowania, zasygnalizował konieczność dokonania zmian w przedmiotowej ustawie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁷ do Ministra Środowiska z prośbą o wskazanie przybliżonego terminu, w jakim nastąpi przedłożenie Radzie Ministrów projektu ustawy nowelizującej.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁴⁸ Rzecznika, że po dokonaniu ponownej analizy przepisów uznano, że nie istnieje konieczność wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie przyrody, przewidujących odszkodowanie dla osób przekazujących zwierzęta na podstawie art. 11 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw. Ustawodawca nie przewidział w ww. ustawie przejścia na podmioty uprawnione, tj. wymienione w art. 73 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, własności zwierząt. Konstrukcja omawianego przepisu nie wskazuje, że obowiązek osoby posiadającej zwierzę niebezpieczne jest tożsamy z wywłaszczeniem. Przepisy nakazujące przekazanie zwierząt uprawnionym podmiotom ograniczają ich dotychczasowych właścicieli jedynie w zakresie posiadania. Takie ograniczenie jest dopuszczalne przez Konstytucję.

⁸⁴⁵ Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1237).

⁸⁴⁶ Informacja RPO za 2008 r., st r. 167.

⁸⁴⁷ RPO-599570-X/08 z 6 maja 2009 r.

⁸⁴⁸ Pismo z 21 sierpnia 2009 r.

5. Problem lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej, emitujących pole elektromagnetyczne w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci

Do Rzecznika wpływały liczne wystąpienia osób podnoszących problem lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej emitujących pole elektromagnetyczne w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci, tj. w szkołach, żłobkach i przedszkolach. Zdaniem skarżących obowiązujące regulacje prawne, zawarte m.in. w ustawie Prawo budowlane⁸⁴⁹ oraz w ustawie Prawo ochrony środowiska⁸⁵⁰ stanowią niewystarczającą ochronę prawną w sytuacji - co do zasady - niezbadanego stopnia długofalowego wpływu promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi. Kwestia lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej została dostrzeżona przez Parlament Europejski, który w dniu 2 kwietnia 2009 r. przyjął rezolucję w sprawie obaw dotyczących wpływu pól elektromagnetycznych na zdrowie⁸⁵¹. Parlament Europejski zajął stanowisko, iż szkoły, żłobki, domy spokojnej starości i budynki służby zdrowia powinny znajdować się w odległości określonej zgodnie z kryteriami naukowymi, od urządzeń przekaźnikowych wytwarzających pole elektromagnetyczne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁵² do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie, czy w opisanej sytuacji celowe jest dokonanie nowelizacji ustawy – Prawo budowlane. Poprosił również o odniesienie się do *ratio legis* obowiązującego obecnie zakazu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarze uzdrowiska lub na obszarze ochrony uzdrowiskowej.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁸⁵³, że przepisy ustawy Prawo budowlane regulują w sposób wyczerpujący sprawy lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej, dając gwarancję ochrony interesów osób będących w obszarze oddziaływania obiektu. Uwzględniając apel Rzecznika, będący odpowiedzią na uwagi zgłaszane przez obywateli, Minister poinformował, iż poczyni kroki w celu znówelizowania przepisów w zakresie, w jakim okaże się to konieczne dla wyeliminowania oddziaływania pól elektromagnetycznych na dzieci. Odnosząc się do kwestii przedstawienia *ratio legis* obowiązującego zakazu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarze uzdrowiska lub obszarze

⁸⁴⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

⁸⁵⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

⁸⁵¹ 2008/2211 (INI).

⁸⁵² RPO-579794-IV/08 z 18 czerwca 2009 r.

⁸⁵³ Pismo z 17 lipca 2009 r.

ochrony uzdrowiskowej Minister wskazał, że właściwym organem do rozpatrzenia tej kwestii będzie Ministerstwo Zdrowia.

6. Rozważenie możliwości wykreślenia przepisu ustawy o ochronie zwierząt zezwalającego na odstrzał przez myśliwych psów lub kotów znajdujących się na terenie obwodów łowieckich

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące stosowania art. 33 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt⁸⁵⁴, zgodnie z którym zdziczałe psy i koty przebywające bez opieki i dozoru człowieka na terenie obwodów łowieckich w odległości większej niż 200 m od zabudowań mieszkalnych i stanowiące zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych, mogą być zwalczane przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Stosownie do dyspozycji art. 33 a ust. 4 ustawy, stosuje się tu odpowiednio art. 33 ust. 4, dopuszczający użycie broni palnej. Odstrzału dokonuje osoba uprawniona (strażnik łowiecki bądź posiadający upoważnienie członek koła łowieckiego PZŁ).

Powyższe przesłanki budzą w praktyce istotne wątpliwości przy dokonywaniu oceny sytuacji przez osobę uprawnioną do odstrzału. Trudny do oceny w warunkach terenowych jest ustawowy wymóg dokonywania odstrzału w odległości większej niż 200 metrów od zabudowań mieszkalnych. Za jedną z najtrudniejszych przesłanek zawartych w art. 33 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt uznać należy użycie określenia „zdziczenie”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym. Następna z przesłanek to „zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych”. Przyjmując, iż to de facto cecha zdziczenia psów i kotów implikuje możliwość ich odstrzelenia, operowanie tą przesłanką wydaje się zbędne. Stwarzanie zagrożenia przez te zwierzęta nie zależy od cechy zdziczenia. Każdy bowiem pies lub kot, nie tylko zdziczały, może być niebezpieczny dla innych zwierząt. W ocenie Rzecznika wątpliwości dotyczące powyższego przepisu świadczą o tym, iż jest to środek niedoskonały, powodujący nieodwracalne skutki, a w pewnych sytuacjach stwarzający realne zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego.

Zgodnie z art. 11 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Rada gminy może w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt. W ocenie Rzecznika art. 11 i art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt stanowią wystarczające zabezpieczenia, realizując przy tym zasadę proporcjonalności i humanitaryzmu. Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁵ do Ministra

⁸⁵⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

⁸⁵⁵ RPO-612677-X/09 z 7 lipca 2009 r.

Środowiska z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wykreślenia art. 33 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska - Główny Konserwator Przyrody przedstawił⁸⁵⁶ stanowisko, zgodnie z którym rezygnacja z obowiązującej normy prawnej jest obecnie nie do przyjęcia. Ponadto wskazał na właściwość Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do inicjowania zmian w ustawie o ochronie zwierząt.

7. Procedura wdrażania obszarów Natura 2000

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie⁸⁵⁷ Rzecznika niedostatecznie wyjaśniono kwestię uwzględnienia głosu i interesu wspólnot lokalnych w procedurze wdrożenia sieci obszarów chronionych Natura 2000. Nie jest bowiem w szeroko pojętym interesie programu Natura 2000 wprowadzanie go w sposób odgórny, pozbawiony należytego wyjaśnienia, a w konsekwencji osłabiający zaufanie do organów państwa i samego programu ochrony środowiska. Od odpowiedniego nastawienia społeczności lokalnej niejednokrotnie zależy może sukces bądź porażka konkretnego programu. Dlatego Rzecznik negatywnie ocenia regulę wprowadzoną w art. 27 ust 2 ustawy o ochronie przyrody⁸⁵⁸, w myśl której rada gminy ma 30 dni na zaopiniowanie projektu listy obszarów Natura 2000, zaś przekroczenie tego terminu skutkuje przyjęciem fikcji prawnej niezgłoszenia uwag do projektu. Rzecznik postuluje zmianę przedmiotowej regulacji w kierunku wydłużenia czasu przeznaczonego dla rad gmin na zaopiniowanie przedmiotowych projektów.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na nieprawidłowe jego zdaniem, ujęcie w art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, kwestii stosowania rozwiązań prawnych adekwatnych wobec obszarów objętych już ochroną w ramach sieci programu Natura 2000, do obszarów, które mają dopiero status obszarów proponowanych do objęcia ich ochroną, do czasu ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską. W ocenie Rzecznika zachodzi konieczność ustawowego rozstrzygnięcia relacji i ewentualnych kolizji między ochroną, jaką uzyskują proponowane obszary mające zostać objęte ochroną Natura 2000, nieregulowane żadnym z aktów powszechnie obowiązującego prawa, a prawem powszechnie obowiązującym, jakim są uchwalone miejscowe plany zagospodarowania

⁸⁵⁶ Pismo z 25 sierpnia 2009 r.

⁸⁵⁷ Informacja RPO za 2008 r., st r. 321.

⁸⁵⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

przestrzennego. Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁹ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie proponowanych zmian.

W odpowiedzi z dnia 28 grudnia 2009 r. Minister nie dostrzegł potrzeby nowelizacji ustawy w żadnym z proponowanych kierunków, jednak argumenty podane przez Ministra nie są przekonujące. W sprawie tej nie można skorzystać z zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, pozostają więc Rzecznikowi tylko środki perswazyjne.

⁸⁵⁹ RPO-598489-IV/08 z 29 października 2009 r.

18. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 75. 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Konstytucja RP

A. Prawa właścicieli lokali

1. Wątpliwości dotyczące przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, nakładającego na osoby bliskie pierwotnego nabywcy obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie w sytuacji, gdy osoba bliska dokonuje zbycia nieruchomości lokalowej przed upływem 5 lat od dnia pierwotnego nabycia

W związku z wpływającymi wnioskami Rzecznik podjął problem, który pojawił się na gruncie stosowania art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸⁶⁰, dotyczący trudności we właściwym i jednoznacznym odczytaniu intencji ustawodawcy, które legły u podstaw nałożenia na osoby bliskie pierwotnego nabywcy obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, w sytuacji, w której osoba bliska dokonuje zbycia nieruchomości lokalowej przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.

W omawianej sprawie pojawia się wątpliwość, czy powyższy przepis należy interpretować w ten sposób, że osoba bliska, która zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia, zawsze jest zobowiązana do zwrotu kwoty

⁸⁶⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, tzn. nie znajdują w tym przypadku zastosowania wyjątki określone w art. 68 ust. 2a, czy też należy przedmiotową regulację odczytywać łącznie z wyjątkami określonymi w art. 68 ust. 2a. W ocenie Rzecznika treść art. 68 ust. 2b należy odczytywać w ten sposób, iż osoba bliska pierwotnego nabywcy ma prawo uwolnić się od obowiązku zwrotu bonifikaty, w sytuacji, w której spełnia warunki określone w art. 68 ust. 2a. Próba interpretacji woli ustawodawcy prowadząca do wniosku, iż z określonych w art. 68 ust. 2a ustawy wyjątków może korzystać, nie narażając się na obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jedynie nabywca pierwotny nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, będącej uprzednio własnością jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, wskazywałaby na naruszenie wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. Rzecznik zwrócił się⁸⁶¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁶² Rzecznika, że zastosowanie literalnej wykładni przepisu art. 68 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami nie pozwala na podzielenie poglądu Rzecznika, iż przepis ten mógłby być odczytywany rozszerzająco, czyli jako obejmujący również osoby bliskie pierwotnego nabywcy lokalu. Stosowanie wykładni rozszerzającej reżim prawny przepisu art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wydaje się ponadto uzasadnione, ze względu na obowiązek należytego wypełnienia woli ustawodawcy, dotyczącej zabezpieczenia prawidłowej i racjonalnej gospodarki publicznymi zasobami nieruchomości. W tej sytuacji należy mieć nadzieję, że wątpliwości, co do wykładni omówionych przepisów zostaną rozstrzygnięte przez sądy. Dlatego Rzecznik obecnie będzie monitorował orzecznictwo sądowe dotyczące spraw z zakresu żądania zwrotu kwoty bonifikaty od ceny sprzedaży mieszkania komunalnego.

2. Zarząd nieruchomością wspólną przez właścicieli lokali w budynku spółdzielczym

Rzecznik zgłosił⁸⁶³ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej Pilotów 22 w K., dotyczącej zarządu nieruchomością wspólną przez właścicieli lokali w budynku spółdzielczym.

Rzecznik, w piśmie procesowym z dnia 14 sierpnia 2009 r., przedstawił następujące stanowisko: art. 25 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 27 ust. 2

⁸⁶¹ RPO-612085-V/09 z 6 października 2009 r.

⁸⁶² Pismo z 13 listopada 2009 r.

⁸⁶³ RPO-618368-V/09 z 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 19/09.

zдание drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁸⁶⁴ w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw⁸⁶⁵, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość podjęcia przez właścicieli lokali uchwały, iż w zakresie zarządu nieruchomością wspólną będą ich obowiązywać przepisy ustawy o własności lokali, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 stycznia 2003 r., właściciele lokali w budynkach spółdzielczych mogli podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali. Na gruncie tych unormowań utrzymało się orzecznictwo sądowe zgodnie z którym, przepisy te nie dawały podstawy do stosowania unormowań ustawy o własności lokali dotyczących zarządu nieruchomością wspólną. Zaskarżony przepis zawierał wyraźne odesłanie do przepisów ustawy o własności lokali, ale jedynie do przepisów odnoszących się do „praw i obowiązków właścicieli lokali”, a nie do przepisów o „zarządzie nieruchomością wspólną”. W praktyce oznaczało to, że zarząd nieruchomością wspólną po powstaniu wspólnoty był nadal wykonywany przez spółdzielnię, jako zarząd powierzony, chociażby właściciele nie byli członkami spółdzielni. Przymusowy zarząd spółdzielni trwał aż do czasu pojawienia się sytuacji określonej w art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tj. do czasu, w którym ustało członkostwo ostatniego członka spółdzielni mieszkaniowej (powstanie wspólnoty mieszkaniowej *ex lege*).

Zdaniem Rzecznika taka regulacja jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych, ponieważ w nieuzasadniony sposób różnicuje poziom ochrony prawa właścicieli do wyboru sposobu zarządzania przedmiotem ich własności – właściciele lokali położonych w innych budynkach niż spółdzielcze mogą bez ograniczeń sami decydować o sposobie sprawowania zarządu i osobie zarządcy. Zaskarżona norma ingeruje ponadto w konstytucyjnie chronione prawo własności, którego jednym z elementów jest możliwość swobodnego decydowania przez właściciela o tym, jak będzie zarządzana jego własność.

Od dnia 22 lipca 2005 r. obowiązuje art. 24¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który pozwala właścicielom lokali w budynku spółdzielczym podjąć uchwałę, iż w zakresie zarządu nieruchomością wspólną będą miały do nich zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali.

⁸⁶⁴ Ustawa z 15 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.).

⁸⁶⁵ Ustawa z 19 grudnia 2002 r., (Dz.U. Nr 240, poz. 2058).

3. Pomieszczenia tymczasowe

Nadal w Trybunale Konstytucyjnym oczekuje na rozpoznanie wniosek Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1046 § 4 k.p.c. wprowadzającego instytucję tzw. pomieszczeń tymczasowych. Wniosek ten został złożony w Trybunale w 2006 r.⁸⁶⁶. W roku 2009 Trybunał Konstytucyjny uzyskał dane statystyczne z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz informację z Krajowej Rady Komorniczej⁸⁶⁷. Wnioski płynące z powyższych danych zdają się potwierdzać argumentację Rzecznika zawartą we wniosku do Trybunału.

B. Ochrona praw lokatorów

1. Działalność zrzeseń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego

Na tle wpływających do Rzecznika skarg pojawiły się wątpliwości, co do sytuacji prawnej zrzeseń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego. Dotychczasowe wystąpienia Rzecznika⁸⁶⁸ - skierowane początkowo do Ministra Sprawiedliwości, a następnie do Ministra Budownictwa (późniejszego Ministra Infrastruktury), w których Rzecznik zwracał się o podjęcie stosownych prac legislacyjnych, nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Ministrowie przychyliłi się do stanowiska Rzecznika o potrzebie uregulowania sytuacji prawnej takich zrzeseń, lecz żaden z nich, uznawszy swoją niewłaściwość, nie zamierzał podjąć działań w tym zakresie.

W wyniku interwencji Prezesa Rady Ministrów rozstrzygającej „spór kompetencyjny” pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Ministrem Infrastruktury, pismem z 29 września 2008 r. Rzecznik został poinformowany, iż kwestia uregulowania sytuacji prawnej zrzeseń właścicieli i zarządców domów powstałych w oparciu o nieobowiązujące już przepisy Prawa lokalowego powinna być rozstrzygnięta w ramach kompetencji przysługujących Ministrowi Infrastruktury. Pomimo rozstrzygnięcia przez Premiera zaistniałego „sporu kompetencyjnego” pomiędzy naczelnymi organami administracji publicznej, nie doprowadzono do rozwiązania istoty problemu. Minister Infrastruktury podniósł, iż w jego ocenie nie ma obecnie potrzeby podejmowania prac legislacyjnych regulujących zagadnienie zrzeseń właścicieli nieruchomości. Stanowisko to wydaje się być sprzeczne z rozstrzygnięciem Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie zaistniałego „sporu kompetencyjnego”. W związku z powyższym

⁸⁶⁶ Informacja RPO za rok 2006, str. 248.

⁸⁶⁷ Pisma z dnia 8 października 2009 r. i 20 października 2009 r.

⁸⁶⁸ Informacja RPO za 2007 r., str. 325, Informacja RPO za 2008 r. str. 325.

Rzecznik zwrócił się⁸⁶⁹ do Premiera z prośbą o przedstawienie opinii w powyższej sprawie oraz spowodowanie podjęcia przez Ministra Infrastruktury, wskazanego przez Premiera jako właściwego w sprawie, konkretnych działań w celu prawnego uregulowania przedstawionego problemu.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji w odpowiedzi na wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów poinformował⁸⁷⁰, że przedmiot sprawy należy do kompetencji Ministra Infrastruktury. Wskazanie właściwości, jak również brak normy prawnej nakazującej stosowanie przepisów o stowarzyszeniach do zrzeczeń właścicieli nieruchomości utworzonych na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem czerwca 1990 r. nie przesądziło jednak o konieczności podjęcia przez Ministra Infrastruktury prac w celu opracowania nowej regulacji prawnej. Ostatecznie zatem, pomimo trwającej ponad 2 lata korespondencji w tej sprawie Minister Infrastruktury nie uznał za zasadne uregulowanie w sposób jednoznaczny statusu prawnego zeznań właścicieli nieruchomości.

2. Przepisy prawa miejscowego dotyczące zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin.

Rzecznik w dalszym ciągu badał, z uwagi na skargi obywateli w tym zakresie, działalność uchwałodawczą gmin w zakresie ustalania zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W dalszym ciągu postanowienia tych uchwał niejednokrotnie pozostają w sprzeczności z obowiązującym prawem, gminy nie aktualizują również na bieżąco treści uchwał, w celu dostosowania ich do nowelizowanych przepisów ustawowych.

Rzecznik zaskarżył⁸⁷¹ postanowienia § 16 ust. 12 i § 12 ust. 3 uchwały Rady Miasta K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K.⁸⁷² i wniósł o stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do § 16 ust. 2 ww. uchwały osoby, które są dłużnikami gminy z tytułu opłat związanych z lokalem mieszkalnym, są wykluczone - do czasu uregulowania należności – z kręgu mieszkańców uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z zasobów komunalnych. Z kolei zgodnie z § 12 ust. 3 uchwały osoby, którym sąd nakazał opróżnienie lokalu z uwagi na wypowiedzenie umowy najmu w trybie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie

⁸⁶⁹ RPO-428774-V/03 z 24 lutego 2009 r.

⁸⁷⁰ Pismo z 4 kwietnia 2009 r.

⁸⁷¹ RPO-599813-V/08 z 2 grudnia 2009 r.

⁸⁷² Uchwała Nr XXIV/288/07 z 24 października 2007 r., (Dz.Woj.Małop. z 2007 r. Nr 850, poz. 5589 z późn. zm.).

praw lokatorów, nie mogą starać się o najem lokalu komunalnego ze względów społecznych (rozumianych jako sytuacja związana z występowaniem przemocy w rodzinie), nawet jeśli spłaciłyby zadłużenie związane mieszkaniem, z którego zostały eksmitowane.

Nałożenie na osoby składające wniosek o najem lokalu mieszkalnego lub socjalnego, obowiązku spełnienia dodatkowego kryterium - spłaty zadłużenia związanego z lokalem komunalnym - wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zaskarżone przepisy są niezgodne także z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu jakim jest ustawa. Kwestionowanych uregulowań nie można również zaakceptować z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która wymaga by zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Naruszona została też zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i zakaz dyskryminacji obywateli przez odmawianie niektórym z nich określonych uprawnień z powodów nieznajdujących podstaw w obowiązujących normach prawnych (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Rzecznik zaskarżył także⁸⁷³ uchwałę Rady Miasta P. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta P.⁸⁷⁴ Rzecznik zakwestionował przepisy ograniczające w zasadniczy sposób prawo osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania do uzyskania lokalu socjalnego, do którego prawo przyznano im w wyroku sądowym. Postanowienia te są sprzeczne m.in. z art. 14 ust. 1 zd. drugiej ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym w takim wypadku obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa na gminie.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Prace związane z nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Rzecznik prowadzi od połowy 2007 r., w związku z uchwaleniem przez Sejm RP ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o

⁸⁷³ RPO-620546-V/09 z dnia 7 października 2009 r.

⁸⁷⁴ Uchwała Nr XXXVII/384/V/2008 z 13 maja 2008 r. (Dz.Woj.Wielk. Nr 100 poz. 1881 z późn.zm.).

zmianie niektórych innych ustaw⁸⁷⁵, obszerną korespondencję m.in. z Ministrem Infrastruktury, dotyczącą licznych problemów, jakie w praktyce rodzą uregulowania zawarte w tej ustawie. Szereg z sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości i zarzutów pod adresem przepisów tej ustawy Minister Infrastruktury podzielił, wskazując jednak, że kolejna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych będzie możliwa dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny wniosków i pytań prawnych dotyczących materii objętej ostatnią nowelizacją. Stanowisko Ministra nie uległo zmianie także po wyroku⁸⁷⁶ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. Przygotowano projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jednakże przewidziane w nim uregulowania koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień objętych ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

W dniu 15 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek⁸⁷⁷ grupy Posłów na Sejm RP, w którym zakwestionowano liczne przepisy obu wymienionych wyżej ustaw. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją trzy przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz dwa przepisy ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym czeka na rozpoznanie tylko pytanie prawne jednego z sądów, dotyczące zgodności z Konstytucją art. 35 ust. 4¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Wydaje się więc, iż zasadne jest obecnie podjęcie przez Ministerstwo Infrastruktury prac nad zapowiadaną nowelizacją ustawy, co nastąpić miało po rozstrzygnięciu wątpliwości konstytucyjnych dotyczących ostatniej nowelizacji przez Trybunał Konstytucyjny. Kwestie objęte wyrokiem Trybunału z 15 lipca 2009 r. oraz szereg innych spraw, co do których Minister Infrastruktury już wcześniej podzielił zgłaszaną przez Rzecznika potrzebę nowelizacji, nie zostały ujęte w przyjętym przez rząd w dniu 18 sierpnia 2009 r. projekcie zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (przykładowo - zasady rozliczeń z osobami, które mają roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego, skutki wprowadzenia bezwzględnej zasady zbywania w drodze przetargu lokali, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo, wyjaśnienie pojęcia „przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową”, zawartego w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Ponadto, wobec uznania za niezgodny z Konstytucją art. 48

⁸⁷⁵ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

⁸⁷⁶ Sygn. akt P 16/08.

⁸⁷⁷ Sygn. akt K 64/07.

ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powstała pilna potrzeba określenia w ustawie warunków finansowych, na jakich najemca lokalu, przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej może zrealizować przyznane mu w art. 48 ust. 1 ustawy roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności lokalu. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁸⁷⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie aktualnego stanowiska w kwestii potrzeby dalszej nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie nieobjętym projektem przyjętym przez rząd w dniu 18 sierpnia 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁷⁹ Rzecznika, że w Sejmie oczekuje na pierwsze czytanie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁸⁰. Grupa posłów wspólnie z Ministerstwem Infrastruktury przygotowuje projekt zmian w ustawie będący konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. W projekcie przewiduje się m.in. zmiany w art. 48, w zakresie o którym mowa w wystąpieniu Rzecznika. W razie nieskuteczności powyższej inicjatywy, działania w zakresie przygotowania stosownego projektu ustawy podejmie Minister Infrastruktury. Ponadto senatorowie przygotowali dwa projekty dotyczące zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁸⁸¹. W oparciu o projekt senacki w dniu 24 września 2009 r. została uchwalona ustawa, która zostanie skierowana do Senatu RP. Minister Infrastruktury ponownie zadeklarował gotowość sukcesywnego uwzględniania sugerowanych w wystąpieniach Rzecznika propozycji zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z jednoczesnym braniem pod uwagę opinii formułowanych w wystąpieniach parlamentarzystów, spółdzielni mieszkaniowych, jak i ich członków. Sprawa ta będzie z pewnością przedmiotem dalszych działań Rzecznika w 2010 r.

2. Możliwość ugodowego załatwienia sprawy o zapłatę zadłużenia z tytułu opłat związanych z zajmowaniem mieszkania spółdzielczego

Do Rzecznika zwracali się przedstawiciele organizacji społecznych, które

⁸⁷⁸ RPO-579448-V/08 z 11 września 2009 r.

⁸⁷⁹ Pismo z 29 września 2009 r.

⁸⁸⁰ Druk sejmowy nr 2348.

⁸⁸¹ Pierwszy projekt (druk senacki nr 613), dotyczy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 10/05). Senatorowie proponują uzupełnienie regulacji art. 44 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, regulującego kwestie ustanawiania hipoteki. Drugi projekt (druk sejmowy nr 2260) stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05).

działają na rzecz ochrony praw mieszkańców spółdzielni mieszkaniowych. Z doświadczeń powyższych organizacji wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe zbyt pochopnie kierują sprawy o zapłatę zadłużenia z tytułu opłat związanych z zajmowaniem mieszkania spółdzielczego do sądu. Gdyby spółdzielnie mieszkaniowe podejmowały próby ugodowego załatwienia sprawy, nie dochodziłoby do zwiększenia długu o koszty postępowania sądowego i egzekucyjnego, a w efekcie jego spłata byłaby bardziej realna. Problem spłaty zadłużenia wobec spółdzielni mógłby w szczególności być rozwiązywany na drodze mediacji, w której rolę mediatora pełniłby przedstawiciel organizacji społecznej zajmującej się ochroną praw lokatorów.

Większość takich spraw jest rozpoznawana obligatoryjnie w postępowaniu uproszczonym. Tymczasem w tym trybie sądy nie mogą skierować stron postępowania do mediacji. Strony zaś, mogą nie być świadome, że sprawa zadłużenia za mieszkanie może być poddana mediacji. W takich wypadkach inicjatywa sądu w skierowaniu stron do mediacji mogłaby przyczynić się do rozwiązania sporu, na warunkach dogodnych dla obu stron, bez potrzeby toczenia procesu. Sąd miałby możliwość skierowania stron do mediacji zwłaszcza w tych wypadkach, w których z akt sprawy wynika, że dotychczas nie były podejmowane żadne próby ugodowego załatwienia sprawy spłaty długu. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się⁸⁸² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, czy Ministerstwo opracowało projekt zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, dotyczący omawianej problematyki.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁸³ Rzecznika, że w dniu 20 kwietnia 2009 r. został skierowany do Sejmu przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który zawiera m.in. propozycję zmiany w zakresie mediacji. W powyższym projekcie zaproponowano usunięcie dotychczasowego wyłączenia możliwości prowadzenia mediacji w postępowaniu uproszczonym.

3. Zasady uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej

Do Rzecznika wpływały skargi, w których kwestionowany był obowiązek osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni, wynikający z ustawy

- Prawo spółdzielcze⁸⁸⁴. W ocenie Rzecznika, zakaz udzielania pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu nie znajduje uzasadnienia w aktualnych

⁸⁸² RPO-611859-V/09 z 18 marca 2009 r.

⁸⁸³ Pismo z 23 kwietnia 2009 r.

⁸⁸⁴ Ustawa z 16 września 2008 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

warunkach społeczno - gospodarczych. Dopuszczenie możliwości udziału w walnych zgromadzeniach także poprzez pełnomocnika znacząco przyczyniłoby się do zwiększenia aktywnego udziału członków spółdzielni w życiu spółdzielni. Rzecznik kilkakrotnie zwracał się⁸⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tym zakresie. Nawiązując do wcześniejszej korespondencji w przedmiotowej sprawie, Rzecznik ponownie zwrócił się⁸⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie aktualnego stanu prac nad zapowiadaną zmianą przepisów ustawy Prawo spółdzielcze w zakresie zasad uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej za pośrednictwem przedstawicieli.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁸⁷ Rzecznika, że w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze, mający na celu uchylenie obowiązku osobistego uczestnictwa członków spółdzielni w walnym zgromadzeniu. Projekt ten został opracowany z uwzględnieniem stanowisk przedstawionych przez resorty, do właściwości których należą sprawy związane z poszczególnymi typami spółdzielni, oraz uwag zawartych w opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

4. Problem dalszego funkcjonowania zebrań przedstawicieli w spółdzielniach mieszkaniowych

Zgodnie z art. 9 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy miały obowiązek dokonać zmian swoich statutów nie później niż do dnia 30 listopada 2007 r. Z różnych przyczyn wiele spółdzielni dotychczas nie zmieniło statutów. W związku ze zbliżającym się końcem kadencji aktualnych przedstawicieli członków spółdzielni, pojawił się problem, czy prawnie dopuszczalne jest dokonanie wyboru przedstawicieli członków na kolejną kadencję przez zebrania grup członkowskich w sytuacji, kiedy nie przeprowadzono zmian w statucie spółdzielni. Rzecznik zauważa, że może dojść do sytuacji, w których wiele spółdzielni mieszkaniowych pozostanie bez najwyższego organu. Z uwagi na brak zmian w statucie nie będzie mogło funkcjonować walne zgromadzenie spółdzielni, a z uwagi na brak przepisów umożliwiających powołanie nowych przedstawicieli, nie będzie mogło funkcjonować zebranie przedstawicieli. Sytuacja, w której członkowie spółdzielni mieszkaniowych zostają - z uwagi na brak jasnych i spójnych regulacji prawnych - pozbawieni swego najwyższego

⁸⁸⁵ Informacja RPO za 2008 r., st r. 339.

⁸⁸⁶ RPO-546825-V/06 z 8 kwietnia 2009 r.

⁸⁸⁷ Pismo z 9 października 2009 r.

organu jest niedopuszczalna w państwie prawnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości rozwiązania problemu dalszego funkcjonowania zebrań przedstawicieli w sytuacji, gdy wygaśnie kadencja przedstawicieli powołanych przed dniem wejścia w życie ostatniej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁸⁸⁹, że przepis art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw należy czytać przy wsparciu o argumenty wykładni celowościowej i systemowej. Poza wątpliwościami pozostaje zatem, iż do czasu zarejestrowania zmian statutu ważne pozostają nie tylko postanowienia statutu regulujące funkcjonowanie zebrania przedstawicieli ale również postanowienia statutu określające zasady działania zebrań grup członkowskich.

Na tle omawianego zagadnienia doszło w ostatnim czasie do istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Jednakże w dniu 8 stycznia 2010 r. Sąd Najwyższy rozpoznał skargę kasacyjną jednej ze Spółdzielni Mieszkaniowych⁸⁹⁰ i uchylił wyrok przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Należy mieć nadzieję, że poglądy Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu tego orzeczenia przyczynią się do ostatecznego rozstrzygnięcia problemu dopuszczalności dalszego funkcjonowania zebrań przedstawicieli członków Spółdzielni. Jeśli nie – Rzecznik rozważy możliwość skierowania pytania prawnego do Sądu Najwyższego w tej kwestii.

5. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowego w przypadku wystąpienia z powództwem o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w razie beczynności spółdzielni

Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła przepis art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stosownie do którego osoba, która na podstawie ustawy może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie beczynności spółdzielni jest uprawniona do wystąpienia do sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Wówczas powód jest zwolniony od uiszczenia opłaty sądowej od pozwu, natomiast koszty postępowania sądowego

⁸⁸⁸ RPO-611897-V/09 z 1 kwietnia 2009 r.

⁸⁸⁹ Pismo z 17 kwietnia 2009 r.

⁸⁹⁰ Wyrok z 8 stycznia 2010 r. sygn. akt III CSK 310/09.

pokrywa spółdzielnia.

Niemniej, użyte w art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych sformułowanie „koszty postępowania sądowego” nie zostało skorelowane z terminologią, jaką posługuje się Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. To zaś może wywoływać wątpliwości, jakie konkretnie koszty obciążają poszczególne strony sporu.

Z wcześniejszej korespondencji w przedmiotowej sprawie⁸⁹¹ wynikało, iż Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika o braku koordynacji pomiędzy terminologią użytą w art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a brzmieniem Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Minister stwierdził wówczas, że niezbędne jest doprecyzowanie powyższego przepisu. W toku prac nad projektem zmiany ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Minister Sprawiedliwości miał przedstawić propozycję zmiany omawianej regulacji, przy uwzględnieniu, iż właściwym do opracowania projektu ustawy w tym zakresie jest Minister Infrastruktury. Z informacji przedstawionych Rzecznikowi wynika, iż w dniu 12 lutego 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury zaakceptowało projekt z dnia 25 marca 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jednak żadna z planowanych zmian nie dotyczy kwestii kosztów postępowania sądowego, w przypadku wystąpienia przez osobę uprawnioną z powództwem określonym w art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁸⁹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań w celu doprowadzenia do zmiany stanu prawnego w przedstawionym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁹³ Rzecznika, że brzmienie proponowanej zmiany art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest następujące:

„Art. 49¹. Osoba, która na podstawie ustawy może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni może wystąpić do sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Pozew wolny jest od opłaty sądowej. Sąd orzeka uwzględniając warunki przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu obowiązujące w dacie złożenia wniosku do spółdzielni”. Powyższa propozycja zmiany przedmiotowego przepisu zawarta jest w wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o

⁸⁹¹ Informacja RPO za 2008 r., st r. 343.

⁸⁹² RPO-601030-V/08 z 9 kwietnia 2009 r.

⁸⁹³ Pismo z 19 czerwca 2009 r.

zmianie niektórych innych ustaw, przekazanej przez Ministra Infrastruktury dnia 10 czerwca 2009 r. pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Ostatecznie treść art. 491 w zakresie dotyczącym kosztów postępowania sądowego została znowelizowana w ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która weszła w życie 30 grudnia 2009 r.⁸⁹⁴. W ocenie Rzecznika obecna redakcja przepisu nie usuwa wszystkich wątpliwości i nadal może być w praktyce przedmiotem skarg i kontrowersji. Problem nadal będzie więc monitorowany przez Rzecznika.

D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Uregulowanie kwestii gospodarowania lokalami mieszkalnymi oddanymi w dyspozycję organów Policji na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych policjantów

Ustawa o Policji⁸⁹⁵ nakłada na organy Policji obowiązek zapewnienia policjantom lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby i stanowi, że na mieszkania te przeznacza się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych i podległych mu organów, w tym także uzyskane m.in. od gmin. Oddanie lokalu do dyspozycji Policji oznacza, że właściciel tego lokalu zgadza się, aby każdorazowo Policja wskazywała osobę uprawnioną do zajmowania lokalu. Dlatego też właściciel lokalu nie może nim swobodnie rozporządzać, nie może także dokonać zbycia lokalu bez uzyskania zgody od dysponenta lokalu. W związku z powyższym gminy będące właścicielami mieszkań oddanych do dyspozycji jednostkom Policji uzależniają możliwość wykupu lokalu przez najemcę od uzyskania przez niego zgody właściwego organu Policji na zrzeczenie się prawa dysponowania tym lokalem. Z napływających do Rzecznika skarg wynikało, że organy Policji nie stosują jednolitego sposobu postępowania z napływającymi do nich wnioskami. Jedne zrzekają się prawa do lokalu i tym samym wyrażają zgodę na zbycie lokalu najemcy w sytuacji, gdy powierzchnia zajmowanego lokalu nie przekracza o więcej niż 10 m² powierzchni lokalu przysługującego najemcy, zgodnie z przysługującymi mu normami. Inne natomiast organy nie rozpatrują wniosków informując, że ich rozpatrywanie zostało wstrzymane do czasu zakończenia prowadzonych w Komendzie Głównej Policji prac nad uregulowaniem zasad gospodarowania przez jednostki organizacyjne Policji posiadanym zasobem mieszkaniowym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁶ do

⁸⁹⁴ Ustawa z 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1779).

⁸⁹⁵ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

⁸⁹⁶ RPO-603603-V/08 z 12 stycznia 2009 r.

Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁹⁷ Rzecznika, że trwają prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o Policji, dlatego też nie jest jeszcze możliwe wskazanie konkretnych rozwiązań legislacyjnych. W praktyce powinny być jednolicie na terenie całego kraju stosowane wytyczne Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 1996 r., które w sposób kompleksowy określają problematykę zrzekania się przez organy Policji dyspozycji mieszkaniem komunalnym, w celu umożliwienia najemcy wykupu takiego mieszkania od gminy. Natomiast w dniu 27 kwietnia 2009 r. zostały opracowane zalecenia Zastępcy Komendanta Głównego Policji, w których ponownie określono warunki możliwości zrzeczenia się dyspozycji lokalami mieszkalnymi, które obecnie winny być stosowane przez wszystkie jednostki organizacyjne Policji.

2. Uprawnienia emerytów i rencistów Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu oraz do równoważnika za brak lokalu

Do Rzecznika wpływały liczne skargi od emerytów i rencistów Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dotyczące pozbawienia ich prawa do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Skarżący żalili się, że w przeszłości świadczenia te były im wypłacane na podstawie wydanych przez właściwe organy decyzji administracyjnych, zaś aktualnie organy te podejmują działania prawne zmierzające do trwałego pozbawienia ich prawa do wspomnianych świadczeń. Zdaniem Rzecznika problem ten jest przede wszystkim wynikiem braku jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę prawa do omawianych równoważników po przejściu funkcjonariusza na emeryturę lub rentę w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.⁸⁹⁸ Potrzebę uregulowania tej kwestii w sposób nie budzący wątpliwości potwierdza fakt występowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na opisany w wystąpieniu problem zwracał⁸⁹⁹ uwagę również Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań zmierzających

⁸⁹⁷ Pismo z 5 maja 2009 r.

⁸⁹⁸ Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

⁸⁹⁹ Wyrok TK z 27 października 2008 r., sygn. akt U 4/08.

⁹⁰⁰ RPO-609151-V/09 z 9 marca 2009 r.

do wyeliminowania wspomnianych wątpliwości w drodze stosownych zmian legislacyjnych.

Minister poinformował⁹⁰¹, że z przepisów ustaw pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że równoważnik pieniężny za remont mieszkania lub brak lokalu mieszkalnego może otrzymać tylko funkcjonariusz pozostający w służbie. Przepis art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, CBA, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁹⁰², jednoznacznie wskazuje, iż funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo jedynie do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji właściwego ministra. Z kolei art. 30 tej ustawy dotyczy uprawnienia do uzyskania pomocy w budownictwie mieszkaniowym dla emerytów i rencistów policyjnych. Również Trybunał Konstytucyjny opowiedział się⁹⁰³ za wąskim rozumieniem art. 29 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy. Z uwagi na fakt, że wyrok Trybunału ma datę późniejszą, niż rozbieżne wyroki sądów administracyjnych, należy sądzić, że jego treść będzie obecnie uwzględniona przy orzekaniu przez sądy administracyjne, co doprowadzi do ujednolicenia orzecznictwa.

3. Wstrzymanie procesu prywatyzacji lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową

W 2009 r. do Rzecznika wpłynęła bardzo duża liczba skarg od osób uprawnionych do wykupienia na własność zajmowanych lokali mieszkalnych, pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Skarżący byli zaniepokojeni faktem wstrzymania w 2008 r. procesu prywatyzacji lokali mieszkalnych przez WAM i brakiem informacji o przewidywanym terminie wznowienia sprzedaży lokali. Skarżący obawiali się także, czy w związku z trwającymi pracami nad nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁹⁰⁴, po ewentualnym wznowieniu prywatyzacji będzie ich stać na wykupienie zajmowanych mieszkań. Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁵ do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z prośbą o nadesłanie informacji co do przewidywanego terminu wznowienia procesu prywatyzacji zasobu mieszkaniowego WAM, w szczególności w odniesieniu do tych osób uprawnionych, które złożyły wnioski o nabycie zajmowanych lokali i wpłaciły zryczałtowane koszty przygotowania lokalu do sprzedaży.

⁹⁰¹ Pismo z 6 kwietnia 2009 r.

⁹⁰² Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

⁹⁰³ Wyrok TK z 27 października 2008 r. (sygn. akt U 4/08).

⁹⁰⁴ Ustawa z 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 z późn. zm.).

⁹⁰⁵ RPO-606986-V/09 z 4 lutego 2009 r.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika, Prezes WAM wskazał⁹⁰⁶, że Agencja, mając na uwadze bliskie wprowadzenie w życie nowych zasad prywatyzacji lokali mieszkalnych stoi na stanowisku, iż zasadnym jest, aby normy te miały zastosowanie do całości pozostałego zasobu mieszkaniowego Skarbu Państwa pozostającego we władaniu Agencji. W ocenie Prezesa WAM, uzasadnione jest zatem wstrzymanie prywatyzacji zasobu mieszkaniowego, pozostającego w dyspozycji WAM do czasu wprowadzenia w życie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP i wdrożenia kontynuacji prywatyzacji mieszkań na nowych zasadach określonych w nowelizacji.

Zdaniem Rzecznika, gdyby projektowane zmiany miały pogorszyć zasady sprzedaży lokali, konieczne byłoby uwzględnienie w przepisach przejściowych, do ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, sytuacji nabywców, w stosunku do których została już wdrożona procedura sprzedaży lokalu, w celu zapewnienia im możliwości nabycia lokali na dotychczasowych zasadach. Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁷ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁹⁰⁸ Rzecznika, że projekt nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP został skierowany do prac parlamentarnych i zawiera m. in. szereg zmian mających na celu dostosowanie działań WAM do potrzeb procesu profesjonalizacji armii. W projekcie umieszczono szereg regulacji intertemporalnych. Projektowany przepis art. 18 ustawy nowelizującej przewiduje, iż do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostatecznymi decyzjami administracyjnymi lub zawarciem umowy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym. Przepis ten będzie stanowił zabezpieczenie dla grupy osób wskazanej w wystąpieniu Rzecznika, tj. nabywców, w stosunku do których wszczęto - pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów - procedury sprzedaży lokali mieszkalnych. Jednocześnie Minister podtrzymał swoją decyzję o wstrzymaniu sprzedaży zasobu mieszkaniowego WAM do chwili wejścia w życie nowych przepisów nowelizowanej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Jednak z treści skarg nadal wpływających do Rzecznika wynika, że w oddziałach regionalnych WAM stosowana jest praktyka polegająca na tym, że wnioski osób uprawnionych do nabycia na własność zajmowanych lokali mieszkalnych są zwracane wraz z kwotą wpłaconą na poczet zryczałtowanych kosztów przygotowania lokalu do sprzedaży. W ocenie Rzecznika, zapowiadana przez MON ochrona interesów w toku może nie objąć grupy osób, których

⁹⁰⁶ Pismo z 6 marca 2009 r.

⁹⁰⁷ RPO-606986-V/09 z 18 marca 2009 r.

⁹⁰⁸ Pismo z 5 maja 2009 r.

wnioski o wykup lokalu są aktualnie zwracane. Sytuację taką należałoby ocenić krytycznie z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego prawa. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie opisanej praktyki zwracania osobom uprawnionym wniosków o wykup lokalu.

4. Określenie stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania albo do równoważnika pieniężnego

Do Rzecznika wpływały pisma od pracowników Służby Leśnej posiadających prawo do bezpłatnego mieszkania, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach⁹¹⁰ albo prawo do równoważnika pieniężnego, określonego w art. 46 ust. 3 tej ustawy. Piszący byli zaniepokojeni informacjami o trwających w Ministerstwie Środowiska pracach nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego⁹¹¹. Minister Środowiska został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, mając na uwadze właściwe wykonywanie zadań przypisanych pracownikom Służby Leśnej.

Poprzez zmianę treści rozporządzenia Minister Środowiska w arbitralny sposób wpływa na krąg osób, którym przysługuje wskazane prawo majątkowe. Pozostawienie kompetencji do określenia kręgu osób, którym prawo to przysługuje, organowi władzy wykonawczej, rodzi obawę, iż zależnie od doraźnych potrzeb może on rozszerzać bądź ograniczać prawo pracowników Służby Leśnej do wskazanych świadczeń. Rzecznik zwrócił uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w omawianym zakresie. Mianowicie, regulując w ustawie o ochronie przyrody w sposób analogiczny, jak w ustawie o lasach kwestię pracowników Służb Parku Narodowego, uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego, ustawodawca enumeratywnie wymienił w tym przepisie ustawy stanowiska, które uprawniają do otrzymania jednego ze wskazanych świadczeń. W tym wypadku wszystkie elementy decydujące o przyznaniu konkretnej osobie prawa majątkowego (prawa do bezpłatnego mieszkania, prawa do równoważnika pieniężnego) zostały określone w ustawie. Wyeliminowano tym samym niebezpieczeństwo arbitralnego

⁹⁰⁹ RPO-606986-V/09 z 22 grudnia 2009 r.

⁹¹⁰ Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.).

⁹¹¹ Rozporządzenie z 14 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 398).

decydowania o zmianie kręgu osób uprawnionych przez organ władzy wykonawczej. Wydaje się, iż jest to regulacja właściwa i powinna ona znaleźć odzworowanie również na gruncie ustawy o lasach. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁹¹² do Ministra Środowiska z prośbą o stworzenie stosownej regulacji ustawowej w tej kwestii.

Minister poinformował⁹¹³ Rzecznika, iż otrzymał projekt nowelizacji rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego od Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, jednak ze względu na trwające prace nad nowelizacją ustawy o lasach oraz negatywnymi opiniami związków zawodowych działających w leśnictwie, projektowi temu nie będzie nadany bieg. Problem kwestii bezpłatnych mieszkań i ewentualnej nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia będzie rozważony przy najbliższych zmianach ustawy o lasach.

5. Koszt najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej

Rzecznik nadal⁹¹⁴ podejmował działania na rzecz dostosowania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej⁹¹⁵ do wymogów określonych w Konstytucji RP. Skierował kolejne już wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁹¹⁶ Rzecznik zwracał uwagę, że powołany przepis nie tylko odbiega od standardów konstytucyjnych ale nadal nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek wykonania upoważnienia ustawowego, który nie został zrealizowany. Dlatego Rzecznik zaapelował do Ministra Sprawiedliwości o przyspieszenie prac nad projektem nowej ustawy o Służbie Więziennej, a gdyby było to niemożliwe, o dokonanie zmiany art. 95 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy w drodze odrębnej ustawy nowelizującej. Rzecznik po raz kolejny poinformowany został w odpowiedzi⁹¹⁷, że trwają prace nad projektem nowej ustawy o Służbie Więziennej. Projekt został rekomendowany Radzie Ministrów. W związku z tym, nie jest planowana częściowa nowelizacja dotychczas obowiązującej ustawy.

⁹¹² RPO-604125-V/08 z 23 lutego 2009 r.

⁹¹³ Pismo z 29 kwietnia 2009 r.

⁹¹⁴ Informacja RPO za rok 2008, str. 332

⁹¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761 z późn.zm.)

⁹¹⁶ RPO-428351-V/09 z 20 kwietnia 2009 r.

⁹¹⁷ Pismo z dnia 4 maja 2009 r.

E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

1. Brak możliwości skorzystania przez samotne, bezdzietne osoby z pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

Do Rzecznika wpływały skargi od samotnych, bezdzietnych osób, które nie mogły skorzystać z przewidzianej w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁹¹⁸ pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Zgodnie z art. 3 ustawy, z dopłat mogą skorzystać małżonkowie, o ile oboje są stronami umowy kredytu, a także osoby samotnie wychowujące dzieci, z których przynajmniej jedno jest małoletnie lub uczące się (do ukończenia przez nie 25 roku życia) lub pobierany jest na nie zasiłek pielęgnacyjny. Z licznych doniesień prasowych⁹¹⁹ wynikało, że problem ten został dostrzeżony zarówno przez Ministerstwo Infrastruktury jak i Parlamentarzystów i zapowiadano poszerzenie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z ustawy o samotne osoby bezdzietne. Tymczasem w dniu 2 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁹²⁰, jednak mimo zapowiadanych zmian, o kredyt na preferencyjnych warunkach przewidzianych tą ustawą mogą ubiegać się jedynie małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹²¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o informacje, czy Ministerstwo planuje podjąć działania zmierzające do poszerzenia kręgu beneficjentów tej ustawy.

W odpowiedzi poinformowano⁹²², że w Ministerstwie opracowano projekt nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, który m.in. poszerza krąg adresatów finansowego wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe. W tym przypadku nieruchomość finansowana kredytem preferencyjnym ma być pierwszym mieszkaniem kredytobiorcy. Projekt nowelizacji ustawy został przekazany Przewodniczącemu Komitetu Rady Ministrów z prośbą o opinię dotyczącą skierowania projektu do dalszych prac legislacyjnych. Niezależnie od powyższego, poszerzenie kręgu beneficjentów programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych jest nadal

⁹¹⁸ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.).

⁹¹⁹ „Rzeczpospolita” z 7 marca 2008 r. *Będą zmiany w preferencyjnych kredytach*, „Rzeczpospolita” z 14 maja 2008 r. *Dopłaty do odsetek dostaną także single* oraz „Gazeta Prawna” z 16 października 2008 r. *Zmiana prawa*.

⁹²⁰ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1465).

⁹²¹ RPO-604715-V/08 z 26 lutego 2009 r.

⁹²² Pismo z 25 marca 2009 r.

przedmiotem prac parlamentarnych.

F. Sprawy dostaw energii

1. Odpowiedzialność odbiorcy paliw lub energii z tytułu nielegalnego poboru tych mediów

W 2009 r. Rzecznik powrócił do problemu związanego z ukształtowaniem w przepisach ustawy – Prawo energetyczne⁹²³ zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii za nielegalny pobór paliw lub energii.

W odpowiedzi na wcześniejsze⁹²⁴ wystąpienie Rzecznika Minister Gospodarki poinformował, że przedstawione przez Rzecznika uwagi zostaną wykorzystane w celu rozważenia konieczności zmian obowiązujących przepisów w sposób zapewniający wzmocnienie ochrony odbiorcy przed odpowiedzialnością za niezawinione przez niego uszkodzenie urządzeń pomiarowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹²⁵ ponownie do Ministra Gospodarki z prośbą o przekazanie ostatecznego stanowiska w sprawie ewentualnej zmiany przepisów regulujących zasady odpowiedzialności odbiorcy za uszkodzenie urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych. Jednocześnie Rzecznik poprosił o ustosunkowanie się do poruszanej, w poprzednim wystąpieniu, kwestii obciążania odbiorcy odpowiedzialnością za nielegalny pobór energii także wówczas, gdy nie można przypisać mu winy za naruszenie warunków używania układu pomiarowo-rozliczeniowego.

W odpowiedzi poinformowano⁹²⁶ Rzecznika, że w Ministerstwie Gospodarki zostaną podjęte prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną⁹²⁷, którego przepisy określają sposób kalkulowania opłat za nielegalne pobranie energii elektrycznej. Przewiduje się, że w wyniku nowelizacji zmniejszy się wysokość stawek opłat za nielegalny pobór energii elektrycznej, wysokość opłat uzależniona zostanie od stopnia przyczynienia się odbiorcy do powstania nielegalnego poboru.

W kolejnym piśmie do Ministra Gospodarki Rzecznik zwrócił się⁹²⁸ z prośbą o informacje czy podjęte zostały zapowiadane prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną w omawianym zakresie, a jeżeli tak, to na jakim etapie się znajdują. Ponadto

⁹²³ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

⁹²⁴ Informacja RPO za 2008 r., st r.348.

⁹²⁵ RPO-582688-V/08 z 6 lutego 2009 r.

⁹²⁶ Pismo z 6 kwietnia 2009 r.

⁹²⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 lipca 2007 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 895 z późn. zm.).

⁹²⁸ RPO-582688-V/08 z 10 sierpnia 2009 r.

Rzecznik prosił o wyjaśnienie, czy resort gospodarki rozważał ewentualne wprowadzenie analogicznych uregulowań do aktów wykonawczych określających zasady rozliczeń z tytułu obrotu energią cieplną i paliwami gazowymi, bowiem z wpływających do Rzecznika skarg wynika, że problem odpowiedzialności odbiorcy za ingerencję w układ pomiarowo-rozliczeniowy dotyczy również poboru energii cieplnej i paliw gazowych.

Minister poinformował⁹²⁹, że treść art. 57 ustawy Prawo energetyczne, która określa podstawy odpowiedzialności odbiorcy za nielegalny pobór paliw lub energii, jest jednym z elementów projektowanej obecnie nowelizacji ww. ustawy. Przedmiotowy projekt w dniu 29 czerwca 2009 r. został skierowany do Sejmu RP. Natomiast do projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną wprowadzono regulacje przewidujące, że w przypadku nielegalnego poboru prądu powinno się kalkulować wysokość opłaty z uwzględnieniem rzeczywistej możliwości poboru przez danego odbiorcę, zamiast pobierać często niewspółmiernie wysoką opłatę ryczałtową.

⁹²⁹ Pismo z 17 listopada 2009 r.

19. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Konstytucja RP

A. Gospodarka nieruchomościami

1. Prace legislacyjne związane z uregulowaniem problematyki wspólnot gruntowych

Od kilku już lat do Rzecznika kierowane były wnioski poruszające problem regulacji prawnej wspólnot gruntowych, zawartej w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁹³⁰. W pismach kierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rzecznik zwracał się⁹³¹ z prośbą o podjęcie działań w przedmiocie ewentualnych zmian w regulacji prawnej wspólnot gruntowych. Odpowiedzią z dnia 14 września 2007 r. Rzecznik został poinformowany, że w Ministerstwie podjęto prace nad projektem ustawy, która w sposób całościowy regulowałaby problematykę wspólnot. Miała ona wprowadzić gruntowną reformę dotychczasowego systemu, włącznie z podziałem bądź komunalizacją gruntów składających się na wspólnotę. Ponieważ sprawa ta nie została uregulowana, Rzecznik zwrócił się⁹³² ponownie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przekazanie informacji dotyczących obecnego etapu prac legislacyjnych, a także o poinformowanie, czy kierunek planowanych zmian, przedstawionych w piśmie z dnia 14 września 2007 r., pozostaje nadal aktualny.

W odpowiedzi poinformowano⁹³³ Rzecznika, że w programie Prac Legislacyjnych Rządu na I półrocze 2009 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

⁹³⁰ Ustawa z 29 czerwca 1963 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm.).

⁹³¹ Informacja RPO za 2006 r., st r. 267.

⁹³² RPO-512676-IV/05 z 9 stycznia 2009 r.

⁹³³ Pismo z 19 stycznia 2009 r.

zgłosił do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w miesiącach kwiecień - czerwiec założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Założenia te zostały poddane uzgodnieniom wewnątrzresortowym, a następnie będą przekazane do uzgodnień międzyresortowych.

2. Regulacja prawna dotycząca wywłaszczania nieruchomości

We wcześniejszej korespondencji⁹³⁴ dotyczącej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹³⁵ regulujących instytucję wywłaszczenia, Rzecznik zwracał uwagę na trudności, a niekiedy wręcz niemożność, uregulowania stanu prawnego nieruchomości w sytuacjach, gdy inwestycję w celu publicznym już zrealizowano, natomiast postępowanie wywłaszczeniowe, z różnych przyczyn, nie zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną. Rzecznik postulował jednocześnie nowelizację przepisów o gospodarce nieruchomościami w taki sposób, aby dokończenie postępowania administracyjnego wedle jego pierwotnych przesłanek było możliwe także po faktycznej realizacji inwestycji. W przekonaniu Rzecznika obowiązujący stan prawny, nie dość, że jest dla właścicieli nieruchomości dalece niesprawiedliwy, to przede wszystkim pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami legalnego wywłaszczenia przewidzianymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trudna materia sprawy nie może usprawiedliwiać utrzymującego się naruszania konstytucyjnych praw obywateli, do czego przyczynia się m.in. brak decyzji co do kierunków ewentualnych zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Rzecznik zwrócił się⁹³⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o poinformowanie o ostatecznym stanowisku zajętym w omawianej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹³⁷ Rzecznika, że konsultacje przeprowadzone z ekspertami zajmującymi się tematyką wywłaszczeń nieruchomości potwierdziły tezę, że regulacja zaproponowana przez Rzecznika, co do istoty znacząco wykraczałaby poza określone przez ustawodawcę, w tym w Konstytucji, dopuszczalne granice wywłaszczenia. Niezbędne okazało się poszukiwanie innego kierunku rozwiązań, który zakładałby wypracowanie odrębnej regulacji prawnej, różnej w charakterze i treści od instytucji wywłaszczenia. Następnie pismami z dnia 27 października 2009 r. i 2 lutego 2010 r. Minister poinformował o przygotowanym i przyjętym przez Radę

⁹³⁴ Informacja RPO za 2007 r., st r. 356.

⁹³⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

⁹³⁶ RPO-500684-IV/05 z 20 kwietnia 2009 r.

⁹³⁷ Pismo z 27 maja 2009 r.

Ministrów projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, który rozwiązuje przedstawiony problem.

3. Przewlekłość postępowań „dekretowych” dotyczących praw do gruntów odebranych dawnym właścicielom na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy

W 2009 r. podjęto problem, który sukcesywnie powraca w skargach kierowanych do Rzecznika, dotyczący postępowań tzw. „dekretowych”, które nie mogą zostać zakończone przez kilkadziesiąt lat. Opóźnienia te dotyczą zarówno postępowań toczących się po stwierdzeniu nieważności decyzji wydanych na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy⁹³⁸, jak i wciąż nierozpoznanych wniosków o przyznanie własności czasowej, złożonych przez byłych właścicieli gruntów jeszcze w latach 40 - tych XX w. Skargi dotyczyły także czasu rozpoznania wniosków o odszkodowanie, które przewidziane jest przez art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Analiza spraw, które wpłynęły do Rzecznika wskazuje na znaczną opieszałość w rozpatrywaniu spraw przez Urząd m. st. Warszawy, przy czym długie okresy bezczynności organów nie znajdują uzasadnienia. Na sytuację tę zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka. W kilku sprawach, rozpatrywanych dotychczas przez Trybunał, zapadły wyroki korzystne dla skarżących, zasądzające zadośćuczynienia sięgające kilkadziesiąt tysięcy euro. Obserwacja takiego stanu rzeczy uprawnia do stwierdzenia, że rozpatrywanie roszczeń dekretowych wymaga systemowej reformy. Wydaje się, że konieczne jest rozważenie pewnych zmian organizacyjnych czy kadrowych, które pozwoliłyby na usprawnienie rozpoznawania spraw i skrócenie oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie o prawach majątkowych obywateli. Rzecznik zwrócił się⁹³⁹ do Prezydenta m. st. Warszawy z prośbą o zbadanie przedstawionej sprawy - a zwłaszcza skali opisanego zjawiska - i przedstawienie swojego stanowiska w powyższej sprawie. NSA w uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r.⁹⁴⁰ podzielił pogląd Rzecznika.

4. Obowiązek uiszczenia tzw. opłaty planistycznej przez darczyńcę

⁹³⁸ Dekret z 26 października 1945 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.).

⁹³⁹ RPO-627972-IV/09 z 24 listopada 2009 r.

⁹⁴⁰ Sygn. akt II OPS 3/09

Rzecznik przystąpił⁹⁴¹ do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, dotyczącym wykładni art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁴², regulującego kwestię obowiązku uiszczenia tzw. opłaty planistycznej przez darczyńcę i zajął następujące stanowisko: „Obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego nie obejmuje sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości nastąpiło pod tytułem darmym”.

W ocenie Rzecznika jedyną racjonalną koncepcją jest przyjęcie, iż ustawodawca nadał tej opłacie charakter partycypacji gminy w proficie finansowym, który uzyskuje właściciel poprzez zbycie nieruchomości. Gdy wysokość uzyskanej przez niego kwoty jest zwiększona przez to, że nowe ustalenia planu zagospodarowania czynią nieruchomość bardziej atrakcyjną niż dotychczas, to zbywca powinien się podzielić uzyskanym zyskiem z gminą. To właśnie działalność planistyczna gminy zadecydowała o wyższej cenie zbycia nieruchomości. W konsekwencji opłaty tej nie powinien uiszczać ten właściciel, który nie osiąga żadnego zysku ze zbycia nieruchomości - tzn. osoba, która przenosi własność nieruchomości na podstawie umowy darowizny.

5. Nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami przez Agencję Nieruchomości Rolnych

We wnioskach kierowanych do Rzecznika, skarżący podnosili, iż Agencja Nieruchomości Rolnych przy sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stosuje zasad wynikających z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹⁴³ Przepis art. 29 ust. 1 tej ustawy ustanawia zasadę pierwszeństwa, do skorzystania z której uprawnieni są m.in. dotychczasowi dzierżawcy. Jednakże, zgodnie z przyjętymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych zasadami, do sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu na rzecz uprawnionych dzierżawców, nie przeznaczają się m.in. nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie lub przewidzianych w studium na cele pozarolnicze, a także co do której wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele pozarolnicze, nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie lub przewidzianych w studium na cele rolne, ale uznanych przez Agencję za atrakcyjne z uwagi na potencjalną możliwość ich wykorzystania na cele pozarolnicze związane np. z budownictwem mieszkaniowym. Wówczas Agencja dokonuje sprzedaży w

⁹⁴¹ RPO-627055-IV/09 z 30 listopada 2009 r.

⁹⁴² Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

⁹⁴³ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

oparciu o zasady wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pozbawia to m.in. dzierżawców gruntów prawa pierwszeństwa w ich nabyciu. Zdaniem Rzecznika obowiązek stosowania zasady pierwszeństwa odnosi się do wszystkich nieruchomości, którymi dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych.

Ponadto Agencja żąda od osób zainteresowanych skorzystaniem z pierwszeństwa szeregu dokumentów (stwierdzających własność nieruchomości w chwili przejęcia jej przez państwo, stwierdzających przejęcie nieruchomości na własność państwa itp.). Zdaniem Rzecznika praktyka żądania przedłożenia dokumentów innych niż stwierdzenie nabycia spadku po byłych właścicielach nieruchomości jest nieprawidłowa i nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁴ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi z dnia 15 stycznia 2010 r. Minister nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika. Sprawa będzie więc miała dalszy ciąg.

B. Ochrona praw majątkowych

1. Przepis zezwalający na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego

Rzecznik wniósł⁹⁴⁵ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, iż art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁹⁴⁶ w zakresie, w jakim zezwala na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przed wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (p.w.u. r.a.p), po upływie terminu wskazanego w ust. 4 tej ustawy,

⁹⁴⁴ RPO-633369-IV/09 z 22 grudnia 2009 r.

⁹⁴⁵ RPO-585798-IV/08 z 16 czerwca 2009 r.

⁹⁴⁶ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

zostały pozbawione nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 wymienionej ustawy, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Na mocy zaś ust. 4 tej ustawy odszkodowanie to miało być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Dla uzyskania odszkodowania konieczne jest uprzednie przeprowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie potwierdzenia nabycia prawa własności określonej nieruchomości, zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Ustawa - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie wskazuje jednak organom administracji publicznej żadnych terminów do zakończenia lub wszczęcia postępowania w tej sprawie. Pomimo tego wprowadza zawity termin na składanie wniosków o przyznanie odszkodowania za przejęte nieruchomości.

Jak wskazywały wpływające do Rzecznika skargi, w praktyce zdarza się, iż wyżej wskazane postępowanie administracyjne nie tylko nie zostaje zakończone przed upływem terminu wygaśnięcia uprawnienia do odszkodowania, ale nawet nie jest wszczynane przed upływem tego terminu. Powoduje to, iż w wielu przypadkach poprzedni właściciel przejmowanej nieruchomości nie ma możliwości uzyskania odszkodowania za jej przejęcie, a czasami nie ma nawet świadomości, że mógł on utracić już jej własność na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u. r.a.p. Powyższa konstrukcja art. 73 p.w.u. r.a.p. wymusza na poprzednim właścicielu nieruchomości składanie wniosku o przyznanie odszkodowania nawet w sytuacji, gdy brak jest jeszcze do tego przesłanek, gdyż postępowanie w sprawie potwierdzenia przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie zostało jeszcze zakończone. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami zaufania do państwa, poprawnej legislacji, a także stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do słusznego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość.

2. Nieuzasadnione zróżnicowanie użytkowników wieczystych w zakresie obowiązku uiszczania opłat rocznych

W skargach kierowanych do Rzecznika pojawił się problem nieuzasadnionego zróżnicowania użytkowników wieczystych w zakresie obowiązku uiszczania opłat rocznych. Problem dotyczy nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. Użytkownicy wieczystości podnoszą, że wysokość opłat kształtowana jest korzystniej na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹⁴⁷ niż w przypadku ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹⁴⁸.

W przypadku ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wynosi 1% - o ile nieruchomości te są wykorzystywane na cele mieszkaniowe. Natomiast w przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami preferencyjna, 1% stawka opłaty rocznej dotyczy nieruchomości oddanych (a nie wyłącznie: wykorzystywanych) na cele mieszkaniowe.

Takie zróżnicowanie stawek opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe, pozostaje - w ocenie Rzecznika - w sprzeczności z konstytucją zasadą równości, a ściślej, z zasadą równej ochrony praw majątkowych. Zarówno na tle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., jak i ustawy z dnia 19 października 1991 r., mamy do czynienia z tym samym prawem rzeczowym (prawem wieczystego użytkowania gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego), które, jako prawo majątkowe, powinno podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zróżnicowanie takie nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach konstytucyjnych, ale pozostaje w opozycji do konstytucyjnego nakazu prowadzenia przez Państwo, a zatem i władzę ustawodawczą, polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Minister poinformował⁹⁵⁰, że zapisy dotychczasowe w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z całą pewnością nie powodują, aby użytkownicy wieczystości gruntów wchodzących w skład Zasobu oraz wykorzystywanych na cele mieszkaniowe opłacali wyższe opłaty niż użytkownicy pozostałych gruntów państwowych bądź gruntów komunalnych, wykorzystywanych na te same cele. Obie te grupy płacą bowiem opłaty w stawce preferencyjnej w wysokości 1%.

⁹⁴⁷ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

⁹⁴⁸ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).

⁹⁴⁹ RPO- 466009-IV/04 z 12 marca 2009 r.

⁹⁵⁰ Pismo z 8 czerwca 2009 r.

3. Uprawnienia nauczycieli zatrudnionych na wsi do otrzymania działki gruntu szkolnego

Rzecznik po raz kolejny⁹⁵¹ podjął problem znowelizowania art. 56 ustawy Karta Nauczyciela⁹⁵². Przepis ten przyznaje nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wsi uprawnienie do otrzymania działki gruntu szkolnego do osobistego użytkowania. Jeżeli zaś grunty szkolne nie wystarczają na realizację powyższego uprawnienia, potrzebny obszar gruntu w miarę możliwości zostaje przydzielony przez organ prowadzący szkołę. Powierzchnia tego obszaru nie może przekroczyć 0,25 ha. Pomimo deklarowanej przez kolejnych Ministrów woli zmiany powyższego przepisu, problem ten nie został właściwie rozwiązany. Jego źródłem jest niejasna treść art. 56 Karty Nauczyciela - nie wiadomo, jaki charakter prawny ma uprawnienie do osobistego użytkowania działki, ani jaka jest jego normatywna treść. Pojawiają się też wątpliwości, kogo i na jakiej podstawie należałoby pozwać w razie naruszenia tego prawa. Zdaniem Rzecznika istniejący stan narusza podstawową w stosunkach cywilnoprawnych zasadę równorzędności podmiotów. Pozostaje w sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w powiązaniu z nakazem ochrony praw majątkowych, jak i z zasadą przyzwoitej legislacji, wymagającą stanowienia przepisów jasnych i zrozumiałych, o dostatecznym stopniu określoności, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą one praw obywateli chronionych na poziomie konstytucyjnym. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się⁹⁵³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, których celem byłoby dostosowanie „prawa nauczyciela do osobistego użytkowania działki gruntu” do standardów konstytucyjnych.

Minister poinformował⁹⁵⁴, że regulacja art. 56 ustawy - Karta Nauczyciela zostanie poddana analizie, a stanowisko i argumentacja Rzecznika zostaną wzięte pod uwagę.

4. Nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków od obywateli i organizacji zrzeszających działkowców w sprawie dokonanej w dniu 25 lipca 2008 r. nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji

⁹⁵¹ Informacja RPO za 2006 r., st r. 268.

⁹⁵² Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

⁹⁵³ RPO-492273-IV/04 z 3 lutego 2009 r.

⁹⁵⁴ Pismo z 17 lutego 2009 r.

inwestycji w zakresie dróg publicznych⁹⁵⁵. Wprowadzony przez nowelizowaną ustawę art. 11j ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wyłącza stosowanie przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych gwarantujących wypłaty odszkodowań za majątek dotyczący odrębnej własności naniesień i nasadzeń, przysługujących działkowcom oraz Polskiemu Związkowi Działkowców. Skutkiem wejścia w życie nowych rozwiązań jest możliwość przeprowadzenia wywłaszczenia działkowców z własności naniesień i nasadzeń, tj. majątku zainwestowanego przez nich na działkach, bez prawa do odszkodowań. Dokonana w dniu 25 lipca 2008 r. nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych niewątpliwie służy ułatwieniu realizacji inwestycji drogowych, lecz takie ułatwienia, zdaniem Rzecznika nie powinny odbywać się kosztem obywateli, których majątek byłby przejmowany bez odpowiednich rekompensat i odszkodowań. W ocenie Rzecznika takie rozwiązanie może naruszać wzorce konstytucyjne określone w art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

W Sejmie znajdowały się dwa poselskie projekty ustaw zmieniających ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁹⁵⁶ m.in. w zakresie wskazanej wyżej regulacji prawnej pozbawiającej działkowców prawa do odszkodowania za nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowiące jego własność. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister przychylił się⁹⁵⁸ do postulatu określenia zasad przyznania odszkodowania za rzeczy stanowiące odrębną własność, a niezwiązane z gruntem, jako odrębnego przepisu zawartego w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ustawa w tym zakresie znowelizowana. Tym samym zarówno Polskiemu Związkowi Działkowców, jak również jego członkom przysługuje obecnie odszkodowanie nie tylko za ograniczone prawa rzeczowe, m.in. prawo użytkowania, ale także za składniki majątkowe stanowiące ich własność.

⁹⁵⁵ Dz.U. Nr 154, poz. 958.

⁹⁵⁶ Druki sejmowe nr 1171 i 1172.

⁹⁵⁷ RPO-604363-IV/08 z 3 marca 2009 r.

⁹⁵⁸ Pismo z 20 lutego 2009 r.

5. Przyznanie rekompensaty pieniężnej osobom, które utraciły ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości na skutek wydania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej i innych aktów nacjonalizacyjnych

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, których wierzytelności były zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach, które zostały przejęte przez Państwo na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej⁹⁵⁹. Zgodnie z art. 18 dekretu nabywcy nieruchomości podlegających rozparcelowaniu uzyskiwali ziemię w stanie wolnym od wszelkich długów i ciężarów, co wobec wygaśnięcia hipoteki uniemożliwiało osobom, którym to prawo rzeczowe przysługiwało, realizację swoich roszczeń w przypadku niewypłacalności ich dłużników.

Rzecznik podkreślił, iż obecnie uchwalane przepisy przewidujące rekompensaty pieniężne za utratę mienia na podstawie aktów nacjonalizacyjnych powinny respektować konstytucyjne zasady równej ochrony praw majątkowych i równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej zapisane w art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Brak jest powodów, które uzasadniałyby preferencyjne traktowanie właścicieli rozparcelowanych nieruchomości poprzez przyznanie wyłącznie im rekompensaty za utracone mienie. Zarówno bowiem właściciele rozparcelowanych nieruchomości, jak i podmioty, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe, poniosły wymierną szkodę majątkową wynikającą z utraty przysługujących im praw podmiotowych.

Niewywiązanie się Państwa Polskiego ze zobowiązania do uregulowania kwestii odpowiedzialności za zobowiązania zabezpieczone hipoteką wynikającego z art. 18 zd. 2 dekretu PKWN do chwili obecnej, pomimo upływu ponad 60 lat od wydania tego dekretu, może być uznane za naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁶⁰ do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych nad opracowanym przez Ministra Skarbu projektem ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, roszczeń podmiotów, które w wyniku aktów nacjonalizacyjnych utraciły ograniczone prawo rzeczowe.

W odpowiedzi Minister poinformował⁹⁶¹ Rzecznika, że ze względu na brak możliwości waloryzacji wierzytelności zabezpieczonych przedwojennymi

⁹⁵⁹ Dekret z 6 września 1944 r. (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

⁹⁶⁰ RPO-619524-IV/09 z 19 sierpnia 2009 r.

⁹⁶¹ Pismo z 24 listopada 2009 r.

hipotekami, a także z uwagi na brak prawidłowych wpisów w księgach wieczystych odzwierciedlających rzeczywisty stan prawny ówczesnych nieruchomości, Ministerstwo Skarbu Państwa zdecydowało o odstąpieniu od uregulowania powyższej problematyki w ramach przygotowanej ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji.

C. Prawo budowlane

1. Rozważenie możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

W dniu 23 kwietnia 2009 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. W ocenie Rzecznika, niesie ona ze sobą szereg zagrożeń dla ochrony praw i wolności obywatelskich oraz zwalnia władze publiczne z obowiązku dbałości o te prawa i wolności, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego. Dlatego też, Rzecznik zwrócił się⁹⁶² do Prezydenta RP o rozważenie możliwości skierowania ustawy przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania, czy kwestionowana ustawa nie narusza norm konstytucyjnych.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi przede wszystkim likwidacja pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem i rejestracją budowy. W obecnie obowiązującym stanie prawnym pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, wydawaną po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego mającego na celu zbadanie zgodności z prawem planowanej inwestycji. Obecny stan prawny, w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, odpowiednio wyważa prawo inwestora do zagospodarowania własnej nieruchomości z porządkiem publicznym i ochroną indywidualnych interesów osób trzecich. Uchwalona w kwietniu 2009 r. ustawa zmieniająca Prawo budowlane tę zasadę narusza, pozbawiając obywateli, przed rozpoczęciem procesu realizacji, realnego wpływu na kształt i dopuszczalność planowanej inwestycji. Proponowany tryb przyjęcia zgłoszenia i rejestracji budowy nie zapewnia takich mechanizmów kontroli nad inwestycją, które gwarantowałyby ochronę interesów osób trzecich i porządku publicznego.

Argumenty zawarte w wystąpieniu Rzecznika zostały uwzględnione we wniosku Prezydenta RP skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego.

⁹⁶² RPO-613934-IV/09 z 30 kwietnia 2009 r.

2. Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim na decyzję Wojewody Lubuskiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Żarskiego o sprzeciwie na budowę altany ogrodowej

Rzecznik zaskarżył⁹⁶³ w całości decyzję Wojewody Lubuskiego zarzucając jej naruszenie art. 29 ust. 1 pkt 2 i art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane⁹⁶⁴, a także naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji, a także poprzedzającej ją decyzji Starosty Żarskiego.

Wojewoda Lubuski utrzymał w mocy decyzję Starosty Żarskiego o sprzeciwie na budowę altany ogrodowej o powierzchni 24,4 m² na działce o powierzchni 302 m². Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane rozpocząć można tylko na podstawie ostatecznej decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Od tej zasady wprowadzono wyjątki wymienione enumeratywnie w art. 29 Prawa budowlanego. Pozwolenia na budowę nie wymaga budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat, altan oraz przydomowych oranżerii o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² działki. W uzasadnieniu decyzji Starosta Żarski stwierdził, iż budowa m.in. altany o powierzchni zabudowy do 25 m² nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę pod warunkiem, że działka, na której ma ona być usytuowana ma powierzchnię nie mniejszą niż 500 m².

Organy administracji obu instancji dokonały niewłaściwej wykładni art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż na każde 500 m² działki mogą przypadać maksymalnie dwie altany (bądź inne wymienione w tym przepisie obiekty) o powierzchni do 25 m². Nie oznaczono natomiast minimalnej powierzchni działki, na której mogą być one zlokalizowane. Podejmując rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie organy administracji publicznej wkroczyły, bez wyraźnego umocowania zawartego w ustawie, w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględnił skargę Rzecznika i wyrokiem z 10 września 2009 r. uchylił⁹⁶⁵ zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Starosty Powiatu Żarskiego z dnia 23 września 2008 roku w sprawie sprzeciwu co do zgłoszenia budowy altanki ogrodowej i stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu.

⁹⁶³ RPO-605761-XX/08 z 18 maja 2009 r.

⁹⁶⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

⁹⁶⁵ Wyrok z 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Go 426/09.

D. Prawo wodne

1. Wzmocnienie pozycji prawnej członków spółek wodnych

Rzecznik od ponad dwóch lat prowadzi⁹⁶⁶ korespondencję z Ministrem Środowiska w sprawie niektórych uregulowań ustawy - Prawo wodne⁹⁶⁷. Nadal bowiem poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi praktyczne pozbawienie członków spółek wodnych oraz związków wałowych jakiegokolwiek nadzoru nad działalnością spółki, która - w przekonaniu członka - narusza postanowienia statutu czy obowiązującego prawa.

Osoby te są niemal całkowicie pozbawione prawa do zainicjowania postępowania nadzorczego wobec spółki, która w ich przekonaniu narusza postanowienia statutu, czy obowiązującego prawa. Członkowi spółki pozostaje jedynie monitowanie organów nadzoru w trybie skarg i wniosków (art. 227 i nast. Kpa). W stosunku do organów spółki członek nie ma więc żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby np. skutecznie domagać się podejmowania działań przez prawo wymaganych. Brak również jakiegokolwiek trybu, w którym członek spółki mógłby skutecznie kwestionować legalność nie tylko decyzji przez nią podejmowanych, ale nawet samego wyboru jej władz. Argumentacja przedstawiona przez Rzecznika w poprzednich wystąpieniach nie zyskała akceptacji Ministra, który uznał, iż poziom ochrony praw członków takich spółek jest wystarczający. Postulowane przez Rzecznika wzmocnienie nadzoru nad spółkami wodnymi może zostać dokonane jedynie w drodze odpowiedniej nowelizacji Prawa wodnego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹⁶⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie sposobu podjęcia działań w kierunku zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Minister Środowiska w odpowiedzi na wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów ponownie stwierdził⁹⁶⁹, że nie ma potrzeby dokonywania zmian w ustawie Prawo wodne mających na celu wzmocnienie pozycji prawnej członków spółki.

2. Potrzeba zrównania sytuacji prawnej gospodarstw rybackich, tj. dzierżawców jezior

Do Rzecznika kierowane były skargi dzierżawców obwodów rybackich, którzy zawarli umowy z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa przed

⁹⁶⁶ Informacja RPO za 2007 r. st r., 367 oraz Informacja RPO za 2008 r., str. 372.

⁹⁶⁷ Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).

⁹⁶⁸ RPO-513894-IV/05 z 18 marca 2009 r.

⁹⁶⁹ Pismo z 9 lipca 2009 r.

wejściem w życie ustawy - Prawo wodne. Dawne umowy - wówczas dzierżawy jezior - zawierane były według przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹⁷⁰. Obecnie jednak, tytułem uprawniającym do połowu ryb jest prawo użytkowania obwodu rybackiego, ustanawiane przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Ustawa wprowadza tu również maksymalne stawki opłat, uzależnione od rybackiego typu wody i jej położenia. Przepisy przejściowe do Prawa wodnego (art. 217 ustawy), zmieniając dawne umowy dzierżawy jezior w umowy dzierżawy „prawa do korzystania z wód w zakresie rybactwa śródlądowego”, nakazują jednak cały czas stosować do nich regulacje z ustawy z 1991 r., mimo że do realiów obecnej gospodarki rybackiej zupełnie one nie przystają; nie stosuje się tu również maksymalnej stawki opłat dzierżawnych. Według skarg dzierżawców, w niektórych wypadkach czynsz ten ma znacznie przewyższać naturalną wydajność jeziora, co więcej, dochodzi do ogromnej rozbieżności pomiędzy wysokością dawnych czynszów i nowych opłat.

Brak adekwatnych regulacji intertemporalnych stwarza ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady równości oraz konstytucyjnej gwarancji prowadzenia działalności gospodarczej i wolnej konkurencji, a także naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Działalność gospodarstw rybackich powinna być prowadzona na równych zasadach, podlegać równym obciążeniom finansowym i jednolitemu reżimowi prawnemu. Rzecznik zwrócił się⁹⁷¹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o podjęcie odpowiednich działań w kierunku zmiany obowiązujących przepisów.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁷² Rzecznika, że ingerencja legislacyjna w przedmiotowej sprawie nie jest konieczna. Wręcz przeciwnie, może doprowadzić do ograniczenia swobody działalności gospodarczej, gwarantowanej art. 22 Konstytucji. Jednocześnie Minister zadeklarował podjęcie rozmów z przedstawicielami regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w celu wymiany stanowisk oraz ustalenia możliwych rozwiązań i zasad postępowania.

3. Regulacja statusu prawnego jezior w przepisach Prawa wodnego z 2001 r.

Na podstawie skarg obywateli, Rzecznik zwrócił uwagę na problem ustawowej regulacji statusu prawnego jezior w przepisach Prawa wodnego z

⁹⁷⁰ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 z późn. zm.).

⁹⁷¹ RPO-603719-IV/08 z 23 marca 2009 r.

⁹⁷² Pismo z 9 czerwca 2009 r.

2001 r. Nowelizacja tej ustawy z 2005 r.⁹⁷³ zmieniła m.in. ustawową definicję śródlądowych wód powierzchniowych płynących (art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy), co – z uwagi na daleko idące konsekwencje w sferze prawa własności – budzi poważne zastrzeżenia Rzecznika. Zasadnicze znaczenie dla stosunków własnościowych w prawie wodnym, ma podział śródlądowych wód powierzchniowych na stojące i płynące. Jedynie te pierwsze mogą być, wraz z leżącymi pod nimi gruntami, przedmiotem własności prywatnej, pozostałe zaś, wraz z gruntem, są własnością publiczną. Nawet drobna korekta ustawowej definicji wody płynącej wywołuje bezpośredni skutek w – konstytucyjnie chronionej – sferze stosunków własnościowych. W szczególności rozszerzenie definicji wody płynącej, automatycznie pozbawia dotychczasowego właściciela przysługujących mu praw. Ustawa zaliczyła do wód płynących te jeziora przepływowe, do których wpływają ciekły o przepływach nie tylko stałych, jak do tej pory, ale również i okresowych. Skutkiem tej zmiany była nacjonalizacja jezior „okresowo przepływowych”. Co więcej, odebranie własności nastąpiło bez jakiegokolwiek odszkodowania. Przedstawione powyżej rozwiązanie rażąco narusza te normy Konstytucji, które gwarantują poszanowanie własności prywatnej, a w szczególności narusza konstytucyjne gwarancje dopuszczalności wywłaszczenia, które powinno być przeprowadzone na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Rzecznik zwrócił się⁹⁷⁴ do Ministra Środowiska z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących przepisów.

Minister Środowiska nie podzielił⁹⁷⁵ stanowiska Rzecznika w sprawie konieczności nowelizacji przepisów ustawy Prawo wodne.

⁹⁷³ Ustawa z 3 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 130, poz. 1087).

⁹⁷⁴ RPO-601398-IV/08 z 6 kwietnia 2009 r.

⁹⁷⁵ Pismo z 15 czerwca 2009 r.

20. Egzekucja świadczeń

1. Zakres możliwej egzekucji w sytuacji, gdy zajęтым składnikiem majątkowym jest wierzytelność

W pracach Rzecznika po raz kolejny pojawił się problem ograniczeń egzekucyjnych w postępowaniu cywilnym. Wiele skarg dotyczyło zakresu możliwej egzekucji w sytuacji, gdy zajęтым składnikiem majątkowym jest wierzytelność.

W opinii Rzecznika normy kodeksu postępowania cywilnego nie uwzględniają obecnie istniejących warunków obrotu prawnego. Wiele osób utrzymuje się ze świadczonych usług bądź wykonywania określonych zadań poza stosunkiem pracy: ich jedynym źródłem dochodów jest wynagrodzenie wynikające z umów zlecenia bądź umów o dzieło; z kolei podstawą utrzymania twórców jest wynagrodzenie otrzymywane z tytułu umów licencyjnych bądź przeniesienia praw autorskich. Bardzo powszechną formą świadczenia usług jest tzw. samozatrudnienie, w ramach którego osoba prowadzi działalność gospodarczą w niewielkim zakresie, polegającą na świadczeniu usług na rzecz jednego odbiorcy. Wynagrodzenia tych dłużników, którzy osiągają dochód z umów zlecenia czy o dzieło, nie są w żadnym stopniu chronione przed egzekucją. Zajęcie wierzytelności wynikających z tych umów, jest zupełne – ani przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące egzekucji z wierzytelności, ani też inne regulacje ustawowe nie zapewniają ochrony tych należności. Zdaniem Rzecznika nie znajduje uzasadnienia sytuacja, w której pewien składnik majątkowy nie podlega żadnej ochronie w przypadku egzekucji – w sytuacji, gdy jest to świadczenie, które służy utrzymaniu dłużnika. Rzecznik zwrócił się⁹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁷⁷, że propozycje Rzecznika zostaną rozważone w trakcie prac Zespołu problemowego działającego w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego powołanej przy Ministrze Sprawiedliwości. Celem prac Zespołu jest opracowanie projektu nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej postępowania egzekucyjnego.

2. Ograniczenia egzekucji w stosunku do określonych przedmiotów i wierzytelności

⁹⁷⁶ RPO-612259-IV/09 z 19 czerwca 2009 r.

⁹⁷⁷ Pismo z 24 lipca 2009 r.

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg emerytów i rencistów pokrzywdzonych faktem, że przepisy regulujące ograniczenia egzekucji nie zapewniają otrzymywanym przez nich świadczeniom właściwego poziomu ochrony prawnej. Osoby otrzymujące świadczenia z ubezpieczenia społecznego podnoszą, że na skutek postępowania egzekucyjnego pozostają praktycznie bez środków do życia. Zasadą jest, że wolna od egzekucji jest wyłącznie kwota w wysokości 50% najniższej emerytury bądź renty. Obecnie kwota ta wynosi 337,55 zł (w przypadku egzekucji z emerytury, renty rodzinnej i renty dla osób całkowicie niezdolnych do pracy) oraz 259,65 zł (w przypadku egzekucji z renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy). Kwota, jaką po potrąceniu egzekucyjnym otrzymuje emeryt lub rencista nie sięga wskaźnika określającego minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego (w 2008 r. wynosił on 389,50 zł). Tak więc próg dopuszczalnej egzekucji skonstruowany jest w ten sposób, że nie zapewnia zachowania nawet tej kwoty, która stanowi minimalny próg zaspokajania potrzeb bytowych. W opinii Rzecznika, zakres możliwych potrąceń z emerytury bądź renty powinien gwarantować warunki życia odpowiadające godności człowieka. Rzecznik zwrócił się⁹⁷⁸ do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP o przeanalizowanie przedstawionego problemu ochrony świadczeń emerytalno-rentowych w ramach prac Komisji Nadzwyczajnej nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Do końca 2009 r. odpowiedź nie została udzielona.

3. Uzasadnianie orzeczeń zapadających w postępowaniu egzekucyjnym

Rzecznik zwrócił uwagę na następującą kwestię proceduralną, poruszaną w kierowanych do niego wnioskach. Na tle obowiązującego stanu prawnego, sąd rejonowy uzasadnia postanowienie rozpoznające skargę na czynność komornika tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu (art. 357 § I i 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). W większości wypadków, sąd nie sporządza uzasadnienia swojego orzeczenia. Jednak sądy rejonowe pozostają podstawowym organem kontroli postępowania egzekucyjnego. Tymczasem kontrola ta odbywa się z reguły na posiedzeniu niejawnym (art. 766 k.p.c.), bez udziału stron postępowania, które nie są także informowane o motywach rozstrzygnięcia. Pomiedzy sądem a stronami nie istnieje zatem żadna forma „dialogu”, pozwalającego na akceptację rozstrzygnięcia. Sprawy egzekucyjne mają zwykle ogromne znaczenie majątkowe dla stron postępowania, często związane są z prowadzeniem przez

⁹⁷⁸ RPO-534718-IV/06 z 16 lipca 2009 r.

komornika skomplikowanych obliczeń rachunkowych. Strona, która otrzyma pełne uzasadnienie orzeczenia, zostanie prawdopodobnie przekonana o rzetelności zbadania sprawy przez sąd.

