



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V KADENCJA**

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2003 r.

Druk nr 382

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Prof. dr Andrzej ZOLL**

**Pan
Longin PASTUSIAK
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam Informację o mojej działalności za 2002 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Zoll

INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Andrzeja Zolla
za 2002 r.

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

Spis treści

1. <u>Wprowadzenie</u>	5
2. <u>Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa</u>	14
3. <u>Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej</u>	27
4. <u>Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne</u>	41
A. <u>Dostęp do informacji publicznej</u>	41
B. <u>Praktyki dyskryminacyjne</u>	46
C. <u>Środki ochrony prawnej związane z wykonywaniem zawodu sędziego – dopuszczalność zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich</u>	49
D. <u>Dostęp do zawodów prawniczych</u>	51
E. <u>Prawo autorskie</u>	54
5. <u>Ochrona zdrowia i prawa pacjenta</u>	57
A. <u>Prawo do ochrony zdrowia i prawa pacjenta</u>	57
B. <u>Dostęp do leków, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych</u>	68
C. <u>Ochrona praw osób niepełnosprawnych</u>	72
D. <u>Dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwości wykonywania zawodu</u>	75
E. <u>Samorządy zawodowe oraz odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych</u>	78
6. <u>Wybrane problemy prawa do zabezpieczenia społecznego</u>	79
7. <u>Prawo do pracy i wykonywania zawodu</u>	95
8. <u>Ochrona praw dzieci i rodziny</u>	114
A. <u>Realizacja prawa dziecka do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją</u>	114
B. <u>Prawa dziecka w postępowaniu przed sądem opiekuńczym. Wydanie dziecka za granicę. Zgoda matki na uznanie dziecka przez ojca</u>	119
C. <u>Prawo dziecka do rodziny i opieki rodzinnopodobnej. Ochrona praw dzieci w placówkach oraz współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka</u>	121

D. <u>Przestrzeganie praw niepełnosprawnych – ochrona przed wykluczeniem społecznym</u>	129
E. <u>Realizacja prawa do nauki. Reprezentacja rodziców w procesie edukacyjnym</u>	133
9. <u>Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych</u>	136
A. <u>Prawa najemców</u>	136
B. <u>Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych</u>	141
C. <u>Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych</u>	143
D. <u>Prawa mieszkaniowe żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych</u>	145
E. <u>Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne</u>	149
F. <u>Sprawy dostaw energii i wody</u>	150
G. <u>Postępowanie administracyjne</u>	151
10. <u>Obrót nieruchomościami i ochrona własności</u>	153
11. <u>Problematyka prywatyzacyjna i reprivatyzacyjna</u>	157
12. <u>Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi</u>	161
A. <u>Wstęp</u>	161
B. <u>Bezwzględność windykacji długów</u>	162
C. <u>Monopolistyczne praktyki stosowane przy usługach telekomunikacyjnych</u>	163
D. <u>Niesolidne wykonywanie usług pocztowych</u>	165
E. <u>Skargi na kontrolerów biletów w czasie przejazdu kolejami</u>	166
F. <u>Obciążanie konsumentów usług bankowych opłatami za czynności bankowe, które bank powinien wykonywać nieodpłatnie</u>	167
G. <u>Dyskryminacja kredytowa osób w podeszłym wieku</u>	167
13. <u>Problematyka danin publicznych</u>	168
A. <u>Niezgodność z zasadą wyrażoną w art. 217 Konstytucji RP</u>	168
B. <u>Podatek od nieruchomości</u>	173
C. <u>Podatek dochodowy od osób fizycznych</u>	174
D. <u>Podatek dochodowy od osób prawnych</u>	176

E. <u>Wystąpienia przeciwko nadmiernemu fiskalizmowi systemu podatkowego</u>	177
F. <u>Problematyka spółek handlowych</u>	181
G. <u>Problematyka zamówień publicznych</u>	182
<u>14. Problematyka ruchu drogowego oraz wykonywania transportu drogowego</u>	184
A. <u>Kasy fiskalne w taksówkach</u>	184
B. <u>Szkolenia i egzaminy dla przewoźników i kierowców w transporcie drogowym, jako warunek otrzymania nowych licencji</u>	185
C. <u>Nałożenie na rzeczoznawców samochodowych warunku posiadania wyższego wykształcenia</u>	187
D. <u>Problematyka wymiany praw jazdy i opłat pobieranych za tę wymianę</u>	188
E. <u>Prawa ofiar czynu niedozwolonego do pełnej rekompensaty poniesionych szkód oraz do wynagrodzenia wyrządzonej krzywdy, a także do traktowania z szacunkiem i współczuciem</u>	189
<u>15. Bezpieczeństwo obywateli</u>	191
<u>16. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym</u>	196
<u>17. Wykonywanie kar i środków karnych</u>	201
<u>18. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną</u>	209
<u>19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych</u>	229
A. <u>Uwagi ogólne</u>	229
B. <u>Zawodowa służba wojskowa</u>	230
C. <u>Zasadnicza służba wojskowa</u>	232
D. <u>Ochrona praw funkcjonariuszy</u>	238
<u>20. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych</u>	248
A. <u>Ochrona praw cudzoziemców</u>	248
B. <u>Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych</u>	253
<u>21. Wnioski</u>	257
<u>Załączniki:</u>	267

<u>Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne</u>	267
<u>Nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO</u>	270
<u>Nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO</u>	304
<u>Nr 4 - Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym</u>	308
<u>Nr 5 - Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO</u>	311
<u>Nr 6 - Rewizje nadzwyczajne i kasacje</u>	312
<u>Nr 7 - Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego</u>	318
<u>Nr 8 - Wystąpienia legislacyjne</u>	319
<u>Nr 9 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie</u>	321
<u>Nr 10 - Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik, Zastępcy Rzecznika lub przedstawiciele Biura RPO</u>	327
<u>Nr 11 - Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym</u>	342

1. Wprowadzenie

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich wszedł właśnie w piętnastolecie swojej działalności. Może zastanawiać, że organ o tak silnej pozycji został ustanowiony jeszcze przed zmianą ustroju państwa w 1989 r. Erygowanie tego urzędu, poprzedzone przywróceniem – po czterdziestu latach – sądownictwa administracyjnego (w 1980 r.) oraz ustanowieniem Trybunału Konstytucyjnego (w 1985 r.) zwiastowało zbliżający się koniec ustroju totalitarnego. Dwie nowelizacje ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich istotnie poszerzyły zakres, i tak już niemałych, kompetencji tego urzędu. Jedną z podstawowych zmian, która nastąpiła w tej ustawie, zresztą prowadząca do skorelowania jej przepisów z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczyła rozszerzenia uprawnień Rzecznika na sferę wolności i praw człowieka. Nowelizacja z dnia 12 maja 2000 r.¹, w połączeniu z wcześniejszymi unormowaniami ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka², istotnie zmieniła zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, nakładając m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka i rozpatrywania spraw kierowanych przez niego do Rzecznika Praw Obywatelskich. Równocześnie Rzecznik został wyposażony w prawo do wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych po upływie terminu określonego dla strony postępowania (6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia zamiast ogólnie wskazanego jednego miesiąca)³. Zmiany te generalnie odpowiadają zakładanemu przez Rzecznika IV kadencji modelowi sprawowania objętego stanowiska, chociaż nie da się ukryć, że problem wnoszenia kasacji w warunkach określonych przez ustawę wzbudził opory i głosy krytyczne w niektórych środowiskach. W ubiegłym (2002) roku zmaterializowały się one rozpatrywanym aktualnie przez Sejm projektem ustawy o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych

¹ *Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz.552). Ustawa ta weszła w życie z dniem 14 lipca 2000 r., z wyjątkiem jej art. 2 (zmiana Kpc odnosząca się do kasacji), który zaczął obowiązywać od 1 lipca.*

² *Dz.U. Nr 6, poz. 69. Ustawa ta weszła w życie z dniem 2 stycznia 2000 r.*

³ *Tekst jednolity ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Marszałek Sejmu ogłosił w załączniku do obwieszczenia z dnia 9 lutego 2001 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 147).*

innych ustaw⁴, w którym założono „odjęcie” posiadanego przez Rzecznika uprawnienia. W obszernie umotywowanym piśmie do Marszałka Sejmu⁵ Rzecznik stwierdził w konkluzji, że projektowane rozwiązanie, przy jednoczesnym braku środka prawnego przysługującego Rzecznikowi i służącego eliminacji z obrotu prawnego prawomocnych orzeczeń w sprawach cywilnych godzących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela pozostawałoby w sprzeczności z Konstytucją RP, w szczególności z jej art. 80⁶.

Obywatele mają prawo do dobrego państwa i stanowionego przez nie prawa. Wbrew pozorom udowodnienie tak skonstruowanej tezy jest oczywiste, zwłaszcza gdy się uwzględni dwa fundamenty porządku społecznego i prawnego, a mianowicie: godność człowieka (wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP) oraz obowiązek dbałości o dobro wspólne (art. 82). Z godności człowieka wyprowadzamy nasze podstawowe wolności i prawa, a z obowiązku troski o dobro wspólne należy wywieść powinność wobec osób trzecich i państwa. W praktyce nie da się ukryć, że bardzo wiele nam brakuje zarówno gdy chodzi o władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą oraz sądowniczą. We wszystkich tych sektorach państwo nie funkcjonuje

⁴ Druk nr 965.

⁵ RPO-422148-IV/02 z dnia 7 listopada 2002 r.

⁶ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2003 r. (sygn. P. 11/02) orzekł, że art. 393⁴ § 2 Kpc jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Nr 41 pod poz. 360, oznaczonym datą 10 marca 2003 r. Z tym zatem dniem art. 394⁴ § 1 Kpc utracił moc obowiązującą. Należy podkreślić, że w swym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, ani samej możliwości i celowości istnienia szczególnej skargi kasacyjnej wnoszonej przez podmiot konstytucyjnie powołany do ochrony wolności i praw, ani też wydłużenia terminu do wniesienia takiego środka odwoławczego w stosunku do terminu przewidzianego dla stron postępowania. W rozpoznawanej sprawie zasadniczy problem wiązał się z faktem, że przepisy Kpc nie określiły w sposób jednoznaczny momentu uprawomocnienia się orzeczenia, od którego Rzecznik mógł wnieść kasację. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając brak systemowego unormowania środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, naruszających konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, postanowił przedstawić Sejmowi uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych zmierzających do usunięcia tej luki dla zapewnienia spójności systemu prawnego (postanowienie z dnia 12 marca 2003 r., sygn. S 1/03).

najlepiej. Poprawa przebiegu procesu legislacyjnego staje się pilną koniecznością. To jest niewątpliwie zakres aktywności państwa, który już w najbliższym czasie powinien ulec radykalnej zmianie. Samą ilość aktów prawnych i co za tym idzie, ich fatalną jakość można śmiało określić jako superinflację. Jest faktem przerażającym, że Dziennik Ustaw z 2002 r. liczy znacznie ponad 15 tysięcy stron. Nawet jeśli uwzględni się, że dużo publikowanych w nim aktów normatywnych stanowią przepisy wykonawcze, i że w wielu przypadkach aktywność Parlamentu wywołana została potrzebą dostosowania naszego prawa do wymogów Unii Europejskiej. Trzeba pamiętać, że normy prawne mają motywować ich adresatów do zgodnego z prawem zachowania. W tym gąszczu przepisów nikt nie jest w stanie się zorientować. Coraz większe trudności z ustaleniem aktualnego stanu prawnego mają prawnicy, w tym sędziowie rozstrzygający konkretne sprawy. Niewątpliwie są tu pomocne dostępne na rynku prawnicze programy komputerowe, ale i one nie mogą nadążyć za tempem zmian. Brak jasności odnośnie do tego, jaka jest treść obowiązującego prawa, bywa wystarczający do dyskwalifikacji i jak najszybszego uchylenia danego aktu prawnego. Nie jest to niestety jedyny brak ustaw i rozporządzeń obowiązujących w naszym systemie prawnym. Produkty działalności prawodawczej Sejmu i Senatu są merytorycznie niespójne, odzwierciedlają interesy grup nacisku najczęściej zasadniczo różne od tego, co jest ważne dla dobra wspólnego⁷. Poprawa sytuacji wymaga bardzo wyraźnego odróżnienia debaty nad politycznymi przesłankami tworzonego prawa od debaty nad prawnym kształtem ustawy. Politycy muszą zdecydować, co ma być celem zamierzonej ustawy i jakimi środkami chcą ten cel osiągnąć. Na tym etapie należałoby już dokonać wstępnej kontroli, czy zamierzony cel i planowane środki dadzą się pogodzić z zasadami i regułami konstytucyjnymi i czy są wewnętrznie spójne. Dopiero po politycznej decyzji sprawę powinni przejąć prawnicy – legislatorzy i przygotować akt normatywny odpowiadający politycznym założeniom. Sejm i Senat są powołane przede wszystkim do debaty politycznej i do ostatecznego uchwalenia tekstu ustawy. Nie są natomiast posłowie i senatorowie predestynowani do redagowania samego tekstu, co niestety jest dzisiaj stałą praktyką i to zarówno w stosunku do projektów poselskich, jak i rządowych.