W ocenie Rzecznika strona postępowania, która uruchamia kontrolę sądową czynności komornika, ma prawo poznać jej wynik oraz ocenę własnych zarzutów, przedstawionych w skardze. Tymczasem w ramach rozpoznania skargi następuje nieproporcjonalne nagromadzenie ograniczeń jawnego rozpoznania sprawy, zwłaszcza w zakresie tzw. jawności wewnętrznej, wobec stron postępowania (brak powinności zawiadamiania stron - brak powinności sporządzenia uzasadnienia). Wydaje się więc, że w tym wypadku obowiązek informacyjny sądu powinien stać się ustawowym standardem. Sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w przedmiocie skargi z art. 767 k.p.c. może okazać się bardzo przydatne dla rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono roszczenie odszkodowawcze w stosunku do komornika bądź Skarbu Państwa. W ocenie Rzecznika, należy więc wprowadzić ustawowy obowiązek uzasadnienia orzeczeń sądu, w których rozpoznano skargę na czynności komornika. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸⁰ Rzecznika, że zmiany przepisów w omawianym zakresie nie wydają się możliwe, czego potwierdzeniem jest aktualne stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Ostatni projekt nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej postępowania egzekucyjnego przedstawiony w dniu 8 października 2009 r. na ostatnim posiedzeniu zespołu problemowego powołanego w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego do opracowania projektu nowelizacji, nie zawiera żadnych zmian do obowiązującego brzmienia art. 767⁴ k.p.c. regulującego zasady zaskarżalności orzeczeń sądowych rozstrzygających skargę na czynność komornika.

⁹⁷⁹ RPO-616028-IV/09 z 21 października 2009 r.

⁹⁸⁰ Pismo z 26 listopada 2009 r.

21. Ochrona konsumentów

Art. 76. Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Konstytucja RP

A. Usługi bankowe

1. Weryfikowanie i renegocjowanie przez banki umów zawieranych z klientami

Szczególne zaniepokojenie Rzecznika wywołały doniesienia medialne na temat postępowania banków, które skutkami kryzysu gospodarczego próbują obciążyć swoich klientów. Banki, powołując się na zapisy w umowach, które pozwalają im żądać od klientów dodatkowych zabezpieczeń w przypadku, gdy np. wartość zastawionej nieruchomości jest niższa od wysokości kredytu, próbują zmieniać warunki umowy. Zawierana z bankiem umowa jest typową umową o charakterze cywilnoprawnym, która cechuje się z założenia równością stron, a fundamentalna zasada swobody kreowania umów oznacza pełną zgodność tworzenia i zmiany jej kierunków. Komisja Nadzoru Finansowego zadeklarowała monitoring niewłaściwych działań banków, podkreślając słusznie, iż banki nie mogą wykorzystywać zawirowań na rynku do zwiększania zysku kosztem klientów. Zdaniem Rzecznika, konieczne jest zapewnienie takiego nadzoru, który zapewni zaprzestanie niekorzystnych praktyk, a klienci banków traktowani będą z należytą starannością i precyzją przy wykonywaniu zawieranych w dobrej wierze umów.

Rzecznik zwrócił się⁹⁸¹ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie oraz o informację, czy klienci banków są odpowiednio zabezpieczeni i chronieni.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸² Rzecznika, iż Urząd Komisji opublikował w dniu 25 marca 2009 r. komunikat, w którym podkreślił, iż sytuacja na rynku finansowym i bankowym nie może być wykorzystywana przez banki do zwiększania rentowności portfela kredytowego kosztem klientów. Jedną z podstawowych zasad przy zawieraniu umów jest zasada równości stron, w

⁹⁸¹ RPO-613086-VI/09 z 27 marca 2009 r.

⁹⁸² Pismo z 18 maja 2009 r.

związku z tym za niewłaściwą należy uznać sytuację, w której banki wykorzystując zapisy umów będą dążyły do zmiany warunków, na jakich udzielały kredytów.

2. Dyskryminacja osób starszych w dostępie do usług bankowych.

Z informacji, które wpłynęły do Rzecznika wynikało, że Bank Ochrony Środowiska S.A. różnicuje swoich klientów ze względu na wiek, ograniczając dostępność lokaty o nazwie „Oszczędzaj z rysiem Ryszardem” dla osób, które ukończyły 75 rok życia. Zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Równość wobec prawa oznacza przede wszystkim takie same traktowanie podmiotów w jednakowych okolicznościach. W niniejszej sprawie istnieje niebezpieczeństwo różnicowania sytuacji osób ze względu na wiek. Posiadanie lokaty wiąże się z zapewnieniem dostarczenia środków na jej utworzenie, co przesądza o konieczności zapewnienia wszystkim osobom, wykazującym się określonym dochodem, lub innymi możliwościami finansowymi, szansy nieograniczonego dostępu do dobrodziejstw płynących z możliwości korzystania z instytucji lokat. Rzecznik zwrócił się⁹⁸³ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸⁴ Rzecznika, że produkt dystrybuowany przez Bank Ochrony Środowiska S.A. do dnia 13 listopada 2008 r. nie jest rachunkiem bankowym, a ubezpieczeniem na życie. Z uwagi na specyfikę umowy ubezpieczenia, brak jest podstaw do postawienia zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

3. Utrudnienia w korzystaniu z bankomatów

Po zapoznaniu się z treścią artykułu prasowego⁹⁸⁵ Rzecznik podjął sprawę pozbawienia klientów Banku Pekao S.A. dostępu do zgromadzonych na rachunkach środków i to poza granicami państwa, bez dostępu do informacji o przyczynach komplikacji mogących powstać przy dokonywaniu transakcji Kartą płatniczą oraz o przedstawicielu, który w imieniu Banku wspierałby zdezorientowanych posiadaczy kart. płatniczych. Informacje w tym zakresie były dostępne jedynie w kraju.

⁹⁸³ RPO-600592-VI/08 z 13 stycznia 2009 r.

⁹⁸⁴ Pismo z 25 lutego 2009 r.

⁹⁸⁵ „Dziennik” z 10 lutego 2009 r., *Bank zablokował bankomaty*.

Istotą umowy o karcie płatniczej jest zobowiązanie się z jednej strony wydawcy Karty do tego, że rozliczy operacje dokonane przy użyciu wydanej przez niego Karty, zaś z drugiej strony jest to zobowiązanie się posiadacza Karty do zapłaty jej wydawcy kwot operacji wraz z opłatami i prowizjami. Umowa wiąże strony przez cały czas jej obowiązywania. Ograniczenia dokonywania operacji Kartą płatniczą, z uwagi na „słaby” system zabezpieczeń, nie mogą być przerzucane na ich posiadaczy. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁶ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸⁷ Rzecznika, że działania podjęte przez bank, polegające na czasowym zablokowaniu możliwości wypłacania przez jego klientów przebywających na terenie Bułgarii pieniędzy za pośrednictwem bankomatów, nie były skutkiem zaniedbania ze strony banku, a celowej decyzji podyktowanej dbałością o środki zdeponowane na rachunkach. Powodem decyzji była wysoka liczba (809) przypadków oszukańczych transakcji na terenie Bułgarii w grudniu 2008 r. Bank podjął decyzję o zwrocie prowizji z tytułu wypłaty gotówki w bankach na terenie Bułgarii oraz przywróci funkcjonalność dokonywania transakcji w bankomatach na terenie tego kraju, gdy uzyska pewność, że transakcje są bezpieczne dla klientów oraz banku.

4. Przeliczanie przez banki, które udzieliły kredytów w walutach obcych, wartości walutowych w sposób niekorzystny dla klientów

Z informacji napływających do Rzecznika wynikało, że banki, które udzieliły swoim klientom kredytów w walutach obcych, przeliczają wartości walutowe w sposób niekorzystny dla swoich klientów (tzw. spread walutowy). W wyniku stosowania różnic kursowych przy zakupie i sprzedaży walut, kredytobiorcy obciążani są dodatkowymi (niedostatecznie znanymi im w momencie zawierania umowy kredytowej) kosztami obsługi kredytu. Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁸ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸⁹, że banki udzielające kredytów denominowanych w walutach obcych powinny zwracać szczególną uwagę na prowadzenie rzetelnej polityki informacyjnej, a także zamieszczać w umowach kredytu precyzyjne postanowienia regulujące zasady ustalania przez bank kursów

⁹⁸⁶ RPO-609023-VI/09 z 26 lutego 2009 r.

⁹⁸⁷ Pismo z 31 marca 2009 r.

⁹⁸⁸ RPO-604481-VI/08 z 8 stycznia 2009 r.

⁹⁸⁹ Pismo z 20 lutego 2009 r.

walut oraz przeliczania kwoty wypłacanego kredytu i wysokości rat. W dniu 17 grudnia 2008 r. została podjęta uchwała w sprawie przyjęcia Rekomendacji S (II) dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Po wprowadzeniu rekomendacji w bankach efekty będą przedmiotem stałej kontroli oraz działań analitycznych prowadzonych przez Pion Nadzoru Bankowego Komisji Nadzoru Finansowego.

5. Sytuacja osób, które zainwestowały w papiery wartościowe banku Lehman Brothers, będącego w upadłości

Rzecznik podjął do zbadania sprawę osób, które zainwestowały w papiery wartościowe Banku Lehman Brothers, a w szczególności w obligacje strukturyzowane. Z informacji przekazanych przez media⁹⁹⁰ wynikało, że około 200 klientów banku City Handlowy straciło blisko 15 mln złotych. Na polskim rynku bankowym, banki jako pośrednicy oferowały produkty ustrukturyzowane różnych instytucji finansowych, w tym Lehman Brothers. Sygnalizowany problem wymaga analizy z uwagi na jego związek z procesem implementacji Dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID - Markets In Financial Instruments Directive), która ma być wdrożona w Europejskim Obszarze Gospodarczym obejmującym 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegię, Islandię i Liechtenstein. Dyrektywa MiFID zobowiązuje przedsiębiorstwa inwestycyjne do podejmowania działań uczciwych, sprawiedliwych i profesjonalnych, pozostających w zgodzie z jak najlepiej pojętymi interesami klientów. Powstają jednak wątpliwości, jaki jest zakres odpowiedzialności podmiotów, które wskazały swoim klientom papiery wartościowe Lehman Brothers, umożliwiając ich nabycie. Rzecznik zwrócił się⁹⁹¹ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował⁹⁹², że w związku z pojawieniem się doniesień prasowych na temat pośrednictwa niektórych polskich banków w sprzedaży klientom instrumentów emitowanych przez Lehman Brothers, Komisja zwróciła się do Banku Handlowego S.A. o wyjaśnienia. Bank wskazał, iż nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania emitenta obligacji wobec klientów. Zapewnił jednocześnie, iż w dokumentacji będącej podstawą nabycia przez klienta obligacji znajdują się odpowiednie postanowienia mówiące o ryzyku związanym z inwestycją, podkreślające brak odpowiedzialności oraz

⁹⁹⁰ „Dziennik” z dnia 6 listopada 2008 r., *Poszkodowani klienci skarżą się do Komisji Nadzoru Finansowego*.

⁹⁹¹ RPO-602347-VI/08 z 18 lutego 2009 r.

⁹⁹² Pismo z 30 kwietnia 2009 r.

gwarancji ze strony Banku Handlowego zobowiązań emitenta. Transakcje pośredniczenia w sprzedaży emitowanych przez Lehman Brothers instrumentów zostały także zbadane przez inspektorów Komisji. W następstwie kontroli stwierdzono, iż klient - nabywca papierów wartościowych, był informowany o ryzyku związanym z inwestowaniem w obligacje strukturyzowane Lehman Brothers. Inspektorzy Komisji Nadzoru Finansowego nie stwierdzili także, aby w okresie oferowania produktu (do dnia 8 kwietnia 2008 r.) wystąpiły sygnały jednoznacznie wskazujące na możliwe pogorszenie się sytuacji finansowej grupy Lehman Brothers.

B. Usługi przewozowe

1. Brak uprawnień do ulgowych przejazdów osób zatrudnionych na stanowisku nauczyciela w publicznym i niepublicznym przedszkolu

Do Rzecznika zwrócono się w sprawie nierównego traktowania nauczycieli przedszkoli w dostępie do ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego. Ustawa o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego⁹⁹³ wymienia enumeratywnie nauczycieli, którym uprawnienie do ulg zostało przyznane. Zgodnie z obowiązującymi przepisami osoba zatrudniona na stanowisku nauczyciela w publicznym i niepublicznym przedszkolu nie ma uprawnień do korzystania z wyżej wymienionej ulgi. Rzecznik uznał, że ustawa Karta Nauczyciela⁹⁹⁴ i ustawa o systemie oświaty⁹⁹⁵ zrównują w prawach i obowiązkach nauczycieli przedszkoli, a także placówek oraz zakładów kształcenia i doskonalenia nauczycieli z nauczycielami wskazanymi w ustawie o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego. W tym stanie prawnym nasuwa się pytanie, czy nie została naruszona konstytucyjna zasada równości. Zdaniem Rzecznika zakwestionowane przepisy różnicują w sposób nieuzasadniony, uprawnienia tej samej kategorii podmiotów. Wprowadzenie kryterium nieposiadania statusu nauczyciela przedszkola, placówki i innej jednostki organizacyjnej, dla korzystania przez nauczycieli z uprawnienia do ulgowych przejazdów pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁹⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o

⁹⁹³ Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 977 z późn. zm.).

⁹⁹⁴ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

⁹⁹⁵ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

⁹⁹⁶ RPO-599453-VI/08 z 9 lutego 2009 r.

rozważenie zasadności nowelizacji ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego na wszystkie grupy nauczycieli.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁹⁷ Rzecznika, że przedmiot wniosku Rzecznika nie należy do właściwości Ministra Infrastruktury, lecz do ministrów właściwych do spraw: finansów, pracy i zabezpieczenia społecznego oraz oświaty i wychowania. Obowiązujący system uprawnień do ulg jest kompromisem między interesami, a potrzebami różnych grup społecznych i zawodowych. Ponadto obecnie nie jest możliwe zwiększenie wydatków publicznych na rekompensatę przewoźnikom utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych ulg przejazdowych.

C. Usługi pocztowe

1. Doręczanie sądom formularzy potwierdzenia odbioru z opóźnieniem lub wypełnionych niezgodnie z przepisami

W środkach masowego przekazu pojawiły się informacje o doręczaniu sądom formularzy potwierdzenia odbioru z opóźnieniem lub wypełnionych niezgodnie z przepisami. Otrzymanie takich przesyłek powoduje, że sądy muszą odraczać rozprawy i wyznaczyć kolejne terminy rozpraw lub ponownie zawiadamiać uczestników postępowania. Niepewność związana z doręczeniem przesyłki sądowej zmusiła Sądy do zwracania się do adresatów o powiadomienie Sądu faxem o doręczeniu przesyłki. Taka sytuacja zmusza uczestników postępowania do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z powiadomieniem Sądu o otrzymaniu przesyłki, chociaż Poczta otrzymała wynagrodzenie za właściwe świadczenie usługi.

Poczta Polska jest jedynym operatorem świadczącym usługi pocztowe, który jest uprawniony do doręczania przesyłek sądowych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁹⁹⁸ do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z prośbą o wskazanie, jakie działania zostaną podjęte w celu poprawy zaistniałej sytuacji.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁹⁹ Rzecznika, iż w celu zapewnienia prawidłowości doręczania przesyłek, Poczta Polska prowadzi liczne działania polegające na szkoleniach pracowników, opracowywaniu procedur postępowania dla służb doręczeń i pracowników placówki pocztowej biorących udział w opracowywaniu przesyłek, sprawdzaniu prawidłowości opracowania i doręczania

⁹⁹⁷ Pismo z 27 lutego 2009 r.

⁹⁹⁸ RPO-462666-VI/04 z 5 marca 2009 r.

⁹⁹⁹ Pismo z 2 kwietnia 2009 r.

przesyłek nadanych na zasadach specjalnych w ramach kontroli funkcjonalnych i instytucjonalnych. Jednocześnie poinformowano, że ujednolicenie zasad i trybu doręczania wszystkich przesyłek nadawanych na specjalnych zasadach może znacząco usprawnić proces doręczania i wyeliminować przypadki błędnej interpretacji przepisów oraz pomyłek trybu doręczania.

D. Ubezpieczenia

1. Rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną rządu dotyczącą powstania w Polsce systemu obowiązkowych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną rządu dotyczącą powstania w Polsce systemu obowiązkowych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych. W latach 2007–2008 na działania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych wydatkowano znaczne kwoty zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów samorządowych. Nie policzone są jeszcze potrzeby w tym zakresie w roku 2009, ale jest niemal pewne, że koszty będą wyższe niż w poprzednich latach. Obecnie stosowany doraźny i bezzwrotny system pomocowy wydaje się być coraz mniej efektywny, mimo dużych wysiłków rządu, aby nikogo z poszkodowanych nie pozostawić bez wsparcia. Przedstawiciele Rzecznika wizytując w 2009 roku tereny popowodziowe doszli do wniosku, że potrzebne są rozwiązania długofalowe, skutecznie zabezpieczające interesy obywateli w obliczu nieuchronnych przecież klęsk żywiołowych. W wielu krajach europejskich, m.in. w Szwajcarii, Francji czy Belgii, zastosowano przymusowe ubezpieczenia od następstw działania żywiołów. Umożliwia to państwu skoncentrowanie uwagi na zapobieganiu klęskom żywiołowym, np. rozbudowaniu systemu monitoringu i zarządzania ryzykiem.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika skierowane do Prezesa Rady Ministrów, poinformował¹⁰⁰¹, że w dniu 10 września 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przewodniczył spotkaniu poświęconemu budowie w Polsce kompleksowego systemu zapobiegania i przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych. Podczas spotkania zapadła decyzja o powołaniu Zespołu roboczego ds. wprowadzenia w kraju powszechnego systemu ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych. W pracach ww. Zespołu udział biorą

¹⁰⁰⁰ RPO-625677-VI/09 z 3 sierpnia 2009 r.

¹⁰⁰¹ Pismo z 27 sierpnia 2009 r.

przedstawiciele administracji rządowej (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa), Polskiej Izby Ubezpieczeń oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Ponadto, akces do udziału w pracach zespołu zgłosił Rzecznik Ubezpieczonych. Dotychczas przeanalizowano dane dotyczące zmian klimatu w Polsce, określono dane dotyczące przedmiotu ubezpieczenia, dokonano analizy strat w budynkach mieszkalnych spowodowanych przez ostatnie zdarzenia o charakterze klęsk żywiołowych, przeanalizowano dane dotyczące pomocy państwa dla osób i rodzin, które poniosły straty w gospodarstwach domowych, dokonano analizy przepisów prawa krajowego oraz przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w zakresie ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych. Zespół przygotował również „Przegląd systemów ubezpieczenia ryzyk katastroficznych w wybranych krajach Unii Europejskiej”.

E. Inne

1. Dodatkowe koszty związane z zawarciem umowy o kredyt konsumencki

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była działalność instytucji finansowych spoza sektora bankowego, zajmujących się udzielaniem pożyczek. Zarówno z publikacji prasowych, jak też ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, iż dodatkowe koszty związane z udzieleniem pożyczki (np. ubezpieczenia, opłaty przygotowawcze) stanowią istotny ciężar finansowy dla konsumentów zawierających tego typu umowy. Ciężar ten często ponoszą osoby, które zostały uznane przez banki za nie posiadające zdolności kredytowej i w poszukiwaniu innego źródła finansowania swoich potrzeb, skorzystały z usług pożyczkowych świadczonych przez instytucje spoza sektora bankowego. Z treści art. 7a ustawy o kredycie konsumenckim¹⁰⁰² wynika, że łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń, nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego. Otrzymane przez Rzecznika informacje wskazywały jednak, iż w indywidualnych przypadkach ustawowy próg dopuszczalnych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki był przekraczany. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰³ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o informację, czy Urząd prowadzi

¹⁰⁰² Ustawa z 20 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 1081 z późn. zm.).

¹⁰⁰³ RPO-619800-VI/08 z 10 czerwca 2009 r.

postępowania w sprawach dotyczących naruszenia art. 7a ustawy o kredycie konsumenckim, a także, jaka jest skala ewentualnych naruszeń.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁰⁴ Rzecznika, iż trwają prace nad założeniami zmiany ustawy o kredycie konsumenckim, w tym również nad jednoznacznym przesądzeniem wątpliwości interpretacyjnych wynikających z aktualnego brzmienia art. 7a tej ustawy. Obecnie niemal niemożliwe w praktyce jest wyegzekwowanie stosowania art. 7a w obrocie gospodarczym pomiędzy konsumentami a kredytodawcami w sposób odpowiadający celowi wprowadzenia tego przepisu do ustawy o kredycie konsumenckim. Prezes UOKiK kwestionuje praktyki przedsiębiorców polegające na zawyżaniu kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumentów, jednakże nie w oparciu o naruszenie art. 7a ustawy o kredycie konsumenckim, a w oparciu o sprzeczność odpowiednich postanowień wzorca umownego z dobrymi obyczajami, a tym samym naruszających ekonomiczne interesy konsumentów.

¹⁰⁰⁴ Pismo z 13 lipca 2009 r.

22. Problematyka danin publicznych

Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 217. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Konstytucja RP

A. Ordynacja podatkowa

1. Wydawanie przez Ministra Finansów interpretacji ogólnych na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej

Zasady wydawania interpretacji ogólnych, ich zmiany, publikowania oraz skutków prawnych regulują przepisy ustawy Ordynacja podatkowa¹⁰⁰⁵. Z kolei ustawa z Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰⁰⁶ wyposażała Naczelny Sąd Administracyjny w uprawnienie do podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie tych przepisów (tzw. uchwały abstrakcyjne). NSA może również podejmować uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (tzw. uchwały konkretne). W ocenie Rzecznika niedopuszczalnym jest, aby w przypadku jednoznacznego ukształtowania linii orzeczniczej sądów administracyjnych organy podatkowe nie uwzględniały jej w wydawanych rozstrzygnięciach. Praktyka ta stanowi o naruszeniu zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli i ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Uzasadnione byłoby, aby w przypadku ukształtowania jednolitej linii orzeczniczej Minister Finansów był obowiązany do wydania interpretacji ogólnej - lub do zmiany interpretacji dotychczasowej - w kierunku zgodnym z linią orzeczniczą sądów administracyjnych. Tylko bowiem w ten sposób zostanie zrealizowany wyrażony w art. 14a Ordynacji podatkowej postulat zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe. Rzecznik

¹⁰⁰⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

¹⁰⁰⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz./U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

zwrócił się¹⁰⁰⁷ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej za przedmiot odpowiednią nowelizację przepisów Ordynacji podatkowej regulujących instytucję interpretacji ogólnych.

W odpowiedzi z dnia 28 grudnia 2009 r. Minister Finansów stwierdził, że obecnie obowiązująca regulacja instytucji interpretacji przepisów prawa podatkowego stanowi kompromis pomiędzy modelem dwuinstancyjnego postępowania podatkowego a potrzebą unifikacji prawa podatkowego, zapewniając jednocześnie podatnikom należyłą ochronę w związku z wydawaniem odmiennych opinii na podstawie jednakowego stanu faktycznego. Zmiana zasad wydawania interpretacji ogólnych mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której interpretacje te stanowiłyby w rzeczywistości sądową interpretację przepisów prawa podatkowego, bowiem zagadnienie rozstrzygnięte uchwałą NSA oraz powtórzone w interpretacji ogólnej mogłoby nie zostać ponownie przedstawione powiększonemu składowi NSA, w sytuacji gdy część zagadnień podatkowych rozstrzygniętych w drodze uchwały NSA jest przedmiotem odmiennych ocen zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak również Sądu Najwyższego. Minister Finansów nie znalazł uzasadnienia dla uwzględnienia wniosku Rzecznika.

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie 32% stawki podatku dochodowego

Rzecznik wniósł¹⁰⁰⁸ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰⁰⁹ w zakresie, w jakim przy podstawie obliczenia podatku powyżej kwoty 85 528 zł ustanawia dodatkową stawkę podatkową w wysokości 32% nadwyżki powyżej kwotę 85 528 zł, z art. 2, art. 32 ust. 2, art. 84, art. 24 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 65 ust. 5 Konstytucji.

Cechą relewantną w przypadku osób objętych regulacją art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest fakt osiągania dochodu ze stosunku pracy. Osoby osiągające dochody z tego samego źródła powinny być traktowane w identyczny sposób. Podział tej grupy podatników na tych, którzy osiągają dochód poniżej 85 528 zł rocznie oraz tych, którzy osiągają dochód

¹⁰⁰⁷ RPO-630990-VI/09 z 30 listopada 2009 r.

¹⁰⁰⁸ RPO-596082-I/08 z 13 lipca 2009 r.

¹⁰⁰⁹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)

powyżej tej kwoty jest nieuzasadniony i niesprawiedliwy. Przepis będący przedmiotem wniosku pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, a także narusza konstytucyjny postulat równej ochrony stosunku pracy.

Zaskarżony przepis jest również niezgodny z nakazem stwarzania warunków do pełnego i produktywnego zatrudnienia, wynikającym z art. 65 ust. 5 Konstytucji, bowiem przy ustanowionym w tym przepisie sposobie opodatkowania dochodzi do sytuacji, w której dodatkowy wysiłek zawodowy jest nieopłacalny. Taki model opodatkowania może również prowadzić do sytuacji przenoszenia przez pracowników części dochodów do tzw. „szarej strefy”, w celu zachowania swoich dochodów w 18% skali podatkowej.

2. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych środków finansowych przyznawanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

W pismach kierowanych do Rzecznika pojawiały się wątpliwości, czy środki finansowe przyznawane w ramach działania 6.2. „Wsparcie oraz promocje przedsiębiorczości i samozatrudnienia”. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) na rozwój przedsiębiorczości oraz wsparcie pomostowe powinny być opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Kwestia ta jest niezwykle istotna, ponieważ rozpoczęto procedury konkursowe w ramach tego działania. Brak jednoznaczności co do wysokości dofinansowania utrudnia beneficjentom nie tylko przygotowanie niezbędnych dokumentów, ale również rzetelną analizę dochodowości planowanych przedsięwzięć. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁰ do Ministra Finansów z prośbą o informacje na jakim etapie znajdują się prace mające na celu rozstrzygnięcie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰¹¹ Rzecznika, że w Ministerstwie podjęte zostały prace nad projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych od niektórych dochodów (przychodów).

Rzecznik zwrócił uwagę, że w odpowiedzi na poprzednie pismo Rzecznika dotyczące przedmiotowej kwestii¹⁰¹² udzielono wyjaśnień, iż środki finansowe otrzymane przez uczestników projektu w ramach PO KL, są wolne od podatku.

¹⁰¹⁰ RPO-605220-I/08 z 5 stycznia 2009 r.

¹⁰¹¹ Pismo z 12 stycznia 2009 r.

¹⁰¹² RPO-598994-VI/08 z 20 listopada 2008 r.

Na tle podniesionego problemu powstały zatem istotne wątpliwości co do rzeczywistego zakresu obowiązków obywateli wobec państwa. Rzecznik podkreślił, że sfera zobowiązań publiczno-prawnych winna być uregulowana w sposób przejrzysty. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawnej powinny być właściwie realizowane.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się¹⁰¹³ do Ministra Finansów z prośbą o ponowne przeanalizowanie przedstawionego zagadnienia oraz jednoznaczne stwierdzenie, czy wyżej wymienione środki są wolne od podatku dochodowego na mocy obowiązujących przepisów ustaw podatkowych, czy też konieczna jest decyzja uprawnionego organu o zaniechaniu poboru tego podatku.

Minister poinformował¹⁰¹⁴ Rzecznika, że w dniu 10 kwietnia 2009 r. wydał rozporządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych od niektórych dochodów (przychodów)¹⁰¹⁵. Na mocy tego rozporządzenia zaniechano poboru podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych od środków przyznanych w ramach Działania 6.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na rozwój przedsiębiorczości oraz wsparcie pomostowe. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia. Zaniechanie poboru podatku ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od dnia 26 maja 2008 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. Jednocześnie Minister poinformował, że planowane jest zwolnienie przedmiotowych dochodów uzyskanych w dalszym okresie poprzez regulacje ustawowe. Stosowne przepisy zawarte zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁰¹⁶”.

3. Zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości świadczeń otrzymywanych przez personel medyczny z tytułu uczestnictwa w bezpłatnych szkoleniach dla lekarzy i pielęgniarek, organizowanych przez fundację zajmującą się opieką paliatywną

W 2009 r. Rzecznik powrócił¹⁰¹⁷ do sprawy zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych przychodu - w postaci nieodpłatnego świadczenia - osiąganego przez lekarzy i pielęgniarzy uczestniczących w bezpłatnych formach kształcenia w dziedzinie opieki paliatywnej, organizowanych przez Warszawskie Hospicjum dla Dzieci. Za zwolnieniem od podatku oraz wydaniem rozporządzenia o zaniechaniu jego poboru od omawianej

¹⁰¹³ RPO-605220-I/08 z 24 kwietnia 2009 r.

¹⁰¹⁴ Pismo z 22 maja 2009 r.

¹⁰¹⁵ Rozporządzenie z 10 kwietnia 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 509).

¹⁰¹⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1241.

¹⁰¹⁷ Informacja RPO za 2008 r., st r. 399.

kategorii przychodów uzyskanych w 2008 r. przemawia uzasadniony interes publiczny, jakim jest stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju opieki paliatywnej. Ponieważ termin składania zeznań za 2008 r. upływa 30 kwietnia 2009 r. i tylko do tej daty jest dopuszczalne wydanie rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku od przychodów uzyskanych w 2008 r. Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁸ do Ministra Finansów z prośbą o informacje w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰¹⁹ Rzecznika, że Minister Finansów nie może odnieść się pozytywnie do postulatu zaniechania poboru podatku dochodowego od świadczeń udzielanych przez fundację Warszawskie Hospicjum dla Dzieci. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 90 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnieniem od podatku objęta jest wartość świadczeń otrzymanych od pracodawcy przez pracownika w związku z kształceniem, przyznana na podstawie odrębnych przepisów. Wystąpienie dotyczyło natomiast świadczeń otrzymanych od fundacji Warszawskie Hospicjum dla Dzieci w kontekście realizacji Rekomendacji Rec (2003) 24 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie organizacji opieki paliatywnej.

W kolejnym wystąpieniu z 27 lipca 2009 r. Rzecznik ponowił swój wniosek o podjęcie przez Ministra Finansów inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwolnienie od podatku przychodu w postaci nieodpłatnego świadczenia osiąganego przez lekarzy i pielęgniarki uczestniczących w bezpłatnych formach kształcenia w dziedzinie opieki paliatywnej argumentując, że te grupy zawodowe są ustawowo zobowiązane do ciągłego doskonalenia zawodowego.

W odpowiedzi z 11 sierpnia 2009 r. Minister Finansów wyjaśnił, że wobec faktu, iż Ministerstwo Zdrowia nie potwierdziło, aby Warszawskie Hospicjum dla Dzieci było organizatorem kształcenia w myśl ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej i aby prowadzone przez nią szkolenia stanowiły realizację Rekomendacji Rec (2003)24, a nadto ze względu na istotę instytucji zaniechania poboru podatku nie stwierdził istnienia podstaw do wydania rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku. Poinformował, że zwróci się do Ministerstwa Zdrowia o przekazanie danych pozwalających na przygotowanie oceny skutków wprowadzenia stosownego zwolnienia od podatku”.

4. Zróżnicowanie sytuacji podatników uzyskujących po 31 grudnia 2008 r. przychody ze zbycia nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych

W skargach kierowanych do Rzecznika wielokrotnie podnoszony był zarzut niesprawiedliwego uregulowania sytuacji podatników uzyskujących po 31

¹⁰¹⁸ RPO-599677-VI/08 z 11 marca 2009 r.

¹⁰¹⁹ Pismo z 2 kwietnia 2009 r.

grudnia 2008 r. przychody ze zbycia nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych, w tym m. in. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, jeśli nieruchomości te i prawa zostały nabyte przez podatników w latach 2007-2008 (lub wybudowane). W aktualnym stanie prawnym mimo wydatkowania tych przychodów na własne cele mieszkaniowe ta grupa podatników nie może korzystać ze zwolnień od podatku stosowanych do dochodu uzyskanego np. ze sprzedaży nieruchomości, z których mogą korzystać podatnicy, gdy nabyli nieruchomości lub prawa w okresie do 31 grudnia 2006 r. lub po 31 grudnia 2008 r. Rzecznik stwierdził, że takie uregulowanie jest niezgodne z zasadą równości oraz postanowieniami Konstytucji zobowiązującymi władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierającej ich działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁰ do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie zasadności zainicjowania prac nad ujednoliceniem systemu mieszkaniowych ulg podatkowych w sposób zgodny z Konstytucją.

Minister nie podzielił¹⁰²¹ opinii Rzecznika, że system mieszkaniowych ulg podatkowych jest niejednolity, przez co narusza zasady konstytucyjne. Z tego względu nie może odnieść się pozytywnie do propozycji znowelizowania przepisów przejściowych ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁰²², w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika.

C. Podatek od towarów i usług

1. Zwolnienia niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących

W grudniu 2008 r. Rzecznik wystąpił¹⁰²³ do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zakwestionowanie zwolnienia niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących, prowadzącego do nieuzasadnionego uprzywilejowania tych podatników. W ocenie Rzecznika dokonywane w tym zakresie przez Ministra Finansów zwolnienia noszą cechy dowolności. Nie kwestionując możliwości zwolnienia podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu

¹⁰²⁰ RPO-614765-VI/09 z 13 maja 2009 r.

¹⁰²¹ Pismo z 9 czerwca 2009 r.

¹⁰²² Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1316).

¹⁰²³ Informacja RPO za 2008 r., st r. 401.

kas rejestrujących, należy stwierdzić, że zwolnienie to powinno następować na podstawie wyraźnie określonych i jednoznacznych kryteriów.

W dniu 16 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał¹⁰²⁴ wniosek Rzecznika dotyczący zasad zwalniania podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 111 ust. 7 pkt 3 w związku z art. 111 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług¹⁰²⁵ jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału użyte w kwestionowanych przepisach sformułowania są nieostre, nieprecyzyjne i w konsekwencji niedookreślone w takim stopniu, że nie można ustalić, jakie kryteria powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu podmiotów i czynności podlegających zwolnieniu od obowiązku z art. 111 ust. 1 ustawy. Trybunał Konstytucyjny, świadomy negatywnych skutków jakie może spowodować natychmiastowa utrata mocy zaskarżonego przepisu i związanego z nim rozporządzenia postanowił odroczyć utratę mocy kwestionowanego przepisu o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Traci on moc 23 kwietnia 2010 r. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁶ do Ministra Finansów z prośbą o udzielenie informacji, czy zostały podjęte prace zmierzające do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a jeśli tak, to jaki jest kierunek proponowanych rozwiązań.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰²⁷, że dostosowanie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r. wymaga zamieszczenia w przepisie upoważniającym ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wprowadzania zwolnień z obowiązku ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, wytycznych spełniających wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji. W Ministerstwie Finansów przygotowano Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług. W dniu 15 października 2009 r. Komitet Rady Ministrów przyjął i rekomendował Radzie Ministrów ww. Założenia.

2. Opodatkowanie wynagrodzenia syndyków podatkiem od towarów i usług

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących opodatkowania wynagrodzenia syndyków podatkiem od towarów i usług. Zgodnie z uchwałą¹⁰²⁸ Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2008 r., nie ma przepisu stanowiącego wprost, że wynagrodzenie syndyka podlega podatkowi od towarów i usług.

¹⁰²⁴ Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08.

¹⁰²⁵ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

¹⁰²⁶ RPO-597200-VI/08 z 14 października 2009 r.

¹⁰²⁷ Pismo z 20 października 2009 r.

¹⁰²⁸ Sygn. akt III CZP 141/07.

Opodatkowanie wynagrodzenia syndyka tym podatkiem wynika z przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy). Przyznanie syndykowi wynagrodzenia podlegającego opodatkowaniu podatkiem VAT bez uwzględnienia tego podatku jest niekorzystne dla syndyka. Spełnienie przez syndyka obowiązku podatkowego powoduje, że przyznane mu przez sąd i wypłacone wynagrodzenie zostaje pomniejszone o podatek VAT. Z uwagi na to, iż sporny podatek VAT faktycznie i efektywnie pomniejsza przyznane syndykowi wynagrodzenie, nie można zasadnie uznać, że jest on dla syndyka neutralny, tak jak wymaga tego zasada neutralności VAT. Potrzebna jest więc zmiana obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej. Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, zwłaszcza w zakresie zmiany przepisów dotyczących wynagrodzeń syndyków, tak aby uwzględniały one również podatek od towarów i usług.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹⁰³⁰, że wyrok¹⁰³¹ Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowienie¹⁰³² Trybunału Konstytucyjnego zasygnalizowały potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w regulacjach dotyczących zasad i procedury zaliczania podatków od towarów i usług do kosztów sądowych z tytułu należności poddanych opodatkowaniu tym podatkiem biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności im zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym. Z tego względu w Ministerstwie podjęto prace nad opracowaniem projektu nowelizacji ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze, wprowadzającej regulację, która będzie stanowiła podstawę prawną do uwzględniania kwot podatku VAT w wynagrodzeniu przyznawanym syndykom przez sąd w postępowaniu upadłościowym. Projekt ustawy został zgłoszony do planu prac Rządu na II półrocze 2009 r.

3. Konieczność wprowadzenia zwolnienia od podatku od towarów i usług dla wszystkich podatników przekazujących nieodpłatnie produkty spożywcze na cele działalności charytatywnej

Obowiązujący od 1 stycznia 2009 r. przepis art. 43 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług zwalnia od podatku dostawę towarów, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2, przez producenta, której przedmiotem są produkty spożywcze, z wyjątkiem napojów alkoholowych o

¹⁰²⁹ RPO-612464-VI/09 z 20 kwietnia 2009 r.

¹⁰³⁰ Pismo z 12 maja 2009 r.

¹⁰³¹ Wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05.

¹⁰³² Postanowienie z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt S 3/08.

zawartości alkoholu powyżej 1,2 % oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5 %, jeżeli są one przekazywane na rzecz organizacji pożytku publicznego, w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰³³, z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez te organizacje. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż możliwość zwolnienia z VAT dotyczy wyłącznie dostaw dokonywanych przez producentów produktów spożywczych, a nie na przykład dystrybutorów, czyli hurtowni artykułów spożywczych, czy ich bezpośrednich sprzedawców. Powstaje pytanie, czy przyjęcie tak selektywnego i preferującego wąską grupę podatników rozwiązania było zamierzeniem celowym czy może też przypadkowym zwłaszcza w kontekście wprowadzonych w tym samym czasie zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. W efekcie nowelizacji ustaw dochodowych podatnicy dokonujący darowizn w postaci produktów spożywczych na rzecz organizacji pożytku publicznego z przeznaczeniem ich wyłącznie dla celów działalności charytatywnej tych organizacji mają prawo zaliczyć wartość tych produktów (rozumianą jako cena ich nabycia lub koszt wytworzenia) do kosztów uzyskania przychodu, efektywnie zmniejszając swój podatek dochodowy. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „cena nabycia lub koszt wytworzenia” jednoznacznie wskazuje, że z powyższej preferencji podatkowej mogą skorzystać wszyscy podatnicy przekazujący nieodpłatnie produkty spożywcze a nie tylko ich producenci. Rzecznik zwrócił się¹⁰³⁴ do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie jednoznacznego stanowiska dotyczącego podmiotowego zakresu zwolnienia wynikającego z art. 43 ust. 1 pkt 16 ustawy o podatku od towarów i usług, poprzez wydanie ogólnej interpretacji stosowania prawa podatkowego bądź dokonanie stosownych zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰³⁵ Rzecznika, że postulat dokonania zmian legislacyjnych, polegających na rozszerzeniu zwolnienia od podatku od towarów i usług dla przekazywanej organizacjom charytatywnym żywności na innych niż producenci dystrybutorów tej żywności, nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie brak jest przesłanek do wydania ogólnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, w sprawie zwolnienia od podatku VAT darowizn żywności na cele charytatywne. W zakresie stosowania art. 43 ust. 1 pkt 16 ustawy o

¹⁰³³ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

¹⁰³⁴ RPO-630991-VI/09 z 13 listopada 2009 r.

¹⁰³⁵ Pismo z 3 grudnia 2009 r.

podatku od towarów i usług nie stwierdzono bowiem rozbieżności, które uzasadniałyby skorzystanie przez Ministra Finansów z powyższego uprawnienia.

D. Podatek od czynności cywilnoprawnej

1. Przedmiotowy zakres zwolnień w podatku od czynności cywilnoprawnych

W toku badania spraw kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem dotyczący przedmiotowego zakresu zwolnień w podatku od czynności cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych¹⁰³⁶, podatkowi temu nie podlegają umowy sprzedaży rzeczy w postępowaniu egzekucyjnym lub upadłościowym. Z literalnego brzmienia przepisu, jak i z praktyki jego stosowania wynika, iż wskazanemu zwolnieniu podlegają jedynie rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego (nieruchomości i ruchomości). Oznacza to, że ze zwolnienia nie korzystają prawa majątkowe, w tym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Ustawodawca w sposób zupełnie odmienny z punktu widzenia skutków podatkowych potraktował sprzedaż, w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym, rzeczy i praw majątkowych. W przypadku sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną własność, zwolnienie ma zastosowanie. Natomiast gdy sprzedaż podlega prawu majątkowe, którego przedmiotem jest rzecz w technicznym znaczeniu tego słowa (lokal mieszkalny), kupujący nie może skorzystać ze wskazanego zwolnienia. Rzecznik zwrócił się¹⁰³⁷ do Ministra Finansów z prośbą o wyjaśnienie powodów przyjęcia takiego rozwiązania przez ustawodawcę.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰³⁸ Rzecznika, iż nie ma podstaw do dokonywania zmiany przepisu art. 2 pkt 3 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w kierunku rozszerzenia zakresu określonego w nim wyłączenia. Celem wprowadzenia tego wyłączenia było nieobciążanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (dłużnika, upadłego). Z tytułu dokonania sprzedaży były one bowiem podatnikami omawianego podatku zobowiązanymi do jego zapłaty solidarnie z kupującym. Od 1 stycznia 2007 r. podatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych z tytułu umowy sprzedaży są wyłącznie kupujący.

¹⁰³⁶ Ustawa z 9 września 2000 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 z późn. zm.).

¹⁰³⁷ RPO-605415-VI/08 z 20 marca 2009 r.

¹⁰³⁸ Pismo z 20 kwietnia 2009 r.

Wyeliminowany został więc czynnik ekonomiczny uzasadniający wyłączenie od obowiązku zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych.

E. Opłata abonamentowa

Rzecznik podejmował liczne działania polegające na wskazywaniu wadliwych legislacyjnie rozwiązań, powodujących, że funkcjonowanie w Polsce opłaty abonamentowej nie było i nadal nie jest efektywne. Wyrazem tych działań był m.in. wniosek¹⁰³⁹ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych¹⁰⁴⁰ z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji, w którym Rzecznik zaznaczył, iż uznaje potrzebę istnienia mediów publicznych oraz zasadę przymusowego gromadzenia środków publicznych na realizację ich misji. Zarzuty wniosku dotyczyły jedynie kształtu systemu poboru i egzekucji opłat, który w praktyce funkcjonowania ze względu na normatywną wadliwość kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, doprowadził do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych.

W dniu 10 grudnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny odroczył bezterminowo rozpatrzenie wniosku Rzecznika.

W związku z uchwaleniem przez Sejm RP ustawy z dnia 24 czerwca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych oraz toczącą się debatą publiczną na temat sposobów finansowania mediów publicznych Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴¹ do Prezydenta RP w powyższej sprawie. W ocenie Rzecznika treść normatywna uchwalonej przez Sejm RP ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, nie spełnia konstytucyjnego standardu wyznaczonego dla systemu finansowania mediów publicznych. W trakcie prac legislacyjnych zrezygnowano ze sztywnego wskazania corocznych minimalnych gwarancji finansowych dla radiofonii i telewizji. Powoduje to, że w istocie o zaangażowaniu państwa w realizację misji publicznej będzie decydowała - projektując ustawę budżetową - Rada Ministrów, co będzie zapewne przyczyną kolejnych sporów politycznych i nie wpłynie na stabilizację działalności radia i telewizji. Uznaniowa decyzja o skali wsparcia z budżetu państwa, pozostawiona w rękach rządu i większości parlamentarnej, niezależnie

¹⁰³⁹ Informacja RPO za 2008 r., str. 398.

¹⁰⁴⁰ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.).

¹⁰⁴¹ RPO-584580-I/09 z 1 lipca 2009 r.

od politycznej proweniencji, nie zapewnia w praktyce bezpiecznej i długoterminowej perspektywy finansowania, co może w konsekwencji prowadzić do zaprzeczenia misji publicznej mediów i całkowicie przekreślić ich niezależność. W świetle powyższego, celowe jest rozważenie przez Prezydenta RP, czy przed wejściem w życie wadliwego prawa nie byłoby konieczne skorzystanie z konstytucyjnego uprawnienia zwrócenia się do Sejmu o ponowne uchwalenie ustawy medialnej albo skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie prewencyjnej kontroli norm.

W 2009 r. Rzecznik występował¹⁰⁴² również do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z prośbą o wskazanie działań podjętych przez Radę w celu usprawnienia poboru i egzekucji opłat abonamentowych, a także o informacje dotyczące współpracy z Poczta Polska - podmiotem odpowiedzialnym za kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował¹⁰⁴³ Rzecznika, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w styczniu 2009 r. skierowała prośbę do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej o podjęcie przez Poczta Polska pilnych działań w celu poprawy ściągalności opłat abonamentowych. O najważniejszych problemach z zakresu radiofonii i telewizji, w tym także o koniecznych zmianach mających na celu poprawę ściągalności opłat abonamentowych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji corocznie informowała Prezydenta RP oraz Parlament RP w sporządzanych Sprawozdaniach z rocznej działalności oraz w Informacjach o podstawowych problemach radiofonii i telewizji.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁴ również do Ministra Infrastruktury z prośbą o wskazanie działań nadzorczych podjętych w stosunku do Poczty Polskiej.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁴⁵ Rzecznika, że ustawa o opłatach abonamentowych regulująca sprawy związane z obowiązkiem rejestracji odbiorników rtv i pobierania opłat abonamentowych za ich używanie pozostaje w gestii Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W odpowiedzi poinformowano również o trudnościach Poczty Polskiej w realizacji obowiązku prowadzenia kontroli rejestracji odbiorników TV i egzekwowaniu zaległych opłat abonamentu TV.

¹⁰⁴² Pismo z 14 lipca 2009 r.

¹⁰⁴³ Pismo z 29 lipca 2009 r.

¹⁰⁴⁴ Pismo z 27 lipca 2009 r.

¹⁰⁴⁵ Pismo z 5 sierpnia 2009 r.

23. Ruch drogowy

1. Problem rozmieszczania reklam przy drogach publicznych oraz przejściach dla pieszych

W skargach kierowanych do Rzecznika poruszono problem rozmieszczenia reklam przy drogach publicznych oraz przejściach dla pieszych. W opinii Skarżących co do zasady nie powinno się umieszczać reklam w pasach przydrożnych z tej przyczyny, iż mogą one rozpraszać uwagę kierowców. Umieszczenie reklamy w pasie drogowym w obszarze zabudowanym może nastąpić jedynie za zezwoleniem zarządu drogi wydanym decyzją administracyjną na podstawie art. 40 ustawy o drogach publicznych¹⁰⁴⁶. Przepisy ustawy o drogach publicznych nie zobowiązują jednak zarządcy drogi, ani podmiotu wnioskującego o wydanie zgody na umieszczenie reklamy do sporządzenia oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego w przypadku umieszczenia reklamy przez wnioskodawcę. Dlatego też, Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zbadanie, jaki wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego ma rozmieszczenie dużej ilości reklam, a także o przedstawienie stanowiska w sprawie zasadności wprowadzenia prawnego wymogu przeprowadzania badań stanu bezpieczeństwa ruchu na drodze pod kątem rozmieszczenia reklam przed wydaniem zgody na lokalizację reklamy w pasie ruchu drogowego lub przy drodze.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁴⁸ Rzecznika, iż prowadzenie każdorazowych skomplikowanych badań w tym zakresie wydaje się co najmniej trudne, jeśli nie niemożliwe. Natomiast niewątpliwie zbadanie wpływu dużej ilości reklam na bezpieczeństwo ruchu drogowego może dać podstawy do ewentualnej nowelizacji lub opracowania nowych przepisów dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym. Jednakże obecnie ze względu na zaplanowane już wydatki budżetowe nie jest możliwe przeprowadzenie przedmiotowych badań na odpowiednio dużą skalę, tak aby były one wystarczająco wiarygodne.

2. Przebieg egzaminów na prawo jazdy

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg, których przedmiotem był przebieg egzaminów na prawo jazdy, odmienna w różnych Wojewódzkich Ośrodkach

¹⁰⁴⁶ Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

¹⁰⁴⁷ RPO-402646-VI/02 z 18 marca 2009 r.

¹⁰⁴⁸ Pismo z 17 kwietnia 2009 r.

Ruchu Drogowego interpretacja zadań egzaminacyjnych, a także błędy w testach egzaminacyjnych na prawo jazdy, brak zasad wprowadzania zmian w pytaniach testowych oraz zróżnicowane zasady procedur odwoławczych od wyników egzaminów. Jednocześnie wpływały skargi z zakresu sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, wynikające z niejasnych lub nieprawidłowo interpretowanych procedur odwoławczych. Niektórzy ze skarżących zwracali uwagę na projektowane zmiany legislacyjne, sugerując, iż nie uwzględniają one problemów sygnalizowanych w skargach, w szczególności związanych ze stanowieniem przepisów określających zasady szkolenia kierowców i procedury przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów. Zarazem wyraził potrzebę ciągłego monitorowania zmieniających się przepisów o ruchu drogowym pod kątem prawidłowości ich stosowania przez podmioty kształcące kierowców.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁵⁰ Rzecznika, że przygotowany przez resort infrastruktury projekt ustawy o kierujących pojazdami zawiera propozycję nowych zasad prowadzenia kontroli i nadzoru nad szkoleniami kandydatów na kierowców (m.in. na starostów zostanie nałożony obowiązek przeprowadzenia kontroli działalności ośrodka szkolenia kierowców co najmniej raz w roku). Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów na prawo jazdy sprawuje właściwy Marszałek Województwa. W odpowiedzi poinformowano ponadto, iż Ministerstwo Infrastruktury przygotowało rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów. Nowe przepisy dookreślą zasady postępowania w trakcie przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy.

3. Uzyskanie uprawnień do przewozu osób i rzeczy

Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące konieczności przeprowadzenia dodatkowych kursów w celu uzyskania uprawnień do przewozu osób i rzeczy na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym¹⁰⁵¹. Ustawa nowelizująca podzieliła osoby zainteresowane na dwie grupy: na tych, którzy otrzymali prawo jazdy kategorii D przed nowelizacją i jednocześnie ukończyli kurs wg starych przepisów oraz na tych, którzy są zobowiązani uzyskać uprawnienia kategorii D

¹⁰⁴⁹ RPO-579708-VI/08 z 1 kwietnia 2009 r.

¹⁰⁵⁰ Pismo z 15 maja 2009 r.

¹⁰⁵¹ Ustawa z 17 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 235, poz.1701).

już według nowych zasad. Skarżący wskazywali, że ośrodki szkolące kierowców nie są przygotowane do przeprowadzania kursów na nowych zasadach. W związku ze zbyt wysokimi, w stosunku do zarobków, kosztami kursu oraz czasem jego trwania wprowadzone zmiany przepisów mogą ograniczyć dostęp do zawodu kierowcy. Nowelizacja ustawy oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy¹⁰⁵², zawierające także szczegółowe regulacje dotyczące prowadzenia (wyposażenia) ośrodków szkolenia, warunków prowadzenia szkoleń, szczegółowych warunków przeprowadzania testów kwalifikacyjnych, stanowi implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób¹⁰⁵³. W listach kierowanych do Rzecznika skarżący podnosili jednak, iż przepisy wspólnotowe są znacznie mniej restrykcyjne wobec kierowców niż postanowienia wskazanej ustawy i rozporządzenia, implementujących dyrektywę. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁵⁴ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów i przedstawienie stanowiska w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁵⁵ Rzecznika, że wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia może uzyskać przedsiębiorca spełniający wymagania określone w art. 39 g ust. 2 ustawy o transporcie drogowym¹⁰⁵⁶. Wojewoda w ramach nadzoru sprawowanego nad ośrodkami szkolenia przeprowadza kontrolę w zakresie spełniania przez te ośrodki wymagań wynikających z ww. ustawy. W związku z tym nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że na rynku funkcjonują podmioty wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę, które nie są odpowiednio przygotowane do prowadzenia szkolenia. Odnosząc się do kwestii kosztów kwalifikacji wstępnej, jak również szkolenia okresowego, jak wyjaśnia Ministerstwo cena tych kursów regulowana jest przez rynek usług. Aktualnie trwają prace nad projektem ustawy wprowadzającej możliwość uzyskania kwalifikacji wstępnej przyspieszonej, a Ministerstwo Infrastruktury, w celu ułatwienia dostępu do uzyskania kwalifikacji wstępnej, podejmuje działania pozostające w zgodzie z przepisami powyższej dyrektywy.

¹⁰⁵² Rozporządzenie z 2 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 805).

¹⁰⁵³ Dyrektywa 2003/59/WE z 15 lipca 2003 r.

¹⁰⁵⁴ RPO-609201-VI/09 z 8 czerwca 2009 r.

¹⁰⁵⁵ Pismo z 29 lipca 2009 r.

¹⁰⁵⁶ Ustawa z 6 września 2009 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.).

4. Określenie uprawnień strażników gminnych, a w szczególności uregulowania problemu wynajmowania przez gminy od firm prywatnych fotoradarów służących do kontroli prędkości

Zagadnienie dotyczące określenia uprawnień strażników gminnych, a w szczególności uregulowania problemu wynajmowania przez gminy od firm prywatnych fotoradarów, było już podejmowane¹⁰⁵⁷ przez Rzecznika. Sprawa ta jednak nie została w sposób zadowalający uregulowana w przepisach prawa. Do jednoznacznego rozwiązania powstałych wątpliwości nie prowadzi uchwalona w dniu 2 kwietnia 2009 r. obszerna nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ponadto w dniu 27 kwietnia 2009 r. Prezydent RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności postanowień tej ustawy z Konstytucją. Prezydent podniósł zarzuty uchwalenia ustawy przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw oraz naruszenie zasady państwa prawnego. Wskazaną ustawą zadecydowano o utworzeniu Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, które wykonywać będzie czynności wynikające z bieżącej eksploatacji i obsługi urządzeń rejestrujących. W ustawie nie sprecyzowano jednak zasad zawierania lub przedłużenia umów z gminami i podmiotami prywatnymi w zakresie udostępniania i zarządzania konserwacją i utrzymaniem sprawności sieci fotoradarów. Z tej przyczyny Rzecznik zwrócił się¹⁰⁵⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie zawierania umów o dzierżawę fotoradarów (urządzeń rejestrujących) w świetle uchwalonej, lecz jeszcze nie obowiązującej ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁵⁹ Rzecznika, że ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw nie zawiera wprowadzie przepisów regulujących zasady zawierania umów, na podstawie których straże gminne (miejskie) korzystają z urządzeń rejestrujących (tzw. fotoradarów), jednakże na tle obowiązujących przepisów brak jest podstaw prawnych do zlecania podmiotom z sektora prywatnego na podstawie umów zawieranych pomiędzy gminami a podmiotami prywatnymi, wynajmującymi strażom gminnym (miejskim) fotoradary, wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, jak również ustalania w umowach wynagrodzenia, stanowiącego określony udział we wpływach z tytułu nałożonych w drodze mandatów karnych grzywien.

¹⁰⁵⁷ Informacja RPO za 2006 r., str. 66-67.

¹⁰⁵⁸ RPO-602344-VI/08 z 7 lipca 2009 r.

¹⁰⁵⁹ Pismo z 30 lipca 2009 r.

5. Regulowanie kosztów holowania i parkowania pojazdów

Sprawa holowania i parkowania pojazdów oraz rozliczania kosztów ich przechowywania była już kilkakrotnie podejmowana¹⁰⁶⁰ przez Rzecznika. Była ona również przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. (m. in. wyrok¹⁰⁶¹ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r.). Wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie został dotychczas wykonany, co spowodowało utratę mocy obowiązującej przez art. 130a ust. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁰⁶² w zakresie, w jakim dopuszczał on odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu oraz utratę mocy obowiązującej art. 130a ust. 11 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym. Próbę wykonania tego orzeczenia stanowi senacki projekt¹⁰⁶³ ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Rada Ministrów wniosła jednak zastrzeżenia do tego projektu, a w konsekwencji wniosła o rezygnację z dalszych prac. Z kolei do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów został skierowany rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw zakładający kompleksowe uregulowanie materii usuwania pojazdów na koszt właściciela. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wskazanie przyczyn, które uniemożliwiły terminowe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a także o wskazanie, w jakim terminie można liczyć na zakończenie prac w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁶⁵ Rzecznika, że projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw zakłada kompleksową nowelizację ustawy, mającą na celu m.in. realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązania przewidziane w senackim projekcie¹⁰⁶⁶ zmiany ustawy - Prawo o ruchu drogowym miały charakter jedynie częściowy i jednocześnie budziły zastrzeżenia m.in. co do realizacji wyroku Trybunału. Rządowy projekt zostanie niezwłocznie skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, po otrzymaniu od Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Finansów projektów aktów wykonawczych, które mają istotne znaczenie dla projektowanej regulacji.

¹⁰⁶⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 408.

¹⁰⁶¹ Wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06.

¹⁰⁶² Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

¹⁰⁶³ Druk nr 2216.

¹⁰⁶⁴ RPO-529772-VI/06 z 13 listopada 2009 r.

¹⁰⁶⁵ Pismo z 15 grudnia 2009 r.

¹⁰⁶⁶ Druk sejmowy 2216.

24. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

Art. 40. Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych

Art. 41. 1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. o pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Konstytucja RP

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Zmiany w zakresie stosowania monitoringu w celach przeznaczonych dla osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego

W dniu 19 stycznia 2009 r. media poinformowały o samobójczej śmierci w Zakładzie Karnym w P. Roberta P., skazanego na karę dożywotniego pozbawienia wolności w procesie o uprowadzenie i zabójstwo Krzysztofa O. Jest to już trzeci z oskarżonych w tej sprawie, który popełnił samobójstwo w celi więziennej. Do wszystkich tych zgonów doszło, mimo iż każdy z osadzonych pozostawał pod wzmożonym nadzorem funkcjonariuszy Służby Więziennej, w pojedynczej, monitorowanej celi. Zdaniem Rzecznika wszystkie pomieszczenia, w których przebywają osadzeni tzw. niebezpieczni, powinny być monitorowane

w pełnym zakresie. Niestety, dotychczas nie wprowadzono zmian legislacyjnych, co postulował Rzecznik, nie zmieniła się również praktyka. Brak właściwej kontroli ze strony Służby Więziennej, wobec niepełnego monitorowania celi, stwarza możliwości podejmowania przez osadzonych zachowań samobójczych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o spowodowanie zmian w praktyce stosowania monitoringu, a także pilne uregulowanie w przepisach zasad stosowania monitoringu w jednostkach penitencjarnych. Jednocześnie poprosił o przedstawienie stanowiska w sprawie długotrwałego prowadzenia postępowań przygotowawczych przez organy prokuratury, dotyczących wyjaśnienia okoliczności poruszających opinię publiczną zgonów w jednostkach penitencjarnych.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁶⁸ Rzecznika, że Rada Ministrów przyjęła w dniu 31 marca 2009 r. projekt nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego dotyczący monitoringu, opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości. Stały monitoring obejmie osoby skazane i tymczasowo aresztowane, stwarzające poważne zagrożenie społeczne lub niebezpieczne dla jednostki penitencjarnej. Utrwalaniu nie będą podlegać informacje objęte tajemnicą spowiedzi lub tajemnicą prawnie chronioną np. tajemnicą adwokacką. Monitorowane będą części cel mieszkalnych przeznaczone do celów sanitarno-higienicznych oraz łaźni. W celu poszanowania prawa do ochrony godności i intymności osadzonych, obraz z kamer telewizji przemysłowej w tzw. kąciach sanitarno-higienicznych oraz w łaźniach przekazywany będzie w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała. W sprawie długotrwałego prowadzenia postępowań przygotowawczych wymienionych w wystąpieniu poinformowano, że śledztwa w sprawach: targnięcia się na własne życie oraz nieumyślnego spowodowania śmierci wymagają przeprowadzenia licznych czynności, w tym uzyskania specjalistycznych opinii, co powoduje konieczność przedłużania śledztw.

2. Ochrona praw osób zatrzymywanych lub doprowadzonych przez Policję

Problematyka przestrzegania praw i wolności obywateli przez funkcjonariuszy Policji jest nieodmiennie przedmiotem zainteresowania Rzecznika. W związku z liczną korespondencją z Komendantem Głównym Policji Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, iż w praktyce dokumentacja stosowania środków przymusu przez policjantów nie istnieje lub jest bardzo ograniczona. Regulacje prawne w tym zakresie wymagają zatem pilnego uzupełnienia, gdyż

¹⁰⁶⁷ RPO-586385-VII/08 z 19 stycznia 2009 r.

¹⁰⁶⁸ Pismo z 16 kwietnia 2009 r.

jakakolwiek kontrola użycia tych środków nie jest możliwa. System rejestracji używania środków przymusu powinien być dostępny, czytelny i przejrzysty tak, by mógł być kontrolowany przez niezależny podmiot zewnętrzny. Zapisy gwarantujące osobie przebywającej w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych skuteczne zapoznanie się z jej prawami i obowiązkami oraz z regulaminem pobytu w tym pomieszczeniu powinny być zawarte w akcie rangi rozporządzenia, nie zaś w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji. Informacje te powinny być dostępne w trakcie całego pobytu w pomieszczeniu policyjnym osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia. Istniejący system rozpoznawania skarg składanych na policjantów nie gwarantuje bezstronnego ich rozpoznania. Zdaniem Rzecznika przepisy ustawy o Policji¹⁰⁶⁹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego¹⁰⁷⁰ wymagają pilnych zmian i uzupełnień, gdyż w obecnej postaci nie gwarantują ochrony fundamentalnych praw osób, wobec których policjanci stosują środki przymusu bezpośredniego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁷², że uwagi Rzecznika zostaną przekazane Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Ujednolicenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej, który rozpoczął prace w dniu 20 lutego 2009 r. Rzecznik będzie otrzymywał okresowe informacje o pracy Zespołu.

3. Obowiązek skazanych poddawania się testom na obecność narkotyków

Do Rzecznika wpływały liczne skargi skazanych dotyczące obowiązku poddawania się testom na obecność narkotyków, a także sposobu ich przeprowadzania. Stosowana praktyka badania osadzonych na obecność narkotyków, w tym karanie dyscyplinarne za brak zgody na takie badanie, nie ma oparcia w obowiązujących przepisach. Instrukcja postępowania w przypadku podejrzenia użycia narkotyku przez osobę osadzoną w jednostce penitencjarnej, zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, nie może stanowić – w świetle art. 93 ust. 2 Konstytucji - podstawy decyzji wobec skazanych, ponieważ nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁰⁶⁹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.).

¹⁰⁷⁰ Rozporządzenie z 17 września 1990 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 410 z późn. zm.).

¹⁰⁷¹ RPO-591186-VII/08 z 9 lutego 2009 r.

¹⁰⁷² Pismo z 12 marca 2009 r.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁷⁴ Rzecznika, że problematyka obowiązku poddawania się przez skazanych testom na obecność narkotyków była przedmiotem rozważań w ramach prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac legislacyjnych dotyczących zmian uregulowań zawartych w Kodeksie karnym wykonawczym. W projektowanej nowelizacji art. 116 § 1 pkt 3 k.k.w. jednoznacznie wprowadzono obowiązek poddawania się badaniom na obecność narkotyków, bez jakichkolwiek wyjątków. Uregulowano również kwestię odmowy udziału w testach. W fazie opracowywania pozostają projekty aktów wykonawczych do przygotowanej nowelizacji.

4. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

26 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł¹⁰⁷⁵, iż przepis art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, dopuszczający możliwość przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych, jest niezgodny z Konstytucją i traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. 6 grudnia 2009 r. Przez wskazany w wyroku okres rząd polski powinien zlikwidować przepełnienie jednostek penitencjarnych, a więc zapewnić każdemu osadzonemu minimum 3 m² powierzchni celi. W kwestii likwidowania przeludnienia spełniane są założenia w przyjętym przez poprzedni rząd „Programie pozyskania 17000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009”. Jak wynika ze statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w latach 2007-2008 rozmiary przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych uległy istotnemu zmniejszeniu, zaś liczba miejsc zakwaterowania więźniów znacząco wzrosła. Nie zmalała natomiast liczba skazanych na karę pozbawienia wolności, którzy z różnych przyczyn nie odbywają tej kary. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie wpływu zapowiadanego wstrzymania inwestycji związanych z tworzeniem nowych miejsc zakwaterowania więźniów na realizację wspomnianego Programu rządowego, a także w sprawie problemu wykonywania kar wobec osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności.

Minister poinformował¹⁰⁷⁷, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks

¹⁰⁷³ RPO-567136-VII/07 z 2 marca 2009 r.

¹⁰⁷⁴ Pismo z 11 marca 2009 r.

¹⁰⁷⁵ SK 25/07

¹⁰⁷⁶ RPO-515967-VII/05 z 13 marca 2009 r.

¹⁰⁷⁷ Pismo z 19 marca 2009 r.

karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, którego założeniem jest systemowe rozwiązanie problemu przeludnienia, znajduje się na etapie uzgodnień społecznych. Projekt zakłada przekazanie dyrektorom aresztów śledczych uprawnień do elastycznego wyznaczania skazanym terminów stawiennictwa do odbycia kary. Dopuszczono możliwość osadzenia skazanych w celi poniżej 3 m² na jedną osobę na czas do jednego miesiąca w wyjątkowych sytuacjach. Ponadto z dniem 1 września 2009 r. wejdzie w życie ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego¹⁰⁷⁸. Nadal finansowane będą inwestycje będące w trakcie realizacji.

Wykonanie prawomocnie orzeczonych kar pozbawienia wolności, wobec osób które dotychczas ich nie odbyły, zależy nie tylko od stanu zaludnienia jednostek penitencjarnych, ale też od istniejących w k.k.w. instytucji. Wspomniany projekt nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego zakłada również likwidację instytucji odroczenia i przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności, a tym samym spowoduje, że skazani nie korzystający z tych instytucji będą odbywać orzeczone kary. Jednocześnie inny projekt dotyczący zmiany Kodeksu karnego wykonawczego przewiduje przekazanie urzędowi skarbowemu wykonania kary grzywny, co powinno doprowadzić do skuteczniejszej egzekucji kary grzywny i znacząco zmniejszyć liczbę zastępczych kar pozbawienia wolności.

5. Przestrzeganie praw i wolności osób pozbawionych wolności, wnoszących skargi i pozwy

Właściwa realizacja oraz przestrzeganie przepisów o zasadniczym znaczeniu dla ochrony praw i wolności osób pozbawionych wolności jest głównym powodem korespondencji między Rzecznikiem a Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Nie wszystkie problemy będące przedmiotem tej korespondencji zostały dotychczas we właściwy sposób rozwiązane. Dotyczy to przede wszystkim karania skazanych wnoszących skargi. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przypomniał¹⁰⁷⁹, że Europejskie Reguły Więzienne uznają za niedopuszczalne stosowanie negatywnych konsekwencji wobec skazanych, którzy złożyli skargę. Prawo obywatela do składania skarg, a także prawo do wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej są zagwarantowane konstytucyjnie. Typowe odpowiedzi w sprawach badanych w

¹⁰⁷⁸ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 172, poz. 1069 z późn. zm.).

¹⁰⁷⁹ RPO-599333-VII/08 z 16 marca 2009 r.

Biurze Rzecznika przekonują, że zarzuty dotyczące szykanowania nie znajdują potwierdzenia, inne zaś – w ocenie organów prowadzących postępowania wyjaśniające znajdują oparcie w prawie. Zdaniem Rzecznika zmianę może spowodować jedynie wprowadzenie do Kodeksu karnego wykonawczego wyraźnego zakazu stosowania jakichkolwiek negatywnych konsekwencji względem skazanych składających skargi i pozwy.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁰⁸⁰ Rzecznika, że obowiązujące uregulowania prawne w pełni gwarantują prawo skazanego do składania skarg organom właściwym do ich rozpatrzenia, co więcej prawa osób pozbawionych wolności, w tym procedura rozpatrywania skarg i wniosków osadzonych, są przedmiotem stałej kontroli krajowych i międzynarodowych organów i instytucji.

6. Leczenie i terapia sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

Znowelizowane ustawą o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy¹⁰⁸¹ art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego zobowiązują organy wymiaru sprawiedliwości oraz placówki opieki zdrowotnej do podejmowania wobec sprawców przestępstw o charakterze seksualnym odpowiednich przedsięwzięć prawno-karnych, organizacyjnych i leczniczo-terapeutycznych. W sprawie tworzenia warunków do realizacji wskazanych wyżej przepisów Rzecznik zwracał się już trzykrotnie do Ministra Zdrowia¹⁰⁸².

W 2007 r. Rzecznik został poinformowany, że od lipca 2006 r. w Ministerstwie Zdrowia pracuje międzyresortowy Zespół do spraw opracowania systemowych rozwiązań dotyczących postępowania wobec osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, a raport z jego prac był przedmiotem obrad Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Podjęto też decyzję w sprawie realizacji poszczególnych zadań, jakie zawarto w raporcie. W opinii Zespołu, do zadań tych należy nowelizacja Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym. Przygotowania wymagają też specjalne programy terapeutyczne, które będą realizowane nie tylko w zakładach karnych, ale również po odbyciu kary pozbawienia wolności - w utworzonych w tym celu specjalnych ośrodkach. Rzecznik nie uzyskał jednak żadnej miarodajnej informacji o sposobie wprowadzenia w życie przygotowanych rozwiązań systemowych. Nie powstały bowiem placówki zamknięte i leczenia ambulatoryjnego przeznaczone dla

¹⁰⁸⁰ Pismo z 3 kwietnia 2009 r.

¹⁰⁸¹ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

¹⁰⁸² Informacja RPO za 2006 r., str. 328, Informacja RPO za 2007 r., str. 429 oraz Informacja RPO za 2008 r., str. 419.

sprawców przestępstw o charakterze seksualnym. Dlatego Rzecznik po raz kolejny zwrócił się¹⁰⁸³ do Ministra Zdrowia o określenie, jakie zostały podjęte i kiedy zostaną zakończone działania w resorcie zdrowia zmierzające do wdrożenia w życie przepisów wymienionej powyżej ustawy w zakresie dotyczącym sposobów postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym, o których mowa w art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁸⁴ Rzecznika, że propozycje wypracowane przez Zespół ds. opracowania strategii działań na rzecz systemowych rozwiązań dotyczących postępowania wobec osób z zaburzeniami preferencji seksualnych zostały częściowo uwzględnione w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy i ustawy o Policji¹⁰⁸⁵, który przewiduje wprowadzenie do Kodeksu karnego wykonawczego szeregu nowych rozwiązań umożliwiających realizację środków zabezpieczających orzekanych wobec sprawców czynów skierowanych przeciwko wolności seksualnej. Projekt ten jest obecnie przedmiotem prac Podkomisji Stałej do nowelizacji prawa karnego, działającej w ramach Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Uchwalenie przez Sejm i Senat wymienionej wyżej ustawy umożliwi wykonanie orzeczeń sądowych wydanych wobec sprawców czynów skierowanych przeciwko wolności seksualnej i poprzez zapewnienie tym sprawcom odpowiedniej terapii, przyczyni się tym samym do poprawy poczucia bezpieczeństwa obywateli.

7. Implementacja wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących braku właściwej opieki zdrowotnej w polskich jednostkach penitencjarnych

Coraz więcej spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu dotyczy złych warunków bytowych oraz niezapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności, osadzonym w polskich jednostkach penitencjarnych. W wyroku w sprawie *Dzieciak przeciwko Polsce*¹⁰⁸⁶ Trybunał uznał, że Polska naruszyła prawo do życia (art. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), poprzez niezapewnienie w odpowiednim czasie właściwej i adekwatnej pomocy medycznej, w wyniku czego osadzony zmarł. Z

¹⁰⁸³ RPO-230517-VII/04 z 24 kwietnia 2009 r.

¹⁰⁸⁴ Pismo z 15 maja 2009 r.

¹⁰⁸⁵ Druk sejmowy nr 1276.

¹⁰⁸⁶ Wyrok z 9 grudnia 2008 r., skarga nr 77766/01.

kolei w sprawie *Musiał przeciwko Polsce*¹⁰⁸⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż władze Rzeczypospolitej Polskiej dopuściły się naruszenia zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 3 Konwencji) oraz prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8 Konwencji), poprzez niezapewnienie skarżącemu odpowiedniej opieki medycznej, w szczególności psychiatrycznej, i odpowiednich warunków bytowych, w których przebywał przez okres tymczasowego aresztowania. Ponadto, w wyroku tym Trybunał zaakcentował brak zaangażowania władz Rzeczypospolitej Polskiej w poprawę warunków panujących w miejscach detencji. Powyższe problemy znajdują odzwierciedlenie w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych przeprowadzanych przez przedstawicieli Rzecznika, działających w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁸ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o podjętych działaniach na rzecz implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Minister poinformował¹⁰⁸⁹, że osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych generalnie zapewnia się należyte warunki bytowe oraz odpowiednią opiekę zdrowotną. Potwierdzeniem tego jest liczba wyroków zasądzających odszkodowania dla osadzonych w stosunku do liczby wnoszonych przez nich pozwów. Na 440 zakończonych w 2007 r. spraw przed sądami powszechnymi, zasądzenia zapadły w 21 sprawach, a w roku 2008, gdzie liczba zawisłych spraw o naruszenie dóbr osobistych za niewłaściwe warunki odbywania kary przekroczyła 1000, symboliczne zasądzenia zapadły jedynie w kilkunastu sprawach. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o działaniach mających na celu obniżanie poziomu przeludnienia polskich jednostek penitencjarnych. Stwierdzono ponadto, iż obowiązujące regulacje zawarte w Kodeksie karnym wykonawczym w sposób odpowiedni zabezpieczają potrzeby osób pozbawionych wolności w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych, a wskazane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka uchybienia mogą wynikać z wadliwej praktyki w stosowaniu tych uregulowań. Dlatego też działania bieżące zostaną ukierunkowane na właściwą realizację obowiązujących w tej materii uregulowań prawnych.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zwrócił¹⁰⁹⁰ natomiast uwagę na kwestię udostępniania osobom pozbawionym

¹⁰⁸⁷ Wyrok z 20 stycznia 2009 r., skarga nr 28300/06.

¹⁰⁸⁸ RPO-561484-VII/07 z 18 maja 2009 r.

¹⁰⁸⁹ Pismo z 9 czerwca 2009 r.

¹⁰⁹⁰ RPO561484-VII/07 z 3 czerwca 2009 r.

wolności Karty Praw Pacjenta oraz dostosowanie jej do warunków więziennej służby zdrowia.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁹¹ Rzecznika, że w związku z wejściem w życie z dniem 5 czerwca 2009 r. ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁰⁹², Centralny Zarząd Służby Więziennej podjął prace mające na celu wykonanie dyspozycji określonej w art. 11 ust. 1 wskazanej ustawy. Opracowana w CZSW informacja o prawach pacjenta uwzględniająca sytuację osób pozbawionych wolności zostanie rozpowszechniona we wszystkich jednostkach penitencjarnych.

8. Zasady dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

W związku z wykonywaniem zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich systematycznie przeprowadzali wizytacje zapobiegawcze w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji dla osób zatrzymanych. W trakcie każdej wizytacji dokonywano oceny przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, w tym również rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych¹⁰⁹³. W świetle powyższego rozporządzenia, w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych dopuszcza się możliwość palenia wyrobów tytoniowych przez osoby pozbawione wolności w wyznaczonych pokojach mieszkalnych, przeznaczonych dla osób palących. Jeżeli zaś nie można spełnić tego warunku, dopuszcza się palenie wyrobów tytoniowych poza pokojami mieszkalnymi, w pomieszczeniach wyodrębnionych i odpowiednio przystosowanych, w czasie wyznaczonym przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji. W trakcie wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych komend miejskich lub powiatowych Policji, jedynie w sporadycznych przypadkach przytoczone przepisy rozporządzenia były przestrzegane. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁴ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz wskazanie planowanych działań w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁹⁵ Rzecznika, że w celu ujednolicenia

¹⁰⁹¹ Pismo z 16 lipca 2009 r.

¹⁰⁹² Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 z późn. zm.).

¹⁰⁹³ Rozporządzenie z 14 września 2001 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 1163).

¹⁰⁹⁴ RPO-614993-VII/ 09 z 3 czerwca 2009 r.

¹⁰⁹⁵ Pismo z 23 czerwca 2009 r.

zasad realizacji uprawnień osób zatrzymanych do używania wyrobów tytoniowych, zobligowano podległych kierowników jednostek Policji do zapewnienia realizacji prawa osób zatrzymanych, dotyczącego używania wyrobów tytoniowych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra SWiA.

9. Stosowanie kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych

W 2009 r. do Rzecznika wpłynęły skargi od osób pozbawionych wolności, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, dotyczące stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych. Rzecznik zwracał się¹⁰⁹⁶ już w przedmiotowej sprawie w 2008 r. do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz do Ministra Sprawiedliwości.

Rzecznik podtrzymał przyjęte wówczas stanowisko, że przyjęte rozwiązania nie mogą być uznane za gwarantujące poszanowanie godności ludzkiej osadzonego. Brak jest bowiem pewności odnośnie ograniczenia dostępu do obrazu z kamery na monitorze jak również do jego zapisu na urządzeniu utrwalającym, wyłącznie do osób uprawnionych. Brak jest zasad i kryteriów ustalania uprawnień poszczególnych osób do tego dostępu. Z obserwacji poczynionych w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych prowadzonych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji wynika, iż w pomieszczeniach wyposażonych w monitory przebywa znacznie szersza grupa funkcjonariuszy, niż osoby uprawnione do nadzorowania wykonywania czynności ochronnych. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o podjęcie stosownych czynności, niezbędnych dla prawidłowego i praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował¹⁰⁹⁸ Rzecznika, że tylko całościowe uregulowanie problematyki związanej z monitoringiem zachowań osób pozbawionych wolności przepisami rangi ustawowej, pozwoli na wyeliminowanie sygnalizowanych przez Rzecznika nieprawidłowości.

Ostateczny projekt zmian ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy został wypracowany przez kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości i po pomyślnym zakończeniu procesu legislacyjnego podpisany w dniu 18 czerwca 2009 r. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania pozwalają na monitorowanie zachowań osób pozbawionych wolności w celu zapewnienia bezpieczeństwa na terenie jednostek penitencjarnych, a także ochronę zdrowia i życia skazanych i tymczasowo aresztowanych. Stałym monitoringiem zostaną

¹⁰⁹⁶ Informacja RPO za 2008 r., str. 413.

¹⁰⁹⁷ RPO-602129-VII/08 z 10 sierpnia 2009 r.

¹⁰⁹⁸ Pismo z 8 września 2009 r.

objęte osoby skazane i tymczasowo aresztowane, stwarzające poważne zagrożenie społeczne lub niebezpieczne dla jednostki penitencjarnej. Rozwiązania przyjęte w art. 73a § 5 nowej ustawy, zabezpieczają poszanowanie godności ludzkiej skazanego, gdyż obraz z kamer systemu telewizji przemysłowej, zainstalowanych w części celi mieszkalnej przeznaczonej dla celów sanitarno-higienicznych oraz w łaźniach, będzie przekazywany na monitory lub do urządzeń utrwalających, w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała skazanego oraz wykonywanych przez niego intymnych czynności fizjologicznych.

Tymczasem do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób pozbawionych wolności, odnoszących się do nowych regulacji, jakie w tym zakresie wprowadziła do Kodeksu karnego wykonawczego ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. Analiza zawartych w niej rozwiązań skłania do stwierdzenia, iż przyznane dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego - w sposób ogólny - szerokie uprawnienia do określania miejsc i pomieszczeń, w których może być stosowane monitorowanie za pomocą obrazu lub dźwięku, są sprzeczne w szczególności z - wyrażoną w Konstytucji oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – zasadą ochrony prawnej życia prywatnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie konstytucyjności rozwiązań, jakie wprowadziła do Kodeksu karnego wykonawczego ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r.

Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika poinformował¹¹⁰⁰, że ustawodawca w art. 88c, art. 116 oraz w art. 212b § 2 Kodeksu karnego wykonawczego wyczerpująco określił, czyje zachowanie podlega obligatoryjnemu bądź fakultatywnemu monitoringowi i w jakich miejscach. Dyrektorowi zakładu karnego pozostawiono jedynie decyzję o stosowaniu monitoringu w miejscach i pomieszczeniach innych niż wymienione w art. 88c oraz art. 212b § 2. Będą to więc miejsca ogólnie dostępne, takie jak: ciągi komunikacyjne, pola spacerowe, teren zakładu karnego na zewnątrz budynków. Nie wydaje się zatem zasadnym zarzut o niekonstytucyjności rozwiązania wyposażającego dyrektora zakładu karnego w kompetencję wprowadzenia w takich jak wyżej wymienione miejsca monitoringu, jeżeli ma to na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym. Nieadekwatny jest także zarzut o naruszeniu zasady ochrony prawnej życia prywatnego wyrażonej w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

¹⁰⁹⁹ RPO-572925-VII/07 z 24 listopada 2009 r.

¹¹⁰⁰ Pismo z 29 grudnia 2009 r.

Wolności. Zaproponowane w ustawie rozwiązania spełniają, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych.

10. Konieczność wprowadzenia regulacji prawnych zabezpieczających prawa skazanych przekazywanych do szpitali wolnościowych w stanie ciężkim

W nawiązaniu do wcześniejszego¹¹⁰¹ wystąpienia Rzecznika dotyczącego potrzeby wprowadzenia regulacji, które zabezpieczą prawa wszystkich skazanych przekazywanych do szpitali wolnościowych w stanie ciężkim, Rzecznik przypomniał o potrzebie kontynuowania prac legislacyjnych w tej materii. Niepokoi fakt, iż pomimo upływu wielu miesięcy od zajść w Areszcie Śledczym w Lublinie, na kanwie których dopatrzone się braku odpowiednich przepisów, wciąż nie opracowano projektu regulacji porządkujących obowiązki spoczywające na administracji jednostki penitencjarnej, przekazującej skazanego do szpitala wolnościowego.

Prawo nie reguluje, kto jest zobowiązany, po odzyskaniu przytomności przez skazanego, do poinformowania go o nowej sytuacji prawnej, w jakiej się znalazł, o jego prawach i obowiązkach. Istnieje też potrzeba uściślenia przepisów mówiących o bezwzględnym obowiązku informowania przez administrację zakładu karnego rodziny skazanego lub innej wskazanej przez niego osoby, o pogorszeniu się jego stanu zdrowia lub o przekazaniu go do szpitala wolnościowego, a także udzieleniu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności celem kontynuowania leczenia. Umożliwiłoby to zabezpieczenie, przez osoby najbliższe, jego praw podczas pobytu w szpitalu, a w przypadku śmierci - spraw związanych z wydaniem aktu zgonu i należytego pochówku. Warto również rozważyć uregulowanie obowiązku, który ciążyłby na administracji zakładu karnego, przekazania kierownictwu szpitala, do którego przenoszony jest nieprzytomny skazany lub z którym jest utrudniony kontakt, danych osobowych osoby najbliższej lub innej wskazanej przez skazanego. Rzecznik zwrócił się¹¹⁰² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁰³ Rzecznika, iż zagadnienia uregulowane w art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej

¹¹⁰¹ Informacja RPO za 2008 r., str. 420.

¹¹⁰² RPO-598810-VII/08 z 15 września 2009 r.

¹¹⁰³ Pismo z 13 października 2009 r.

mają swój odpowiednik na gruncie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 września 2007 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności oraz sposobu ich przetwarzania w treści § 14 pkt 4. Przepis ten pozwala na zamieszczanie w dokumentacji medycznej pacjenta prowadzonej w szpitalach więziennych adresu i numeru telefonu przedstawiciela ustawowego pacjenta, opiekuna lub innej osoby wskazanej przez pacjenta oraz osoby upoważnionej przez pacjenta do otrzymania informacji o jego stanie zdrowia i udzielonych świadczeniach zdrowotnych. Tak określony zakres danych może być udostępniony pozawięziennemu szpitalowi w przypadku przekazania pacjenta do takiego szpitala. Nagłe pogorszenie stanu zdrowia osoby osadzonej może mieć miejsce także poza terenem szpitala. Dlatego zasadnym jest wprowadzenie do k.k.w. uregulowania, które uprawniać będzie skazanego do wskazania osoby, którą należy powiadomić na wypadek jego nagłego pogorszenia stanu zdrowia. Nowy przepis ustawowy w miarę możliwości szczegółowo powinien określić katalog sytuacji, w których powiadomienie wskazanych osób byłoby obowiązkiem administracji zakładu karnego.

11. Wykonywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego

Z dniem 1 września 2009 r. weszła w życie ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego¹¹⁰⁴. Elektroniczny dozór skazanych jest instytucją stosowaną w szeregu państw europejskich i może stanowić alternatywę dla kary pozbawienia wolności w przypadku sprawców mniej poważnych przestępstw. Kluczem do powodzenia systemu dozoru elektronicznego jest jego sprawne wprowadzenie w życie. System dozoru elektronicznego na początku ma funkcjonować w apelacji warszawskiej i obejmie maksymalnie 500 skazanych. Od 1 czerwca 2010 roku do początku 2012 roku dołączą do systemu stopniowo pozostałe apelacje. Pojemność systemu wzrośnie wtedy do 7500 skazanych.

Początkowy okres wdrażania systemu powinien służyć zbieraniu informacji o problemach związanych z jego funkcjonowaniem. Konieczne jest więc szybkie reagowanie na formułowane przez sędziów uwagi co do pojawiających się problemów. Według posiadanych informacji dotychczas zaledwie kilka osób zostało objętych systemem, a niewiele więcej skazanych złożyło odpowiednie wnioski. Być może przyczyną są zbyt restrykcyjnie określone warunki, jakie musi spełniać skazany albo też niska świadomość

¹¹⁰⁴ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 172, poz. 1069 z późn. zm.).

skazanych co do istnienia takiej możliwości. Ponadto, wymóg, aby sąd określał przedziały czasu, w których skazany ma pozostawać w miejscu zamieszkania, w każdym dniu tygodnia wyklucza z dobrodziejstwa korzystania z systemu dozoru elektronicznego osoby, których praca ma charakter zmianowy. Sędziowie wskazują także na fakt powolnego przepływu informacji, w tym związanej z uzyskiwaniem danych z Krajowego Rejestru Karnego, co utrudnia sprawne procedowanie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁰⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie szczegółowych informacji o funkcjonowaniu systemu dozoru elektronicznego.

W odpowiedzi Minister poinformował¹¹⁰⁶, że według danych z dnia 30 października 2009 r., do sądów wpłynęły 104 wnioski o możliwość odbycia kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego. Ministerstwo Sprawiedliwości przykłada szczególną wagę do właściwego informowania skazanych o funkcjonowaniu Systemu Dozoru Elektronicznego. W dniu 2 listopada 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło opinii publicznej projekt nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Celem nowelizacji jest zwiększenie możliwości odbywania kary poza zakładem karnym oraz usprawnienie i ułatwienie stosowania przepisów ustawy.

12. Stan opieki nad skazanymi i tymczasowo aresztowanymi - nosicielami wirusa HIV i chorymi na AIDS

Raport Euro HIV Indeks, o którym informacje zawarto w artykułach prasowych¹¹⁰⁷ wskazywał, że w dalszym ciągu poważnym problemem w Europie jest niski poziom profilaktyki i opieki zdrowotnej nad osobami dotkniętymi HIV/AIDS. Polska znalazła się na 20 miejscu w rankingu obejmującym 29 państw europejskich. Z powyższego raportu wynika, że w kraju zwiększa się narażenie na infekcje HIV, m.in. wskutek częstszego podejmowania ryzykownych zachowań seksualnych. Naturalną konsekwencją wskazanej w raporcie tendencji wzrostowej zachorowań będzie powiększająca się liczba nosicieli wirusa HIV i chorych na AIDS w jednostkach penitencjarnych. W pierwszej kolejności wymagać to będzie poprawy monitoringu i zbierania danych, w celu poprawy skuteczności wczesnego wykrywania i wczesnego leczenia chorych. Zwiększenie liczby osób dotkniętych HIV/AIDS w zakładach karnych i aresztach śledczych skutkować będzie potrzebą zwiększenia budżetu

¹¹⁰⁵ RPO-630355-II/09 z 28 października 2009 r.

¹¹⁰⁶ Pismo z 5 listopada 2009 r.

¹¹⁰⁷ „Dziennik”- „Gazeta Prawna” oraz „Gazeta Wyborcza” z 15 października 2009 r.

Służby Więziennej na walkę z chorobą. Pojawia się wątpliwość, czy obecny brak dostatecznych środków finansowych oraz powszechne w jednostkach penitencjarnych problemy z pozyskaniem kadry lekarskiej nie będą rzutować na jakość świadczonej opieki medycznej. Podobne trudności mogą dotyczyć leczenia osób pozbawionych wolności dotkniętych innymi chorobami zakaźnymi. Rzecznik zwrócił się¹¹⁰⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie oraz udostępnienie danych statystycznych dotyczących osób przebywających w jednostkach penitencjarnych dotkniętych HIV/AIDS i chorych na inne choroby zakaźne, a także informacji o podejmowanych systemowych działaniach w zakresie realizacji profilaktyki i opieki nad tą grupą osadzonych.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁰⁹ Rzecznika, że w latach 2007 - 2009 liczba osób zakażonych HIV była stabilna i zamykała się na poziomie ok. 340 - 390 osób, bez wykazywania trendu wzrostowego. Stabilna również jest liczba osób, u których rozpoznano AIDS - oscyluje ona w granicach ok. 100 osób. Obecna praktyka polega na wykonywaniu badań krwi osobom przyjmowanym do jednostek penitencjarnych w oparciu o zasady: realizowania wskazań medycznych oraz zgody zainteresowanego na wykonanie takich badań. Praktycznie wystarczającą do wykonania badania jest wola osadzonego, bez konieczności uzasadniania tego jakimikolwiek wskazaniem medycznym. Przeprowadzone zostały również szkolenia personelu więziennej służby zdrowia z zakresu problematyki HIV/AIDS, oraz kształtujących właściwe nawyki w pracy z pacjentami żyjącymi z HIV i chorymi na AIDS.

13. Wykonywanie środków probacji i readaptacji skazanych

W 2008 r. Rzecznik zwracał się¹¹¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie stwierdzonych przez Biuro Rzecznika nieprawidłowości w wykonywaniu w Polsce środków probacji i readaptacji skazanych oraz propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. Zaproponowane przez Rzecznika zmiany powinny służyć doskonaleniu nieizolacyjnych form postępowania ze skazanymi, jako realnej alternatywy dla bezwzględnej kary pozbawienia wolności.

W odpowiedzi szczegółowo ustosunkowano się wówczas do wniosków przedstawionych w wystąpieniach Rzecznika i zapewniono, że Ministerstwo większość postulatów popiera w całej rozciągłości, dlatego też występujące w

¹¹⁰⁸ RPO-631621-VII/09 z 4 listopada 2009 r.

¹¹⁰⁹ Pismo z 17 listopada 2009 r.

¹¹¹⁰ Informacja RPO za 2008 r., st r. 414.

tym obszarze propozycje zmian legislacyjnych oraz wnioski dotyczące doskonalenia praktyki zostaną wprowadzone do realizacji. Zważywszy na wagę podniesionych wówczas spraw Rzecznik ponownie zwrócił się¹¹¹¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji dotyczących stopnia zaawansowania prac nad wprowadzaniem w życie postulatów dotyczących doskonalenia w praktyce środków probacji i readaptacji skazanych.

14. Niewłaściwe warunki bytowe w zakładach karnych i aresztach śledczych

W 2009 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób pozbawionych wolności na niewłaściwe warunki bytowe, jakie panują w zakładach karnych i aresztach śledczych. Dotyczyły one w szczególności braku odrębnego oświetlenia kącika sanitarnego w celach mieszkalnych. Dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych potwierdzili że kąciki sanitarne w celach mieszkalnych nie posiadają odrębnego źródła światła i tym samym osadzeni nie mają możliwości korzystania z prawidłowo oświetlonego kącika sanitarnego w porze nocnej. Na skutek czasowego wyłączania prądu w jednostce, osadzeni nie mogą też korzystać z innych źródeł światła (np. z głównego oświetlenia celi, nocnych lampek). W ocenie Rzecznika w opisanej sytuacji może dochodzić do naruszenia przepisu art. 102 pkt 1 k.k.w., w myśl którego „skazany ma prawo do odpowiednich ze względu na zachowanie zdrowia [...] warunków bytowych [...]”. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹¹¹² do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

15. Konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, wprowadzającego wymóg stosowania w łóżkach piętrowych zabezpieczeń przed upadkiem

W trakcie prowadzonych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych pracownicy Biura Rzecznika stykali się z problemem braku właściwego zabezpieczenia przed upadkiem z łóżek piętrowych. Często w swoich zaleceniach z wizytacji podnoszono potrzebę zamontowania w górnych łóżkach piętrowych odpowiednich zabezpieczeń: barierkach chroniących przed upadkiem, a także drabinek. Jednocześnie stwierdzając, że część jednostek penitencjarnych zaopatrzone już w nowe piętrowe łóżka, które posiadają owe zabezpieczenia. Rzecznik nie spotkał się w tej sprawie z właściwą reakcją ze strony dyrektorów okręgowych oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Wymienione organy wskazywały

¹¹¹¹ RPO-517732-VII/05 z 15 grudnia 2009 r.

¹¹¹² RPO-628927-VII/09 z 21 grudnia 2009 r.

bowiem, że obowiązujące przepisy nie wymieniają zabezpieczeń łóżek jako obligatoryjnego wyposażenia celi mieszkalnej. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba ujednolicenia sytuacji w tym zakresie. Służyć temu powinna zmiana rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych¹¹¹³ wprowadzająca wymóg stosowania w łóżkach koszarowych, które podlegają piętrowaniu, zabezpieczeń przed upadkiem. Rzecznik zwrócił się¹¹¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

16. Sposób obliczania rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, uprawniającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek¹¹¹⁵ Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni przepisu art. 151 § 3 ustawy Kodeks karny wykonawczy¹¹¹⁶, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy do łącznego okresu odroczenia, o którym mowa w art. 151 § 3 k.k.w., stwarzającego dla skazanego możliwość ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, zalicza się okres pomiędzy datą zakończenia wcześniej udzielonego odroczenia, a datą kolejnego orzeczenia o odroczeniu, jeśli wniosek o kolejne odroczenie został złożony przed upływem terminu oznaczonego w postanowieniu o odroczeniu?

Sąd Najwyższy podjął¹¹¹⁷ następującą uchwałę: Do łącznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, określonego w treści art. 151 § 3 k.k.w., stwarzającego możliwość ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności na podstawie art. 152 k.k.w., okres pomiędzy datą zakończenia wcześniej udzielonego odroczenia a datą kolejnego postanowienia o odroczeniu, wlicza się tylko wówczas, gdy wniosek o kolejne odroczenie został złożony przed zakończeniem wcześniej udzielonego okresu odroczenia, przy czym łączny okres udzielonego kilkakrotnie odroczenia nie może, w żadnej sytuacji, przekroczyć roku od dnia wydania pierwszego postanowienia o odroczeniu, chyba że chodzi o kobietę ciężarną lub w okresie 3 lat po urodzeniu dziecka lub sprawowania nad nim opieki.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Warunki socjalno - bytowe w policyjnych izbach dziecka

W związku z wykonywaniem przez Rzecznika zadań Krajowego

¹¹¹³ Rozporządzenie z 17 października 2003 r., (Dz.U. Nr 186, poz. 1820).

¹¹¹⁴ RPO-629291-VII/09 z 29 grudnia 2009 r.

¹¹¹⁵ Informacja RPO za 2008 r., str. 423.

¹¹¹⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

¹¹¹⁷ Uchwała z 25 lutego 2009 r., sygn. akt I KZP 32/08.

Mechanizmu Prewencji pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje policyjnych izb dziecka w różnych częściach Polski. Ogląd poszczególnych placówek pozwolił dostrzec znaczne różnice w warunkach bytowych, jakie zapewniają one nieletnim. Źródłem tych różnic jest brak odpowiednich uregulowań prawnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹¹⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do rozszerzenia delegacji ustawowej zawartej w art. 83 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹¹¹⁹, a następnie wydania rozporządzenia szczegółowo regulującego warunki bytowe, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu nieletnich w tego typu placówkach.

Minister poinformował¹¹²⁰ Rzecznika, że w ocenie resortu spraw wewnętrznych, optymalnym rozwiązaniem byłoby zawarcie ww. delegacji ustawowej w ustawie o Policji¹¹²¹. W związku z powyższym, w opracowywanym w Komendzie Głównej Policji projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, zaproponowano rozszerzenie art. 15 ustawy poprzez dodanie w ust. 10 delegacji dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w policyjnych izbach dziecka.

2. Zasady i warunki umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienie im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu

W związku z pełnieniem przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzają wizytacje między innymi w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. W trakcie wizytacji dostrzeżono kwestie wymagające podjęcia działań legislacyjnych. Istotnym problemem jest bezprawne umieszczanie wychowanków w izbie przejściowej. Zgodnie z § 44 i § 51 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹¹²², po przyjęciu do zakładu poprawczego lub schroniska, nieletniego umieszcza się w izbie przejściowej, na okres nie dłuższy niż 14 dni. Natomiast w obu typach placówek § 25 ust. 1 pkt 4 wskazanego rozporządzenia daje podstawę do umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej na czas określony - również dla zapewnienia

¹¹¹⁸ RPO-605914-VII/09 z 13 lutego 2009 r.

¹¹¹⁹ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.).

¹¹²⁰ Pismo z 27 lutego 2009 r.

¹¹²¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

¹¹²² Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359).

bezpieczeństwa i porządku. Przepis ten jest nieprecyzyjny, co prowadzi do sytuacji, w których nieletni umieszczani są w izbie przejściowej na zbyt długi okres czasu (nawet ponad miesiąc). Przetrzymanie nieletniego w izbie przejściowej jest nieracjonalną i niepedagogiczną karą izolacyjną, która stoi w sprzeczności z wszelkimi oddziaływaniami wychowawczymi przyjętymi w systemie terapeutyczno – wychowawczym. Ponadto takie postępowanie jest niezgodne z Regułami Narodów Zjednoczonych Dotyczącymi Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności¹¹²³. Kolejnym problemem jest brak unormowań prawnych gwarantujących nieletnim codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu. Ich zapewnienie należy uznać za niezbędne, biorąc pod uwagę potrzeby rozwoju psychofizycznego młodego człowieka. Ograniczenia takie są także niezgodne z art. 68 Konstytucji, w myśl którego prawo do ochrony zdrowia przejawia się również w tym, że władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Dostęp do świeżego powietrza powinien być prawem nieletniego, a nie tylko przywilejem. Dla porównania, osoby dorosłe pozbawione wolności mają prawo do codziennego, godzinnego spaceru. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹²⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi poinformowano¹¹²⁵ Rzecznika, że Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie własnych czynności nadzorczych oraz analizy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w stosunku do nieletnich dostrzega, podobnie jak Rzecznik, konieczność zmian w zakresie postępowania w stosunku do nieletnich. W pracach nad kompleksowym uregulowaniem postępowania w stosunku do nieletnich będą podejmowane starania, aby zmiany postulowane przez Rzecznika, z uwagi na ich gwarancyjny charakter, znalazły swoje miejsce nie w rozporządzeniu dotyczącym zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, lecz w ustawie regulującej to postępowanie. Ministerstwo, do czasu wejścia w życie nowych regulacji, w ramach sprawowanego nadzoru będzie monitorować stosowanie istniejących obecnie regulacji dotyczących funkcjonowania izb przejściowych, kierując do dyrektorów zakładów i schronisk oraz kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego zalecenia sprawowania pełniejszej kontroli stosowania tej instytucji.

3. Brak unormowań prawnych zapewniających nieletnim w czasie pobytu w

¹¹²³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/113.

¹¹²⁴ RPO-597667-VII/09 z 12 maja 2009 r.

¹¹²⁵ Pismo z 5 czerwca 2009 r.

młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii codziennego dostępu do zajęć na świeżym powietrzu

W trakcie wizytacji młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, w związku z wykonywaniem przez Rzecznika zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika dostrzegli, iż istotnym problemem, wpływającym na sposób funkcjonowania tego typu placówek, jest brak unormowań prawnych, które gwarantowałyby nieletniemu codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu. Dostęp do świeżego powietrza powinien być prawem nieletniego, a nie tylko przywilejem, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych pozbawionych wolności. Rzecznik zwrócił się¹¹²⁶ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do właściwego uregulowania zasad i warunków zapewnienia nieletnim, w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.

W odpowiedzi poinformowano¹¹²⁷ Rzecznika, że obowiązujące przepisy umożliwiają wychowankom udział w zajęciach na świeżym powietrzu. Dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych oprócz opieki wychowawczo-resocjalizacyjnej są obowiązani do zapewnienia wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych wszystkich zajęć wynikających z podstaw programowych kształcenia ogólnego oraz ramowych planów nauczania odpowiedniego typu szkoły, w tym również aktywności fizycznej na świeżym powietrzu.

Wyniki wizytacji przeprowadzonych wskazują jednak, że przepisy w obecnym brzmieniu są zdecydowanie niewystarczające dla rozwiązania tego problemu. Możliwość przebywania nieletnich na powietrzu jest bowiem często uzależniona od indywidualnej zgody wychowawców, zaś zajęcia wychowania fizycznego przeprowadzane pod kierunkiem nauczyciela, nie zawsze są realizowane na świeżym powietrzu. Ograniczenia w tej mierze polegają też na stosowaniu nieregulaminowych środków dyscyplinarnych, związanych z zakazem wychodzenia na zewnątrz budynku. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się¹¹²⁸ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do klarownego uregulowania zasad i warunków zapewnienia nieletnim, umieszczonym w młodzieżowych ośrodkach

¹¹²⁶ RPO-614994-VII/09 z 12 sierpnia 2009 r.

¹¹²⁷ Pismo z 31 sierpnia 2009 r.

¹¹²⁸ RPO-614994-VII/09 z 7 grudnia 2009 r.

wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, prawa do codziennego pobytu na świeżym powietrzu.

4. Informator dla nieletnich

W trakcie wizytacji schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych dostrzeżono, iż wychowankowie umieszczeni w tych placówkach wykazują się słabą znajomością swoich praw i obowiązków. Znikoma jest również wiedza nieletnich o instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw. W celu poprawienia sytuacji w tym zakresie, zasadne jest przygotowanie informatora dla wychowanków, w którym zaprezentowane zostaną informacje dotyczące sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w tego typu placówce, jego praw i obowiązków oraz instytucji, do których może się zwrócić o pomoc w sytuacji, gdy jego prawa są łamane. Wskazane jest również, by został on rozpowszechniony we wszystkich placówkach. Rzecznik zwrócił się¹¹²⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości przygotowania proponowanego informatora przez resort sprawiedliwości. Z podobnym w treści wystąpieniem Rzecznik zwrócił się¹¹³⁰ do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz ośrodków socjoterapii.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej poinformował¹¹³¹ Rzecznika, że resort edukacji planował wydanie w 2010 r. informatora dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, zawierającego informacje na temat sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w tego typu placówce, praw i obowiązków oraz instytucjach udzielających pomocy w przypadku łamania praw nieletnich. Wstępne prace nad określeniem zakresu tematycznego zostały już podjęte. W związku z wystąpieniem Rzecznika, prace te zostaną przyspieszone. Informator zostanie przekazany do wszystkich młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

Minister Sprawiedliwości podziela¹¹³² pogląd o potrzebie zapewnienia szerokiego dostępu wychowanków zakładów dla nieletnich do informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach oraz instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw, poinformował, że Ministerstwo Sprawiedliwości planuje opracować standardowy wzór informacji

¹¹²⁹ RPO-603898-VII/09 z 22 lipca 2009 r.

¹¹³⁰ RPO-614994-VII/09 z 22 lipca 2009 r.

¹¹³¹ Pismo z 10 sierpnia 2009 r.

¹¹³² Pismo z 20 sierpnia 2009 r.

o prawach i obowiązkach nieletnich na potrzeby wszystkich zakładów dla nieletnich, aby wyeliminować zdarzające się w praktyce różnice między placówkami w przedstawieniu katalogu praw i obowiązków i sposobie ich interpretacji. Jednocześnie zostanie określony sposób rozpowszechniania tej informacji wśród nieletnich, mający na względzie potrzebę zapewnienia do niej stałego dostępu. Sposób wykorzystania wzoru informacji o prawach i obowiązkach będzie na bieżąco kontrolowany w drodze czynności nadzorczych.

5. Konieczność uregulowania w przepisach prawa obowiązku udokumentowania stanu zdrowia nieletnich przygotowujących posiłki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Przedstawiciele Rzecznika, działając w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji, dokonali wizytacji jednego z młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Z informacji udzielonej przez dyrektora ośrodka wynikało, że wszyscy nieletni w ramach dyżurów wykonują prace na rzecz kuchni związane z przygotowaniem posiłków dla ponad 50 osób i mają bezpośredni kontakt z żywnością; nie posiadają jednak - określonych przepisami o chorobach zakaźnych i zakażeniach - orzeczeń lekarskich z badań do celów sanitarno-epidemiologicznych. W obecnym stanie prawnym brak jest przepisu określającego wprost, że wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, którzy wykonują prace na rzecz kuchni i mają kontakt z żywnością, powinni posiadać stosowne orzeczenia lekarskie.

Praktyka w omawianej kwestii w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii jest różnorodna. Placówki, które oferują nieletnim kursy zawodowe w zakresie drobnej gastronomii, czy przygotowania do zawodu kucharza, kierują wychowanków na badania, inne tego nie czynią, uznając, że przepisy nie nakładają takiego obowiązku.

Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba uregulowania przedmiotowej materii. Konstytucja zalicza ochronę praw dziecka do najważniejszych wartości przez nią chronionych, a w art. 68 Konstytucji gwarantuje prawo do ochrony zdrowia. Ponadto, Konwencja o prawach dziecka w art. 24 wymienia prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia. Rzecznik zwrócił się¹¹³³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej służącej rozwiązaniu wskazanego problemu.

¹¹³³ RPO-619180-VII/09 z 17 sierpnia 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano¹¹³⁴ Rzecznika, że wychowankowie młodzieżowego ośrodka wychowawczego, wizytowanego przez przedstawicieli Rzecznika nabywają w trakcie zajęć wychowawczych m.in. umiejętności związane z nauką samoobsługi i samodzielności życiowej. Należałoby więc odróżnić kwestię przygotowywania posiłków przez wychowanków w ramach zajęć wychowawczych bądź przygotowania do pracy, od zatrudnienia w kuchni. W opinii Ministerstwa inicjatywa ustawodawcza w sprawie opisanej w wystąpieniu Rzecznika nie wydaje się konieczna. Obowiązujące przepisy prawa regulują bowiem ochronę praw dziecka. Wzmocnić należy raczej kontrolę nad ich przestrzeganiem. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzone zostaną nieprawidłowości w funkcjonowaniu młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, Ministerstwo podejmie działania zmierzające do ich wyeliminowania.

6. Zasady i tryb kwalifikowania nieletnich do umieszczenia w odpowiednich zakładach opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia

Od wielu lat wzrasta liczba nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z demoralizacją i czynami karalnymi. Zwiększa się również liczba nieletnich leczonych z powodu zaburzeń psychicznych, w tym także związanych z nadużywaniem alkoholu i innych substancji psychoaktywnych. Zapewnienie tym osobom powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej winno być priorytetem w podejmowanych działaniach na rzecz ochrony praw nieletnich. Tymczasem zlikwidowano funkcjonującą w Instytucie Psychiatrii i Neurologii Komisję ds. opiniowania sądowo-psychiatrycznego nieletnich, która odgrywała dużą rolę we właściwym kwalifikowaniu nieletnich do placówek wychowawczych i placówek opieki zdrowotnej. W ocenie Rzecznika wskazane byłoby wprowadzenie do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich przepisów dających podstawę do powołania Komisji Psychiatrycznej do Spraw Nieletnich, jako organu, do którego sądy mogłyby zwracać się w sprawie wskazania odpowiedniego dla nieletnich zakładu opieki zdrowotnej. Rzecznik zwrócił się¹¹³⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W dniu 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹¹³⁶. Zadania wynikające z ochrony zdrowia psychicznego mają być realizowane przez działania określone w Narodowym

¹¹³⁴ Pismo z 31 sierpnia 2009 r.

¹¹³⁵ RPO-587722-VII/08 z 29 grudnia 2009 r.

¹¹³⁶ Ustawa z 23 lipca 2008 r., (Dz.U. Nr 180, poz. 1108).

Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego. Po wprowadzonych zmianach przepis art. 2 ust 6 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego stanowi delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹³⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o informację na temat stanu prac legislacyjnych w omawianej sprawie.

C. Wypadki nadzwyczajne w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności

W każdym miejscu, w którym wykonywane są akty władztwa uprawnionych organów, skutkujące nawet krótkotrwałym faktycznym pozbawieniem wolności, szczególnego rodzaju zdarzeniami są tzw. wypadki nadzwyczajne¹¹³⁸. Należy je zapewne interpretować jako przejawy dysfunkcji placówki, w której przebywają osoby pozbawione wolności, zaburzające jej bieżącą działalność oraz utrudniające utrzymanie w niej porządku i bezpieczeństwa. W ich trakcie osoby przebywające w miejscu zatrzymań są również szczególnie narażone na naruszenie przysługujących im praw bądź też niedozwolone formy traktowania.

Do 14 sierpnia 2009 r. żaden akt prawa powszechnie obowiązującego nie definiował pojęcia wypadku nadzwyczajnego. W odniesieniu do zakładów karnych i aresztów śledczych, w § 2 pkt 38 Instrukcji nr 9/2003 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (SW) z 29 grudnia 2003 r. w sprawie informowania o wypadkach nadzwyczajnych, za wypadek taki uznano „zdarzenie, które spowodowało zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej albo konwoju, zagrożenie dla zdrowia lub życia funkcjonariusza, pracownika albo osadzonego, a także naruszenie prawa przez funkcjonariusza, pracownika lub osadzonego albo innej osoby, ścigane z urzędu”. Ponadto, w § 4 ust. 1 Instrukcji nałożono na dyrektora jednostki penitencjarnej obowiązek bezzwłocznego poinformowania o wypadku nadzwyczajnym Dyrektora Okręgowego SW, celem przekazania Dyrektorowi

¹¹³⁷ RPO-587722-VII/08 z 29 grudnia 2009 r.

¹¹³⁸ W Słowniku poprawnej polszczyzny (red. W. Doroszewski, PWN, Warszawa 1981, s. 915) słowo „wypadek” definiowane jest w dwojakim znaczeniu: 1. jako „zdarzenie, zajście, fakt”: nieprzewidziany, odcosobniony wypadek; 2. jako „nieszczęśliwe zdarzenie, katastrofa”: nieszczęśliwy, ciężki, tragiczny wypadek. Słownik nie łączy „wypadku” z określeniem „nadzwyczajny”.

Generalnemu SW meldunku o takim wypadku jak: bunt, śmierć osadzonego lub innej osoby albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza, pracownika lub innej osoby albo psa służbowego, samobójstwo funkcjonariusza, pracownika lub osadzonego, groźne zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, pobicie skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała, popełnienie przez funkcjonariusza lub pracownika czynu noszącego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, choroba osadzonych na jednakową jednostkę chorobową, jeżeli choruje co najmniej 20 osób, a także: odmowa przyjmowania posiłków przez osadzonego, usiłowanie dokonania przez niego samobójstwa.

Dopiero po interwencjach Rzecznika¹¹³⁹, rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 20 lipca 2009 r.¹¹⁴⁰, które weszło w życie 14 sierpnia 2009 r., wprowadzono do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹¹⁴¹ definicję wypadku nadzwyczajnego, stosowaną na potrzeby postępowania w tych placówkach. Zgodnie z § 2 pkt 12 wskazanego aktu prawnego, przez sytuację nadzwyczajną, wydarzenie nadzwyczajne - należy rozumieć zdarzenie, które spowodowało zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa zakładu lub schroniska, zagrożenie dla zdrowia lub życia nieletniego lub pracownika zakładu lub schroniska lub naruszenie prawa przez wymienionych ścigane z urzędu albo stan, w którym istnieje takie zagrożenie.

W 2009 r. prowadzono w Biurze Rzecznika 203 sprawy dotyczące wypadków nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w jednostkach penitencjarnych (150), zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (11), młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii (28), jednostkach Policji (13) oraz izbach wytrzeźwień (1). Są to między innymi sprawy samobójstw (39), pobicia osadzonego skutkującego ciężkim uszkodzeniem ciała (32), buntu i złego traktowania wychowanków (2), zgonu osób pozbawionych wolności (15), znęcania się nad osadzonym (63) lub jego zgwałcenia (16).

W kilkunastu takich sprawach organy prokuratury skierowały do sądu akty oskarżenia wobec osób pozbawionych wolności, którym zarzuca się popełnienie jednego z wymienionych wyżej czynów. W kilku badanych sprawach aktem oskarżenia objęci są byli funkcjonariusze lub pracownicy Służby Więziennej, którym postawiono zarzuty nieumyślnego spowodowania śmierci lub niedopełnienia obowiązków służbowych. Badanie poszczególnych

¹¹³⁹ RPO-596718-VII/08 z 2 września 2008 r.

¹¹⁴⁰ Dz.U. Nr 119, poz. 996.

¹¹⁴¹ Dz.U. Nr 124, poz. 1359 z późn. zm.

przypadków polega przede wszystkim na analizie materiałów z postępowań wyjaśniających przeprowadzonych przez organy Służby Więziennej lub prokuratury oraz na analizie dokumentacji osobopoznawczej uczestników wypadku nadzwyczajnego. Niektóre zdarzenia są badane ad hoc na miejscu, inne w trakcie systematycznych wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura Rzecznika.

Zaznaczenia wymaga także działalność Rzecznika polegająca na występowaniu do prokuratur wyższego szczebla o zbadanie, w trybie sprawowanego nadzoru służbowego, spraw pod kątem oceny prawidłowości stanowiska zajętego przez wskazany organ prokuratury oraz zmianę lub uchylenie decyzji prokuratora w trybie przewidzianym ustawą o prokuraturze. Zwrócono się także do Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej¹¹⁴² z informacją o stwierdzanej praktyce przedwczesnego umarzania postępowań przygotowawczych (albo odmawiania ich wszczęcia) i poproszono o zajęcie wobec niej stanowiska.

Rozstrzygnięcia organów prokuratury w wielu przypadkach zapadają przedwcześnie, bowiem analiza zebranego w toku postępowania przygotowawczego materiału dowodowego wskazuje niejednokrotnie, iż nie wyjaśniono w nich wszystkich istotnych okoliczności sprawy, w aspekcie zarówno odpowiedzialności karnej osób pozbawionych wolności za udział w zdarzeniach noszących znamiona czynów przestępczych, jak i rozważenia faktu niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy SW, czym działali oni na szkodę interesu publicznego oraz prywatnego. Nie przeprowadzano niekiedy żadnych dodatkowych czynności sprawdzających, które miałyby na celu uzupełnienie danych zawartych w zawiadomieniach o przestępstwie, poprzestając jedynie na przesłuchaniu pokrzywdzonego oraz świadków, wskazywanych często jako sprawcy czynu w sporządzonych przez administrację penitencjarną zawiadomieniach. Stwierdzenie to prowadzi do konkluzji, że postępowania przygotowawcze były prowadzone w sposób sprzeczny z dyrektywą zawartą w art. 297 § 1 pkt 2 i 4 Kodeksu postępowania karnego¹¹⁴³, zgodnie z którą celem postępowania przygotowawczego jest m. in. wykrycie sprawcy oraz wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy.

W celu realizacji wniosku Rzecznika, Biuro Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej poleciło prokuratorom apelacyjnym zbadanie w trybie nadzoru akt postępowań prowadzonych w latach 2007–2009 w sprawach pobić, spowodowania obrażeń ciała osób pozbawionych wolności albo

¹¹⁴² RPO-607217-VII/09 z 28 sierpnia 2009 r.

¹¹⁴³ Dz.U. z 1997 Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

udziału w bójkach w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których umorzono postępowanie, bądź odmówiono jego wszczęcia. Analiza ta doprowadziła do zakwestionowania decyzji w 81 sprawach i wydania polecenia prokuratorom okręgowym spowodowania podjęcia w trybie art. 327 § 1 k.p.k. 77 spraw, a w 4 sprawach przeprowadzenia czynności dowodowych w trybie § 3 art. 327 k.p.k.¹¹⁴⁴

Dokonana w Biurze RPO w okresie od lipca 2008 r. do czerwca 2009 r. analiza poszczególnych wypadków nadzwyczajnych pozwoliła na określenie najczęstszych źródeł (przyczyn i okoliczności) ich zaistnienia¹¹⁴⁵. Z reguły nie mają one postaci prostej, kiedy jedna przyczyna decyduje o wystąpieniu zdarzenia (np. stan psychiczny sprawcy), lecz stanowią splot przyczyn i okoliczności, nie zawsze do końca rozpoznanych, które wywołują to zdarzenie (np. stan psychiczny sprawcy zdarzenia, sytuacja procesowa, w jakiej się on znajduje, warunki uwięzienia sprzyjające określönemu działaniu sprawcy).

1/ Stan psychiczny, w jakim znajduje się osoba pozbawiona wolności, w poważnym stopniu zależy od poziomu pracy personelu zatrudnionego w miejscach detencji, w tym zwłaszcza przestrzegania zasady indywidualizacji w postępowaniu z takimi osobami. Korzystanie w tym celu ze wsparcia psychologicznego i psychiatrycznego, którego niejednokrotnie brakowało w objętych analizą przypadkach, może znacznie wzmacniać skuteczność oddziaływań. Należy także oczekiwać, że zwiększenie zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz zainteresowanie ich udziałem w zajęciach kulturalno – oświatowych i sportowych, zwłaszcza na świeżym powietrzu, wpłynie wydatnie na zmniejszenie liczby dokonywanych przez nie aktów autoagresji.

2/ Długotrwałość postępowań karnych oraz okresów tymczasowego aresztowania wskazuje na konieczność usprawnienia postępowań przygotowawczych oraz sądowych. Istotne jest zapewnienie możliwie szybkiego ustosunkowania się sądów i prokuratur do pism procesowych oraz próśb osób pozbawionych wolności. Dotyczy to na przykład długotrwałego izolowania tymczasowo aresztowanych od kontaktu z bliskimi oraz sposobu udzielania im widzeń przez organy, do dyspozycji których pozostają.

3/ Podkultura przestępcza wśród pozbawionych wolności ma nadal pewne znaczenie w genezie wypadków nadzwyczajnych, zwłaszcza polegających na znęcaniu się, pobiciu, czy autoagresji. Dlatego przeciwdziałanie „drugiemu

¹¹⁴⁴ Pismo Prokuratury Krajowej z dnia 30 października 2009 r.

¹¹⁴⁵ Por. Raport RPO w sprawie wypadków nadzwyczajnych w miejscach pobytu osób pozbawionych wolności [w:] Biuletyn RPO – źródła, Warszawa, wrzesień 2009. W opracowaniu tym opisano przykłady wydarzeń, które w latach 2006 – 2008 szczególnie bulwersowały opinię publiczną.

życiu” może przyczynić się do zmniejszenia liczby omawianych zdarzeń. W realizacji tego zadania duże znaczenie ma właściwe rozpoznanie osób pozbawionych wolności oraz wynikająca z tego ich klasyfikacja i rozmieszczenie.

4/ Warunki panujące w miejscach pozbawienia wolności, w tym głównie warunki socjalno – bytowe i zdrowotne uwięzienia oraz sposób traktowania przez personel placówki mogą sprzyjać wypadkom nadzwyczajnym albo ograniczać to zjawisko.

5/ Niewłaściwe działanie personelu zatrudnionego w miejscach pozbawienia wolności (w tym zachowania wypełniające znamiona czynu zabronionego) może w szczególności polegać na: a/ niedostatecznym nadzorze kadry kierowniczej nad podległym jej personelem placówki; b/ dopuszczeniu do posiadania przez osoby pozbawione wolności przedmiotów niebezpiecznych lub niedozwolonych; c/ lekceważeniu elementarnych zasad bezpieczeństwa, a w tym braku doświadczenia albo rutynie w postępowaniu z osobami pozbawionymi wolności, co przejawia się na przykład: w pozostawianiu ich bez należytego nadzoru, nie stosowaniu wobec nich wzmożonych środków ostrożności (polegających np. na przeprowadzaniu kontroli zachowania się tych osób niezgodnie z przewidzianym czasem, pozostawianiu nie zamkniętych drzwi od pomieszczeń, w których przebywają, nieuzasadnionemu uleganiu ich sugestiom i zapewnieniom); d/ stawianiu niewłaściwej diagnozy stanu zdrowia oraz niezapewnieniu opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności; e/ niewłaściwym zabezpieczeniu technicznym lub ochronnym pomieszczeń przeznaczonych dla osób pozbawionych wolności.

25. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Równoważniki pieniężne przysługujące żołnierzom w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie

Rzecznik skierował¹¹⁴⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności załącznika nr 1 Lp. 5 oraz Lp. 7 lit. t do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie¹¹⁴⁷ z art. 66 ust. 3 pkt 1 oraz art. 66 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹¹⁴⁸, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W trakcie wizytacji jednostek wojskowych przez pracowników Biura Rzecznika, zostały zgłoszone problemy dotyczące wysokości równoważnika pieniężnego przysługującego żołnierzom szeregowym zawodowym za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze. Jedynie w stosunku do szeregowych zawodowych wysokość wypłacanego równoważnika uzależniona jest od okresu pełnienia służby. Treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 66 ust. 3 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, nie zawiera umocowania dla Ministra Obrony Narodowej do powiązania wysokości równoważników z okresem pełnienia służby. W zaskarżonym zakresie przepisy rozporządzenia wykraczają więc poza granice upoważnienia ustawowego. Załącznik do rozporządzenia jest również niezgodny z konstytucyjną zasadą równości, a także z zasadą sprawiedliwości społecznej. W razie uwzględnienia wniosku, Rzecznik wniósł także o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 6 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia, w celu umożliwienia Ministrowi Obrony Narodowej dostosowania treści załącznika nr 1 do przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz standardów wynikających z Konstytucji. 10 listopada 2009 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący zasad ustalania wysokości równoważnika pieniężnego za umundurowanie (U.1/09).

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Lp. 5 i Lp. 7 pkt 2 lit. t załącznika nr 1

¹¹⁴⁶ RPO-605846-IX/09 z 9 stycznia 2009 r., sygn. akt U 1/09.

¹¹⁴⁷ Rozporządzenie z 25 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1615 z późn. zm.).

¹¹⁴⁸ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892).

do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie są zgodne z art. 66 ust. 3 pkt 1 i art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Problemy zgłoszone przez marynarzy 3 Flotyli Okrętów w Gdyni

Celem wizyty było sprawdzenie przestrzegania praw obywatelskich marynarzy pełniących służbę w największej jednostce Marynarki Wojennej. Do najistotniejszych problemów zgłoszonych przez marynarzy zaliczyć należy: wprowadzenie niekorzystnych rozwiązań w przygotowywanych zmianach w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ograniczających czas pełnienia służby na kontraktach do 12 lat; potrzebę zwiększenia możliwości skorzystania z pomocy prawnej przez marynarzy; przeprowadzenie badań związanych ze szkodliwym oddziaływaniem promieniowania na załogi okrętów; działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej; mankamenty w funkcjonowaniu Wojskowej Służby Zdrowia (dostęp do leczenia); potrzeba zmiany przepisów regulujących przyznawanie dodatków do uposażenia zasadniczego marynarzy (żołnierzy) oraz ich wysokości; mało przejrzysty i obiektywny system przyznawania nagród i zapomóg dla marynarzy (żołnierzy) zawodowych; niezaliczanie marynarzom służby kontraktowej okresu, w którym pełnili służbę jako marynarze nadterminowi; obciążenie marynarzy kosztami za kwalifikacje przyznawane przez wojskowe komisje; trudności przy przejściu z korpusu marynarzy zawodowych do korpusu podoficerów; pominięcie możliwości otrzymania odznaczenia pamiątkowego przez marynarzy, którzy brali udział w działaniach Sił Sojuszniczych na wodach Zatoki Perskiej przed 2003 r. Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów.

Minister poinformował¹¹⁵⁰, że problemy poruszone przez marynarzy są znane resortowi i były przedmiotem spotkań kadry kierowniczej MON z żołnierzami. Minister przekazał szczegółowe stanowisko resortu wobec problemów poruszonych w wystąpieniu Rzecznika, informując, że zobowiązał Dowódcę Marynarki Wojennej do omówienia przedmiotowych kwestii ze stanami osobowymi podległych jednostek wojskowych.

3. Zmniejszenie przez rząd wydatków na wojsko

¹¹⁴⁹ RPO-603867-IX/08 z 13 stycznia 2009 r.

¹¹⁵⁰ Pismo z 19 lutego 2009 r.

Z artykułu prasowego¹¹⁵¹ wynikało, że największe oszczędności związane z kryzysem finansowym i koniecznością oszczędzania mogą dotyczyć Ministerstwa Obrony Narodowej. Z publikacji tej wynikało również, iż Rząd planując zmniejszenie wydatków na wojsko zamierza prawdopodobnie zmienić ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP¹¹⁵², która w opinii autora artykułu, w 2008 r. została już złamana poprzez skierowanie na finansowanie potrzeb obronnych RP jedynie 1,67% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego, zamiast 1,95 jak stanowi art. 7 ust. 1 tej ustawy. Nie osiągnięto także 20 % współczynnika wydatków na jej unowocześnienie. Rzecznik, powodowany troską o stan Sił Zbrojnych, zwłaszcza realizacją programu ich unowocześnienia oraz warunkami służby żołnierzy, zwrócił się¹¹⁵³ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie, czy planowane oszczędności wpłyną na jakość zadań wykonywanych przez Siły Zbrojne.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁵⁴, że zmniejszenie wydatków na wojsko nie wpłynie negatywnie na jakość zadań wykonywanych przez Siły Zbrojne w kraju i poza jego granicami. W resorcie zostaną podjęte liczne przedsięwzięcia w celu złagodzenia skutków ograniczenia wydatków w 2009 roku. Ograniczony budżet nie będzie wpływał na wypłaty wynagrodzeń, uposażeń, emerytur i rent przysługującym żołnierzom. Brak również zagrożeń w realizacji wypłat innych należności socjalno-bytowych.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁵⁵ również do Ministra Finansów z prośbą o wyjaśnienie, czy planowane przez Rząd ograniczenia budżetowe nie naruszają obowiązujących ustaw.

Minister poinformował¹¹⁵⁶, że na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznacza się rocznie z budżetu państwa wydatki w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych ujęte w budżecie państwa dochody stanowią prognozy ich wielkości, a wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Oznacza to, że doszłoby do naruszenia ustawy w razie przekroczenia wskazanych w niej limitów, nie zaś w przypadku poniesienia wydatków niższych niż zaplanowane. W 2009 roku MON realizował wydatki w oparciu o budżet resortu uwzględniający ewentualne oszczędności.

¹¹⁵¹ „Gazeta Wyborcza” z 29 stycznia 2009 r. *Niepokojąca przyszłość polskiej armii*.

¹¹⁵² Ustawa z 25 maja 2001 r. (Dz.U. Nr 76, poz. 804 z późn. zm.).

¹¹⁵³ RPO-608105-IX/09 z 16 lutego 2009 r.

¹¹⁵⁴ Pismo z 4 marca 2009 r.

¹¹⁵⁵ RPO-608322-IX/09 z 16 lutego 2009 r.

¹¹⁵⁶ Pismo z 2 marca 2009 r.

4. Planowane zwolnienia pracowników zakładów zbrojeniowych

Rzecznik podjął sprawę na podstawie artykułu prasowego¹¹⁵⁷ informującego m.in. o rozpoczęciu we wszystkich zakładach zbrojeniowych referendum strajkowego, w związku z groźbą masowych zwolnień ich pracowników. Z jego treści wynikało również, że resortowi Obrony Narodowej brakuje środków finansowych, nie tylko na wywiązanie się z umów wieloletnich na dostawy sprzętu wojskowego, ale także na wydatki związane z właściwym funkcjonowaniem Sił Zbrojnych. Konieczność ograniczenia budżetu tego resortu, odbije się negatywnie, zdaniem autora publikacji, na możliwości realizacji już złożonych zamówień na sprzęt wojskowy oraz spowoduje drastyczne zmniejszenie dostaw dla wojska. Doprowadzi to także do konieczności zbiorowych zwolnień pracowników. Redukcja produkcji zbrojeniowej, wskutek planowanych kolejnych cięć budżetu Ministerstwa, może nadto wpłynąć na jakość wykonywanych przez wojsko zadań i wystąpienia opóźnień w realizacji przyjętego planu restrukturyzacji i modernizacji Armii, w tym zwłaszcza wyposażenia Sił Zbrojnych w niezbędny sprzęt wojskowy.

Rzecznik, powodowany troską o losy tej grupy pracowniczej oraz bezpieczeństwo ludności w zakresie możliwości wykonania nałożonych na resort Obrony Narodowej zadań, zwrócił się¹¹⁵⁸ do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o informację, jakie działania zamierza podjąć resort w celu rozwiązania, bądź przynajmniej złagodzenia, przedstawionego problemu. Poprosił także o wskazanie podjętych działań, zmierzających zarówno do uniknięcia zbiorowych zwolnień pracowników zakładów zbrojeniowych realizujących produkcję na potrzeby Sił Zbrojnych RP jak i utrzymania produkcji zbrojeniowej na optymalnym poziomie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁵⁹ Rzecznika, że Ministerstwo Skarbu Państwa sprawujące nadzór właścicielski nad większością spółek sektora obronnego, wielokrotnie informowało zainteresowane resorty o problemach tego przemysłu wynikających z nagłego ograniczenia zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz występujących zatorów płatniczych. Odbyło się też wiele spotkań mających na celu poszukiwanie sposobów rozwiązania kryzysowej sytuacji. Sytuacja krajowego sektora obronnego była również przedmiotem posiedzeń komisji parlamentarnych. Ministerstwo Skarbu Państwa zobligowało Zarząd Bumar sp. z o.o. do podjęcia intensywnych działań mających na celu pozyskanie kontraktów eksportowych oraz poszukiwanie możliwości wykorzystania mocy

¹¹⁵⁷ „Trybuna” z 17 kwietnia 2009 r., *Zbrojeniówka grozi strajkiem, kierunek – likwidacja*.

¹¹⁵⁸ RPO-615158-IX/09 z 1 czerwca 2009 r.

¹¹⁵⁹ Pismo z 9 lipca 2009 r.

produkcyjnych w zakresie uruchomienia produkcji nowych wyrobów, w tym także o przeznaczeniu cywilnym. Przedsięwzięcia w tym zakresie są realizowane. Wdrażane są też działania oszczędnościowe. Ograniczenie zapotrzebowania na uzbrojenie i sprzęt wojskowy wymusiło także potrzebę redukcji załóg. Pomimo wysokich kosztów społecznych realizowane w spółkach sektora obronnego działania restrukturyzacyjne wydają się nieodzowne dla utrzymania egzystencji podmiotów zbrojeniowych.

5. Brak prawnych możliwości zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego z tytułu opieki nad dzieckiem, w sytuacji gdy oboje rodzice są żołnierzami zawodowymi

W 2008 r. Rzecznik wystąpił¹¹⁶⁰ o dokonanie nowelizacji przepisów § 21 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych¹¹⁶¹, w sposób umożliwiający skorzystanie przez jednego z rodziców pełniących zawodową służbę wojskową z prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności zapewnienia opieki ich dziecku. Minister Obrony Narodowej poinformował wówczas o działaniach mających doprowadzić do wprowadzenia w ramach najbliższej nowelizacji wspomnianego rozporządzenia zapisu, który lepiej niż dotychczas pozwoli interpretować uprawnienia żołnierzy w tym zakresie. Mimo zapewnień nie dokonano odpowiedniej nowelizacji rozporządzenia, dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się¹¹⁶² do Ministra Obrony Narodowej o uregulowanie przedstawionego problemu poprzez nowelizację powołanego wyżej przepisu rozporządzenia, w sposób jednoznacznie go rozstrzygający i uwzględniający przede wszystkim dobro dziecka w zakresie zapewnienia mu należytej opieki.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁶³ Rzecznika, że w projekcie nowego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych, który będzie aktem wykonawczym do procedowanej aktualnie nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wprowadzono zapis, który w sposób jasny określi uprawnienia współmałżonków żołnierzy w kontekście sprawowania opieki nad członkiem rodziny. Nowe rozporządzenie zacznie obowiązywać, pod warunkiem pomyślnego przejścia procedury uzgodnień międzyresortowych, od 2010 r.

6. Sposób powoływania kandydatów do zawodowej służby wojskowej w

¹¹⁶⁰ Informacja RPO za 2008 r., st r. 440.

¹¹⁶¹ Rozporządzenie z 28 maja 2004 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 1465 z późn. zm.).

¹¹⁶² RPO-585674-IX/08 z 6 kwietnia 2009 r.

¹¹⁶³ Pismo z 27 kwietnia 2009 r.

korpusie szeregowych zawodowych

Do Rzecznika napływały skargi dotyczące sposobu powoływania kandydatów do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych zawodowych. Zainteresowani żalili się na wydawane przez dowódców jednostek wojskowych decyzje odmawiające ich przyjęcia, mimo wcześniejszej akceptacji i wydania odpowiedniego „zaświadczenia”. W ocenie skarżących, w przypadku uzyskania od dowódcy jednostki wojskowej powyższego zaświadczenia i pozytywnej kwalifikacji, ich powołanie winno stanowić jedynie czynność techniczno administracyjną. Nie bez znaczenia jest także konieczność ponoszenia kosztów związanych z obowiązkiem dostarczenia zaświadczeń o niekaralności oraz wydatków wielokrotnego stawienia się na badania lekarskie.

Z uwagi na zakończenie procesu kwalifikacyjnego do zawodowej służby wojskowej, dotychczasowi pracodawcy często wręczali im wypowiedzenia z pracy, przez co tracili wszelkie środki utrzymania. Organy wojskowe natomiast uchylają się od jakiegokolwiek odpowiedzialności za skutki swych decyzji. Zdaniem Rzecznika konieczne jest rozwiązanie problemu przyjmowania kandydatów do służby zawodowej, którzy pozytywnie przeszli proces kwalifikacyjny a obecnie ponoszą skutki wydawanych decyzji odmawiających powołania ich do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych zawodowych. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶⁴ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zlecenie zbadania tego problemu i podjęcie decyzji pozwalających na co najmniej ograniczenie negatywnych skutków wydanych odmów przyjęcia kandydatów do zawodowej służby wojskowej.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁶⁵ Rzecznika, że Ministerstwo podejmuje szereg działań, które mają na celu uproszczenie procedur dotyczących powoływania do zawodowej służby wojskowej. Jednocześnie poinformowano, że w procedurach związanych z powołaniem do służby wojskowej, w przypadku spełnienia wszystkich wymogów, wydawane są decyzje administracyjne. Natomiast nie zostają wydawane takie decyzje w przypadku odmowy powołania. W związku z ogólną sytuacją finansową państwa, wprowadzono limitowanie przyjęć do zawodowej służby wojskowej. Ochotników, którzy przeszli pozytywnie postępowanie kwalifikacyjne w jednostkach wojskowych oraz orzeczeniem właściwych komisji lekarskich zostali uznani za zdolnych do służby wojskowej, zarejestrowano w ewidencji organów wojskowych i w miarę możliwości, w ramach określonych limitów przyjęć będą oni powoływani do służby wojskowej w pierwszej kolejności.

¹¹⁶⁴ RPO-616013-IX/09 z 17 czerwca 2009 r.

¹¹⁶⁵ Pismo z 13 lipca 2009 r.

7. Problemy poruszone przez żołnierzy podczas wizyty przedstawicieli Rzecznika w 10. Brygadzie Kawalerii Pancernej w Świętoszowie

W czasie wizyty w 10. Brygadzie Kawalerii Pancernej w Świętoszowie współpracownicy Rzecznika zapoznali się z warunkami służby oraz szkolenia, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy jednej z największych jednostek w naszych Siłach Zbrojnych. Podczas prowadzonych licznych spotkań poruszono wiele istotnych dla tego środowiska problemów. Wprowadzenie znacznych ograniczeń w budżecie MON spowodowało, iż w Brygadzie nie były wypłacane kadrze należności za podróże służbowe oraz gratyfikacje związane z powierzaniem wykonywania obowiązków. Wypłata tzw. „mundurówki”, pomimo zapewnień, iż zostanie zrealizowana do 27 kwietnia 2009 r., nie została dokonana. Zagrożone były także wypłaty związane z urlopami kadry. Brak było środków na zakup sprzętu (w tym szkoleniowego) i konieczne naprawy. Ograniczone zostały możliwości podnoszenia kwalifikacji przez żołnierzy z uwagi na zmniejszenie funduszy przeznaczonych na ich refundację. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kadra zobowiązana była do wykonania corocznych badań profilaktycznych, jednak z uwagi na brak stosownych środków nie były one przeprowadzone. Aktualne badania okresowe żołnierzy są warunkiem przystąpienia do obowiązkowego egzaminu z wychowania fizycznego. Ponadto poruszone zostały problemy dotyczące spraw kadrowych. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶⁶ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów.

Minister poinformował¹¹⁶⁷, że problemy poruszane przez żołnierzy są znane resortowi. Minister upatruje rozwiązania szeregu problemów w wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów znowelizowanej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

8. Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego opartego na jednostkach Marynarki Wojennej

Podczas wizyty przedstawicieli Biura Rzecznika w Brygadzie Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni przedstawiony został problem funkcjonowania ratownictwa morskiego, opartego na jednostkach Marynarki Wojennej. Jednym z głównych zadań Brygady jest podejmowanie akcji ratowniczych zarówno na lądzie jak i na morzu, niezależnie od pory dnia i warunków pogodowych. Na wyposażeniu jednostki w dniu wizyty były 43 samoloty, z czego sprawnych

¹¹⁶⁶ RPO-614991-IX/09 z 5 czerwca 2009 r.

¹¹⁶⁷ Pismo z 10 lipca 2009 r.

tylko 24. Najstarsze statki powietrzne eksploatowane przez Brygadę mają ponad 20 lat, a najnowsze ponad 10 lat. Pogarszający się z każdym rokiem stan techniczny eksploatowanych statków powietrznych, a także brak zakupu nowych samolotów spowodował, iż Dowódca Marynarki Wojennej RP wprowadził ograniczenia do systemu. Obowiązujące obecnie procedury przewidują, iż działania ratownicze mogą być podjęte po ok. 2 godzinach od powiadomienia. Brak szybkiej reakcji ze strony Ministra Obrony Narodowej, szczególnie w zakresie przyspieszenia terminu remontowanych silników, a także zakupu nowych samolotów, może spowodować, iż w najbliższym czasie system ratownictwa zorganizowany na bazie Marynarki Wojennej przestanie funkcjonować. W sytuacji zaistnienia wypadku lub katastrofy na morzu, gdy o życiu ludzi decydują często minuty, podejmowanie akcji ratunkowej dopiero po kilku godzinach jest trudne do zaakceptowania. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶⁸ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie odpowiednich działań.

Minister zapewnił¹¹⁶⁹, że choć odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego spoczywa na innym resorcie, Ministerstwo Obrony Narodowej od wielu lat przykład szczególne znaczenie do zadań ratowania życia ludzi, którzy znaleźli się w niebezpieczeństwie na morzu. Właściwe funkcjonowanie lotniczego komponentu ratownictwa morskiego jest troską nie tylko kierownictwa resortu, lecz także Sztabu Generalnego WP i Dowództwa Marynarki Wojennej. Statki powietrzne przygotowane do zadań ratowniczych Marynarki Wojennej utrzymywane są w piętnasto lub dwudziestominutowej (zimą) gotowości do startu. Pomimo ogólnie znanych trudności budżetowych MON, Marynarka Wojenna utrzymuje obecnie zdolności ratownicze adekwatne do potrzeb i możliwości państwa.

9. Problemy zgłoszone podczas wizyty przedstawicieli Rzecznika w 41 eskadrze lotnictwa taktycznego w Malborku i Brygadzie Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni

W sierpniu 2009 r. przedstawiciele Rzecznika przebywali w 41 eskadrze lotnictwa taktycznego w Malborku oraz w Brygadzie Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni. Celem wizyty było sprawdzenie przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznanie się z warunkami służby oraz szkolenia, a także najistotniejszymi problemami w szczególności personelu latającego wymienionych jednostek. Podczas spotkań z dowódcami oraz pilotami, zainteresowani mieli możliwość przedstawić Rzecznikowi swoje uwagi i

¹¹⁶⁸ RPO-629293-IX/09 z 22 września 2009 r.

¹¹⁶⁹ Pismo z 21 października 2009 r.

wnioski. Do najistotniejszych problemów, wymagających interwencji i stosownych decyzji Ministra Obrony Narodowych zaliczyć należy m.in. system szkolenia pilotów w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie, brak części zamiennych, obowiązujące przepisy określające zasady przyznawania dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych, słabo funkcjonujący system zaopatrzenia, brak wojskowej służby zdrowia. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁰ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku wobec problemów przedstawionych w wystąpieniu. W przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi, Minister poinformował, iż system zaopatrzenia pilotów zostanie usprawniony. Przyjętej normy nalotów absolwenci – piloci WSOSP nie osiągnęli tylko w 2005 r. Pozostałe przedstawione trudności są wynikiem wprowadzenia koniecznych oszczędności budżetowych. Będą one sukcesywnie eliminowane wraz z poprawą sytuacji finansowej MON.

10. Regulacje prawne dotyczące wypłaty dodatków specjalnych dla żołnierzy zawodowych

Podczas spotkań pracowników Biura Rzecznika z żołnierzami zawodowymi wielokrotnie poruszane były problemy związane z wypłatą dodatków specjalnych. Stosownie do art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, żołnierze zawodowi otrzymują jako dodatek do uposażenia zasadniczego dodatek specjalny – za szczególne właściwości lub warunki pełnienia zawodowej służby wojskowej. W myśl art. 80 ust. 6 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego oraz ich wysokość. Rozporządzenie powinno przede wszystkim określić szczególne właściwości lub warunki pełnienia służby wojskowej uprawniające żołnierzy zawodowych do otrzymywania dodatku, o którym mowa w art. 80 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. We wskazanym upoważnieniu ustawodawca powielił treść art. 80 ust. 1 pkt 1, nie udzielając bliższych wskazówek, jakie okoliczności powinien uwzględnić normodawca określając w rozporządzeniu szczególne właściwości lub warunki pełnienia zawodowej służby wojskowej uzasadniające przyznanie dodatku specjalnego.

W ocenie Rzecznika art. 80 ust. 6 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zawiera wystarczająco precyzyjnych wskazówek dla organu wydającego rozporządzenie, określających, na podstawie jakich kryteriów organ ten powinien określić

¹¹⁷⁰ RPO-627291-IX/09 z 25 września 2009 r.

szczególne właściwości lub warunki pełnienia zawodowej służby wojskowej. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie powyższych uwag, oraz ewentualne podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Minister nie zgodził się¹¹⁷² ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika i stwierdził, że przyjęte rozwiązanie odpowiada wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

a) niepełna obsada etatowa pojazdów uczestniczących w akcjach ratowniczo-gaśniczych

Podczas kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w Komendzie Wojewódzkiej PSP oraz Komendzie Miejskiej PSP w Białymstoku przedstawiono Rzecznikowi problem niepełnej obsady etatowej pojazdów uczestniczących w akcjach ratowniczo - gaśniczych. W ocenie strażaków przepis § 51 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej,¹¹⁷³ nie zapewnia strażakom uczestniczącym w akcjach ratowniczo-gaśniczych właściwego bezpieczeństwa. Zgodnie z ust. 1 niniejszego paragrafu, pojazd pożarniczy dysponowany do akcji ratowniczej jako pierwszy lub samodzielny posiada pełną obsadę. Z kolei ust. 2 określa, iż pojazdy pożarnicze dysponowane do akcji za pierwszym pojazdem posiadają obsadę zapewniającą skuteczne i bezpieczne prowadzenie działań. Takie rozwiązanie niewątpliwie stanowi oszczędność w zakresie ponoszenia kosztów związanych z pełną obsadą etatową, ale też stwarza zagrożenie zdrowia i życia strażaków wyjeżdżających i uczestniczących w akcji ratowniczo-gaśniczej w niepełnej obsadzie. Ponadto treść tego przepisu pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową art. 29a ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹¹⁷⁴, przewidującą m.in., że rozporządzenie powinno uwzględniać optymalne warunki bezpieczeństwa i higieny służby w stosunku do zadań wykonywanych przez strażaków. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁵ do Komendanta

¹¹⁷¹ RPO-631037-IX/09 z 13 października 2009 r.

¹¹⁷² Pismo z 12 listopada 2009 r.

¹¹⁷³ Rozporządzenie z 16 września 2008 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1115).

¹¹⁷⁴ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).

¹¹⁷⁵ RPO-608126-IX/09 z 5 marca 2009 r.

Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁷⁶, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej zaostża rygory bezpieczeństwa służby strażaków podczas prowadzonych działań ratowniczych, stąd zapis o pełnej obsadzie samochodów pożarniczych dysponowanych do akcji ratowniczych jako pierwsze lub samodzielne. Pod pojęciem pełnej obsady rozumie się liczbę ratowników gwarantującą w pełni bezpieczne wykonanie zadania w zależności od rodzaju zagrożenia. W związku z pojawieniem się wątpliwości strażaków co do interpretacji niektórych przepisów tego rozporządzenia, podjęto czynności zmierzające do przygotowania rozwiązań mogących stanowić podstawę wniosku o jego nowelizację.

b) Brak w Państwowej Straży Pożarnej kodeksu zasad etyki zawodowej, ujętego w ramy prawne

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, podejmując służbę, strażak składa ślubowanie, w którym między innymi zobowiązuje się do przestrzegania zasad etyki zawodowej. Z kolei przepis art. 115 ust. 1 określa, iż strażak odpowiada dyscyplinarnie za zawinione, nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych oraz za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem. Zamieszczenie w ustawie zapisu dotyczącego zasad etyki zawodowej powinno skutkować doprecyzowaniem tych norm w odpowiednim akcie prawnym. Zdaniem wnioskodawców, we wszystkich służbach mundurowych są określone zasady etyki zawodowej, brak ich tylko w Państwowej Straży Pożarnej. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁷ do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o zajęcia stanowiska w powyższej sprawie.

Komendant potwierdził,¹¹⁷⁸ że kwestia uregulowania zasad etyki zawodowej jest konieczna. Podjęto działania mające na celu opracowanie i wdrożenie zasad etyki zawodowej do końca 2009 r.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Ograniczone prawo wglądu obwinionego w akta, w toku postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji

Rzecznik wniósł¹¹⁷⁹ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o

¹¹⁷⁶ Pismo z 12 marca 2009 r.

¹¹⁷⁷ RPO-601195-IX/08 z 13 stycznia 2009 r.

¹¹⁷⁸ Pismo z 12 lutego 2009 r.

¹¹⁷⁹ RPO-517546-IX/05 z 16 kwietnia 2009 r.

stwierdzenie niezgodności art. 135f ust. 2 ustawy o Policji¹¹⁸⁰, art. 129 ust. 2 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹¹⁸¹, a także art. 125 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹¹⁸², z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 135f ust. 2 ustawy o Policji, rzecznik dyscyplinarny może, w drodze postanowienia, odmówić udostępnienia akt, jeżeli sprzeciwia się temu dobro postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Podobne rozwiązania zostały przyjęte w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, a także w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Natomiast przepisy pragmatyczne dotyczące pozostałych służb mundurowych nie zawierają żadnych ograniczeń w zakresie realizowania prawa do obrony w wymiarze materialnym. Ustawodawca ograniczając możliwość udostępnienia akt postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszom SKW, SWW, CBA, czy Policji, nie uzasadnił w racjonalny sposób kryterium takiego zróżnicowania, czym naruszył konstytucyjną zasadę równości.

Zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki¹¹⁸³. Pozostawienie rzecznikowi dyscyplinarnemu możliwości decydowania o udostępnieniu obwinionemu akt postępowania dyscyplinarnego ze względu na dobro postępowania dyscyplinarnego stanowi, zdaniem Rzecznika, naruszenie prawa do obrony w wymiarze materialnym, określonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

b) Przeprowadzanie przez Policję wywiadu środowiskowego oraz doręczanie wezwań na prośbę sądu

Jednym z problemów zgłoszonych Rzecznikowi przez funkcjonariuszy Policji był problem zlecania Policji przez kuratorów przeprowadzania wywiadu środowiskowego. Sądy nakazują przeprowadzenie takiego wywiadu kuratorom, którzy zwracają się z tym samym zleceniem do Policji. W praktyce, wyznaczony funkcjonariusz, najczęściej dzielnicowy, realizuje zlecone kuratorowi przez sąd czynności służbowe. W świetle obowiązujących przepisów kurator może jedynie żądać pomocy Policji w wykonywaniu czynności służbowych, nie może jednak przerzucać swoich obowiązków na Policję.

¹¹⁸⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

¹¹⁸¹ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 710).

¹¹⁸² Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 708).

¹¹⁸³ Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02

Poinformowano również Rzecznika, że funkcjonariusze doręczają wezwania w sytuacji, gdy sąd postanawia zarządzić zatrzymanie oraz przymusowe doprowadzenie świadka (skarżonego) w postępowaniu karnym. Policjanci przedstawili pisma sądów rejonowych zawierające prośbę o doręczenie przez Policję wezwania (również w drodze wywiadu), w przypadku uprzedniego, skutecznego doręczenia za pośrednictwem poczty. Sądy zwracają się również z prośbą o doręczenie wezwania osadzonemu lub osobie tymczasowo aresztowanej. Nadmierne i nie zawsze uzasadnione obciążanie Policji doręczaniem wezwań, sporządzaniem wywiadów środowiskowych, bądź innych czynności o charakterze niepolicyjnym powoduje, że funkcjonariusze nie są w stanie wykonywać swych codziennych, ustawowych zadań, do których należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister poinformował¹¹⁸⁵ Rzecznika, że kuratorzy sądowi nie mają uprawnienia do zarządzania w trybie art. 14 k.k.w. zebrania informacji dotyczących skazanego, innym podmiotom. Ponieważ problem wskazany przez Rzecznika ma charakter ogólnokrajowy, Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji skieruje pismo nadzorcze do prezesów sądów okręgowych, wskazując na niedopuszczalność takich działań. Minister potwierdził również, że sądy często korzystają z doręczania wezwań przez Policję. Wynika to z małej skuteczności innych form doręczeń, która ma wpływ na sprawność postępowania sądowego. Mając na uwadze skalę problemu zwrócono się do prezesów sądów apelacyjnych z prośbą o zasygnalizowanie prezesom podległych im jednostek oraz przewodniczącym wydziałów karnych, potrzeby rozważenia czynności nadzorczych w celu ograniczenia przypadków korzystania z tego trybu doręczeń do sytuacji niezbędnych.

c) Obowiązek funkcjonariuszy Policji przystąpienia do testów sprawności fizycznej

Do Rzecznika zwrócono się ze skargą dotyczącą obowiązku przystąpienia do testów sprawności fizycznej. Skarżący kwestionowali między innymi podstawę prawną decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Instrukcji o przeprowadzaniu testu sprawności fizycznej dla policjantów¹¹⁸⁶. Pojawiły się wątpliwości, czy powyższa

¹¹⁸⁴ RPO-602060-IX/08 z 11 lutego 2009 r.

¹¹⁸⁵ Pismo z 24 lutego 2009 r.

¹¹⁸⁶ Decyzja nr 155 z 4 kwietnia 2005 r. (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 55 z późn. zm.).

decyzja znajduje oparcie w obowiązujących przepisach, bowiem zdaniem Rzecznika art. 25 ust. 1 ustawy o Policji nie upoważnia Komendanta Głównego Policji do nakładania na funkcjonariuszy Policji dodatkowego obowiązku przystąpienia do testu sprawności fizycznej. Obowiązek utrzymywania sprawności fizycznej zapewniającej należyte wykonywanie zadań służbowych nie został również określony w ustawie o Policji. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu odpowiedniej nowelizacji ustawy o Policji.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁸⁸ Rzecznika, że obowiązujące przepisy prawa pozwalają na przeprowadzanie testów sprawności fizycznej dla policjantów. Niemniej do rozważenia w przyszłości pozostawia się kwestię doprecyzowania przepisów ustawowych w tym zakresie.

d) Nagradzanie funkcjonariuszy Policji przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego

Wątpliwości Rzecznika wzbudził opisany w artykule prasowym¹¹⁸⁹ sposób nagradzania funkcjonariuszy Policji przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wręczanie policjantom nagród w postaci kopert z pieniędzmi. Z art. 13 ust. 4a ustawy o Policji wynika bowiem, że środki finansowe objęte porozumieniem zawartym między organem wykonawczym powiatu lub gminy a właściwym komendantem Policji są przekazywane dla Policji z przeznaczeniem na nagrody, a nie dla poszczególnych funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁹⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister wskazał¹¹⁹¹, że środki finansowe uzyskane przez Policję od samorządów gminnych na podstawie umów i porozumień zawartych przez komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji są przychodami wojewódzkich funduszy działających w ramach państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Wsparcia Policji. Wobec tego, przekazywanie środków finansowych przez samorządy, z przeznaczeniem na powyżej wymienione cele, w tym nagrody za osiągnięcia w służbie, powinno odbywać się poprzez Fundusz Wsparcia Policji, a nie bezpośrednio nagradzanie Policjantów. Jednocześnie poinformował, że do Komendanta Głównego Policji

¹¹⁸⁷ RPO-598680-IX/08 z 27 marca 2009 r.

¹¹⁸⁸ Pismo z 28 kwietnia 2009 r.

¹¹⁸⁹ „Rzeczpospolita” z 9 marca 2009 r., *Niebezpieczne związki policji z władzą*.

¹¹⁹⁰ RPO-611692-IX/09 z 20 marca 2009 r.

¹¹⁹¹ Pismo z 27 kwietnia 2009 r.

zostało wystosowane pismo z prośbą o przeprowadzenie kontroli porozumień zawartych pomiędzy komendantami powiatowymi (miejskimi, rejonowymi) Policji a jednostkami samorządowymi, pod względem ich zgodności z prawem.

e) Ubezpieczenie funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych

Na podstawie artykułu prasowego¹¹⁹² Rzecznik podjął sprawę ubezpieczenia funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych. Z treści wskazanej publikacji wynikało, iż funkcjonariusze BOA objęci są dobrowolnym, standardowym ubezpieczeniem wynegocjowanym przez Komendę Główną Policji z Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło wyłączenie w ramach polisy zdarzeń nadzwyczajnych, obejmujących istotę działalności powołanego Biura. Jednym z podstawowych zadań BOA jest prowadzenie działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałaniu zdarzeniom o tym charakterze. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁹³ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zbadanie problemu podniesionego w artykule prasowym.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁹⁴ Rzecznika, że Policjanci Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP objęci są dobrowolnym ubezpieczeniem w PZU Życie S.A. Komenda Główna Policji nie była negocjatorem Programu Ubezpieczeniowego „Policja 2008”. W rozmowach z PZU Życie S.A. uczestniczyli przedstawiciele związków zawodowych policjantów i pracowników Policji.

f) Przyznawanie pomocy finansowej z funduszu socjalnego emerytów i rencistów Policji

Na tle sprawy indywidualnej, wątpliwości Rzecznika wzbudziła podstawa prawna decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim, dotyczących zasad i kryteriów przyznawania pomocy finansowej z funduszu socjalnego dla osób uprawnionych do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego i członków ich rodzin w garnizonie lubuskim. Jako podstawę prawną ich wydania, Dyrektor Biura Prawnego KGP wskazał § 6 zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji pomocy prawnej i informacji prawnej¹¹⁹⁵ oraz § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie

¹¹⁹² „Dziennik” z 9 kwietnia 2009 r., *Antyterroryści bez ubezpieczenia*.

¹¹⁹³ RPO-614729-IX/ 09 z 27 kwietnia 2009 r.

¹¹⁹⁴ Pismo z 13 maja 2009 r.

¹¹⁹⁵ Zarządzenie nr 1144 z 2 listopada 2004 r.

funduszu socjalnego emerytów i rencistów Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin¹¹⁹⁶. Rozporządzenie nie zawiera jednak upoważnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji do określenia zasad i kryteriów przyznawania pomocy finansowej z funduszu socjalnego. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Zakres podmiotowy „decyzji” komendantów wojewódzkich Policji nie może dotyczyć podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt, a takimi są uprawnieni do pomocy socjalnej w świetle rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie funduszu socjalnego emerytów i rencistów Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin. W tym kontekście decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim naruszają art. 93 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na fakt, iż omawiany problem dotyczy prawdopodobnie wszystkich garnizonów Policji w kraju, Rzecznik zwrócił się¹¹⁹⁷ do Ministra SWiA z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

g) Odszkodowania przysługujące w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz kwestionujący zamieszczenie w ustawie o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji¹¹⁹⁸, progu ograniczenia procentowego trwałego uszczerbku na zdrowiu powstałego wskutek choroby określonej w wykazie chorób, z tytułu których przysługują odszkodowania, uwzględniające ich związek z pełnioną służbą. Problem ten Rzecznik przedstawił¹¹⁹⁹ w 2006 r. Ministrowi Sprawiedliwości, który poinformował wówczas, iż rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, w zakresie progu ograniczenia procentowego trwałego uszczerbku na zdrowiu, dla funkcjonariuszy objętych tą ustawą - nie jest właściwe. Również w ocenie Rzecznika przedstawione rozwiązanie jest niesprawiedliwe i może naruszać konstytucyjną zasadę równości. Z informacji uzyskanej od Ministra Sprawiedliwości wynikało, że były prowadzone prace legislacyjne nad projektem nowej ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, przygotowanym przez Ministerstwo Spraw

¹¹⁹⁶ Rozporządzenia z 9 września 2004 r. (Dz.U. Nr 208 poz. 2124 z późn. zm.).

¹¹⁹⁷ RPO-588153-IX/08 z 3 lipca 2009 r.

¹¹⁹⁸ Ustawa z 16 grudnia 1972 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 345 z późn. zm.).

¹¹⁹⁹ Informacja RPO za 2006 r., str. 344-345.

Wewnętrznych i Administracji. Niestety oczekiwane zmiany nie zostały wprowadzone. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie i poinformowanie o stanie prac nad projektem nowej ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁰¹ Rzecznika, że projekt założeń do projektu omawianej ustawy zakłada, że prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku lub choroby pozostających w związku z pełnioną służbą przysługiwać będzie za każdy procent orzeczonego uszczerbku na zdrowiu. Zaproponowane rozwiązania mają na celu przyznanie funkcjonariuszom i członkom ich rodzin uprawnień tożsamyh z tymi, które przewidziane są w przepisach obowiązujących dla pracowników oraz żołnierzy znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Projekt założeń został zgłoszony do Planu Pracy Rady Ministrów na IV kwartał 2009 roku.

h) Brak w ustawie o Policji dopuszczalności drogi odwoławczej od przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej

Do Rzecznika zwrócili funkcjonariusze Policji, z którymi przeprowadzono rozmowy dyscyplinujące. W wyniku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, iż popełnili oni przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi. Skarżący nie uważają iż ich postępowanie wypełniło znamiona przewinienia dyscyplinarnego. Ustawa o Policji nie przewiduje jednak możliwości odwołania się od środka dyscyplinarnego, jakim jest notatka z rozmowy dyscyplinującej. Odmienne rozwiązanie zawiera np. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej. Wydaje się, iż prawidłowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do ustawy o Policji (a także ustawy o Straży Granicznej) dopuszczalności drogi odwoławczej od przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej. W przypadku zatem wniesienia sprzeciwu bądź odwołania przez funkcjonariusza, ewentualne zarzuty popełnienia przewinienia mniejszej wagi weryfikowane byłyby w drodze postępowania dyscyplinarnego, realizowanego na ogólnych zasadach. Jednocześnie - w ocenie Rzecznika - należy rozważyć stworzenie jednej pragmatyki dyscyplinarnej, obejmującej funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Aktualnie każda służba posiada własne i autonomiczne zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Rzecznik

¹²⁰⁰ RPO-539767-IX/06 z 11 sierpnia 2009 r.

¹²⁰¹ Pismo z 19 września 2009 r.

zwrócił się¹²⁰² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Minister poinformował¹²⁰³, że przytoczone w wystąpieniu argumenty wskazują na konieczność podjęcia działań mających na celu zrównanie, co do zasady, sytuacji prawnej funkcjonariuszy różnych służb w przypadku popełnienia przewinienia mniejszej wagi. Z uwagi jednak na istniejącą specyfikę poszczególnych pragmatyk służbowych, właściwszym wydaje się dokonanie stopniowego procesu ujednolicenia rozwiązań zawartych w poszczególnych ustawach regulujących działanie służb mundurowych z zachowaniem specyfiki poszczególnych formacji. W związku z powyższym, w Ministerstwie podjęte zostaną prace nad zmianami poszczególnych pragmatyk służbowych w zakresie stosowania procedury dyscyplinarnej w przypadku popełnienia przewinienia mniejszej wagi.

i) Zasady przyznawania zwrotu kosztów dojazdu

W 2009 r. Rzecznik powrócił do sprawy, w której zwracał się¹²⁰⁴ już w 2007 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, poprzez dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej. Rzecznik podkreślił, iż brak ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego oraz samego rozporządzenia powoduje sytuację, w której komendanci wojewódzcy Policji próbując wykonać dyspozycję wynikającą z treści art. 93 ustawy o Policji w różny sposób i w dowolnej formie kształtują zasady zwrotu kosztów dojazdu. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się¹²⁰⁵ do Ministra SWiA z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany omawianego przepisu.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁰⁶ Rzecznika, iż aktualnie prowadzone są uzgodnienia międzyresortowe nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. Zawarta w przedmiotowym projekcie zmiana art. 93 ustawy o Policji, przewidująca między innymi wprowadzenie w ust. 4

¹²⁰² RPO-622504-IX/09 z 3 września 2009 r.

¹²⁰³ Pismo z 5 października 2009 r.

¹²⁰⁴ Informacja RPO za 2007 r., str. 446.

¹²⁰⁵ RPO-611295-IX/09 z 11 września 2009 r.

¹²⁰⁶ Pismo z 13 października 2009 r.

upoważnienia dla Ministra SWiA do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków przyznawania i wypłaty omawianych świadczeń, jest realizacją zawartego postulatu w wystąpieniu Rzecznika.

j) Nieterminowe wypłacanie funkcjonariuszom Policji dodatkowych świadczeń pieniężnych

Do Rzecznika zwrócili się funkcjonariusze Policji w sprawie nieterminowych wypłat należnych świadczeń, w szczególności: dopłaty do wypoczynku, równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, zwrotu kosztów dojazdu, równoważnika za posiłki profilaktyczne oraz za przysługujące raz w roku przejazdy. Zdaniem Rzecznika niewypłacanie funkcjonariuszom Policji dodatkowych świadczeń w terminie stanowi niebezpieczny precedens. Policjanci pełnią swoją służbę w interesie państwa i obywateli zapewniając bezpieczeństwo i porządek prawny społeczeństwu. Jednak oni sami ani ich rodziny nie mogą od państwa oczekiwać należnych im z mocy ustawy świadczeń. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie, czy zaległe świadczenia wypłacane są policjantom wraz z odsetkami za zwłokę.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁰⁸ Rzecznika, że terminowe zaspokojenie wszystkich roszczeń finansowych Policjantów, w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych kraju i Policji, nie jest możliwe. Niemniej jednak kierownictwo Ministerstwa oraz Policji czyniło i nadal będzie czynić starania, aby w możliwie najwyższym stopniu zabezpieczyć i uruchamiać środki na wypłatę świadczeń. Dowodem powyższego jest uzyskanie dodatkowych środków przyznanych decyzją Ministra Finansów z dnia 6 października 2009 r. w ramach rezerwy budżetowej. Czynione są starania o uruchomienie dodatkowych środków finansowych celem całkowitej spłaty zobowiązań wobec policjantów w 2009 roku. Priorytetem jest, aby na koniec 2009 r. wszystkie świadczenia przysługujące w tym roku Policjantom były im wypłacone w pełnej wysokości.

k) Nieprawidłowości w zakresie należytego wyposażenia Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji

Pod koniec 2009 r. przeprowadzono kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy m.in. Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji (SPAP) - Komend Wojewódzkich Policji w Krakowie i Katowicach. W trakcie wizytacji ujawniono nieprawidłowości w

¹²⁰⁷ RPO-628272-IX/09 z 13 października 2009 r.

¹²⁰⁸ Pismo z 30 października 2009 r.

zakresie należytego wyposażenia SPAP. Zespół Minersko-Pirotechniczny SPAP w Krakowie dysponuje mobilnym rentgenem z lat dziewięćdziesiątych, obecnie już przestarzałym. Praktycznie każda interwencja minersko-pirotechniczna związana z likwidacją zagrożenia bombowego rozpoczyna się próbą rozpoznania neutralizowanego przedmiotu przy pomocy urządzenia rentgenowskiego. Brak takiej możliwości spowoduje konieczność niszczenia przedmiotów bez ich rozpoznania. Prowadzić to będzie do zacierania śladów istotnych w identyfikacji przestępcy, uszkodzeń lub zniszczeń robotów pirotechnicznych podczas prób podjęcia i przemieszczenia przedmiotu i w końcu do bezpośredniego zagrożenia życia pirotechnika przygotowującego przedmiot do zdalnego przemieszczenia. W związku z powyższym Rzecznik wystąpił¹²⁰⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu oraz przedstawienie stosownych informacji w tej sprawie. Minister dzieląc wątpliwości Rzecznika poinformował, iż została podjęta decyzja o doposażeniu komórek w tego typu urządzenia. Zakup 5 kompletów aparatów do prześwietlania promieniami RTG planowany jest w ramach środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację zadań w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa, w tym zabezpieczenia pirotechnicznego w trakcie imprez związanych z polską Prezydencją w Radzie Unii Europejskiej oraz z organizacją EURO 2012.

3. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a) Postępowanie kwalifikacyjne do Służby Więziennej

Na podstawie spraw dotyczących odmowy przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej pojawiły się wątpliwości co do konstytucyjności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej¹²¹⁰. Przepis § 7 tego rozporządzenia pozwala odmówić poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu z innych przyczyn, nie wymieniając ich (poza przyczyną jaką jest brak uzasadnienia w potrzebach kadrowych w Służbie Więziennej). Pozwala to w istocie na niczym nieskrępowane odmawianie poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 60 Konstytucji tj. prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Wątpliwości konstytucyjne budzi także sama treść upoważnienia do

¹²⁰⁹ RPO-630292-IX/09 z 28 października 2009 r.

¹²¹⁰ Rozporządzenie z 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 131).

wydania rozporządzenia. Art. 24 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej¹²¹¹ wskazuje, że Minister Sprawiedliwości określa (w drodze rozporządzenia) szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej. Upoważnienie nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera wytycznych, tym samym jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się¹²¹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wyrażenie stanowiska w zakresie konstytucyjności kwestionowanych norm prawnych.

Minister uznał¹²¹³ zarzut niezgodności art. 24 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej i poinformował, że w przygotowywanym projekcie nowej ustawy o Służbie Więziennej (będącej na etapie prac Komitetu Rady Ministrów) art. 38 ust. 5 projektu zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej.

b) Niewliczanie funkcjonariuszom Służby Więziennej do wysokości nagrody rocznej okresu urlopu okolicznościowego udzielonego w związku z honorowym oddaniem krwi

Rzecznikowi zgłoszono problem niewliczania funkcjonariuszom Służby Więziennej do wysokości nagrody rocznej (tzw. „trzynastki”) okresu urlopu okolicznościowego udzielonego w związku z honorowym oddaniem krwi. Po analizie spraw Rzecznik uznał, że obowiązujące w Służbie Więziennej przepisy w zakresie honorowego krwiodawstwa nie są dostosowane do ustawy o publicznej służbie krwi¹²¹⁴ oraz istniejących potrzeb społecznych i medycznych. Potrzeby w zakresie krwiodawstwa uzasadniają wprowadzanie rozwiązań prawnych ułatwiających oddawanie honorowo krwi bez ponoszenia z tego tytułu negatywnych skutków prawnych w postaci utraty części uposażenia. Tego typu restrykcyjnych przepisów nie ma w innych służbach mundurowych. Obowiązujące w przedstawionym zakresie przepisy mogą być także niezgodne z określoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości i zakazem dyskryminacji. Rzecznik zwrócił się¹²¹⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu zmianę przepisów, tak aby umożliwić wliczanie do wysokości nagrody rocznej usprawiedliwionej nieobecności w służbie funkcjonariuszy Służby Więziennej oddających honorowo krew.

¹²¹¹ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.).

¹²¹² RPO-595372-IX/08 z 12 stycznia 2009 r.

¹²¹³ Pismo z 3 marca 2009 r.

¹²¹⁴ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 681 z późn. zm.).

¹²¹⁵ RPO-610988-IX/09 z 28 maja 2009 r.

Minister podzielił¹²¹⁶ stanowisko Rzecznika w przedmiotowej sprawie. W dniu 27 maja 2009 r. do Sejmu RP przesłany został projekt nowej ustawy o Służbie Więziennej. Zgodnie z art. 151 projektowanej ustawy, w sprawach nieuregulowanych, a dotyczących udzielania zwolnień od zajęć służbowych oraz usprawiedliwiania nieobecności w służbie, odsyła się do przepisów wydanych na podstawie art. 298² Kodeksu pracy. Przepisem tym jest rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania pracownikom zwolnień od pracy¹²¹⁷. Z kolei w art. 196 projektowanej ustawy o Służbie Więziennej nie przewiduje się obniżania nagrody rocznej z tytułu nieobecności funkcjonariusza w służbie w celu honorowego oddania krwi.

c) Trudności związane z korzystaniem z uspołecznionej opieki lekarskiej osób pobierających renty rodzinne z Biura Emerytalnego Służby Więziennej

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Koła Terenowego Krajowego Związku Emerytów i Rencistów Służby Więziennej. Jego zdaniem, osoby pobierające renty rodzinne z Biura Emerytalnego Służby Więziennej mają utrudniony dostęp do korzystania z opieki lekarskiej, gdyż nie posiadają odpowiedniej legitymacji ubezpieczeniowej. Niektórzy z nich, pobierający świadczenia za pośrednictwem banków, nie posiadają żadnego dokumentu uprawniającego do korzystania z opieki lekarskiej, gdyż wyciąg bankowy nie potwierdza opłacania składki zdrowotnej. Wnioskodawca uzyskał zapewnienia od Dyrektora Biura Emerytalnego, że wystąpił on z wnioskiem o zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz uprawnionych członków ich rodzin¹²¹⁸, w zakresie wydawania legitymacji osobom pobierającym renty rodzinne. Następnie uzyskał odpowiedź od Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, iż projekt rozporządzenia nie uzyskał akceptacji Ministerstwa Sprawiedliwości z uwagi na brak upoważnienia ustawowego. W związku z powyższym podjęto kolejne kroki w kierunku ujęcia w „Planie Prac Legislacyjnych” Centralnego Zarządu Służby Więziennej na 2009 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin. Ma to pozwolić na przygotowanie odpowiedniej nowelizacji w/w ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, złożone obietnice nie są

¹²¹⁶ Pismo z 17 czerwca 2009 r.

¹²¹⁷ Rozporządzenie z 15 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 281 z późn. zm.).

¹²¹⁸ Rozporządzenie z 30 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 241).

realizowane. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się¹²¹⁹ do dyrektora generalnego Służby Więziennej z prośbą o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹²²⁰ Rzecznika, że podjęto działania, które zmierzają do nowelizacji obowiązujących przepisów w kierunku wydawania osobom zainteresowanym stosownych legitymacji. Projekt dotyczący zmian w obowiązujących przepisach został przekazany do Departamentu Legislacyjno - Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto Biuro Emerytalne Służby Więziennej bezzwłocznie wydaje osobom zainteresowanym na ich wniosek zaświadczenia potwierdzające uprawnienie do świadczeń opieki zdrowotnej, które są honorowane przez placówki służby zdrowia.

4. Ochrona praw funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

a) Przyznawanie funkcjonariuszom ABW nagród rocznych

Do Rzecznika zwrócono się w sprawie niezgodności przepisu § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg¹²²¹ z art. 2 i 32 Konstytucji.

We wniosku zwrócono uwagę, że przyznawanie nagrody rocznej funkcjonariuszowi ABW za służbę w okresie roku kalendarzowego w wysokości 50% jednomiesięcznego wynagrodzenia jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, ponieważ przedstawiciele innych służb mundurowych o zbliżonym relevantnym charakterze służby posiadają prawo do nagrody w wysokości 100% jednomiesięcznego uposażenia. Z nieznanych Rzecznikowi powodów powyższe rozporządzenie nie zostało dostosowane do zasady równości określonej w Konstytucji, zwłaszcza, że poprzednie rozporządzenie z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Wywiadu nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg zostało dostosowane do uwag zgłaszanych przez Rzecznika Prezesowi Rady Ministrów¹²²². Rzecznik zwrócił się¹²²³ do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z prośbą o wskazanie przyczyn, które spowodowały, że dotychczas nie nastąpiła zmiana przepisów w opisanym zakresie.

¹²¹⁹ RPO-609477-IX/09 z 29 czerwca 2009 r.

¹²²⁰ Pismo z 14 lipca 2009 r.

¹²²¹ Rozporządzenie z 4 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 143, poz. 1034).

¹²²² Informacja RPO za 2002 r., str. 237.

¹²²³ RPO-627939-IX/09 z 5 listopada 2009 r.

W odpowiedzi poinformowano¹²²⁴ Rzecznika, że kierownictwo ABW nie dostrzega konieczności nowelizacji przepisów omawianego rozporządzenia w sugerowanym przez Rzecznika kierunku.

C. Kwalifikacja wojskowa

1. Poddawanie osób niepełnosprawnych badaniom lekarskim w celu określenia ich zdolności do czynnej służby wojskowej

W portalu internetowym TVN 24.pl został opublikowany artykuł¹²²⁵ podnoszący problem praktyki prowadzenia badań lekarskich w celu określenia zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej, przez powiatowe komisje lekarskie. Z treści artykułu wynikało, że członkowie komisji domagali się osobistego stawiennictwa niepełnosprawnego (osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim, cierpiącej na porażenie mózgowie), mimo iż jego matka przedstawiła członkom komisji dokumenty potwierdzające chorobę syna – orzeczenie o niepełnosprawności oraz sądowe orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu.

Biorąc pod uwagę dobro osób niepełnosprawnych i ich prawo do ograniczenia obowiązku poddawania się uciążliwym dla nich i ich rodzin badaniom lekarskim, Rzecznik zwrócił się¹²²⁶ do Podsekretarza Stanu w MSWiA o spowodowanie poinformowania członków powiatowych komisji lekarskich, powołanych w celu orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej, o możliwości stosowania w procesie kwalifikacyjnym art. 26 ust. 1c ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹²²⁷. Przepis ten dopuszcza możliwość, w określonych w nim przypadkach, nie poddawania badaniom lekarskim wezwanych osób, jeśli przedstawia komisji wypis z treści orzeczenia stwierdzającego tę niezdolność lub niepełnosprawność, na podstawie którego można określić zdolność tych osób do czynnej służby wojskowej. Stosowanie tego przepisu wyeliminuje konieczność często nieuzasadnionego poddawania osób niepełnosprawnych badaniom lekarskim. Zapewni również ochronę godności tych osób, co jest obowiązkiem władz publicznych wynikającym z art. 30 Konstytucji.

¹²²⁴ Pismo z 26 listopada 2009 r.

¹²²⁵ Portal internetowy TVN 24.pl z 6 maja 2009 r., *Z porażeniem do wojska*.

¹²²⁶ RPO-617793-IX/09 z 15 maja 2009 r.

¹²²⁷ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

W odpowiedzi podzielono opinię Rzecznika i poinformowano¹²²⁸, że w dniu 22 maja 2009 r., zawiadomiono wojewodów o potrzebie przekazania wszystkim powiatowym i wojewódzkim komisjom lekarskim informacji o konieczności stosowania się przez te organy do postanowień art. 26 ust. 1c ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zasadność umieszczania, w orzeczeniach wydawanych przez wojskowe komisje lekarskie, zapisu kwalifikującego wzrost powyżej 185 cm jako chorobę lub ułomność

Do Rzecznika zgłoszono problem dotyczący zarówno tytułu, jak i treści załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach¹²²⁹, będącego wykazem chorób i ułomności stanowiących podstawę oceny zdolności fizycznej i psychicznej do czynnej służby wojskowej oraz do pełnienia takiej służby poza granicami państwa. Zawarte w § 1 pkt 1 tego załącznika określenie wzrostu powyżej 185 cm przy proporcjonalnej budowie ciała jako choroby lub ułomności jest, zdaniem skarżących, sprzeczne z art. 51 ust. 4 Konstytucji (prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą). Rzecznik zwrócił się¹²³⁰ do Ministra Obrony Narodowej o zbadanie przedstawionego problemu.

Minister poinformował¹²³¹ Rzecznika, że umieszczenie w orzeczeniu powiatowej komisji lekarskiej informacji będącej przedmiotem skargi jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Zasadność umieszczania w orzeczeniach powiatowych komisji lekarskich zapisów odnośnie wzrostu powyżej 185 cm, jak i poniżej 160 cm podyktowana jest konkretnymi potrzebami wynikającymi z konieczności posiadania przez organy kadrowe MON wiedzy w tym zakresie ponieważ warunkuje ona kierowanie poborowych do jednostek wojskowych na konkretne stanowiska służbowe. Jednocześnie Minister poinformował, że sformułowania zawarte w tytule jak i treści załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej będzie przedmiotem rozważań przy nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia.