Wiele należy poprawić w funkcjonowaniu władzy wykonawczej. Gdy chodzi o szeroko pojmowaną administrację, zarówno w wymiarze rządowym jak i samorządowym, to choroba korupcji zżera prawidłowość jej działania. Sądzić można, że w samej administracji tkwią

⁷ Szerzej na ten temat w rozdziale drugim „Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa”, str. - 14 i nast.

możliwości poprawienia jej funkcjonowania. Chodzi tu w szczególności o wdrożenie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸. Rzecz w tym, aby administracja działała jawnie, a państwo było transparentne – przezroczyste. Decyzje administracyjne muszą być podejmowane po przeprowadzeniu jawnego postępowania. To są czynniki, które w znacznie większym stopniu eliminują korupcję niż nawet surowe przepisy. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przetłumaczono opracowany przez Ombudsmana Unii Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Został on opatrzony komentarzem przez zastępcę Rzecznika prof. J. Świątkiewicza, pokazującym stosowanie tego Kodeksu na gruncie polskim. Jest to znakomity, krótki akt, który powinien być wdrożony w Polsce bez czekania na wejście do Unii Europejskiej. Wymaga podkreślenia, że pogląd Rzecznika o potrzebie rozpowszechnienia informacji na temat Kodeksu w organach władz publicznych podzielił Marszałek Sejmu i Prezes Rady Ministrów⁹. Zmienić się równocześnie musi praktyka zatrudniania w urzędach i to na wszystkich stanowiskach merytorycznych. Dzisiaj o zatrudnieniu, szczególnie w sytuacji wysokiego bezrobocia, decydują stosunki, co uniemożliwia dopływ najlepszej kadry i działa antymotywacyjnie na ludzi najzdolniejszych, ale pozbawionych „układów”, a to jest już na samym wstępie nadzwyczaj korupcjogenne. Fatalne skutki ma faktyczny brak konsekwentnego wdrożenia ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej¹⁰. Wszystkie rządzące od wejścia tej ustawy w życie opcje polityczne ponoszą za ten stan rzeczy winę. Objęcie władzy oznacza u nas czystkę wśród urzędników, którzy mają służyć, z istoty zajmowanego stanowiska, społeczeństwu, a nie władzy politycznej, i nie powinni być zwalniani w przypadku zmian politycznych w państwie. Rażącym wypadkiem było dopuszczenie przez obecny Parlament, na wniosek rządu, obejmowania stanowisk objętych rygorami służby cywilnej bez przeprowadzania obligatoryjnych konkursów i bez konieczności posiadania kwalifikacji wymaganych od urzędników służby cywilnej. Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczającą taką praktykę ustawę za sprzeczną z Konstytucją¹¹. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że należy wprowadzić od zaraz praktykę zatrudniania na stanowiska merytoryczne w urzędach na

⁸ *Dz.U. Nr 112, poz. 1198.*

⁹ *Odpowiedź na wystąpienie Rzecznika (RPO-421791-V/02) udzielona przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 10 marca 2003 r.*

¹⁰ *Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.*

¹¹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. sygn. K. 9/02.*

warunkach konkursu po jednoznacznie ustalonych kryteriach jego przeprowadzenia i przy zapewnieniu dostępności udziału w konkursie. Przebieg konkursu powinien być jawny, a jego wynik – wiążący dla zatrudniającego.

Najsłabszym ogniwem systemu państwowego jest wymiar sprawiedliwości. Chodzi tu zwłaszcza o dostępność, sprawność postępowania i przewidywalność rozstrzygnięć, bo nieraz spotykamy się z zaskakującymi orzeczeniami sądowymi. Następuje tu zmiana na lepsze – poprawia się orzecznictwo Sądu Najwyższego, mniej spraw tam zalega, natomiast prawdziwą plagą jest nadal przewlekłość postępowania sądowego. Z perspektywy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich niepokój musi budzić działanie prokuratury. Wytykane publicznie nieudolności w prowadzeniu głośnych postępowań karnych znajdują niestety potwierdzenie w wielu prostych, indywidualnych sprawach. Rzecznik uważa, że już najwyższy czas, aby dokonać pełnego rozdziału między urzędem Ministra Sprawiedliwości a urzędem Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny powinien być powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na kadencję trwającą dłużej niż kadencja Parlamentu (np. na 6 lat), bez możliwości ponownego wyboru i powinien być odpowiedzialny za działalność podległej mu prokuratury oraz składać doroczne sprawozdania obu izbom Parlamentu. Prokurator Generalny powinien być związany ogólnymi dyrektywami polityki karnej opracowanymi przez Ministra Sprawiedliwości i przyjętymi przez rząd.

Stan państwa musi budzić dziś niepokój. Prawo obywatela do dobrego państwa nie jest realizowane. Pamiętać trzeba jednak także, że to niejednokrotnie sami obywatele a nie kto inny, niekorzystnie oddziałują na państwo. Jego poprawa może nastąpić tylko wtedy, gdy my sami w większym stopniu będziemy myśleć o dobru wspólnym, o naszych powinnościach wobec państwa, o udziale w wyborach i referendum, o płaceniu podatków, o aktywności na rzecz drugiego człowieka, na rzecz społeczności lokalnej. W demokratycznym państwie prawa każdy z nas jest w pewnym i równym z innymi stopniu uprawniony do stwierdzenia: „państwo to ja”.

Jak już podkreślono, zakres kompetencji Rzecznika jest bardzo szeroki. Pod względem podmiotowym, tzn. osób, które mogą się do niego zwracać o pomoc, nie ma on ograniczeń. Przedmiotowe ograniczenia zakresu i trybu mogą wynikać jedynie z określonej funkcji podmiotów kontrolowanych przez Rzecznika, np. orzecznictwa sądowego oraz służących Rzecznikowi środków ingerencji, w razie stwierdzenia naruszenia prawa. Tak więc w stosunku do Parlamentu – Rzecznik ma prawo zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego ustaw w razie ich niezgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi za zgodą parlamentu umowami międzynarodowymi. W roku 2002 skorzystał z tego prawa 21 razy. Taka sama

liczba wniosków pochodziła od Rzecznika w 2001 r. Rzecznik może też przyłączyć się do skarg konstytucyjnych wnoszonych do Trybunału przez obywateli lub przez inne podmioty (8 przypadków w 2002 r.; 10 w 2001 r.). Ustawa pozwala też zwrócić się do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub o zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Nie jest to prawo formalnej inicjatywy ustawodawczej lecz prawo jej inspirowania. W 2002 r. z wnioskami mającymi taki charakter Rzecznik występował w 117 sprawach do różnych organów – w tym do Sejmu poprzez jego komisje lub do Marszałka Sejmu, zwłaszcza gdy próby inspiracji spowodowania zmiany przepisów przez rząd napotykały na trudności.

Kontrola organów administracji może obejmować zarówno organy centralne, nie wyłączając Rady Ministrów, jak i terenowe: organy administracji rządowej i samorządowe, wydawania przez nie aktów normatywnych i decyzji w sprawach indywidualnych oraz inne akty i czynności – a także bezczynność. Jednostki wojskowe, policja i tym podobne służby objęte są (od nowelizacji z 1991 r.) kontrolą Rzecznika na zasadach ogólnych. Rzecznik może brać udział w postępowaniu administracyjnym, z czego korzysta rzadko. Nie zachodzi bowiem potrzeba wyręczania stron w ich prawach – chyba, że chodzi o sprawy bardzo ważne i precedensowe. Może zaskarżać też akty i czynności oraz bezczynność tych organów do sądu administracyjnego. Najczęściej jednak kieruje wystąpienia do tych organów lub organizacji. W wielu wypadkach (ok. 50% spraw) wskazuje skarżącym przysługujące im w konkretnej sprawie środki prawne i możliwości działania Rzecznika.