¹²²⁸ Pismo z 22 czerwca 2009 r.

¹²²⁹ Rozporządzenie z 25 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1595 z późn. zm.).

¹²³⁰ RPO-588757-IX/08 z 20 maja 2009 r.

¹²³¹ Pismo z 7 lipca 2009 r.

D. System emerytalny służb mundurowych

1. Niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin

Rzecznik wniósł¹²³² do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹²³³ z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały skargi kwestionujące niektóre rozwiązania dotyczące podwyższania emerytur wojskowych, przyjęte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych¹²³⁴. Skarżący wskazywali, że ich zdaniem poszczególne przepisy powyższego rozporządzenia nie znajdują wyraźnego umocowania w ustawie. Analizując skargi Rzecznik uznał, iż są one przede wszystkim następstwem tego, że zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. W art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zostały określone warunki podwyższania emerytury, zaś ich uszczegółowienie powinno nastąpić w rozporządzeniu wydawanym przez Radę Ministrów. Jednakże ustawodawca nie wskazał Radzie Ministrów wytycznych, czyli kryteriów, którymi powinna się ona kierować normując szczegółowo materię ujętą w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, co narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Taki kształt upoważnienia ustawowego powoduje, iż w istocie w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie dysponuje dużą dozą dowolności w regulowaniu warunków podwyższania emerytury. Tymczasem, w przypadku gdy przekazywana do uregulowania w rozporządzeniu materia dotyczy sytuacji prawnej obywateli, wytyczne zawarte w ustawie muszą być szczegółowe.

W razie uwzględnienia wniosku, Rzecznik wniósł również o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego na okres dwunastu miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby bowiem uniemożliwić w ogóle podwyższanie emerytur wojskowych z uwagi na brak w tym zakresie stosownych regulacji. Natomiast okres dwunastu miesięcy powinien być okresem wystarczającym do wprowadzenia przez ustawodawcę stosownych

¹²³² RPO-606469-IX/09 z 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 15/09.

¹²³³ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.).

¹²³⁴ Rozporządzenie z 27 lutego 1995 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 110 z późn. zm.).

zmian w treści upoważnienia ustawowego z uwzględnieniem standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także powinien pozwolić na wydanie aktu wykonawczego na podstawie nowego upoważnienia.

2. Konieczność szybkiego wdrożenia zmian w systemie emerytalnym służb mundurowych

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawowymi¹²³⁵ emerytura przysługuje policjantowi (żołnierzowi, funkcjonariuszowi) zwolnionemu z zawodowej służby, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby. Zatem jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury przez żołnierza zawodowego i funkcjonariusza służb mundurowych jest 15-letnia wysługa lat w służbie oraz zwolnienie ze służby, natomiast żadnego znaczenia nie ma wiek uprawnionego. W rezultacie uprawnienia emerytalne nabywają osoby w relatywnie młodym wieku, które z reguły kontynuują działalność zarobkową przy zachowaniu prawa do wypłaty co najmniej połowy świadczenia.

Aktualne i prognozowane warunki demograficzne i gospodarcze spowodowały konieczność zreformowania systemu emerytalnego w Polsce, w szczególności poprzez podniesienie wieku emerytalnego i ewolucyjną likwidację uprawnień do wcześniejszej emerytury. Założenie to zostało zrealizowane jedynie w odniesieniu do powszechnego (pracowniczego) systemu, obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. W dalszym ciągu obowiązują w systemie ubezpieczeń społecznych odrębne systemy emerytalne górników, rolników i służb mundurowych, zawierające rozwiązania niedostosowane do uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

System ubezpieczeń społecznych powinien mieć w zasadzie powszechny i jednolity charakter. Z tych względów regulacja uzależniająca nabycie prawa do emerytury przez funkcjonariuszy służb mundurowych jedynie od spełnienia warunku wysługi (15 lat w służbie) może nasuwać wątpliwości konstytucyjne. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹²³⁶ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii przewidywanych zmian systemu emerytalnego służb mundurowych oraz terminu ich wdrożenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

1235 Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 68 z późn. zm.).

1236 RPO-584481-III/08 z 11 września 2009 r.

poinformował¹²³⁷, iż Ministerstwo zaproponowało zwiększenie liczby lat niezbędnych do nabycia świadczenia emerytalnego w zamian za stworzenie takich warunków, które będą motywowały do dłuższej służby i będą korzystne dla samych funkcjonariuszy. Reforma ma dać możliwość wyboru między dwoma systemami i nie odbierać praw nabytych. Zakłada się, że nowy system emerytalny będzie obowiązywać od dnia 1 stycznia 2011 r. i obejmie żołnierzy przystępujących do służby od dnia 1 stycznia 2011 r., nie wcześniej jednak niż po zakończeniu procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych. Wobec żołnierzy pozostających w służbie przed tą datą będą obowiązywały obecne regulacje.

W dniu 1 lutego 2010 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że art. 12 i art. 12a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

E. Inne zagadnienia

1. Przyjmowanie do służby w formacjach mundurowych osób posiadających podwójne obywatelstwo

Do Rzecznika zwracali się kandydaci na funkcjonariuszy formacji mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nie przyjmowania ich do służby ze względu na fakt posiadania podwójnego obywatelstwa. Od kilku lat Rzecznik prowadzi¹²³⁸ z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji korespondencję w tej sprawie. Z uzyskanych odpowiedzi wynikało, iż zostaną wprowadzone w ustawie o Policji oraz ustawie o Biurze Ochrony Rządu¹²³⁹ odpowiednie zmiany poprzez wskazanie, że służbę w tych formacjach będą mogły pełnić osoby posiadające wyłącznie obywatelstwo polskie. Obietnice te nie zostały zrealizowane. Dlatego też po raz kolejny Rzecznik zwrócił się¹²⁴⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i

¹²³⁷ Pismo z 19 października 2009 r.

¹²³⁸ Informacja RPO za 2006 r., str. 344, Informacja RPO za 2008 r., str. 441.

¹²³⁹ Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm.).

¹²⁴⁰ RPO-515109-IX/08 z 9 lutego 2009 r.

Administracji z prośbą o przedstawienie informacji o stanie prac legislacyjnych prowadzonych nad projektami ustaw i przewidywanym terminie wejścia ich w życie.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁴¹ Rzecznika, że w Ministerstwie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (w tym ustawy o Biurze Ochrony Rządu). W ramach prowadzonych prac nowelizacyjnych rozważana jest m.in. kwestia poruszona przez Rzecznika. Zdaniem Ministerstwa zasadne jest, aby osoby mające obywatelstwo innych krajów mogły służyć w Policji. Natomiast z uwagi na charakter zadań Biura Ochrony Rządu wydaje się, że w tej formacji powinny służyć wyłącznie osoby mające obywatelstwo polskie.

2. Nieprawidłowości w systemie wynagradzania pracowników wojska

Pracownicy wojska składali do Rzecznika skargi na nieprawidłowości w funkcjonującym systemie ich wynagradzania oraz wysokość otrzymywanych wynagrodzeń. Przedstawiciele NSZZ Pracowników Wojska podkreślając wady systemu wynagradzania pracowników wojska, ustalonego - w ich ocenie - w sposób wyraźnie preferencyjny dla stanowisk cywilnych twierdzą, że w jednostkach wojskowych oraz terenowej administracji wojskowej, pracownicy na analogicznych stanowiskach, otrzymują wynagrodzenia średnio w wysokości 1300 zł netto. Podkreślają także, iż osoby zatrudnione na tych stanowiskach często wykonują szereg zleconych czynności, niewchodzących w zakres ich obowiązków, a wysiłek ten nie jest nawet w niewielkim stopniu gratyfikowany w formie finansowej. Ponadto skutki znacznego ograniczenia budżetu MON, mimo zapewnień kierownictwa resortu, iż nie wpłyną one na wysokość wydatków osobowych, spowodują znaczne ograniczenie planowanych podwyżek wynagrodzenia i kolejne pogorszenie kondycji finansowej pracowników i ich rodzin. Rzecznik zwrócił się¹²⁴² do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował¹²⁴³ Rzecznika, że pracownicy resortu obrony narodowej nie stanowią jednej grupy zawodowej objętej wspólną pragmatyką służbową. Reprezentują prawie wszystkie grupy zawodowe występujące w państwie i głównie z tego powodu nie ma możliwości objęcia ich jednolitym systemem wynagradzania. Kierownictwo resortu dostrzega potrzebę ujednolicenia systemu wynagradzania wszystkich pracowników wojska, dlatego

¹²⁴¹ Pismo z 19 marca 2009 r.

¹²⁴² RPO-617743-IX/09 z 28 maja 2009 r.

¹²⁴³ Pismo z 7 lipca 2009 r.

też Minister Obrony Narodowej wydał decyzję w zakresie wartościowania stanowisk pracy pracowników wojska. Obecnie trwają prace nad programem pilotażowym mającym na celu wypracowanie koncepcji wartościowania wszystkich stanowisk pracy pracowników wojska w resorcie obrony narodowej. Konsekwencją prac będzie określenie wartości i hierarchii stanowisk oraz ustalenie nowego taryfikatora płac.

26. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

Art. 56. 1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Art. 35. 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Konstytucja RP

1. Leczenie i finansowanie świadczeń medycznych udzielanych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu

W związku z pojawiającymi się sygnałami medialnymi¹²⁴⁴, Rzecznik podjął problem leczenia i finansowania świadczeń medycznych udzielonych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu. Z wyjaśnień udzielonych przez Ministra Spraw Zagranicznych wynika, że nie ma możliwości uregulowania opisanego problemu w ramach dwustronnych umów międzynarodowych. W opinii Ministra Zdrowia, pomoc medyczna ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia, udzielana cudzoziemcom bezprawnie przebywającym na terytorium Polski, powinna być traktowana jako pomoc o charakterze humanitarnym. Dlatego najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się zagwarantowanie podmiotom udzielającym omawianych świadczeń zdrowotnych zwrotu kosztów tych świadczeń, przez władze samorządowe, w ramach szeroko pojętej pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się¹²⁴⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

¹²⁴⁴ „Gazeta Wyborcza” z 4 listopada 2008 r., *Nielegalni imigranci, pacjenci niczyi*.

¹²⁴⁵ RPO-602341-X/08 z 13 stycznia 2009 r.

Minister poparł¹²⁴⁶ stanowisko Ministra Zdrowia, iż pomoc medyczna ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia, udzielana cudzoziemcom bezprawnie przebywającym na terytorium Polski, powinna być traktowana jako pomoc o charakterze humanitarnym. Niemniej jednak kwestie finansowania pomocy medycznej nie leżą w zakresie kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Nie można też udzielać świadczeń medycznych traktowanych jako świadczenia z pomocy społecznej, gdyż wskazane osoby nie są uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej.

2. Edukacja dzieci pochodzących z Czeczenii, przebywających na terytorium Polski w związku z ubieganiem się przez ich rodziny o status uchodźcy

Na podstawie publikacji prasowych¹²⁴⁷ Rzecznik podjął do prowadzenia problem edukacji dzieci pochodzących z Czeczenii, przebywających na terytorium Polski w związku z ubieganiem się przez ich rodziny o ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy. Dzieci te objęte zostały obowiązkiem szkolnym i realizują ten obowiązek w polskich szkołach publicznych. W omawianych artykułach zwrócono uwagę na trudności w realizacji nauki, wynikające z braku wystarczającej znajomości języka rosyjskiego przez nauczycieli oraz języka polskiego przez uczniów czeczeńskich. Z informacji prasowych wynikało, iż planowane jest podjęcie działań zmierzających do zapewnienia dzieciom narodowości czeczeńskiej rzeczywistego dostępu do nauki w szkołach publicznych. Temu celowi służyć ma powołanie asystentów, którzy dzięki znajomości języka i kultury czeczeńskiej służyć będą pomocą zarówno uczniom, jak i nauczycielom. Rzecznik zwrócił się¹²⁴⁸ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o poinformowanie o działaniach podjętych w celu poprawy dostępu dzieci narodowości czeczeńskiej do nauki, a także o wskazanie, czy przewidywane jest kompleksowe zbadanie warunków i jakości nauczania dzieci narodowości czeczeńskiej w szkołach publicznych.

Minister poinformował¹²⁴⁹, że Urząd do Spraw Cudzoziemców zapewnienia małoletnim dzieciom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową dostęp do szkół publicznych oraz niezbędnych pomocy dydaktycznych, jak również pokrycie kosztów wynikających z nauki w szkole. W wyniku przeprowadzonej w marcu 2009 r. nowelizacji ustawy o systemie

¹²⁴⁶ Pismo z 23 kwietnia 2009 r.

¹²⁴⁷ „Polska” z 24 czerwca 2009 r. *Czeczeńskie getto w polskiej szkole*, „Polska” z 25 czerwca 2009 r. *Ministerstwo zlikwiduje czeczeńskie getta*.

¹²⁴⁸ RPO-622578-X/09 z 1 lipca 2009 r.

¹²⁴⁹ Pismo z 17 lipca 2009 r.

oświaty¹²⁵⁰, zmienione zostały niektóre przepisy dotyczące edukacji uczniów niebędących obywatelami polskimi. Zniesiono odpłatność za naukę uczniów niebędących obywatelami polskimi na poziomie szkół ponadgimnazjalnych. Od 1 stycznia 2010 r. osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu, będą miały prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju ich pochodzenia, zatrudnioną w charakterze asystenta nauczyciela przez dyrektora szkoły. Ponadto wszyscy uczniowie przybywający do Polski z obcego systemu edukacji, którzy nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do pobierania nauki, będą mogli korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę.

3. Problemy osób nie władających językiem polskim w porozumiewaniu się z funkcjonariuszami Policji oraz pracownikami Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Ze skarg kierowanych przez studentów kształcących się na jednej z warszawskich uczelni, Rzecznik powziął wiadomość na temat trudności osób nie władających językiem polskim w porozumiewaniu się z funkcjonariuszami Policji. Skarżący sygnalizowali, że próby złożenia przez nich na Policji zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa często były bezskuteczne lub niezwykle utrudnione z uwagi na nieznamość przez funkcjonariuszy języka angielskiego. Również formularze zgłoszenia zawiadomienia o przestępstwie sformułowane są tylko w języku polskim, przez co osoby nie władające tym językiem nie są w stanie wypełnić ich bez pomocy tłumacza. Tylko w języku polskim obsługiwana jest policyjna linia telefoniczna.

W myśl art. 204 § 1 pkt 2 k.p.k. należy wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania osoby nie władającej językiem polskim. Zgodnie z § 2 tego przepisu, należy również wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przełożenia na język polski pisma sporządzonego w języku obcym lub odwrotnie. Z praktyki wiadomo jednak, iż wezwanie tłumacza nie zawsze jest w danym momencie możliwe. Studenci sygnalizowali również problemy osób nie władających językiem polskim w kontaktach z Urzędem do Spraw Cudzoziemców, wskazując na niewystarczającą liczbę pracowników posługujących się językiem angielskim, konieczność wypełnienia dokumentów występujących tylko w polskiej wersji językowej, czy trudności z odnalezieniem angielskiej wersji strony internetowej. Rzecznik zwrócił się¹²⁵¹ do Komendanta

¹²⁵⁰ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

¹²⁵¹ RPO-625506-I/09 z 31 lipca 2009 r.

Głównego Policji i Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców poinformował¹²⁵², że w celu zapewnienia odpowiedniej jakości pracy, urzędnicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców rekrutowani są spośród osób posługujących się biegle wieloma językami, w tym językiem angielskim. Wszystkie istotne informacje zostały przetłumaczone na języki, którymi najczęściej posługują się zgłaszający do Urzędu, w tym język angielski. Strona internetowa Urzędu opracowana została w trzech wersjach językowych: polskiej, angielskiej i rosyjskiej. W przypadku planowanych rozmów w językach pozaeuropejskich, każdorazowo zatrudniani są tłumacze. Dokumenty sporządzone w tych językach kierowane są do profesjonalnych biur tłumaczeń.

Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił¹²⁵³, że przyjęcie zawiadomienia o przestępstwie lub przesłuchanie w charakterze świadka osoby niewładającej językiem polskim, na każdym etapie postępowania karnego wymaga wezwania tłumacza. W przypadku przyjmowania zawiadomienia o przestępstwie od osoby niewładającej językiem polskim, wręczane jest jej, w języku dla niej zrozumiałym „Pouczenie pokrzywdzonego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach”, a w przypadku podejrzanego niewładającego językiem polskim, otrzymuje on „Pouczenie podejrzanego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach”. Pouczenia stron postępowania w dwunastu językach dostępne są również poprzez stronę internetową Policji. Ponadto poinformowano Rzecznika, że w okresie od 1 czerwca do 30 września 2009 r. można korzystać z bezpłatnej infolinii turystycznej, gdzie odebrane połączenie od obcokrajowca jest przekierowywane do dyżurujących osób, które porozumiewają się w językach obcych, w tym angielskim, niemieckim i rosyjskim. Każda osoba telefonująca w razie konieczności otrzymuje pełną informację o służbach ratunkowych, numery telefonów alarmowych oraz porady, jak zachować się w czasie kolizji lub wypadku drogowego.

4. Warunki pobytu w Ośrodkach dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu

W 2009 r. kontynuowane były badania o charakterze systemowym, dotyczące warunków pobytu w Ośrodkach dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu. Z urzędu podjęte zostało postępowanie wyjaśniające w sprawie protestu cudzoziemców pochodzących z Czeczenii i

¹²⁵² Pismo z 11 sierpnia 2009 r.

¹²⁵³ Pismo z 14 sierpnia 2009 r.

Gruzji, protestujących przeciwko warunkom pobytu w Ośrodku w Radomiu oraz zatrzymania grupy tych cudzoziemców na zachodniej granicy Polski¹²⁵⁴. W ramach postępowania, pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytację w Ośrodku w Dębaku, gdzie po akcji protestacyjnej na granicy przebywała większość protestujących, oraz w Ośrodku w Radomiu. Zapoznano się z wyjaśnieniami przedstawicieli Urzędu do Spraw Cudzoziemców na temat okoliczności i przebiegu protestu. Przeprowadzono także rozmowy z przedstawicielami protestujących cudzoziemców.

Przeprowadzone badania wskazały, że akcja protestacyjna podjęta przez cudzoziemców narodowości czeczeńskiej i gruzińskiej związana była głównie ze zmianą praktyki w zakresie przyznawania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, powodująca zmniejszenie liczby przypadków udzielania cudzoziemcom tego typu ochrony. Warunki bytowe panujące w Ośrodku w Radomiu, wskazywane wcześniej w mediach jako główna przyczyna akcji protestacyjnej, stanowiły raczej element wzmacniający motywację cudzoziemców do udziału w akcji protestacyjnej. W tej mierze stwierdzono, że warunki w panujące Ośrodku nie odbiegają od warunków w części tego typu placówek, jakkolwiek wskazano na potrzebę doinwestowania budynku i wyposażenia oraz wzmocnienia nadzoru nad jakością i ilością wyżywienia, dostarczanego przez właściciela obiektu.

Badaniami objęto także okoliczności zatrzymania protestujących cudzoziemców na granicy. Badania te nie wskazały na naruszenie prawa lub obowiązującej procedury w działaniach Straży Granicznej oraz innych organów i służb.

Na terenie Łomży przeprowadzone zostały badania, dotyczące sygnalizowanej przez media sprawy napięć między mieszkańcami miasta a Czeczenami przebywającymi w miejscowym Ośrodku¹²⁵⁵. Według enuncjacji prasowych, podłożem napięć było pobicie przez nieznanego sprawcę dwóch mieszanek Ośrodka narodowości czeczeńskiej, będące skutkiem antyczeczeńskich nastrojów mieszkańców. W toku badań ustalono, że pobicie dwóch Czeczenek było zdarzeniem incydentalnym. W ciągu ostatnich dwóch lat nie docierały żadne sygnały, mogące wskazywać na istnienie antagonizmów pomiędzy mieszkańcami Ośrodka a okoliczną ludnością. Jednakże po tym incydencie, mieszkanki Ośrodka zaczęły obawiać się o bezpieczeństwo swoje i swoich bliskich. Komenda Powiatowa Policji podjęła niezbędne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa zarówno mieszkańcom Ośrodka, jak i całej

¹²⁵⁴ RPO-636731-X/09

¹²⁵⁵ RPO-630553-X/09.

społeczności czeczeńskiej. Lokalizacja w Łomży i jej okolicach Ośrodków dla Cudzoziemców powoduje jednak określone problemy. Władze miasta nie są bowiem w stanie zaspokoić potrzeb socjalnych i oczekiwań społeczności czeczeńskiej zamieszkującej na terenie Łomży, w tym w szczególności osób, które po zakończeniu postępowania o nadanie statusu uchodźcy opuszczają Ośrodek, uzyskując ochronę na terytorium Polski.

5. Edukacja dzieci romskich.

W roku 2009 kontynuowane były badania terenowe o charakterze systemowym nad problematyką zapewnienia dzieciom i małoletnim narodowości romskiej dostępu do nauki w szkołach publicznych. W ramach tych badań, w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego (Dębica, Stalowa Wola, Ełk, Suwałki i Zabrze)¹²⁵⁶ Przeprowadzone wizytacje potwierdziły, że władze samorządowe podejmują działania, na rzecz wykonania obowiązku zapewnienia dzieciom z rodzin romskich należytego, wolnego od przejawów dyskryminacji dostępu do edukacji. Efekty tych działań są jednakże zróżnicowane, z uwagi na uwarunkowania związane ze słabą znajomością przez romskich uczniów języka polskiego, niską frekwencją uczniów na zajęciach szkolnych oraz wynikające z tradycji i nawyków przedwczesne kończenie edukacji.

W badaniach podjęto też problem klas wyrównawczych przeznaczonych wyłącznie dla uczniów narodowości romskiej, potocznie zwanych „klasami romskimi”. Spośród wizytowanych w 2009 r. gmin, „klasy romskie” istniały jedynie na terenie gminy Ełk w Szkole Podstawowej Nr 2. W dwóch gminach, tj. w Stalowej Woli i Zabrzu, klasy takie działały natomiast w latach ubiegłych. Organizacja nauczania w tego typu klasach lub oddziałach jest rozwiązaniem dalece niewłaściwym i w żaden sposób nie służy zwiększeniu dostępu Romów do edukacji. Przeciwnie, w wielu przypadkach pogłębiało ono marginalizację problemu nauczania Romów, narażało uczniów tej narodowości na wyobcowanie, dyskryminację i stygmatyzację. W toku badań ustalono, że realizowana jest w praktyce, poparta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, inicjatywa wygaszania istniejących klas wyrównawczych, polegająca na zaprzestaniu tworzenia i przyjmowania do takich klas uczniów z rodzin romskich rozpoczynających naukę, a także stworzeniu warunków przechodzenia uczniów istniejących „klas romskich” do klas ogólnych.

Podjęte zostało z urzędu postępowanie wyjaśniające w sygnalizowanej przez media sprawie dotyczącej utworzenia w jednym z poznańskich przedszkoli

¹²⁵⁶ RPO-607537-X/09, RPO-607538-X/09, RPO-610225-X/09, RPO-610227-X/09, RPO-610493-X/09.

grupy dla dzieci narodowości romskiej¹²⁵⁷. Sprawa ta była także przedmiotem późniejszej skargi skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Stowarzyszenie Romów w Polsce. W toku postępowania, na podstawie wyjaśnień uzyskanych Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania ustalono, przedmiotowa grupa przedszkolna ma charakter wielokulturowy, obok dzieci narodowości romskiej uczęszczają do niej również ich inni rówieśnicy. W grupie tej realizowana jest obowiązująca obecnie podstawa programowa dla przedszkoli. Jednym z celów utworzenia grupy było wyrównanie szans edukacyjnych dzieci narodowości romskiej. Wobec powyższych ustaleń, odstąpiono od dalszego prowadzenia postępowania.

Organizacje romskie przy współudziale Krajowego Duszpasterza Romów, podjęły inicjatywę zbudowania świetlicy na terenie osiedla romskiego w miejscowości Koszary Gmina Limanowa. W założeniu placówka ta służyć miała potrzebom społeczności romskiej, a przede wszystkim pomocy w nauce i wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z rodzin zamieszkałych w osiedlu. Inwestycja miała być sfinansowana ze środków rządowego programu na rzecz społeczności romskiej. Jej realizacja uzależniona była od zgody władz Gminy Limanowa, będącej właścicielem działki, na której świetlica miała być zlokalizowana, które jednakże zgody takiej nie wyraziły. W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie, swe stanowisko Wójt Gminy Limanowa uzasadnił negatywną opinią Zebrania Wiejskiego wsi Koszary dotyczącą przeznaczenia działki gminnej pod budowę świetlicy dla społeczności romskiej. W wyniku mediacji podjętych przez pracowników Biura RPO na miejscu¹²⁵⁸, Wójt Gminy Limanowa potwierdził ponownie, że jako organ wykonawczy Gminy związany jest stanowiskiem Zebrania Wiejskiego wsi Koszary sprawie braku zgody na budowę świetlicy na terenie osiedla romskiego. Zobowiązał się jednak rozważyć utworzenie tego typu placówki w odpowiednio przystosowanym kontenerze, który nie byłby trwale związany z gruntem, co nie wymagałoby procedury uzyskiwania zgody Zebrania Wiejskiego. Wskazał ponadto, iż w ramach debaty toczącej się wokół omawianego problemu, pojawił się zamysł ewentualnej budowy na terenie wsi Koszary wspólnej świetlicy integracyjnej, z której korzystać mogłyby zarówno dzieci romskie, jak i ich nieromscy rówieśnicy. Sprawa jest monitorowana.

¹²⁵⁷ RPO-631528-X/09

¹²⁵⁸ RPO-631195-X/09

27. Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu i bezradności społecznej

W 2009 roku Rzecznik po raz trzeci objął honorowym patronatem obchody Dnia Walki z Ubóstwem, które z jednej strony były podsumowaniem ubiegłorocznej konwencji, z drugiej zaś otwarciem Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Marginalizacją.

Otwarcie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem ma istotne znaczenie integracyjne. Pokazuje, że zainicjowany przez Rzecznika Ruch przeciw bezradności społecznej scala inicjatywy oddolne, monitoruje działania i wreszcie inspiruje do nowego otwarcia dla tak ważnej kwestii socjalnej, jaką jest bieda i społeczna absencja ubogich.

Objęcie patronatem powyższych obchodów wynikało z ustawowych zobowiązań Rzecznika występowania w imieniu tych, których położenie społeczne, niedostatek materialny i deprywacja w zakresie korzystania z usług socjalnych powodują niemożność pełnej realizacji przysługujących każdemu człowiekowi praw obywatelskich.

Ważnym wydarzeniem obchodów była IX Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, zorganizowana pod hasłem „Przedsiębiorczość polska”.

Za myśl przewodnią obchodów uznano kwestię przedsiębiorczości, rozumianej jako pomyślny rozwój działalności gospodarczej przynoszącej zyski i umożliwiającej przewycięzenie biedy materialnej i „spowolnienia gospodarczego”, ale też aktywność życiową i brak zgody na bezradność.

IX Konwencję poprzedził cykl spotkań konsultacyjnych:

- „Perspektywy i szanse na lepsze życie i funkcjonowanie w środowisku społecznym i zawodowym jako efekt rehabilitacji osób niepełnosprawnych”.
- „Uchodźcy i imigranci w polskiej rzeczywistości”.
- „Przyjazne środowisko jako zabezpieczenie przed ubóstwem i wykluczeniem osób starszych”.
- „Zakłęte koło niemocy – między indolencją jednostki a nadmiernym interwencjonizmem socjalnym państwa”.
- „Status materialny rodziny i środowiska a szanse rozwojowe dzieci i rodziny”.

Wystąpienia z VIII Konwencji oraz ze spotkań konsultacyjnych weszły w skład „Księgi Ubogich A.D. 2009”¹²⁵⁹. Kompleksowy i wieloaspektowy materiał

¹²⁵⁹ Materiały diagnostyczne do opracowania Strategii Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym na lata 2010 – 2015 IX Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej 17 października 2009 r. wydane przez Biuro RPO we współpracy z Kancelarią Prezydenta RP.

zgromadzony w „Księdze” jest punktem wyjścia do przygotowania Narodowej Strategii Walki z Ubóstwem na lata 2010 – 2015. Autorami materiałów w „Księdze” są uczestniczący w Konwencji i spotkaniach przedstawiciele organizacji pozarządowych, zajmujących się na co dzień pomocą osobom ubogim, przedstawiciele władz państwowych i samorządowych oraz podległych placówek i instytucji działających w danym obszarze, naukowcy, ale również osoby ubogie. Wskazują oni przyczyny ubóstwa, zwracają uwagę na źródła generujące biedę, określają działania, które należy podjąć, aby przeciwdziałać ubóstwu i zmniejszać jego zasięg, a niejednokrotnie podają również propozycje rozwiązań.

IX Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, zatytułowana „Strategia walki z ubóstwem w Polsce. Diagnoza i zadania na lata 2010–2015 „Przedsiębiorczość polska” w ramach obchodów XXII Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem była okazją kolejnego spotkania przedstawicieli organizacji obywatelskich działających w Ruchu, naukowców, przedstawicieli władz i instytucji samorządowych i państwowych, a także osób, którym udało się przezwyciężyć ubóstwo.

Podczas Obchodów Dnia Walki z Ubóstwem odbywały się liczne sesje tematyczne:

- „Dzieciństwo jako czas uczenia skuteczności i zaradności życiowej”.
- „Jak uczyć być zaradnym i przedsiębiorczym?”
- „Jak uwolnić przedsiębiorczość w Polsce?”
- „Czy i komu potrzebni są pracownicy socjalni?”
- „Znaczenie społecznego zaangażowania biznesu w walce z ubóstwem”
- „Potrzeby i bariery zatrudniania osób niepełnosprawnych – propozycje zmian”.

Podsumowania sesji tematycznych oraz przedstawione propozycje rozwiązania problemów pozwoliły na stwierdzenie, że przezwyciężenie polskiego ubóstwa wydaje się trudne, ale nie niemożliwe. Wymaga różnorodnych, zintegrowanych, kompleksowych działań, nie tylko ściśle formalnych i zależy w ogromnym stopniu od nas wszystkich – od naszej dobrej woli, życzliwości i odpowiedzialności za drugiego człowieka.

Zamierzeniem jest zainicjowanie przygotowania lokalnych i regionalnych strategii radzenia sobie z problemem ubóstwa. Praca ta, przy szerokim ponadpolitycznym i ponadpodziałowym partnerstwie obywatelskim, jest szansą rzetelnego wskazania obszarów newralgicznych oraz wprowadzenia niezbędnych

zmian, aktywizujących wszystkie grupy społeczne w zakresie przeciwdziałania ubóstwu w perspektywie doraźnej i długoterminowej.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne niewątpliwie stanowią jedną z najważniejszych przeszkód w realizacji przysługujących każdemu człowiekowi i obywatelowi praw. Rok 2010 ogłoszony Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem powinien skłonić wszystkich do refleksji nad problemami człowieka biednego, bezradnego, chorego oraz do poprawy tej sytuacji.

V. Zespoły eksperckie

Charakterystycznym sposobem działania Rzecznika V kadencji jest podejmowanie prób przedstawiania rozwiązań systemowych, które usuwałyby nie tylko nieprawidłowości w konkretnych sprawach, ale przede wszystkim ich źródła. Kwestia istnienia i jakości uregulowań prawnych w danym obszarze jest nieobojętna dla właściwego zabezpieczenia praw człowieka i obywatela. Dlatego też Rzecznik ma prawo i obowiązek rozważać, jakie rozwiązania w najlepszym stopniu je zabezpieczą i rekomendować publicznie te rozwiązania, które uznaje za najlepsze z tego punktu widzenia.

W dobie m. in. kryzysu zaufania należy podkreślić, że prawa jednostkowe zyskają odpowiednie zabezpieczenie jedynie dzięki wspólnemu działaniu. Z tego również względu Rzecznik uznaje za właściwe podejmowanie ważkich problemów (ich identyfikacja następuje przede wszystkim na bazie wpływających do RPO skarg) i rozważanie ich wraz z przedstawicielami organizacji obywatelskich czy ośrodków naukowych. Formą realizacji tego założenia są prace zespołów eksperckich przy Rzeczniku, których zadaniem jest:

1. opracowanie diagnozy obecnego stanu (określenie przesłanek podjęcia prac nad danym zagadnieniem);
2. opracowanie zaleceń co do kierunków pożądanых rozwiązań, których wdrożenie powinno skutkować eliminacją występujących w danym obszarze negatywnych zjawisk;
3. ocena alternatywnych propozycji rozwiązań;
4. przygotowanie projektu stosownych uregulowań;
5. przedstawienie sformułowanych ocen i wniosków (wypracowanych propozycji rozwiązań legislacyjnych i instytucjonalnych – systemowych) właściwym organom władzy i opinii publicznej.

W 2009 roku kontynuowane były prace części powołanych wcześniej zespołów eksperckich, podjęto także nowe zagadnienia.

1. Zespół ds. migracji powrotnych i imigracji

W czerwcu 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich – mając na uwadze problemy wynikające z migracji pracowniczych, a także kontynuując swoje działania na rzecz poprawy sytuacji migrantów pracowniczych – powołał Zespół ekspercki ds. migracji powrotnych i imigracji.

Celem prac jest analiza trendów reemigracji w okresie ostatnich lat oraz analiza trendów imigracji do Polski w okresie ostatnich lat i wypracowanie

rekomendacji dla polityki migracyjnej, społecznej, gospodarczej oraz rynku pracy rządu RP.

W lipcu 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował o powołaniu Zespołu eksperckiego oraz o celach jego działania Pana Michała Boni (Minister-członek Rady Ministrów, przewodniczący Komitetu Rady Ministrów, szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów), Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W odpowiedzi Minister Pracy poparła inicjatywę Rzecznika i wyraziła chęć współpracy z członkami Zespołu eksperckiego w celu „poprawy jakości działań administracji wobec problemów napotykanych przez osoby migrujące”.

W założeniach działania Zespołu przyjęto, że jego prace będą polegały na:

1. analizie badań ilościowych (przeprowadzonych na grupie 200 migrantów powrotnych), które zostaną dodatkowo uzupełnione wywiadami jakościowymi pogłębionymi;
2. monitoringu bilansu strat i korzyści z migracji dla państwa wysyłającego;
3. analizie trendów imigracji do Polski;
4. analizie przepisów regulujących sytuację cudzoziemców w Polsce po 1989 r.;
5. analizie sytuacji imigrantów legalnych i nielegalnych;
6. badaniu problemów, z jakimi stykają się migranci powrotni i imigranci.

Zakończenie prac Zespołu jest przewidywane w drugim kwartale 2010 r., a ich zwieńczeniem będzie opublikowanie dwóch raportów: pierwszy będzie poświęcony migracjom powrotnym, drugi – imigracji.

2. Zespół ds. Reformy Wymiaru Sprawiedliwości

Wśród zasadniczych punktów omawianych przez Zespół w 2009 r. znalazły się: ograniczenie kognicji sądów, alternatywne sposoby rozstrzygania sporów, ograniczenie czynności sędziowskich, nadzór dyscyplinarny i etyka, stworzenie systemu etyczno-dyscyplinarnego, wyjęcie postępowania dyscyplinarnego ze wszystkich zawodów prawniczych i stworzenie odrębnego systemu, stworzenie struktury kancelaryjnej dla sędziego, wyposażenie go w sprawny aparat asystencki oraz sformułowanie kryteriów oceny awansu sędziowskiego.

Szeroko dyskutowano również nad uchwaloną nową ustawą o prokuraturze.

Krytycznie odniesiono się do reformy prokuratury, uchwalonej w 2009 r. (nowej ustawy w tym zakresie). Projekt rządu zdaniem ekspertów ogranicza kompetencje Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny będzie i finansowo, i organizacyjnie zależny od Ministra Sprawiedliwości. Ta ustawa budzi też wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Wśród organów ochrony prawnej

Prokuratura nie jest bowiem wymieniona. To propozycja powrotu do rozwiązania, które funkcjonowało do 1990 r.

Zespół pracował ponadto nad reformą procesu karnego, w zakresie propozycji dotyczących wprowadzenia podstawy umorzenia oportunistycznego. Wymiar sprawiedliwości jest poważnie obciążony postępowaniami, które dotyczą drobnych czynów. Zasada legalizmu (art. 10 § 1 k.p.k.) nie zawiera w ogóle wyjątków (poza umorzeniem absorpcyjnym). Nie pozwala na ocenę społecznego sensu ścigania drobnych czynów, które często są prowadzone wbrew woli pokrzywdzonych. Dlatego w ramach ograniczania kognicji sądów konieczne jest wprowadzenie oportunistycznej podstawy umorzenia postępowania.

Zdaniem ekspertów, proces i jego reguły powinny być jak najprostsze, najbardziej czytelne, zrozumiałe i przyjazne uczciwym ludziom, a pryncypialne i wymagające w stosunku do tych, którzy przez nadużywanie i naruszanie prawa oraz powszechnie uznanych reguł przyzwoitego zachowania chcieliby również wymiar sprawiedliwości wykorzystywać do realizacji określonych, nie zasługujących na ochronę, interesów.

Omawiano zmiany, jakie powinny zostać wprowadzone do ustawy o lekarzu sądowym. Akt ten, zdaniem ekspertów, powinien:

1. stworzyć warunki prawne i organizacyjne do wydawania w pełni miarodajnych orzeczeń lekarskich o zdolności lub niezdolności uczestników postępowania toczącego się na podstawie ustawy do wypełnienia obowiązku procesowego (stawiennictwa, uczestnictwa, innej powinności) w sposób bezwzględny lub względny (przy spełnieniu pewnych warunków), całkowity lub tylko ograniczony czasowo (przez ustalony czas),
2. wyeliminować całkowicie możliwość posługiwania się orzeczeniami niekompletnymi, nie w pełni miarodajnymi, nie gwarantującymi organom prowadzącym postępowanie dostatecznej jasności sytuacji i możliwości efektywnego kierowania postępowaniem,
3. umożliwić rekrutację w pełni wartościowych kandydatów do pełnienia funkcji lekarza sądowego i obsadę stanowisk lekarzy sądowych wyłącznie przez osoby dające rękojmię wypełnienia powierzonych im zadań w sposób zapewniający wypełnienie celów określonych wyżej (pkt 1-2). Realizację wskazanych celów unormowania jest w stanie zapewnić jedynie:
 - a) zgłaszanie kandydatów na funkcję lekarza sądowego nie przez kierowników zakładów opieki zdrowotnej, tylko przez podmiot posiadający ustawową kompetencję przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i jego kontroli, tj. przez okręgową radę lekarską - zob.:

art. 5 ust. 1 i inne ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty¹²⁶⁰, art. 65 i 66 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹²⁶¹

- b) powoływanie lekarzy sądowych w trybie dwuetapowego postępowania kwalifikacyjnego, prowadzonego przez prezesa sądu okręgowego (pierwszy etap obejmować powinien sprawdzenie kwalifikacji formalnych i warunków ogólnych, etap drugi: poznanie przez kandydata zasad orzekania, których kwintesencję wyraża treść w/w pkt 1 i pkt 2 oraz sprawdzenie ich opanowania (w tej materii prezesa sądów okręgowych mogliby też zasięgać opinii Polskiego Towarzystwa Orzecznictwa Lekarskiego),
- c) zainteresowanie środowiska lekarskiego pełnieniem funkcji lekarza sądowego przez ustalenie:
 - wynagrodzenia ryczałtowego za pełnienie funkcji (dyspozycyjność) w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę
 - stawki wynagrodzenia za wydanie orzeczenia w przedmiocie zdolności do wypełnienia obowiązku procesowego nie niższej niż 150 zł,
- d) określenie przez ustawę możliwości i mechanizmu podwójnej kontroli zasadności i miarodajności wydanego zaświadczenia:
 - przez powołanego biegłego do spraw orzecznictwa lekarskiego,
 - w trybie przepisów o odpowiedzialności zawodowej lekarza.

Zespół, dostrzegając problemy polskiego wymiaru sprawiedliwości, proponuje rozwiązania mające za zadanie usprawnić przebieg procesu, zarówno cywilnego, jak i karnego. Nie może to się jednak odbywać ze szkodą dla interesów stron, zwłaszcza w procesie karnym. Chodzi tu w szczególności o interesy oskarżonego. Postulat sprawności i szybkości postępowania karnego może wchodzić w konflikt z zasadą legalizmu, czy prawdy materialnej. Należy dążyć do znalezienia kompromisu w tej kwestii. Konieczna jest również reforma organizacji i funkcjonowania technicznego aparatu wymiaru sprawiedliwości (zagadnienie doręczeń, czy problematyka lekarza sądowego). Dalsze prace zespołu dotyczyć będą przeprowadzanej aktualnie reformy prokuratury oraz zagadnienia potrzeby ograniczenia kognicji sądów.

3. Zespół ekspercki „Implementacja prawa Unii Europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości a ochrona praw jednostki”

¹²⁶⁰ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857 z późn.zm.).

¹²⁶¹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn.zm.).

Celem prac Zespołu, powołanego w kwietniu 2009 r., jest przeanalizowanie procesu implementacji prawa Unii Europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz monitorowanie stanu ochrony praw jednostki w kontekście stosowania przepisów prawa UE. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE jest tą płaszczyzną integracji europejskiej, która charakteryzuje się wysoką dynamiką rozwoju instrumentów prawnych oraz rozszerzającym się zakresem spraw o charakterze indywidualnym, publicznym i państwowym podlegających regulacjom przepisów przyjętych na podstawie *acquis* w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W rezultacie sfera oddziaływania prawa UE na obywateli państw członkowskich stale się poszerza i rodzi różnorodne konsekwencje dla praw podstawowych w aspekcie ich poszanowania i ochrony.

Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zasadniczo obejmuje cztery główne sfery:

1. swobodny przepływ osób, w tym: swoboda przemieszczania się i pobytu obywateli UE; skutki migracji wewnętrznych w obrębie Unii;
2. polityka wobec obywateli państw trzecich, w tym: zasady wjazdu, przemieszczania się i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich UE; zasady ochrony praw uchodźców i osób ubiegających się o status uchodźcy; walka z nielegalną imigracją;
3. polityka bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym: zasady przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz innych form groźnej przestępczości międzynarodowej; zasady i procedury transgranicznej współpracy organów ścigania; zarządzanie tożsamością obywateli UE oraz cudzoziemców w celu wczesnego wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE;
4. współpraca sądowa, w tym: zbliżanie przepisów krajowych prawa karnego i prawa cywilnego; wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych; harmonizacja norm kolizyjnych.

W szczególności przedmiotem zainteresowania zespołu są następujące kwestie:

1. prawa osoby ściganej w zakresie zatrzymania, aresztowania i innych form pozbawiania wolności;
2. prawo do rzetelnego i uczciwego procesu;
3. przestrzeganie prawa do bezpieczeństwa osobistego;
4. ochrona danych osobowych przekazywanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej;
5. ograniczenia praw jednostki w świetle celów polityki bezpieczeństwa wewnętrznego;

6. skutki zastosowania instrumentów nadzoru publicznego w miejscach podwyższonego ryzyka (szkoły, obiekty sportowe);
7. prawa proceduralne w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej;
8. prawa jednostki podlegającej procedurze ekstradycyjnej na podstawie decyzji ramowej Rady UE w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydania;
9. ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
10. ochrona obywateli państwa członkowskiego UE migrujących do innego państwa członkowskiego;
11. prawa cudzoziemców przebywających w Polsce jako państwie członkowskim UE;
12. wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE na ochronę praw jednostki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE;
13. skutki orzeczeń prejudycjalnych dla ochrony praw obywatelskich w RP.

Zespół, mając na uwadze wyznaczony obszar tematyczny, monitoruje rozwój prawa UE pod kątem ochrony praw jednostki, analizuje orzecznictwo ETS oraz dokonuje oceny i prognozuje praktyczne skutki implementacji prawa UE dla przestrzegania praw obywatelskich w RP.

W 2009 r. szczegółowej analizie poddane zostały następujące zagadnienia:

1. Ograniczenia praw jednostki w świetle celów polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (omówiono zagadnienie tzw. „klauszuli wyłączającej”, programu haskiego i jego uzupełnień, prac tzw. Grupy Przyszłości i jej raportu określającego wyzwania stojące przed państwami członkowskimi w kierunku zakończenia budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; stwierdzono istnienie deficytu mechanizmów ochrony praw podstawowych w III filarze UE).
2. Wpływ orzecznictwa ETS na ochronę praw jednostki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (ochrona praw jednostki w III filarze, właściwość Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w sprawach dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jurysdykcja ETS w ramach Tytułu IV TWE „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”, orzecznictwo ETS w ramach Tytułu IV TWE mające wpływ na ochronę praw jednostki, zasady jurysdykcji ETS w ramach III filaru UE, specyfika postępowania prejudycjalnego w ramach III filaru UE, orzeczenia ETS wydane na podstawie art. 35 ust. 1-4 i ich znaczenie dla ochrony praw jednostek).
3. Prawa cudzoziemców przebywających w Polsce jako państwie członkowskim Unii Europejskiej (rozbieżności między prawem polskim a wspólnotowym, w

szczegółności w zakresie definicji tzw. „ochrony uzupełniającej”, brak jasnego, długoterminowego stanowiska Polski w zakresie problematyki azylu i imigracji – Polska, sąsiadując z tzw. krajami tranzytowymi, powinna bardziej aktywnie działać w tej dziedzinie, gdyż narażona jest na zwiększający się napływ migrantów).

Członkowie Zespołu zwrócili uwagę, że obserwowany jest duży brak staranności w implementacji prawa wspólnotowego w Polsce. Akty normatywne nie są dopracowane, dlatego też Komisja Europejska tak często zarzuca Polsce liczne braki i niedokładności w procesie wdrażania dyrektyw. Występuje ponadto problem orzecznictwa polskich sądów, które często z powodu niewiedzy nie stosują norm prawa wspólnotowego. W ocenie ekspertów, może to wynikać to z wielu czynników, m. in. niedostatecznej edukacji prawniczej i zawodowej w Polsce, a także braku efektywnego systemu szkolenia sędziów.

4. Zespół ds. Edukacji

System edukacji w Polsce przechodzi od 1990 r. transformację, jednak zmiany są niepełne i nie dość konsekwentne. Sukcesy ostatnich lat to wydłużenie okresu nauki obowiązkowej, upowszechnienie szkół maturalnych i studiów wyższych oraz wprowadzenie egzaminów zewnętrznych. Do największych porażek należy zaliczyć utrzymujące się ograniczone możliwości prowadzenia polityki kadrowej, sprzyjającej podnoszeniu jakości kadry nauczającej.

W 2009 r. Zespół poddał szczegółowej analizie zagadnienie społecznych nierówności edukacyjnych, rozumianych jako zależności występujące pomiędzy pochodzeniem społecznym, czyli statusem społeczno-ekonomicznym rodziców, a osiągnięciami w karierze szkolnej ucznia, których wskaźnikami są poziom wyników szkolnych (stopni) oraz wybór „lepszyc” lub „gorszych” szkół.

W dniu 23 kwietnia 2009 r. w Biurze Rzecznika odbyła się dotycząca tych zagadnień konferencja. Jej celem było upowszechnienie wiedzy na temat zjawiska społecznych nierówności edukacyjnych, jego przejawów i konsekwencji w wymiarze jednostkowym i społecznym, oraz rozwiązań, które mogą przyczynić się do stopniowej eliminacji tego rodzaju barier w dostępie do różnych form edukacji. W konferencji wzięli udział zarówno eksperci-naukowcy, praktycy – nauczyciele, samorządowcy, przedstawiciele organizacji obywatelskich.

Badania dowodzą, że przyrost wiedzy i umiejętności uczniów podczas edukacji szkolnej zależy w znacznej mierze od pochodzenia i środowiska pozaszkolnego, a w mniejszym stopniu od zasobów szkoły i systemu szkolnego. Źródła społecznych nierówności edukacyjnych tkwią więc w środowisku

rodzinnym dziecka; środowisku lokalnym wzrastania i wychowania dziecka; środowisku szkolnym (bariery i trudności w kontaktach pomiędzy nauczycielami, rodzicami i uczniami). Uczniowie wywodzący się ze środowisk zamożniejszych i wyżej wykształconych uzyskują w szkołach wyższe oceny i mają większą szansę na otrzymanie świadectwa i dyplomu ze szkół i uczelni o wyższym poziomie nauczania. Badania pokazują, że dzieci w miastach mają znacząco większe możliwości edukacyjne niż na wsiach. W najgorszej sytuacji znajdują się dzieci z rodzin ubogich, wychowywane w środowisku niekorzystnym wychowawczo i rozwojowo. Osiągają one gorsze wyniki głównie ze względu na: opóźnienia rozwojowe wynikające z niedożywienia lub nieodpowiedniego żywienia; zaburzenia pamięci wywołane stresem, często wywołanym przemocą w rodzinie i środowisku; niedostateczną opieką lekarską; poczucie gorszej wartości; brak motywacji do nauki. Skonstatowano, że system szkolnictwa w Polsce nie niweluje nierówności, ale dodatkowo je pogłębia, ujawniając mechanizm „kuli śnieżnej”. Najdotkliwsze nierówności powstają na etapie przedszkolnym i nauczania początkowego. Dzieci z upośledzonych społecznie środowisk uzyskują gorsze wyniki od początku nauki, zatem trafiają do gorszych szkół następnego poziomu lub faktycznie wcześniej wypadają z systemu edukacyjnego. Część najsłabszych uczniów opuszcza system szkolny w sposób patologiczny: zaprzestają nauki lub uzyskują świadectwa szkolne bez uzyskania podstawowych umiejętności. Faktyczna frekwencja szkolna jest znacząco mniejsza niż odsetek dzieci i młodzieży formalnie wypełniających obowiązek szkolny. Wymienione czynniki powodują znaczące zmniejszenie szans młodzieży ze środowisk społecznie upośledzonych na rynku pracy.

Zdaniem ekspertów podstawową barierą dla zmniejszenia zakresu społecznych nierówności edukacyjnych jest jakość pracy nauczycieli, która ma najsilniejszy wpływ na postępy uczniów. W Polsce największy nacisk kładzie się na wzbogacanie infrastruktury szkół, co nie jest bez znaczenia, ale w znacznie mniejszym stopniu niż praca nauczycieli wpływa na niwelowanie nierówności. Brak jest systemu skutecznej pomocy dla uczniów słabych i współpracy szkoły z ich rodzicami. Badania pokazują ponadto, że społeczne nierówności edukacyjne powodują znaczne rozwarstwienie pomiędzy poziomem edukacji na wsi i w mieście. Rozwarstwienie to pogłębia się szczególnie na etapie gimnazjum. Poprawa szans edukacyjnych jest szczególnie widoczna w gminach i powiatach prowadzących aktywną politykę oświatową. Barierą w rozwoju lokalnych systemów oświatowych bywają sztywne, nie uwzględniające lokalnych warunków i potrzeb, centralnie ustalane zasady działania placówek oświatowych

oraz nadmierne niekiedy ingerencje przedstawicieli rządowej administracji oświatowej w samorządową politykę oświatową.

Po analizie, Zespół sformułował następujące rekomendacje:

1. Podjęcie szczególnie intensywnych działań mających na celu zmniejszenie społecznych nierówności edukacyjnych na wczesnych etapach edukacji. Konieczne jest rozpoznawanie i korygowanie deficytów uczniów w młodszych klasach szkoły podstawowej.
2. Niezbędna jest ocena faktycznej realizacji obowiązku szkolnego i egzekwowanie go, w szczególności w zakresie frekwencji.
3. Wprowadzenie programów :
 1. ułatwiających start małym dzieciom żyjącym w trudnych warunkach;
 2. pomocy szkołom pracującym w trudnych środowiskach;
 3. współpracy szkoły z rodzicami z trudnych środowisk.
4. Powiązanie świadczeń socjalnych z wypełnianiem obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.
5. Dokonywanie przez szkołę diagnozy sytuacji rodzinnej i środowiskowej dziecka i opracowywanie z jej uwzględnieniem przez wychowawcę klasy indywidualnych strategii rozwoju dla każdego ucznia oraz skutecznych metod wsparcia tego rozwoju.
6. Silniejsze uwzględnianie w ocenie szkół sukcesów w pracy ze słabymi uczniami, a także z uczniami zdolnymi w szkołach z większością uczniów słabych.
7. Wprowadzenie programów kształcenia nauczycieli, uwzględniających pracę z uczniem trudnym, rozwiązywanie konfliktów, współpracę z rodzicami, czyli przygotowanie nauczycieli do roli wychowawcy. Zachęcanie (np. finansowe) wyróżniających się nauczycieli do podejmowania pracy w szkołach położonych w trudnych środowiskach.
8. Zwiększenie liczby godzin do dyspozycji dyrektora szkoły, przeznaczonych na doskonalenie umiejętności najsłabiej opanowanych przez uczniów.
9. Ustalenie zakresu oferty edukacyjnej gwarantowanej ze środków publicznych dla osób w różnym wieku.
10. Ustalenie krajowych standardów organizacji pracy szkół i placówek oświatowych, uwzględniających lokalną specyfikę oraz typ szkoły lub placówki. Umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenia samodzielnej polityki oświatowej, opartej o ogólnokrajowe standardy organizacyjne oraz podstawę programową.
11. Zastąpienie ogólnokrajowych reguł wyznaczających oświatową politykę kadrową elastycznymi warunkami, odpowiadającymi lokalnym potrzebom.

12. Przestrzeganie przez administrację rządową zasady gwarantującej jednostkom samorządu terytorialnego środki na przekazywane im zadania i promowanie dobrych praktyk.

W celu ułatwienia zdobycia pracy przez absolwentów, szczególnie ze środowisk trudnych proponuje się:

1. Podjęcie działań mających na celu rozwój i poprawę jakości kształcenia w zakresie umiejętności zawodowych w szkołach ponadgimnazjalnych, zwłaszcza zasadniczych zawodowych; rozwijanie umiejętności praktycznych i zdolności do wyteźzonej pracy.
2. Zapewnienie dostępu do kształcenia zawodowego ze środków publicznych (niekoniecznie na poziomie wyższym) absolwentom liceów ogólnokształcących (rozwój programów kształcenia przez całe życie).
3. Ukształtowanie modelu kształcenia licencjackiego, sprzyjającego wzrostowi wskaźnika zatrudnialności absolwentów.

5. Zespół ds. opracowania strategii polityki rodzinnej

Ochrona rodziny pozostawała jednym z priorytetów działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 roku. Zespół ekspercki zebrał się 6-krotnie na posiedzeniach poświęconych opracowaniu projektu strategii polityki rodzinnej w Polsce w oparciu o przyjętą w roku poprzednim koncepcję polityki rodzinnej. Ekspertki zespołu prowadzili ciągły monitoring bieżących opracowań, publikacji i przedsięwzięć Rządu RP w zakresie polityki rodzinnej w Polsce.

W czerwcu 2009 roku ukazał się Biuletyn RPO Materiały-Zeszyty naukowe, pt. Migracje zagraniczne a polityka rodzinna będący pokłosiem zorganizowanej przez zespół ekspercki w październiku 2008 roku w Biurze Rzecznika ogólnopolskiej konferencji naukowej. W opublikowanych artykułach poddano między innymi ocenie: bilans kosztów i korzyści najnowszej fali migracji zarobkowych z Polski; wpływ emigracji na rozwój demograficzny Polski; w tym na trwałość związków rodzinnych; obraz współczesnej emigracji Polek do USA; instytucjonalne bariery integracji migrantek w Polsce; zjawisko polskich małżeństw binacjonalnych.

Wykonane przez członków zespołu ekspertyzy oraz wyniki debaty na zorganizowanej w październiku 2008 r. w Biurze Rzecznika konferencji naukowej złożyły się na opublikowany we wrześniu 2009 r. kolejny Biuletyn RPO. Materiały – Zeszyty Naukowe, pt. Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski.

Z analizy porównawczej przyjętych wektorów uwarunkowań polityki rodzinnej w wybranych krajach UE nasuwają się wnioski co do działań

kierunkowych dla Polski w obszarze szeroko pojętej polityki demograficznej oraz społecznej, m.in.: zwiększanie dzietności; dalsze ograniczanie umieralności niemowląt; wsparcie rodzin niepełnych, powstających z powodu wzrostu liczby rozwodów oraz urodzeń pozamałżeńskich; zwiększanie wydatków socjalnych na rzecz rodzin i dzieci; wzrostu stopy zatrudnienia ludności, zwłaszcza mężczyzn, zwiększania dostępności opieki instytucjonalnej nad małym dzieckiem, zwłaszcza w przedszkolach.

W dniu 25 czerwca 2009 r. zorganizowano w Biurze Rzecznika konferencję naukową poświęconą wyzwaniom, jakie rozwój procesów demograficznych w naszym kraju stawia przed polityką społeczną, w tym polityką rodzinną. Przedmiotem debaty były najnowsze założenia prognozy ludności do roku 2035 odnośnie do: płodności, umieralności, migracji, zmian w liczbie i strukturze ludności. W kontekście przyszłości demograficznej zostały omówione wyzwania stojące przed polityką edukacyjną, polityką odnoszącą się do zasobów pracy i zabezpieczenia społecznego, a także przed polityką zdrowotną. Istotną wartością tych opracowań są rekomendacje do systemowych przedsięwzięć zaradczych, jakie powinny być pilnie podjęte w obrębie poszczególnych działów polityki społecznej państwa.

Kontekst przyszłości demograficznej nadał dodatkowego znaczenia kolejnej konferencji naukowej, zorganizowanej z udziałem członków zespołu eksperckiego, w dniu 1 października 2009 r. w Warszawie, poświęconej ochronie dzieci w dobie kryzysu. Przedmiotem debaty były między innymi: stan przestrzegania praw dziecka w Polsce, prawne aspekty ochrony dzieci, zapewnienie równych szans dla wszystkich dzieci, ochrona prawna dziecka w prawie Unii Europejskiej.

Zespół ekspercki przygotował strukturę projektu strategii polityki rodzinnej w Polsce. We wprowadzeniu zostaną przedstawione cele, założenia i zakres opracowania. Część diagnostyczna będzie zawierać charakterystykę procesów demograficznych związanych z powstawaniem, trwaniem i rozpadem rodziny, ocenę sytuacji rodzin w Polsce i podejmowanych dotąd prób budowania polityki rodzinnej na tle głównych tendencji w politykach rodzinnych krajów UE. Proponowana strategia polityki rodzinnej będzie obejmować takie zagadnienia priorytetowe, jak: poprawa warunków powstawania rodzin i sprzyjających decyzjom prokreacyjnym, poprawa warunków funkcjonowania rodzin oraz rozwoju młodego pokolenia, pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach – ubogim, wielodzietnym, niepełnym, z osobą niepełnosprawną, dotkniętą dysfunkcją lub patologią, pomoc dzieciom pozbawionym środowiska rodzinnego, łagodzenie negatywnych skutków procesów migracyjnych. W kolejnych rozdziałach zostaną

określone podmioty realizujące, harmonogram realizacji zadań, wskaźniki do osiągnięcia oraz zasady monitoringu i ewaluacji.

6. Zespół ds. Konstytucji

Przed dwunastu laty, 2 kwietnia 1997 roku, została uchwalona, a następnie przyjęta przez Naród w referendum, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc swoiste zwieńczenie procesu transformacji ustrojowej oraz niewątpliwie kompromis polityczny. Mimo wielu krytycznych opinii pojawiających się już w momencie jej stanowienia, a także w całym okresie jej obowiązywania, dotyczących zarówno jej aksjologicznych podstaw, jak też konkretnych rozwiązań ustrojowych, ten najważniejszy akt normatywny w państwie obowiązuje i jest nadal stosowany. Konstytucja z 1997 roku stała się istotnym czynnikiem kształtującym obecną formułę państwa, stanowionego prawa, determinantem pozycji jednostki w państwie.

Upływające dwadzieścia lat od zapoczątkowania głębokich przemian społeczno-gospodarczych, przeskoku od państwa totalitarnego do niekiedy skrajnie rozumianego liberalizmu, stanowi doskonałą okazję do podjęcia poważnej refleksji nad wypracowanym modelem państwa. Konieczność podjęcia ustrojowej debaty wiąże się również z narastającą niechęcią społeczeństwa do obecnego obrazu państwa i sposobu sprawowania w nim władzy, argumentów dostarczają również kolejne konflikty, a wręcz permanentny stan napięcia między różnymi ośrodkami władzy.

Rzecznik, będąc aktywnym uczestnikiem debaty publicznej, włączył się w tę dyskusję. W dniu 2 września 2009 r. przedstawił trzy kompleksowe propozycje ustrojowe dla Rzeczypospolitej Polskiej. Każdy z projektów, mimo zasadniczych odmienności, ma na celu racjonalizację systemu sprawowania władzy w państwie i ograniczenie sfery dysfunkcyjnych zjawisk, choć czyni to na różne sposoby.

Zaproponowano trzy wizje systemu rządów:

- 1) parlamentarno-gabinetowy zrationalizowany, w którym kompetencje dwuizbowego parlamentu i rządu są w miarę zrównoważone, a prezydent jest odseparowany od bieżących sporów politycznych i pełni funkcje wyłącznie reprezentacyjne,
- 2) parlamentarno-gabinetowy, z silną pozycją rządu i osłabioną rolą jednoizbowego parlamentu oraz Prezydentem pełniącym funkcje reprezentacyjne, a także
- 3) prezydencki, w którym na czele rządu i całej administracji państwowej stoi Prezydent.

Cechą wspólną projektów jest utwierdzenie demokratycznego ustroju państwa, w którym władzę zwierzchnią sprawuje Naród, a działania organów władzy podejmowane są na podstawie i w granicach prawa. Oparciem dla całego porządku prawnego jest przyrodzona godność człowieka, która stanowi fundament praw Rzeczypospolitej.

Przedstawione projekty przyjmują różny sposób ujmowania katalogu wolności i praw jednostki. Takie unormowanie tej problematyki w niczym nie ustępuje jednak standardom europejskim. Zagwarantowana zostaje prawna ochrona życia, wolność i równość wobec prawa.

Zrezygnowano natomiast, w porównaniu do obecnego kształtu Konstytucji z 1997 r., z regulowania licznych praw osobistych, ekonomicznych i socjalnych, które wynikają z innych wolności i praw o charakterze generalnym. Pewne odmienności niesie drugi z projektów, który wzorem innych państw wprost stanowi, że częścią porządku konstytucyjnego państwa są przepisy ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, zaś Rzeczypospolita wolności i prawa te uznaje oraz gwarantuje.

Uwzględniając dotychczasową praktykę i bierność obywateli w bezpośrednim sprawowaniu władzy, zaproponowano odstępianie od instytucji referendum ogólnokrajowego. Projekty pozostawiają natomiast inne formy demokracji bezpośredniej, jak prawo inicjatywy ustawodawczej, czy możliwość zgłoszenia kandydata na Prezydenta.

Dążąc do uzdrowienia procesu ustawodawczego przyjęto szereg instrumentów racjonalizujących, poczynawszy od ograniczenia kręgu podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej oraz zgłaszania poprawek do projektów ustaw, skończywszy na instytucjonalnych mechanizmach, jak na przykład Rada Stanu, której istnienie przewiduje pierwszy projekt.

Zasadnicze zmiany objęły również władzę sądowniczą. Oprócz dopuszczenia – na poziomie konstytucyjnym – sądownictwa międzynarodowego oraz zrównania ustrojowej pozycji Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, projekty Konstytucji nie przewidują istnienia Trybunału Stanu. Kompetencje Trybunału Stanu przejąć powinien Sąd Najwyższy.

W zbliżony sposób unormowano też uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego, który przy niezmienionej w stosunku do obecnych rozwiązań strukturze i sposobie powoływania sędziów, będzie dokonywał powszechnej wykładni ustaw oraz orzekał o ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Istotnym ograniczeniem jest wprowadzenie zakazu orzekania co do przepisów prawnych, jeśli od dnia ich ogłoszenia minęło więcej niż 5 lat.

Projekty dają wreszcie Trybunałowi możliwość umorzenia postępowania przez Trybunał, gdy w danej sprawie nie zachodzi doniosłe zagadnienie prawne. Jednocześnie wprowadzono natomiast zakaz badania przez sądy ważności ustaw należycie ogłoszonych. W drugim projekcie miejsce Trybunału Konstytucyjnego zajmuje Rada Stanu.

Projekty Konstytucji wprowadzają generalny zakaz łączenia funkcji publicznych z innymi zajęciami, których nie da się pogodzić ze sprawowanym urzędem lub funkcją. Przyjmują regułę, że funkcje publiczne można sprawować jedynie do dnia ukończenia siedemdziesiątego roku życia. Ponadto proponuje się generalny zakaz pełnienia funkcji publicznych w przypadku ostatecznego wyroku skazującego za przestępstwo hańbiące.

Każdy z projektów zawiera osobny rozdział poświęcony funkcjonowaniu Rzeczypospolitej w strukturach integracji europejskiej. Uregulowano w nim takie kwestie jak: przekazanie kompetencji, pozycja prawa wspólnotowego w polskim systemie prawnym, wybory do Parlamentu Europejskiego, czy też udział polskich organów władzy w procesie tworzenia prawa wspólnotowego.

Umowa o przekazaniu kompetencji zawierana jest w szczególnym trybie, nieznanym dotąd polskim rozwiązaniom ustrojowym. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiego aktu wymaga kwalifikowanej większości głosów (w zależności od przyjętego modelu jest to 2/3 ustawowej liczby posłów i senatorów lub – w przypadku parlamentu jednoizbowego – 2/3 ustawowej liczby posłów). Dla swej skuteczności wymagane jest potwierdzenie tej ustawy przez Sejm następnej kadencji, co wzmacnia rolę obywateli, którzy mogą wypowiedzieć się w wyborach co do tej ratyfikacji. Każdy z projektów cechuje ponadto oszczędność słowa i wyważone proporcje między normatywną a programową funkcją Konstytucji. Rezygnacja z normowania na poziomie konstytucyjnym wielu instytucji państwowych (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Dziecka) otwiera swobodę dla ustawodawcy, co do ich wprowadzenia i określenia zakresu kompetencji. Sprawia to, że przedłożone propozycje odpowiadają modelowemu kształtowi Konstytucji, jako ustawy zasadniczej państwa, a nie „przegadanego” aktu propagandowo-normatywnego.

W ocenie Rzecznika nigdy dotąd, od czasu wejścia w życie nowej Konstytucji, świadomość koniecznego reformowania struktur Rzeczypospolitej nie była tak silna, jak obecnie. Publicznie zostało przedstawionych szereg dojrzałych propozycji regulacji. Przygotowane pod auspicjami Rzecznika projekty konstytucji zostały zamieszczone na stronie internetowej Rzecznika (zob. dział: archiwum aktualności, 2 września 2009 r.).

Rzecznik nadal zamierza wspierać prowadzenie szerokiej debaty społecznej w sprawie zmian ustrojowych i modyfikacji konstytucji.

7. Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych

W roku 2009 Zespół kontynuował pracę nad opracowaniem diagnozy sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych w Polsce oraz przygotowaniem rekomendacji dla organów władzy publicznej odnośnie do najważniejszych zmian koniecznych do wprowadzenia w ustawodawstwie polskim w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych. Zespół skupił się w szczególności na kwestii zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości udziału w głosowaniu na prawach przysługujących wszystkim obywatelom, a także zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do edukacji.

W zakresie prawa wyborczego Zespół przygotował rekomendacje dotyczące wprowadzenia w Polsce tzw. alternatywnych metod głosowania (głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie elektroniczne), a także rekomendował rozwiązania pozwalające na oddanie głosu przez osoby niewidome. Ponadto Zespół poddał analizie wymagania dotyczące lokali komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wśród najważniejszych postulatów znalazły się: konieczność zwiększenia liczby lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, precyzyjne określenie parametrów technicznych, jakie powinny spełniać takie lokale oraz wprowadzenie obowiązku zapewnienia miejsc parkingowych zarezerwowanych dla osób niepełnosprawnych przed wybranymi lokalami wyborczymi. Ponadto Zespół zapoznał się z wynikami prowadzonej przez Rzecznika akcji „Dostosowujemy lokale wyborcze”.

W zakresie dostępu osób niepełnosprawnych do edukacji tematem prac Zespołu były: bariery architektoniczne w budynkach szkół publicznych, niewystarczająco przeszkolona kadra pedagogiczna do pracy z dzieckiem niepełnosprawnym, a także niedostosowany do potrzeb niepełnosprawnej młodzieży program wychowawczy szkół publicznych. Ponadto Zespół podjął problem niskiej jakości kształcenia dzieci niepełnosprawnych uczących się w systemie nauczania indywidualnego lub nauczania specjalnego, a także dostosowania arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb niepełnosprawnej młodzieży.

8. Zespół ds. Praw Osób Starszych

W dniu 1 października 2008 r. Rzecznik, przy udziale ekspertów, przedstawił przygotowany w toku prac Zespołu raport pt. Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Diagnoza i rekomendacje działań. Opracowanie

zostało także przesłane do odpowiedniego wykorzystania do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Przewodniczącego Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych oraz licznych organizacji pozarządowych. Na 2010 r. zaplanowane zostało wydanie drugiej edycji raportu.

9. Zespół ds. Funduszy Unijnych

Celem Zespołu jest poprawa efektywności wykorzystania funduszy unijnych z punktu widzenia potrzeb gospodarczych i społecznych Polski. Podczas posiedzeń analizowano szczegółowe zagadnienia dotyczące realizacji projektów finansowanych ze środków UE, przedstawiając Rzecznikowi postulaty podjęcia działań w określonych sprawach (np. problemów związanych z wdrażaniem funduszy unijnych dla rolnictwa; zasad opodatkowania dotacji ze środków UE; ustalenia zakresu stosowania zmienionego zgodnie z sugestią Rzecznika wzoru weksla in blanco; praktyki stosowania otwartych terminów naborów wniosków, z sugestią przyjęcia przez Instytucje Wdrażające harmonogramu działań – wyraźnego określenia terminów składania wniosków; występującego w umowach warunku finansowania działań przez Instytucje Wdrażające „pod warunkiem posiadania środków na rachunku”; konieczności zachowania poufności danych zawartych we wnioskach i zapewniania im odpowiedniej ochrony; potrzeby opracowania podręcznika zawierającego zasady zarządzania ryzykiem).

10. Zespół ds. Opracowania Przepisów Ogólnych Prawa Administracyjnego

Zespół w 2008 r. zakończył prace nad projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. W dniu 9 września 2008 r. Rzecznik wystąpił do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych, których przedmiotem będzie niniejszy projekt ustawy. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie również do Przewodniczących sejmowych komisji: ustawodawczej oraz sprawiedliwości i praw człowieka. W roku 2009 nie doczekały się rozpatrzenia przez organy uprawnione do inicjatywy ustawodawczej.

VI. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹²⁶², Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników¹²⁶³.

Wspólną specyfiką działalności Pełnomocników i kierowanych przez nich Zespołów Terenowych RPO jest to, że zajmują się oni wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria, i inne uroczystości) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Zespołów. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

1. Zespół Terenowy we Wrocławiu

Od początku powołania Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu prowadzi on współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób ubogich, nieporadnych, niepełnosprawnych wymagających wsparcia. Przykładem może tu być kooperacja z Wrocławskim Sejmikiem Osób

¹²⁶² Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

¹²⁶³ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego) W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

Niepełnosprawnych i podejmowanie wspólnych inicjatyw jak działania na rzecz poprawy regulacji sygnalizacji świetlnych (zbyt krótki czas na przejście)¹²⁶⁴, czy brak podjazdów przy przejściach podziemnych¹²⁶⁵.

Szczególnie intensywnie współpracowano z Kliniką Prawa przy Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, prowadząc m.in. szkolenia dla studentów w ZT i przekazując wnioski skarżących, gdy Rzecznik nie był organem właściwym do prowadzenia sprawy.

Pełnomocnik Terenowy przejawiał bardzo dużą aktywność w działalności na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W lipcu 2009 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał dra Macieja Lisa, Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu do Rady Działalności Pożytku Publicznego, która jest organem opiniotawczo-doradczym i pomocniczym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

W roku sprawozdawczym odbywano także sesje wyjazdowe np. do Lasowic Wielkich czy Świdnicy, podczas których przyjmowano skargi obywateli. W Lasowicach Wielkich ujawnił się problem zgodności regulacji prawa miejscowego z aktami wyższego rzędu w zakresie odpłatności za przedszkola publiczne oraz zarządzania mieniem komunalnym. W Świdnicy najwięcej skarg dotyczyło gospodarki lokalami socjalnymi i prawa pracy. Ponadto odbywano spotkania z mieszkańcami odwiedzanych gmin, których celem było popularyzowanie wiedzy nt. instytucji RPO. W ramach działalności edukacyjnej Pełnomocnik Terenowy spotkał się także młodzieżą z sześciu szkół.

Pracownicy Zespołu Terenowego zaangażowani byli także w realizację zadania koordynowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich „Krajowy Mechanizm Prewencji”, w ramach którego brali udział w wizytacjach jednostek penitencjarnych zlokalizowanych na obszarze działalności Pełnomocnika.

Ponadto, w ramach diagnozy działań podejmowanych przez samorząd lokalny na rzecz osób bezdomnych, przeprowadzono wizyty w dwóch schroniskach dla osób bezdomnych, gdzie zbadano stan przygotowania placówek na przyjęcie osób potrzebujących zwłaszcza w okresie największych mrozów.

W związku z mającymi miejsce na Dolnym Śląsku latem 2009 r. powodzią i gwałtownymi burzami, które spowodowały liczne szkody materialne, Pełnomocnik wraz ze współpracownikami przeprowadzili wizytacje terenów dotkniętych klęskami. Zbadano sytuację i oceniono działania podjęte przez władze i służby porządkowe w zakresie pomocy poszkodowanym.

¹²⁶⁴ RPO-611834-XX/09

¹²⁶⁵ RPO-594435-XX/09

W roku 2009 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 69,9% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 30,1% z ogółu zakończonych) w 20,2% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 2,7% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 75% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych, co stanowiło łącznie prawie 20% wpływów spraw nowych. Dotyczyły one skali podwyżek czynszu, skokowej aktualizacji opłat za wieczystą dzierżawę oraz mienia zabużańskiego. Na wyrównanym poziomie (po ok. 16-19% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa karnego. Najlichniesze skargi dotyczyły systemu zabezpieczenia społecznego i praktyki orzecznictwa o niepełnosprawności. Najmniejszy proc. stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. Ilość skarg na działania Policji uległa zmniejszeniu. W 2009 r. w Zespole przyjęto 1348 osób oraz udzielono 2231 porad telefonicznych (wzrost do roku poprzedniego odpowiednio ponad 19% i 8%).

2. Zespół Terenowy w Gdańsku

W roku 2009 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 67,1% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 32,9% z ogółu zakończonych) w ponad 20% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w ponad 20% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 56% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20,0% wpływów spraw nowych. W 2009 r. na wysokim poziomie (ponad 17%) utrzymywała się liczba spraw z zakresu prawa karnego. Na wyrównanym poziomie (ok. 13-15% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2009 r. w Zespole Terenowym przyjęto 1123 interesantów oraz udzielono 2320 porad telefonicznych.

Pracownicy Zespołu uczestniczyli w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji. W miejscowościach na terenie województw objętych zakresem właściwości terytorialnej Pełnomocnika RPO przyjmowano interesantów.

3. Zespół Terenowy w Katowicach

W trakcie działalności Zespołu Terenowego w Katowicach nawiązano współpracę z licznymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się w szczególności poradnictwem prawnym i pomocą osobom potrzebującym. Są to centra pomocy, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, czy też organizacje młodzieżowe i studenckie. Efektem tej współpracy było organizowanie wspólnych przedsięwzięć w szczególności o charakterze informacyjnym i edukacyjnym.

Poza merytorycznym badaniem zgłaszanych przez obywateli spraw, Zespół prowadził również badanie stanu noclegowni dla osób bezdomnych czy też realizacji obietnic złożonych przez władze rządowe oraz samorządowe osobom pokrzywdzonym powodziami, czy nawałnicami. Badano raporty ze stanu uszkodzonych domostw oraz weryfikowano system pomocy udzielanej ofiarom klęsk. Celem natomiast przeprowadzonych wizytacji w noclegowniach było zapoznanie się ze stanem zaludnienia oraz realizacją zapewnień dotyczących dobrego przygotowania do zimy, jak również podejmowanymi działaniami prewencyjnymi ze strony Straży Miejskiej. Zgłaszane problemy w przypadku osób bezdomnych dotyczyły w szczególności nieuregulowanego systemu przewożenia tych osób (np. ze szpitala do schroniska) oraz braku możliwości działania funkcjonariuszy Straży Miejskiej w sytuacji odmowy przyjęcia pomocy przez osobę bezdomną.

W 2009 r. odbywano także sesje wyjazdowe, podczas których przyjmowano skargi obywateli, a także przeprowadzono spotkania z mieszkańcami oraz lokalnymi władzami, informujące o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

W roku 2009 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 67,3% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 32,7% z ogółu zakończonych) w ponad 13% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 9% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 77% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty. Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło prawie 20% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 16% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz prawa karnego. Na wysokim poziomie (ok. 14% wpływów) odnotowano sprawy z zakresu administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców oraz prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2009 r.

w Zespole Terenowym przyjęto 1082 interesantów oraz udzielono 1764 porady telefoniczne.

4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Zespoły Terenowe

W 2009 r. przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg do zespołów terenowych z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami były skargi na przewlekłość postępowań sądowych ale również na sposób protokołowania rozpraw oraz treść orzeczeń. Sądy powszechne generalnie nie cieszą się zaufaniem obywateli, którzy często podnosili w skargach do Rzecznika, iż nie znajdują w sądach sprawiedliwości. Kwestionowana była również realizacja prawa do sądu, ze względu na wysokie opłaty sądowe oraz bardzo rygorystyczne rozpatrywanie wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych i zbyt częste ich wadliwe oddalanie. W relacji z sądami szczególnie uwidaczniał się nabrzmiały problem braku systemu pomocy prawnej. Wnioski o ustanowienie pełnomocnika z urzędu również były zbyt często oddalane.

Duża liczba skarg dotyczyła problemów z egzekwowaniem orzeczeń sądów regulujących kontakty rodziców z dziećmi. Wśród zgłaszanych problemów bardzo często pojawiały się skargi w sprawach związanych z przemocą w rodzinie.

Nadal miały miejsce skargi na niewłaściwe działanie nadzoru budowlanego. Obywatele nadal bardzo często zgłaszali także problemy związane z gospodarką przestrzenną i gospodarką gruntami zwracając uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu tych spraw przez urzędy, a nawet na niezgodne z prawem oraz zasadami współżycia społecznego działania organów gmin.

Warto podkreślić, że przy zbliżonej do lat poprzednich ilości skarg składanych przez uprawnionych do rekompensaty za mienie zabużańskie, na skutek licznych i skutecznych działań podejmowanych w związku z ewidentnymi trudnościami administracyjnymi powodującymi znaczną beczynność w tych sprawach, udało się doprowadzić do zmian kadrowo organizacyjnych organów realizujących odpowiednie postępowania administracyjne. Nie zlikwidowało to zaległości, ale wprowadziło ład informacyjny dla Zainteresowanych odnośnie terminów i stanu sprawy.

W ramach problematyki prawa karnego w 2009 r. wpływały skargi dotyczące działań policji. Były to głównie skargi na niechętnie przyjmowanie przez policję zgłoszeń i zawiadomień o przestępstwie.

W roku 2009 nastąpiło zmniejszenie skarg na działanie prokuratury, mogące świadczyć o tym, iż utrzymuje się tendencja z 2008 roku poprawy skuteczności prokuratury i poprawności jej działania. Mimo to należy stwierdzić, że postępowania przygotowawcze ciągle trwają zbyt długo oraz zbyt często kończą się umorzeniem postępowania w sytuacjach, w których powinien być wniesiony akt oskarżenia. Nadal również orzeczenia o umorzeniu postępowań zbyt często utrzymywane są w mocy przez sądy. Co prawda, w 2009 r. nie zwiększyła się ilość skarg obywateli na adwokatów, jednak w postępowaniu karnym, podobnie jak w cywilnym widoczny jest brak dostępności pomocy prawnej, co istotnie ogranicza realizację prawa do obrony. W zakresie problematyki prawa karnego warto podkreślenia są skargi obywateli tymczasowo aresztowanych, którzy kwestionują zasadność użycia tego środka w konkretnych sprawach, jaki skarżą się na przewlekłość postępowań, w ramach których przebywają oni w areszcie.

Sprawy z zakresu problematyki prawa karnego wykonawczego polegały w przeważającej mierze na udzieleniu informacji o przysługujących interesantom środkach prawnych. W związku z prowadzeniem działań w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji, zebrano wnioski i skargi osadzonych z różnych zakładów karnych, aresztów śledczych i innych ośrodków izolacji. Najczęściej pojawiały się skargi na brak należytej opieki medycznej w zakładach karnych. Część skarg dotyczyła też zachowania funkcjonariuszy służby więziennej wobec osadzonych, warunków odbywania kary pozbawienia wolności oraz dużych odległości zakładów karnych od miejsc zamieszkania rodzin.

Rok 2009 charakteryzował się zwiększeniem ilości skarg z zakresu spraw mieszkaniowych i gospodarki nieruchomościami co wynikało m.in. z masowych podwyżek czynszów w lokalach komunalnych oraz podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste. Wiele osób zwracało się z problemami związanymi z realizacją umów najmu lokali mieszkalnych, w szczególności z utrzymaniem budynków, remontami i konserwacją, a także brakiem inwestowania w mieszkaniowe zasoby gminy.

Na tle wpływających spraw pojawiły się także wątpliwości co do zgodności z aktami wyższego rzędu uchwał rad miejskich i gmin regulujących zasady wynajmowania lokali socjalnych z zasobu komunalnego. Wątpliwości Rzecznika budziły przede wszystkim zapisy wykluczające spośród potencjalnych wnioskodawców osoby, które posiadały tytuł prawny do innego lokalu.

Nadal wpływały też pytania i skargi obywateli dotyczące przepisów nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W 2009 roku składane były również skargi obywateli dotyczące rozliczania przez spółdzielnie mieszkaniowe kosztów zużycia wody i odprowadzenia ścieków oraz zużycia energii cieplnej.

Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyły świadczeń emerytalnych i rentowych, w szczególności kwestionowana była przez obywateli wysokość przyznawanych świadczeń. W skargach pojawiał się też problem zasadności dokonywanych potrąceń ze świadczeń emerytalnych i rentowych, a także odmowy ponownego przeliczenia świadczenia. Związane było to z niemożnością udokumentowania wymaganej liczby lat faktycznie wykonywanej pracy, koniecznej do wyliczenia emerytury. Wiele spraw dotyczyło prawa do deputatu węglowego dla emerytów i rencistów, byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych. Pojawiały się też sprawy dotyczące odmowy przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy, długotrwałości postępowań w sprawie ustalenia choroby zawodowej oraz naruszania praw pracowniczych przez pracodawców prywatnych.

W 2009 r. nadal składane były skargi obywateli na przewlekłość postępowań sądowych w zakresie ubezpieczeń społecznych.

W ramach funkcjonowania pomocy społecznej większość spraw dotyczyła skarg na działania Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej - interesanci skarżyli się najczęściej na przyznawanie zbyt niskich świadczeń socjalnych.

W ramach problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców należy odnotować sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika, dotyczące ochrony zdrowia i zapewnienia świadczeń przez NFZ. Podjęte zostały ponadto sprawy związane z generalnym problemem braku wystarczającej opieki przemedycznej w szkołach i przedszkolach, jak np. sprawy podjęte z urzędu a dotyczące sytuacji dyskryminacji dzieci w wieku przedszkolnym przewlekle chorych w procesie rekrutacji do przedszkoli, a także problemu niewystarczającej liczby higienistek pracujących w szkole. Z zakresu organizacji służby zdrowia szczególnie problematyczna okazała się kontynuacja sprawy odnośnie dostępności dokumentacji medycznej pacjenta w przypadku likwidacji gabinetu prywatnego lub śmierci lekarza.

Sprawy związane z obowiązkiem meldunkowym, wskazywały, że ten instytucjonalny relikwyt przeszłości wciąż ma zbyt duże znaczenie w praktyce stosowania prawa.

W zakresie problematyki prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta w 2009 roku wpływały skargi na działalność podmiotów wykorzystujących swoją dominującą pozycję na rynku.

Miniony rok nie należał do okresu świadczącego o poprawie funkcjonowania organów, których działania weryfikowane były przez badania prowadzone przez Zespoły Terenowe w związku ze skargami lub podejmowane z urzędu. W dalszym ciągu można stwierdzić, że społeczeństwo nie wykazuje wysokiego poziomu zaufania do wymiaru sprawiedliwości i organów administracji oraz organów ścigania.

Powyższe spostrzeżenia nasuwają przede wszystkim jeden podstawowy wniosek. Niewątpliwie obecność pełnomocników Rzecznika w sytuacjach dziejących się niesprawiedliwości, krzywdy czy naruszenia praw podmiotowych tworzy poczucie rzeczywistej ważności i bliskości tej instytucji. Doświadczenia wynikające z funkcjonowania całego Biura w tym i zespołów terenowych pokazują, że konstytucyjne prawo do dobrze funkcjonującego państwa jest stale naruszane i w związku z tym istnieje konieczność działania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, stojącej na straży praw i wolności.

VII. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

Na kanwie spraw wnoszonych do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz podejmowanych przez niego z własnej inicjatywy, można sformułować wnioski o charakterze generalnym co do stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. W odróżnieniu od obrazu, jaki wyłania się z analizy szczegółowej części Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, w 2009 roku niniejsza ocena wskazuje na stałe trendy oddziaływujące na funkcjonowanie mechanizmów ochrony praw jednostki. Za aksjologiczny punkt wyjścia dla rozważań o kondycji praw człowieka, a zarazem normatywny miernik stanu przestrzegania tych praw, przyjęto fundamentalną zasadę godności człowieka.

1. Godność

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jednostki (art. 30 Konstytucji RP). Godność ludzka jest nienaruszalna. Organy władzy publicznej obowiązane są ją szanować oraz chronić. Zasada godności człowieka jest płaszczyzną odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję, a zarazem fundamentem całego porządku prawnego w państwie. Realizowana jest przez działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest niezależnym konstytucyjnym organem ochrony praw człowieka.

Zasada godności ludzkiej wyznacza zarazem aksjologiczny i jurydyczny standard oceny przestrzegania praw człowieka i obywatela. Jest ona pojęciem, którego operatywność na płaszczyźnie normatywnej nie powinna być kwestionowana. Godność ludzka obejmuje wszystkie te wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się na szacunek należny każdej osobie. Jest ona ściśle związana z wolnością i prywatnością jednostki. Z punktu widzenia oceny działań państwa w konstytucyjnym pojęciu godności zidentyfikować można także tzw. aspekt pozytywny, który wiąże się z samodzielnością i autonomią jednostki, jej podstawowymi prawami do prawdy i sprawiedliwości, warunkującymi pełny rozwój osobowości człowieka w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Rzecznik obecnej kadencji za filary zasady godności ludzkiej uważa prawa jednostki do wolności, prawdy oraz sprawiedliwości. W czasach, w których obserwujemy nadmiar prawnych regulacji, w tym inflację mnożących się wszelkiego rodzaju praw człowieka, stan przestrzegania praw podstawowych

powinien decydować o ocenie realizacji zasady godności ludzkiej, a zarazem ideału demokratycznego państwa prawa. Jak pisała Maria von Ebner – Eschenbach: „byłoby lepiej na świecie, gdyby wysiłek wkładany w wynajdowanie najsubtelniejszych praw (...) obracano na przestrzeganie najbardziej podstawowych”.

2. Wolność

Wolność człowieka podlega ochronie prawnej (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Każdy ma prawo do wolności, dzięki której może działać bez pętających go kajdan przymusu i niesprawiedliwych ograniczeń. Fundamentalną zasadę wolności urzeczywistnia swoboda słowa i wypowiedzi, a także niezależność prowadzenia badań naukowych. Równie istotne pozostają wolność osobista, polityczna, w tym zrzeszania się i udziału w życiu publicznym, oraz wolność gospodarcza.

W szczególności prawo do wolności osobistej może być ograniczone jedynie w stosunku do osób pozbawionych wolności prawomocnym wyrokiem sądu oraz osób tymczasowo aresztowanych. Skazani oraz podsądni, wyposażeni w podstawowy przymiot godności ludzkiej, nie tracą jednak innych przyrodzonych im praw, których zakres zostaje jedynie ograniczony. Jednakże równie ważna jak kontrola warunków odbywania kary pozbawienia wolności oraz zasadności przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania, jest działalność na rzecz wspierania wolności słowa i badań naukowych, przeciwdziałania coraz to nowszym formom prawnie sankcjonowanej cenzury społeczno-obyczajowej. We wszystkich tych dziedzinach Rzecznik dysponuje znacznym doświadczeniem, które pozwala jednoznacznie ocenić stan przestrzegania prawa do wolności w Polsce jako daleko niezadowalający.

A. Wolność słowa i badań naukowych

Po upływie dwudziestu lat od czasu transformacji ustrojowej nie można dłużej nie zauważać, że prawda w Polsce ma najczęściej oblicze partyjne. I to nie tylko w sferze polityki, gdzie jest to do pewnego stopnia zrozumiałe, gdyż manipulowanie prawdą służy wygrywaniu wyborów i utrzymywaniu się przy władzy. Niestety tego rodzaju zjawisko występuje w sferze mediów i co chyba najgorsze, również w świecie nauki. Należy z całą stanowczością odnotowywać sytuacje, które nie mieszczą się w kanonach podstawowych praw człowieka jakimi są wolność słowa i badań naukowych.

Rok 2009 obfitował w liczne przypadki odwoływania wykładów, konferencji, czy seminariów ze względu na osobę wykładowcy lub niewygodną tematykę, w reakcji na krytykę medialną, czy środowiskową.

W pamięci pozostają także protesty przeciwko ukazaniu się książki p. Pawła Zyzaka, które miały miejsce zanim jeszcze treść książki stała się znana, a pod którymi znalazły się podpisy bohaterów walki o wolność i demokrację. Niewątpliwie próbę nacisku i ograniczenia wolności badań naukowych stanowiła zapowiedź Ministra Nauki przeprowadzenia kontroli jednego z najbardziej zasłużonych uniwersytetów, jako reakcja na publikację „niewłaściwej” pracy magisterskiej. Następnie dokonano próby obcięcia dotacji temu uniwersytetowi, do czego nie doszło tylko w wyniku stanowiska Senatu RP. Negatywnie ocenić należy także „recenzowanie” tej samej książki przez Prezesa Rady Ministrów i otwarte zapowiedzi pozbawienia środków finansowych, tym razem skierowane pod adresem innego instytutu badawczego, jeśli kierunek prowadzonych badań nie będzie właściwy.

Wskazane przykłady dowodzą, jak w dwadzieścia lat po odzyskaniu prawa do wolności, władza publiczna chce uchronić obywateli przed poznaniem niewygodnych lub zbyt trudnych punktów widzenia, a czasem po prostu prawdy. Można zrozumieć stojące za tym emocje, ale nie można zaakceptować przypadków naruszania wolności słowa i niezależności badań naukowych. W swojej działalności Rzecznik stanowczo podkreśla, że swoboda wypowiedzi nie może być ograniczana do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój, a nawet szokują. Takie są bowiem wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje.

Tym bardziej dziwi, kiedy sądownictwo nie staje w obronie prawa do wolności słowa. W uchwale z dnia 26 marca 2009 r. (sygn. akt I KZP 35/08) Sąd Najwyższy stwierdził, że przestępstwo ujawnienia tajemnicy państwowej określone w art. 265 § 1 kodeksu karnego ma charakter powszechny, a zatem może być popełnione przez każdą osobę odpowiadającą ogólnym cechom podmiotu przestępstwa, która ujawnia informacje stanowiące tajemnicę państwową lub wbrew przepisom ustawy informacje takie wykorzystuje. Uchwała ta rozszerzyła obowiązek ochrony tajemnicy państwowej na dziennikarzy. Rzecznik, nie godząc się na tak dalekie ograniczanie wolności słowa, wniósł w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Nie bez kontrowersji pozostają również orzeczenia sądowe w sprawach dotyczących ochrony dóbr osobistych, które coraz częściej nieproporcjonalnie ingerują w

wolność słowa. W ostatnim czasie przykładem tej praktyki może być wyrok sądu apelacyjnego w sprawie Alicji Tysiąc przeciwko „Gościowi Niedzielnemu”, gdzie organ wymiaru sprawiedliwości nie tylko określił język w jakim dopuszczono się krytyki prasowej „językiem nienawiści”, ale także wprost wskazał jakiego rodzaju języka powinien używać tygodnik katolicki. Tego typu orzecznictwo sądowe stanowi rodzaj prawnie sankcjonowanej cenzury społeczno-obyczajowej.

Negatywną ocenę stanu przestrzegania prawa do wolności słowa, a także prawa do wolnych mediów, utwierdza przypadek zwolnienia z pracy dziennikarki TVP, która wedle wskazanych przez media informacji straciła pracę w bezpośrednim związku z wyemitowaniem przez telewizję filmu „Towarzysz Generał”. Na kanwie tego przypadku należy podkreślić, że telewizja publiczna nie powinna wspierać żadnej opcji politycznej. Jej program powinien prezentować szerokie spektrum postaw i opinii politycznych, społecznych czy historycznych. Prawo do dokonania własnej, niczym nieskrępowanej, oceny faktów historycznych jest prawem wynikającym z Konstytucji. Wolność słowa w demokratycznym państwie prawa jest jedną z najcenniejszych wartości. Wolność słowa wymaga także odpowiedzialności za słowo. Wyciąganie jednak radykalnych konsekwencji przed dokładnym zbadaniem sprawy i wysłuchaniem opinii znawców przedmiotu może nieść za sobą negatywne skutki dla swobodnej debaty publicznej.

Wskazane sprawy podjęte przez Rzecznika stanowią jedynie niewielki wycinek występującego już od dłuższego czasu problemu z wolnością słowa i niezależnością badań naukowych w Polsce. John Stuart Mill w eseju o wolności, przestrzegał, że uniemożliwianie głoszenia opinii, które uważamy za „niesłuszne” jest bardziej szkodliwie dla tych, którzy się z nimi nie godzą, niż dla tych, którzy je głoszą. Pisał on: „jeśli opinia ta jest słuszna, pozbawia się nas sposobności dojścia do prawdy: jeśli niesłuszna, tracimy coś, co jest równie wielkim dobrodziejstwem: jaśniejsze zrozumienie i żywszą świadomość prawdy wywołane przez jej kolizję z błędem”.

B. Prawa osób pozbawionych wolności

Stan przestrzegania praw osób pozbawionych wolności stanowi z oczywistych względów szczególnie sprawdzian podejścia władz publicznych do praw i wolności człowieka i obywatela. Osoby takie z definicji znajdują się bowiem w izolacji od reszty społeczeństwa, którego instytucje i organizacje tylko w bardzo ograniczonym stopniu mogą przyglądać się działaniom

funkcjonariuszy państwa będącym w stałej interakcji z osobami pozbawionymi wolności. Stąd pokusa nadużyć, zwłaszcza jeśli towarzyszy jej przekonanie o społecznym przyzwoleniu na brak troski o prawa człowieka przynależne jednostce, która oczekuje na wyrok lub odbywa karę. W związku z obserwowanymi naruszeniami standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych, szczegółowej analizie wymagają przede wszystkim kwestie związane z tymczasowym aresztowaniem oraz warunkami odbywania kary pozbawienia wolności.

Od kilku lat liczba osób tymczasowo aresztowanych w Polsce zmniejsza się. Na koniec stycznia 2010 roku wynosiła 9 498 osób. Dla porównania na koniec 2000 r. było w Polsce 22 032 tymczasowo aresztowanych, na koniec 2003 r. – 17 156, na koniec 2005 r. – 13 416, na koniec 2007 r. – 11 441, a na koniec 2008 r. – 8 926 osób. Przeciętny czas tymczasowego aresztowania w Polsce wynosi ok. 5,5 miesiąca i nie odbiega od przeciętnego czasu trwania tymczasowego aresztowania w Europie, gdzie wynosi on ok. 5 miesięcy, przy czym w niektórych państwach jest znacznie dłuższy, np. na Słowacji wynosi ponad 14 miesięcy, a w Irlandii 12 miesięcy.

Z powyższych statystyk nie można jednak wnioskować, że nie występują w Polsce problemy ze stosowaniem tymczasowego aresztowania. Wprost przeciwnie. W lutym 2009 r. zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kauczor przeciwko Polsce (skarga nr 45219/06). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w sytuacji, gdy wobec skarżącego tymczasowe aresztowanie stosowane było od lutego 2000 r. do grudnia 2007 r. W tym czasie nie doszło do wydania wyroku przez krajowy sąd pierwszej instancji. W orzeczeniu w sprawie Kauczor Trybunał wskazał także, iż w 2007 r. wydane zostały 32 orzeczenia w sprawach przeciwko Polsce, w których stwierdzono naruszenie Konwencji w wyniku nadmiernie długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania. W 2008 r. takich orzeczeń było 33. Jednocześnie w 2009 roku przed Trybunałem w 145 skargach podnoszących zarzut w tym zakresie prowadzone było postępowanie, zaś około 90 następnych skarg zostało zakomunikowanych polskiemu rządowi. Problemem jest więc nie liczba tymczasowo aresztowanych lecz długotrwałość stosowania tego środka.

Podobne wnioski wynikają z badań aktowych przeprowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości co do spraw, w których czas trwania tymczasowego aresztowania przekroczył 2 lata. Na podstawie analizy ponad 100 przypadków ustalono, iż istotny wpływ na długotrwałość postępowań i stosowanych tymczasowych aresztowań miały: niedostatki w planowaniu i

organizacji rozpraw (a w konsekwencji ich niewielka efektywność), rażąca nieskuteczność systemu doręczeń, niewykorzystywanie możliwości dyscyplinowania uczestników postępowania oraz schematyzm uzasadnień o przedłużeniu tymczasowych aresztowań. Problem przedłużającego się stosowania tymczasowego aresztowania dotyczy zatem przede wszystkim samego postępowania sądowego i wiąże się z niezdolnością sądów do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Krytycznie należy ocenić niewłaściwą praktykę orzeczniczą w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania w przypadku wystąpienia uzasadnionej obawy, że oskarżony (podejrzany), któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza, gdy groził popełnieniem takiego czynu. Stosowanie w takich przypadkach nieizolacyjnych środków zapobiegawczych powoduje, iż sprawcy popełniają ponownie przestępstwa tożsamej kategorii, niejednokrotnie przeciwko tej samej osobie pokrzywdzonej lub świadkom, co może także stanowić naruszenie praw ofiar przestępstw. Zgodnie ze sprawozdaniem MS w sprawie osób osadzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej, w sądach rejonowych tymczasowe aresztowanie stosowane jest w sprawach o zgwałcenie w stosunku do ok. 36% oskarżonych, o rozbój 27%, a o pedofilię 26%. Generalnie w chwili wydawania wyroku przez sąd I instancji tymczasowo aresztowanych jest jedynie 2,2% podsądnych.

Trudności związane z przestrzeganiem praw osób pozbawionych wolności stwarzają również warunki odbywania kary. Według stanu na dzień 22 lutego 2010 roku zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 102,7%. Liczba osadzonych, którym nie zapewniono kodeksowej normy powierzchni mieszkalnej to 3278 osób. Przedstawione dane ilustrują postępujące zmniejszanie się przeludnienia w polskich jednostkach zatrzymania, przy oczywiście stosunkowo niskiej normie powierzchni na osobę.

Starania władz o niski współczynnik zaludnienia powodują jednak, że liczba skazanych oczekujących na odbycie wymierzonych przez sądy kar wynosi aż ok. 34,5 tysięcy osób, z czego wobec ponad 30 tysięcy upłynął termin stawienia się do odbycia kary (stan na styczeń 2010 r.). Nic tak nie demoralizuje przestępców, jak niemożliwość egzekwowania orzeczonych kar. Wskazać należy także na stosunkowo nową praktykę – obecnie szczegółowo badaną przez Rzecznika - polegającą na przenoszeniu więźniów z przeludnionych jednostek penitencjarnych do zakładów mniej zaludnionych, często położonych w zupełnie innej części kraju. Praktyka ta wynika z konieczności dostosowania warunków

bytowych więźniów do znowelizowanych przepisów kodeksu karnego wykonawczego, określających maksymalny czas pobytu więźniów w przeludnionej celi. Oprócz samych trudności logistycznych generuje ona znaczne koszty finansowe oraz może faktycznie ograniczać prawo więźniów oraz osób im bliskich do odwiedzin. Dlatego palącym problemem jest pozyskanie dodatkowych miejsc zakwaterowania w jednostkach penitencjarnych oraz stosowanie środków alternatywnych w stosunku do kary bezwzględnego pozbawienia wolności.

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

Także coraz więcej spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu dotyczy złych warunków bytowych oraz niezapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej osobom osadzonym w polskich jednostkach penitencjarnych. W wyroku w sprawie Dzieciak przeciwko Polsce (skarga nr 77766/01) Trybunał uznał, że Polska naruszyła prawo do życia (art. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), poprzez niezapewnienie w odpowiednim czasie właściwej i adekwatnej pomocy medycznej, w wyniku czego osadzony zmarł. Z kolei w sprawie Musiał przeciwko Polsce (skarga nr 28300/06) Trybunał orzekł, iż władze Rzeczypospolitej Polskiej dopuściły się naruszenia zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 3 Konwencji) oraz prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8 Konwencji), poprzez niezapewnienie skarżącemu odpowiedniej opieki medycznej, w szczególności psychiatrycznej, i odpowiednich warunków bytowych, w których przebywał przez okres tymczasowego aresztowania. Ponadto, w wyroku tym Trybunał zaakcentował brak zaangażowania władz Rzeczypospolitej Polskiej w poprawę warunków panujących w miejscach detencji.

Podkreślić należy także, że często, w stosunku do osadzonych, łamane jest prawo do prywatności. W 2009 r. do Rzecznika wpłynęły liczne skargi osób

pozbawionych wolności dotyczące stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych. Odnotowano przypadki naruszenia godności osób osadzonych przez nieuprawnionych funkcjonariuszy, którzy korzystali bez ograniczeń z dostępu do obrazu z kamer telewizji przemysłowej, jak również do jego zapisu na urządzeniu utrwalającym.

W wyniku interwencji Rzecznika wprowadzono zmiany legislacyjne, które mają zabezpieczać poszanowanie prywatności skazanych. Obraz z kamer systemu telewizji przemysłowej, w szczególności zainstalowanych w części celi mieszkalnej przeznaczonej dla celów sanitarno-higienicznych oraz w łazienkach, ma być przekazywany na monitory lub do urządzeń utrwalających, w sposób gwarantujący więźniom niezbędną intymność.

Na naruszenia praw osób pozbawionych wolności wskazywały przypadki stosowania różnego rodzaju retorsji w stosunku do skazanych wnoszących skargi, pozwy lub petycje. Przeprowadzone przez Rzecznika postępowania wyjaśniające wykazały stosowanie praktyk zmiany „grupy klasyfikacyjnej” w stosunku do więźniów o nienagannej dotychczas opinii, które mogą jedynie mieć związek z napisaniem skargi, czyli próbą wyegzekwowania swoich praw. Badane były przypadki wystawiania ujemnej oceny postępów w resocjalizacji skarżących się skazanych, w następstwie czego byli oni kierowani do odbycia kary w zakładzie typu zamkniętego. Sytuacje te występują, mimo że prawo obywatela do składania skarg, a także prawo do wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej, jest zagwarantowane konstytucyjnie. Podobnie Europejskie Reguły Więzienne uznają za niedopuszczalne stosowanie negatywnych konsekwencji wobec skazanych, którzy złożyli skargę. Zmianę obserwowanej praktyki może spowodować jedynie wprowadzenie do kodeksu karnego wykonawczego wyraźnego zakazu stosowania jakichkolwiek negatywnych konsekwencji względem skazanych składających skargi i pozwy.

C. Krajowy Mechanizm Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu

Zakaz stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania stanowi naturalny korelat prawa każdej jednostki do godności oraz wolności. Skuteczna kontrola przestrzegania tego zakazu w szeroko rozumianych miejscach zatrzymania należy do priorytetów Rzecznika. Działalność ta dostarcza niezbędnej wiedzy do dokonania oceny

przestrzegania praw osób, których wolność osobista jest ograniczona, a zarazem wpływa mobilizująco na należyte wypełnianie obowiązków przez organy władzy publicznej zobowiązane do poszanowania godności osób zatrzymanych.

Wyrazem zaufania do aktywności Rzecznika w tej dziedzinie było powierzenie mu funkcji tzw. Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP) w rozumieniu art. 3 Protokołu Fakultatywnego do przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 1989 r., Nr 63, poz. 378). Zgodnie z postanowieniami Protokołu Fakultatywnego krajowe mechanizmy prewencji powinny przeprowadzać regularne kontrole przestrzegania zakazu tortur i innego niegodnego traktowania, nie tylko w jednostkach penitencjarnych i aresztach śledczych, ale także we wszelkiego rodzaju ośrodkach dla cudzoziemców, placówkach dla nieletnich, szpitalach psychiatrycznych, izbach wytrzeźwień oraz miejscach zatrzymań wykorzystywanych przez Policję. W Polsce ok. 1000 jednostek może podlegać wizytacjom prewencyjnym.

W 2009 r. w ramach KMP pracownicy Biura RPO dokonali ponad 100 wizytacji. Przeprowadzone kontrole wykazały, że w Polsce nie są stosowane tortury. Wykryto jednak sytuacje, które mogą być uznane za przypadki niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób zatrzymanych. Zasadnicze problemy dotyczyły warunków bytowych w kontrolowanych miejscach, w tym w ośrodkach dla cudzoziemców oraz placówkach dla nieletnich. Wizytacji wykazały także przypadki niegodnego traktowania nieletnich przy użyciu siły fizycznej oraz niedopuszczalnych kar dyscyplinarnych. Poważne zastrzeżenia budzą częste sytuacje niezgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych oraz izbach wytrzeźwień.

Wizytacje przedstawicieli Rzecznika dotyczyły także tzw. wypadków nadzwyczajnych w miejscach zatrzymania. Należą do nich: bunt, śmierć osadzonego albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza lub innej osoby, samobójstwo osadzonego, groźne zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, pobicie skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała. Wypadki te należy interpretować jako przejawy dysfunkcji placówki, w której przebywają osoby zatrzymane, zaburzające jej bieżącą działalność oraz utrudniające utrzymanie w niej porządku i bezpieczeństwa. Konkretnie nadzwyczajne zdarzenia ujawniają poważne problemy strukturalne polskiego więziennictwa. Wydarzenia takie jak zgon obywatela Rumunii w krakowskim Areszcie Śledczym, który zmarł na skutek skrajnego wycieńczenia

organizmu po długotrwałej odmowie przyjmowania posiłków, pokazały, że wiedza o takich wypadkach docierała do nas ze znacznym opóźnieniem.

W 2009 r. prowadzono w Biurze RPO ponad 200 spraw dotyczących wypadków nadzwyczajnych. W kilkunastu spośród badanych przypadków organy prokuratury skierowały do sądu akty oskarżenia wobec osób pozbawionych wolności, którym zarzuca się popełnienie karalnych czynów. W kilku sprawach aktem oskarżenia objęci są także byli funkcjonariusze lub pracownicy Służby Więziennej, którym postawiono zarzuty nieumyślnego spowodowania śmierci lub niedopełnienia obowiązków służbowych. W szczególności rzekomo samobójcze zgony zatrzymanych – oskarżonych lub świadków – stwarzają zagrożenie dla toczących się z ich udziałem postępowań. W styczniu 2009 r. media poinformowały o samobójczej śmierci osoby skazanej na karę dożywotniego pozbawienia wolności w procesie o uprowadzenie i zabójstwo Krzysztofa O. Był to już trzeci z oskarżonych w tej sprawie, który popełnił samobójstwo w celi więziennej. Do wszystkich tych zgonów doszło, mimo iż każdy z osadzonych pozostawał pod wzmożonym nadzorem funkcjonariuszy Służby Więziennej, w pojedynczej, monitorowanej celi.

Należy także zwrócić uwagę, że kontrole KMP oraz badania aktowe spraw wykazały, że rozstrzygnięcia organów prokuratury w sprawie umorzenia postępowań w wielu przypadkach nadzwyczajnych zapadają przedwcześnie. Niejednokrotnie badanie zebranego w toku postępowania przygotowawczego materiału dowodowego wskazywało, iż nie wyjaśniono w nich wszystkich istotnych okoliczności sprawy, w aspekcie zarówno odpowiedzialności karnej osób pozbawionych wolności, jak i rozważenia faktu niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. W związku z wnioskiem Rzecznika Prokuratura Krajowa poleciła prokuratorom apelacyjnym zbadanie w trybie nadzoru akt postępowań prowadzonych w latach 2007–2009 w sprawach pobić, spowodowania obrażeń ciała osób pozbawionych wolności albo udziału w bójkach w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których umorzono postępowanie, bądź odmówiono jego wszczęcia. Analiza ta doprowadziła do zakwestionowania decyzji w ponad 80 sprawach i wydania polecenia prokuratorom okręgowym spowodowania ich podjęcia.

Niestety wykonywanie tak istotnej dla realizacji fundamentalnego prawa do godności funkcji KMP napotyka na coraz większe trudności finansowe. Z tego powodu w roku 2009 do składów grup wizytacyjnych nie włączono ekspertów zewnętrznych, a w ostatnich miesiącach roku znacznie zmniejszono liczbę wizytacji.

3. Prawda

Każdy ma prawo do prawdy, będącej warunkiem poznania i możliwej zmiany rzeczywistości. Już na wstępie wskazać należy, że prawo to realizowane jest w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie, bez koniecznego zaangażowania po stronie organów władzy publicznej. Wystarczy chociażby przypomnieć, że do dnia dzisiejszego nie ukarano sprawców masakry robotników w Gdańsku w 1970 r. ani wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. Nie rozwiązano ostatecznie problemu lustracji kolaborantów i współpracowników zbrodniczego systemu komunistycznego. Kontrowersje wzbudzają także działania mające na celu ograniczenie aktywności i niezależności Instytutu Pamięi Narodowej.

A. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich przed Trybunałem Konstytucyjnym

Najbardziej doniosłym narzędziem prawnym, w jaki wyposaża Rzecznika Konstytucja RP, jest prawo kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Działalność Rzecznika w tej dziedzinie, uzależniona od pozytywnej decyzji Trybunału, powoduje bezpośrednie wyeliminowanie z obrotu prawnego norm naruszających prawa człowieka i obywatela. Należy podkreślić, że liczba wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego tradycyjnie kształtuje się na wysokim poziomie, podobnie jak ich skuteczność. W 2009 r. Rzecznik złożył 14 wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa z aktem wyższego rzędu oraz przystąpił do 12 skarg konstytucyjnych.

Wystąpienia Rzecznika w sprawie konstytucyjności przepisów prawa mają zróżnicowany charakter, a ich problematyka w sposób oczywisty wykracza poza samą realizację prawa do prawdy. Istotę znacznej części wniosków składanych w trakcie obecnej kadencji stanowi podnoszenie problemów o charakterze systemowym, których rozstrzygnięcie pozwala w zasadniczy sposób zmienić określone sfery życia jednostek. W tym celu Rzecznik zakwestionował m.in. przepisy pozwalające na nieskuteczną egzekucję opłat abonamentowych, dyskryminację podatkową obywateli polskich pracujących za granicą, a także naruszające wolność słowa przepisy regulujące zabezpieczenie roszczeń w sprawach o ochronę dóbr osobistych oraz publikację sprostowań przez redaktora naczelnego. Wiele spośród wystąpień systemowych dotyczy kwestii podstawowych dla gospodarki kraju, takich jak: zasady finansowania z budżetu państwa składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników, zróżnicowany wiek

emerytalny kobiet i mężczyzn czy zróżnicowane stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednocześnie każdy z tych wniosków stanowi próbę zwrócenia uwagi na daleko posuniętą dysfunkcję podstawowych dziedzin życia publicznego.

Podjęcie kwestii o charakterze systemowym stanowi najczęściej naturalną konsekwencję działalności w sprawach indywidualnych. Rzecznik aktywnie przystępuje do skarg konstytucyjnych obywateli oraz samodzielnie występuje do Trybunału w związku z podejmowanymi sprawami jednostek. Przykładowo w 2009 r. Rzecznik przystąpił do skarg konstytucyjnych poruszających tak istotne dla dochodzenia praw obywatelskich kwestie jak zwrot uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego oraz ograniczenia przesłanek wznowienia postępowania w sprawach gospodarczych. W tym miejscu zauważyć należy, że sprawy indywidualne, które trafiają przed sąd konstytucyjny, świadczą zarówno o słabej jakości tworzonego w Polsce prawa, jak i o praktycznych trudnościach w dochodzeniu konstytucyjnych uprawnień przez jednostki.

Poza wystąpieniami w sprawach systemowych i indywidualnych, znaczna część wniosków Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła ładu aksjologicznego demokratycznego państwa prawa. Wnioski te niejednokrotnie wymagają zajęcia wyraźnego stanowiska w sporach dotyczących fundamentalnych wartości, w tym podstawowego prawa do prawdy. Znaczna część z tych wniosków składana jest w celu wskazania istotnego dla systemu prawa problemu, niezależnie od przewidywanej ich skuteczności. Składane są one jako swego rodzaju votum separatum w stosunku do tak zwanej communis opinio, czyli przeważającej i ustalonej opinii. Takie było właśnie ratio złożonych do Trybunału w 2008 r. wniosków dotyczących odpowiedzialności karnej sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego, niekonstytucyjności dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem stanu wojennego oraz przepisów penalizujących tzw. przestępstwo negacjonizmu („kłamstwo oświęcimskie”).

Na tle składanych przez Rzecznika wniosków dotyczących kwestii aksjologicznych powstaje zasadnicze pytanie: czy minione zbrodnie wymagają rozliczenia i pociągnięcia do odpowiedzialności ich sprawców, czy też lepiej o nich zapomnieć? Czy warunkiem budowy państwa prawa jest odpowiedzialność i wymierzanie sprawiedliwości czy też przebaczenie? W przekonaniu Rzecznika obecnej kadencji brak odpowiedzialności jest niezmiernie kosztowny, prowadzi do prawnej i moralnej anemii, widocznej tak w życiu publicznym, jak i prywatnym.

W związku z wnioskami kierowanymi przez Rzecznika do Trybunał Konstytucyjnego uwidacznia się poważny problem przewlekłości postępowania przed sądem konstytucyjnym. Przeciętny kilkunastomiesięczny okres rozpoznawania spraw, w przypadkach wniosków Rzecznika dotyczących kwestii systemowych oraz aksjologicznych niepokojąco się wydłuża. Dla przykładu należy wskazać, że aż od czerwca 2006 r. Rzecznik oczekuje decyzji w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad rodziną. Od 2007 r. nie zapadło jeszcze orzeczenie w sprawie konstytucyjności przepisów o KRUS, zróżnicowanym wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn, zasad publikowania przez redaktora naczelnego sprostowania oraz zabezpieczenia powództwa przez zakaz publikacji. Mimo znacznej aktywności Rzecznika, przewlekłość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje, że nawet przez kilka lat w systemie prawa utrzymują się normy naruszające fundamentalne prawa jednostki.

Powyższa refleksja jest tym bardziej pesymistyczna z uwagi na fakt, że w każdym z tego rodzaju przypadków proces diagnozy problemu i przygotowania wniosku w Biurze RPO trwa z reguły kilka miesięcy. Następnie poza samym długotrwałym postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, także znaczny upływ czasu zajmuje wykonanie jego wyroków, jeżeli w ogóle do tego dochodzi. Niestety w tym samym okresie ustawodawca jest w stanie dostarczyć nam kolejnych, licznych powodów do interwencji. Warto chociażby wskazać, że od 1 stycznia 1989 do 31 grudnia 2009 r. opublikowano w Polsce ponad 3 tys. ustaw oraz przeszło 21 tys. rozporządzeń. Objętość Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego wyniosła przeszło 230 tys. stron. Już zatem sam fakt „inflacji” prawa nie może dobrze świadczyć o jego poziomie formalnym i merytorycznym.

W związku z inflacją wadliwego prawa oraz przewlekłością postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym należy ocenić, że w polskim systemie prawnym występuje nadmierne przesunięcie dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę jego zgodności z normami wyższego rzędu. Przesunięcie to powinno zostać zrównoważone przez kontrolę prewencyjną, na początku procesu legislacyjnego.

Z tych względów Rzecznik już od dłuższego czasu występuje z konkretną propozycją legislacyjną powołania niezależnego organu, który idąc śladem polskiej i europejskiej tradycji nazywałby się Radą Stanu. Organu dokonującego przede wszystkim prewencyjnej kontroli przepisów prawa oraz obligatoryjnie opiniującego projekty wszystkich aktów ustawowych i innych aktów normatywnych. Oczekiwanym skutkiem powołania takiego organu powinien być

wzrost jakości stanowionego prawa oraz ograniczenie przewlekłości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

B. Prawo do informacji

Szczególna, wykraczająca poza problematykę tradycyjnie ujmowanych systematyk praw i wolności, aczkolwiek ściśle powiązana z prawem do prawdy, jest kategoria praw dotyczących informacji. Wzrost znaczenia tych praw wynika z doświadczeń związanych z demokratyzacją Polski, a jednocześnie z rozrastaniem się sfery władztwa publicznego i technicznych narzędzi pozyskiwania i gromadzenia informacji, co jest zjawiskiem typowym dla społeczeństw wysoko rozwiniętych.

Z jednej strony obywatele są w coraz większym stopniu świadomi przysługujących im praw w stosunkach z władzami publicznymi, sama władza także coraz poważniej traktuje standard przejrzystości. Z drugiej jednak strony możliwości techniczne i oczekiwania względem państwa powodują także wzrost jego aktywności w sferze monitorowania i gromadzenia informacji o obywatelach i rozmaitych aspektach ich życia. W tym miejscu ujawnia się trudne do usunięcia napięcie z prawem do prywatności, które choć należy do praw „młodych”, ma już zapewnione trwałe miejsce w społeczeństwach demokratycznych. Wyraźnie gwarantuje je też Konstytucja, stanowiąc w art. 47 prawo każdego do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawa te w oczywisty sposób wiążą się z godnością człowieka. Dodatkowo precyzują je liczne inne przepisy Konstytucji, w tym art. 49 zapewniający wolność i ochronę tajemnicy komunikowania oraz art. 50 ust. 4 przyznający każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Kluczową dla prawidłowego funkcjonowania państw demokratycznych normę zawiera także art. 61 Konstytucji, określający prawo obywateli do informacji publicznej.

Ingerencja w sferę prywatną, związana z gromadzeniem informacji przez władze publiczne przybiera różne oblicza. Przenikające od czasu do czasu do mediów sprawy związane ze stosowaniem kontroli operacyjnej wskazują na poważne problemy. W szczególności niepokój wzbudza ujawniony w 2009 r. przypadek, gdzie ABW stosowała kontrolę operacyjną rozmów dziennikarzy, a następnie nie zniszczyła stenogramów niezwiązanych ze sprawą. Co więcej, uzyskane w wyniku podsłuchu rozmów telefonicznych dane zostały odtajnione i udostępnione do wykorzystania w zupełnie innym procesie. Podjęta przez

prokuraturę decyzja o udostępnieniu treści utrwalonych w wyniku procesowej kontroli operacyjnej rozmów naruszyła konstytucyjne prawa osób podsłuchiowanych do ochrony życia prywatnego oraz tajemnicy komunikowania się. Tymczasem są to prawa, w które władza publiczna może ingerować tylko wyjątkowo i jedynie na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych.

Także charakterystyczną i wielce niepokojącą z punktu widzenia ochrony prywatności obywateli cechą nowoczesnych państw jest tworzenie rozmaitych, często bardzo wszechstronnych baz danych o obywatelach. W Polsce Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym przygotowuje projekt ustawy o przeprowadzeniu w 2011 r. powszechnego spisu, obejmującego gromadzenie szczegółowych informacji na temat życia prywatnego, zawodowego i stanu majątkowego obywateli, w tym także danych wrażliwych. Wskazuje to na naruszenie prawa do prywatności, gwarantowanego przez art. 47 Konstytucji. Niepokojące były również informacje o zamiarze stworzenia tzw. „superbazy danych”, która zawierałaby dane osobowe wszystkich obywateli. Umieszczenie w jednym zbiorze szczegółowych danych umożliwiających łatwą identyfikację osób (imię, nazwisko, adres, numer PESEL) oraz tzw. wrażliwych danych, stwarza poważne niebezpieczeństwo dla wszystkich jednostek.

Należy uświadomić sobie, że współcześnie szereg innych podmiotów (na przykład przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, banki), dzięki gromadzonym zasobom informacji, może potencjalnie zagrażać skutecznej ochronie prywatności. Także media, korzystając z koniecznej w demokracji wolności, muszą dbać o działanie w ramach granic wyznaczonych przez prawa innych, nawet jeśli są to osoby publiczne. Tymczasem sposób i forma relacjonowania zdarzeń, jakie miały miejsce w prywatnym mieszkaniu jednego z senatorów budzą zasadnicze zastrzeżenia. Do podstawowych ograniczeń swobody dziennikarskiej należy niewątpliwie obowiązek poszanowania czci i godności człowieka. Wartości te przynależą w równym stopniu tym, którzy postępują szlachetnie i w zgodzie z prawem, jak i tym, którzy w przypływie ludzkiej ułomności dopuścili się przewinienia. Jednakże coraz częściej dziennikarską rzetelność zastępuje pogoń za sensacją i skandalem. Trudno bowiem inaczej ocenić opublikowanie przez jeden z dzienników materiałów służących uprzednio do szantażu.

Tendencji do gromadzenia nadmiernej ilości informacji o obywatelach przeciwstawić należy prawo do informacji publicznej. Cechą demokratycznego państwa prawa jest jawność działania osób pełniących funkcje publiczne, organów władzy publicznej, w tym jawność obowiązującego prawa. Ta jawność

jest gwarancją realizacji wolności i praw obywatelskich, jak i najlepszym remedium na ryzyko patologicznych zachowań funkcjonariuszy publicznych. Świadomość społecznej kontroli wymusza na nich działanie na podstawie prawa i w granicach prawa.

Dostęp do informacji jest więc ściśle związany z wolnością słowa. Trudności w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej spowodowane są najczęściej problemami z interpretacją niektórych terminów ustawowych, takich jak „dokument urzędowy”, „informacja przetworzona”, „szczególnie istotny interes publiczny”. Na gruncie obecnie obowiązującego prawa wątpliwości budzi także zakres przedmiotowy pojęcia „informacji publicznej”, a także katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia tej informacji. Również klauzula prywatności zawarta w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w istocie służy nierzadko nie tyle ochronie prywatności, ile raczej maskowaniu niekompetencji w działalności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji. Niepokój wywołuje także praktyka przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Niejednoznaczne pozostają zasady pobierania opłat za udostępnienie informacji w przypadku, gdy organ ponosi związane z tym dodatkowe koszty. Zastrzeżenia wywołuje dualizm proceduralny, czyli podział kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępniania informacji pomiędzy sądy administracyjne oraz sądy powszechne.

Budowa państwa prawa, w którym świadomi posiadanego statusu prawnego obywatele w pełni kształtują swoje prawa i obowiązki w życiu prywatnym i publicznym wymaga, by władze publiczne umożliwiały im dostęp do źródeł prawa. Zadaniu temu miała uczynić zadość nowelizacja ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) wprowadzająca obowiązek elektronicznego wydawania dzienników urzędowych oraz ogłaszanych w nich aktów prawnych. Pierwotnie projektowane regulacje, nadające walor urzędowy zapisom elektronicznym, miały stać się częścią systemu prawa z początkiem 2006 r., nastąpiło to jednak dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r.

Podkreślić należy także, że ogłaszanie przez Marszałka Sejmu tekstów jednolitych ustaw powinno następować znacznie częściej. Brak jednolitych aktów prawnych niezwykle utrudnia ustalenie aktualnego brzmienia przepisów, a w konsekwencji – istniejących obowiązków i uprawnień. Nie jest prawidłową sytuacją, w której aby ustalić obowiązujący stan prawny obywatel musi korzystać z usług podmiotów gospodarczych, które odpłatnie udostępniają ogłoszone akty prawne w wersji ujednoliconej. Nierzadko bowiem nawet

wytrawny prawnik nie jest w stanie, tylko na podstawie analizy dzienników urzędowych, ustalić brzmienie przepisów w interesującym go zakresie. Bezradność obywateli w tym względzie znajduje odzwierciedlenie w kierowanych do Rzecznika skargach, gdzie częstym, a nierzadko podstawowym źródłem problemów jest brak dostępu do odpowiedniej wiedzy i informacji. Pewnego rodzaju remedium na tę sytuację stanowi utworzenie przez Rzecznika portalu prawnego www.CodziennikPrawny.pl, czyli internetowego poradnika ułatwiającego poznanie i zrozumienie przepisów prawa.

4. Sprawiedliwość

Każdy ma prawo do sprawiedliwości, która czyni go odpowiedzialnym za otaczającą rzeczywistość. W przekonaniu Rzecznika sprawiedliwość jest fundamentalnym prawem naturalnym, ostatecznym celem i wartością prawa. Pragnienie sprawiedliwości dochodzi w szczególności do głosu w okresach przechodzenia od ustroju totalitarnego do demokracji, od państwa opartego na bezprawiu do państwa rządzonego prawem. Kiedy mając wybór między sprawiedliwością a prawem rezygnujemy z tej pierwszej – sprawiedliwości, rychło okazuje się, że oddalamy się również od ideału państwa prawa.

Oprócz kwestii związanych z prawem do wolności i prawdy, potrzeba sprawiedliwości uwidacznia się w szczególności na tle realizacji prawa każdej jednostki do ochrony zdrowia, którego podstawowy element stanowi prawo do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, przysługujących wszystkim obywatelom na zasadzie równości. Niestety stan polskiej służby zdrowia jest katastrofalny, a przedmiotowe traktowanie pacjentów oraz coraz większa ignorancja organów za to odpowiedzialnych, przyczyniają się do ugruntowania już skrajnie negatywnej oceny stanu przestrzegania prawa do ochrony zdrowia. Potrzeba sprawiedliwości uwidacznia się także w związku z wzrastającym ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym, których występowanie Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za zaprzeczenie idei praw człowieka.

A. Prawo do ochrony zdrowia

Ochrona zdrowia jest ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego słusznie wskazuje na nierozzerwalność prawa do godności, życia oraz ochrony zdrowia. W szczególności prawo do ochrony zdrowia należy do tych praw, które ze względu na swoją konkretność i doniosłość społeczną określa się mianem podstawowych,

a jako prawo „każdego” nie dopuszcza ono jakichkolwiek wyłączeń podmiotowych. Tak więc system ochrony zdrowia musi gwarantować realizację prawa do ochrony zdrowia poszczególnych jednostek, natomiast będące składnikiem tego systemu świadczenia zdrowotne pochodzące ze środków publicznych muszą być dostępne dla wszystkich obywateli na zasadzie równości (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ponadto ustawa zasadnicza wprost przewiduje obowiązek zapewniania przez władze publiczne szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Fundamentem dla powyższych działań państwa jest obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych, w tym przez działania profilaktyczne.

Tymczasem stan przestrzegania w Polsce prawa do ochrony zdrowia prowadzi do porażających wniosków oraz wymaga licznych interwencji Rzecznika. Szczegółowa analiza przestrzegania prawa do ochrony zdrowia powinna objąć cztery grupy problemów. W pierwszym rzędzie powinna uwzględniać kwestie związane z wykluczeniem niektórych jednostek lub ich grup z zakresu jego realizowania. Po drugie, kierunek niniejszej analizy musi być wyznaczany przez założenie, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjny i nie podlegający zdefiniowaniu stan zdrowia poszczególnych jednostek, lecz możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Trzeba więc analizować realizację prawa do ochrony zdrowia z punktu widzenia jego efektywności. Po trzecie, analiza ta powinna szczególnie mieć na względzie te kategorie osób, którym Konstytucja zapewnia preferencyjne traktowanie. Natomiast po czwarte, wspomniana efektywność powinna być także przedmiotem oceny w stosunku do działań, wyznaczonych władzom publicznym w normie zawartej w art. 68 ust. 3 Konstytucji zawierającej „obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.”

Polska należy do krajów o zdecydowanie najniższym w Europie poziomie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Taki stan rzeczy nie może pozostawać bez wpływu na poziom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Tym bardziej rażąca z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich wydaje się nieefektywność w wykorzystaniu ograniczonych, lecz przecież dostępnych środków publicznych. Analiza problemów w tym zakresie oraz reakcji władz publicznych na sygnalizowane nieprawidłowości poza chlubnymi wyjątkami pokazuje także niechęć lub niezdolność do usuwania konkretnych, często drobnych uchybień, których suma składa się niestety na dramatyczny obraz

systemu ochrony zdrowia w Polsce. Warto także dodać, że niektóre grupy obywateli (np. osoby pozbawione wolności) są w szczególnym stopniu ofiarami tego systemu. Tylko z pozoru pozytywnym faktem jest wejście w życie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.), gdyż wszystko wskazuje na to, iż ocena tej regulacji przez Komitet Ministrów Rady Europy będzie miażdżącą jej krytyką. Oprócz niedopuszczalnie słabego poziomu języka legislacyjnego nowej ustawy oraz dalece niekompletnej kodyfikacji praw pacjenta, liczne zastrzeżenia wywołuje sposób normatywnego ujęcia instytucji sprzeciwu od opinii albo orzeczenia lekarskiego, której wprowadzenie miało na celu wykonanie m.in. wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiiąc przeciwko Polsce (skarga nr 5410/03).

Problemy związane z pierwszą grupą zagadnień, a określane hasłowo mianem wykluczenia, wiążą się m.in. z podziałem środków oraz pobieraniem opłat i dostępem do usługi medycznej w publicznych szpitalach. W 2009 roku uzasadnione protesty budził system podziału środków na pokrycie kosztów finansowania przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej kierowanych do poszczególnych województw, uzależniający wysokość tych środków od przeciętnego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego w danym województwie. Wyraźnie dyskryminuje on województwa o niższych dochodach mieszkańców, co w konsekwencji przekłada się na nierówny dostęp do świadczeń.

Innego przykładu dyskryminacji dostarcza Załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz środki pomocnicze (Dz. U. Nr 139, poz. 1141), zawierający wykaz świadczeń gwarantowanych z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze wraz z określeniem poziomu, w tym limitu cen tych świadczeń i sposobu ich finansowania oraz warunków ich realizacji. Można tam przeczytać, że podwójne protezowanie aparatem słuchowym dotyczy tylko osób czynnych zawodowo. Ograniczenie zaopatrzenia osób dorosłych w takie aparaty do osób czynnych zawodowo oznacza dyskryminację pozostałych świadczeniobiorców, w tym głównie emerytów i rencistów, w dostępie do tego rodzaju środków pomocniczych przy obustronnym ubytku słuchu.

Szczególnego zainteresowania wymaga problem dokumentowania przez obywateli prawa do świadczeń opieki zdrowotnej. Ubezpieczeni obarczeni są obowiązkiem udowadniania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie dokumentu potwierdzającego opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne

(imiennego raportu miesięcznego ZUS RMUA). Wątpliwości budzi również praktyka potwierdzania prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez osoby, które nie ukończyły 18 roku życia.

Wskazać należy, że publiczne szpitale nadal pobierają dodatkowe opłaty za tzw. usługi „ponadstandardowe”, których katalog i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale na podstawie zarządzeń ich kierowników. Prowadzi to do wytworzenia podwójnych standardów opieki, a w konsekwencji może uzasadniać zarzut dyskryminacji. Przykładowo w 2009 r. dalsze problemy wiązały się także z dostępem do określonych świadczeń medycznych, m.in. małych dzieci chorych na cukrzycę i dotyczyły refundacji całkowitej lub częściowej testów paskowych do oznaczania glukozy we krwi, ograniczania dostępu do nowoczesnych metod leczenia stwardnienia rozsianego, zapewnienia opieki medycznej, pomocy osobom z porażeniem czterokończynowym oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Niestety ten negatywny trend nie ulega w ostatnich latach poprawie. W szczególności, nie doszło do precyzyjnego określenia zakresu świadczeń zdrowotnych, gwarantowanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych). Brak jednoznacznych uregulowań w tym względzie powoduje naruszenia praw podmiotowych. Wejście w życie od stycznia 2010 r. ustawy o tzw. koszyku gwarantowanych świadczeń medycznych jest na razie ruchem pozornym, polegającym na zamianie „koszyka negatywnego” na „koszyk pozytywny” bez doprecyzowania świadczeń w regulacjach podstawowych.

Druga grupa zagadnień związanych z przestrzeganiem konstytucyjnego standardu prawa do ochrony zdrowia wiąże się z efektywnością systemu. Wyjaśnianie niewydolności czy po prostu nieskuteczności prawa do ochrony zdrowia w Polsce poprzez wskazywanie na brak środków częściowo tylko tłumaczy trudności. Efektywność polega bowiem na odpowiednim wykorzystaniu dostępnych zasobów. Biedni powinni kierować się większym niż zamożni dążeniem do optymalnego wykorzystania ograniczonych środków. Polska praktyka ilustruje niestety tendencje odwrotne.

Kontrola żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych pokazuje, że pozamedyczny standard opieki nad pacjentem hospitalizowanym, a w konsekwencji efektywność ochrony zdrowia, wciąż pozostawia wiele do życzenia. Jakość żywienia w szpitalach jest wciąż niezadowalająca, a dyrekcje większości szpitali nie interesują się żywieniem pacjentów i właściwym wykorzystaniem wiedzy dietetyków. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wiele

do życzenia pozostawia gospodarowanie pieniędzmi przeznaczonymi na wyżywienie pacjentów. Sytuację tę można zmienić stosunkowo niewielkim nakładem środków. Decydujący wpływ na jakość żywienia w szpitalu ma nie tyle stan finansów placówki, lecz organizacja pracy i właściwe zarządzanie wydatkami, która obecnie prowadzi niejednokrotnie do głodowania pacjentów.

Problemy związane z efektywnością, zwłaszcza w zakresie sposobu finansowania świadczeń medycznych, są na porządku dziennym. Dotyczą np. zasad finansowania opieki długoterminowej. Zdaniem skarżących się do Rzecznika, wprowadzona przez NFZ zasada finansowania świadczeń zdrowotnych z uwagi na formę karmienia pacjenta, jest nieracjonalna i nie znajduje należytego uzasadnienia w ponoszonych kosztach. Zasada ta może prowadzić do nadużywania przez zakłady opieki zdrowotnej karmienia pacjentów przez sondę, a zatem dodatkowej uciążliwości dla pacjentów, jako że ta forma karmienia pacjenta jest znacznie wyżej wyceniana przez NFZ niż karmienie tradycyjne.

Inny, spośród wielu przykładów dyskusyjnego wykorzystywania środków pojawił się, gdy w marcu 2009 r. Polska Agencja Prasowa upowszechniła komunikat z konferencji prasowej lekarzy onkologów, z którego wynikało, że dla chorych cierpiących na raka nerki, NFZ refunduje tylko jedną, w dodatku nieskuteczną i obarczoną poważnymi objawami ubocznymi, terapię interferonem-alfa. Według statystyk, wśród osób z nowo rozpoznany rakiem nerki odnotowuje się aż 50% zgonów. Zdaniem specjalistów, podstawowym warunkiem poprawy rokowania co do życia chorych jest leczenie operacyjne we wczesnym stadium choroby, a w zaawansowanym stadium stosowanie leków nowej generacji, które działają bezpośrednio na procesy prowadzące do wzrostu raka nerki, są dostępne na rynku, a ich koszt mieści się w ramach kwot wydawanych obecnie na nieskuteczną terapię.

Co się tyczy trzeciej grupy problemów, a więc praw w zakresie ochrony zdrowia tych jednostek, które ustrojodawca obejmuje szczególną ochroną państwa, do spraw najbardziej poruszającymi opinię publiczną należą zakłócenia w funkcjonowaniu lecznictwa pediatrycznego oraz położnictwa. W ostatnim czasie ujawnił się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych, odnotowano także pogorszenie się standardów udzielanych świadczeń. W wielu rejonach kraju odstąpiono od realizacji zasad trójstopniowego systemu opieki perinatalnej. Mimo znanych od lat prognoz prokreacyjnych dotyczących pokolenia wyżu demograficznego sprzed ćwierćwiecza, z zadziwiającą niefrasobliwością od lat likwidowane były

oddziały i łóżka położniczo-noworodkowe i niemowlęce, a obecnie inwestycje usuwające skutki tych zaniedbań prowadzone są zbyt wolno.

Niepokojąca jest sytuacja dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego. Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich operacje serca wykonywane są w ciągu roku u 2,2 tys. dzieci, natomiast przeprowadzenie takich zabiegów należałoby wykonać u 3 tys. dzieci, co oznacza, że corocznie w Polsce ok. 800 chorych na serce dzieci pozbawionych jest szans na niezbędne leczenie. Podobne nierealizowanie prawa do opieki zdrowotnej Rzecznik odnotowuje m.in. w obszarze opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci i dorosłych, czy w dostępie do leczenia onkologicznego.

Prawo do życia i ochrony zdrowia kobiety ciężarnej również nie spełnia najwyższych standardów ochrony. Konsekwencją orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Tysiiąc przeciwko Polsce (sprawa nr 5410/03) powinno być zapewnienie właściwych standardów ochrony tych praw. Działania legislacyjne powinny być także podjęte w celu doprecyzowania niektórych przepisów ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.). Najpoważniejsze zastrzeżenia dotyczą sposobu sformułowania jednej z przesłanek określającej wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży, jaką jest zagrożenie dla zdrowia kobiety ciężarnej.

Ostatnia grupa problemów poddanych analizie w ramach prawa do ochrony zdrowia dotyczy działań, wyznaczonych władzom publicznym w normie zawartej w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, zawierającej „obowiązek zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. W związku z licznymi przypadkami zaniechań władzy publicznej, problematyka ta jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika.

Podstawowym zadaniem władz publicznych odpowiedzialnych za politykę zdrowotną winno być uświadamianie społeczeństwa o skutkach i zagrożeniach zdrowotnych oraz społeczno-ekonomicznych, spowodowanych przez infekcje grypowe, jak również popularyzacja działań profilaktycznych. Z drugiej strony istnieje potrzeba podjęcia wysiłków w celu zmiany poglądów na sprawy szczepień przeciwko grypie w samym środowisku medycznym, zwłaszcza wśród lekarzy rodzinnych, pediatrów i położników. Zasadnicze zaniepokojenie, w tym na arenie międzynarodowej, wzbudziły słowa Ministra Zdrowia na temat niebezpieczeństw związanych ze szczepieniami, co zostało interpretowane generalnie i oznaczało cios dla profilaktyki.

W Polsce radykalnej poprawy wymaga zgłaszanie zachorowań na gripę. Zastrzeżenia budzi nieprzestrzeganie przez organy władzy publicznej prawa obywateli do informacji o rzeczywistym zagrożeniu epidemiologicznym. Konieczne jest także zwiększanie odsetka osób zaszczepionych przeciwko grypie. Wobec zagrożeń związanych z gripą wywoływaną przez wirus A/H1N1, istnieje nagle potrzebą ponownego przeanalizowania przez resort zdrowia argumentów środowiska pediatrycznego, wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz postulatów Rzecznika odnośnie do poprawy organizacji, nadzoru i jakości funkcjonowania opieki zdrowotnej nad uczniami. W przypadku wystąpienia epidemiologicznie szerzących się zachorowań istnieją możliwości podejmowania szerokiego zakresu działań zapobiegawczych.

Należy stanowczo podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.), osoby lub grupy osób mogą poddawać się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, innym niż szczepienia obowiązkowe, zwanymi dalej „zalecanymi szczepieniami ochronnymi”. W sytuacji gdy dostępna jest szczepionka przeciw grypie danego typu, brak możliwości skorzystania z niej – w szczególności przez osoby z grup wysokiego ryzyka (np. pracownicy ochrony zdrowia) oraz osoby objęte szczególną ochroną, jest dalece niezrozumiałą.

W tej sytuacji zaniechania Ministra Zdrowia powodują, że obywatel nie posiada faktycznych możliwości skorzystania z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę. Zdaniem Rzecznika bezczynność organów władzy publicznej oraz ich nieukrywana wątpliwość co do zagrożenia epidemiologicznego gripą, powodują naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela. W związku z powyższym, na początku grudnia 2009 r. w piśmie do Prokuratora Krajowego, Rzecznik zażądał wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia i działania na szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1.

Drogą podsumowania warto wskazać, że już sama liczba wystąpień Rzecznika do Ministra Zdrowia jako organu prawnie odpowiadającego za tę sferę stosunków krajowych świadczy o katastrofalnym stanie polskiej służby zdrowia. Ze względu na fakt, że wystąpienia te już od dłuższego czasu nie znajdowały zadowalającego przełożenia na zmiany prawne, Rzecznik wydał „Białą Księgę, czyli „Raport o korespondencji i kontaktach między RPO i Ministrem Zdrowia w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 20 kwietnia 2009”. Biała Księga wskazuje na braki w polskim

systemie ochrony zdrowia oraz płaszczyzny, gdzie interwencja jest szczególnie pilna.

B. Ubóstwo oraz wykluczenie społeczne

Sprawiedliwość w demokratycznym państwie należy się wszystkim. Wobec sprawiedliwości nie powinno być równych i równiejszych. Tymczasem jednym z najpoważniejszych problemów społecznych w Polsce jest ubóstwo i wykluczenie społeczne. Zgodnie z najnowszymi badaniami przeprowadzonymi przez „Eurostat” aż 17 procent Polaków żyje na granicy ubóstwa. Inne dane wskazują, że nawet 8 milionów Polaków jest dotkniętych ubóstwem, z czego 4 miliony osób żyje w skrajnej biedzie. Niestety liczba osób dotkniętych niedostatkiem materialnym zwiększa się. Wciąż postępuje zjawisko rozwarstwienia społecznego.

W Polsce szczególnie zagrożone ubóstwem są dzieci, które stanowią znaczną część osób żyjących poniżej minimalnego poziomu egzystencji biologicznej. Bieda jest zjawiskiem strukturalnym, można powiedzieć, że nawet dziedzicznym. Konsekwentnie utrzymuje się w grupach wykluczonych społecznie. Oprócz dzieci ubóstwo dotyka w szczególności emerytów, rencistów, osoby niepełnosprawne oraz mieszkające na wsi. Ubóstwo zależy zarówno od czynników ekonomicznych jak i społeczno-demograficznych. Związane jest z wykluczeniem z rynku pracy, brakiem kwalifikacji zawodowych i odpowiedniego wykształcenia. Dotyka także imigrantów, w tych uchodźców oraz azylantów.

Osoby żyjące poniżej poziomu egzystencji biologicznej nie są w stanie korzystać z pełni praw obywatelskich. Najczęściej należą do grup wykluczonych społecznie, o niskiej świadomości prawnej, ekonomicznej oraz politycznej. Ubóstwo i wykluczenie społeczne stanowią zatem jedną z najpoważniejszych przeszkód w partycypacji w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim. Z biedą związana jest emigracja zarobkowa, mająca często tragiczne konsekwencje dla rodzin oraz prowadząca do wykluczenia jednostek poza granicami kraju. Ubóstwo wpływa na zwiększenie przestępczości oraz innych zjawisk patologicznych.

Rzecznik widzi w ubóstwie zaprzeczenie idei praw człowieka oraz naruszenie fundamentalnej zasady godności ludzkiej. Nie można zgodzić się z poglądem, że ubóstwo jest problemem nierozwiązywalnym. Podstawowym prawem każdego człowieka jest dostęp do podstawowych świadczeń socjalnych, zdrowotnych, edukacji oraz dóbr kultury. Prawo to rodzi pozytywne obowiązki

po stronie państwa, które powinno zaspokajać potrzeby osób ubogich oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. W innym wypadku państwo nie realizuje swoich podstawowych funkcji.

5. Międzynarodowe aspekty praw człowieka

Od początku obecnej kadencji Rzecznik podkreśla konieczność szerszej ochrony praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że najwięcej spośród wystąpień generalnych Rzecznika w 2009 r. – bo aż 21,7% – dotyczyło zagadnień właśnie z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Fundamentalne prawa człowieka, a w szczególności zasada godności ludzkiej, są niepodzielne. Ich obowiązywanie nie ogranicza się do konkretnego obszaru, czy to wyznaczonego granicami państwowymi, geograficznymi czy cywilizacyjnymi.

Rzecznik regularnie wskazuje na niedostatki w ochronie praw człowieka gwarantowanych umowami międzynarodowymi oraz prawem Unii Europejskiej. Zaniepokojenie budzą opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego. Jak wynika z informacji opublikowanych przez Komisję Europejską, Polska posiada zaległości we wdrażaniu dyrektyw, szczególnie w obszarach ochrony wolnej konkurencji, wymiaru sprawiedliwości i ochrony wolności i praw jednostki oraz spraw pracowniczych i socjalnych, w tym zaległości co do implementacji tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych. Wielokrotnie Rzecznik wskazywał również na potrzebę wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na skutek powyższych niedostatków poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju nie jest w pełni dostosowany do standardów wspólnotowych i międzynarodowych.

Dalsze problemy występują w związku z sytuacją prawną i ekonomiczno-społeczną obywateli polskich pracujących za granicą oraz tych, którzy powracają z emigracji. Niepokój budzą ujawnione przypadki działania na rzecz dyskryminacji Polaków w Niemczech, niegodnego traktowaniem obywateli polskich przez służby imigracyjne Stanów Zjednoczonych, nasilających się w Wielkiej Brytanii grózb oraz ataków w stosunku do Polaków na tle narodowościowym, a także śmierci polskiego obywatela na lotnisku w Kanadzie oraz zabójstwa obywatela polskiego uprowadzonego na terytorium Afganistanu. Z drugiej strony, również na terytorium Polski traktowanie cudzoziemców, oraz mniejszości narodowych i etnicznych budzi zastrzeżenia.

6. Zagrożenia dla niezależnej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich w państwie prawa

Art. 80. Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Art. 208.1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

2. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.

Art. 209.1. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 210. Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

Art. 211. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 212. Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Konstytucja RP

1. Procedura nadawania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

W dniu 21 stycznia 2009 r., działając na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu z wnioskiem o nadanie statutu Biura RPO. Do wniosku załączono projekt statutu wraz z uzasadnieniem.

Zmiany przewidziane w tym projekcie wynikały z konieczności dostosowania struktury Biura do realizacji nowych zadań i kompetencji Rzecznika.

Powyższe pismo pozostało bez odpowiedzi. W konsekwencji w dniu 27 kwietnia 2009 r. Rzecznik ponowił swój wniosek o nadanie statutu. Marszałek zajął¹²⁶⁶ stanowisko po przeszło dziewięciu miesiącach od złożenia wniosku i poinformował Rzecznika, iż proponowane rozwiązania „nie znajdują uzasadnienia w celach i zadaniach Biura, wynikających z ustawy [o RPO]”. Marszałek nie tylko wskazał, jakie elementy proponowanego statutu BRPO nie mogą znaleźć jego akceptacji, ale także przedstawił jakie modyfikacje należy do statutu wprowadzić.

Przytoczone okoliczności faktyczne zdają się wskazywać, iż Marszałek przyjął takie rozumienie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, które wyklucza jakiegolwiek związanie wnioskiem Rzecznika oraz przyznaje Marszałkowi szeroki margines swobody decyzyjnej w zakresie sposobu uregulowania struktury i zasad funkcjonowania Biura Rzecznika. Marszałek uznał, iż kwestionowany przepis nie tylko upoważnia go do odmowy nadania statutu BRPO, lecz także do wskazania, jakie rozwiązania statutowe są przez niego oczekiwane i jakie mogłyby warunkować nadanie statutu BRPO. W związku z powyższym Rzecznik złożył¹²⁶⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹²⁶⁸ z art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 210 Konstytucji.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich statut Biura RPO - jednostki organizacyjnej zapewniającej administracyjną i merytoryczną obsługę ombudsmana, nadawany jest przez Marszałka Sejmu na wniosek Rzecznika. Uprawnienia Rzecznika ograniczają się do przedstawienia wniosku, do którego załączany jest projekt nowego statutu albo projekt zmian do statutu obowiązującego. O nadaniu statutu rozstrzyga Marszałek, który w przypadku akceptacji wniosku wydaje akt prawa wewnątrznie obowiązującego. Tym samym na podstawie aktu prawa wewnątrznie obowiązującego kształtowana jest przez Marszałka struktura organizacyjna oraz określany wewnętrzny tryb pracy korpusu urzędniczego podporządkowanego Rzecznikowi. W przypadku odmowy nadania statutu albo bezczynności Marszałka, Rzecznikowi nie przysługują żadne środki prawne pozwalające na weryfikację zgodności działania Marszałka z prawem. Brzmienie kwestionowanego przepisu nie uległo zmianie od dnia uchwalenia ustawy o RPO w 1987 r. Zdaniem

¹²⁶⁶ Pismo z 16 listopada 2009 r.

¹²⁶⁷ RPO-630197-I/09 z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt K 35/09.

¹²⁶⁸ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

Rzecznika stał się on niekonstytucyjny w związku z nową sytuacją konstytucyjną, jaka wystąpiła w wyniku zmian ustrojowych 1989 - 1997 oraz uchwalenia nowej Konstytucji w 1997 r. Z jednej strony brzmienie art. 20 ust. 2 ustawy o RPO stoi w sprzeczności z konstytucyjnie określonym modelem aktów prawa wewnątrznie obowiązującego (art. 93 Konstytucji). Z drugiej zaś nie uwzględnia faktu, iż Rzecznik stał się konstytucyjnym organem państwa, któremu przypisany został przymiot niezależności (art. 210 Konstytucji) i nie sposób obecnie doszukiwać się jakiegoś stosunku jego podległości względem Sejmu, który z kolei nie jest już „najwyższym organem władzy państwowej” (jak to określał art. 20 Konstytucji PRL z 1952 r.). Zgodnie z art. 93 Konstytucji akty prawa wewnątrznie obowiązującego mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt. Aby uznać dopuszczalność ustawowego upoważnienia Marszałka Sejmu do wydania aktu prawa wewnątrznie obowiązującego wiążącego Rzecznika należy najpierw stwierdzić, czy istnieją między tymi organami relacje o charakterze organizacyjnej podległości. Zdaniem Rzecznika obecne brzmienie Konstytucji wyklucza istnienie takich relacji. Art. 210 Konstytucji w sposób wyraźny wskazuje, iż Rzecznik jest organem niezawisłym i niezależnym od innych organów władzy państwowej. Tak jednoznaczne rozstrzygnięcie ustrojodawcy wyklucza, zdaniem Rzecznika, możliwość przypisania relacjom Sejm-Rzecznik charakteru podległości oraz dopuszczenia aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Z tego względu art. 20 ust. 2 ustawy o RPO, upoważniający Marszałka do wydania tego typu aktów, jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji. Trzeba jednocześnie zauważyć, iż nawet jeśliby uznać, iż w relacjach Sejm- Rzecznik istnieje pewien element podległości, nie sposób tej podległości przenieść bezpośrednio na relacje łączące Rzecznika z Marszałkiem - jednoosobowym organem wewnętrznym Sejmu. Niezależnie od zarzutów merytorycznych, upoważnienie zawarte w kwestionowanym przepisie jest wadliwe także z formalnego punktu widzenia. Upoważnienie ustawowe powinno nazwać tenże akt, a w razie konieczności - określić szczególne wymogi formalne, jakim musi czynić zadość. Z uwagi na brak określenia formy aktu, na podstawie którego ma zostać nadany statut BRPO, art. 20 ust. 2 ustawy o RPO nie czyni zadość wymogom wynikającym z art. 93 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis pozostaje bezpośrednio niezgodny również ze wspomnianym już art. 210 Konstytucji, deklarującym zasadę niezależności polskiego ombudsmana. Art. 20 ust. 2 ustawy o RPO powierza bowiem Marszałkowi Sejmu kompetencję do władczego rozstrzygnięcia o statucie BRPO. Z zasady niezależności ombudsmana powinno wynikać, że ombudsman samodzielnie określa zasady wewnętrznej organizacji

oraz trybu działania podporządkowanego mu urzędu. Taki zresztą jest międzynarodowy standard w tym zakresie.

2. Odmowa udostępniania Rzecznikowi Praw Obywatelskich materiałów i dokumentacji niezbędnych do badania sprawy oraz uniemożliwienie realizacji konstytucyjnych uprawnień Rzecznika

Zgodnie z art. 208 Konstytucji Rzecznik stoi na straży wolności i praw jednostki określonych w Konstytucji oraz ustawach, i podobnie jak Najwyższa Izba Kontroli, jest centralnym konstytucyjnym organem państwa, posiadającym m.in. kompetencje kontrolne.

Prowadząc samodzielnie postępowanie Rzecznik ma prawo do badania sprawy na miejscu, żądania złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych, żądać przedłożenia informacji o stanie prowadzonej sprawy przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać przedstawienia w Biurze Rzecznika akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia, jak również zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii (art. 13 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹²⁶⁹).

Niestety w ostatnich latach Rzecznik spotykał się z odmową udostępniania mu materiałów niezbędnych do badania spraw. W 2008 r. Rzecznik zwrócił¹²⁷⁰ szczególną uwagę na sprawę odmowy udostępnienia mu raportu o działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przygotowywanego przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

W 2009 r., wobec niepokojących sygnałów odnośnie zagrożeń związanych z gripą wywoływaną przez wirus A (H1N1), Rzecznik podejmował¹²⁷¹ liczne działania, które miały na celu zagwarantowanie wszystkim obywatelom RP odpowiedniej ochrony przeciw grypie.

¹²⁶⁹ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 i z 2007 r. Nr 25, poz. 162).

¹²⁷⁰ Informacja RPO za 2008 r., str. 112.

¹²⁷¹ Informacja RPO za 2009 r., Rozdział: „Ochrona zdrowia” – Ochrona praw pacjentów.

Pismem z 17 listopada 2009 r. Rzecznik zwrócił się¹²⁷² do Ministra Zdrowia w sprawie udostępnienia dokumentacji związanej z negocjacjami dotyczącymi zakupu szczepionki przeciwdziałającej wirusowi A/H1N1, a także o wyjaśnienie proponowanych przez kontrahentów warunków umownych, które stanowią przeszkodę do zakupu szczepionek.

Minister odmówił¹²⁷³ przekazania Rzecznikowi powyższej dokumentacji, tłumacząc to trwającymi negocjacjami oraz zachowaniem tajemnicy handlowej.

Rzecznik nie zgodził się z argumentacją Ministra i wyjaśnił, że nie jest jednym z uczestników obrotu gospodarczego, a tym samym nie można przenosić na niego tych samych ograniczeń, jak dla osób trzecich funkcjonujących na rynku farmaceutyków. Poza tym tajemnica handlowa nie może być rozumiana w sposób, który ogranicza ustawowe uprawnienie Rzecznika do zasięgania informacji dotyczącej spraw prowadzonych przez organy państwa, a dotyczących wolności i praw obywateli. Dlatego też Rzecznik ponowił¹²⁷⁴ żądanie udostępnienia do wglądu dokumentacji związanej z negocjacjami w sprawie zakupu szczepionki przeciwko wirusowi grypy A/H1N1.

W odpowiedzi na ponowną prośbę Rzecznika Minister poinformował¹²⁷⁵, że zgodnie z treścią przepisu art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – po zbadaniu sprawy Rzecznik może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego. Taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Zdaniem Ministra na obecnym etapie nie ma podstaw prawnych do przekazania Rzecznikowi dokumentacji związanej z negocjacjami w sprawie zakupu szczepionki przeciwko grypie A/H1N1, gdyż Rzecznik nie prowadzi już postępowania w tej sprawie.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik poinformował, że zarówno polskie rozwiązania prawne jak i standardy międzynarodowe nie dopuszczają kontrolowania przez organy władzy wykonawczej zakresu i sposobu działania Rzecznika. O tym kiedy Rzecznik podejmuje działania i kiedy uznaje je za zakończone, decyduje wyłącznie on sam w oparciu o zgromadzony materiał. Przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych „Zasady paryskie” działania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka¹²⁷⁶ stanowią, że podstawą statusu organów ochrony praw człowieka jest ich niezależność od administracji rządowej, a jedną z metod działania prawo wglądu do dokumentów niezbędnych do kontroli działań administracji publicznej.

¹²⁷² RPO-606966-X/09 z 17 listopada 2009 r.

¹²⁷³ Pismo z 3 grudnia 2009 r.

¹²⁷⁴ RPO-606966-X/09 z 14 grudnia 2009 r.

¹²⁷⁵ Pismo z 22 grudnia 2009 r.

¹²⁷⁶ Rezolucja ZO ONZ Nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.

Korelatem tego prawa Rzecznika na gruncie polskiego porządku prawnego jest określony przez art. 17 ust. 1 ustawy o RPO obowiązek organu do którego zwrócił się Rzecznik współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi, w szczególności przez zapewnianie dostępu do akt i dokumentów. W związku z powyższym, Rzecznik ponowił¹²⁷⁷ żądanie przedłożenia dokumentacji związanej z negocjacjami w sprawie zakupu szczepionki przeciw wirusowi grypy A/H1N1.

3. Niedopełnienie obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia, a tym samym działanie na szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1v

W związku z licznymi wnioskami obywateli dotyczącymi szczepień ochronnych przeciwko grypie A/H1N1v, jak również w oparciu o wypowiedzi i komentarze ekspertów Rzecznik podjął z urzędu sprawę zaistnienia w tej sytuacji prawdopodobieństwa zagrożenia epidemiologicznego.

Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej podjęło działania zmierzające do zminimalizowania groźby epidemii. Komisja Europejska w komunikacie z dnia 15 września 2009 r. wyraźnie zaznaczyła, że szczepionki przeciwko grypie są najbardziej efektywnym narzędziem przeciwdziałania rozprzestrzeniającej się epidemii i zaleciła państwom członkowskim podjęcie działań zmierzających do wdrożenia programów masowych szczepień.

Wedle art. 68 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Przepis ust. 4 stwierdza, iż władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, osoby lub grupy osób mogą poddawać się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, innym niż szczepienia obowiązkowe, zwanym dalej „zalecanymi szczepieniami ochronnymi”. W tej sytuacji zaniechania Ministra Zdrowia powodują, że obywatel nie posiada faktycznych możliwości skorzystania z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę. W powyższej sprawie doszło do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela. W ocenie Rzecznika naruszenie tych praw i wolności nastąpiło w wyniku popełnienia przestępstwa z art. 165 § 2 k.k. i art. 231 § 3 k.k.

W związku z powyższym, w piśmie do Prokuratora Krajowego, Rzecznik żądał¹²⁷⁸ wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia i tym samym działanie na

¹²⁷⁷ RPO-606966-X/09 z 29 grudnia 2009 r.

¹²⁷⁸ RPO-633109-II/09 z 1 grudnia 2009 r.

szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1v.

W odpowiedzi poinformowano¹²⁷⁹ Rzecznika, że zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 165 § 2 k.k. i art. 231 § 3 k.k. przez Ministra Zdrowia w związku z niedopełnieniem obowiązków służbowych i stworzeniem przez to niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1v, przekazane zostało zgodnie z właściwością Prokuratorowi Apelacyjnemu w Warszawie. Prokuratora Apelacyjnego zobowiązano do dokonania procesowej oceny opisanych w nim okoliczności i podjęcia decyzji w przedmiocie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie. O treści tej decyzji Rzecznik zostanie powiadomiony przez właściwego prokuratora.

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie wydał w dniu 19 stycznia 2010 r. postanowienie¹²⁸⁰ o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na niedopełnieniu obowiązków służbowych w okresie od 11 czerwca do końca grudnia 2009 r. w Warszawie przez Ministra Zdrowia i stworzeniu niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1v poprzez nie zapewnienia dostępu do szczepień ochronnych tj. o czyn z art. 165 § 2 k.k. i art. 231 § 3 k.k. – wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego, na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.

Rzecznik złożył do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia zażalenie¹²⁸¹ na to orzeczenie zarzucając rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie:

- a) Art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹²⁸² polegające na wydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa, podczas gdy zgodnie z dyspozycją tego przepisu prokurator był zobligowany do wszczęcia postępowania przygotowawczego o przestępstwo ścigane z urzędu.
- b) Art. 297 § 1 pkt 1 i 4 k.p.k. poprzez przedwczesne uznanie, iż zachowanie się Ministra Zdrowia nie wyczerpuje ustawowych znamion czynu z art. 165 § 2 k.k. i art. 231 § 3 k.k. jedynie po przeprowadzeniu przedprocesowych czynności sprawdzających w sytuacji, gdy ustalenie to wymagało wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego.

¹²⁷⁹ Pismo z 4 grudnia 2009 r.

¹²⁸⁰ Postanowienie doręczono 26 stycznia 2010 r.

¹²⁸¹ Pismo z 28 stycznia 2010 r.

¹²⁸² Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

Rzecznik jest konstytucyjnym organem kontroli państwa i ochrony prawa. Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Artykuł 210 Konstytucji podkreśla, że Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Nie tylko Konstytucja RP, ale także przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych „Zasady paryskie” działania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka (Rezolucja ZO ONZ Nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.) stanowią, że podstawą statusu organów ochrony praw człowieka jest ich niezależność od administracji rządowej.

Przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich konstytucyjnych atrybutów niezawisłości i niezależności, wynika z charakteru pełnionych przez ten organ funkcji. Ochrona praw jednostki, w tym przede wszystkim praw o charakterze podstawowym, wymaga niezależności Rzecznika od podmiotów, które kontroluje. Ze względu na charakter powierzonych obowiązków naturalnym zjawiskiem są napięcia między Rzecznikiem a organami władzy publicznej, gdyż decyzje tych ostatnich bezpośrednio kształtują pozycję prawną jednostek. Tylko organ w pełni niezależny może nie ulegać tym napięciom i w sposób skuteczny chronić konstytucyjną zasadę godności oraz wynikające z niej prawa jednostki.

Niestety misja Rzecznika oraz ciężar gatunkowy chronionych przez niego wartości spotyka się z niezrozumieniem niektórych przedstawicieli rządu. W związku ze znaczną aktywnością Rzecznika obecnej kadencji, coraz częściej musi on odpierać działania organów władzy publicznej, mające na celu ograniczenie jego niezależności finansowej, organizacyjnej i kompetencyjnej. Z całą stanowczością podkreślić należy, że są to działania, które nie miały precedensu nawet w dobie działalności Rzecznika w czasie reżimu komunistycznego. Dziwią zatem odmienne praktyki jakie pojawiają się ze strony członków rządu w 20 lat od przemian demokratycznych w Polsce. Praktyki, które w wielu przypadkach naruszają obowiązujące przepisy i uzasadniają odpowiedzialność prawną.

VIII. Ocena przestrzegania praw dziecka w Polsce po 20 latach od przyjęcia Konwencji o Prawach Dziecka

Ochronę praw dziecka Konstytucja zalicza do najważniejszych wartości przez nią chronionych, o czym wprost stanowi art. 72 pkt 1 „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony praw dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”. Z mocy art. 91 Konstytucji również traktaty międzynarodowe włączone są do krajowego porządku prawnego. Dotyczy to m.in. przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. i ratyfikowanej przez Polskę 30 kwietnia 1991 r. Konwencji o prawach dziecka (zwanej dalej Konwencją)¹²⁸³. W art. 3 ust. 1 Konwencji znalazł się fundamentalny przepis stanowiący, iż „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”.

Jubileusz XX - lecia Konwencji stanowił dobrą okazję do podjęcia próby oceny stanu realizacji jej przepisów w Polsce. Między innymi temu celowi służyły zorganizowane przez Rzecznika konferencje naukowe: 25 czerwca 2009 roku - „Rozwój procesów demograficznych w Polsce a społeczeństwo i rodzina” oraz 1 października 2009 roku – „Ochrona dzieci w dobie kryzysu”. Materiały z tych konferencji złożyły się na najnowszy Biuletyn RPO¹²⁸⁴.

Prawa dziecka są prawami człowieka, których realizacja stanowi podstawę naszego funkcjonowania dzisiaj, ale także jest zobowiązaniem wobec przyszłych pokoleń. Troska o los przyszłych generacji sprawia, że nie możemy przechodzić obojętnie nad informacjami o niekorzystnym rozwoju procesów demograficznych w naszym kraju. W świetle najnowszych prognoz GUS, liczba ludności Polski w stosunku do roku 2007 zmniejszy się w 2035 roku o 2.122.572 i wyniesie łącznie 35.993.069 mieszkańców. W tym samym okresie liczba dzieci w wieku 0 - 17 lat zmniejszy się o 1.855.820 a liczba kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) zmaleje o 2.487.711. Jednocześnie liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia wzrośnie o 3.226.151 i osiągnie wielkość łącznie 8.357.527. Wprawdzie spadek przyrostu naturalnego jest problemem ogółouropejskim, to wysoce niepokojący jest fakt, że Polska należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności. Zgodnie z długookresowymi przewidywaniami GUS prognoza dzietności do roku 2035 w wariantie uśrednionym (który jest wersją pośrednią między wariantem optymistycznym a pesymistycznym) waha się między 1,37 a 1,4 na jedną kobietę w wieku rozrodczym, co

¹²⁸³ Konwencja o prawach dziecka (Dz.U. z dnia 23 grudnia 1991 r., Nr 120, poz. 526).

¹²⁸⁴ Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty naukowe: „Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski”; „Raport o korespondencji RPO z organami państwa w sprawach dzieci - Biała Księga”, BRPO Warszawa, 2010.

dalekie jest od wskaźników potrzebnych dla zachowania prostej zastępowalności pokoleń (wymagany wskaźnik dzietności 2,2).

Przyczyn niekorzystnego rozwoju procesów demograficznych należy upatrywać między innymi w braku spójnej polityki ludnościowej oraz w niedostatkach polityki rodzinnej państwa. Na przykład, tak częste wśród młodych ludzi, trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego wynikają w dużej mierze z niedostępności zorganizowanych form opieki dziennej nad dziećmi. Na świecie znane są przykłady krajów (np. Francja, Izrael), które dzięki właściwej polityce rodzinnej potrafiły zahamować a nawet odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W Polsce pojawiły się pierwsze sygnały takich inicjatyw, żeby wymienić dokument opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Michała Boniego pt. „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. Daje to szansę rozpoczęcia poważnej debaty na temat przyszłości Polski. Debata ta winna być ukierunkowana na poszukiwanie skutecznych sposobów sprostania nagłym wyzwaniom, jakie rozwój procesów demograficznych w naszym kraju stawia przed polityką społeczną, m.in.: rodzinną, edukacyjną, zdrowotną, obejmującą rynek pracy i zabezpieczenie społeczne.

Z zasygnalizowanych powyżej przyczyn realizacja praw zawartych w Konwencji, w tym ochrona prawa do życia, a w dalszej kolejności wielowymiarowa, odpowiedzialna i efektywna opieka nad dzieckiem powinna być dzisiaj rozumiana jako polska racja stanu.

Niniejszy rozdział zawiera przedstawione w syntetycznej formie uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka do życia i zdrowia, edukacji, prawa do życia w rodzinie i do godnych warunków socjalnych, a także prawa do szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym ochrony przed przemocą, demoralizacją i przestępczością. W roku 2009 utrzymywała się wysoka aktywność Rzecznika w sprawach dzieci. Przygotowano 111 wystąpień generalnych, w tym problematyki zdrowia dotyczyło 49 wystąpień, edukacji – 27, życia w rodzinie – 15, bezpieczeństwa – 20 wystąpień.

1. Prawo do życia i ochrony zdrowia

Art. 6 ustęp 1 Konwencji stanowi, że „każde dziecko ma niezbywalne prawo do życia”. Problematyki zdrowia bezpośrednio dotyczą dwa artykuły Konwencji: art. 24 ust. 1 nakłada na Państwa-Strony zobowiązanie uznania prawa dziecka do „najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej, a także dążenia do zapewnienia, aby żadne dziecko nie było pozbawione prawa dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej”, w ust. 2 zapisane zostały cele służące „pełnej realizacji tego prawa”. Z kolei art. 25 stanowi, iż „Państwa-Strony uznają prawo dziecka, umieszczonego przez kompetentne władze w zakładzie w celach opieki, ochrony bądź leczenia w zakresie zdrowia fizycznego lub psychicznego, do okresowego przeglądu leczenia dziecka i wszelkich innych okoliczności odnoszących się do jego umieszczenia w zakładzie”.

Chociaż dzieci w Polsce cieszą się dzisiaj na ogół lepszym stanem odżywienia, zdrowia i rozwoju niż kiedykolwiek w przeszłości, to badając stan przestrzegania praw dzieci w Polsce w 2009 roku w kontekście ochrony zdrowia, napotykamy wiele problemów dotyczących między innymi: funkcjonowania opieki podstawowej nad matką i dzieckiem; opieki zdrowotnej nad dziećmi obciążonymi niepełnosprawnością i chorobami przewlekłymi; działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych; opieki medycznej nad uczniami; działalności hospicjów dziecięcych; zakażeń i chorób zakaźnych.

A. Umieralność niemowląt oraz dzieci i młodzieży w wieku 1-19 lat

W okresie 1990-2008 liczba zgonów niemowląt spadła o ok. 80% jednak poziom umieralności jest jeszcze wyraźnie (o 1/4) wyższy od przeciętnego w UE, przy czym głównym problemem jest umieralność wczesna niemowląt tzn. w pierwszym tygodniu życia, która w dużym stopniu zależy od jakości opieki medycznej. Umieralność dzieci i młodzieży w wieku 1-19 lat z roku na rok zmniejszała się i proces ten dotyczył wszystkich grup wieku.

Należy jednak podkreślić, że ocena sytuacji zdrowotnej dokonywana na podstawie współczynników umieralności nie jest oceną najpełniejszą i ma, szczególnie w odniesieniu do populacji wieku rozwojowego, bardzo ograniczoną wartość. Takie mierniki nie nadają się do oceny skuteczności działań z zakresu promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej. Przede wszystkim jednak z definicji ukierunkowane są na problem zdrowotny a nie na osobę, a podejście uznające dziecko za podmiot oceny stanowi klucz do racjonalnego inwestowania w rozwój i zdrowie dzieci i ludzi młodych.

B. Opieka zdrowotna nad matką i małym dzieckiem

Opieka przedporodowa, podobnie jak opieka w czasie porodu i w pierwszych latach życia dziecka, ma kluczowe znaczenie dla optymalnego rozwoju dziecka w kolejnych etapach życia i wywiera wpływ na późniejsze dorosłe życie. Tymczasem w ostatnich latach w wielu rejonach kraju narastają nierówności w dostępie kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do odpowiedniej opieki profilaktyczno–lecniczej. Zaniechano stosowania zasad trójstopniowej opieki okołoporodowej. Ujawnił się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych - w szczególności brakuje miejsc dla ciężarnych z ciążą patologiczną i dla noworodków wymagających intensywnej terapii. Pogorszyły się standardy udzielanych świadczeń, występują niedobory sprzętu i aparatury medycznej. Oddziały położniczo – noworodkowe nie są wolne od zagrożeń epidemicznych do czego przyczynia się także niedocenianie rangi problemu. Powszechnie formułowanym postulatem jest potrzeba opracowania i upowszechnienia nowoczesnych standardów opieki

okołoporodowej, które zapewniałyby szczególny status kobiety rodzącej w systemie opieki zdrowotnej.

Raport Fundacji Rodzić po Ludzku obrazujący wyniki realizowanego na przełomie lat 2008/2009 projektu „Monitoring realizacji działań administracji samorządowej w zakresie opieki nad matką i dzieckiem” wykazał, że zbyt ogólne zapisy ustaw ustrojowych oraz brak precyzyjnie sformułowanych ustaw prawa materialnego, konkretyzujących przedmiotowo i podmiotowo zadania samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem powodują, że władza publiczna nie w pełni wywiązuje się z konstytucyjnych zobowiązań.

C. Opieka profilaktyczno - lecznicza nad uczniami

Zdrowie młodzieży należy w Polsce do najbardziej zaniedbywanych, marginalizowanych i ignorowanych obszarów medycyny i polityki zdrowotnej, pomimo iż ten okres życia decyduje o kapitale zdrowotnym, z jakim młodzi ludzie wchodzi w dorosłość. Przywrócenie w Polsce medycyny szkolnej jest stałym postulatem środowiska pediatrycznego bowiem 6 milionów uczniów powinno mieć zapewnioną adekwatną do potrzeb, powszechną i skoordynowaną opiekę medyczną: system monitorowania i nadzoru, profilaktykę zagrożeń i chorób, kompleksowe leczenie i rehabilitację, a także orzecznictwo lekarskie.

W miejsce rozwiązań systemowych i kompleksowych została wprowadzona przez Ministerstwo Zdrowia tzw. profilaktyczna opieka zdrowotna, która w istocie sprowadza się do ograniczonego zakresu czynności pielęgniarских, których realizacja okazuje się często iluzoryczna z przyczyn finansowych. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie organizację profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami, w tym brak koordynacji sprawowania nadzoru i kontroli tej opieki przez zobowiązane i upoważnione instytucje (NIK: „Sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w latach 2005-2007 - I półrocze”, kontrola Nr P/07/132). Nie została dotąd rozwiązana sprawa zapobiegania i ograniczania ujemnych następstw zdrowotnych wad postawy.

D. Lecznictwo pediatryczne

Konstytucja RP nakłada na władzę publiczną obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. W obecnym stanie prawnym i faktycznym, uprzywilejowanie to ma wymiar raczej symboliczny.

Problemy leczenia pediatrycznego związane są nie tylko z wieloletnim niedofinansowaniem, ale także z brakiem spójnej polityki zdrowotnej na rzecz dzieci. Obowiązek posiadania skierowania do specjalistów medycyny wieku rozwojowego,

ogranicza dostępność i jakość świadczeń zdrowotnych dla dzieci oraz może przyczyniać się do wzmożonego napływu do szpitalnych izb przyjęć, pacjentów wymagających udzielenia specjalistycznej porady pediatrycznej. Nie w pełni kontrolowana likwidacja łóżek pediatrycznych, bez uwzględniania potrzeb zdrowotnych populacji, bez uwzględniania specyfiki chorób dzieci (sezonowość), bez odniesienia aktualnego stanu bazy łóżkowej do podstawowych wymogów jakościowych (zagęszczenie sal, sale wielołożkowe, umieszczanie małych dzieci z pacjentami w wieku dorastania, brak warunków do pobytu rodziców, brak oddziałów i pododdziałów młodzieżowych, oddziałów i pododdziałów jednego dnia, hospitalizacja dzieci na oddziałach dla dorosłych) może zagrażać bezpieczeństwu chorych dzieci, ograniczać dostęp do diagnostyki i leczenia szpitalnego, narażać dziecko na zakażenia szpitalne. Przedsięwzięcia zaradcze podejmowane są z opóźnieniem, w trybie doraźnym, przy braku koordynacji oraz niezbędnej współpracy poszczególnych partnerów odpowiedzialnych za funkcjonowanie lecznictwa pediatrycznego na danym terenie.

Specjaliści wskazują na coraz częstszą praktykę hospitalizowania dzieci na oddziałach internistycznych dla dorosłych, chirurgii dorosłych, urologii, ortopedii, neurochirurgii i kardiologii dla dorosłych, co może sprzyjać występowaniu zakażeń szpitalnych u dzieci. O systemowych niedostatkach w zakresie prewencji chorób zakaźnych i nadzoru epidemiologicznego w Polsce świadczą znaczne różnice w zapadalności na poszczególne choroby w różnych regionach kraju, niepełna zgłaszalność zachorowań, niski odsetek zachorowań z potwierdzonym rozpoznaniem, bagatelizowanie opinii ekspertów wskazujących na pilną potrzebę weryfikacji polityki zdrowotnej w tym zakresie.

Wprawdzie współczynnik zgonów dzieci i młodzieży z powodu nowotworów obniżył się we wszystkich kategoriach wiekowych, co świadczy o istotnej poprawie wyników leczenia, to jednak opinia publiczna reaguje poważnym zaniepokojeniem na przypadki zakłócenia funkcjonowania oddziałów onkologii dziecięcej wskutek zajęcia środków finansowych przez komornika, a także na skutki braku systemowych rozwiązań w domowej opiece hospicyjnej nad dziećmi śmiertelnie chorymi.

Lecznictwo psychiatryczne dla dzieci i młodzieży w Polsce boryka się z rosnącym zapotrzebowaniem na świadczenia i zmniejszającą się liczbą specjalistów w tej dziedzinie medycyny. Istotne uchybienia dotyczą stosowania obowiązujących procedur w kierowaniu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do szpitali psychiatrycznych, w tym niedopuszczalne posługiwanie się blankietową zgodą rodzica na wszelkiego rodzaju świadczenia medyczne, wydaną w momencie przyjmowania dziecka do placówki. Badania potwierdziły istnienie praktyk naruszających ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, nie mających pełnego uzasadnienia terapeutycznego, prowadzących do stygmatyzacji pacjentów.

Polskę dzieli znaczący dystans do większości krajów Unii Europejskiej w zakresie stanu zdrowia jamy ustnej dzieci i młodzieży. Na próchnicę cierpi ponad 80 proc.

sześcioletków, u przeciętnego 12-latka zaatakowała trzy zęby, co dziesiąty 15-latek jest z tej przyczyny pozbawiony stałego zęba.

2. Prawo do edukacji

Problematyki edukacji bezpośrednio dotyczą dwa artykuły Konwencji. W art. 28 ust. 1 zapisano, że Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans spełnią szereg warunków, w tym zwłaszcza uczynią nauczanie obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich dzieci. Z kolei z treści art. 29 ust. 1 wynika ukierunkowanie nauki dziecka m.in. na „rozwijanie w jak najpełniejszym zakresie osobowości, talentów oraz zdolności umysłowych i fizycznych dziecka”.