Kontrola sądownictwa nie może naruszać niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Orzeczenia sądowe naruszające prawo Rzecznik może kwestionować tylko w ramach procedur sądowych. W sprawach karnych i cywilnych (łącznie ze sprawami z zakresu prawa rodzinnego oraz ubezpieczeń społecznych wnosi kasacje do Sądu Najwyższego (w 2002 r. – 71, w 2001 r. – 54, w 2000 r. – 79). Jeszcze do dnia 31 grudnia 2003 r., to jest do dnia wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego i utraty uprawnień jurysdykcyjnych Sądu Najwyższego w stosunku do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik może wnosić rewizje nadzwyczajne od orzeczeń tego Sądu do Sądu Najwyższego (w 2002 r. – 42, w 2001 r. – 18, w 2000 r. – 22).

Struktura przedmiotowa spraw wnoszonych do Rzecznika lub podejmowanych przez niego z urzędu oddawała z jednej strony ogólną sytuację w państwie i występujące trudności – np. aktualnie na rynku pracy (ponad 18% bezrobocie), w sferze ubóstwa niektórych grup społecznych oraz zaopatrzenia emerytalnego i ochrony zdrowia. Z drugiej strony wiązała się z krytycznie ocenianym stanem legislacji i sposobem wdrażania nowoprzyjmowanych regulacji

prawnych. Rzecznik stawał tu przed niełatwymi wyborami sposobu postępowania w sytuacjach konfliktowych. W szczególności dotyczyło to utrwalonego od lat sporu pomiędzy wynajmującymi i najemcami lokali na tle ustalania wysokości czynszów. Sytuacja materialna przeważającej części najemców nie pozwalała im na płacenie podwyższanych w majestacie prawa opłat za użytkowanie zajmowanych lokali. Jednocześnie zaniżone czynsze nie dają możliwości właścicielom przeprowadzania remontów i konserwacji substancji mieszkaniowej. Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu wskazywał na sprzężenie zwrotne w interesach tych dwóch grup podmiotów wymagające prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządowej aktywnej polityki mieszkaniowej, w tym realizacji budownictwa socjalnego. Pasywność i nie wyciąganie wniosków z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz z wystąpień Rzecznika zaowocowały zaostrzeniem konfliktów. Inny przykład swoiście patowej sytuacji stanowi stosowane od lat rozwiązanie ustawowe nakazujące zarządzanie rozbiórki budynków i budowli wzniesionych wbrew ustaleniom planów zagospodarowania przestrzennego i pozwoleniom na budowę. Opinia publiczna została zbulwersowana nakazem rozbiórki obiektów mieszkaniowych we Wrocławiu, który dotknął 124 rodziny. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu) i zastosowana wykładnia odwróciły skutki przepisu art. 48 Prawa budowlanego, którego niekonstytucyjności nie dopatrył się Trybunał Konstytucyjny¹². Na rozstrzygnięcie czeka skarga na nakaz rozbiórki wału przeciwpowodziowego, wzniesionego przez samych mieszkańców na terenie województwa podkarpackiego. Również i w tym przypadku inwestycji przypisano znamiona samowoli budowlanej.

Rejestr przykładów poważnych konfliktów społecznych mógłby być wydłużony, choćby o prawa pacjentów i sytuację walczących z zapaścią finansową pracowników służby zdrowia. Rzecznik musi mieć na uwadze prawa wszystkich grup społecznych, a nie tylko jednej z pozostających w sporze stron. Musi widzieć uwarunkowania realizacji przepisów przyznających uprawnienia nie dające gwarancji pokrycia ich wykonalności (np. w środkach budżetowych). Rzecznik musi czuwać także nad tym, aby wymierzające karę sądy właściwie stosowały prawo, czuwać nad warunkami wykonywania kary i resocjalizacji osadzonych, a z drugiej strony chronić prawa ofiar przestępstw. W ostatnich latach Rzecznik podejmuje, gdy wymaga tego charakter sprawy, działania mediacyjne chociaż ustawa z 1987 r. tej możliwości

¹² Patrz także – str. 155-156 *Informacji*.

działania formalnie nie przewiduje. Obiektywizm Rzecznika, w swoim założeniu wynikający co najmniej z jego niezależności od kontrolowanych organów, w tym zwłaszcza od organów władzy wykonawczej, umożliwia mu bezstronną ocenę stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (i innych podmiotów) oraz reagowanie na stwierdzone nieprawidłowości.

Nasuwa się pytanie, czy i w jakim stopniu ustalenia i obserwacje Rzecznika oddają rzeczywisty obraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce.

Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Ocena Rzecznika może opierać się w pierwszej kolejności na ponad 52 tysiącach kierowanych do niego rocznie wnioskach przez obywateli i inne podmioty. Szacuje się natomiast, że organy administracji wydają rocznie około 15 milionów decyzji, nie licząc podejmowania innych aktów i czynności, a sądy – ponad 8 milionów orzeczeń i czynności. Zadowoleni nie skarżą się. Stąd pole widzenia Rzecznika jest z konieczności zawężone. Inna sytuacja jest natomiast, gdy te informacje uzyskuje się w toku wizytacji przeprowadzanych w reprezentatywnej liczbie określonych jednostek organizacyjnych np. w zakładach penitencjarnych, jednostkach wojskowych, zakładach wychowawczych, a także gdy te informacje czerpie się z analizy danych statystycznych, np. spraw załatwianych przez sądy. Można uznać też za reprezentatywne w dużym stopniu spostrzeżenia błędów popełnionych w tworzeniu prawa na szczeblu centralnym na podstawie spraw rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny, w tym z inicjatywy Rzecznika, oraz na podstawie jego wniosków o zmianę lub uchylenie wadliwych przepisów prawnych oraz wniosków o dokonanie wykładni niekomunikatywnych unormowań przez Sąd Najwyższy, wywołujących rozbieżności w ich stosowaniu. Liczba zaś 270 – 300 wystąpień o tzw. charakterze generalnym w skali roku oraz szeregu raportów z badań określonych dziedzin życia jest najlepszym przykładem wykorzystania analizy spraw indywidualnych, wyników wizytacji, spotkań środowiskowych oraz bieżącego śledzenia prawotwórstwa i orzecznictwa sądowego dla podejmowania problemów oraz działań profilaktycznych. Materiały te dają podstawę do sporządzania przez Rzecznika rocznych informacji dla Sejmu i Senatu, zawierających oceny stanu prawa i jego przestrzegania oraz nasuwających się na tym tle wniosków, a także raportów w sprawie przestrzegania prawa w określonych dziedzinach. Rzecznik dużą wagę przywiązuje do współdziałania z organizacjami obywatelskimi. Świadczy o tym realizacja wielu programów, m.in. aktywności obywatelskiej „Pro Publico Bono”, „Edukacja dla rozwoju”, „Ruch przeciw bezradności społecznej”, „Poradnictwa obywatelskiego”, którego istotnym segmentem jest poradnictwo prawne, realizowane we współpracy z uniwersyteckimi poradniami prawnymi, tzw. „klinikami prawa”.