Oceniając stan realizacji tych przepisów można wyrazić pewne wątpliwości co do poziomu polskiej edukacji i wychowania młodego pokolenia. W tym zakresie, jednym z ważniejszych problemów jest nierówny dostęp do edukacji, do czego przyczynia się między innymi brak stabilności systemu oświaty. Zakrojone na szeroką skalę działania reformujące system polskiego szkolnictwa charakteryzują się często niespójnością. Z aukologicznego punktu widzenia wydaje się zasadne stwierdzenie, że wiele zmian w polskim systemie oświaty wprowadzanych jest bez odpowiedniej analizy i uprzedniego przygotowania. Dostrzegając słuszność tej reformy, nie można pominąć milczeniem braków w działaniach odpowiednich organów w zakresie przygotowania i sposobu jej realizacji.

A. Dylematy kształcenia integracyjnego

Szczegółowe warunki organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych¹²⁸⁵ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach¹²⁸⁶.

Kształcenie integracyjne jest dzisiaj uznawane za uprzywilejowaną formę organizacji kształcenia. Placówki prowadzące oddziały integracyjne borykają się jednak z wieloma problemami, często o podłożu finansowym, np.: z niedostatkami pomocy dydaktycznych,

¹²⁸⁵ Rozporządzenie z 18 stycznia 2005 roku (Dz.U. Nr 19, poz. 167).

¹²⁸⁶ Rozporządzenie (Dz.U. Nr 19, poz. 166).

sprzętu rehabilitacyjnego; brakiem funduszy na zajęcia terapeutyczne i rehabilitację; niewystarczającą obsadą specjalistów, którzy często są zatrudniani w niepełnym wymiarze godzin; brakiem dofinansowania na szkolenia specjalistyczne dla nauczycieli; brakiem funduszy na poprawę warunków lokalowych, w tym na zniesienie barier architektonicznych.

Na podstawie najnowszych danych GUS pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej Ministerstwa Edukacji Narodowej przeprowadzono w BRPO analizę sytuacji dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach oraz uczniów niepełnosprawnych w szkołach i w pozostałych placówkach oświatowo – wychowawczych. Z analizy tej wynika, że w roku szkolnym 2008/09 w przedszkolach, w szkołach i w pozostałych placówkach oświatowo – wychowawczych było 186.494 dzieci i młodzieży, u których stwierdzono różnego rodzaju niepełnosprawności. W placówkach przedszkolnych takich podopiecznych było 6.050, w szkołach podstawowych 63.657 uczniów, w gimnazjach 56.178, w szkołach zawodowych i liceach profilowanych oraz w specjalnych szkołach przysposabiających do pracy 31.468, w liceach ogólnokształcących 5.191, w pozostałych placówkach oświatowo – wychowawczych 33.940 wychowanków.

O ile jednak uczniowie z orzeczoną niepełnosprawnością objęci są opieką systemową, to uczniowie przewlekłe chorzy bez orzeczenia o niepełnosprawności znajdują się w gorszej sytuacji w odniesieniu do stopnia zaspokojenia ich potrzeb wykraczających poza potrzeby uczniów zdrowych. Wprawdzie dzieci te otrzymują z publicznych i niepublicznych poradni opinie wspierające z zaleceniem objęcia dzieci w szkołach pomocą psychologiczno-pedagogiczną ale opinie te nie są obligatoryjne dla szkół i organów prowadzących.

Na podstawie danych GUS szacuje się, iż co piąty uczeń wymaga opieki z powodu chorób przewlekłych. Są to najczęściej alergie - 577,8 tys. dzieci, astma - 279,3 tys., choroby kręgosłupa - 149,1 tys., przewlekłe stany lękowe, depresja lub zaburzenia zachowania - 114,2 tys., choroby serca i układu krążenia 109,5 tys., choroby nerek i układu moczowego - 85,2 tys., padaczka - 40,9 tys., cukrzyca - 8,1 tys.

Niedostatki opieki medycznej w szkole sprawiają, że dzieci przewlekłe chore, nie mogą otrzymać właściwej pomocy w szkole. Nauczyciel nie ma bowiem prawa do udzielania świadczeń medycznych. Wprowadzane od kilku lat zmiany organizacji opieki zdrowotnej nad uczniami pogorszyły sytuację tych dzieci, bowiem zmienił się też sposób podejścia władz oświatowych, wyrażony m.in. w komunikacie MEN z dnia 26 września 2007 r. w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej, uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym niepełnosprawnością sprzężoną. Przepisy prawa oświatowego nie przewidują organizowania dzieciom przewlekłe chorym kształcenia specjalnego. Podzielając opinię, że dzieci przewlekłe chore, w zdecydowanej większości, powinny się uczyć w szkole razem ze zdrowymi rówieśnikami, ponieważ jest to warunkiem prawidłowego ich rozwoju, należy podkreślić, że choroba przewlekła może zaburzać rozwój dziecka, a także utrudniać

realizację zadań edukacyjnych. Niezależnie od rodzaju i ciężkości zaburzeń u uczniów przewlekle chorych mogą istnieć inne czynniki ujemnie wpływające na funkcjonowanie dziecka w szkole, w tym utrudniona dostępność i niska jakość specjalistycznej opieki medycznej nad dzieckiem przewlekle chorym oraz niska jakość lub brak opieki pielęgniarki szkolnej, nieprzygotowanie nauczycieli do pracy z uczniem przewlekle chorym – nieznajomość specyfiki jego zaburzeń, stanu psychofizycznego, potrzeb, zasad udzielania pomocy przedmedycznej w przypadku wystąpienia objawów wymagających pomocy. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że każda choroba przewlekła ma swoją specyfikę – odmienny przebieg, skutki, rokowanie i w różny sposób może wpływać na potrzeby dziecka, jego przystosowanie do szkoły, jej wymagań dydaktycznych i środowiska społecznego. Z tymi problemami większość chorych uczniów i ich rodziców nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić. Z tej przyczyny nie wystarczą deklaracje „Oni są wśród nas” - ogłoszone przez ministrów zdrowia, edukacji narodowej i pełnomocnika ds. równego traktowania na konferencji w marcu 2009 roku. Za tymi deklaracjami powinny iść konkretne przedsięwzięcia programowe i wdrożeniowe.

B. Problemy w dostępie do edukacji przedszkolnej

W zgodnej opinii pedagogów i pediatrów edukacja przedszkolna jest nieodzownym elementem harmonijnego rozwoju każdego dziecka, tworzącym kapitał na całe życie. Edukacja przedszkolna to także najlepszy sposób wyrównywania szans edukacyjnych - potrzebna jest zwłaszcza dzieciom z rodzin ubogich, bezradnych życiowo, izolowanych i dotkniętych patologiami. Edukacja przedszkolna rozumiana jako nieodzowna potrzeba dziecka, musi być traktowana w kategoriach prawa przysługującego każdemu dziecku.

Prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym samorządów - oznacza to, że utrzymanie placówek oraz wynagrodzenia nauczycieli tam pracujących finansowane są ze środków własnych samorządów. Ograniczenia finansowe gmin doprowadziły w dekadzie lat dziewięćdziesiątych do zamknięcia ponad 30% przedszkoli, a procesy likwidacyjne dotyczyły zwłaszcza małych miejscowości i wsi. Dzisiaj ponad 80% dzieci ze wsi nie chodzi do przedszkola. Z informacji docierających do BRPO wyłania się też niepokojący obraz podejmowanych przez dyrekcje placówek i organy założycielskie, doraźnych kroków zaradczych, obejmujących, m.in: rygorystyczne przestrzeganie limitu wiekowego 2,5 lat; tworzenie trudności w przyjmowaniu do przedszkoli dzieci przewlekle chorych i niepełnosprawnych; przesuwanie tzw. zerówek z przedszkoli do szkół, bez zapewnienia odpowiednich dla dzieci warunków; zagęszczanie oddziałów przedszkolnych ponad zgodne z wymogami pedagogicznymi i rozwojowymi limity. Wymienione metody rozwiązywania problemu wzbudzają protesty pedagogów, pediatrów, organizacji pozarządowych, w tym tak zasłużonych w krzewieniu edukacji instytucji, jak Federacja Inicjatyw Oświatowych i Fundacja Komenskigo. Napotykać także na opór ze strony rodziców, którzy niekiedy mają się wątpliwych moralnie sposobów na ulokowanie dzieci w przedszkolu.

Wg informacji MEN, w ramach środków Unii Europejskiej w Programie Operacyjnym „Kapitał Ludzki” w Priorytecie IX w ramach poddziałania 9.1.1 - Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, realizowane są projekty konkursowe m.in. dotyczące tworzenia przedszkoli (w tym również uruchamiania innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich), wsparcia istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego). Za realizację działań w ramach Priorytetu IX PO KL odpowiedzialne są samorządy województw, jako Instytucje Pośredniczące. Na powyższe działania zaplanowano w latach 2007-2013 łącznie ponad 243 mln euro. We wszystkich województwach realizacja działań rozpoczęła się w 2008 roku, a środki te dzielone są obecnie przez Urzędy Marszałkowskie. W 2008 r. plan wydatków zamykał się w wysokości ponad 81 mln zł, przy planowanym zakontraktowaniu umów na kwotę blisko 150,5 mln zł. W 2009 r. - kwoty te były znacznie wyższe i wynosiły odpowiednio: 188,4 mln zł i 229,6 mln zł. Wg MEN działania przynoszą efekty w postaci zwiększenia liczby placówek wychowania przedszkolnego i aktualnie w naszym kraju wychowaniem przedszkolnym objętych jest ogółem 52,6% dzieci w wieku 3-5 lat (w mieście 70,6%, na wsi 28,4%).

C. Trudności w realizacji zadań z zakresu prowadzenia oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysu.

Już w grudniu 2008 roku zostały zgłoszone przez Radę Ministrów autopoprawki do budżetu państwa na rok następny, przewidujące zmniejszenie wydatków budżetowych o 1 710 mln zł. Między innymi cięcia dotknęły szeroko pojętej sfery edukacji, w tym zmalały wydatki na wyprawki szkolne o 15 mln zł, środki na rozwój społeczeństwa informacyjnego o 10 mln zł, wydatki na realizację programu „Komputer dla ucznia” o 20 mln zł. Powstało realne ryzyko radykalnego zmniejszenia środków na realizację projektu obniżania obowiązkowego wieku szkolnego.

Z kolei na przykładzie danych z 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich oszacowano spadek dochodów budżetów miast w perspektywie końca 2009 roku. Założono, iż w wyniku obniżenia wpływów z PIT nastąpi spadek dochodów o ok. 14,5%, tj. 1.380 mld zł, a w związku z ze spadkiem przychodów z CIT o ok. 27,5% miasta nie otrzymają ok. 400 mln zł. Łącząc te dane z oczekiwanym zmniejszeniem wpływów z podatku z tytułu czynności cywilnoprawnych (o ok. 40%) oraz ze sprzedaży nieruchomości komunalnych (o ok. 46%) oszacowano łączny spadek przychodów na kwotę ok. 2 mld zł. Możliwe konsekwencje kryzysu ekonomicznego dla systemu oświaty obejmują m.in.: zmniejszenie środków na dotacje oświatowe; ograniczenie inwestycji w szkołach i przedszkolach; utrzymywanie liczby miejsc w przedszkolach na dotychczasowym poziomie lub ich redukcja; opóźnienia w dostosowaniu klas dla 6-latków rozpoczynających edukację w I

klasach; tworzenie (łączenie) klas z uczniów z różnych roczników; nadmierne zagęszczenie w klasach; problemy z realizacją podwyżek dla nauczycieli.

D. Praktyczne aspekty przestrzegania zakazu ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka w polskich placówkach oświatowych.

Konwencja wprowadziła zakaz ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka, także dziecka przebywającego w szkole lub innej placówce oświatowo – wychowawczej. Z obserwacji Biura RPO wynika, że stosunkowo często dochodzi do naruszeń sfery prywatnej dziecka w szkole. Po pierwsze, niewystarczającej ochronie podlegają dane osobowe uczniów oraz informacje o stanie zdrowia, statusie materialnym, czy też sytuacji rodzinnej dziecka. Naruszenie polega tu niejednokrotnie na publicznym komentowaniu sytuacji osobistej ucznia, upublicznieniu informacji o pobieranych stypendiach socjalnych, a także udostępnianiu np. wyników testów psychologicznych lub opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych. Po drugie, pojawiają się informacje o nieuprawnionym przeszukiwaniu rzeczy osobistych uczniów przez nauczycieli bądź innych pracowników szkoły. Tego rodzaju czynności, najczęściej motywowane troską o zdrowie i bezpieczeństwo uczniów, mogą być przeprowadzane wyłącznie przez uprawnione do tego służby. Wreszcie, istotnym problem placówek oświatowych są zagrożenia wynikające z instalowania bądź używania na terenie szkoły urządzeń elektronicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, w tym systemów monitoringu wizyjnego. W myśl art. 16 ust. 1 Konwencji, „żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację”, zaś z mocy przepisu ust. 2 „dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom”. Kuratorzy oświaty mają obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem i upowszechnianiem w placówkach oświatowych praw dziecka, jednak brakuje bezpośredniego nawiązania do ochrony sfery życia prywatnego dziecka w aktach normatywnych regulujących organizację systemu oświaty. Istnieją ogólne przepisy nakładające na nauczycieli obowiązek kierowania się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską z poszanowaniem godności osobistej ucznia, jednak rozwiązania szczegółowe odnośnie do realizacji zawartych w Konwencji praw dziecka przekazano do uregulowania w statucie szkoły. W efekcie poziom ochrony, czy też stopień realizacji przysługujących dziecku praw jest różny w zależności od szkoły, do której uczęszcza.

Względami bezpieczeństwa motywowano wprowadzenie przepisów dotyczących rozwoju sieci monitoringu wizyjnego w placówkach oświatowych, co na ogół spotkało się ze zrozumieniem i poparciem opinii społecznej. O ile, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, montowanie kamer i monitoring wizyjny w placówkach oświatowych - przy zachowaniu zasady proporcjonalności wprowadzonego ograniczenia prawa do prywatności

uczniów - nie narusza Konwencji, to instalowanie urządzeń służących do rejestracji dźwięku stanowi naruszenie zakazu ingerencji w sferę życia prywatnego dziecka. Chociaż wykładnia i stosowanie Konwencji nie może stanowić instrumentu do antagonizowania uczniów, rodziców i nauczycieli, to jednak należy podkreślić, że prawa dziecka można przeciwstawić organom państwowym, w przypadku przekroczenia ich kompetencji. Godnym polecenia sposobem poprawy przestrzegania praw dziecka w szkole wydaje się edukacja w zakresie praw człowieka powinna, co powinno być stałym elementem programów nauczania w szkołach oraz programów doskonalenia nauczycieli.

3. Prawo dziecka do podmiotowości, tożsamości i życia w rodzinie

Polska zgłosiła zastrzeżenia do Konwencji, m.in. zastrzeżenie wpływające na kształt praw dziecka, umniejszające podmiotowość dziecka poprzez silne powiązanie tych praw z władzą rodzicielską oraz „polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną”. Komitet Praw Dziecka w Genewie po rozpatrzeniu sprawozdań Polski jak dotąd bezskutecznie apelował o wycofanie się z tych zastrzeżeń. Wydaje się jednak, że pośrednio nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (k.r. i o.), dokonana ustawą z 6 listopada 2008 r. częściowo odeszła od ścisłego definiowania „polskich zwyczajów i tradycji”, i przyznała dziecku większą podmiotowość.

A. Realizacja postanowień Konwencji o prawach dziecka w świetle nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 6 listopada 2008 r. – wybrane zagadnienia

a) Nowe przepisy pośrednio sprzyjające realizacji art. 8 Konwencji, dotyczącego poszanowania prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym stosunków rodzinnych.

Istotną zmianą jest wprowadzenie regulacji macierzyństwa, w tym nie tylko rozwiewającej spory definicji matki w art. 61 „Matką dziecka jest kobieta, która je urodziła”, ale także możliwości ustalenia i zaprzeczenia macierzyństwa. Regulacja ta ma istotne znaczenie w świetle problemów etycznych i prawnych związanych z macierzyństwem zastępczym. Przetaczająca się w mediach dyskusja dotycząca pozycji prawnej macierzyństwa zastępczego (tzw. „surogatek”) nie została jednak zamknięta. Przykładowo, surogacja częściowa (zapłodnienie komórki jajowej surogatki nasieniem zamierzonego ojca) pozostaje często umową zawieraną i utrzymywaną w tajemnicy. W przypadku surogacji pełnej (w macicy zastępczej matki umieszczany jest zarodek powstały z połączenia gamet przyszłych rodziców w procedurze in vitro) konieczne jest

zaangażowania personelu medycznego i w efekcie kwestia ta staje się problemem polityki zdrowotnej. Rozróżnia się także surogację odpłatną, z czym związane jest niebezpieczeństwo wykorzystywania znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej surogatek oraz surogację o charakterze altruistycznym, od czego może zależeć legalność umów związanych z macierzyństwem zastępczym.

Zagadnienie zapłodnienia pozaustrojowego budzi liczne kontrowersje, m.in. w sferze światopoglądowej. Pojawia się zarzut odhumanizowania procesu posiadania potomstwa. Nie są w pełni poznane zagrożenia dla psychiki zarówno przyszłych rodziców, jak i surogatki. Dalszych badań wymaga ocena następstw dla zdrowia poczętych tą drogą dzieci. Istnieje zagadnienie dostępności surogacji dla osób samotnych i pozostających w związkach tej samej płci, jak również zakresu informacji na temat okoliczności narodzin, który ma być w późniejszym czasie udostępniony dziecku czy też kwestia adekwatnej opieki psychologicznej oraz poradnictwa medycznego dla stron kontraktu. Z zagadnieniami etycznymi łączą się kwestie prawne.

Znowelizowany k.r. i o. odnosi się do kwestii prawnych nie tylko w omówionym powyżej art. 61. Kolejne przepisy ograniczające możliwość zawierania kontraktów dotyczących surogacji zawarte są w art. 62 i w art. 119 k.r. i o. Prawomocne ustalenie przez sąd macierzyństwa określonej kobiety pociąga za sobą ten skutek, że określony mężczyzna pozostający z nią w związku małżeńskim uzyskuje automatycznie status prawny ojca dziecka i w tym przypadku zamierzonemu ojcu dziecka, pomimo pokrewieństwa biologicznego, nie przysługują środki umożliwiające bezpośrednie dochodzenie jego praw związanych z rodzicielstwem. Wprowadzona w k.r. i o. zasada, zgodnie z którą zgoda rodziców na przysposobienie dziecka nie może być wyrażona wcześniej niż po upływie sześciu tygodni od urodzenia się dziecka, także ma na celu ochronę dziecka przed nieprzemyślanymi decyzjami rodziców, zwłaszcza matki.

Podkreślić jednak należy, że nie został jeszcze przez nasz kraj ratyfikowany jeden z najważniejszych aktów odnoszących się do zastosowań biologii i medycyny, jakim jest Konwencja o ochronie praw człowieka i godności jednostki ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny zwana również Europejską Konwencją Bioetyczną przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 4 kwietnia 1997 r., podpisana przez Polskę w 1999 r. Konwencja nie odnosi się wprost do macierzyństwa zastępczego, jednak zawarty w niej zakaz komercjalizacji ludzkiego ciała pozwala na zapobieganie sytuacjom, w których kobiety, ze względu na swoją sytuację materialną, byłyby zmuszane do rodzenia dzieci za pieniądze.

b) Podmiotowość dziecka i prawo do wyrażania swego zdania (art. 9 i 12 Konwencji).

Zmiany w art. 87 oraz 95 k.r. i o., uwzględniają w większym niż dotychczas stopniu podmiotowość dziecka. Na mocy art. 87 k.r. i o.: „Rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego szacunku i wspierania się”, zaś uzupełniony art. 95 k.r. i o. stwierdza, iż: „Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązki i prawo rodziców do

wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw oraz w sprawach, w których może samodzielnie podejmować decyzje i składać oświadczenia woli, powinno wysłuchać opinii i zaleceń rodziców formułowanych dla jego dobra”.

c) Prawo dziecka do wysłuchania (art. 9 ust. 2 i art. 12 Konwencji).

W nowym § 4 art. 95 k.r. i o., wprowadzone zostały regulacje dotyczące wysłuchania dziecka przez rodziców: „Rodzice przed powzięciem decyzji w ważniejszych sprawach dotyczących osoby lub majątku dziecka powinni je wysłuchać, jeżeli rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości dziecka na to pozwala, oraz uwzględnić w miarę możliwości jego rozsądne życzenia”. Stosowne zmiany zostały wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego. W wielu sądach, a także na wielu komendach policji i w niektórych placówkach organizacji obywatelskich, istnieją już przyjazne dziecku pokoje przesłuchań, dzięki temu wprowadzenie w życie tego przepisu nie powinno stanowić większej trudności. Praktyka pokaże, czy sądy będą z tej możliwości korzystały, a także, czy sędziowie są do tego przygotowani.

d) Prawo do regularnych kontaktów dziecka z obydwojgiem rodziców (art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 2 Konwencji).

Prawo to zyskało na mocy nowelizacji k.r. i o. umocowanie w przepisach nowego Oddziału 3 – „Kontakty z dzieckiem”. Nowe przepisy określają m.in., że sposób utrzymywania kontaktów z dziećmi rodzice ustalają wspólnie, zaś sąd może ograniczyć lub zakazać kontaktów, jeżeli wymaga tego dobro dziecka. Na podstawie art. 113 „Jeżeli dziecko przebywa stale u jednego z rodziców, sposób utrzymywania kontaktów z dzieckiem przez drugiego z nich rodzice określają wspólnie, kierując się dobrem dziecka i biorąc pod uwagę jego rozsądne życzenia; w braku porozumienia rozstrzyga sąd opiekuńczy”, zaś na mocy art. 113 k.r. i o. „Sąd opiekuńczy, orzekając w sprawie kontaktów z dzieckiem, może zobowiązać rodziców do określonego postępowania, w szczególności skierować ich do placówek lub specjalistów zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń”. Zatem nowe przepisy o kontaktach stanowią także realizację art. 18 Konwencji, w tym zwłaszcza ust. 2, przewidującego „odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci”. Przepisy tego nowego Oddziału uzupełnione zostały w wyniku nowelizacji o nową treść art. 58 § 1 i § 1a, na mocy których w wyroku orzekającym rozwód sąd obligatoryjnie rozstrzyga o kontaktach rodziców z dzieckiem, analogicznie do art. 107 § 2 i art. 113 § 1 k.r. i o., tj. biorąc pod uwagę przede wszystkim wspólne ustalenia rodziców. Przepisy o kontaktach zostały uzupełnione o art. 582 i art. 598 Kodeksu postępowania cywilnego. W Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, działającej przy Ministrze

Sprawiedliwości RP, został wypracowany projekt wzmocnienia egzekucji kontaktów poprzez zastosowanie kar pieniężnych na rzecz poszkodowanego.

e) Władza rodzicielska.

Nowelizacja k.r. i o. (art. 93 § 2, art. 106 i 112) wprowadziła zmiany w zakresie orzekania o władzy rodzicielskiej. Doprecyzowane zostało uprawnienie sądu do decydowania o zakresie władzy rodzicielskiej w postępowaniu ustalającym pochodzenie dziecka oraz w postępowaniach o rozwód, separację bądź unieważnienie małżeństwa. Nowe przepisy k.r. i o. (art. 58 § 1 i § 1a oraz 107 § 2) nałożyły na rodziców zasadniczy ciężar rozstrzygnięcia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej. Powyższe zmiany w k.r. i o. są zgodne z przepisami Konwencji, zawartymi w art. 5 i art. 18. Jeśli rodzice nie są w stanie osiągnąć takiego porozumienia: „Sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka”. Dodatkowo nowelizacja przesądza, iż: „Rodzeństwo powinno wychowywać się wspólnie, chyba że dobro dziecka wymaga innego rozstrzygnięcia”, co jeszcze bardziej wzmacnia prawo do dziecka do zachowania stosunków rodzinnych (art. 8 Konwencji). Sam proces dochodzenia do porozumienia nie został jednak określony, co w praktyce, w wielu przypadkach niezwykle zaognionych konfliktów rodzinnych, będzie wymagało zaangażowania pracowników rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, łączących wsparcie z mediacją i terapią rodzinną. Nowelizacja umożliwia także rodzicom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych udział w sprawowaniu bieżącej pieczy nad dzieckiem i w jego wychowaniu (chyba że zdaniem sądu byłoby sprzeczne z dobrem dziecka) – nowy § 2 art. 96 k.r. i o. Przepis ten realizuje art. 18 Konwencji, postulujący pełne uznanie zasady odpowiedzialności rodziców za wychowanie i rozwój dziecka, a także art. 20, dotyczący prawa do środowiska rodzinnego, i art. 9 ust. 1 i ust. 3, minimalizujący skutki oddzielenia dziecka od rodziców. Rodzice tacy mają być także – na mocy nowej treści art. 158 k.r. i o. – informowani przez opiekuna dziecka o ważniejszych sprawach dotyczących dziecka lub jego majątku.

B. Dobro dziecka w sprawach dotyczących ograniczenia władzy rodzicielskiej – aspekty praktyczne

Konwencja o prawach dziecka już w preambule uznaje, iż „dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia”. Art. 9 ust. 1 Konwencji stanowi, iż „Państwa-Strony zapewnią, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, z wyłączeniem przypadków, gdy kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu, zdecydują zgodnie z obowiązującym prawem oraz

stosowanym postępowaniem, że takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka.”

Przywołane w dotychczasowych rozważaniach przepisy Konwencji i prawa krajowego, w tym znowelizowanego k.r. i o., powinny stanowić dla sądu rodzinnego zasady kierunkowe w rozstrzyganiu konkretnych spraw. Przede wszystkim, dziecko ma prawo do wychowania w swojej rodzinie naturalnej, a w sytuacji niewypełniania przez rodzinę jej funkcji wychowawczych w sposób prawidłowy, obowiązkiem państwa jest udzielenie tej rodzinie stosownej pomocy. Gdy, pomimo udzielonej pomocy, rodzina ta nadal nie spełnia funkcji wychowawczych, należy umieścić dziecko poza rodziną, przy czym środowisko, w jakim umieszczone jest dziecko, ma w jak największym stopniu przypominać rodzinę naturalną. Najkorzystniejszą formą opieki jest rodzina zastępcza (art. 20 ust. 3 Konwencji), która, w odróżnieniu od np. rodziny adopcyjnej, nie powinna naruszać więzi z rodziną naturalną. Organy państwowe powinny pomóc rodzinie naturalnej w taki sposób, by stworzyła ona sytuację umożliwiającą ponowne przyjęcie do niej dziecka. Jest oczywiste, że skuteczność działań sądu rodzinnego zależy od współpracy z innymi instytucjami, zwłaszcza z powiatowym centrum pomocy rodzinie i ośrodkami pomocy społecznej, o czym poniżej. Postępowanie opiekuńcze ma zatem służyć wyborowi najlepszego sposobu zabezpieczenia dobra dziecka. W praktyce, jak wynika z analiz BRPO, nie zawsze ten postulat jest skutecznie realizowany. Problemy dotyczą zarówno kwestii proceduralnych, jak i merytorycznych.

a) Przewlekłość postępowań opiekuńczych.

Długotrwałość postępowań uwarunkowana m.in. wielomiesięcznym oczekiwaniem na opinię rodzinnego ośrodka diagnostyczno – konsultacyjnego, należy do najbardziej istotnych przyczyn naruszających stabilizację sytuacji życiowej oraz wpływających na stan zdrowia dziecka. Wskutek długotrwałości postępowań opiekuńczych sąd jest zmuszony do rozstrzygania o losach dziecka już we wstępnej fazie tego postępowania, nadając tym postanowieniom cechę tymczasowości. Niejawność postępowania powoduje, że przed wydaniem orzeczenia sąd często nie zapoznaje się ze stanowiskiem rodziców dziecka, opinią biegłych, nie wysłuchuje także np. kuratora, który zainicjował postępowanie. Może to wywrzeć negatywny wpływ na dalsze losy dziecka, tym bardziej, że tymczasowe rozstrzygnięcie o formie ograniczenia opieki rodzicielskiej często determinuje treść ostatecznego orzeczenia – następuje bowiem wówczas utrwalenie sytuacji życiowej dziecka wywołanej zabezpieczeniem. W ocenie Rzecznika, możliwość rozstrzygania o sprawach dziecka bez przeprowadzenia rozprawy jest stanowczo nadużywana, chociaż są oczywiście sytuacje, gdy dziecko wystawione jest na bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia dziecka – wówczas interwencja następuje bez zgody rodziców.

Kolejnym problemem jest niewykonywanie orzeczeń sądu rodzinnego, zwłaszcza tych, których celem jest „nakierowanie wykonywania władzy rodzicielskiej na właściwe tory”, bez jednoczesnej separacji rodziców i dziecka. Niedomoga systemu opieki nad

dzieckiem (np. brak bieżącej kontroli zachowań rodziców, nieadekwatna do potrzeb częstość odwiedzin kuratora rodzinnego i niedostateczne wsparcie w przezwyciężeniu trudności wychowawczych) sprawia, że w praktyce jedynym instrumentem „dyscyplinującym” niedbałych rodziców pozostaje zagrożenie odebraniem dziecka.

b) Merytoryczna adekwatność zastosowanych przez sąd środków.

W niektórych wypadkach można mieć również wątpliwości co do merytorycznej adekwatności zastosowanych przez sąd środków. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazuje się m.in. na następujące kwestie:

- ogólność zawartej w art. 109 k.r. i o. przesłanki „dobra dziecka”, co rodzi trudności w jej przełożeniu na pojęcie „zagrożenie dobra dziecka” w odniesieniu konkretnych, życiowych sytuacji, gdy np. rozpatrywany jest kontekst światopoglądu rodziców (a), choroby psychicznej rodziców (a), wymóg podjęcia skuteczniejszego leczenia niż to, które są w stanie i chcą zapewnić mu rodzice, lub kontekst życiowej nieporadności i ubóstwa rodziców.

- nieprecyzyjność kryteriów w stosowaniu poszczególnych środków z art. 109. k.r. i o. w konkretnych sytuacjach; sąd sam powinien ocenić, nie tylko to, czy w danej sytuacji dobro dziecka rzeczywiście jest zagrożone, ale także zdecydować, czy w przypadku problemów konkretnej rodziny najlepszym środkiem będzie np. dozór kuratora, czy wystarczy jedynie rodzicom wskazać, jak mają postępować (np. nakazać im rehabilitację dziecka); brak jednolitych standardów do treści art. 109 k.r. i o. może prowadzić do całkowitej dowolności rozstrzygnięć, które praktycznie trudno zweryfikować; z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze fakt, że dzisiejsze brzmienie tego przepisu daje sądowi możliwość elastycznego dostosowania wyboru środka do realiów konkretnej sprawy; zdaniem Rzecznika, warto rozważyć wprowadzenie do treści art. 109 k.r. i o. choćby dyrektywy nakazującej „stopniowanie dolegliwości” stosowanych przez sąd zarządzeń. Chodzi o to, by odseparowanie dziecka od rodziców było ostatecznością, i ograniczało się do sytuacji, gdy wcześniej stosowane, mniej dolegliwe środki nie przyniosły rezultatu, albo jeżeli, z uwagi na wyjątkowe okoliczności sprawy, ich stosowanie byłoby oczywiście niecelowe;

- poziom wykształcenia sędziów, na których, wobec braków kryteriów i nieprecyzyjności przepisów, spoczywa największy ciężar i największa odpowiedzialność, i którzy poza doświadczeniem życiowym i przygotowaniem prawniczym, powinni dysponować odpowiednią wiedzą z dziedzin pozaprawnych, ułatwiających orzekanie, np. z zakresu psychologii, czy pedagogiki; tego rodzaju wiedza mogłaby pomóc sędziom zarówno w lepszym wyznaczaniu kierunku prowadzenia danego postępowania, jak i we własnej ocenie opinii sporządzanych przez biegłych; wraz z rozwojem psychologii pojawiają się w niej różne nurty, a formułowane tezy są czasem bardzo dyskusyjne, żeby nie powiedzieć szkodliwe, jak np. w odniesieniu do tzw. zespołu Gardniera;

- nadmierne stosowanie izolacji i niekiedy nieuzasadnione orzekanie o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz niewykorzystywanie środków mniej

dla dziecka dolegliwych; w niektórych z tych spraw wystarczyłoby wydanie przez sąd odpowiednich zarządzeń lub prawidłowo wykonywany nadzór kuratora.

Odnosząc się do tych ostatnich uwag należy zaznaczyć, że w polskich realiach opieka instytucjonalna nad dziećmi jest sprawowana głównie poprzez system ośrodków opiekuńczo – wychowawczych, a nie poprzez system kuratorski. Przeprowadzona w BRPO analiza wykazała, iż większość tych placówek nie spełnia wymaganych standardów. Dotyczyło to głównie świadczenia usług bytowych (problemy lokalowe i zbyt duża liczba wychowanków w placówce), a także sprawowania opieki i wychowania (nieprawidłowości w obsadzie kadry pedagogicznej). Zmiana sytuacji wymagałaby przeorientowania systemu polityki społecznej w zakresie opieki nad dzieckiem w kierunku wsparcia instytucji kuratora, który dziś pracując w trudnym środowisku, praktycznie w osamotnieniu, borykając się ze wszystkimi problemami w dysfunkcyjnej rodzinie nie jest w stanie większości zadań opiekuńczych wypełniać.

Wydaje się, że – wobec treści zobowiązań wynikających z Konwencji oraz mnogości poruszających opinię publiczną wydarzeń – przebudowa systemu opieki nad dzieckiem jest potrzebą chwili.

c) Prawa dzieci rozwiązanych małżeństw binacjonalnych.

Problemem ogólnospołecznym staje się w Polsce wzrost liczby rozwodów. Choć na tle danych międzynarodowych sytuacja odnośnie do trwałości polskiej rodziny jest stosunkowo korzystna, to nie może zwalniać nas jednak z podejmowania programów społecznych, mających na celu zahamowanie tego procesu. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z negatywnych konsekwencji rozwodów, które mogą wpływać zarówno na relacje społeczne (np. niepowodzenia w życiu zawodowym), jak i prawne (trudne podziały majątku wspólnego), jednak głównie dotyczą dzieci.

W tym kontekście zaniepokojenie budzą skargi napływające od obywateli polskich, którzy pozostawali w związkach małżeńskich z obywatelami Niemiec. W przypadku rozkładu pożycia małżeńskiego, małoletnie dzieci decyzją sądu przyznawane są opiece jednemu z rodziców, z reguły tego, który jest obywatelem niemieckim. Ograniczane są jednak kontakty i spotkania z dzieckiem drugiego rodzica. Nadto, takie spotkania organizowane są i nadzorowane przez właściwy Urząd ds. Dzieci i Młodzieży – Jugendamt, który niejednokrotnie zakazuje porozumiewania się między polskim rodzicem a dzieckiem w języku polskim¹²⁸⁷. Należy podkreślić, że Konwencja o prawach dziecka w art. 2 ustanawia zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji dzieci albo ich rodziców bądź opiekunów prawnych ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne, status majątkowy, niepełnosprawność, cenzus urodzenia lub jakiegokolwiek innego powodu, zaś w art. 3 Konwencji nakłada nadrzędny obowiązek jak najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka. Zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową

¹²⁸⁷ RPO-576195-I/07 z 28 stycznia 2009 r.

przewiduje także art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, natomiast Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 24 stanowi, iż dzieci mają prawo do ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Wszystkie działania dotyczące dzieci, zarówno podejmowane przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy podporządkować najlepszym interesom dziecka, a każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami.

Powyższe regulacje wskazują jednoznacznie, iż w świetle standardów międzynarodowych oraz europejskich we współczesnych państwach demokratycznych wszelka dyskryminacja jest zakazana i jako taka powinna zostać wyeliminowana, w szczególności zaś ofiarami dyskryminacji nie powinny padać dzieci. Sprawa podjęta została przez komisje Parlamentu Europejskiego.

C. Uwagi praktyczne dotyczące cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę

Coraz częściej do opinii publicznej docierają informacje na temat samowolnego przejęcia opieki nad dzieckiem przez jednego z rodziców, wraz z towarzyszącym mu uprowadzeniem dziecka za granicę. Cywilne aspekty uprowadzenia dziecka za granicę reguluje tzw. Konwencja haska z dnia 25 października 1980 roku. Naczelnym postulatem Konwencji haskiej, zgodnym z treścią art. 3 Konwencji o prawach dziecka, jest realizacja interesu dziecka, poprzez jak najszybsze nakazanie powrotu dziecka do kraju, z którego je uprowadzono. Niestety, od czasu wejścia w życie Konwencji haskiej w 1995 r., zdaniem specjalistów z Biura RPO, orzecznictwo polskich sądów dowodzi, że praktyczna realizacja jej postanowień i zabezpieczenie interesu dziecka napotyka na wiele przeszkód. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności wymienionych poniżej kwestii:

- trafności ocen indywidualnego interesu dziecka; przepisy Konwencji haskiej mają chronić przede wszystkim interes dziecka, i nie jest ich celem ani przeciwdziałanie samowoli osób zainteresowanych sprawowaniem nad dzieckiem pieczy;
- czasokresu postępowania; jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w latach 2007-2008 Ministerstwo pośredniczyło w przekazaniu do sądów polskich 108 wniosków o nakazanie powrotu dziecka do innego państwa i w zdecydowanej większości z nich pomiędzy wpłynięciem wniosku a wydaniem nieprawomocnego orzeczenia przez sąd I instancji upłynął okres dłuższy niż sześć tygodni; jest oczywiste, że im dłużej trwa postępowanie, tym boleśniej dziecko odczuje powrót do miejsca dotychczasowego pobytu;
- właściwej oceny pojęcia „bezprawności uprowadzenia lub zatrzymania dziecka”; przy podejmowaniu decyzji w kwestii wydania dziecka i rozważaniu zagrożeń dla jego dobra, zgodnie z duchem Konwencji haskiej, nie można abstrahować od okoliczności konkretnej sprawy; sąd polski, jako sąd państwa, w którym znajduje się uprowadzone lub zatrzymane

dziecko, ma możliwość rozważenia wszystkich przesłanek uzasadniających odstąpienie od obowiązku wydania dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego, które zwiększają zasięg ochrony dziecka, przy uwzględnieniu generalnej dyrektywy dobra dziecka;

- właściwej wykładni przesłanek hamujących wydanie dziecka na podstawie „faktycznego niewykonywania prawa do opieki” oraz „istnienia poważnego ryzyka, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia”; Konwencja haska daje możliwość uchylecia obowiązku zarządzenia wydania bezprawnie uprowadzonego dziecka, jeżeli istnieje poważne ryzyko, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia – z tego tytułu sądy polskie oddaliły wnioski jedynie w 22 sprawach (spośród 108) o wydanie dziecka w trybie Konwencji haskiej; trudność orzecznicza tkwi w pogodzeniu nakazu uwzględnienia interesu dziecka z jednoczesnym bardzo restrykcyjnym brzmieniem przepisów Konwencji określających przesłanki odmowy wydania dziecka;

- sprawności wykonania orzeczenia nakazującego wydanie dziecka; z przekazywanych przez sędziów wydziałów rodzinnych oraz kuratorów sądowych informacji wynika, że kuratorzy, mający zapewnić kontakt z rodzicem, często wstrzymują się z wykonywaniem odbioru dziecka, czego powodem jest wzgląd na dobro małoletniego i obawa, że w wielu przypadkach konsekwencje przeprowadzenia przymusowego odbioru będą dla psychiki dziecka o wiele bardziej dotkliwe, niż skutki braku spotkania z rodzicem; następstwem nieefektywnego postępowania egzekucyjnego jest, wraz z upływem czasu, coraz bardziej uwidaczniająca się sprzeczność z duchem Konwencji haskiej.

4. Prawo do godziwych warunków socjalnych

Art. 26. ust. 1 Konwencji zobowiązuje Państwa-Strony do uznawania prawa każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych oraz do podejmowania niezbędnych kroków dla osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Z kolei w art. 27 Konwencji znalazły się przepisy dotyczące: prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu; ponoszenia głównej odpowiedzialności rodziców (rodzica) lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko za zabezpieczenie w ramach swych możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka; podejmowania przez Państwa-Strony, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, właściwych kroków dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz udzielania im, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów

pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań. Ponadto art. 23 Konwencji zapewnia prawo do życia w godnych warunkach dla dzieci niepełnosprawnych.

A. Warunki życia i rozwoju dzieci w Polsce - juvenilizacja polskiej biedy

Ubóstwo i wykluczenie społeczne są zaliczane do najważniejszych przeszkód w realizacji przysługujących każdemu człowiekowi, a zwłaszcza każdemu dziecku, praw. W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE notuje się nadreprezentację dzieci wśród osób biednych, co rzutuje ujemnie na stan zdrowia i zmniejsza szanse edukacyjne i rozwojowe, zwłaszcza w przypadku najmłodszych dzieci.

Wg danych GUS dzieci i młodzież w wieku do 19 roku życia stanowiły 40% populacji osób żyjących w gospodarstwach domowych o wydatkach niższych od minimum egzystencji. Wśród osób w wieku 15-19 lat wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wynosił około 18,5%, a dla dzieci do lat 14 - około 19%. Najbardziej zagrożonymi ubóstwem były osoby żyjące w rodzinach wielodzietnych, a najgorzej przedstawiała się sytuacja w rodzinach małżeństw z 4 dzieci i więcej na utrzymaniu. W tych rodzinach 43,5% osób żyło poniżej minimum egzystencji, 54,5% osób znalazło się poniżej relatywnej granicy ubóstwa, a poniżej ustawowej granicy ubóstwa - 63,1%. W udostępnionych w 2009 roku danych nt. zasięgu ubóstwa zwraca uwagę rola, jaką odgrywają w dochodach gospodarstw domowych oraz w procesie zapobiegania bądź łagodzenia zjawiska ubóstwa transfery społeczne. W oparciu o badanie EU-SILC 2007 GUS obliczył, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem w Polsce, po uwzględnieniu w dochodach ogółu transferów społecznych, wynosi 17% i jest najwyższy w populacji dzieci w wieku 0-17 lat – 24%. W przypadku nieuwzględnienia w dochodach transferów społecznych innych niż świadczenia związane ze starszym wiekiem i renty rodzinne wskaźnik zagrożenia ubóstwem także jest najwyższy w populacji dzieci – 35%.

B. Praktyczne aspekty stosowania ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej

System wsparcia socjalnego rodziny obejmuje zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz świadczenie dla rodzin, które nie mogą wyegzekwować należności alimentacyjnych. Problemy z uzyskaniem tych świadczeń są częstą przyczyną zwracania się rodziców do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyniki analizy zasadności tych skarg wskazują na liczne niedoskonałości unormowań prawnych w zakresie pomocy socjalnej państwa. Dotyczy to nieprecyzyjności przepisów, wykluczenia pewnych grup społecznych, zbytnej restrykcyjności oraz niespójności systemowych.

Nieprecyzyjność przepisów wyraża się m.in. w sposobie obliczania dochodu dla potrzeb ustawy o świadczeniach rodzinnych i przy ubieganiu się o zaliczkę alimentacyjną oraz w niejasnej definicji „bezskuteczności egzekucji” w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

Wśród rozwiązań prawnych powodujących wykluczenie niektórych grup, można wymienić na przykład: brak uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób opiekujących się niepełnosprawnym dorosłym członkiem rodziny; trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; utratę prawa do zaliczki alimentacyjnej w przypadku przewlekłości postępowania sądowego o rozwód lub separację; brak możliwości otrzymania wsparcia finansowego na rzecz dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców, w sytuacji oddalenia przez sąd powództwa o alimenty; brak uprawnienia do otrzymania zaliczki alimentacyjnej przez osobę uczącą się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletniości.

Nadmierna restrykcyjność rozwiązań prawnych dotyczy m.in.: braku możliwości uzyskania świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy jedno z rodziców nie złoży rocznego zeznania w urzędzie skarbowym; niemożności pomniejszania dochodu rodziny o faktycznie poniesione składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Z kolei niespójność systemowa rozwiązań prawnych polega m.in. na wyłączeniu rodziców zastępczych z grona uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, zróżnicowaniu kryterium uprawniającego do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, niemożności uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez oboje rodziców jednocześnie, którzy posiadają dwoje lub więcej dzieci niepełnosprawnych, ograniczeniu wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty przysługującej na dwoje dzieci.

Niedoskonałości regulacji ustawowych, w tym opóźnienia reformy systemu opieki nad dzieckiem oraz niepodwyższenie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych, ujawniły się ze szczególną ostrością w dobie obecnego kryzysu gospodarczego.

Pojawiają się niepokojące sygnały dotyczące udzielania pomocy finansowej uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Obowiązek zapewnienia pomocy w tym zakresie ciąży na gminie. Gminy otrzymywały dofinansowanie poprzez dotacje w ramach Narodowego Programu Stypendialnego. Okazuje się jednak, iż nowy rok szkolny może przynieść zmniejszenie dotacji na ten cel, co grozi zmniejszeniem zakresu akcji stypendialnej. Należy wyrazić nadzieję, iż kryzys nie wpłynie na pogorszenie sytuacji w zakresie żywienia uczniów.

5. Prawo do bezpiecznego rozwoju

A. Urazy niezamierzone

W Polsce notuje się wysoki udział urazów i zatruc w umieralności i chorobowości dzieci i młodzieży a porównania międzynarodowe są niekorzystne dla naszego kraju. Jeśli współczynnik zgonów z powodu urazów w Polsce zostałby przez wdrożenie znanych procedur prewencyjnych, zredukowany do poziomu współczynnika w Szwecji, to można byłoby uratować życie ok. 800 polskich dzieci.

Raport opracowany w ramach Programu Zdrowia Publicznego Komisji Europejskiej „Planowanie Działań na rzecz Bezpieczeństwa Dzieci z inicjatywy Europejskiego Sojuszu na rzecz Bezpieczeństwa zawiera ocenę dziewięciu najważniejszych obszarów prewencji urazów dzieci: bezpieczeństwo pieszego, bezpieczeństwo pasażera, bezpieczeństwo rowerzysty, bezpieczeństwo na skuterze i motorowerze, bezpieczeństwo w wodzie, prewencja upadków, prewencja oparzeń, prewencja zatruc, prewencja uduszeń i zadławień. W raporcie przeprowadzono również ocenę przywództwa krajowego, nadzoru nad urazami dzieci oraz potencjalnych możliwości rozwijania zdolności w zakresie bezpieczeństwa dzieci. Z oceny tej wynika, że w Polsce istnieje potrzeba zaplanowania i realizowania skutecznej polityki i programów w obszarze prewencji upadków, oparzeń, zatruc, uduszeń i zadławień, a także w zakresie bezpieczeństwa dziecka jako rowerzysty, bezpieczeństwa w wodzie i prewencji utonień. Ważne jest zwrócenie uwagi na działania w zakresie prewencji urazów małych dzieci występujących wewnątrz i wokół domu. Aby zapewnić skuteczność podejmowanych działań wskazane jest wspieranie i finansowanie takich programów, których skuteczność została udowodniona, tzw. „dobrych praktyk”. Polska posiada wprowadzić podstawową infrastrukturę nadzoru nad urazami dzieci, lecz zasoby kadrowe i finansowe oraz poziom tworzenia zdolności rozwojowych w zakresie bezpieczeństwa dzieci, a zwłaszcza przywództwo krajowego (leadership) ze strony rządu zostały ocenione jako słabe lub niedostateczne. Polityka państwa powinna koordynować i wspierać działania wdrażające dobre praktyki oparte na dowodach w zakresie ochrony życia i zdrowia dzieci.

B. Przemoc wobec dzieci

Konwencja o prawach dziecka wyznaczyła standardy ochrony dzieci przed krzywdzeniem. Na mocy art. 19 ust. 1 Konwencji „Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica (ów), opiekuna (ów) prawnego (ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem”,

natomiast ust. 2 głosi, że „Tego rodzaju środki ochronne powinny obejmować, tam gdzie jest to właściwe, skuteczne przedsięwzięcia w celu stworzenia programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem, jak również innych form działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania wymienionych wyżej przypadków niewłaściwego traktowania dzieci oraz tam, gdzie jest to właściwe - ingerencję sądu”. Art. 37 Konwencji ustanawia zasadę „aby żadne dziecko nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, niehumanitarnemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu”.

Polska ratyfikowała również, choć ze znacznym opóźnieniem, dwa protokoły dodatkowe do Konwencji przyjęte w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r.: w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i pornografii (wszedł w życie w Polsce w dniu 4 marca 2005 r.) oraz w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne (wszedł w życie w Polsce 7 maja 2005 r.).

Na przestrzeni lat uchwalono w Polsce wiele nowych przepisów wychodzących naprzeciw zobowiązaniom Konwencji, jednak istnieją obszary prawa, w tym prawa karnego, które należy dostosować do standardów przyjętych przed dwudziestoma laty.

a) Implementacja i praktyczna realizacja przepisów Konwencji w zakresie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci.

Częstość przypadków maltretowania dzieci w Polsce wydaje się stale wzrastać. Niestety wykrywalność zjawiska jest dalece niewystarczająca i dotyczy zazwyczaj przypadków niezwykle drastycznych, szokujących opinię publiczną, już po fakcie wyrządzenia dziecku krzywdy. W 2008 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury zarejestrowano łącznie 53.592 sprawy o przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie. Według danych z tzw. Niebieskiej karty, w 2008 r. ujawniono 47.098 dzieci - ofiar przemocy (w 2007 r. – było ich 45.964). Tymczasem do bicia dzieci przynależy się 22% Polaków, a urazy w domu są jedną z głównych przyczyn zgonów małych dzieci z przyczyn zewnętrznych. Przemoc wobec dzieci należy uznać za istotny problem zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego wymagający rozwiązań systemowych.

W myśl art. 19 Konwencji, Państwo ma obowiązek dbać, aby środki dyscyplinarne stosowane w placówkach i instytucjach, którym powierzono choćby czasową opiekę nad dzieckiem, nie naruszały godności dziecka. Ma również obowiązek budowy systemu wsparcia dzieciom krzywdzonym, w tym pomocy socjalnej i ma obowiązek czuwania, aby system ten działał efektywnie. System ten powinien umożliwiać dziecku pokrzywdzonemu przemocą zwracanie się o pomoc samodzielnie do organów ścigania i ochrony prawa.

Najwięcej kontrowersji w związku z treścią wskazanych przepisów wzbudza fakt, że zakazuje się nimi również popełniania jakiejkolwiek przemocy wobec dziecka przez jego własnych rodziców czy też opiekunów, zakładających, iż tzw. surowe środki dyscyplinujące działają dla jego dobra. Komitet Praw Dziecka ONZ zwalcza pogląd, że sprzeczna z prawem dziecka do ochrony przed przemocą jest tylko nieracjonalna i nieumiarkowana

przemoc fizyczna, a dopuszczalna jest racjonalna i umiarkowana przemoc stosowana w celach wychowawczych. Także Konstytucja w art. 40 głosi, że „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.” Konstytucyjny zakaz stosowania kar cielesnych powinien znaleźć zastosowanie do stosunków między rodzicami a dziećmi, co ma istotne znaczenie w świetle dyskusji o tzw. dozwolonej przemocy wychowawczej stosowanej przez opiekunów prawnych dzieci. W opinii Rzecznika niesłuszny jest pogląd o istnieniu pozaustawowego kontratypu w prawie karnym uznającego, że nie popełnia czynu z art. 217 k.k. rodzic, który fizycznie karci swoje dziecko. Rzecznik zwrócił uwagę, że pod pozorem tzw. karcenia, faktycznie kryje się niejednokrotnie maltretowanie dzieci, ale może ono umykać uwadze osób z zewnątrz, w tym instytucji powołanych do reakcji na przemoc, albowiem właśnie powszechnie dopuszcza się możliwość cielesnego karania ludzi do 18 roku życia przez ich opiekunów prawnych. Pogląd ten został podzielony w 2008 r., wywołał ogólnopolskie badanie spraw odnoszących się do przemocy wobec dzieci i w efekcie prokuratury otrzymały zalecenia mające na celu uniknięcie ponownych błędów. Minister Sprawiedliwości wskazał również na konieczność przeprowadzenia kampanii edukacyjnej, zmierzającej do wypracowania zmiany w podejściu społecznym do stosowania kar cielesnych wobec dzieci.

Poza zapisami Konstytucji, w tym przepisem cytowanego we wstępie niniejszego opracowania art. 72, realizację zapisów Konwencji stanowią takie regulacje ustawowe, jak Kodeks rodzinny i opiekuńczy, przewidujący możliwość ograniczenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej, czy też kontaktów z dzieckiem w przypadku, gdy rodzice naruszają lub zagrażają naruszeniem dobra dziecka. Przepisy dotyczące karalnych form przemocy wobec dzieci zawiera Kodeks karny. Z kolei unormowania zawarte w Kodeksie wykroczeń, pozwalają na ochronę dzieci zarówno przed krzywdzeniem polegającym na zaniedbaniu zdrowotnym i wychowawczym dziecka, jak i wykorzystywaniem dziecka np. do żebrania, co z perspektywy wykorzystywania dzieci przez grupy handlujące ludźmi jest zapisem niezmiernie ważnym, bo wymuszającym reakcję organów ścigania. Istnieją również inne akty prawne, takie jak np. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹²⁸⁸, lecz akt ten podkreśla jedynie konieczność prowadzenia działań określonych już w innych aktach prawnych i dokumentach rządowych. Analiza uregulowań prawnych prowadzi do wniosku, że w zakresie przemocy rozumianej jako znęcanie się nad dzieckiem w rodzinie, zachodzą pozytywne zmiany mające na celu ukształtowanie systemu zapobiegania i reagowania na przemoc w rodzinie oraz pomocy pokrzywdzonym dzieciom.

Poza zmianami legislacyjnymi, za pozytywne należy uznać rozpoczęcie od 1993 roku diagnozowania zespołu dziecka maltretowanego w szpitalach, uruchomienie z udziałem policji w październiku 1998 roku programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie „Niebieska Karta”, czy też wprowadzenie w 1998 roku ustawowego obowiązku tworzenia

¹²⁸⁸ Ustawa z 29 lipca 2005 r., (Dz.U. nr 180 poz. 1493).

na poziomie powiatów ośrodków interwencji kryzysowej. Istotne w tym zakresie są również kampanie społeczne, w które włączają się poszczególne resorty np. „Kocham nie biję” i „Kocham reaguję” oraz podjęcie działań zmierzających do utworzenia zespołów interdyscyplinarnych, zajmujących się przemocą w rodzinach. Wciąż jednak nie dochodzi do ujawnienia znacznej części przypadków znęcania i mamy do czynienia z niezasadnymi decyzjami procesowymi o umorzeniu postępowań karnych w tej kategorii spraw.

Kolejnym problemem budzącym wątpliwości co do faktycznej implementacji przepisów Konwencji jest sposób traktowania dzieci w toku postępowania karnego, wynikający również z przepisów naszego prawa wewnętrznego. Mimo postępu w tym zakresie, zbyt mało jest jeszcze procedur chroniących dziecko przed ponowną wiktyimizacją w trakcie prowadzenia śledztwa i postępowania przed sądem. Generalnym problemem dotyczącym tej grupy pokrzywdzonych jest traktowanie dzieci jedynie jako źródła dowodowego. W niewystarczającym stopniu rozbudowana jest sieć wyspecjalizowanych pomieszczeń do przesłuchiwania dzieci, tzw. przyjaznych pokoi i brak przepisów obligujących organy postępowania do korzystania z tego typu placówek. Możliwość jednorazowego przesłuchania dzieci ogranicza się do wybranych typów przestępstw i wieku dziecka, które nie powinno mieć więcej niż 15 lat. Nie ma wymogu umożliwienia swobodnej wypowiedzi dziecka, wymogu uwzględnienia przedstawionych przez nie potrzeb, szczególnie, jeżeli nie dotyczą bezpośrednio sprawy, w której podjęte są działania. Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie wprowadzają też obowiązku informowania dziecka w sposób adekwatny do jego rozwoju intelektualnego, o przysługujących mu prawach, takich jak prawo do odmowy zeznań. Nie ma też ustawowego obowiązku wcześniejszego przygotowywania dziecka przez psychologa do udziału w tej czynności, a dziecko nie ma gwarancji takiego kontaktu po przesłuchaniu. Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny zapowiedział podjęcie stosownych przedsięwzięć zaradczych w tym zakresie.

Rzecznik dostrzega również problem niewykorzystywania przez prokuratorów instrumentów prawnych gwarantujących maksymalną ochronę interesów pokrzywdzonych np. poprzez zadbanie o ustanowienie kuratora celem zabezpieczenia ochrony i praw dziecka czy też zadbanie o odseparowanie sprawcy od pokrzywdzonego.

Istnieją także zasadnicze problemy w zakresie terapii sprawców, gwarantującej ochronę dzieci przed skrzywdzeniem w przyszłości oraz rzeczywiste naprawienie przez niego wyrządzonej szkody.

b) Implementacja i praktyczna realizacja przepisów Konwencji w zakresie zapobiegania i zwalczania krzywdzenia seksualnego dzieci.

Wykorzystywanie seksualne dzieci przez osoby dorosłe jest poważnym problemem społecznym, wobec którego nie można pozostać obojętnym. Szacuje się, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, zjawisko to dotyczy 10 – 20% dzieci. Od 20% do 40% dorosłych kobiet i 10% mężczyzn w Polsce przyznawało się do bycia

wykorzystywanymi seksualnie w dzieciństwie. Ujawniane w ostatnich latach przez media przypadki krzywdzenia seksualnego dzieci, wywołują głębokie poruszenie opinii publicznej, która domaga się podjęcia skutecznych środków zaradczych. Uraz związany z doznany cierpieniem - często przeżywanym w milczeniu – wywiera głęboki, negatywny wpływ na zdrowie i rozwój dziecka w wymiarze fizycznym, psychicznym i społecznym. Skutki krzywdzenia seksualnego w dzieciństwie rozciągają się na całe dorosłe życie ofiary. Dramat seksualnego wykorzystywania i molestowania dzieci pogłębiany jest nie tylko w wyniku przedostających się do opinii publicznej informacji o rozległości i brutalności urazów (śmierć dziecka, kazirodztwo, prostytutka, handel żywym towarem, pornografia), lecz także przez fakt, iż sprawcami są na ogół osoby dorosłe z bliskiego otoczenia dziecka – z rodziny, spośród znajomych, opiekunów, a także spośród osób, które wykonują swój zawód w kontakcie z dziećmi. Wspólną cechą krzywdzenia seksualnego w takich okolicznościach jest wielokrotność i długotrwałość doznawanego przez dziecko urazu.

Na mocy art. 34 Konwencji Państwa-Strony zobowiązują się do ochrony dzieci „przed wszelkimi formami wyzysku i nadużyć seksualnych”, w szczególności „przed nakłanianiem i zmuszaniem dzieci do jakichkolwiek nielegalnych działań seksualnych, wykorzystywaniu ich do prostytutki lub innych nielegalnych praktyk seksualnych oraz do produkcji przedstawień i materiałów pornograficznych”. Kwestie te uściśla Protokół fakultatywny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytutki i pornografii. Dokument ten uwzględnia rosnącą dostępność pornografii dziecięcej w internecie, a strony, które go ratyfikowały, zobowiązane są do penalizacji produkcji, dystrybucji, obrotu i posiadania pornografii dziecięcej. Protokół nakłada na Państwa-Strony obowiązek wprowadzenia zakazu handlu dziećmi, seksualnego wykorzystywania dzieci, angażowania ich do pracy przymusowej oraz transferu ich organów dla zysku.

W prawie wewnętrznym szczególną ochronę dzieci przed nadużyciami seksualnymi zapewnić mają odpowiednie przepisy Kodeksu karnego, jednak procedury i algorytmy działania organów postępowania karnego nie uwzględniają specyfiki pracy z dziećmi. Jedynie w obszarze przyjaznego przesłuchania dziecka – ofiary wykorzystania seksualnego, nastąpiły pewne zmiany legislacyjne, aczkolwiek ograniczone, bo nie dotyczące ofiar handlu dziećmi, które nie będą wykorzystane seksualnie. Zbyt wiele, w opinii specjalistów BRPO, zależy od indywidualnych decyzji osób prowadzących postępowania, co sprawia, że dzieci-ofiary wykorzystywania, narażone są na ponowną wiktymizację w toku postępowania karnego. Cele postępowania powinny bowiem uwzględniać prawne interesy pokrzywdzonych, a w praktyce niejednokrotnie są kwestią poboczną, definiowaną zależnie od wiedzy i poziomu wrażliwości przedstawicieli organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości. Brakuje profesjonalnego, rządowego systemu pomocy i rozwiniętej sieci sprawnie działających w obszarze pomocy dzieciom-ofiarom przestępstw seksualnych organizacji pozarządowych. Skomplikowane procedury prawne wydają się stanowić poważną przeszkodę do zgłaszania przypadków nadużyć. Istniejące przepisy prawa nie zapewniają pełnej ochrony dzieci jako osób do 18 roku życia przed skrzywdzeniem.

Poza kwestią niedoskonałej praktyki działania, istnieje szereg wątpliwości odnoszących się do konstrukcji przepisów prawa, mających chronić dzieci przed wykorzystaniem seksualnym. Wprawdzie w dniu 27 lipca 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy¹²⁸⁹ wprowadzającą nowe uregulowania dotyczące problematyki tzw. pedofilii oraz zaostrzającą odpowiedzialność karną za tego rodzaju przestępstwa a we wrześniu 2009 r. dokonano dalszych istotnych zmiany, jednak zdaniem Rzecznika nadal nie dają one pełnej ochrony dzieci przed skrzywdzeniem. Nasze prawo wewnętrzne wciąż przewiduje szczególną ochronę prawną jedynie dla dzieci wyłącznie do 15 roku życia. Osoba, która zgwałci dziecko, które ukończyło lat 15 nie będzie teoretycznie bezkarna, ale będzie odpowiadać za przestępstwo opisane w art. 197 k.k. odnoszące się również do osób dorosłych. Ściganie tego przestępstwa, zgodnie z art. 205 k.k. następuje na wniosek pokrzywdzonego. Rodzą się trudności we wszczęcia postępowania w takiej sprawie w przypadku, gdy to przedstawiciel ustawowy pokrzywdzonego jest sprawcą przestępstwa lub z różnych względów nie chce, aby organy ścigania zostały powiadomione o popełnieniu przestępstwa (problem dotyczy np. matek, które nie chcą zawiadamiać o zgwałceniu dziecka przez swoich partnerów). Nadal Ministerstwo Zdrowia nie zrealizowało ustawowego nakazu wdrożenia systemu leczenia sprawców przestępstw o podłożu seksualnym.

Należy odnotować, że pełniejszej realizacji przepisów art. 19 i 34 Konwencji, mających na celu ochronę dziecka przed wszelkimi formami przemocy, złego traktowania i wyzysku, w tym wyzysku seksualnego i nadużyć seksualnych służy nowy § 1a art. 148 k.r. i o., precyzujący, że „Opiekunem małoletniego nie może być ustanowiona także osoba, która została pozbawiona władzy rodzicielskiej albo skazana za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu”.

c) Implementacja i praktyczna realizacja przepisów Konwencji w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi.

Artykuł 35 Konwencji stanowi, że „Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie kroki o zasięgu krajowym, dwustronnym oraz wielostronnym dla przeciwdziałania uprowadzeniom, sprzedaży bądź handlowi dziećmi, dokonywanym dla jakichkolwiek celów i w jakiegokolwiek formie”. Dokumentem uzupełniającym jest wspomniany powyżej

¹²⁸⁹ Dz.U. Nr 163, poz. 1363

protokół fakultatywny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii. Handel dziećmi to jakiekolwiek działanie lub transakcja, w drodze której dziecko przekazywane jest przez jakąkolwiek osobę lub grupę osób, innej osobie lub grupie osób, za wynagrodzeniem lub jakąkolwiek inną rekompensatą. Przepęstwem jest oferowanie, dostarczenie lub przyjęcie dziecka w jakikółwiek sposób w celu (seksualnego wykorzystywania, przekazania jego organów dla zysku, angażowania do pracy przymusowej) i nakłanianie, jako pośrednik, do udzielenia zgody na adopcję dziecka z naruszeniem przepisów dotyczących adopcji.

Niektóre z obowiązujących przepisów naszego prawa wewnętrznego wychodzą naprzeciw odnośnym zobowiązaniom Konwencji. Kodeks karny i kodeks wykroczeń chronią zarówno przed handlem ludźmi, jak i przed przestępskami towarzyszącymi handlowi ludźmi, do których należy krzywdzenie seksualne czy wykorzystanie dziecka do żebrania. Polska boryka się z niską wykrywalnością handlu ludźmi, w tym praktycznym brakiem wykrywalności handlu dziećmi i narządami/tkankami ludzkimi. Szczegółnie niepokojąca jest niska wykrywalność przestępsk związanych ze statusem Polski jako kraju tranzytowego i docelowego. Najmniejsza wykrywalność odnosi się do dzieci. Z doniesień organizacji pozarządowych (m.in. Fundacji Dzieci Niczyje i Fundacji Przeciwnko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”) wynika, iż służby mają problem z właściwą identyfikacją dzieci – ofiar handlu ludźmi.

Jak wskazują analizy pracowników Biura RPO do istotnych problemów należy zaliczyć częstotliwość umorzeń postępowań karnych ze względu na brak wystarczających dowodów popełnienia przestępska oraz brak programu wsparcia dziecka – ofiary uprowadzenia i handlu ludźmi oraz schematów postępowania organów ścigania w przypadku ujawnienia tych przestępsk. W 2006 r. opracowany został tzw. Algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępska handlu ludźmi. Przewiduje on możliwość uruchomienia w konkretnych przypadkach Programu wsparcia i ochrony ofiar/świadków handlu ludźmi . Jednak wytyczne te dotyczą wyłącznie osoby dorosłej, a Program nie odnosi się do obywateli Polski. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dostrzega te problemy i rozpoczął odpowiednie prace, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji.

Brakuje definicji handlu ludźmi rozróżniającej handel dziećmi i handel osobami dorosłymi. Mimo, że definicje handlu ludźmi i handlu dziećmi zapisane w ratyfikowanych przez Polskę dokumentach międzynarodowych powinny być przez polskie sądy stosowane bezpośrednio, istnieją spory doktrynalne, jak interpretować dotychczasowe przepisy Kodeksu karnego odnoszące się do handlu ludźmi. Problem stanowi m.in. brak precyzji w zakresie ustawowych znamion przestępska handlu ludźmi opisanego w art. 253 § 1 Kodeksu karnego - obecnie w art. 253 § 2 k.k. wyraźnie widoczne jest wyodrębnienie handlu dzieckiem z perspektywy jednego tylko możliwego celu tego procederu - tzw. komercyjnej adopcji (czyli adopcji wbrew przepisom ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy).

W ocenie Rzecznika wydaje się konieczne odrębne spenalizowanie handlu dziećmi, uwzględniające poważniejsze sankcje za handel dziećmi m.in. w celu ich wyzysku seksualnego czy pobrania ich tkanek i narządów.

Zaznaczyć należy, że Minister Sprawiedliwości wyraża dotąd opinię, że komercyjna adopcja dzieci (określone w art. 253 § 2 k.k. przestępstwo „organizowania adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy”) nie może być wprost utożsamiana z „handlem dziećmi”. Stanowisko to stoi w sprzeczności z treścią wskazanego Protokołu (art. 2 i art. 3 ust.1 a). Niedawna, oficjalna walka surogatki o odzyskanie dziecka, która zgodnie z doniesieniami prasowymi sprzedała urodzone przez siebie dziecko za 30 tys. zł., świadczy o bezkarności handlarzy dziećmi.

Wskutek luki w prawie odnoszącym się do handlu ludźmi i ich narządami/tkankami istnieje w Polsce niekontrolowana możliwość kupienia tkanek pozwalających na stworzenie zarodka człowieka i kupienia usług pozwalających na urodzenie dziecka.

C. Zwalczanie demoralizacji i przestępczości nieletnich

Czyny zabronione dzieci do 13 roku życia nie są uwzględniane w policyjnym zestawieniu przestępczości ogółem, jednak wg danych statystycznych Komendy Głównej Policji w 2008 r. odnotowano ich 2.271, tj. o 16,9% mniej niż w 1999 roku. Przestępstwami najczęściej popełnianymi przez dzieci poniżej 13 roku życia są kradzieże cudzej rzeczy – 20,7% , kradzieże z włamaniem – 18,0% oraz przestępstwa rozbójnicze - 7,9%, przy czym dwie ostatnie kategorie wykazują od 1999 roku znaczący trend spadkowy.

W 2008 r. Policja odnotowała 74.219 czynów karalnych nieletnich w wieku 13–17 lat, co stanowiło 6,9 % ogółu przestępstw, przy czym na przestrzeni lat obserwuje się spadek tego wskaźnika a także zmianę struktury czynów karalnych popełnianych przez nieletnich- maleje odsetek kradzieży z włamaniem, wzrasta odsetek rozbojów, czynów powodujących uszczerbek na zdrowiu, udziału w bójce lub pobiciu.

Znacznym problemem staje się wzrost udziału nieletnich w popełnianiu przestępstw narkotykowych związanych z posiadaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych, udostępnianiem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwianiem, nakłanianiem albo umożliwieniem ich użycia, udzielaniem innej osobie środków odurzających lub substancji psychotropowych, ułatwianiem, nakłanianiem albo umożliwieniem ich użycia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. W 2008 r. Policja ujawniła 24.099 nietrzeźwych małoletnich. Do izb wytrzeźwień dowieziono 2.396 małoletnich co oznaczało 30% wzrost w porównaniu do stosunku do 2006 roku.

Sądowe dane statystyczne publikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości są oparte przede wszystkim na prawomocnych orzeczeniach sądowych w sprawach nieletnich, w związku z czynami karalnymi i demoralizacją. W 2006 r. liczba nieletnich zdemoralizowanych wynosiła 16.978. Współczynnik nieletnich w związku demoralizacją

wzrastał od 1997 r., osiągając najwyższy poziom w 2006 r. Liczba nieletnich, wobec których wydano prawomocne orzeczenia sądowe, w związku z czynami karalnymi, wynosiła wówczas 27.419. Od 1995 r. liczba nieletnich, których sprawy wpływają do sądu do postępowania wyjaśniającego w związku z popełnieniem czynu karalnego, utrzymuje się na podobnym poziomie. Średnio do sądów wpływa rocznie 86.258 spraw, z czego na posiedzenie lub rozprawę kierowanych jest średnio 41,9% ogółu spraw. Chłopcy stanowią średnio ok. 90% nieletnich dopuszczających się czynów karalnych. Od 2000 r., średnio o 1% rocznie, wzrasta również liczba nieletnich dziewcząt dokonujących czynów karalnych. W 2006 r. odsetek dziewcząt wynosił 14%.

Systematycznie rośnie liczba nieletnich zdemoralizowanych, których sprawy wpływają do sądu do postępowania wyjaśniającego - w 2006 r. wpłynęło takich spraw prawie trzy razy więcej niż w 1994 r. Na posiedzenie lub rozprawę kierowanych jest średnio 48,6% spraw, które wpływają do wyjaśnienia. W 2006 r. liczba nieletnich, wobec których wydano prawomocne orzeczenia sądowe była ponad pięciokrotnie większa niż w 1994 r. Odsetek dziewcząt, wobec których wydano orzeczenia w związku z demoralizacją (25%) jest wyższy od odsetka dziewcząt, które dopuściły się czynu karalnego (14%). W 2006 r. liczba zdemoralizowanych dziewcząt wynosiła 4540, tj. 36,5% ogółu zdemoralizowanych nieletnich.

W praktyce sądowej najczęstszym środkiem wychowawczym orzeczonym w 2006 r. wobec nieletnich w związku z demoralizacją jest: nadzór kuratora – 35,9%, upomnienie – 24,8%, zobowiązanie do określonego zachowania – 20,2% oraz nadzór odpowiedzialny rodziców – 10,1%. Zdecydowanie rzadziej orzekanym środkiem jest umieszczenie w placówce opiekuńczo – wychowawczej (0,5%), w młodzieżowym ośrodku socjoterapii (1%) oraz skierowanie do ośrodka kuratorskiego (1,6%).

a) Praktyka przestrzegania praw nieletnich w kontekście wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Problematyki nieletnich pozbawionych wolności dotyczy art. 37. Konwencji, który odnosi się do standardów, jakie obowiązują w zakresie traktowania dzieci pozbawionych wolności, zasad które powinny przyświecać pozbawieniu wolności dziecka oraz praw jakie mu w związku z tym przysługują. Z kolei art. 40 Konwencji porusza kwestie sposobu traktowania dzieci podejrzanych, oskarżonych bądź uznanych winnymi pogwałcenia prawa karnego oraz gwarancji związanych z taką sytuacją prawną dziecka.

Rzecznik w związku z wykonywaniem zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji systematycznie bada sytuację wychowanków zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i policyjnych izb dziecka oraz nieletnich przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Przedstawiciele Rzecznika według danych z dnia 1 października 2009 r., przeprowadzili dotąd wizytacje 37 placówek przeznaczonych dla nieletnich i sformułowali na tej podstawie szereg wniosków:

- w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich stwierdzono niewłaściwe stosowanie izby przejściowej; wykorzystywania izby przejściowej jako kary dyscyplinarnej, nie przewidują przepisy krajowe, ani regulacje międzynarodowe; w opinii pracowników Biura RPO taka praktyka jest nie tylko nieracjonalną i niepedagogiczną karą izolacyjną ale może być uznana za przejaw niehumanistycznego oraz poniżającego traktowania i karania;
- w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii istotnym problemem jest ograniczanie dostępu nieletnich do zajęć na świeżym powietrzu, przy czym brakuje przepisów regulujących tę kwestię; dostęp do świeżego powietrza powinien być prawem, a nie tylko przywilejem, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych pozbawionych wolności, którzy, nawet gdy są osadzeni za najcięższe przestępstwa, mają zagwarantowane prawo do codziennego, godzinnego spaceru;
- zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich obowiązane są udzielać nieletniemu pomocy w nawiązaniu kontaktów z rodzicami lub opiekunami, jednak w części placówek na odwiedzin wyznaczony był zaledwie jeden dzień w miesiącu oraz dodatkowo Święta Bożego Narodzenia i Święta Wielkanocne. Takie utrudnianie kontaktów z rodzicami dostrzeżone także w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i socjoterapii, jest sprzeczne z art. 9 pkt 2 Konwencji o prawach dziecka, w świetle którego „Państwa-Strony będą szanowały prawo dziecka odseparowanego od jednego lub obojga rodziców do utrzymywania regularnych stosunków osobistych i bezpośrednich kontaktów z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka”;
- we wszystkich typach wizytowanych placówkach zastrzeżenia budziła słaba znajomość wśród wychowanków ich praw i obowiązków, znikoma wiedza nieletnich oraz mała dostępność informacji o instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw;
- w policyjnych izbach dziecka zwrócono uwagę na zjawisko przedłużania pobytu nieletnich i niejednokrotnie wątpliwą podstawę do ich umieszczenia w tego typu placówkach; problem przedłużających się pobytów, ponad terminy wskazane w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich (nawet do 5 miesięcy), jest związany z trudnościami w wykonywaniu orzeczeń sądu przez inne placówki; nieletni w policyjnej izbie dziecka nie realizują obowiązku szkolnego, co przy dłuższym pobycie może przyczynić się do narastania zaległości w nauce; z funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka związane jest stosowanie środków przymusu bezpośredniego w czasie doprowadzania do izb, jednak nielegalne stosowanie środków przymusu bezpośredniego, które nie znajduje oparcia w prawie, godzi w podstawowe prawa człowieka i należy je kwalifikować jako bezprawną przemoc - brak jest systemu rejestracji ich stosowania, który byłby przejrzysty i mógłby być kontrolowany przez niezależny podmiot zewnętrzny, oznacza brak gwarancji ochrony przed nadużyciami władz;

- sposób traktowania nieletnich przez pracowników policyjnych izb dziecka, nie budził zastrzeżeń pracowników BRPO, natomiast w pozostałych typach placówek zdarzały się przypadki przekazywania przez wychowanków informacji o biciu i zastraszaniu przez wychowawców, spotkano się z praktyką stosowania nieregulaminowych kar dyscyplinarnych oraz odpowiedzialności zbiorowej;
- warunki bytowe zapewniane nieletnim są znacznie zróżnicowane w skali kraju, a niedostatek środków finansowych powoduje odkładanie niezbędnych remontów i inwestycji.

D. Małoletni cudzoziemcy w procedurze deportacyjnej i uchodźczej

Po roku 1989 Polska stała się częścią europejskiego systemu migracyjnego. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i otwieranie się kolejnych rynków pracy spowodowało – przy pełnej, gwarantowanej prawem wolności wyboru miejsca wykonywania pracy – masową migrację zarobkową obywateli polskich. Jeżeli chodzi o imigrację to wprawdzie od 2000 roku zaobserwowano jej wzrost, to jednak skala imigracji do Polski na pobyt stały, zarówno powracających z zagranicy Polaków jak i osiedlających się w Polsce cudzoziemców jest stosunkowo niska. W 2007 r. według danych resortowych indywidualną zgodę na pracę otrzymało 12,1 tys. osób. Szereg przesłanek wskazuje na znaczną skalę nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, wielokrotnie przewyższającą zatrudnienie legalne, czemu sprzyjają obecne regulacje prawne i procedury administracyjne. Szacunki wahają się od 50 tys. do nawet 500 tys. osób. W 2007 r. liczba osób składających wnioski o nadanie statutu uchodźcy wzrosła do 10 000. Najważniejszą cechą, która w bardzo wielu przypadkach decyduje o losach imigrantów jest kraj, z którego pochodzą. O ile imigranci z Zachodu przyjmowani są chętnie, a instytucje są otwarte, sprzyjające i oferujące właściwie nieograniczoną pomoc, to obywatele przede wszystkim byłych republik radzieckich traktowani są podejrzliwie i często niechętnie. Rodzi to liczne konsekwencje, także dla małoletnich uczestników procesów migracyjnych. Podróżujący z rodzicami lub opiekunami, bądź samodzielnie poszukujący w Polsce lepszych perspektyw czy ochrony małoletni imigranci mogą być narażeni na wiele niebezpieczeństw, takich jak przemoc czy wyzysk, zarówno w krajach tranzytowych, jak i w kraju docelowym, mogą też stać się ofiarami handlu ludźmi. Gwarantem ochrony praw migrantów, także małoletnich, jest w pierwszej kolejności prawo międzynarodowe, kształtujące system ochrony praw człowieka zarówno o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym, inicjowanym przez Radę Europy, a także składającym się na prawo wewnętrzne Unii Europejskiej. Gwarancję stanowią także prawa, które adresowane są wyłącznie do cudzoziemców. W tym kontekście należy mieć na uwadze przepisy zawarte w Konwencji o prawach dziecka, w szczególności art. 22. Z mocy którego Państwa-Strony są zobowiązane do zapewnienia, „aby dziecko, które ubiega się o status uchodźcy bądź jest uważane za uchodźcę w świetle odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego lub wewnętrznego stosowanego postępowania, w przypadku gdy

występuje samo lub towarzyszą mu rodzice bądź inna osoba, otrzymało odpowiednią ochronę i pomoc humanitarną...”.

Co do zasady, małoletni cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej podlegają tym samym procedurom dotyczącym wjazdu na terytorium Polski, legalizacji pobytu, a także wydalania z tego terytorium, które dotyczą ogółu cudzoziemców. Małoletni mogą także być uczestnikami postępowań o nadanie statusu uchodźcy. Spośród wszystkich tych procedur, najbardziej traumatyczny dla małoletnich przebieg mogą mieć procedury deportacyjne i uchodźcze. W procedurze deportacyjnej, dodatkowym obostrzeniem może być umieszczenie dziecka w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców, postępowanie uchodźcze wiązać się natomiast może z koniecznością konfrontacji małoletniego ze wspomnieniami dotyczącymi często dramatycznych okoliczności, z powodu których jego rodzina lub on sam opuścili kraj pochodzenia. Małoletni cudzoziemcy pozostający w tych procedurach wymagają zatem szczególnej ochrony ze strony państwa polskiego.

Zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka deportacja małoletniego cudzoziemca wykonana może być tylko wtedy, gdy w kraju, do którego następuje wydalenie małoletni będzie miał zapewnioną opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych. W każdym wypadku wykonanie decyzji o wydaleniu powinno być zatem poprzedzone oceną warunków opieki, jaką objęty będzie małoletni zarówno podczas samej deportacji, jak i po przybyciu do kraju docelowego. Podkreślić przy tym należy, iż obowiązki w zakresie zapewnienia małoletniemu należytej opieki spoczywają nie tylko na organach państwa deportującego cudzoziemca i państwa przyjmującego, lecz także na osobach prawnie odpowiedzialnych za dziecko. Warunki panujące w ośrodkach strzeżonych oraz stan przestrzegania praw osadzonych w nich cudzoziemców są przedmiotem badań przeprowadzanych z polecenia Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Problemem jest jednak zapewnienie małoletnim przebywającym w ośrodkach odpowiedniego dostępu do nauki. Podkreślić bowiem należy, iż małoletni ci objęci są obowiązkiem szkolnym na ogólnych zasadach. W niektórych ośrodkach organizowane są co prawda zajęcia grupowe dla dzieci z elementami nauki języka polskiego, tym nie mniej nie sposób uznać tej formy za realizację wspomnianego wyżej obowiązku.

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy w wszczynane jest wyłącznie na wniosek cudzoziemca. Osoba dorosła może złożyć taki wniosek w imieniu towarzyszących mu małoletnich dzieci. Małoletni przybywający na terytorium Polski lub przebywający na tym terytorium bez opieki mogą złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy samodzielnie. Małoletni ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, przebywający na terytorium Polski bez rodziny lub opiekunów obejmowani są szczególną opieką. Organ przyjmujący od takiego małoletniego wniosek statusowy powinien niezwłocznie zwrócić do sądu opiekuńczego o umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo – wychowawczej. Jednocześnie organ powinien doprowadzić małoletniego bądź to do rodziny zastępczej o

charakterze pogotowia rodzinnego, bądź to do placówki opiekuńczo – wychowawczej, gdzie małoletni przebywać będzie do czasu wydania orzeczenia przez sąd opiekuńczy. Małoletni cudzoziemcy przebywający w placówkach opiekuńczo – wychowawczych traktowani są zgodnie ze standardem usług świadczonych w tego typu instytucjach. Stopień wywiązywania się Państwa Polskiego z obowiązku udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegających się na terytorium Polski o ochronę międzynarodową poddawany jest przez Rzecznika Praw Obywatelskich bieżącej ocenie. Warunki w ośrodkach są zróżnicowane, co zależy od zaangażowania właścicieli obiektów oraz posiadanych przez nich środków finansowych. W miarę istniejących możliwości, rodziny umieszczane są razem. Mieszkańcom ośrodków zapewnia się całodienne wyżywienie, odpowiadające wymogom ich kultury i religii. Nie w każdym wizytowanym przez pracowników Biura RPO ośrodka organizowane były dyżury lekarzy pediatrów, co z uwagi na dużą z reguły liczbę dzieci i małoletnich tam zamieszkujących stanowiło zwykle znaczącą uciążliwość. W większości wizytowanych placówek organizowane były zajęcia językowe dla zamieszkujących w nich dzieci i małoletnich, a także dorosłych. Zajęcia dla małoletnich uzupełniano często elementami innych przedmiotów, jak matematyka, geografia czy historia. W kilku objętych wizytacją placówkach odbywały się także lekcje języka angielskiego. Zajęcia prowadzone były przez wykwalifikowanych nauczycieli szkół publicznych. Uczestnikom tych zajęć zapewniało odpowiedni dostęp do materiałów dydaktycznych i pomocy szkolnych. Zamieszkujące w ośrodkach dzieci w wieku szkolnym uczęszczają również do publicznych szkół podstawowych lub gimnazjów. Z reguły, do właściwych placówek oświatowych i klas małoletni kierowani są na podstawie testów kwalifikacyjnych lub egzaminów (także ustnych) przeprowadzanych przez władze szkół. W większości badanych przypadków, przyjęcia do szkół odbywały się z rozpoczęciem roku szkolnego oraz na początku drugiego semestru. Jak potwierdzono w toku prowadzonych wizytacji, wszystkim dzieciom i małoletnim uczącym się w szkołach udostępnia się odpowiednie podręczniki, materiały dydaktyczne oraz pomoce szkolne. W przypadkach, gdy ośrodki znacznie oddalone były od placówek oświatowych, małoletni byli do nich dowożeni. W większości wizytowanych ośrodków organizowana była opieka nad dziećmi w wieku przedszkolnym, często obejmująca swym zakresem także podstawowe elementy nauczania języka polskiego. Tym niemniej problemem pozostaje w dalszym ciągu objęcie zamieszkujących w ośrodkach dzieci nauczaniem przedszkolnym w odpowiednich placówkach. Ogólnie rzecz biorąc regulacje prawne chroniące prawa małoletnich cudzoziemców w postępowaniu deportacyjnym i uchodźczym są pozytywnie oceniane przez Rzecznika.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale wybór uwag na temat przestrzegania praw dzieci może uzasadniać pilną potrzebę podjęcia szerokiej debaty społecznej nad budową nowoczesnego systemu opieki nad dzieckiem w Polsce. Debata publiczna powinna między innymi dotyczyć opracowania strategii, ustalenia priorytetów, planów i systemów

monitorowania tej opieki. Niewątpliwie należy określić miejsce i rolę międzysektorowego ośrodka koordynującego sprawy dzieci, złożonego z przedstawicieli kluczowych ministerstw, agencji, organizacji pozarządowych i środowisk zawodowych. Nadal bowiem aktualne są zalecenia przedstawione na 31. Sesji Komitetu Praw Dziecka ONZ po rozpatrzeniu sprawozdania okresowego Polski z realizacji Konwencji o prawach dziecka, przedłożonego 2 października 2002 r. w Genewie, wytykające m.in.: brak koordynacji polityki na rzecz dziecka i rodziny realizowanej przez różne ministerstwa oraz instytucje publiczne na różnych szczeblach; brak mechanizmów konsultacyjnych i koordynacyjnych pomiędzy ministerstwami oraz pomiędzy wszystkimi szczeblami rządowymi prowadzącymi prace na rzecz dzieci; brak konsultacji i koordynacji przy opracowywaniu i wprowadzaniu) ustaw związanych z realizacją praw dziecka, a także ośrodka współpracującego z organizacjami pozarządowymi oraz mediami podejmującymi tę problematykę; brak spójnego systemu gromadzenia danych i wskaźników.

Załączniki

Dane statystyczne

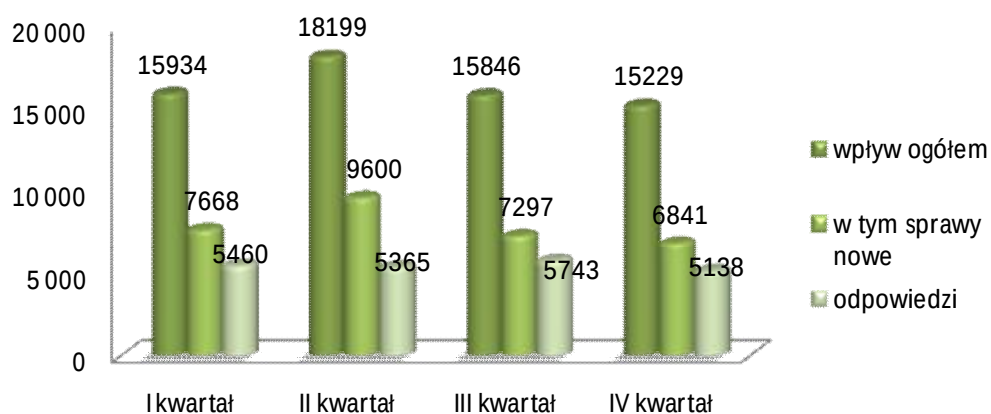
Załącznik Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

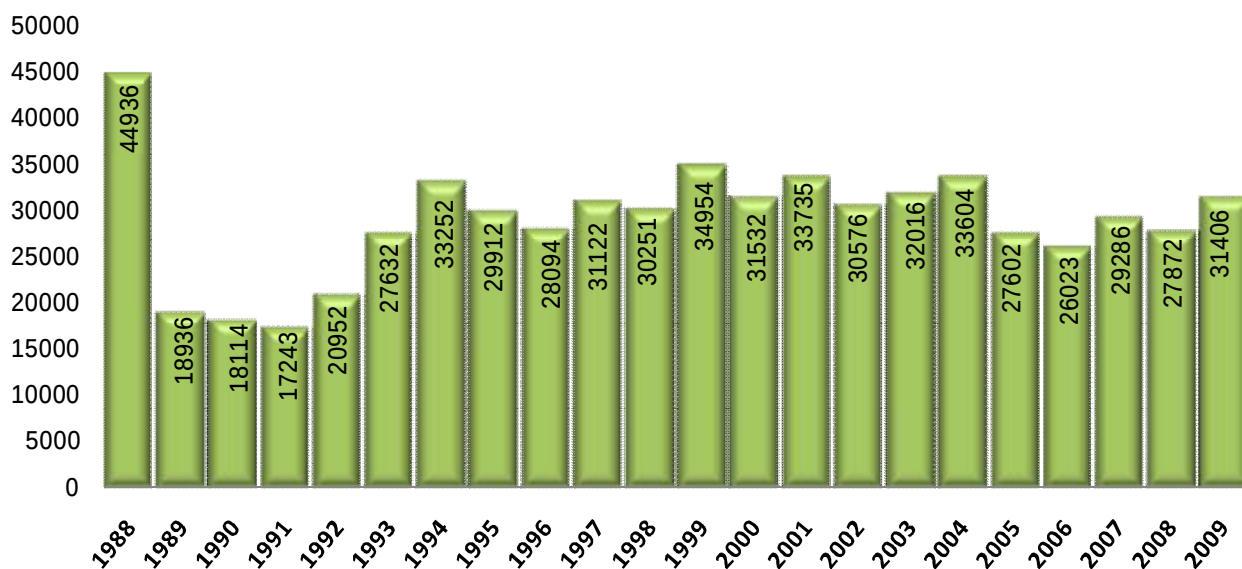
	2008 1.01. – 31.12.	2009 1.01. – 31.12.	%	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2009)
Wpływ ogółem	61 522	65 208	+6,0	1 043 701
Liczba nowych spraw	27 872	31 406	+12,7	639 050
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	20 724	21 706	+4,7	348 945

W 2009 roku w Biurze RPO przyjęto 6 758 interesantów oraz przeprowadzono 22 960 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wpływ w Biurze RPO w 2009 r.