W zakresie współpracy międzynarodowej wymaga przypomnienia porozumienie z dnia 7 listopada 1997 r. pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Regionalnym Biurem na Europę i kraje WNP – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – „Regionalny Program Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem” (UNDP) w celu zapewnienia pomocy zainteresowanym państwom oraz organizacjom pozarządowym w krajach Europy Środkowej, Wschodniej, Republiki Nadbałtyckich oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw w ich wysiłkach zbudowania instytucji ombudsmana i wypełnienia funkcji ochrony i promocji praw człowieka i obywatela. Pomoc ta wyraża się m.in. w ocenie projektów ustaw ombudsmańskich, szkoleniu personelu tych urzędów (w Polsce i na miejscu), pomocy w organizacji i zarządzaniu biurami ombudsmana, prowadzeniu spotkań i wymianie doświadczeń. Zawarte zostały i są realizowane umowy dwustronne o współpracy m.in. z ombudsmanami Litwy, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy. Organizowane są wspólne kontrole przejść granicznych, na których warunki urągają często godności człowieka. W 2002 r. miała miejsce w Krakowie konferencja członków Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Przewidziana jest w 2003 r. w Warszawie konferencja ombudsmanów państw kandydujących do Unii Europejskiej¹³. Wejście Polski do Unii Europejskiej postawi przed polskim Ombudsmanem nowe zadania przede wszystkim w czuwaniu nad przestrzeganiem prawa unijnego.

2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa¹⁴

Z przyczyn wymienionych w rozdziale 1 niniejszej Informacji Rzecznik Praw Obywatelskich systematycznie śledzi przebieg procesu tworzenia prawa, w szczególności pod kątem przestrzegania obywatelskiego prawa do dobrej legislacji. Jej stan – jak już powiedziano – nie nastraja optymistycznie i wielokrotnie skutkuje interwencjami Rzecznika.

Polskie prawodawstwo jest dalekie od wzorca dobrej legislacji. Pomimo, że procedury tworzenia prawa od strony formalnej nie odbiegają od standardów europejskich, ich realizacja pozostawia jednak wiele do życzenia. Żywołość w procesie stanowienia prawa powoduje

¹³ *Poprzedziło ją seminarium narodowych ombudsmanów z państw należących do Unii Europejskiej (7-8 kwietnia 2003 r. – Ateny), w którym Rzecznik uczestniczył jako jedyny ombudsman spoza Wspólnoty.*

¹⁴ *W rozdziale wykorzystano materiały, a zwłaszcza wnioski, z konferencji naukowej „Legislacja w praktyce”, która odbyła się 21 lutego 2002 r. w Warszawie (wyd. BRPO str. 168-172).*

rozchwianie systemowych rozwiązań prawnych, inflację¹⁵ przepisów tworzonych przez wiele ośrodków decyzyjnych przy pomieszaniu ról uczestników procesu legislacyjnego, braku koordynacji ich starań i odstąpieniu od elementów planowania postępowania prawotwórczego. Preferowane są rozwiązania doraźne. Pomija się natomiast sprawdzone w praktyce i zakorzenione w istniejącym systemie uregulowania prawne. Narasta lawina nowelizacji, załamująca stabilność i czytelność systemu prawa. Stan ten jest w dużej mierze konsekwencją nierzetelności w tworzeniu prawa i postawy przyzwolenia (przy pasywności służb legislacyjnych) na tworzenie aktów złych, wymagających rychłej poprawy. Upatruje się remedium w tworzeniu nowych przepisów bez uprzedniego wykorzystania wykładni istniejących oraz egzekucji ich przestrzegania i stosowania. Procedury legislacyjne odbiegają też znacząco od wymaganych wzorców pod względem zastosowania nowoczesnych technik i nakładów, niezbędnych dla efektywnego przygotowania regulacji prawnej.

Nawet najbardziej precyzyjna regulacja prawna procedury legislacyjnej nie przyniesie zamierzonego efektu, jeżeli nie zostaną równocześnie spełnione inne wymogi z zakresu poprawności praktyki prawodawczej, w tym nie ulegnie poprawie poziom kultury prawnej i politycznej. Racjonalnego prawodawcę powinna cechować powściągliwość w podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych, a każda z nich wymagałaby rozważań co do możliwości dalszego stosowania dotychczasowych instytucji i środków prawnych i potrzeby zharmonizowania zamierzenia prawotwórczego z istniejącymi rozwiązaniami systemowymi.

Dobre rozstrzygnięcie legislacyjne powinno być skuteczne i ekonomiczne, podjęte na czas i przewidywalne, legalne oraz przekonujące dla zainteresowanych, wyrażone w komunikatywny sposób w klarownej i precyzyjnej formie oraz należycie, z odpowiednim wyprzedzeniem ogłoszone w sposób umożliwiający rozstrzygnięcie prawodawcze, a system prawny powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznawanych wartości, być funkcjonalny i przejrzyste skonstruowany.

Perspektywa odpowiedzialności władzy publicznej za złe prawo powinna motywować do skrupulatnego przygotowania wizji prawodawczej oraz staranności w dochowaniu prawidłowej procedury legislacyjnej, konfrontowanej z systematycznymi ocenami efektywności i skuteczności rozstrzygnięć prawotwórczych, pełniących rolę służebną wobec gwarantowanej konstytucyjnie zasady demokratycznego państwa prawa i zespolecia jego norm ze standardami obowiązującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

¹⁵ *Zjawisko to znajduje m.in. wyraz z liczbie stron (ponad 15.000) aktów prawnych opublikowanym w Dzienniku Ustaw z 2002 r.*

Przykładem nieprawidłowości w tworzeniu prawa były zjawiska obserwowane w kompetencjach Ministra Zdrowia. Dotychczas Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi projektu ustawy określającej zakres i warunki udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych¹⁶, naruszając tym samym art. 236 Konstytucji. Zarówno bowiem ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁷, jak i ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia¹⁸, nie wypełnia dyspozycji prawodawcy konstytucyjnego. Nowa ustawa nie eliminuje dotychczasowych wad powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz nie tworzy racjonalnego i stabilnego systemu ochrony zdrowia, oczekiwanego przez pacjentów i środowisko medyczne. Przebieg prac nad projektem tej ustawy uniemożliwił podjęcie dyskusji, wysłuchanie wszystkich zainteresowanych stron oraz poszukanie optymalnych rozwiązań¹⁹. Minister Zdrowia nie wykonał delegacji znowelizowanej w 2001 r. ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym²⁰, mających istotne znaczenie dla ochrony praw pacjentów, a mianowicie nie wydano przepisów w sprawie wykazu badań diagnostycznych niezbędnych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych²¹ oraz w sprawie świadczeń dla mieszkańców domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo – wychowawczych²². Niezdolność legislacyjna resortu zdrowia skutkowałą opóźnieniem w wydawaniu przepisów wykonawczych do uchwalanych ustaw, np. ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach²³, ustawy o publicznej służbie krwi²⁴. Zaniedbania w tym ostatnim zakresie utrudniały tworzenie oraz funkcjonowanie systemu

¹⁶ Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391).

¹⁹ Omówienie w rozdziale 5 „Ochrona zdrowia i prawa pacjenta”.

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 961).

²¹ Art. 31f ust. 2.

²² Art. 31g.

²³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. Nr 126, poz. 1384).

²⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. Nr 106, poz. 681).

krwiodawstwa i krwiolecznictwa, a także powodowały naruszenie ważnych interesów kandydatów na dawców krwi oraz dawców krwi. Na wystąpienie w tej sprawie do Ministra Zdrowia²⁵, Rzecznik otrzymał informację²⁶ o powołaniu zespołu, do opracowania założeń regulujących status prawny Krajowego i Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz przygotowanie nowelizacji ustawy o publicznej służbie krwi i brakujących aktów wykonawczych. W zakresie podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych²⁷ nie wydano zapowiadanych regulacji (np. w sprawie specjalizacji farmaceutów) oraz nie usunięto oczywistych nierówności. Nadal funkcjonowały, kwestionowane przez Rzecznika²⁸, przepisy niedostosowane do reformy ochrony zdrowia (np. w sprawie badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych), uniemożliwiające realizację ustawowych praw ubezpieczonych do leków, a także rozporządzenia wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego (np. w sprawie wykazu stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych oraz warunków, jakie powinni spełniać zatrudnieni na tych stanowiskach oraz prowadzący pojazdy szynowe). Rozwiązano natomiast sygnalizowaną przez Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości, kwestię warunków i trybu usprawiedliwiania niestawiennictwa oskarżonych, świadków i innych uczestników procesu karnego z powodu choroby²⁹. W świetle wyjaśnień resortu zdrowia³⁰, podjęto prace nad nowelizacją ustawy o diagnostyce laboratoryjnej³¹, mającą na celu usunięcie istotnych wad legislacyjnych i merytorycznych, dyskredytujących ten akt w obrocie prawnym. Przygotowano również zmianę, kwestionowanej przez Rzecznika, niekonstytucyjnej delegacji upoważniającej Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych do ustalenia opłaty za wydanie

²⁵ RPO-404800-I/02 z dnia 16 kwietnia 2002 r.

²⁶ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2002 r.

²⁷ Omówienie w rozdziale 5 („D. Dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwości wykonywania zawodu”).

²⁸ Omówienie w Informacji RPO za 2001 r. – str. 36.

²⁹ Por. art. 117 § 2a i 4 Kodeksu postępowania karnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 155).

³⁰ Pismo Sekretarza MZ z dnia 9 maja 2002 r.

³¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. Nr 100, poz. 1083).

zezwoleń na wykonywanie praktyki³². Rzecznik zwracał się też do Ministra Zdrowia o rozważenie sygnalizowanej przez Radę Naukową Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w Warszawie sprawy całokształtu przepisów regulujących status Centrum z punktu widzenia zgodności aktów podustawowych z ustawami³³. Zbadania wymagała kwestia podstaw prawo – organizacyjnych działania Centrum i jego statusu w świetle kolejnych ustaw o szkolnictwie wyższym, a następnie poprawności i słuszności postanowień dotyczących przekazania szpitali klinicznych CMKP Akademii Medycznej w Warszawie.

Na tle diskutowanych zmian przepisów Kodeksu pracy i innych ustaw należących do dziedziny prawa pracy Rzecznik kolejny raz wyraził pogląd³⁴, iż zbyt częste zmiany powodują, że obywatele gubią się w przysługujących im prawach i wymaganych obowiązkach, co prowadzić może do mimowolnych naruszeń prawa, znajdujących finał na salach sądowych. Państwo, które nie jest w stanie stworzyć spójnego i stabilnego systemu prawa i wyegzekwować jego przestrzegania, jest przez obywateli postrzegane jako Państwo słabe, niezdolne do realizacji swych podstawowych obowiązków wobec obywateli. Zdaniem Rzecznika prawo powinno być wyrażone w komunikatywny sposób w klarownej i precyzyjnej formie oraz powinno być należycie i z odpowiednim wyprzedzeniem ogłoszone. Rzecznik zwrócił także uwagę na treść uzasadnienia projektowanej ustawy. W wielu przypadkach uzasadnienie projektowanego przepisu ograniczone jest do napisania innymi słowami, jaką zmianę nowy przepis ma wprowadzić. Wynika to z treści projektowanej ustawy i nie wymaga powtarzania w uzasadnieniu, w którym winny być podane informacje dlaczego projektodawca uznał za zasadne wprowadzenie zmiany do istniejącego stanu prawnego i dlaczego wybrał takie, a nie inne rozwiązanie. Rzecznik podkreślił³⁵, iż projektowana kolejna ustawa zmieniająca Kodeks pracy³⁶ i ustawę o grupowych zwolnieniach, a także prasowe

³² Omówienie w rozdziale 5 („D. Dopuszczenie do zawodu i możliwości wykonywania zawodu”).

³³ RPO-411741-I/02 z dnia 28 czerwca 2002 r.

³⁴ Pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 marca 2002 r. RPO-402814-VIII/02.

³⁵ Pismo jw. z dnia 22 października 2002 r. RPO-421238-VIII/02.

³⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz ustawy o grupowych zwolnieniach nadesłany Rzecznikowi Praw Obywatelskich przy piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 września 2002 r. PP-026-25/02.

informacje o zamierzonych dalszych pracach nowelizujących przepisy prawa pracy pogłębiają uczucie niestabilności prawa pracy, co w efekcie może nadwyrężyć poczucie obowiązku jego przestrzegania tak po stronie pracodawców jak i pracowników.

Projektowanie rozwiązań prawnych powinno być podejmowane w sposób planowy (uwzględniający planowanie długofalowe i w wymiarze krótkookresowym) i wyważony, przy wykorzystaniu wiedzy ekspertów i respektujący potrzeby konsultacji, a przede wszystkim rzetelną analizę „zamiarów” normotwórczych.

Konsekwentnie powinna być przestrzegana zasada konfrontowania projektu, na każdym etapie jego opracowywania, z unormowaniami Konstytucji RP.

W 2002 r. Rzecznik podjął problem zgodności przepisów karnych, zawartych w ustawie – Prawo prasowe³⁷ z art. 14 i 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uznając, iż ściganie z urzędu większości przestępstw przewidzianych w tej ustawie może naruszać wynikającą ze wskazanych przepisów wolności wypowiedzi. W ocenie Rzecznika potrzeba zachowania równowagi pomiędzy zagwarantowanymi w Konstytucji RP wolnością pracy (art. 14) oraz wolnością wyrażania swoich poglądów (art. 54 ust. 1), a prawem do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47) nie wymaga publicznoskargowego trybu ścigania naruszeń dóbr osobistych uznanych za przestępstwa, wskazując jednocześnie, na istniejącą w Kodeksie postępowania karnego możliwość objęciem ścigania z urzędu przestępstwa prywatnoskargowego w wypadku, gdy przemawia za tym interes społeczny³⁸. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości Rzecznika w tym zakresie, w związku z czym Rzecznik przedstawił problem właściwym komisjom Sejmu i Senatu. z przedłożonych informacji przez Przewodniczącą Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności wynika, że wystąpienie Rzecznika zostało uznane za wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, który będzie przedmiotem posiedzenia Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.

³⁷ *Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zm.*).

³⁸ *Wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 5 czerwca 2002 r. oraz Przewodniczących Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności z dnia 4 września 2002 r. – RPO-406448-II/02.*

W październiku 2002 r. odbyła się w BRPO konferencja z udziałem członków Rady Konsultacyjnej Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³⁹. W świetle podnoszonych w trakcie konferencji zarzutów, RPO zasygnalizował⁴⁰ Marszałkowi Sejmu niekonstytucyjność wymienionej ustawy. RPO poinformował, że wejście w życie obowiązującej Konstytucji RP stworzyło nową sytuację prawną. W sensie systemowym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji usytuowana została jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa, obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Konstytucyjna rola organów państwowej kontroli prawa nie powinna polegać na zastępowaniu władz określonych art. 10, w szczególności na zastępowaniu władzy prawodawczej. Zaistniała więc poważna rozbieżność pomiędzy zadaniami określonymi w art. 213 ust. 1 Konstytucji, a zadaniami wynikającymi z konkretnych treści obowiązującej ustawy i jej planowanej nowelizacji. Konstytucyjnym zadaniem KRRiT jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Analiza przepisów ustawy o radiofonii i telewizji prowadzi tymczasem do niepokojącego wniosku, iż KRRiT występuje w istocie zarazem w roli władzy prawodawczej, dysponując kompetencjami wydawania rozporządzeń, jak i władzy wykonawczej, podejmując kompetencjami wydawania rozporządzeń, jak i władzy wykonawczej, podejmując w indywidualnych sprawach uchwały, które w istocie są decyzjami. Ponadto rządowy projekt nowelizacji ustawy nie tylko nie ogranicza pozakonstytucyjnych zadań KRRiT, ale je rozszerza, czyniąc Radę organem stricte administracyjnym. RPO zwrócił się więc do Marszałka o pilne rozpoczęcie poważnych prac nad gruntowną nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji uwzględniając różnorodność opinii zainteresowanych środowisk. Nowelizacja ta winna zapewnić konstytucyjną rolę KRRiT – strażnika wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji – a także pozbawić KRRiT kompetencji o charakterze czysto administracyjnym. Wystąpienie RPO zostało przekazane również do wiadomości Prezydenta RP i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Istotne znaczenie ma dobór organu właściwego do wydania aktu normatywnego oraz wskazanie w jego treści organów umocowanych do jego wykonania. Precyzyjnie powinny być stosowane rozróżnienia między aktami powszechnie i wewnątrznie obowiązującymi.

³⁹ *Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 ze zm.*

⁴⁰ *RPO-421993-I/02 z dnia 22 listopada 2002 r.*

Niedopuszczalne jest wydawanie aktów wykonawczych przez organy nieupoważnione, ukrywanie charakteru prawnego aktów powszechnie obowiązujących pod formą „obwieszczeń”, „komunikatów”, „zarządzeń”. Należy doprowadzić do jednoczesnego opracowywania aktów wykonawczych (lub co najmniej ich szczegółowych założeń) już na etapie przygotowywania konkretnej ustawy. Gwarancją poprawy sytuacji powinno stać się egzekwowanie odpowiedzialności politycznej za brak terminowości w przygotowywaniu aktów wykonawczych do ustaw.

Doskonalenia wymaga formułowanie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych w sposób w pełni zgodny z wzorcem zadekretowanym w art. 92 Konstytucji RP i rozwinięty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w zakresie wytycznych dotyczących treści aktu.

Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował sprawę dostępu partii politycznych do mediów publicznych rozpoczętą w 2001 r.⁴¹ Przedmiotem badania Rzecznika było rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 18 września 2001 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawieniem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych⁴² wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴³. Ustawa o radiofonii i telewizji w art. 23 ust. 1 nakłada na jednostki publicznej radiofonii i telewizji obowiązek stworzenia partiom politycznym możliwości przedstawiania stanowiska w węzłowych sprawach publicznych, natomiast zgodnie z ust. 3 art. 23 tej ustawy tryb postępowania w tych sprawach określić ma w drodze rozporządzenia Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W rozporządzeniu Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określiła nie tylko tryb, ale także wskazała partie polityczne, które mają prawo udziału w audycji oraz zasady podziału czasu antenowego. Wobec tego, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia w ustawie jak również nie dokonano stosownej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, w której sprecyzowane byłyby kryteria dostępu partii politycznych do publicznych mediów, a którą w toku spotkania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 6 listopada 2001 r. zapowiadał Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw

⁴¹ *Informacja za 2001 r. str. 64, 65.*

⁴² *Dz.U. Nr 124, poz. 1360.*

⁴³ *Dz.U. z 2001 r Nr 101, poz. 1114.*

Obywatelskich skierował wnioski⁴⁴ do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik wnosił w nim o stwierdzenie, że przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowiący, że prawo do udziału w audycji mają partie polityczne, które w wyborach do Sejmu przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r. samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymały w skali kraju, co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na swoje okręgowe listy kandydatów na posłów, albo weszły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju, co najmniej 6% ważnie oddanych głosów jest niezgodny z art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Niezgodność zakwestionowanego przez Rzecznika ust. 4 § 2 rozporządzenia z art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP polega na przekroczeniu przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji granic upoważnienia, jakiego udzielił jej w tym przepisie ustawodawca. Zaskarżony przepis wprowadza ograniczenia podmiotowe w zakresie gwarantowanej ustawą możliwości przedstawiania przez partie polityczne stanowisk w węzłowych sprawach publicznych, przy czym jako kryterium wprowadzenia tego typu ograniczenia normodawca przyjął procent ważnie oddanych głosów. We wniosku Rzecznik podkreślił, że nie kwestionując istniejącej być może potrzeby wprowadzenia tego typu ograniczeń, to nie były one dopuszczalne w ramach wykonania upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Zawarte w nim upoważnienie nie uprawniało Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wprowadzenia wyłączeń o charakterze podmiotowym w korzystaniu przez partie polityczne z ustawowo zagwarantowanego im prawa⁴⁵.

Inne przykłady przekroczenia granic upoważnienia ustawodawcy znajdujemy w materii edukacyjnej.

⁴⁴ RPO-390047-I/01 z dnia 31 lipca 2002 r.

⁴⁵ Rozporządzenie KRRiT w sposób nagły zostało uchylone, z datą 14 marca 2003 r., na trzy dni przed terminem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Fakt ten spowodował powstanie próżni prawnej, bowiem obecnie nie ma zasad, które określałyby tryb realizowania prawa dostępu do mediów zagwarantowanego w ustawie o radiofonii i telewizji partiom, związkom zawodowym i związkom. W ocenie Rzecznika stan prawny, jaki powstał po uchyleniu rozporządzenia jest niezgodny z Konstytucją, wskutek nie zrealizowania ważnego upoważnienia ustawowego.

Regulując kwestie dotyczące dokumentacji przebiegu studiów, ustawodawca ustanowił w art. 149 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁶, że sposób prowadzenia przez uczelnie tej dokumentacji określi w drodze rozporządzenia Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że upoważnienie z art. 149 ust. 3 obejmuje m.in. zasady wydawania indeksu i legitymacji studenckiej oraz wzory tych dokumentów, a także sposób wydawania absolwentom dyplomu ukończenia studiów. Tymczasem § 15 ww. rozporządzenia wprowadza uregulowania wykraczające poza ustawowe upoważnienie. Ustanawia on bowiem, że za określone dokumenty uczelnia pobiera opłaty do górnej granicy wskazanej w tym przepisie. Upoważnienie z art. 149 ust. 3 nie uprawnia jednak Ministra do wprowadzenia wspomnianych opłat. Nie zawiera ono umocowania dla Ministra do określenia w rozporządzeniu rodzajów dokumentów, za które pobiera się opłaty, a także górnej ich granicy. Materia ta nie mieści się bowiem ani w pojęciu „zasady wydawania”, ani w pojęciu „sposób wydawania”.