Ogólny wpływ spraw nowych w latach 1988 - 2009

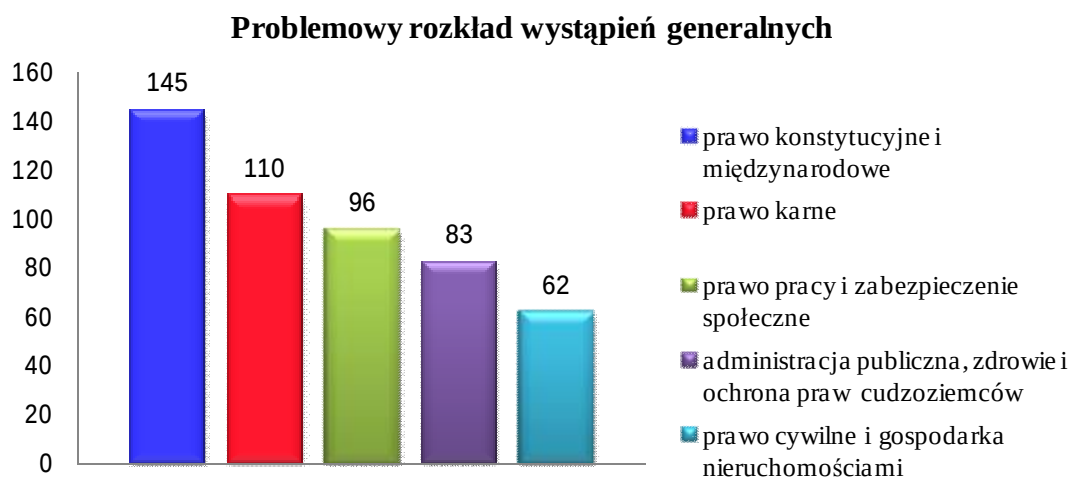


Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

	2009
1) wystąpień problemowych	555
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	197
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	14
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	12
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	6
5) kasacji	43
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
7) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
8) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	2
9) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	9
10) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	14
11) wniosków o unieważnienie orzeczenia	1
12) przystąpił do postępowania sądowego	7
13) przystąpił do postępowania administracyjnego	1
14) żądał wszczęcia postępowania administracyjnego	1
15) żądał wszczęcia postępowania cywilnego	1
16) żądał wszczęcia postępowania przygotowawczego	1

Spośród 669 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2009 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	145	21,7
prawo karne	110	16,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	96	14,3
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	83	12,4
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	62	9,3

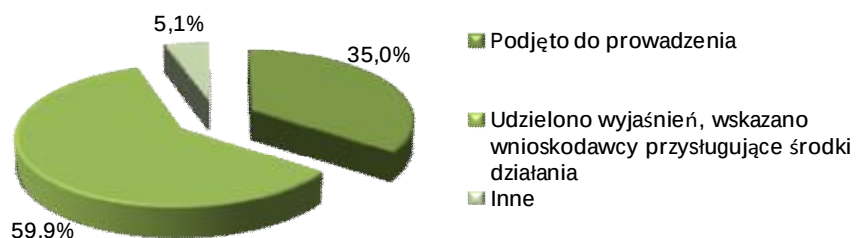


Sprawy rozpatrzone w 2009 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 37 069 nowych spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	12966	35,0
	2	podjęto do prowadzenia	11602	31,3
		w tym: z inicjatywy RPO	1203	
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1364	3,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	22223	59,9
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	22223	59,9
Inne	6	Razem	1880	5,1
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	502	1,4
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	667	1,8
	9	nie podjęto ¹²⁹⁰	711	1,9
Łącznie	10		37069	100,0

Sposób rozpatrzenia spraw w 2009 r.



¹²⁹⁰ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

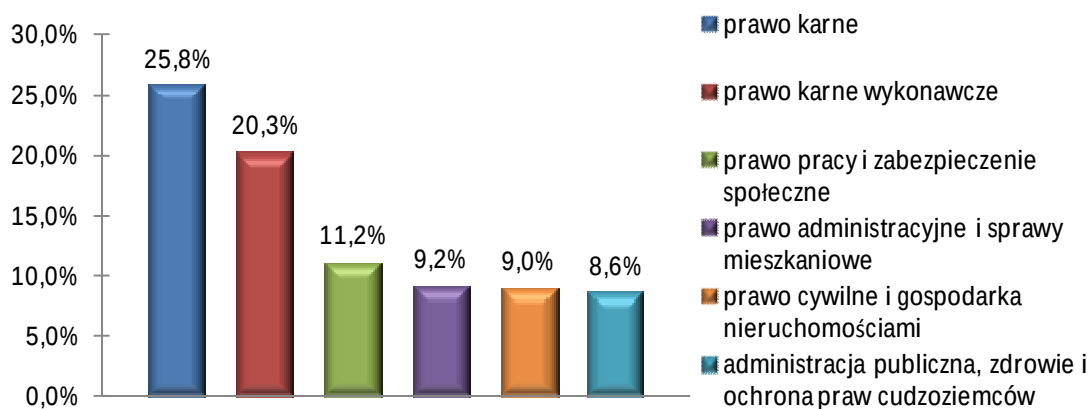
Spośród 37 069 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

	Liczba	%
prawo karne	7 728	20,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	5 257	14,2
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4 959	13,4
prawo karne wykonawcze	4 295	11,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	3 374	9,1
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	3 067	8,3
inne	8 389	22,6

Z 37 069 spraw rozpatrzonych w 2009 roku podjęto do prowadzenia 12 966, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

	Liczba	%
prawo karne	3 345	25,8
prawo karne wykonawcze	2 630	20,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 450	11,2
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	1 189	9,2
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	1 173	9,0
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	1 113	8,6
inne	2 066	15,9

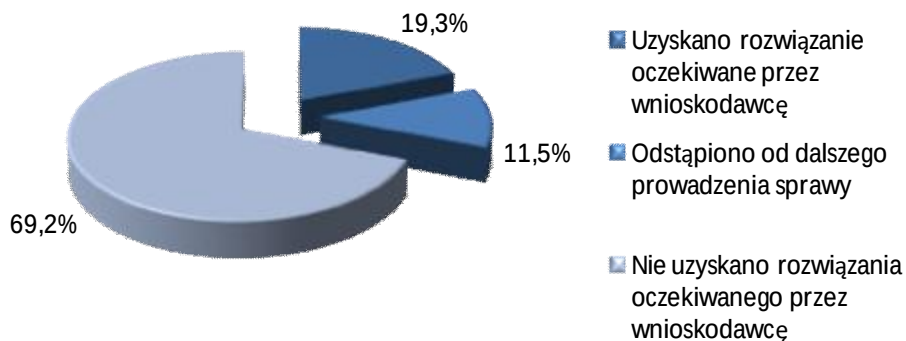
Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Zakończono postępowanie w 12 293 sprawach podjętych w roku 2009 i latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem (2+3)	2371	19,3
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1176	9,6
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1195	9,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	1416	11,5
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	531	4,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	885	7,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	8506	69,2
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	7845	63,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	624	5,1
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	37	0,3
Razem			12293	100,0

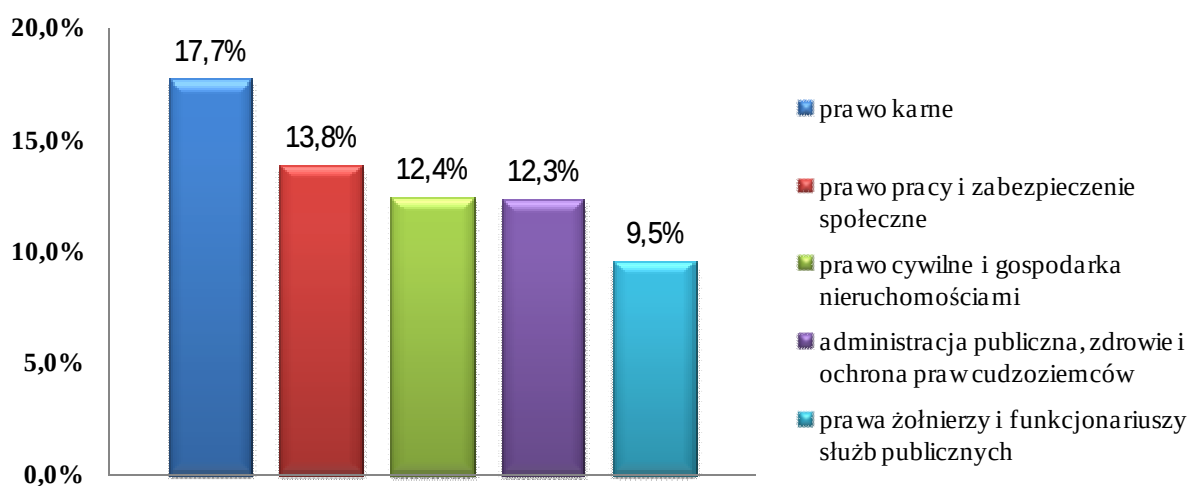
Zakończenie spraw podjętych



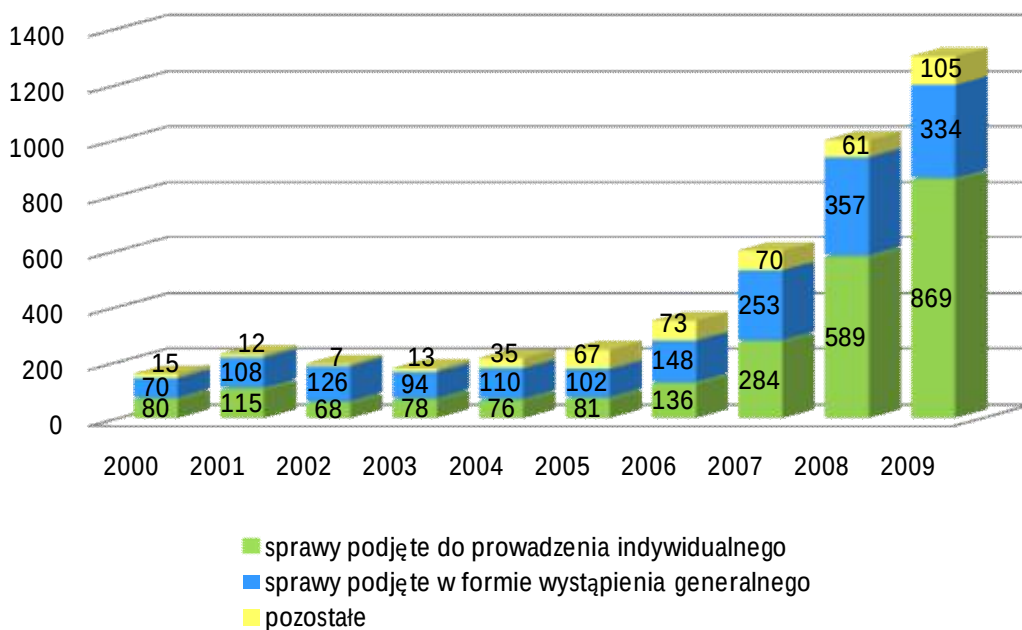
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2009 r.

Problematyka		Liczba	%
1	prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1 919	6,1
2	prawo karne	5 543	17,7
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 342	13,8
4	prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3 901	12,4
5	prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2 747	8,7
6	prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	2 901	9,2
7	prawo karne wykonawcze (Krajowy Mechanizm Prewencji)	2 916	9,3
8	prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2 970	9,5
9	administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	3 863	12,3
10	inne	304	1,0
11	Razem	31 406	100,0

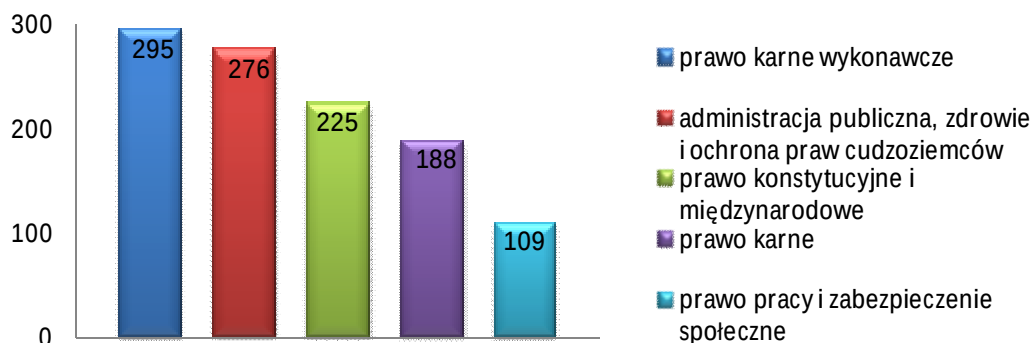
Wiodące problematyki spraw nowych w 2009 r.



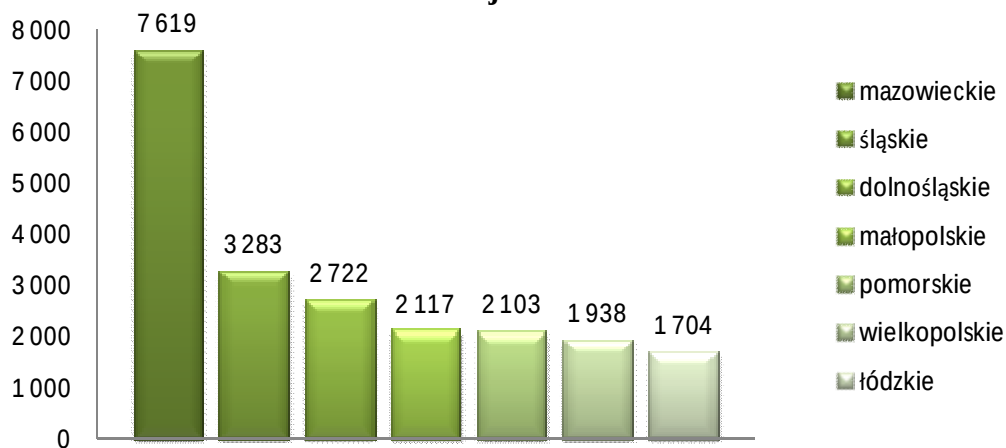
Sprawy podjęte z inicjatywy Rzecznika



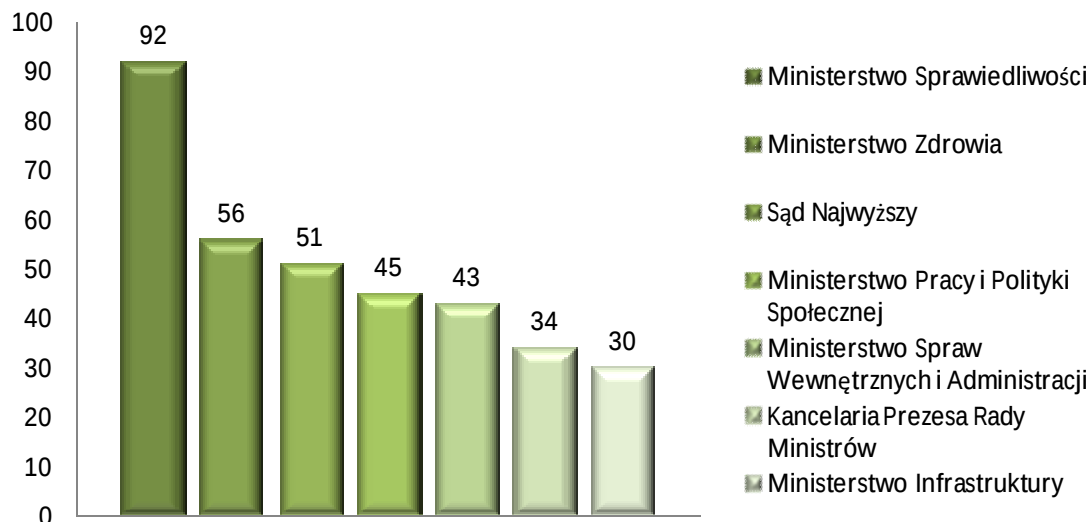
Problemowy rozkład spraw z inicjatywy Rzecznika



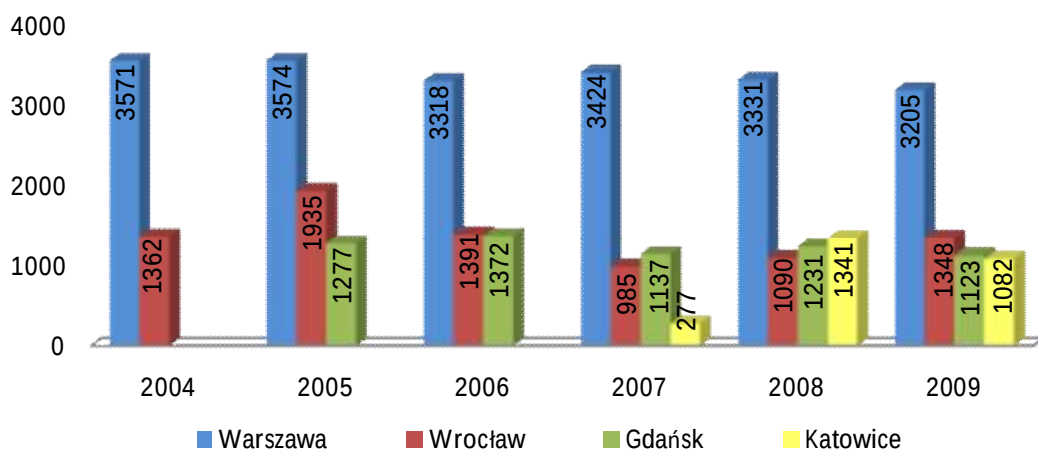
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



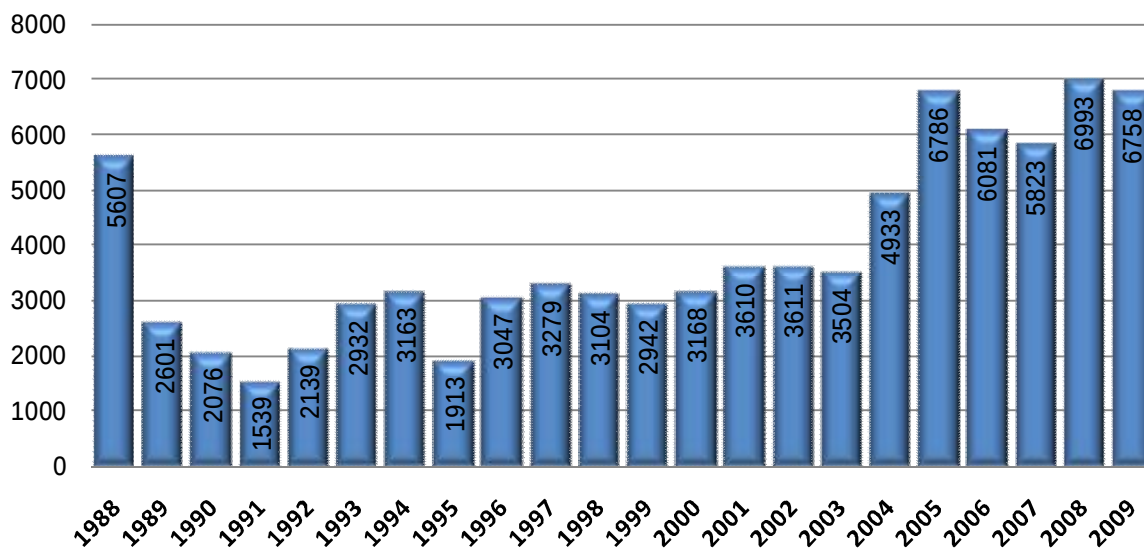
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



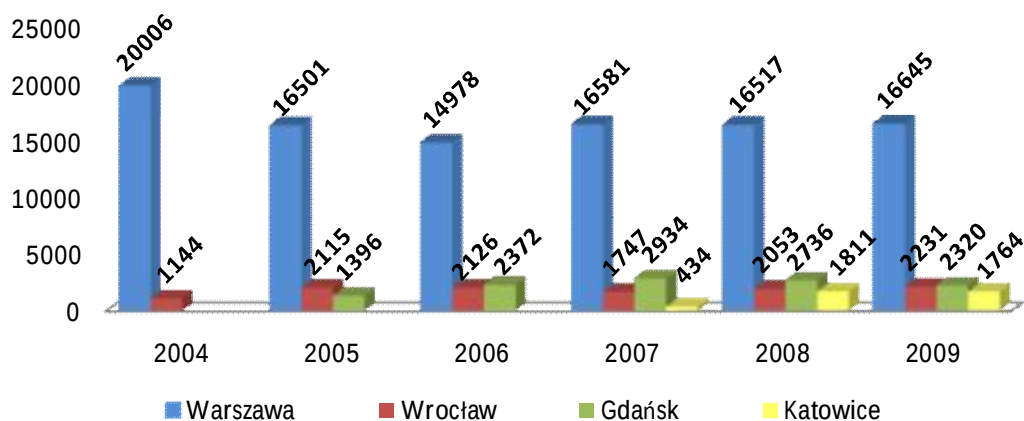
Przyjęcia interesantów



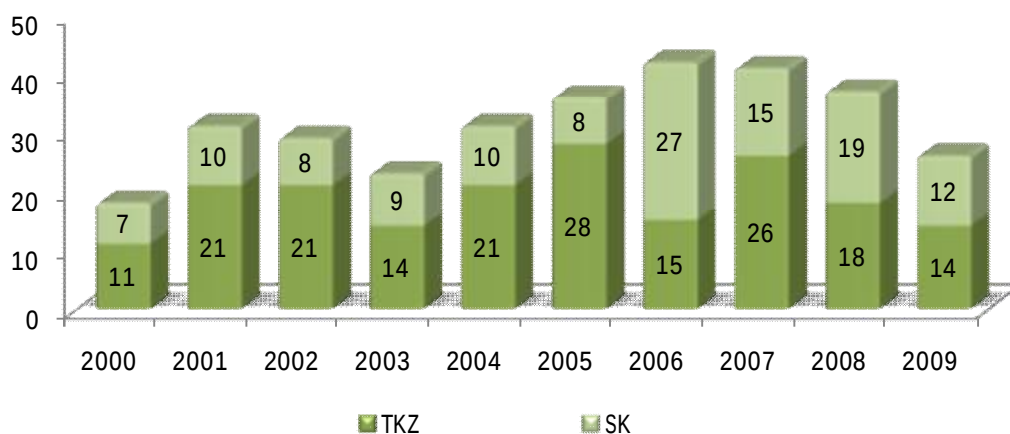
Przyjęcia interesantów w latach 1988-2009



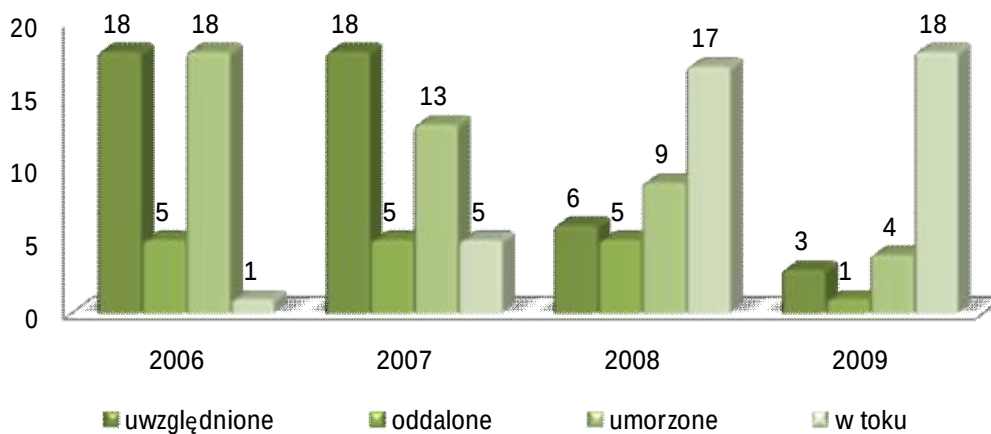
Porady udzielane telefonicznie



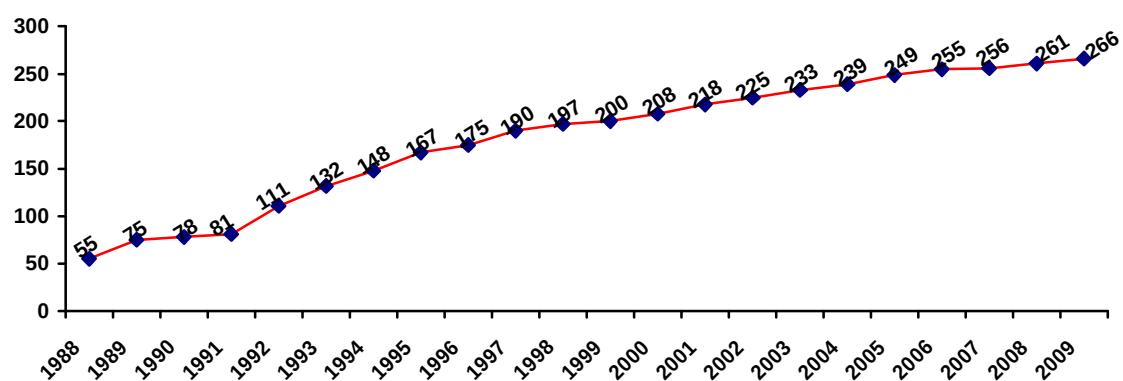
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi konstytucyjne, do których przystąpił Rzecznik



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



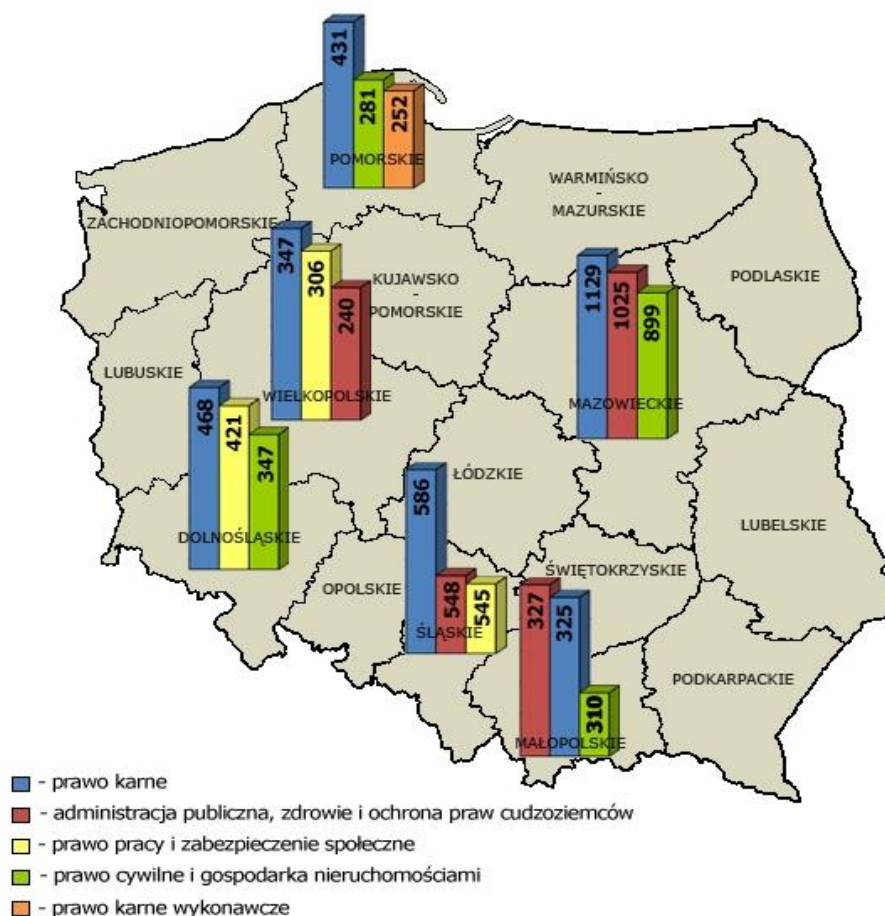
Zatrudnienie w BRPO - liczba etatów



Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w 2009 r.



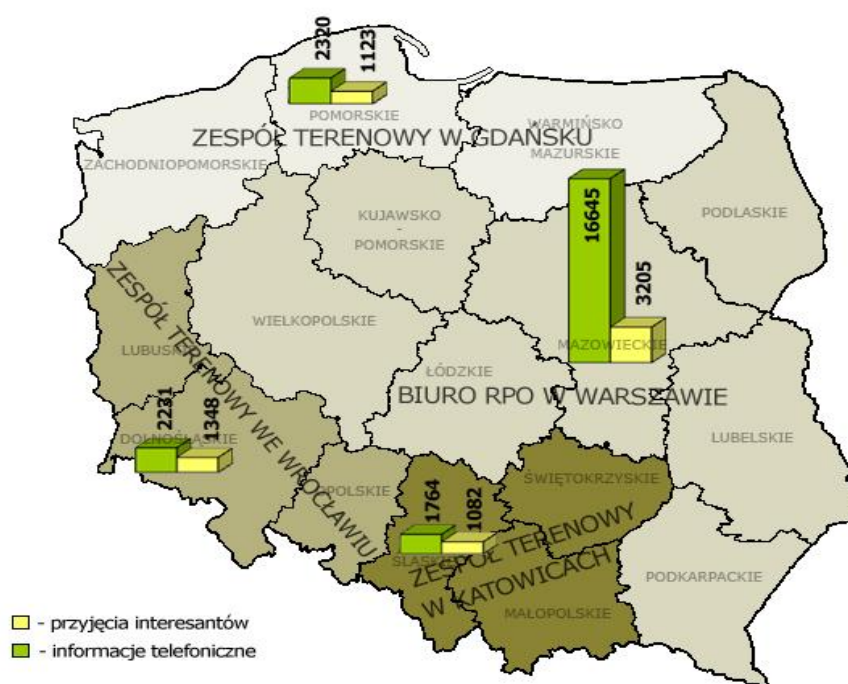
Wiodące problematyki spraw nowych, w województwach, z których był największy wpływ w 2009 r.



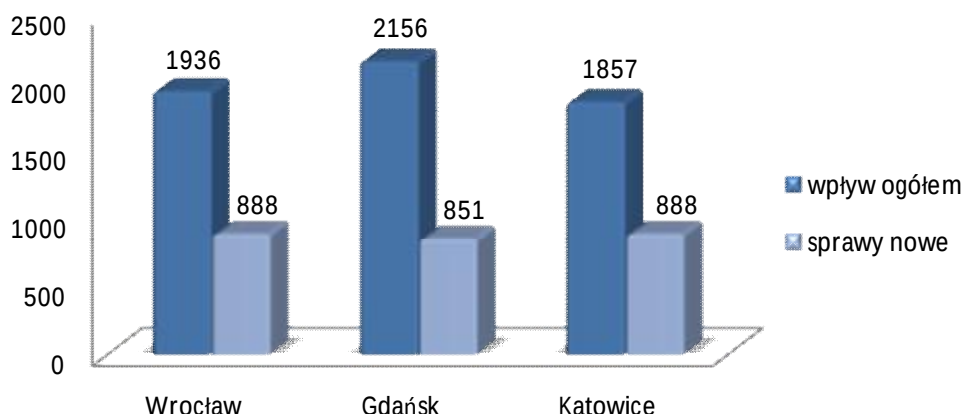
Zasięg terytorialny Zespołów Terenowych



Przyjęcia interesantów i porady udzielane telefonicznie w 2009 r.



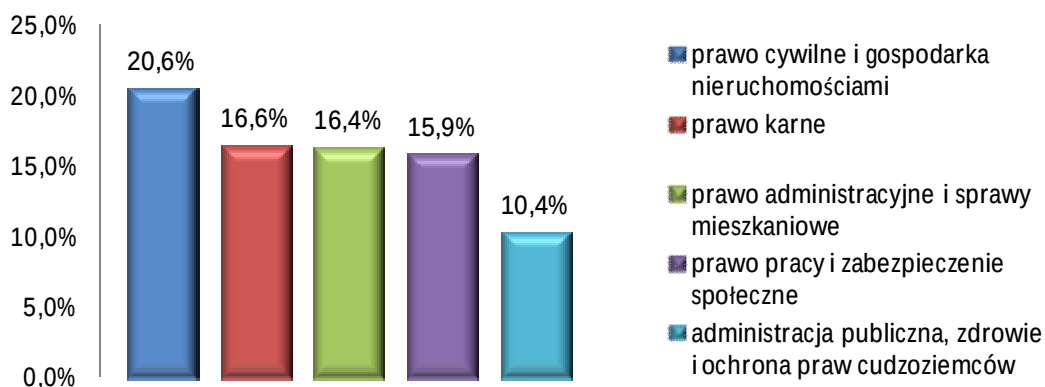
Wpływ spraw w Zespołach Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	541	20,6
prawo karne	435	16,6
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	430	16,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	417	15,9
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	273	10,4

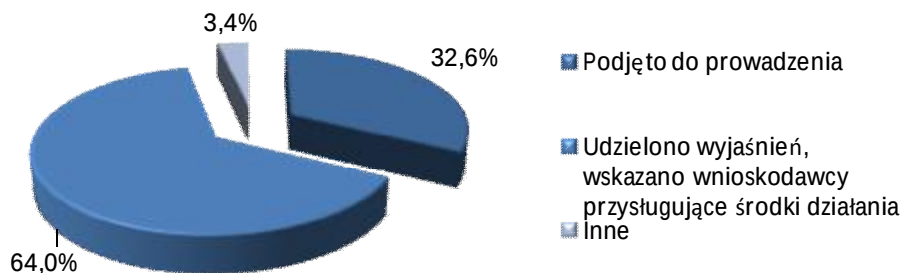
Problematyki wiodące w Zespołach Terenowych



W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzono 2917 nowych spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
–	podjęto do prowadzenia	951	32,6
–	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1867	64,0
–	przekazano wniosek wg właściwości	30	1,0
–	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	64	2,2
–	nie podjęto*	5	0,2

Rozpatrzenie spraw w Zespołach Terenowych

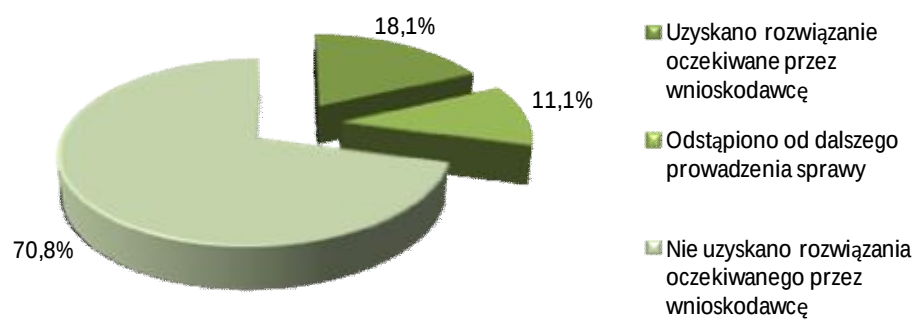


W Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 888 sprawach podjętych w 2009 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	161	18,1
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	152	17,1
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	9	1,0
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	98	11,1
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	46	5,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	52	5,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	629	70,8
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	604	68,0
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	6	0,7
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	19	2,1
Razem			888	100,0

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

Zakończenie spraw podjętych w Zespołach Terenowych



Załącznik nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

A. Wystąpienia o charakterze generalnym

1. **RPO-605842-III/09 z 06.01.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie pomocy Polakom wracającym do kraju z emigracji zarobkowej.
2. **RPO-605916-X/09 z 06.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji osób bezdomnych w związku z warunkami ostrej zimy.
3. **RPO-601043-IX/08 z 07.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów z zatrudnieniem w Polsce obywateli Iraku współpracujących z Polskimi Siłami Stabilizacyjnymi.
4. **RPO-605551-II/08 z 07.01.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie utrudnień w prowadzeniu postępowań karnych, wynikających z konieczności uzyskiwania od organów państw obcych, zwłaszcza Białorusi i Rosji, informacji w drodze pomocy prawnej.
5. **RPO-606131-I/09 z 08.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie zaopatrzenia Polski w gaz ziemny.
6. **RPO-605143-I/08 z 08.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie decyzji polskich władz odmawiającej stwierdzenia obywatelstwa polskiego Pani Heleny Pelermann.
7. **RPO-605915-I/09 z 08.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie traktowania obywateli polskich na granicach przez służby imigracyjne USA.
8. **RPO-604481-VI/08 z 08.01.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie przeliczania przez banki, które udzieliły kredytów w walutach obcych, wartości walutowych w sposób niekorzystny dla klientów.
9. **RPO-606133-III/09 z 09.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie obowiązku pracodawcy wyznaczenia pracowników do udzielenia pierwszej pomocy oraz do wykonywania czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji pracowników.
10. **RPO-602113-III/08 z 09.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie pozbawienia dłużnika alimentacyjnego możliwości umorzenia zadłużenia z tytułu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej.
11. **RPO-586888-X/08 z 12.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Polski.

12. **RPO-573159-III/07 z 12.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie realizacji zadań placówek socjalizacyjnych w zakresie zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce i działań na rzecz powrotu wychowanków do rodziny.
13. **RPO-595372-IX/08 z 12.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej.
14. **RPO-476554-IV/04 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Głównego Geodety Kraju w sprawie stosowania „Instrukcji G - 5 - Ewidencja gruntów i budynków.”
15. **RPO-603867-IX/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów zgłoszonych przez marynarzy 3 Flotylli Okrętów w Gdyni, podczas wizytacji przedstawicieli Rzecznika w grudniu 2008 r.
16. **RPO-603262-III/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Społecznej w sprawie zróżnicowania kryterium dochodowego przy uzyskaniu prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
17. **RPO-600592-VI/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie dyskryminacji osób starszych w dostępie do usług bankowych.
18. **RPO-602341-X/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie leczenia i finansowania świadczeń medycznych udzielanych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu.
19. **RPO-593193-X/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zagrożenia dla środowiska naturalnego nad rzeką Ner, spowodowanego w czasie wykonywania prac przy pogłębianiu rzeki.
20. **RPO-591184-II/08 z 14.01.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przekazania Rzecznikowi analizy karno-materiałnych i procesowych aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego.
21. **RPO-601194-IX/08 z 14.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie problemów przedstawionych przez funkcjonariuszy służb publicznych w formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji podczas kontroli przestrzegania ich praw obywatelskich.
22. **RPO-587424-III/08 z 14.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Społecznej w sprawie problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach.
23. **RPO-605222-VI/08 z 16.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wysokości stawek podatku od towarów i usług w Polsce w porównaniu do stawek obowiązujących w innych państwach UE.
24. **RPO-586400-II/08 z 19.01.2009 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu w sprawie powołania sejmowej komisji śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów: Policji, prokuratury i Służby Więziennej w sprawach prowadzonych w związku ze śmiercią Krzysztofa Olewnika.

25. **RPO-595479-II/08 z 19.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie rozważenia konieczności wprowadzenia systemu rejestracji urazów dzieci, uwzględniającego informacje o tzw. urazach niewypadkowych.
26. **RPO-606961-I/09 z 22.01.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA w sprawie planowanych protestów sędziów.
27. **RPO-607350-I/09 z 22.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich.
28. **RPO-605084-III/08 z 22.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nabycia uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego.
29. **RPO-606407-III/09 z 26.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie raportu Zjednoczenia Polskiego w Wielkiej Brytanii na temat wzrastających antypolskich nastrojów w Wielkiej Brytanii i programu mającego na celu pomoc w integracji polskich imigrantów z lokalnymi społecznościami w tym kraju.
30. **RPO-602710-I/08 z 26.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wniosku Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” w Jaworznie dotyczącego liczby prokuratorów, którzy złożyli rezygnację ze stanowiska prokuratora.
31. **RPO-606537-II/09 z 28.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie przewlekłości postępowań przygotowawczych oraz braku skuteczności prokuratury w śledztwach, które dotyczą spraw budzących duże zainteresowanie społeczne.
32. **RPO-576195-I/07 z 28.01.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie dyskryminacji przez władze niemieckie polskich obywateli zamieszkujących w Niemczech.
33. **RPO-593594-I/08 z 29.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu w sprawie powtarzających się podczas imprez sportowych incydentów o charakterze rasistowskim.
34. **RPO-599475-VII/08 z 29.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie działalności Komisji Psychiatrycznej do spraw Środków Zabezpieczających.
35. **RPO-607341-I/09 z 30.01.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa IPN w sprawie nałożenia na IPN obowiązku zweryfikowania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w związku z odebraniem przywilejów emerytalnych części z nich.
36. **RPO-604363-IV/08 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
37. **RPO-606966-X/09 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji epidemiologicznej grypy w Polsce.
38. **RPO-577394-V/07 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie zgodności z obowiązującymi przepisami wprowadzenia

przez RWE Polska S.A. podwyżek stawek opłat za energię elektryczną dla indywidualnych odbiorców w gospodarstwach domowych.

39. **RPO-606986-V/09 z 04.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w sprawie wstrzymania procesu prywatyzacji lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.
40. **RPO-588415-I/08 z 04.02.2009 r.** - wystąpienie do Ombudsmana Szwecji, Ambasadora Szwecji w Polsce, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Sekretarza Stanu w UKIE w sprawie projektu współpracy ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego.
41. **RPO-608666-I/09 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Naczelnika Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej Wydział IV Zamiejscowy w Krakowie w sprawie zabicia polskiego obywatela uprowadzonego na terenie Pakistanu.
42. **RPO-585296-IV/08 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach programu „Modernizacja gospodarstw rolnych”.
43. **RPO-591186-VII/08 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony praw osób zatrzymywanych lub doprowadzonych przez Policję.
44. **RPO-608098-IX/09 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MSWiA w sprawie informacji medialnych o wzroście liczby składanych raportów o zwolnienie ze służby w Policji, w związku z zapowiedziami wprowadzenia zmian w zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.
45. **RPO-602060-IX/08 z 11.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praktyki zlecania Policji przez kuratorów zawodowych przeprowadzania wywiadu środowiskowego.
46. **RPO-599168-I/08 z 11.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowania odwoławczego w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikacje prawnicze.
47. **RPO-602060-IX/08 z 11.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie doręczania wezwań przez funkcjonariuszy Policji na prośbę sądu.
48. **RPO-607719-X/09 z 11.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji publicznych szpitali oraz bezpieczeństwa leczenia w związku z korzystaniem przez zadłużone szpitale z pożyczek od firm windykacyjnych.
49. **RPO-603228-XX/08 z 11.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych.
50. **RPO-608428-X/09 z 12.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w związku z planowanymi oszczędnościami w resorcie zdrowia.

51. **RPO-609043-X/09 z 13.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie informacji na temat przewidywanych ograniczeń w dostępie dzieci oraz matek do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych oraz rehabilitacyjnych.
52. **RPO-608662-I/09 z 13.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Komisji Etyki Poselskiej w sprawie wypowiedzi jednego z posłów, naruszającej godność osób o odmiennej orientacji seksualnej.
53. **RPO-608437-I/09 z 13.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Rady Etyki Mediów w sprawie artykułu pt. „Pół wieku życia na haju”.
54. **RPO-608562-III/09 z 13.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyjętej przez organy rentowe praktyki ustalania długości okresu pracy górniczej, który ma wpływ uzyskanie prawa do emerytury górniczej lub powszechnego wieku emerytalnego.
55. **RPO-608105-IX/09 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowanego zmniejszenia przez rząd wydatków na wojsko.
56. **RPO-607667-III/09 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości wstrzymania prac nad reformą systemu opieki na dzieckiem.
57. **RPO-601727-I/08 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie planowanego przez resort edukacji wprowadzenia obowiązkowych zajęć z etyki dla uczniów nieuczęszczających na lekcje religii.
58. **RPO-608322-IX/09 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie poinformowania, czy planowane przez Rząd ograniczenia budżetowe nie naruszają obowiązujących ustaw.
59. **RPO-602347-VI/08 z 18.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie sytuacji osób, które zainwestowały w papiery wartościowe banku Lehman Brothers, będącego w upadłości.
60. **RPO-609913-II/09 z 20.02.2009 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Sanitarnego i Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawie kontrowersyjnej wystawy „Bodies - the exhibition” zorganizowanej w jednym z centrów handlowych.
61. **RPO-609504-IX/09 z 23.02.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie braku konsekwencji służbowych wobec policjantów, którzy pobili zatrzymanego mężczyznę.
62. **RPO-555872-X/07 z 23.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.
63. **RPO-602896-II/08 z 24.02.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie działań funkcjonariuszy Policji w siedzibie Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich.
64. **RPO-609903-I/09 z 25.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji programów dotyczących uczniów, w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów wprowadzenia oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami poszczególnych resortów.

65. **RPO-607716-VI/09 z 25.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie problemu wykluczenia z tzw. abolicji podatkowej podatników, którzy od podatku odliczyli podatek zapłacony za granicą, a następnie otrzymali jego zwrot.
66. **RPO-607559-I/09 z 25.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie projektu Fundacji „La Strada” dotyczącego utworzenia Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi.
67. **RPO-609023-VI/09 z 26.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie utrudnień w wypłacie z bankomatów pieniędzy przez klientów Pekao S.A. przebywających w Bułgarii.
68. **RPO-607863-VII/09 z 26.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby otrzymywania przez Rzecznika informacji o wypadkach nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w izbach wytrzeźwień.
69. **RPO-587424-III/08 z 02.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanu realizacji reformy systemu opieki nad dzieckiem.
70. **RPO-603791-X/08 z 02.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stosowania homeopatii i pokrewnych metod przez lekarzy i lekarzy dentystów oraz organizowania szkoleń w tych dziedzinach.
71. **RPO-546030-IV/06 z 03.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat sądowych w sprawach o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa.
72. **RPO-462666-VI/04 z 05.03.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej w sprawie doręczania sądom formularzy potwierdzenia odbioru z opóźnieniem lub wypełnionych niezgodnie z przepisami.
73. **RPO-610723-IX/09 z 05.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie informacji o przedłużeniu czasu trwania misji Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Czadzie, z uwagi na koszty transportu wojska i sprzętu.
74. **RPO-611037-I/09 z 05.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, do wiadomości Ministra Finansów, w sprawie zapewnienia właściwej skuteczności mechanizmów systemu ochrony praw człowieka w Polsce w związku z uszczupleniem środków budżetowych przyznanych urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich.
75. **RPO-608126-IX/09 z 05.03.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie niepełnej obsady etatowej pojazdów uczestniczących w akcjach ratowniczo-gaśniczych.
76. **RPO-610663-I/09 z 06.03.2009 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka w sprawie działań na rzecz wyeliminowania problemów związanych ze stanem ochrony praw dzieci.
77. **RPO-580082-I/08 z 06.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Środowiska w sprawie odmownej decyzji dotyczącej wniosku Fundacji Lux Veritatis o wyrażenie zgody na przeprowadzenie zbiórki publicznej na pokrycie wydatków związanych z realizowanym przez Fundację przedsięwzięciem w zakresie odwiertów badawczo-odkrywczych w Toruniu.

78. **RPO-607984-III/09 z 06.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie niemożności ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim.
79. **RPO-611192-I/09 z 06.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie uszkodzonego na jednym z pasów warszawskiego lotniska Okęcie radiowego systemu nawigacyjnego, wspomagającego lądowanie samolotu przy złych warunkach atmosferycznych.
80. **RPO-611082-VI/09 z 10.03.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie opcji walutowych wystawianych na rzecz banków przez polskich przedsiębiorców.
81. **RPO-608179-I/09 z 10.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy z 10 marca 2009 r. w sprawie skarg rodziców dotyczących reorganizacji nauczania przedszkolnego.
82. **RPO-609035-II/09 z 11.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie stosowania tymczasowego aresztowania, w tym zwłaszcza jego długości.
83. **RPO-602511-IV/08 z 11.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowań prowadzonych przez sądy powszechne w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.
84. **RPO-610441-III/09 z 11.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu wobec dzieci i rodzin w związku ze zmienioną sytuacją finansową.
85. **RPO-608843-I/09 z 12.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie stypendiów szkolnych przyznawanych uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej.
86. **RPO-572441-I/07 z 12.03.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zapewnienia osobom niewidomym i niedowidzącym możliwości oddania głosu w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego.
87. **RPO-466009-IV/04 z 12.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieuzasadnionego różnicowania użytkowników wieczystych w zakresie obowiązku uiszczania opłat rocznych.
88. **RPO-610415-III/09 z 13.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie obywateli polskich zatrudnianych w placówkach dyplomatycznych państw obcych na terytorium Polski.
89. **RPO-553697-II/07 z 13.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przemocy wobec dzieci.
90. **RPO-515967-VII/05 z 13.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie możliwości realizacji przez rząd polski wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisu zezwalającego na długotrwałe przeludnienie aresztów śledczych i

zakońców karnych oraz problemu wykonywania kar wobec osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności.

91. **RPO-599333-VII/08 z 16.03.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie przestrzegania praw i wolności osób pozbawionych wolności, wnoszących skargi i pozwy.
92. **RPO-611673-VI/09 z 17.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie wątpliwości związanych z wprowadzonym w wyniku nowelizacji przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej obowiązkiem informowania przedsiębiorców przez inspektorów handlowych o zamiarze przeprowadzenia kontroli.
93. **RPO-591462-X/08 z 17.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości rozwoju darmowych form opieki nad osobami chorymi psychicznie.
94. **RPO-610426-X/09 z 17.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku polskiej wersji językowej normy dotyczącej prowadzenia pomiarów emisji do powietrza z instalacji spalania paliw, mimo zawartego w rozporządzeniu obowiązku jej stosowania.
95. **RPO-611580-X/09 z 17.03.2009 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zakresu danych osobowych żądanych podczas procesu rekrutacyjnego do przedszkoli.
96. **RPO-604608-X/08 z 17.03.2009 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Weterynarii w sprawie informacji medialnych o sprowadzeniu z Irlandii mięsa skażonego dioksynami.
97. **RPO-608127-IX/09 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie naruszeń praw funkcjonariuszy Służby Więziennej w Areszcie Śledczym w Białymstoku.
98. **RPO-611056-III/09 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby dokonania dalszych zmian w systemie otwartych funduszy emerytalnych.
99. **RPO-600495-X/08 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia działalności oraz likwidacji oddziałów szpitalnych.
100. **RPO-609438-I/09 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Polskiego Związku Piłki Ręcznej w sprawie dyskryminujących kobiety postanowień zawartych w kontraktach zawodniczek piłki ręcznej.
101. **RPO-609604-III/09 z 19.03.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku regulacji umożliwiającej rencistom osiągnięcie przychodów z pracy zarobkowej, które bez względu na ich wysokość nie podlegałyby zmniejszeniu ani zawieszeniu.
102. **RPO-612100-I/09 z 19.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów obywateli z elektronicznym dostępem do sądów.
103. **RPO-600891-I/08 z 19.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie problemów użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych, wynikających z działalności Polskiego Związku Działkowców.

104. **RPO-581156-X/08 z 20.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zachorowań na biegunki u dzieci.
105. **RPO-605415-VI/08 z 20.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie przedmiotowego zakresu zwolnień w podatku od czynności cywilnoprawnych.
106. **RPO-611692-IX/09 z 20.03.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu nagradzania funkcjonariuszy Policji przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.
107. **RPO-527434-III/06 z 20.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie migracji personelu medycznego.
108. **RPO-528550-III/06 z 24.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zróżnicowania prawa ubezpieczonych do zasiłku macierzyńskiego.
109. **RPO-612646-VI/09 z 24.03.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie pogarszającej się sytuacji osób i podmiotów, które korzystając z usług bankowych i finansowych, narażone są na niekorzystne dla nich decyzje.
110. **RPO-612652-I/09 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie usprawnienia procesu wdrażania funduszy europejskich.
111. **RPO-588415-I/08 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ombudsmana Armenii, Ukrainy, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii w sprawie współpracy ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego.
112. **RPO-611705-I/09 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie prac nad projektem ustawy dotyczącej powszechnego spisu ludności i mieszkań, który ma być przeprowadzony w roku 2011.
113. **RPO-607397-VI/09 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie jakości usługi dostępu do Internetu świadczonej przez operatorów sieci komórkowych.
114. **RPO-613086-VI/09 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie działalności banków w zakresie weryfikowania i renegowacji umów zawieranych z klientami.
115. **RPO-610214-II/09 z 30.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uchylenia tymczasowego aresztowania przez Sąd Okręgowy wobec podejrzanego o przestępstwo znęcania się nad rodziną, który po uchyleniu tego środka zapobiegawczego dokonał zabójstwa żony.
116. **RPO-611897-V/09 z 01.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie problemu dalszego funkcjonowania zebrań przedstawicieli w spółdzielniach mieszkaniowych.
117. **RPO-579708-VI/08 z 01.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie egzaminów na prawo jazdy.

118. **RPO-613637-I/09 z 03.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zlecenia dokonania kontroli na Uniwersytecie Jagiellońskim w związku z nieprawidłowościami metodologicznymi w procedurze przygotowania, recenzowania i obrony pracy magisterskiej Pana Pawła Zyzaka.
119. **RPO-601773-I/08 z 03.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zakresu zastosowania zmienionego wzoru weksla in blanco stanowiącego zabezpieczenie prawidłowego wykonania umowy o dofinansowanie realizacji projektu z funduszy unijnych.
120. **RPO-445687-II/03 z 03.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności kontynuowania prac nad projektem Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przepęstw.
121. **RPO-607834-I/09 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.
122. **RPO-589226-I/08 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie wprowadzenia nowych zasad dotyczących dostępu do zawodów prawniczych i zmiany dotychczasowych przesłanek wpisu na listę adwokatów, radców prawnych i notariuszy.
123. **RPO-612455-III/09 z 07.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zróżnicowania wysokości łącznej kwoty dla jednej rodziny przy uzyskaniu prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
124. **RPO-608100-II/09 z 08.04.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie stwierdzonych uchybień w postępowaniach przygotowawczych w sprawach wypadków drogowych.
125. **RPO-613090-X/09 z 09.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie planowanego zamknięcia szpitalnej izby przyjęć dla dzieci w Grodzisku Mazowieckim.
126. **RPO-610187-X/09 z 09.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczeń w dostępności niektórych produktów leczniczych.
127. **RPO-613090-X/09 z 10.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie protestów ratowników medycznych.
128. **RPO-601727-I/08 z 10.04.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie prawa uczniów do uczestniczenia w zajęciach z etyki i religii.
129. **RPO-589998-I/08 z 14.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie pobierania opłat za prowadzenie przewodów doktorskich na Akademii Medycznej im. Piastów Śląskich we Wrocławiu.
130. **RPO-578801-III/08 z 15.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra - Członka Rady Ministrów w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby prowadzące równoległe działalność gospodarczą.
131. **RPO-614235-X/09 z 15.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów w leczeniu chorych cierpiących na raka nerki.

- 132. RPO-614282-IX/09 z 16.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przyczyn katastrof samolotów wojskowych.
- 133. RPO-569280-I/07 z 16.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zapewnienia wyborcom niepełnosprawnym przebywającym w dniu wyborów poza granicami kraju, możliwości efektywnego skorzystania z czynnego prawa wyborczego.
- 134. RPO-613378-I/09 z 17.04.2009 r.** - wystąpienie do Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w sprawie wykładu Pana Wojciecha Cejrowskiego, podczas którego miały paść obraźliwe sformułowania wobec osób homoseksualnych.
- 135. RPO-595485-IX/08 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przebiegu prac nad rozwiązaniem problemów zgłaszanych przez żołnierzy.
- 136. RPO-613144-III/09 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Zdrowia w sprawie wprowadzenia do Kodeksu pracy przepisu obligującego pracownice do poddawania się w ramach badań wstępnych i okresowych obowiązkowej mammografii i cytologii.
- 137. RPO-599570-X/08 z 21.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wprowadzającej dwie kategorie zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.
- 138. RPO-614715-I/09 z 22.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów w sprawie udziału kobiet w życiu publicznym.
- 139. RPO-614872-I/09 z 22.04.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Generalnego Polskiej Akademii Umiejętności w sprawie odwołania konferencji naukowej poświęconej wydarzeniom czerwcowym 1989 roku.
- 140. RPO-476554-IV/04 z 22.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stosowania „Instrukcji G-5 - Ewidencja gruntów i budynków”.
- 141. RPO-614133-III/09 z 22.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu PFRON w sprawie skarg osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą na trudności z uzyskaniem z PFRON refundacji składek na ubezpieczenie społeczne.
- 142. RPO-606698-I/09 z 24.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przypadków odmowy przyznania rolnikom pomocy finansowej w ramach programu „Modernizacja gospodarstw rolnych.”
- 143. RPO-230517-VII/96 z 24.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie leczenia i terapii sprawców przestępstw o charakterze seksualnym.
- 144. RPO-616042-I/09 z 27.04.2009 r.** - wystąpienie do Dziekana Wydziału Historycznego Uniwersytetu Jagiellońskiego w sprawie wyboru tematu i zakresu prac dyplomowych.
- 145. RPO-614729-IX/09 z 27.04.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zakresu ubezpieczenia funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych.

- 146. RPO-613934-IV/09 z 30.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie rozważenia możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.
- 147. RPO-616194-I/09 z 30.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nieprawidłowości, jakie miały miejsce w trakcie przeprowadzania tegorocznych egzaminów gimnazjalnych.
- 148. RPO-606966-X/09 z 04.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ewentualnych zagrożeń, jakie może spowodować dotarcie do Polski na szerszą skalę wirusa grypy A/H1N1.
- 149. RPO-614296-X/09 z 05.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych i bezpieczeństwa leczenia w Polsce.
- 150. RPO-615835-IX/09 z 05.05.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Policji.
- 151. RPO-532980-VII/06 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie skarg osób pozbawionych wolności, dotyczących zaginięcia ich rzeczy osobistych, oddanych do depozytu więziennego
- 152. RPO-615907-III/09 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nowych zasad wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby.
- 153. RPO-580595-X/08 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przeprowadzonej przez NIK kontroli żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych.
- 154. RPO-614955-X/09 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie gromadzenia przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie danych osobowych pasażerów ubiegających się o Warszawską Kartę Miejską.
- 155. RPO-608435-I/09 z 07.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych z obniżeniem wieku obowiązkowego nauczania.
- 156. RPO-532471-I/06 z 08.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 stycznia 2009 r. (sprawa Palewski przeciwko Polsce).
- 157. RPO-605574-IV/08 z 08.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego dostępu stron i uczestników do akt toczących się postępowań sądowych w sprawach cywilnych.
- 158. RPO-617608-I/09 z 08.05.2009 r.** - wystąpienie do Prorektora ds. studenckich i informatyzacji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w sprawie odwołanej konferencji naukowej „Homoseksualizm z naukowego i religijnego punktu widzenia.”
- 159. RPO-605565-X/08 z 11.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie diagnostyki i leczenia wirusowego zapalenia wątroby.

- 160. RPO-614469-X/09 z 12.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie prowadzenia przez NFZ kontroli aptek w zakresie realizacji recept oraz potrącania kwot należnych aptekom z tytułu refundacji za leki.
- 161. RPO-617384-VI/09 z 12.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie uprawnienia do odliczenia od podatku wydatków z tytułu użytkowania Internetu.
- 162. RPO-565318-IV/07 z 12.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie realizacji postanowień ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.
- 163. RPO-615918-IX/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie molestowania seksualnego pracownic jednego z aresztów śledczych.
- 164. RPO-611196-II/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zwiększenia zabezpieczenia kart. bankomatowych.
- 165. RPO-616197-I/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przetrzymywania przez KPRM dokumentów dotyczących żony dra Piotra Gontarczyka - wicedyrektora Biura Legislacyjnego IPN.
- 166. RPO-605565-X/08 z 14.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie rozpatrzenia postulatów lekarzy pediatrów, hepatologów i specjalistów chorób zakaźnych dotyczących weryfikacji sposobu leczenia dzieci cierpiących na przewlekłe wirusowe zapalenie wątroby.
- 167. RPO-603892-II/08 z 14.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie problemu znieważania Prezydenta RP.
- 168. RPO-617793-IX/09 z 15.05.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie problemu poddawania osób niepełnosprawnych badaniom lekarskim w celu określenia ich zdolności do czynnej służby wojskowej.
- 169. RPO-612698-X/09 z 15.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie wieloletniej zwłoki w utworzeniu Mazurskiego Parku Narodowego.
- 170. RPO-563945-I/07 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa NIK w sprawie wyników kontroli przygotowania Polski do organizacji Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz „Stanu realizacji Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009.”
- 171. RPO-617947-II/09 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego w trakcie demonstracji zorganizowanej przez pracowników Stoczni Gdańsk S. A.
- 172. RPO-577394-V/07 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie zgodności z obowiązującymi przepisami wprowadzenia przez RWE Polska S.A. podwyżek stawek opłat za energię elektryczną dla indywidualnych odbiorców w gospodarstwach domowych w związku ze sporem prawnym między Prezesem URE a RWE Polska S.A.

- 173. RPO-618011-X/09 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zobowiązania wojewodów do objęcia wzmożonym nadzorem uchwał jednostek samorządu gminnego dotyczących ustalania opłat za świadczenia prowadzone przez gminne przedszkola publiczne.
- 174. RPO-561484-VII/07 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących braku właściwej opieki zdrowotnej w polskich jednostkach penitencjarnych.
- 175. RPO-607902-IX/09 z 20.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie ograniczania dostępu obywateli do Grobu Nieznanego Żołnierza z powodu potencjalnego zagrożenia aktami wandalizmu.
- 176. RPO-615321-I/09 z 21.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Spółki RUCH S.A. w sprawie sposobu dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej.
- 177. RPO-617742-IX/09 z 26.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemu odmowy zaliczenia do wysługi emerytalnej, ustalonej na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, czasu nauki w różnego rodzaju liceach wojskowych.
- 178. RPO-619439-III/09 z 27.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie projektu przekazywania świadczeń emerytalno - rentowych wyłącznie na konto bankowe, bez pośrednictwa poczty.
- 179. RPO-617743-IX/09 z 28.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie nieprawidłowości w systemie wynagradzania pracowników wojska.
- 180. RPO-620341-I/09 z 01.06.2009 r.** - wystąpienie do p.o. Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie zawieszenia na okres kampanii wyborczej cyklu „Wojciech Cejrowski - boso przez świat.”
- 181. RPO-615158-IX/09 z 01.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie planowanych zwolnień pracowników zakładów zbrojeniowych.
- 182. RPO-619531-III/09 z 02.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie osób prowadzących działalność pozarolniczą, przebywających jednocześnie na urlopach wychowawczych w okresie od 1 stycznia 1999 do 31 sierpnia 2009 r.
- 183. RPO-568853-IV/07 z 03.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie możliwości udziału organizacji ekologicznych na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego.
- 184. RPO-619636-IX/09 z 03.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w sprawie przekazania boiska sportowego w Świątoszowie, będącego w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego, Radzie Gminy Świątoszów.
- 185. RPO-614993-VII/09 z 03.06.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

- 186. RPO-561484-VII/07 z 03.06.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie niedostosowania treści Karty Praw Pacjenta do sytuacji osób pozbawionych wolności.
- 187. RPO-588415-I/08 z 05.06.2009 r.** - wystąpienie do Ambasadora RP w Republice Białorusi w sprawie programu Partnerstwo Wschodnie.
- 188. RPO-614991-IX/09 z 05.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów poruszonych przez żołnierzy podczas wizyty przedstawicieli Rzecznika w 10. Brygadzie Kawalerii Pancernej w Świętoszowie.
- 189. RPO-620870-I/09 z 08.06.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie problemu organizowania lokali wyborczych w miejscach kultu religijnego.
- 190. RPO-609201-VI/09 z 08.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie trudności, z jakimi spotykają się kierowcy wykonujący przewozy osób i rzeczy.
- 191. RPO-589145-I/08 z 09.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zapewnienia obywatelom odpowiedniego dostępu do źródeł prawa.
- 192. RPO-619800-VI/09 z 10.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki.
- 193. RPO-608100-II/09 z 10.06.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie stwierdzonych uchybień w postępowaniach przygotowawczych w sprawach wypadków drogowych.
- 194. RPO-614727-X/09 z 10.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie decyzji Ministerstwa Edukacji Narodowej o niedofinansowaniu podręczników dla sześciolatków, które pozostaną w przedszkolach.
- 195. RPO-620618-X/09 z 15.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zróżnicowanych uprawnień obywateli Polski i Unii Europejskiej w zakresie dostępu do refundowanych leków lub wyrobów medycznych.
- 196. RPO-616013-IX/09 z 17.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu powoływania kandydatów do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych zawodowych.
- 197. RPO-614867-III/09 z 17.06.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów związanych ze zmianą otwartego funduszu emerytalnego.
- 198. RPO-621010-III/09 z 17.06.2009 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie problemu wstrzymania przyjęć w wielu domach pomocy społecznej.
- 199. RPO-607341-I/09 z 18.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie realizacji przez IPN obowiązku zweryfikowania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w związku z odebraniem przywilejów emerytalnych części z nich.

- 200. RPO-612491-IV/09 z 18.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wzywania przedsiębiorców przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do zawarcia umów licencyjnych, pod rygorem zawiadomienia organów ścigania w przypadku bezskutecznego upływu terminu wskazanego w wezwaniu.
- 201. RPO-621593-IX/09 z 19.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zastrzeżeń dotyczących planowanej rozbudowy centrów kryzysowych na poziomie centralnym.
- 202. RPO-615323-I/09 z 19.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie propozycji wprowadzenia legitymacji z dwoma zdjęciami, dla osób transpłciowych.
- 203. RPO-622062-I/09 z 19.06.2009 r.** - wystąpienie do Redaktora Naczelnego Programu I Polskiego Radia oraz Głównego Inspektora Pracy w sprawie powierzenia czytania porannych serwisów informacyjnych Programu I Polskiego Radia jedynie mężczyznom.
- 204. RPO-621601-I/09 z 24.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie realizacji praktyk religijnych w wojsku.
- 205. RPO-582023-II/08 z 24.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie elektronicznego rejestrowania przebiegu rozpraw sądowych.
- 206. RPO-621956-I/09 z 24.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta Miasta Radomia w sprawie wypowiedzi Wiceprezydenta Miasta Radomia, krzywdzącej osoby o odmiennej orientacji seksualnej.
- 207. RPO-620607-I/09 z 24.06.2009 r.** - wystąpienie do Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w sprawie odwołania na Uniwersytecie Wrocławskim konferencji naukowej „Prawda historyczna a prawda polityczna w badaniach naukowych. Przykład ludobójstwa na Kresach Wschodnich RP w latach 1939-1946.”
- 208. RPO-622276-IX/09 z 26.06.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zbadania sprawy braku współpracy polskiej Policji z Policją z West Midlands, w związku z zaginięciem obywatelki Polski na terenie Wielkiej Brytanii.
- 209. RPO-609913-II/09 z 26.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie zbadania zasadności postanowienia o ponownym umorzeniu śledztwa i sposobu prowadzenia czynności procesowych przez Prokuraturę Rejonową Warszawa Ochota oraz kwestii przewlekłości postępowania w sprawie dotyczącej zorganizowania w jednym z warszawskich centrów handlowych wystawy „Bodies - the exhibition.”
- 210. RPO-615900-II/09 z 30.06.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przypadków unikania odpowiedzialności dyscyplinarnej przez funkcjonariuszy Policji.
- 211. RPO-622578-X/09 z 01.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie edukacji dzieci pochodzących z Czeczenii, przebywających na terytorium Polski w związku z ubieganiem się przez ich rodziny o ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy.

- 212. RPO-590804-II/08 z 02.07.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie reagowania funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia procederu zmuszania dzieci do żebrania.
- 213. RPO-622868-III/09 z 02.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie problemów, z jakimi mogą zetknąć się obywatele polscy wyjeżdżający do Wielkiej Brytanii w poszukiwaniu pracy.
- 214. RPO-622470-I/09 z 03.07.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie złożenia oświadczenia przez Prezydenta o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych Unii Europejskiej.
- 215. RPO-622579-I/09 z 03.07.2009 r.** - wystąpienie do p.o. Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie dyskryminacyjnych postanowień „ogólnych warunków ubezpieczenia kosztów leczenia” umowy o ubezpieczenie zdrowotne, która przedstawiana jest współpracownikom TVP S.A.
- 216. RPO-591750-II/08 z 06.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szkodliwej dla zwalczania przemocy w rodzinach stereotypizacji w kampaniach społecznych kobiet jako ofiar i mężczyzn jako sprawców.
- 217. RPO-622045-X/09 z 06.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieprawidłowości w orzekaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.
- 218. RPO-602344-VI/08 z 07.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia uprawnień strażników gminnych, a w szczególności uregulowania problemu wynajmowania przez gminy od firm prywatnych fotoradarów służących do kontroli prędkości.
- 219. RPO-600891-I/08 z 07.07.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie wszczęcia w trybie nadzoru postępowania administracyjnego w sprawie statutu Polskiego Związku Działkowców.
- 220. RPO-621378-III/09 z 08.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wypłaty należnych wynagrodzeń nauczycielom szkół resortowych.
- 221. RPO-623463-II/09 z 08.07.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie wyjaśnienia okoliczności zatrzymania przez CBA skarbnika miasta Chorzowa.
- 222. RPO-623808-III/09 z 09.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie ograniczonych uprawnień pracowników placówek zagranicznych do świadczeń socjalnych.
- 223. RPO-608666-I/09 z 09.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie przekazania kompleksowego raportu dotyczącego działań MSZ w sprawie obywatela polskiego uprowadzonego na terenie Pakistanu.
- 224. RPO-621065-II/09 z 10.07.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Stołecznego Policji w sprawie nasilenia się przejawów wandalizmu na terenie Warszawy.

- 225. RPO-619558-I/09 z 10.07.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie przetwarzania danych osobowych w związku z czynnościami operacyjnymi prowadzonymi przez funkcjonariuszy Policji.
- 226. RPO-586265-III/08 z 13.07.2009 r.** - wystąpienie do Członka Zarządu ZUS w sprawie prac nad zmianą Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS.
- 227. RPO-621256-I/09 z 14.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, zmierzającej do likwidacji części szkolnych punktów konsultacyjnych przy polskich placówkach dyplomatycznych.
- 228. RPO-624267-I/09 z 14.07.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Agencji Praw Podstawowych UE, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Parlamentarnego Ombudsmana Wielkiej Brytanii, Przewodniczącego Komisji ds. Równości i Praw Człowieka w Wielkiej Brytanii, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Irlandii Północnej, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Szkocji w sprawie incydentów o charakterze rasistowskim wobec obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii.
- 229. RPO-584580-I/08 z 14.07.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego KRRiT w sprawie opłat abonamentowych.
- 230. RPO-623582-X/09 z 14.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby podjęcia przez Rząd działań na rzecz doskonalenia systemu zapobiegania i likwidowania skutków gwałtownych zjawisk atmosferycznych.
- 231. RPO-624047-I/09 z 15.07.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta m. st. Warszawy w sprawie terminu organizacji koncertu Madonny.
- 232. RPO-534718-IV/06 z 16.07.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP w sprawie ograniczeń egzekucji w stosunku do określonych przedmiotów i wierzytelności.
- 233. RPO-618534-IV/09 z 16.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie ograniczeń egzekucyjnych, w sytuacji gdy zajęтым składnikiem majątkowym jest wierzytelność.
- 234. RPO-619439-III/09 z 16.07.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” w sprawie projektu przekazywania świadczeń emerytalno - rentowych wyłącznie na konto bankowe, bez pośrednictwa poczty.
- 235. RPO-624145-VI/09 z 20.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie zobowiązań nabywcy majątku Stoczni Gdynia S.A. oraz Stoczni Szczecińskiej względem nabytego mienia oraz dalszego zatrudnienia stoczniovców w wykonywanym zawodzie.
- 236. RPO-614994-VII/09 z 22.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przygotowania informatora dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i ośrodków socjoterapii.
- 237. RPO-603898-VII/08 z 22.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przygotowania informatora dla wychowanków schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych.

- 238. RPO-603295-I/08 z 23.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską.
- 239. RPO-620144-I/09 z 24.07.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie standardów zachowania funkcjonariuszy policji wobec osób transpłciowych.
- 240. RPO-624580-X/09 z 24.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wysokości opłaty za państwowy egzamin specjalizacyjny diagnostyków laboratoryjnych.
- 241. RPO-584580-I/08 z 27.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury oraz Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej w sprawie usprawnienia poboru i egzekucji opłat abonamentowych.
- 242. RPO-625506-I/09 z 31.07.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie trudności osób nie władających językiem polskim w porozumiewaniu się z funkcjonariuszami Policji oraz pracownikami Urzędu do Spraw Cudzoziemców.
- 243. RPO-625677-VI/09 z 03.08.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozważenia możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną rządu dotyczącą powstania w Polsce systemu obowiązkowych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych.
- 244. RPO-623751-III/09 z 07.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie regulacji ustawowych dotyczących zmniejszania lub zawieszania świadczenia przedemerytalnego oraz zasad jego rozliczania.
- 245. RPO-602129-VII/08 z 10.08.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych.
- 246. RPO-615014-IV/09 z 10.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
- 247. RPO-507916-VII/05 z 10.08.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie wyników prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych.
- 248. RPO-625152-I/09 z 11.08.2009 r.** - wystąpienie do p.o. Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie rozpowszechniania programu TVP Polonia na obszarze Litwy.
- 249. RPO-624133-X/09 z 11.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie publikowania w Internecie przez oddziały wojewódzkie NFZ list osób oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej.
- 250. RPO-620590-II/09 z 12.08.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie zapobiegania oraz zwalczania handlu tkankami i narządami oraz handlu płodami ludzkimi i dziećmi.
- 251. RPO-625341-III/09 z 12.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku uprawnienia ojca wychowującego dziecko porzucone przez matkę, do przejęcia niewykorzystanej części urlopu macierzyńskiego.

- 252. RPO-621470-III/09 z 13.08.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie regulacji w ustawie o pracownikach samorządowych dotyczącej kwestii rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych.
- 253. RPO-588414-III/08 z 13.08.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie określania wymagań kwalifikacyjnych oraz warunków płacy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.
- 254. RPO-608562-III/09 z 14.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, regulujących emerytury górnicze.
- 255. RPO-564842-I/07 z 17.08.2009 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka w sprawie konieczności zmian w przepisach prawnych w zakresie rejestracji i pochówku dzieci martwo urodzonych.
- 256. RPO-623592-X/09 z 18.08.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie interpretacji przez NFZ obowiązujących przepisów w sprawie wydawania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego emerytom nadal pracującym.
- 257. RPO-625358-III/09 z 19.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nakładającego na Prezesa ZUS obowiązek odwołania ze stanowiska inspektora kontroli ZUS osoby, która ma ustalone prawo do emerytury.
- 258. RPO-627289-IX/09 z 20.08.2009 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie zbadania przez sejmową Komisję Obrony Narodowej zarzutów dotyczących niedostatków w wyposażeniu polskich żołnierzy służących na misjach zagranicznych.
- 259. RPO-615011-IV/09 z 20.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obowiązującej regulacji prawnej opłat za czynności adwokatów i radców prawnych.
- 260. RPO-583307-I/08 z 25.08.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie stanu realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw.
- 261. RPO-618183-II/09 z 27.08.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie potrzeby unormowania procedury przeprowadzania badania sądowo-psychiatrycznego osób pozbawionych wolności.
- 262. RPO-627887-I/09 z 28.08.2009 r.** - wystąpienie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie wypadku, który miał miejsce na torze saneczkowym w Kluszkowcach koło Nowego Targu.
- 263. RPO-531269-II/06 z 28.08.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie.
- 264. RPO-627888-I/09 z 28.08.2009 r.** - wystąpienie do Rzecznika Prasowego Rządu w sprawie trudności w pozyskiwaniu informacji o działalności obecnego rządu.

- 265. RPO-628078-I/09 z 28.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie respektowania przez stronę niemiecką postanowień Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.
- 266. RPO-627987-X/09 z 31.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad finansowania opieki długoterminowej.
- 267. RPO-607834-I/09 z 03.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.
- 268. RPO-627991-X/09 z 04.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wysokich cen w kioskach i sklepach działających na terenie szpitali.
- 269. RPO-628532-I/09 z 04.09.2009 r.** - wystąpienie do Rzecznika Praw Dziecka w sprawie tzw. „okien życia”, umożliwiających kobietom nie mającym warunków do wychowania dziecka, przekazanie go do adopcji w bezpieczny sposób.
- 270. RPO-628481-I/09 z 04.09.2009 r.** - wystąpienie Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej w sprawie wycofania ze sprzedaży z dniem 1 września 2009 r., na mocy rozporządzenia Komisji Europejskiej, tradycyjnych żarówek o mocy 100 W.
- 271. RPO-625344-II/09 z 07.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie udzielania mediom informacji o postępowaniach przygotowawczych.
- 272. RPO-623987-I/09 z 10.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie właściwego wykorzystania środków unijnej pomocy w rolnictwie.
- 273. RPO-576509-II/07 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie przewlekłości postępowania sądowego w sprawie wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.
- 274. RPO-598884-I/08 z 14.09.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania przez organy podległe Premierowi zaległych odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich.
- 275. RPO-606966-X/09 z 14.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapobiegania i zwalczania zakażeń, ze szczególnym uwzględnieniem populacji dzieci i młodzieży szkolnej, związanych z grypą wywoływaną przez wirus A (H1N1).
- 276. RPO-520361-II/05 z 17.09.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie śledztwa w sprawie istnienia tajnych więzień CIA w Polsce.
- 277. RPO-628961-IX/09 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów związanych z wyposażeniem i zabezpieczeniem myśliwców F-16.
- 278. RPO-629293-IX/09 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego opartego na jednostkach Marynarki Wojennej.
- 279. RPO-571999-I/07 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podręczników dla uczniów niewidomych i niedowidzących.

- 280. RPO-600891-I/08 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie wszczęcia w trybie nadzoru postępowania administracyjnego w sprawie statutu Polskiego Związku Działkowców.
- 281. RPO-608843-I/09 z 23.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie stypendiów szkolnych przyznawanych uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej.
- 282. RPO-627291-IX/09 z 25.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie problemów zgłoszonych przez pilotów podczas wizyty przedstawicieli Rzecznika w 41 eskadrze lotnictwa taktycznego w Malborku i Brygadzie Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni.
- 283. RPO-624263-II/09 z 28.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie działań operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych na terenie aresztów śledczych i zakładów karnych.
- 284. RPO-629378-X/09 z 29.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie leków refundowanych stosowanych przy cukrzycy.
- 285. RPO-608055-IV/09 z 05.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie wymogu ogłaszania w wyciągu z centralnych rejestrów rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządów nieruchomości informacji o adresie zamieszkania oraz wykształceniu.
- 286. RPO-629216-I/09 z 05.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie dopłat do przyszłorocznych emerytur ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.
- 287. RPO-588414-III/08 z 05.10.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie określania wymagań kwalifikacyjnych oraz warunków płacy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.
- 288. RPO-627124-III/09 z 06.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zasad przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego.
- 289. RPO-629577-II/09 z 07.10.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego i Komendanta Głównego Policji w sprawie nadużywania przymusu bezpośredniego i przekraczania uprawnień przez funkcjonariuszy Policji.
- 290. RPO-629584-I/09 z 09.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie obowiązku zakupu nowych podręczników dla uczniów I klas szkół podstawowych i gimnazjów.
- 291. RPO-606048-III/09 z 13.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie odmawiania osobom ubiegającym się o rentę z tytułu niezdolności do pracy przyznania prawa do świadczenia ze względu na niewykazanie 5-letniego okresu ubezpieczenia przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy.
- 292. RPO-628272-IX/09 z 13.10.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieterminowego wypłacania funkcjonariuszom Policji dodatkowych świadczeń pieniężnych.

- 293. RPO-629149-III/09 z 13.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie przedłużającego się postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń ze zreformowanego systemu emerytalnego.
- 294. RPO-630298-X/09 z 15.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie utrudnionego dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji.
- 295. RPO-631656-II/09 z 19.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie nagrywania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego rozmów dziennikarzy w 2008 roku oraz podstawy prawnej i przesłanek, które zdecydowały o zastosowaniu kontroli i utrwalaniu rozmów dziennikarzy.
- 296. RPO-582023-II/08 z 23.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie zastąpienia w postępowaniu karnym tradycyjnego protokołu zapisem elektronicznym.
- 297. RPO-631290-III/09 z 23.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu odmowy przyznania świadczenia alimentacyjnego z powodu posiadania przez osobę uprawnioną dziecka.
- 298. RPO-631198-I/09 z 23.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.
- 299. RPO-614538-X/09 z 23.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zaprzestania z dniem 31 grudnia 2009 r. zawierania i kontynuowania umów o świadczenia z zakresu pielęgniarstwa opieki domowej.
- 300. RPO-614296-X/09 z 27.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wyników rankingu badającego jakość systemów opieki zdrowotnej w krajach europejskich.
- 301. RPO-630292-IX/09 z 28.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieprawidłowości w zakresie należytego wyposażenia Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji.
- 302. RPO-625915-I/09 z 28.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu TVP S.A. w sprawie polityki spółki TVP S.A. dotyczącej obiegu i zabezpieczeń korespondencji kierowanej do pracowników spółki.
- 303. RPO-632068-IX/09 z 28.10.2009 r.** - wystąpienie do Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych w sprawie problemu niewłaściwego składowania materiałów wybuchowych oraz paliwa w jednej z baz Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie.
- 304. RPO-630355-II/09 z 28.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego.
- 305. RPO-632358-I/09 z 29.10.2009 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie przestrzegania praw obywatelskich w Federacji Rosyjskiej.

- 306. RPO-626904-X/09 z 29.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zastrzeżeń do zmiany zasad obrotu produktami leczniczymi w punktach aptecznych.
- 307. RPO-632390-X/09 z 29.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie profilaktyki i opieki zdrowotnej nad osobami dotkniętymi HIV/AIDS.
- 308. RPO-631656-II/09 z 29.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie okoliczności wydania przez prokuraturę pełnomocnikowi procesowemu Zastępcy Szefa ABW stenogramów rozmów telefonicznych.
- 309. RPO-606966-X/09 z 31.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie sytuacji epidemicznej grypy wywołanej przez wirus A/H1N1 w środowisku szkolnym oraz podjętych w Polsce działań zapobiegawczych i leczniczych w związku z epidemią grypy na Ukrainie.
- 310. RPO-611673-VI/09 z 02.11.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie efektywności działań kontrolnych Inspekcji Handlowej, w kontekście obowiązku powiadamiania kontrolowanych przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli.
- 311. RPO-631621-VII/09 z 04.11.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stanu opieki nad skazanymi i tymczasowo aresztowanymi - nosicielami wirusa HIV i chorymi na AIDS.
- 312. RPO-609814-II/09 z 04.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie problemu prawidłowego ukształtowania sądownictwa wojskowego w polskim systemie prawnym.
- 313. RPO-595379-I/08 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie realizacji przez stronę ukraińską umowy z dnia 21 marca 1994 r. o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych.
- 314. RPO-631524-X/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Gospodarki w sprawie zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, wynikających z uwag i wniosków zawartych przez Najwyższą Izbę Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych.”
- 315. RPO-615900-II/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przypadków unikania odpowiedzialności dyscyplinarnej przez funkcjonariuszy Policji.
- 316. RPO-629374-I/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia, Przewodniczącego Naczelnej Rady Lekarskiej, Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie wyrażania przez pacjenta zgody na interwencję medyczną.
- 317. RPO-627939-IX/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie przyznawania funkcjonariuszom ABW nagród rocznych.
- 318. RPO-631840-X/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Szefa Służby Celnej w sprawie sytuacji na drogowych przejściach granicznych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Ukrainą.

- 319. RPO-632565-III/09 z 06.11.2009 r.** - wystąpienie do Szefa Służby Celnej - Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie trybu dokonywania zmiany statusu prawnego członka korpusu służby cywilnej na status funkcjonariusza celnego.
- 320. RPO-609893-I/09 z 10.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji art. 80 Kodeksu cywilnego, który przewiduje szczególną formę czynności prawnych podejmowanych przez osoby nie mogące czytać.
- 321. RPO-629149-III/09 z 12.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przewlekłości postępowań w sprawach o przyznanie świadczeń ze zreformowanego systemu emerytalnego.
- 322. RPO-618183-II/09 z 12.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby unormowania procedury przeprowadzania badania sądowo-psychiatrycznego osób pozbawionych wolności.
- 323. RPO-573306-VI/07 z 13.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przedłużających się prac nad nowelizacją przepisów określających kompetencje zawodowe psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych z zakresu transportu drogowego.
- 324. RPO-606966-X/09 z 17.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie udostępnienia dokumentacji związanej z negocjacjami dotyczącymi zakupu szczepionki przeciwdziałającej wirusowi A/H1N1.
- 325. RPO-630061-X/09 z 17.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie dokonywania zgłoszenia aktualizacyjnego za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty.
- 326. RPO-624911-II/09 z 20.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie zgodności art. 286 Kodeksu postępowania karnego z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.
- 327. RPO-625349-II/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie wysokiego kosztu uzyskania zaświadczeń o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego.
- 328. RPO-633043-I/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w sprawie zmiany zasady zakwaterowania aplikantów.
- 329. RPO-633454-I/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie planowanych skutków finansowych wejścia w życie ustawy o grach hazardowych.
- 330. RPO-632007-II/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie treści publikacji prasowej „Nie zapominajmy o ważnych sprawach” autorstwa Bronisława Wildsteina, zamieszczonej w dzienniku „Rzeczpospolita.”
- 331. RPO-630909-II/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie aktualnych danych statystycznych dotyczących funkcjonowania prokuratury.
- 332. RPO-602710-I/08 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie ograniczania swobody wypowiedzi przedstawicielom Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem” w Jaworznie.

- 333. RPO-627972-IV/09 z 24.11.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie przewlekłości postępowań „dekretowych” dotyczących praw do gruntów odebranych dawnym właścicielom na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy.
- 334. RPO-572925-VII/07 z 24.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie stosowania kamer telewizji przemysłowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.
- 335. RPO-634333-X/09 z 25.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wyrażania przez osoby małoletnie zgody na leczenie.
- 336. RPO-578571-I/08 z 27.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wątpliwości dotyczących trybu wnoszenia i rozpatrywania sprzeciwów od orzeczeń lekarskich, przewidzianego w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.
- 337. RPO-634382-X/09 z 30.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie trudności z dokumentowaniem przez obywateli prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.
- 338. RPO-630298-X/09 z 30.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie utrudnionego dostępu lekarzy do odbywania specjalizacji.
- 339. RPO-571470-XVII/07 z 01.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania orzeczeń sądowych, na mocy których orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia sprawcy czynu zabronionego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym.
- 340. RPO-630266-II/09 z 03.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku prawnej możliwości ustanowienia obrońcy z wyboru w postępowaniu w sprawach o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających.
- 341. RPO-635176-X/09 z 03.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sytuacji osób bezdomnych w okresie zimy.
- 342. RPO-606966-X/09 z 04.12.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu RP, Ministra Zdrowia, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Praw Dziecka w sprawie zagrożeń wynikających z pandemii grypy A/H1N1.
- 343. RPO-614428-III/09 z 09.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zróżnicowania wysokości zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego.
- 344. RPO-593594-I/08 z 11.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie uwzględnienia w statutach i regulaminach związków sportowych postanowień dotyczących zapobiegania wybrykom o charakterze rasistowskim.
- 345. RPO-635281-I/09 z 15.12.2009 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie postulatów prawnej regulacji związków partnerskich, w tym homoseksualnych.

- 346. RPO-636550-I/09 z 16.12.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącej Rady Etyki Mediów w sprawie sposobu opublikowania przez „Super Express” informacji na temat wydarzeń rozgrywających się wokół Senatora Krzysztofa Piesiewicza.
- 347. RPO-635818-II/09 z 21.12.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie działań Policji podejmowanych w celu realizacji postanowień ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w szczególności w odniesieniu do meczów piłki nożnej.
- 348. RPO-628927-VII/09 z 21.12.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie skarg osób pozbawionych wolności na niewłaściwe warunki bytowe w zakładach karnych i aresztach śledczych.
- 349. RPO-633429-III/09 z 21.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przepisu pozbawiającego nauczycieli akademickich, którzy osiągnęli wiek emerytalny, biernego prawa wyborczego do organów jednoosobowych uczelni.
- 350. RPO-619157-VII/09 z 21.12.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie potrzeby wprowadzenia obowiązku systematycznego weryfikowania sprawności alkomatów stosowanych w jednostkach penitencjarnych.
- 351. RPO-633369-IV/09 z 22.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami przez Agencję Nieruchomości Rolnych.
- 352. RPO-606986-V/09 z 22.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wstrzymania procesu prywatyzacji lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
- 353. RPO-636039-III/09 z 22.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównego Inspektora Pracy w sprawie stanu przestrzegania praw pracowniczych obcokrajowców nie będących obywatelami państw UE/EOG.
- 354. RPO-630674-I/09 z 23.12.2009 r.** - wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie projektowanych przepisów dotyczących spisu powszechnego w 2011 roku.
- 355. RPO-636413-X/09 z 23.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad zaopatrzenia pacjentów w sprzęt stomijny i środki pomocnicze.
- 356. RPO-628078-I/09 z 23.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie działań podjętych w celu zwrotu majątku skonfiskowanego organizacjom polonijnym w Niemczech oraz udostępnienia ekspertyzy dotyczącej mocy prawnej i skutków rozporządzenia z 1940 r., które zdelegalizowało Związek Polaków w Niemczech.
- 357. RPO-629291-VII/09 z 29.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2003 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, wprowadzającej wymóg stosowania w łóżkach piętrowych zabezpieczeń przed upadkiem.

- 358. RPO-587722-VII/08 z 29.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad i trybu kwalifikowania nieletnich do umieszczenia w odpowiednich zakładach opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

- 1. RPO-605220-I/08 z 05.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych środków finansowych przyznawanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- 2. RPO-606216-VI/09 z 09.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trudności, jakie napotyka Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy podczas organizowania zbiórek publicznych.
- 3. RPO-587706-IV/08 z 09.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przebiegu prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.
- 4. RPO-512676-IV/05 z 09.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie prac legislacyjnych nad całościowym uregulowaniem problematyki wspólnot gruntowych.
- 5. RPO-603603-V/08 z 12.01.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie prawnego uregulowania kwestii gospodarowania lokalami mieszkalnymi oddanymi w dyspozycję organów Policji na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych policjantów.
- 6. RPO-601195-IX/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie braku w Państwowej Straży Pożarnej kodeksu zasad etyki zawodowej, ujętego w ramy prawne.
- 7. RPO-593521-III/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.
- 8. RPO-596138-III/08 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad kontynuowania dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno - rentowych.
- 9. RPO-556485-II/07 z 13.01.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji w sprawie ograniczenia immunitetów parlamentarnego i sędziowskiego.
- 10. RPO-569428-X/07 z 14.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy.
- 11. RPO-602288-III/08 z 14.01.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie treści świadectwa pracy w części dotyczącej trybu ustania stosunku pracy

w przypadku, gdy następuje zatarcie kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy w urzędzie.

12. **RPO-591059-III/08 z 19.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ochrony praw pracowniczych obcokrajowców z państw trzecich, delegowanych do Polski w ramach tzw. usługi eksportowej.
13. **RPO-586385-VII/08 z 19.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie informacji na temat okoliczności śmierci Roberta Pazika i niepodjęcia przez Służbę Więzienną stosownych działań w celu wyeliminowania niedostatków w zakresie stosowania monitoringu w celach przeznaczonych dla osadzonych tzw. niebezpiecznych.
14. **RPO-587847-I/08 z 19.01.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej w sprawie prac nad nowelizacją ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN.
15. **RPO-603017-II/08 z 20.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie uregulowania jawności postępowania dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli różnych zawodów prawniczych.
16. **RPO-585222-VI/08 z 20.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie zgodności przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym z tzw. Konwencją Wiedeńską.
17. **RPO-533891-II/06 z 02.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.
18. **RPO-548554-I/07 z 02.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie oceny funkcjonowania przepisów o dostępie do informacji publicznej.
19. **RPO-509359-IV/05 z 02.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby zbliżenia gwarancji procesowych w postępowaniu dotyczącym ubezwłasnowolnienia do gwarancji występujących w postępowaniu w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.
20. **RPO-492273-IV/04 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie uprawnień nauczycieli wiejskich do użytkowanych przez nich działek gruntu szkolnego.
21. **RPO-606480-III/09 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków nabywania prawa do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy.
22. **RPO-506107-IV/05 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej opracowania mapy z projektem podziału nieruchomości.
23. **RPO-604661-III/08 z 03.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP w sprawie problemów z uzyskaniem zasiłku pogrzebowego.

24. **RPO-582688-V/08 z 06.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii z tytułu nielegalnego poboru tych mediów.
25. **RPO-562954-V/07 z 06.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny.
26. **RPO-599453-VI/08 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku uprawnień do ulgowych przejazdów osób zatrudnionych na stanowisku nauczyciela w publicznym i niepublicznym przedszkolu.
27. **RPO-482827-IV/04 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wymagań i kwalifikacji, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do prowadzenia badań architektonicznych.
28. **RPO-515109-IX/05 z 09.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania przepisów dotyczących przyjmowania do służby w formacjach mundurowych osób posiadających podwójne obywatelstwo.
29. **RPO-605914-VII/09 z 13.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków bytowych w policyjnych izbach dziecka.
30. **RPO-576421-III/07 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyspieszenia prac nad zreformowaniem systemu ubezpieczenia.
31. **RPO-597200-VI/08 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o zakwestionowanie zwolnienia niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących.
32. **RPO-593190-II/08 z 16.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie powtarzających się w skargach do Biura Rzecznika problemów dotyczących kontroli formalnej wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia.
33. **RPO-608094-I/09 z 17.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczeń w dostępie do zawodu tłumacza przysięgłego.
34. **RPO-522854-VI/06 z 18.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie problemu dalszego zlecania Biuru Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej sporządzania planów urządzenia lasu.
35. **RPO-564314-I/07 z 19.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie uregulowań dotyczących odbywania aplikacji na rzeczownika patentowego.
36. **RPO-592848-IV/08 z 23.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie problemu braku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w odniesieniu do niektórych inwestycji realizowanych na terenach miejskich.
37. **RPO-604125-V/08 z 23.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym

pracownikom przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania albo do równoważnika pieniężnego.

38. **RPO-579448-V/08 z 24.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
39. **RPO-428774-V/03 z 24.02.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeszeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego.
40. **RPO-396073-II/01 z 25.02.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP w sprawie rozważenia możliwości zainicjowania działań legislacyjnych prowadzących do objęcia zakresem podmiotowym art. 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. osób, które poddane były faktycznym represjom ze strony organów państwa.
41. **RPO-602412-II/08 z 25.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektowanych zmian w Kodeksie karnym.
42. **RPO-604715-V/08 z 26.02.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku możliwości skorzystania przez samotne bezdzietne osoby z pomocy finansowej państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.
43. **RPO-567136-VII/07 z 02.03.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie obowiązku skazanych poddawania się testom na obecność narkotyków.
44. **RPO-606960-III/09 z 03.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku regulacji prawnej chroniącej pracowników ujawniających określone informacje na temat pracodawcy w interesie publicznym (tzw. whistleblowers, demaskatorzy).
45. **RPO-412047-III/02 z 06.03.2009 r.** - wystąpienia do Ministra Gospodarki w sprawie problemów związanych z realizacją przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych.
46. **RPO-609151-V/09 z 09.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uprawnień emerytów i rencistów Policji, ABW, AW, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu oraz do równoważnika za brak lokalu.
47. **RPO-605574-IV/08 z 09.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego dostępu stron i uczestników do akt toczących się postępowań sądowych w sprawach cywilnych.
48. **RPO-599677-VI/08 z 11.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości świadczeń otrzymywanych przez personel medyczny z tytułu uczestnictwa w bezpłatnych szkoleniach dla lekarzy i pielęgniarek, organizowanych przez fundację zajmującą się opieką paliatywną.

49. **RPO-603732-III/08 z 16.03.2009 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie sytuacji kobiet przebywających na urlopach wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, które równolegle prowadziły działalność gospodarczą, a obecnie mają znaczne zaległości wobec ZUS z tytułu nieopłaconych składek emerytalno-rentowych.
50. **RPO-606986-V/09 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wstrzymania procesu prywatyzacji lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową oraz projektowanej zmiany zasad sprzedaży lokali mieszkalnych określonych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
51. **RPO-513894-IV/05 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niektórych uregulowań ustawy - Prawo wodne w zakresie uprawnień spółek wodnych oraz związków wałowych.
52. **RPO-402646-VI/02 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie problemu rozmieszczania reklam przy drogach publicznych oraz przejściach dla pieszych.
53. **RPO-611859-V/09 z 18.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie możliwości ugodowego załatwienia sprawy o zapłatę zadłużenia z tytułu opłat związanych z zajmowaniem mieszkania spółdzielczego.
54. **RPO-611204-III/09 z 19.03.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów uniemożliwiających rolnikom doliczenie do emerytury rolniczej okresów opłacania składek do ZUS.
55. **RPO-603719-IV/08 z 23.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie potrzeby zrównania sytuacji prawnej gospodarstw rybackich, tj. dzierżawców jezior, którzy zawarli umowy przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, z sytuacją użytkowników obwodów rybackich, korzystających z wód na podstawie nowych przepisów.
56. **RPO-494684-II/05 z 25.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie braku w treści art. 185a i 185b k.p.k. wystarczającej gwarancji ochrony dzieci przed powtórnią wiktymizacją, której ofiarą stają się dzieci zeznające w charakterze świadków.
57. **RPO-572080-V/07 z 26.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie uchybień regulacji uprawnienia do lokalu zamiennego w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
58. **RPO-586892-X/08 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych z edukacją przedszkolną.
59. **RPO-564842-I/07 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Zdrowia w sprawie zmian przepisów w zakresie rejestracji i dokonywania pochówku dzieci martwo urodzonych.
60. **RPO-598680-IX/08 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie obowiązku funkcjonariuszy Policji przystąpienia do testów sprawności fizycznej.

61. **RPO-546048-X/06 z 27.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu domowej opieki paliatywnej i hospicyjnej dla dzieci.
62. **RPO-575928-III/07 z 30.03.2009 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP w sprawie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w okresie 1 stycznia - 29 grudnia 1999 r. przez osoby przebywające na urloпах górniczych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy do służby wstąpili przed 1 stycznia 1999 r.
63. **RPO-611431-III/09 z 30.03.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie odmowy udostępnienia dokumentacji z prac zespołu powołanego do rozpatrzenia odwołania od okresowej oceny pracy dokonanej przez dyrektora szkoły.
64. **RPO-601398-IV/08 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie ustawowej regulacji statusu prawnego jezior w przepisach Prawa wodnego z 2001 r.
65. **RPO-585674-IX/08 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku prawnych możliwości zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego z tytułu opieki nad dzieckiem, w sytuacji gdy oboje rodzice są żołnierzami zawodowymi.
66. **RPO-613140-X/09 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji uprawnienia dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi.
67. **RPO-487004-II/04 z 06.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie zrównania uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów w postępowaniu dotyczącym nieletnich, poprzez przyznanie mu praw strony.
68. **RPO-546825-V/06 z 08.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zmiany przepisów ustawy - Prawo spółdzielcze w zakresie zasad uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej.
69. **RPO-601030-V/08 z 09.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad ponoszenia kosztów postępowania sądowego w przypadku wystąpienia z powództwem o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w razie bezczynności spółdzielni.
70. **RPO-613209-III/09 z 16.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niedostosowania regulacji przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych do standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodującego dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic.
71. **RPO-580790-X/08 z 16.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłaty za wystawianie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

72. **RPO-604470-XVII/08 z 17.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie następstw prawnokarnych związanych z fałszywymi alarmami o podłożeniu ładunków wybuchowych w obiektach użyteczności publicznej.
73. **RPO-556732-IV/07 z 17.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku przepisów prawnych określających minimalne odległości pomiędzy budynkami mieszkalnymi, a zbiornikami do magazynowania paliw płynnych na użytek własny posiadanymi przez przedsiębiorców i osoby fizyczne.
74. **RPO-500684-IV/05 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie regulacji prawnej dotyczącej wywłaszczania nieruchomości.
75. **RPO-428351-V/03 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niezgodności z Konstytucją upoważnienia do określenia w przepisach wykonawczych zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, zawartego w ustawie o Służbie Więziennej.
76. **RPO-612464-VI/09 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie opodatkowania wynagrodzenia syndyków podatkiem od towarów i usług.
77. **RPO-606939-IV/09 z 20.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie wprowadzania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych.
78. **RPO-577511-I/08 z 22.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby ratyfikacji Europejskiej Konwencji Bioetycznej.
79. **RPO-576105-VI/07 z 23.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie konieczności zmiany przepisu ustawy o radiofonii i telewizji.
80. **RPO-583597-III/08 z 24.04.2009 r.** - wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie braku możliwości skorzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez funkcjonariuszy służb mundurowych, wobec których orzeczono niezdolność do służby.
81. **RPO-605220-I/08 z 24.04.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie utrzymujących się wątpliwości dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych środków finansowych przyznawanych w ramach Działania 6.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
82. **RPO-601508-I/08 z 29.04.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej w sprawie przeprowadzenia niezbędnych zmian procedur i praktyk funkcjonujących w zakresie wdrażania prawa UE oraz wyjaśnienia przyczyn zaistniałych opóźnień i braków w implementacji aktów tego prawa.
83. **RPO-613111-III/09 z 04.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie okresu zawieszenia urzędników w pełnieniu obowiązków służbowych, w przypadku wszczęcia wobec nich postępowania dyscyplinarnego.
84. **RPO-615597-VI/09 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie niewystarczającego zakresu ulgi podatkowej dla honorowych dawców krwi.

85. **RPO-599570-X/08 z 06.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie konieczności zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody przewidujących wywłaszczanie posiadaczy niektórych gatunków zwierząt niebezpiecznych bez stosownego odszkodowania.
86. **RPO-607860-I/09 z 08.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie postulowanej przez Kampanię Przeciw Homofobii nowelizacji Kodeksu karnego, mającej zapewnić skuteczniejszą ochronę praw i wolności osób o odmiennej orientacji seksualnej.
87. **RPO-546896-IV/06 z 08.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wydawania upoważnień do klasyfikacji gruntów.
88. **RPO-616090-IV/09 z 11.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie zarzutów dotyczących egzaminu uprawniającego do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową.
89. **RPO-383896-IV/01 z 11.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby opracowania standardów medycznych przeprowadzania badań DNA w sprawach cywilnych.
90. **RPO-612357-X/09 z 12.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku systemowego rozwiązania w przypadku szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego.
91. **RPO-597667-VII/08 z 12.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby właściwego uregulowania zasad umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienia im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.
92. **RPO-610288-X/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dostępu do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego polskich studentów studiujących poza granicami Polski.
93. **RPO-614765-VI/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie zróżnicowania sytuacji podatników uzyskujących po 31 grudnia 2008 r. przychody ze zbycia nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych.
94. **RPO-606098-X/09 z 13.05.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia określającego tryb postępowania w sprawach unieważnienia dowodu osobistego.
95. **RPO-586245-VII/08 z 14.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia na podstawie art. 66 ust. 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym, określającego warunki techniczne pojazdów specjalnych i używanych do celów specjalnych różnych formacji, w tym pojazdów Służby Więziennej.
96. **RPO-613938-XVII/09 z 14.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie związania sądu cywilnego wyrokiem wydanym przez sąd karny w sprawie o wykroczenie.

97. **RPO-478004-III/04 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie prac nad nowym rozporządzeniem dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli.
98. **RPO-577928-III/08 z 18.05.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie prac nad nowelizacją przepisu Kodeksu pracy stanowiącego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia dotyczącego chorób zawodowych.
99. **RPO-614782-IV/09 z 19.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sytuacji prawnej obywateli, którym doręczono orzeczenie sądowe na niewłaściwy adres.
100. **RPO-588757-IX/08 z 20.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasadności umieszczania, w orzeczeniach wydawanych przez wojskowe komisje lekarskie, zapisu kwalifikującego wzrost powyżej 185 cm jako chorobę lub ułomność.
101. **RPO-583174-I/08 z 25.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce w sprawie prac nad projektem ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
102. **RPO-619161-X/09 z 25.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku preferencyjnych zasad przyjmowania do przedszkoli dzieci z rodzin wielodzietnych.
103. **RPO-600925-VI/08 z 25.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie problemów osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminów na prawo jazdy.
104. **RPO-610988-IX/09 z 28.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niewliczania funkcjonariuszom Służby Więziennej do wysokości nagrody rocznej (tzw. „trzynastki”) okresu urlopu okolicznościowego udzielonego w związku z honorowym oddaniem krwi.
105. **RPO-598882-I/08 z 29.05.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie dostosowania infrastruktury transportu kolejowego do potrzeb osób niepełnosprawnych.
106. **RPO-620748-III/09 z 15.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad wynagradzania asystentów sędziów.
107. **RPO-577511-I/08 z 16.06.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny: Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie, zwanej Europejską Konwencją Bioetyczną.
108. **RPO-563413-I/07 z 18.06.2009 r.** - wystąpienie do Marszałka Sejmu RP, do wiadomości Marszałka Senatu RP, w sprawie potrzeby przyspieszenia prac nad senackim projektem nowelizacji ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.
109. **RPO-579794-IV/08 z 18.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie problemu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej

emitujących pole elektromagnetyczne, w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci.

- 110. RPO-608094-I/09 z 18.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanu prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego.
- 111. RPO-612259-IV/09 z 19.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu możliwej egzekucji w sytuacji, gdy zajęтым składnikiem majątkowym jest wierzytelność.
- 112. RPO-622061-I/09 z 25.06.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prac legislacyjnych nad zmianą obowiązującego kształtu Prawa prasowego w zakresie podmiotów korzystających z komunikacji internetowej.
- 113. RPO-609477-IX/09 z 29.06.2009 r.** - wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie umożliwienia wydawania legitymacji osobom pobierającym renty rodzinne z Biura Emerytalnego Służby Więziennej, które ułatwiłyby dostęp do uspołecznionej opieki lekarskiej.
- 114. RPO-584580-I/08 z 01.07.2009 r.** - wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie uchwalonej przez Sejm RP w dniu 24 czerwca 2009 r. ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych.
- 115. RPO-618484-III/09 z 02.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ustalania dochodu rodziny ubiegającej się o przyznanie świadczeń rodzinnych, a w szczególności braku możliwości pomniejszenia dochodu rodziny o faktycznie poniesione składki na ubezpieczenia zdrowotne.
- 116. RPO-588153-IX/08 z 03.07.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MSWiA w sprawie przyznawania pomocy finansowej z funduszu socjalnego emerytów i rencistów Policji.
- 117. RPO-612677-X/09 z 07.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie rozważenia możliwości wykreślenia przepisu ustawy o ochronie zwierząt zezwalającego na odstrzał przez myśliwych psów lub kotów znajdujących się na terenie obwodów łowieckich.
- 118. RPO-577154-II/07 z 09.07.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających.
- 119. RPO-621470-III/09 z 09.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie regulacji w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych dotyczącej kwestii rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych.
- 120. RPO-487004-II/04 z 09.07.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w postępowaniu regulowanym ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.
- 121. RPO-572441-I/07 z 13.07.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie pilnej potrzeby nowelizacji polskiego prawa wyborczego.

122. **RPO-598118-III/08 z 15.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji części upoważnień ustawowych zawartych w Kodeksie pracy.
123. **RPO-623750-III/09 z 15.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie trudności w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego.
124. **RPO-623474-III/09 z 16.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku należytej reprezentacji osób pełnoletnich ubiegających się o świadczenia emerytalno - rentowe, które nie są osobami ubezwłasnowolnionymi, a jednocześnie ich stan zdrowia uniemożliwia im zarówno ustanowienie pełnomocnika, jak i samodzielne wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego.
125. **RPO-621067-IV/09 z 17.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.
126. **RPO-614782-IV/09 z 20.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sytuacji prawnej obywateli, którym doręczono orzeczenie sądowe na niewłaściwy adres.
127. **RPO-603790-I/08 z 21.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przyznawania studentom uczelni wyższych stypendiów z budżetu gminy.
128. **RPO-600925-VI/08 z 21.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminów na prawo jazdy.
129. **RPO-563617-X/07 z 22.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dyskryminowania kandydatów do Nauczycielskich Kolegiów Języków Obcych.
130. **RPO-601293-I/08 z 23.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli.
131. **RPO-491365-I/04 z 23.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie uregulowania kwestii związanych z załatwianiem spraw przed konsulatami RP poza granicami kraju.
132. **RPO-611204-III/09 z 23.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ubezpieczenia społecznego rolników.
133. **RPO-604053-II/08 z 24.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niespójności regulacji prawnych, które penalizują zachowanie przejawiające się w udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych, podejmowanych przez uprawnione organy.
134. **RPO-599677-VI/08 z 27.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania nieodpłatnych świadczeń uzyskiwanych przez lekarzy i pielęgniarki uczestniczących w szkoleniach z zakresu opieki paliatywnej organizowanych przez Warszawskie Hospicjum dla Dzieci.
135. **RPO-624121-I/09 z 27.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu procedowania w przypadku utraty dowodu osobistego.

136. **RPO-548554-I/07 z 31.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie aktualnego stanu prac nad regulacjami dotyczącymi dostępu do informacji publicznej.
137. **RPO-625176-I/09 z 31.07.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty egzaminacyjnej za udział w egzaminie konkursowym na aplikację ogólną.
138. **RPO-582688-V/08 z 10.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w zakresie zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii z tytułu nielegalnego poboru tych mediów.
139. **RPO-522661-II/06 z 10.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie powództw regresowych.
140. **RPO-539767-IX/06 z 11.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji.
141. **RPO-594089-II/08 z 12.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych.
142. **RPO-614994-VII/09 z 12.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku unormowań prawnych zapewniających nieletnim w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu.
143. **RPO-483054-II/04 z 13.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu.
144. **RPO-609438-I/09 z 17.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie ochrony prawnej zawodniczek zachodzących w ciążę.
145. **RPO-619180-VII/09 z 17.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie potrzeby uregulowania w przepisach prawa obowiązku udokumentowania stanu zdrowia nieletnich przygotowujących posiłki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.
146. **RPO-578572-II/08 z 19.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby wprowadzenia rozwiązań prawnych ułatwiających uzyskanie przez pokrzywdzonego popełnionym przez inną osobę przestępstwem świadczeń odszkodowawczych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia sprawcy szkody od odpowiedzialności cywilnej.
147. **RPO-619524-IV/09 z 19.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Skarbu Państwa w sprawie pominięcia w projekcie ustawy o świadczeniach pieniężnych przyznawanych niektórym osobom, których dotyczyły procesy nacjonalizacji, roszczeń podmiotów pozbawionych na skutek tych procesów ograniczonych praw rzeczowych.
148. **RPO-612395-I/09 z 25.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wątpliwości dotyczących potrzeby upublicznienia danych członków

zarządu organizacji pożytku publicznego w zakresie adresów zamieszkania w sprawozdaniach o działalności organizacji.

- 149. RPO-595175-X/08 z 28.08.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zasad podziału środków Narodowego Funduszu Zdrowia na poszczególne oddziały wojewódzkie NFZ.
- 150. RPO-625416-III/09 z 01.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji prawnej znoszącej awans poziomy sędziów w sądach rejonowych i okręgowych, przyjętej w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. nowelizującej ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- 151. RPO-622504-IX/09 z 03.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wprowadzenia do ustawy o Policji dopuszczalności drogi odwoławczej od przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej.
- 152. RPO-373598-III/01 z 10.09.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z luką prawną w regulacjach dotyczących szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty.
- 153. RPO-628082-III/09 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektu nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zakładającego zawieszenie wypłaty emerytur, bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu kontynuowania zatrudnienia, bez rozwiązywania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.
- 154. RPO-579448-V/08 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby dalszej nowelizacji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
- 155. RPO-611295-IX/09 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby uregulowania w przepisach wykonawczych do ustawy o Policji szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej.
- 156. RPO-584481-III/08 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności szybkiego wdrożenia zmian w systemie emerytalnym służb mundurowych.
- 157. RPO-620748-III/09 z 11.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemu nierówności w traktowaniu asystentów sędziów w zakresie wynagrodzenia.
- 158. RPO-588091-IV/08 z 15.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby wzmocnienia pozycji prawnej najemców, dzierżawców i osób biorących w użyczenie nieruchomości pozostające w zasobie publicznym.
- 159. RPO-598810-VII/08 z 15.09.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wprowadzenia regulacji

prawnych zabezpieczających prawa skazanych przekazywanych do szpitali wolnościowych w stanie ciężkim.

- 160. RPO-500684-IV/05 z 17.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie stanu prac nad nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie problematyki wywłaszczeń nieruchomości.
- 161. RPO-512676-IV/05 z 21.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie unormowania statusu prawnego wspólnot gruntowych.
- 162. RPO-613680-III/09 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie utrudnień w uzyskaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny przebywa za granicą.
- 163. RPO-619466-II/09 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie postulatów zaostreżenia kar za przestępstwo wzięcia zakładnika.
- 164. RPO-612357-X/09 z 22.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku systemowego rozwiązania w przypadku szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego.
- 165. RPO-481256-IV/04 z 23.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich.
- 166. RPO-612995-IV/09 z 28.09.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie ujawniania w rejestrze prowadzonym przez Ministra Infrastruktury osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku.
- 167. RPO-630431-X/09 z 05.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia zaopatrzenia osób dorosłych w aparaty słuchowe obustronne.
- 168. RPO-612085-V/09 z 06.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie wątpliwości dotyczących przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, nakładającego na osoby bliskie pierwotnego nabywcy obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie w sytuacji, gdy osoba bliska dokonuje zbycia nieruchomości lokalowej przed upływem 5 lat od dnia pierwotnego nabycia.
- 169. RPO-608835-X/09 z 09.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie kontynuowania leczenia na oddziałach pediatrycznych szpitali, osób, które ukończyły 18 rok życia.
- 170. RPO-595494-XVII/08 z 12.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie konieczności uregulowania zapewnienia dostępu do dokumentacji medycznej pacjentów prywatnych gabinetów lekarskich, które zaprzestały działalności.
- 171. RPO-631037-IX/09 z 13.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie regulacji prawnych dotyczących wypłaty dodatków specjalnych dla żołnierzy zawodowych.
- 172. RPO-597200-VI/08 z 14.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie potrzeby wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego

zasad zwalniania podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących.

- 173. RPO-533891-II/06 z 15.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.
- 174. RPO-626362-X/09 z 21.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie braku przepisów określających normy hałasu dla urządzeń wysyłających sygnały dźwiękowe przez pojazdy uprzywilejowane.
- 175. RPO-618534-IV/09 z 21.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie potrzeby zmiany regulacji postępowania egzekucyjnego w administracji mającej na celu zwiększenie ochrony prawnej dłużnika, z którego wierzytelności prowadzona jest egzekucja.
- 176. RPO-616028-IV/09 z 21.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uzasadniania orzeczeń zapadających w postępowaniu egzekucyjnym.
- 177. RPO-631981-II/09 z 26.10.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmiany w przepisach regulujących czynności operacyjne Policji i innych służb.
- 178. RPO-583636-III/08 z 27.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie regulacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym przewidującej wygaśnięcie stosunku pracy z mianowanym profesorem zwyczajnym lub nadzwyczajnym z końcem roku, w którym ukończył 70 rok życia.
- 179. RPO-598489-IV/08 z 29.10.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie procedury wdrażania obszarów Natura 2000.
- 180. RPO-612885-I/09 z 02.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie braku możliwości dofinansowania zalesiania gruntów na Obszarach Natura 2000 w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013.
- 181. RPO-594707-X/08 z 02.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji i nadzoru wypoczynku dla dzieci i młodzieży.
- 182. RPO-630770-III/09 z 03.11.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu ustalania dochodu rodziny przy ubieganiu się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz możliwości zatrzymania dłużnikowi alimentacyjnemu prawa jazdy.
- 183. RPO-632759-X/09 z 05.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku dostępu do dokumentacji medycznej członków rodziny zmarłego pacjenta, którzy za jego życia nie zostali upoważnieni do dostępu do tej dokumentacji.
- 184. RPO-630991-VI/09 z 13.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie potrzeby wprowadzenia zwolnienia od podatku od towarów i usług dla sprzedawców.
- 185. RPO-529772-VI/06 z 13.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie regulowania kosztów holowania i parkowania pojazdów.

- 186. RPO-616090-IV/09 z 17.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie procedury nabywania uprawnień do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej.
- 187. RPO-631333-III/09 z 17.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niekonstytucyjności przepisów art. 27 ust. 1 pkt 4 i art. 60 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.
- 188. RPO-630992-VI/09 z 18.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie potrzeby przygotowania nowych, kompleksowych ustaw normujących opodatkowanie osób fizycznych i prawnych podatkiem dochodowym.
- 189. RPO-602307-VI/08 z 19.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie rozliczania podatku od towarów i usług w związku z nabywaniem oleju napędowego.
- 190. RPO-629301-I/09 z 23.11.2009 r.** - wystąpienie do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w sprawie niebezpieczeństw związanych z odbywaniem lotów próbnych i akrobacyjnych nad osiedlami i skupiskami ludności.
- 191. RPO-630990-VI/09 z 30.11.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wydawania przez Ministra Finansów interpretacji ogólnych na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej.
- 192. RPO-494684-II/05 z 01.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności traktowania dzieci w toku postępowania karnego w sposób gwarantujący ich ochronę przed ponowną wiktymizacją.
- 193. RPO-614994-VII/09 z 07.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku unormowań prawnych zapewniających nieletnim w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu.
- 194. RPO-611573-IX/09 z 10.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opłat za przechowywanie broni w depozycie Policji.
- 195. RPO-517732-VII/05 z 15.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego w sprawie nieprawidłowości w wykonywaniu w Polsce środków probacji i readaptacji skazanych oraz propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie.
- 196. RPO-629059-VII/09 z 21.12.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Ministra Edukacji Narodowej w sprawie potrzeby wydania nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii.
- 197. RPO-613893-XVII/09 z 28.12.2009 r.** - wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie wykładni art. 300 § 2 Kodeksu karnego (przestępstwo udaremniania lub uszczuplania zaspokożenia swojego wierzyciela, w celu udaremnienia wykonania orzeczenia sądu lub innego organu państwowego).

Załącznik nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

a) Złożone w okresie 1.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

- 1. RPO-605846-IX/09 z 09.01.2009 r.** - w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących żołnierzom w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt U 1/09).
- 2. RPO-598261-I/08 z 12.01.2009 r.** - w sprawie przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych (sygn. akt K 1/09).
- 3. RPO-572961-III/07 z 15.01.2009 r.** - w sprawie niektórych przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, pozwalających na wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej (sygn. akt K 2/09).
- 4. RPO-592983-I/08 z 11.03.2009 r.** - w sprawie postępowania sądowego w sprawach wyborczych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).
- 5. RPO-606469-IX/09 z 15.04.2009 r.** - w sprawie ustalania szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych (sygn. akt K 15/09).
- 6. RPO-517546-IX/05 z 16.04.2009 r.** - w sprawie ograniczonego prawa wglądu obwinionego w akta, w toku postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji (sygn. akt K 16/09).
- 7. RPO-585798-IV/08 z 16.06.2009 r.** - w sprawie przepisu zezwalającego na wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie przez wydaniem decyzji potwierdzającej nabycie prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (sygn. akt K 20/09).
- 8. RPO-596434-III/08 z 29.06.2009 r.** - w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, w brzmieniu nadanym przez § 1 ust. 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (sygn. akt U 3/09).
- 9. RPO-596082-I/08 z 13.07.2009 r.** - w sprawie 32% stawki podatku dochodowego (sygn. akt K 21/09).
- 10. RPO-577368-II/07 z 05.09.2009 r.** – w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisu art. 13 ust. 3 ustawy Prawo prasowe w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze (sygn. akt K 25/09).
- 11. RPO-599056-III/08 z 22.09.2009 r.** - w sprawie wygaśnięcia z mocy prawa stosunków pracy w związku z reorganizacją urzędów zajmujących się ochroną środowiska oraz inspekcją handlową (sygn. akt K 26/09).
- 12. RPO-600307-III/08 z 05.11.2009 r.** - w sprawie regulacji przewidującej wygasanie stosunku pracy, przy reformie administracji publicznej (sygn. akt K 26/09).
- 13. RPO-616747-II/09 z 30.11.2009 r.** - w sprawie niekonstytucyjności przepisu art. 265 § 1 Kodeksu karnego rozumianego w ten sposób, że określone w nim przestępstwo ujawnienia

lub wykorzystania wbrew przepisom ustawy informacji stanowiącej tajemnicę państwową, ma charakter powszechny (sygn. akt K 33/09).

14. RPO-630197-I/09 z 07.12.2009 r. - w sprawie nadawania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt 35/09).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK w okresie 1.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

- 1. RPO-542481-VII/06 z 02.01.2007 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie widzeń z tymczasowo aresztowanymi. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).
- 2. RPO-548443-III/07 z 28.05.2007 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad przekazywania przez NFZ środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń. **Postępowanie umorzone** ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. (postanowienie z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07).
- 3. RPO-552320-III/07 z 23.10.2007 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pracowników samorządowych. **Postępowanie umorzone** na skutek cofnięcia wniosku (postanowienie 31 marca 2009 r., sygn. akt K 48/07).
- 4. RPO-572279-III/07 z 26.10.2007 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodnego z Konstytucją ograniczenia uprawnień do otrzymywania świadczeń pieniężnych za pracę przymusową (sygn. akt K 49/07). **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07).
- 5. RPO-556515-III/07 z 10.12.2007 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zapisów w Karcie Nauczyciela pozbawiających nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę (sygn. akt K 65/07). **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 65/07).
- 6. RPO-564591-V/07 z 10.01.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. **Postępowanie umorzone** w zakresie dotyczącym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich na skutek cofnięcia wniosku (postanowienie z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt K 64/07).
- 7. RPO-519862-III/05 z 01.02.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisu ustawy o pomocy społecznej zawierającego upoważnienie dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinne. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08).
- 8. RPO-591811-I/08 z 08.08.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niektórych przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08).
- 9. RPO-598118-III/08 z 12.09.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie upoważnienia ustawowego do uregulowania w rozporządzeniu kwestii dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08).
- 10. RPO-572159-IX/07 z 20.10.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ograniczenia prawa do ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do żołnierzy oraz funkcjonariuszy ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 09.07.2009 r., sygn. akt K 31/08).

- 11. RPO-597200-VI/08 z 29.12.2008 r.** - wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów regulujących zwolnienie niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy pomocy kas fiskalnych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08).

Załącznik nr 4 - Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

- 1. RPO-605245-VI/08 z 04.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki ASKLEPIOS B.P. sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych. **Postępowanie umorzone** ze względu na zbędność wydania wyroku (postanowienie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 53/08).
- 2. RPO-603916-VI/08 z 09.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Marka P. dotyczących zróżnicowania opodatkowania w zależności od posiadania rodziny na utrzymaniu (sygn. akt SK 62/08).
- 3. RPO-606097-VI/09 z 16.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Holding Liwa sp. z o.o. dotyczącej odrzucenia środka odwoławczego. **Postępowanie umorzone** ze względu na zbędność wydania wyroku (postanowienie z dnia 15 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 66/08).
- 4. RPO-607509-VI/09 z 17.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki M.E.G. sp. z o.o. dotyczącej odrzucenia środka odwoławczego. **Postępowanie umorzone** ze względu na zbędność wydania orzeczenia (postanowienie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 4/09).
- 5. RPO-609045-VI/09 z 24.02.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Towarzystwo Ubezpieczeń Allianz Polska S.A. dotyczącej odrzucenia środka odwoławczego. **Postępowanie umorzone** ze względu na zbędność wydania wyroku (postanowienie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 7/09).
- 6. RPO-589349-III/08 z 18.03.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. dotyczącej roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem (sygn. akt SK 3/09).
- 7. RPO-607510-IV/09 z 23.03.2009 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Grzegorza B. dotyczącej zasad ustalania prawa do opłat egzekucyjnych zastępcy komornika ustanowionego w związku z odwołaniem lub śmiercią komornika. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

8. **RPO-609825-V/09 z 30.03.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Kazimierzy i Andrzeja C. dotyczącej ograniczenia prawa do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi (sygn. akt SK 8/09).
9. **RPO-609046-VI/09 z 06.04.2009 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej „4G Polska” sp. z o.o. dotyczącej ograniczenia przesłanek wznowienia postępowania w sprawach gospodarczych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09).
10. **RPO-618368-V/09 z 09.07.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej Pilotów 22 w Krakowie, dotyczącej zarządu nieruchomością wspólną przez właścicieli lokali w budynku spółdzielczym (sygn. akt SK 19/09).
11. **RPO-623101-I/09 z 27.08.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marty P. dotyczącej upoważnienia organu samorządu notarialnego - sąd dyscyplinarny, do wymierzenia wobec notariusza kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii na czas nieokreślony (sygn. akt SK 27/09).
12. **RPO-624489-IV/09 z 04.09.2009 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Spółki Przedsiębiorstwo Komunikacyjno Spedycyjne TYCHY Sp. z o.o. dotyczącej zasad zwrotu uiszczonych opłat od skargi na orzeczenie referendarza sądowego (sygn. akt SK 30/09).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-555977-I/07 z 31.05.2007 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Dariusza r. dotyczącej jawności postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07).
2. **RPO-575136-II/07 z 15.01.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Dariusza P. dotyczącej zasad przedłużania aresztu tymczasowego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt SK 39/07).
3. **RPO-575757-IV/07 z 01.02.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława K. dotyczącej opłaty podstawowej wnoszonej przez strony zwolnione od kosztów sądowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 42/07).
4. **RPO-576239-VI/07 z 08.02.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „EVITA” S.A., dotyczącej podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego.

Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 45/07).

5. **RPO-576490-II/07 z 11.02.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Józefa J. dotyczącej przedłużania okresu tymczasowego aresztowania. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07).
6. **RPO-583543-IV/08 z 29.04.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Bronisława H. dotyczącej opłaty podstawowej wnoszonej przez strony zwolnione od kosztów sądowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 12.02.2009 r., sygn. akt SK 11/08).
7. **RPO-585571-VI/08 z 06.05.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tadeusza K. dotyczącej zasad wynagradzania syndyków. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08).
8. **RPO-589368-VI/08 z 10.07.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki NKZ Niezależny Zespół Konsultantów dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 28/08).
9. **RPO-591754-IV/08 z 11.08.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krystyny H. dotyczącej niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08).
10. **RPO-593668-IV/08 z 04.09.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Zbigniewa K., dotyczącej odrzucenia apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 36/08).
11. **RPO-597288-IV/08 z 30.09.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wacława Zygmunta r. dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 44/08).
12. **RPO-600091-VI/08 z 23.10.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Romana O. dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt SK 53/08).
13. **RPO-597840-VI/08 z 24.10.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka G. dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych.

Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08).

Załącznik nr 5 - Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

a) Złożone w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-574023-V/07 z 06.02.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących organu właściwego do rozpoznania zażaleń na rozstrzygnięcia starosty wydawane w przedmiocie samodzielności lokali. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 2/09).
2. **RPO-616904-V/09 z 11.05.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących podstawy prawnej rozstrzygania przez organ administracji publicznej o żądaniu strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skarga została już uprzednio prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09).
3. **RPO-620472-IX/09 z 03.06.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących wykładni przepisów ustawy o broni i amunicji dotyczących cofania pozwolenia na posiadanie broni. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OPS 4/09).
4. **RPO-614647-V/09 z 06.07.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących kwestii wliczania dodatku pielęgnacyjnego do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego.
5. **RPO-624202-V/09 z 15.07.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących tego, jakie znaczenie należy nadać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającemu niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie, w sytuacji, gdy wyrok ów został ogłoszony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09).
6. **RPO-628659-V/09 z 11.09.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących tego, czy pełnomocnik strony może podpisać urzędowy formularz wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
7. **RPO-631427-VI/09 z 15.10.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle interpretacji znaczenia terminu do wydania przez organ kontroli ruchu drogowego decyzji o skierowaniu kierowców na badania psychologiczne.
8. **RPO-608803-IX/09 z 27.10.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących okoliczności uzasadniających wydanie pozwolenia na broń.
9. **RPO-635990-IV/09 z 11.12.2009 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących wpisu od skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w sprawie wywłaszczenia nieruchomości i ustalenia wysokości odszkodowania.

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-600494-V/08 z 28.10.2008 r.** - wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie wykładni przepisów dotyczących pomocy finansowej dla funkcjonariusza Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OPS 7/08).

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne

a) Złożone w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-593390-III/08 z 01.04.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie prawa do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18.06.2009 r., sygn. akt III PZP 1/09).
2. **RPO-614339-VI/09 z 14.04.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie ochrony prawnej wykonawców umów o roboty budowlane, w zakresie przysługującego im wynagrodzenia. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt III CZP 41/09).
3. **RPO-627137-VI/09 z 18.08.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie odpowiedzialności likwidatora spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
4. **RPO-621454-III/09 z 20.08.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie możliwości wznowienia postępowania na podstawie art. 401 (1) k.p.c., po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny tzw. orzeczenia interpretacyjnego.
5. **RPO-634332-II/09 z 25.11.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie, czy ławnicy sądów powszechnych orzekając w sprawach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, powinni posiadać poświadczenie bezpieczeństwa.
6. **RPO-631535-IV/09 z 29.12.2009 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie granic kognicji sądu w sprawach o uzgodnienie stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-577529-IV/07 z 30.09.2008 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie wykładni art. 169 § 1 k.p.c. w zakresie sposobu określania terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 117/08).
2. **RPO-571564-III/07 z 27.10.2008 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II PZP 13/08).
3. **RPO-602342-VII/08 z 17.11.2008 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie sposobu obliczania rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności,

uprawnającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt I KZP 32/08).

4. **RPO-598253-IV/08 z 25.11.2008 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08).

Załącznik nr 6 - Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-599273-II/08	06.01.2009 r.	18.02.2009 r.	V KK 4/09	uwzgl.
2.	RPO-593020-II/08	12.01.2009 r.	18.02.2009 r.	V KK 13/09	uwzgl.
3.	RPO-597738-II/08	05.02.2009 r.	12.08.2009 r.	V KK 34/09	oddal.
4.	RPO-601471-II/08	05.02.2009 r.	23.09.2009 r.	IV KK 59/09	uwzgl.
5.	RPO-589380-II/08	05.02.2009 r.	23.09.2009 r.	IV KK 60/09	uwzgl.
6.	RPO-562938-II/07	06.02.2009 r.	25.11.2009 r.	III KK 42/09	uwzgl.
7.	RPO-589390-II/08	09.02.2009 r.	10.06.2009 r.	III KK 43/09	uwzgl.
8.	RPO-589244-II/08	13.02.2009 r.	22.04.2009 r.	III KK 48/09	uwzgl.
9.	RPO-599390-II/08	13.02.2009 r.	23.09.2009 r.	IV KK 66/09	uwzgl.
10.	RPO-595459-II/08	18.04.2009 r.	16.07.2009 r.	V KK 48/09	uwzgl.
11.	RPO-600457-II/08	16.05.2009 r.	23.07.2009 r.	V KK 124/09	uwzgl.
12.	RPO-533174-II/06	08.05.2009 r.	05.06.2009 r.	V KK 151/09	uwzgl.
13.	RPO-595321-II/08	13.05.2009 r.	03.09.2009 r.	V KK 155/09	uwzgl.
14.	RPO-617792-II/09	29.06.2009 r.	24.11.2009 r.	II KK 134/09	uwzgl.
15.	RPO-584308-II/08	01.06.2009 r.	09.12.2009 r.	V KK 178/09	uwzgl.
16.	RPO-605053-II/08	02.06.2009 r.	28.07.2009 r.	IV KK 196/09	uwzgl.
17.	RPO-566429-II/07	02.06.2009 r.		IV KK 225/09	w toku
18.	RPO-619146-II/09	19.06.2009 r.	26.08.2009 r.	III KK 210/09	uwzgl.
19.	RPO-604130-II/08	07.07.2009 r.	21.10.2009 r.	V KK 221/09	uwzgl.
20.	RPO-587363-II/08	10.07.2009 r.			w toku
21.	RPO-594200-II/08	14.07.2009 r.			w toku
22.	RPO-612736-II/09	12.08.2009 r.			w toku
23.	RPO-603843-II/08	17.08.2009 r.			w toku
24.	RPO-613718-II/09	11.09.2009 r.			w toku
25.	RPO-604446-II/08	15.09.2009 r.			w toku
26.	RPO-612072-XII/09	28.09.2009 r.			w toku
27.	RPO-590505-II/08	22.10.2009 r.			w toku
28.	RPO-595771-II/08	23.10.2009 r.			w toku
29.	RPO-607775-II/09	23.10.2009 r.			w toku
30.	RPO-590847-II/08	23.10.2009 r.	18.11.2009 r.	IV KK 380/09	uwzgl.
31.	RPO-614217-II/09	26.10.2009 r.			w toku
32.	RPO-592616-II/08	27.10.2009 r.	09.12.2009 r.	IV KK 382/09	uwzgl.
33.	RPO-601533-II/08	06.11.2009 r.			w toku
34.	RPO-562726-II/07	13.11.2009 r.			w toku
35.	RPO-627206-II/09	02.12.2009 r.			w toku
36.	RPO-610702-II/09	08.12.2009 r.			w toku
37.	RPO-629294-II/09	08.12.2009 r.			w toku
38.	RPO-428485-II/03	22.12.2009 r.			w toku

39.	RPO-588971-II/08	22.12.2009 r.	w toku
40.	RPO-608420-II/09	22.12.2009 r.	w toku
41.	RPO-607775-II/09	22.12.2009 r.	w toku
42.	RPO-613570-II/09	28.12.2009 r.	w toku
43.	RPO-559055-II/07	30.12.2009 r.	w toku

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-577423-II/07	03.07.2008 r.	11.02.2009 r.	III KK 245/08	uwzgl.
2.	RPO-576013-II/07	02.09.2008 r.	18.02.2009 r.	IV KK 306/08	oddal.
3.	RPO-538366-II/06	05.09.2008 r.	21.01.2009 r.	V KK 320/08	uwzgl.
4.	RPO-589239-II/08	22.09.2008 r.	12.02.2009 r.	III KK 339/08	uwzgl.
5.	RPO-579351-II/08	22.09.2008 r.	31.03.2009 r.	III KK 340/08	uwzgl.
6.	RPO-458120-II/03	22.09.2008 r.	18.11.2009 r.	IV KK 346/08	uwzgl.
7.	RPO-555819-II/07	09.10.2008 r.	03.03.2009 r.	III KK 358/08	uwzgl.
8.	RPO-588968-II/08	22.10.2008 r.	07.04.2009 r.	III KK 379/08	uwzgl.
9.	RPO-584909-II/08	28.10.2008 r.	19.02.2009 r.	V KK 380/08	oddal.
10.	RPO-602234-I/08	07.11.2008 r.	29.10.2009 r.	SDI 30/08	uwzgl.
11.	RPO-594089-II/08	25.11.2008 r.	05.05.2009 r.	IV KK 427/08	oddal.
12.	RPO-591991-II/08	01.12.2008 r.	28.05.2009 r.	II KK 334/08	uwzgl.
13.	RPO-584038-II/08	01.12.2008 r.	03.06.2009 r.	III KK 416/08	uwzgl.
14.	RPO-555852-II/07	03.12.2008 r.	18.02.2009 r.	V KK 416/08	uwzgl.
15.	RPO-554342-II/07	09.12.2008 r.	28.05.2009 r.	II KK 338/08	uwzgl.
16.	RPO-581353-II/07	10.12.2008 r.	12.02.2009 r.	IV KK 444/08	uwzgl.
17.	RPO-586523-II/08	18.12.2008 r.	12.02.2009 r.	III KK 435/08	uwzgl.
18.	RPO-595457-II/08	19.12.2008 r.	01.10.2009 r.	IV KK 455/08	uwzgl.
19.	RPO-595934-II/08	22.12.2008 r.	18.05.2009 r.	IV KK 459/08	uwzgl.
20.	RPO-559138-II/07	30.12.2008 r.	09.06.2009 r.	III KK 443/08	uwzgl.

Załącznik nr 7 - Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-595586-X/08 z 14.01.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na § 18 oraz § 19 ust. 1 uchwały Nr XLI/691/2006 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jarocin. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 110/09).
2. **RPO-544419-X/06 z 03.03.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w sprawie uchwały Rady Gminy w Skarżysku Kościelnym z dnia 12 sierpnia 1996 r. w sprawie określenia kwoty za udział w kosztach budowy sieci wodociągowej na terenie gminy. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt SA/Ke 161/09).
3. **RPO-605761-XX/08 z 18.05.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim na decyzję Wojewody Lubuskiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Żarskiego o sprzeciwie na budowę altany ogrodowej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Go 426/09).
4. **RPO-577304-X/07 z 20.05.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na niektóre przepisy uchwały Nr IX 150/07 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami miejskiej komunikacji zbiorowej.
5. **RPO-595586-X/08 z 09.06.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 uchwały Nr XLI/691/2006 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jarocin. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 519/09).
6. **RPO-607296-III/09 z 18.06.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie nierozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego w raz z dodatkami na rzecz dzieci. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt I SAB/Wa 149/09).
7. **RPO-607296-III/09 z 18.06.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie nierozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z

zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt I SAB/Wa 150/09).

8. **RPO-601907-III/08 z 18.06.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na decyzję wydaną przez Zastępcę Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy o utracie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 679/09).
9. **RPO-604419-X/08 z 08.07.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą uchwały w sprawach nadania statutów osiedlom oraz w sprawie przedłużenia kadencji rad osiedli. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 404/09).
10. **RPO-610236-VI/09 z 17.07.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na uchwałę Rady Gminy Łubianka w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2009. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 1.10.2009 r., sygn. akt I SA/Bd 592/09).
11. **RPO-616021-IV/09 z 10.08.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na decyzję Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego uchylającą decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i umarzającą postępowanie administracyjne w przedmiocie samowolnie zbudowanego obiektu. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 813/09).
12. **RPO-620546-V/09 z 07.10.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na § 2 ust. 8 uchwały Nr XXXVII/384/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.
13. **RPO-608436-XX/09 z 12.11.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXIV/868/08 z dnia 11 września 2008 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2009-2013.
14. **RPO-599813-V/08 z 02.12.2009 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w sprawie przepisów prawa miejscowego dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków.

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-543356-III/06 z 26.04.2007 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium

Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Zastępcę Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 817/08).

2. **RPO-572376-III/07 z 11.09.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 sierpnia 2008 r., utrzymujące w mocy postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 lipca 2008 r., odmawiające Annie W. wydania imiennego zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania w Polsce zawodu pracownika socjalnego. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1327/08).
3. **RPO-590486-III/08 z 15.09.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 8 lutego 2008 r. wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Kierownika Oddziału Ustalania Świadczeń o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego od dnia 1.10.2006 r. do dnia 30.04.2007 r. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 821/08).
4. **RPO-598785-III/08 z 02.12.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na decyzję z dnia 23 lipca 2008 r. wydaną upoważnienia Wójta Gminy przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na okres od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2008 r. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 19/09).
5. **RPO-565264-V/07 z 03.12.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Działu Dodatków Mieszkaniowych Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania Maciejowi S. dodatku mieszkaniowego, z powodu niezamieszkiwania w lokalu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 6 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 22/09).
6. **RPO-594828-IV/08 z 22.12.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Wojewody Mazowieckiego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt VII SAB/Wa 4/09).
7. **RPO-552094-I/07 z 22.12.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 26 listopada 2008 r., stwierdzające niedopuszczalność wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 października 2008 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej zamieszczenia w treści Raportu

o likwidacji WSI informacji mogących stanowić dane wrażliwe. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 86/09).

- 8. RPO-591528-X/08 z 23.12.2008 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na § 6 uchwały Nr XXXVI/1077/2008 Rady m. st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w części zawierającej zwrot „pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony”, oraz na § 2 ust. 7 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, stanowiącego załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały, w części zawierającej zwrot „pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony.” **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 143/09).

Załącznik nr 8 - Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-572376-III/07 z 27.04.2009 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydanego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przedmiocie wydania zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania zawodu pracownika socjalnego.
2. **RPO-590486-III/08 z 08.05.2009 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2009 r. – 31.12.2009 r.

1. **RPO-598371-IV/08 z 29.09.2008 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie umorzenia postępowania dotyczącego oddziaływania na środowisko inwestycji pod nazwą budowa stacji bazowej telefonii komórkowej PLUS GSM. **Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1706/08).

Załącznik nr 9 - Przystąpienie do postępowania sądowego

1. **RPO-580870-I/08 z 13.02.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Jacka M. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 14 listopada 2008 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 24 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 65/09).
2. **RPO-613928-IV/09 z 05.06.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego problematyki przetargów na wynajem (wyzdierżawienie) nieruchomości gminnych (art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). **Zagadnienie prawne rozpoznane** (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27.07.2009 r., sygn. akt I OPS 1/09).
3. **RPO-613680-III/09 z 17.06.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w sprawie odmowy przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz dziecka. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 26.08.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 283/09).
4. **RPO-613927-IV/09 z 03.07.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w celu wyjaśnienia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, a dotyczącego osoby uprawnionej do odszkodowania i złożenia wniosku, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.
5. **RPO-627054-V/09 z 17.09.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Komendanta Głównego Straży Granicznej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydanego w sprawie ze skargi Tadeusza L. na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej w przedmiocie równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. **Zagadnienie prawne rozpoznane** (uchwała z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt I OPS 7/09).
6. **RPO-627055-IV/09 z 30.11.2009 r.** - przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, dotyczącym wykładni art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulującego kwestię obowiązku uiszczenia tzw. opłaty planistycznej przez darczyńcę.

- 7. RPO-600119-V/08 z 09.12.2009 r.** - zgłoszenie udziału Rzecznika w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w L. z powództwa Anny i Sławomira P. przeciwko Gminie Miejskiej w G. o ustalenie istnienia stosunku najmu lokalu mieszkalnego. **Apelacja oddalona** (wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II Ca 606/09).

Załącznik nr 10 - Wystąpienia legislacyjne

- 1. RPO-583174-I/08 z 29.01.2009 r.** - wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktualnych prac nad wdrożeniem niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
- 2. RPO-572925-VII/07 z 12.03.2009 r.** - wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie projektowanych zmian Kodeksie karnym wykonawczym.

Załącznik nr 11 - Opinie i stanowiska

- 1. RPO-606969-I/09 z 04.02.2009 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie przypadków naruszenia praw człowieka w Federacji Rosyjskiej.
- 2. RPO-619064-I/09 z 05.06.2009 r.** - odpowiedź na apel Stowarzyszenia INVI Do Obrony Dzieci In Vitro oraz Stowarzyszenia na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian” w obronie godności dzieci poczętych in vitro.
- 3. RPO-572441-I/07 z 05.06.2009 r.** - oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami do Parlamentu Europejskiego.
- 4. RPO-623202-I/09 z 07.07.2009 r.** - oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niepokojów powyborczych w Iranie.
- 5. RPO-606969-I/09 z 18.07.2009 r.** - oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uprowadzenia i zamordowania rosyjskiej obrończyni praw człowieka Natalii Estemirowej.
- 6. RPO-606969-I/09 z 12.08.2009 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie poruszających opinię publiczną przypadków zabójstw działaczy na rzecz ochrony praw człowieka w Federacji Rosyjskiej.
- 7. RPO-630197-I/09 z 26.10.2009 r.** - wystąpienie do Wicemarszałka Sejmu RP w sprawie braku odpowiedzi na wniosek Rzecznika o nadanie statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Załącznik Nr 12 - Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-548984-X/07 z 08.01.2009 r.** - wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej decyzją z dnia 10 grudnia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Starosty O. z dnia 11 czerwca 2008 r. w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia Burmistrzowi O. na wycięcie 1.685 sztuk drzew. **Wniosek oddalony** (decyzja z dnia 9 lutego 2009 r.).

b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

1. **RPO-608494-V/09 z 18.06.2009 r.** - skarga kasacyjna od wyroku Sądu Okręgowego w P. zmieniającego wyrok Sądu Rejonowego w P. wydanego w sprawie z powództwa Wiesława O. przeciwko Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o zapłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej.
2. **RPO-620752-III/09 z 23.07.2009 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Okręgowego w W. w sprawie o odprawę emerytalną.

c) Wnioski o unieważnienie orzeczenia

1. **RPO-593984-II/08 z 09.01.2009 r.** - wniosek do Wojskowego Sądu Okręgowego w P. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec bosmt. Stefana P., represjonowanego za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. **Wniosek uwzględniony** (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt Ko 29/09).

d) Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego

1. **RPO-558273-IV/07 z 28.09.2009 r.** - wniosek do Starosty Powiatu B. o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz wydanie decyzji na rzecz gminy B., ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości.

e) Żądanie wszczęcia postępowania cywilnego

1. **RPO-617671-IV/09 z 19.11.2009 r.** - pozew o unieważnienie uznania dziecka.

f) Żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego

1. **RPO-633109-II/09 z 01.12.2009 r.** - wystąpienie do Prokuratora Krajowego stanowiące żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych przez Ministra Zdrowia i tym samym działanie na szkodę interesu społecznego poprzez stworzenie niebezpieczeństwa powszechnego zagrożenia epidemią grypy A/H1N1.

Załącznik Nr 13 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscach detencji

1.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Pruszkowie.	
2.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji oraz Policyjna Izba Dziecka w Płocku.	07.01.2009 r.
3.	Samodzielny Publiczny ZOZ oraz Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych „Drewnica” w Ząbkach.	08.01.2009 r.
4.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Międzyrzeczu, Zakład Karny w Gorzowie Wielkopolskim, Oddział Zewnętrzny w Słońsku Zakładu Karnego w Gorzowie Wielkopolskim.	20-23.01.2009 r.
5.	Zakład Karny w Barczewie.	26-28.01.2009 r.
6.	Schronisko dla Nieletnich w Warszawie – Okęciu.	30.01.2009 r.
7.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji oraz Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim.	02-04.02.2009 r.
8.	Areszt Śledczy w Jeleniej Górze, Policyjna Izba Dziecka w Wałbrzychu.	18-20.02.2009 r.
9.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji oraz Zakład Karny w Malborku.	24-26.02.2009 r.
10.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Trzcińcu oraz Zakład Karny w Wierchowiu.	03-06.03.2009 r.
11.	Wojskowy Areszt Dyscyplinarny oraz Izba Wytrzeźwień i Zakład Karny w Bydgoszczy.	09-11.03.2009 r.
12.	Izba Wytrzeźwień oraz Zakład Karny w Płocku.	17-19.03.2009 r.
13.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Ostrowcu Świętokrzyskim.	01.04.2009 r.
14.	Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim.	02.04.2009 r.
15.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim.	03.04.2009 r.
16.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich.	21.04.2009 r.
17.	Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich.	22-23.04.2009 r.
18.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Inowrocławiu.	27.04.2009 r.
19.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kruszwicy.	28.04.2009 r.
20.	Areszt Śledczy i Oddział Zewnętrzny Aresztu w Inowrocławiu.	29-30.04.2009 r.
21.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie.	05.05.2009 r.
22.	Areszt Śledczy w Krakowie.	06-08.05.2009 r.
23.	Dom Pomocy Społecznej w Szczycnej.	12.05.2009 r.

24.	Zakład dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Sienawce.	14.05.2009 r.
25.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie. (ul. Barska)	18.05.2009 r.
26.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Warszawie. (ul. J. Brożka)	19.05.2009 r.
27.	Zakład Karny w Sztumie.	25-26.05.2009 r.
28.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Koźminie Wielkopolskim.	26-29.05.2009 r.
29.	Zakład Karny w Koziegłowach.	27-28.05.2009 r.
30.	Policyjna Izba Dziecka w Słupsku.	15.06.2009 r.
31.	Areszt Śledczy w Słupsku.	16-17.06.2009 r.
32.	Oddział Zewnętrzny w Ustce Aresztu Śledczego w Słupsku.	17.06.2009 r.
33.	Izba Wytrzeźwień w Słupsku.	18.06.2009 r.
34.	Wojewódzki Samodzielny Psychiatryczny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Prof. J. Mazurkiewicza w Toruniu.	20.06.2009 r.
35.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Siemianowicach Śląskich.	23.06.2009 r.
36.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Radzionkowie.	24.06.2009 r.
37.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kuźni Raciborskiej.	25.06.2009 r.
38.	Izba Wytrzeźwień w Rudzie Śląskiej.	26.06.2009 r.
39.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji w Warszawie VII.	01.07.2009 r.
40.	Zakład Karny w Krakowie-Nowej Hucie.	01-03.07.2009 r.
41.	Izba Wytrzeźwień w Krakowie.	02.07.2009 r.
42.	Areszt Śledczy - Warszawa Mokotów.	06-09.07.2009 r.
43.	Wojewódzki Ośrodek Lecznictwa Odwykowego i Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Gorzycach.	20.07.2009 r.
44.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Państwowego Szpitala dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Rybniku.	21-22.07.2009 r.
45.	Zakład Karny Nr 1 w Łodzi.	20-22.07.2009 r.
46.	Policyjna Izba Dziecka w Łodzi.	22.07.2009 r.
47.	Miejski Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień (Izba Wytrzeźwień) w Łodzi.	23.07.2009 r.
48.	Schronisko dla Nieletnich w Stawiszynie.	27-28.07.2009 r.
49.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Radomiu.	28.07.2009 r.
50.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Jędrus” w Józefowie.	31.07.2009 r.
51.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendach Powiatowych Policji w Nisku i Stalowej Woli.	04.08.2009 r.
52.	Zakład Karny w Przemyślu.	05-06.08.2009 r.
53.	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Świeciu.	06-07.08.2009 r.
54.	Izba Wytrzeźwień w Przemyślu.	07.08.2009 r.
55.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Kąt” w Warszawie-Aninie.	13.08.2009 r.
56.	Zakład Karny w Garbalinie.	17-19.08.2009 r.
57.	Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Opieki Neuropsychiatrycznej w Kielcach.	25.08.2009 r.
58.	Areszt Śledczy w Kielcach.	25-28.08.2009 r.
59.	Świętokrzyskie Centrum Psychiatrii w Morawicy.	26.08.2009 r.

60.	Izba Wytrzeźwień w Kielcach.	26.08.2009 r.
61.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Świnoujściu.	26.08.2009 r.
62.	Areszt Śledczy w Świnoujściu.	27-28.08.2009 r.
63.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Krupskim Młynie.	01-02.09.2009 r.
64.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu.	03-04.09.2009 r.
65.	Zakład Karny oraz Miejski Ośrodek Profilaktyki Uzależnień (Izba Wytrzeźwień) w Głogowie.	16-17.09.2009 r.
66.	Schronisko dla Nieletnich oraz Zakład Poprawczy w Głogowie.	17-18.09.2009 r.
67.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Kąt” w Warszawie-Anin.	24.09.2009 r.
68.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych Komisariatu Policji Warszawa-Białoleka.	24.09.2009 r.
69.	Areszt Śledczy w Bartoszycach.	28-29.09.2009 r.
70.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Bartoszycach.	29.09.2009 r.
71.	Zakład Karny w Dublinach.	30.09.-01.10.2009 r.
72.	Zakład Karny w Wojkowicach, Policyjna Izba Dziecka w Częstochowie oraz Ośrodek Pomocy Osobom z Problemami Alkoholowymi – Izba Wytrzeźwień w Częstochowie.	06-09.10.2009 r.
73.	Zakład Poprawczy w Witkowie, Schronisko dla Nieletnich w Pobiedziskach oraz Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji we Wrześni.	14-16.10.2009 r.
74.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Nakle, Areszt Śledczy w Bydgoszczy i Oddział Zewnętrzny Aresztu Śledczego w Bydgoszczy.	26-29.10.2009 r.
75.	Izba Wytrzeźwień w Tychach.	29.10.2009 r.
76.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa IV.	08.12.2009 r.
77.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa V.	08.12.2009 r.
78.	Szpital Specjalistyczny im. dr Józefa Babińskiego w Krakowie.	14-16.12.2009 r.

79.	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców przy Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej w Leszniewoli.	09.01.2009 r.
80.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Bytomiu.	02.04.2009 r.
81.	Areszt w Celu Wydalenia przy Sudeckim Oddziale Straży Granicznej w Kłodzku.	13.05.2009 r.
82.	Areszt w Celu Wydalenia oraz Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców przy Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej w Kętrzynie.	16.06.2009 r.
83.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Łomży.	06.10.2009 r.

84.	Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Dębaku i w Radomiu.	21.12.2009 r.

Badanie wypadków nadzwyczajnych

1.	Zakład Poprawczy w Poznaniu.	25.08.2009 r.
2.	Areszt Śledczy w Toruniu.	02-03.09.2009 r.
3.	Zakład Karny w Goleniowie.	07-08.09.2009 r.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Spotkanie Pełnomocnika RPO z Prezydentem Miasta Krakowa w Katowicach.	03.02.2009 r.
2.	Badania przeprowadzone w szkołach oraz Urzędach w Dębicy i Stalowej Woli na temat dostępu dzieci z rodzin romskich do edukacji– badanie przestrzegania praw dzieci.	09-10.02.2009 r.
3.	Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miejski w Ełku zapoznanie się ze stanem realizacji praw dzieci narodowości romskiej do nauki w szkołach.	17-18.03.2009 r.
4.	Spotkanie Rzecznika z Wojewodą Śląskim, Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego, grupą specjalistów z zakresu górnictwa i geologii, Prezesem Zarządu Fundacji Rodzin Górniczych oraz ze studentami z Koła Naukowego Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Katowice	15-16.10.2009 r.
5.	Urząd Gminy Limanowa – badanie sprawy budowy w Miejscowości Koszary k. Limanowej świetlicy dla społeczności romskiej oraz udział w szkoleniu dla administracji publicznej i pracowników samorządowych woj. Małopolskiego, poświęconym społeczności romskiej w Krakowie.	17-19.11.2009 r.

Szpitala – badanie i ocena przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Wojewódzki Samodzielny Psychiatryczny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Pruszkowie.	23.06.2009 r.
2.	Wizyta Rzecznika w Krajowym Ośrodku ds. Grypy w Narodowym Instytucie Zdrowia. Warszawa	16.11.2009 r.

**Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Izby Celne oraz
Areszty Śledcze i Zakłady Karne
- kontrola przestrzegania praw
i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.**

1.	3 Flotylla Okrętów im. Komandora Bolesława Romanowskiego w Gdańsku, Oddział Zabezpieczeń Marynarki Wojennej RP im. Pułkownika Stanisława Dąbka w Gdyni.	30.01.2009 r.
2.	14 Suwalski Pułk Artylerii Przeciwpancernej w Suwałkach, Wojewódzka Państwowa Straż Pożarna w Białymstoku.	05-06.02.2009 r.
3.	Areszt Śledczy w Słupsku.	08-10.04.2009 r.
4.	11 Dywizja Kawalerii Pancernej w Żaganiu-Świątoszowie.	29.04.2009 r.
5.	Przejście graniczne w Bezledach – badanie przeprowadzania odpraw granicznych i celnych.	15-17.06.2009 r.
6.	41 Eskadra Lotnictwa Taktycznego w Malborku oraz Brygada Lotnicza Marynarki Wojennej w Gdyni.	24-26.08.2009 r.
7.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie.	21-22.09.2009 r.
8.	Zakład Karny w Rzeszowie.	12-14.10.2009 r.
9.	Oddział Specjalny Żandarmerii Wojskowej w Gliwicach oraz Wojewódzki Sztab Wojskowy w Katowicach.	19-21.10.2009 r.
10.	Spotkanie z kadrą dydaktyczną, słuchaczami Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu oraz udział w Zebraniu Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego. Kalisz	28-29.10.2009 r.
11.	Placówka Straży Granicznej w Medyce, Korczowej i Hrebennem – zapoznanie się z warunkami przeprowadzania odprawy granicznej i celnej.	28-29.10.2009 r.
12.	Spotkanie Zastępcy RPO z żołnierzami którzy powrócili z Afganistanu. Kraków	09-10.11.2009 r.
13.	XVI Batalion Powietrznodesantowy w Krakowie.	10.11.2009 r.
14.	Zakład Karny we Wrocławiu – badanie funkcjonowania zakładu oraz spotkanie ze studentami Uniwersytetu Wrocławskiego nt. działalności Rzecznika na rzecz osób pozbawionych wolności.	17-18.11.2009 r.
15.	Spotkanie Rzecznika oraz przedstawicieli urzędu Ombudsmana Ukrainy z Zastępcą Szefa Służby Celnej oraz przedstawicielami Izby Celnej w Białej Podlaskiej, Zastępcą Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Komendantami Nadbużańskiego i Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej – badanie standardów obsługi podróżnych na przejściach granicznych między Polską a Ukrainą.	25.11.2009 r.

**Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- przyjmowanie skarg obywateli w terenie.**

1.	Przyjęcia interesantów w Krakowie.	12.02.2009 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Elblągu.	20.03.2009 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Częstochowie.	26.03.2009 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Cieszynie.	23.04.2009 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Raciborzu.	20.05.2009 r.

6.	Przyjęcia interesantów w Żywcu.	29.06.2009 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Bochni przez Zespół Terenowy w Katowicach.	28.07.2009 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Tarnowie.	31.07.2009 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Świdnicy.	14.08.2009 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Nowym Sączu i Nowym Targu.	21.08.2009 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Koszalinie.	11.09.2009 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Lasowicach Wielkich.	18.09.2009 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Skarżysku-Kamiennej i Ostrowcu Świętokrzyskim.	08-09.10.2009 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Bydgoszczy.	09.10.2009 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Szczecinie.	06-07.11.2009 r.
16.	Centrum Pomocy – Noclegownia dla mężczyzn prowadzona przez PKPS oraz Noclegownia dla Osób Bezdomnych i Najuboższych Monar – Markot – zapoznanie się z warunkami i stanem zabezpieczenia miejsc dla osób bezdomnych. Warszawa	08.12.2009 r.
17.	Wizytacja Schroniska dla Bezdomnych prowadzonego przez Towarzystwo im. Św. Brata Alberta w Bytomiu.	08.12.2009 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich,
Zastępców Rzecznika i pracowników Biura.**

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej we współpracy z Muzeum Powstania Warszawskiego i Ośrodkiem Myśli Politycznej w Krakowie nt. „Polskie wyzwania: tożsamość.” Warszawa	09.01.2009 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich XVII Finale Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Warszawa	11.01.2009 r.
3.	Seminarium naukowe zorganizowane przez Uniwersytet Jagielloński nt. „Tajemnica statystyczna w postępowaniu karnym.” Kraków	15.01.2009 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium zorganizowanym przez Business Center Club i Ambasadę Stanów Zjednoczonych w Polsce nt. „Future of US-NATO relations with Russia.” Warszawa	15.01.2009 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Porozumienia na rzecz wprowadzenia OPCAT poświęconemu działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji.	21.01.2009 r.
6.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Stowarzyszenia Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce dotyczące Obchodów 60 rocznicy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Warszawa	23.01.2009 r.
7.	Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich w Nieborowie.	24.01.2009 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia i Departamentu Zdrowia Publicznego w sprawie Karty Praw Kobiety Rodzącej.	29.01.2009 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystościach przyznania tytułu Człowieka Roku 2008 Tygodnika Wprost. Warszawa	02.02.2009 r.
10.	Konferencja zorganizowana przez Fundację Pomocy Wzajemnej „Barka”	16.02.2009 r.

oraz organizację European Citizen Action Service (ECAS) pt. „Sieć bezpieczeństwa dla migrantów zagrożonych wykluczeniem – kto ją zapewni?”, patronat RPO. Warszawa

11. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości z okazji Międzynarodowego Dnia Ofiar Przestępstw. Baranów Sandomierski 19-20.02.2009 r.
12. Konferencja zorganizowana w Biurze RPO z okazji Europejskiego Dnia Ofiar Przestępstw. Warszawa 23.02.2009 r.
13. Konferencja zorganizowana w Biurze RPO nt. „Działalność Organizacji Pozarządowych na rzecz Ochrony Praw Osób Pozbawionych Wolności”. Warszawa 24.02.2009 r.
14. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu ze studentami w ramach współpracy Rzecznika z Poradnią Prawną nt. „Prawa Człowieka w Polsce”. Białystok 17.03.2009 r.
15. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Komendę Stołeczną Policji nt. „Ludzie nie na sprzedaż – międzynarodowa współpraca Policji w Zakresie Zwalczenia Handlu Ludźmi”. Dębe 17-19.03.2009 r.
16. Konferencja zorganizowana przez Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw im. Ireny Rajkowskiej nt. „Sytuacja ofiar przestępstw w polskim prawodawstwie”. Wrocław 20.03.2009 r.
17. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Ministra Sprawiedliwości nt. „Rola organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zapewnieniu skutecznej ochrony ofiarom przemocy - stan aktualny i kierunki działań”. Warszawa 20.03.2009 r.
18. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Polską Fundację Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” pt. „Poradnictwo obywatelskie – szansą na wzrost świadomości społeczeństwa”. Lublin 25.03.2009 r.
19. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium naukowym zorganizowanym przez Akademię Leona Koźmińskiego nt. „XX lat transformacji ustrojowej w Polsce”. Warszawa 25.03.2009 r.
20. Finał pierwszej edycji ogólnopolskiego konkursu „Strona Internetowa Bez Barrier”. Patronat honorowy Rzecznika. Warszawa 26.03.2009 r.
21. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konwersatorium zorganizowanym przez Fundację „Polska w Europie” nt. „Polska w Parlamencie Europejskim – Doświadczenia i Przyszłość”. Warszawa 03.04.2009 r.
22. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej nt. „Reforma zawodów prawniczych – lifting czy rewolucja?”. Warszawa 17.04.2009 r.
23. Konferencja zorganizowana w Biurze RPO nt. „Społeczne Nierówności Edukacyjne”. Warszawa 23.04.2009 r.
24. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Collegium Civitas nt. „Kryzys globalny i Europa”. Warszawa 29.04.2009 r.
25. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej nt. „Polska i Unia Europejska. Pięć lat po rozszerzeniu”. Warszawa 30.04.2009 r.

26.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystościach z okazji Święta Konstytucji 3 maja. Warszawa	03.05.2009 r.
27.	Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Trzeciego Wieku nt. „Stan przestrzegania praw osób starszych”. Płock	06.05.2009 r.
28.	Debata zorganizowana przez Kampanię przeciwko Homofobii nt. „Prawo antydyskryminacyjne w Polsce w świetle prawa UE”. Warszawa	08.05.2009 r.
29.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Prezydenta RP nt. „Polskie wyzwania: polityka zagraniczna”. Warszawa	15.05.2009 r.
30.	Konferencja zorganizowana w Biurze RPO nt. „Państwo a Pamięć Ofiar – Nieupamiętnione Ofiary Zbrodni Wołyńsko-Małopolskiej”. Warszawa	20.05.2009 r.
31.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Wielkiej Gali Lodołamaczy zorganizowanej przez Polską Organizację Pracodawców Niepełnosprawnych. Warszawa	21.05.2009 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP nt. „Zdrowie i Światowy Kryzys – Europejska Perspektywa. Konsekwencje dla Polski”. Warszawa	23.05.2009 r.
33.	Konferencja zorganizowana w Biurze RPO nt. „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009”. Warszawa	03.06.2009 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Narodowy Bank Polski nt. „1989-2009. 20 lat po upadku gospodarki socjalistycznej. Transformacja, wzrost gospodarczy i konwergencja w Polsce oraz innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej”. Warszawa	05-06.06.2009 r.
35.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej konferencji nt. „Wdrożenie prawa Unii Europejskiej”. Warszawa	18.06.2009 r.
36.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanym przez Uniwersytet Warszawski 51 Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa	19.06.2009 r.
37.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym posiedzeniu Senatu VII kadencji zorganizowanym z okazji 20-lecia odrodzonego Senatu. Warszawa	03.07.2009 r.
38.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sesji Rady Miasta Stołecznego Warszawy w trakcie której miała miejsce uroczystość wręczenia Jego Świątobliwości XIV Dałajlamie aktu nadania Honorowego Obywatelstwa Miasta Stołecznego Warszawy	29.07.2009 r.
39.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanym w Sejmie uroczystym spotkaniu upamiętniającym 20. rocznicę utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego. Warszawa	11.09.2009 r.
40.	Konferencja zorganizowana przez Ogólnopolską Federację Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Nowy Sącz i Krynica Zdrój.	11-12.09.2009 r.
41.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach 60-lecia Wydziału Prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Lublin	23.09.2009 r.
42.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji organizowanej przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego nt. „Prawa Pacjenta, Prawa Personelu Medycznego. Kraków	29-30.09.2009 r.

43. Konferencja organizowana przez Fundację Instytut Studiów Strategicznych nt. „Aktywność Obywatelska a Administracja publiczna”. Kraków 29-30.09.2009 r.
44. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP nt. „Prawa starszej Pani i starszego Pana”. Warszawa 30.09.2009 r.
45. Konferencja naukowa zorganizowana przez Rzecznika nt. „Ochrona dzieci w dobie kryzysu w kontekście przyszłości demograficznej Polski”. Warszawa 01.10.2009 r.
46. Udział Zastępcy RPO w debacie zorganizowanej przez Biznes Center Club nt. „Klincz czyli przedsiębiorca duszony przez biurokrację”. Warszawa 05.10.2009 r.
47. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości podpisania Traktatu Lizbońskiego przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. Warszawa. 10.10.2009 r.
48. Udział Rzecznika w uroczystej Gali Konkursu Nauczyciel Roku 2009 zorganizowanej przez tygodnik „Głos Nauczycielski” oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej. Warszawa 13.10.2009 r.
49. Seminarium zorganizowane przez Urząd ds. Cudzoziemców i Biuro Krajowe Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w Polsce nt. „Czy Polska może stać się Stroną konwencji ONZ o bezpieczeństwie z 1954 r. oraz 1961 r. oraz Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r.” Warszawa 13.10.2009 r.
50. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Chrześcijańską Akademię Teologiczną konferencji naukowej nt. „Kalwinizm i korzenie współczesnej Europy”. Warszawa 14.10.2009 r.
51. IX Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej. Warszawa 17.10.2009 r.
52. Konferencja naukowa zorganizowana przez Uniwersytet Jagielloński nt. „Świadomość niepełnosprawności – nowe wyzwania dla edukacji”. Kraków 21-23.10.2009 r.
53. Seminarium zorganizowane przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w ramach projektu „Witaj w Polsce – wsparcie integracji obywateli państw trzecich przez pomoc prawną i przeciwdziałanie dyskryminacji”. Kraków 27.10.2009 r.
54. Udział Zastępcy RPO w uroczystościach pod pomnikiem Romów w Ułęży. 27.10.2009 r.
55. Udział Zastępcy RPO w seminarium zorganizowanym przez Narodowy Bank Polski nt. „ Rola edukacji ekonomicznej we współczesnej Polsce”. Warszawa 29.10.2009 r.
56. Wykład zorganizowany przez Ogólnopolską Federację Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku nt. „Przestrzeganie praw osób starszych w Polsce”. Gliwice 03.11.2009 r.
57. Konferencja zorganizowana przez Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” nt. „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – system i ludzie”. Dąb 03.11.2009 r.
58. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w zorganizowanej przez Centrum im. A. Smitha konferencji nt. „Kto ma rządzić Polską: aparaty partyjne czy konstytucyjne ośrodki władzy?”. Warszawa 04.11.2009 r.
59. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. 05.11.2009 r.

60.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej Galii VII edycji konkursu „Człowiek bez barier 2009” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji pod patronatem Pani Prezydentowej M. Kaczyńskiej, merytorycznym patronatem Rzecznika oraz patronatem instytucjonalnym Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Warszawa	05.11.2009 r.
61.	Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Czy można napisać wspólną historię europejską? Wspólna historia i różne wizje – Polska i jej sąsiedzi”. Nieborów	06-08.11.2009 r.
62.	Udział Zastępcy RPO w Światowym Dniu Pamięci Ofiar Wypadków Drogowych w Zabawie.	15.11.2009 r.
63.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznej konferencji Przewodniczących Oddziałów Regionalnych i Komisji Polskiej Rady Ekumenicznej. Wykład Rzecznika nt. „Kościoły i mniejszości religijne w Polsce w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”. Warszawa	16.11.2009 r.
64.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta RP nt. „Korupcja – zagrożenie dla funkcjonowania demokracji”. Warszawa	17.11.2009 r.
65.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji z okazji II rocznicy zaprzysiężenia rządu Donalda Tuska. Warszawa	20.11.2009 r.
66.	Wykład Zastępcy RPO na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Sąd a ombudsman jako organ ochrony prawnej”. Kraków	21.11.2009 r.
67.	Spotkanie Rzecznika z grupą studentów z Samorządu Studentów Zagranicznych Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, którzy wystosowali list do Ministra Zdrowia w sprawie epidemii grypy AH1N1.	30.11.2009 r *.
68.	Obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka zorganizowane z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich Wykład prof. Jeremy Waldrona nt. „Prawa Człowieka w myśli judeochrześcijańskiej” oraz wręczenie dorocznej nagrody RPO im. Pawła Włodkowica p. Annie Walentynowicz. Warszawa	10.12.2009 r.
69.	Posiedzenie Rady Praw Obywatelskich Partnerstwa Wschodniego zorganizowane z inicjatywy Rzecznika.	10.12.2009 r.
70.	Debata zorganizowana przez Rzecznika nt. „Czego uczy nas pandemia grypy?”. Warszawa	15.12.2009 r.
71.	„Wigilia dla potrzebujących” zorganizowana przez Rzecznika na placu przed Kościołem św. Anny w Warszawie.	19.12.2009 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w VII Seminarium Krajowych Ombudsmanów Unii Europejskiej oraz Państw Kandydujących nt. „Migracja i jej wpływ na działalność ombudsmana”. Pafos (Cypr)	05-07.04.2009 r.

2.	Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w I Międzynarodowej Konferencji Ombudsmanów ds. Wojskowych z okazji 50-lecia urzędu Rzecznika Niemieckiego Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Berlin	10-12.05.2009 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w IX Światowej Konferencji Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów oraz jubileusz 200-lecia Parlamentarnego Ombudsmana Szwecji. Sztokholm	09-12.06.2009 r.
4.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Izraelu na zaproszenie Kontrolera Państwowego i Ombudsmana Izraela.	13-17.09.2009 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Florencja	05.10.2009 r.
6.	Udział Zastępcy RPO w 43 Sesji Komitetu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Genewa	05-06.11.2009 r.
7.	Uroczystość wręczenia przez Rzecznika odznaczenia państwowego Ombudsmanowi Czech. Praga	26-29.11.2009 r.
8.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji naukowej Okrągłego Stołu nt. warunków odbywania kary w państwach Unii Europejskiej. Bruksela	07-08.12.2009 r.
9.	Wizytacja polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie przeprowadzona przez Zastępcę RPO. Bagram	14-19.12.2009 r.
10.	Wręczenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich odznaczenia państwowego przyznanego przez Prezydenta RP Mediatorowi Republiki Francuskiej. Paryż	17.12.2009 r.
11.	Udział Zastępcy RPO w spotkaniu dot. podsumowania projektów realizowanych we współpracy z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej – „Wsparcie reform sektorowych na Ukrainie II”. Kijów	18.12.2009 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1.	Seminarium zorganizowane przez Europejską Komisję Rady Europy ds. Zwalczania Rasizmu i Nietolerancji (ECRI) nt. „zwalczenia rasizmu i dyskryminacji rasowej”. Strasburg	26-27.02.2009 r.
2.	Konferencja zorganizowana przez Ombudsmana Albanii, Grecji oraz Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w ramach projektu „Eunomia” nt. „Dostęp do informacji: jakie zadania dla Ombudsmana?” Tirana	09-10.03.2009 r.
3.	Międzynarodowa konferencja z okazji 5-lecia instytucji Obrońcy Praw Człowieka (Ombudsmana) Armenii. Erywań	25-26.05.2009 r.
4.	Seminarium nt. „Prawo Unii Europejskiej w zakresie równego statusu kobiet i mężczyzn”. Trier	07-14.06.2009 r.
5.	Warsztat nt. „Roli krajowych struktur praw człowieka w zakresie środków podejmowanych dla zwalczania terroryzmu”. Padwa	09-11.06.2009 r.
6.	Warsztat zorganizowany przez Radę Europy i Centrum Praw Człowieka Uniwersytetu w Padwie nt. „Ochrona praw ludzi starszych przez Krajowe Instytucje Ochrony Praw Człowieka”. Budapeszt	15-16.09.2009 r.

7.	Konferencja 20-lecia Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom, Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu oraz I Spotkanie Europejskich Krajowych Mechanizmów Prewencji ds. Zapobiegania Torturom zorganizowane przez Radę Europy. Strasburg	05-06.11.2009 r.
8.	Warsztaty zorganizowane przez Biuro OBWE i Ombudsmana Azerbejdżanu nt. Krajowego Mechanizmu Prewencji. Baku	25-26.11.2009 r.
9.	Międzynarodowa Konferencja naukowa zorganizowana przez Ombudsmana Czech nt. „Przejrzystość administracji publicznej”. Brno	25-28.11.2009 r.

**Spotkania i wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich ze Stephanem Raabem, Dyrektorem Fundacji im. Konrada Adenauera w Polsce.	16.01.2009 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Konstantinem Kawtaradze, Ambasadorem Gruzji w Polsce.	22.01.2009 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Ambasady Stanów Zjednoczonych oraz Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego USA dotyczące złego traktowania polskich obywateli przez amerykańskie służby imigracyjne.	22.01.2009 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Hirumitsu Morii Przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Polsce.	27.01.2009 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Pamelą Quanrud, Zastępcą Szefa Misji w Ambasadzie USA. Warszawa	18.03.2009 r.
6.	Wizyta w Biurze RPO delegacji wykładowców akademickich z Rumunii.	11.05.2009 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Rektorem Uniwersytetu w Hull prof. David Drewry i Dyrektorem Międzynarodowego Centrum Badań nad Legislacją Uniwersytetu w Hull prof. Jo Carby-Hall. Warszawa	14.05.2009 r.
8.	Wizyta w Biurze RPO delegacji funkcjonariuszy Służby Więziennej z Republiki Kirgistanu.	21.05.2009 r.
9.	Konferencja zorganizowana przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej. Białowieża	07-10.09.2009 r.
10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI). Warszawa	22.09.2009 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielem Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Warszawa	23.09.2009 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z p. Zafirem Alizodą, Ombudsmanem Tadżykistanu.	07.10.2009 r.
13.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z J.E. Enokiem Nygaardem, Ambasadorem Norwegii w Polsce.	08.10.2009 r.
14.	Spotkanie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w ramach realizacji projektu „Wzmocnienie współpracy Ombudsmanów Polski i Ukrainy”,	12-15.10.2009 r.

- przedstawiono działania polskiego Ombudsmana w zakresie zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. Kijów
15. Spotkanie z przedstawicielami Biura Regionalnego Światowej Organizacji Zdrowia, prof. Verą L. da Costa e Silva i Iriną Morozową oraz wiceprzewodniczącą Obywatelskiej Koalicji „Tytoń albo Zdrowie” dr Małgorzatą Misiurą. Warszawa 21.10.2009 r.
 16. Warsztaty dla przedstawicieli ombudsmanów Państw Partnerstwa Wschodniego zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z Mediatorem Republiki Francuskiej w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Warszawa 22-25.10.2009 r.
 17. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą prawników z Azerbejdżanu. 10.11.2009 r.
 18. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Rady Najwyższej Republiki Ukrainy w ramach realizacji komponentu projektu „Wsparcie reform sektorowych na Ukrainie II pt. „Wzmocnienie współpracy Ombudsmanów Polski i Ukrainy”. 23-28.11.2009 r.
 19. Wizyta w Biurze RPO grupy konstytucjonalistów z Tajwanu. 03.12.2009 r.

.....

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u

.....