RPO wystąpił⁴⁷ do Minister Edukacji Narodowej i Sportu z wnioskiem o podjęcie stosownych działań w celu zmiany skarżonego przepisu § 15. RPO podkreślił, że nie kwestionuje samej celowości pobierania od studentów opłat za określone dokumenty, a jedynie bezpodstawność i bezprawność takiej praktyki w obecnym stanie prawnym. Kwestionowany przepis § 15 rozporządzenia został bowiem wydany z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 149 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, a tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi udzielonej RPO⁴⁸ w pełni podzielono zarzuty RPO i powiadomiono o podjęciu kroków w celu zmiany niekonstytucyjnego przepisu. Ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o wyższych szkołach zawodowych, zmieniono kwestionowane przez RPO przepisy.

RPO skierował⁴⁹ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów rozporządzenia regulującego zasady udzielania pomocy materialnej wyłącznie

⁴⁶ *Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 ze zm.*

⁴⁷ *RPO-402946-I/02 z dnia 7 maja 2002 r.*

⁴⁸ *Pismo z dnia 21 maja 2002 r. DSW-4-4030-92/BW/2002.*

⁴⁹ *RPO-384399-I/01 z dnia 7 listopada 2001 r. (sprawa sygnalizowana w Informacji za 2001 r.).*

studentom studiów dziennych Trybunał Konstytucyjny orzekł, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, z art. 152 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Trybunał orzekając zgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją dostrzegł jednak wadliwość istniejącego stanu prawnego i fakt niewykonania całkowicie upoważnienia ustawowego do kształtowania pomocy materialnej dla studentów wyrażonego w ustawie o szkolnictwie wyższym. Postanowił więc zasignalizować Sejmowi i Radzie Ministrów istniejącą w tym względzie lukę prawną. Podkreślić również trzeba, że sześciu sędziów Trybunału zgłosiło zdanie odrębne do wyroku.

Doskonalenia wymaga redagowanie przepisów przejściowych i końcowych, w tym skrupulatne, poprzez klauzule derogacyjne, porządkowanie stanu prawnego w danej dziedzinie. Konieczne jest stosowanie mało uciążliwych i klarownych rozwiązań przejściowych oraz nadzwyczaj staranne, poprzedzone dogłębną analizą, kwalifikowanie przepisów do uchylenia. Swoiście kontrolny wymiar tych przedsięwzięć wpływać będzie także na podkreśloną już wyżej konieczność zapewnienia kompleksowości nowych regulacji.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁰, w art. 149 § 1 pkt 3 stanowi, że na stanowisko referendarza sądowego może być mianowany ten, kto ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce. Zgodnie natomiast z art. 122 § 1 pkt 3 poprzednio obowiązującej ustawy, na stanowisko referendarza sądowego mógł być mianowany ten, kto ukończył wyższe studia prawnicze lub wyższe studia administracyjne. W ustawie brak jest odpowiednich przepisów przejściowych, które dawałyby możliwość ubiegania się o mianowanie referendarzem sądowym osobom, które ukończyły wyższe studia administracyjne i rozpoczęły odbywanie aplikacji referendarskiej przed wejściem w życie nowej ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁵⁰ *Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.*

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁵¹ Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z prośbą o informację, jakie działania w tym zakresie zamierza podjąć resort, bowiem wydaje się, że obowiązujące prawo nie uwzględnia w tym przypadku praw nabytych i podważa zaufanie obywatela do państwa. Z informacji nadesłanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika⁵², że wystąpienie Rzecznika przekazane zostało do Departamentu Legislacyjno-Prawnego z prośbą o rozważenie potrzeby zainicjowania zmian legislacyjnych. Aktualnie Rzecznik oczekuje na stanowisko w tej sprawie.

Warunkiem należytego porozumiewania się prawodawcy z adresatami stanowionych przez niego norm jest komunikatywność i zarazem precyzyjne formułowanie tekstów prawnych. Zmierzać należy do jak największego zintegrowania siatki pojęciowej i terminologicznej. W związku z tym wymagają wznowienia prace nad wcześniej opracowanym przez Radę Legislacyjną projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Prawodawca powinien posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawach podstawowych dla danej dziedziny prawa, w szczególności w kodeksach. Niezwykle istotne jest zachowanie konsekwencji redakcyjnej w posługiwaniu się pojęciami i terminami. Prawodawca dla oznaczenia jednakowych pojęć powinien używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami. Eliminacja chaosu terminologicznego ma także istotne znaczenie z punktu widzenia konieczności przeciwdziałania zjawisku obchodzenia prawa i wykorzystywania nieprecyzyjnych sformułowań przepisów do pozyskiwania nieuzasadnionych korzyści.

Należy przeciwstawiać się naruszaniu przez organy tworzące prawo zasady oddzielenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosownym okresem dostosowawczym (*vacatio legis*). Zwraca tu uwagę nowelizacja prawa autorskiego z 26 października 2002 r.⁵³, przy której nie uwzględniono głosów operatorów telewizji kablowych. W krótkim czasie (niewiele ponad miesiąc) nikt nie jest w stanie dostosować się do wymogów nowego prawa. Powoduje to, że część operatorów wyłącza teraz swoim odbiorcom niektóre kanały. Nic nie stało na przeszkodzie, żeby przejście z licencji ustawowej na umowną trwało nawet 6 miesięcy (w Unii Europejskiej tamtejsze „kablówki” miały na to aż 4

⁵¹ RPO-406531-I/02 z dnia 24 kwietnia 2002 r.

⁵² Pismo z dnia 9 maja 2002 r.

⁵³ Dz.U. Nr 197, poz. 1662.

lata)⁵⁴. Brak okresu dostosowawczego jest szczególnie dotkliwy w odniesieniu do przepisów bezpośrednio wkraczających w sferę wolności i praw obywatelskich. Wymaga przeciwdziałania nadawanie przepisom mocy wstecznej, załamującej pewność i zaufanie do prawa i częstokroć godzącej w zasadę ochrony praw nabytych.

Konieczne jest wzmożenie prac nad ogłaszaniem tekstów jednolitych aktów prawnych, zwłaszcza o dużej nośności społecznej i tych najczęściej stosowanych w praktyce.

Przykładem może tu być Karta Nauczyciela, będąca swoistym kodeksem dla tej grupy zawodowej, poprzez wielość nowelizacji stała się nie tylko nieczytelna dla nauczycieli, ale także utrudnia interpretację, która mogłaby prowadzić do spójnych wyników. Tekst jednolity ustawy został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 6 czerwca 1997 r.⁵⁵ Od tego czasu ustawa ta była nowelizowana, począwszy od 1998 r., 16 razy. Państwo, które nie jest w stanie stworzyć spójnego, stabilnego i przejrzystego systemu prawa i wyegzekwować jego przestrzeganie, jest postrzegane przez obywateli jako państwo słabe, niezdolne do realizacji swych podstawowych obowiązków wobec obywateli. Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za niezbędne jak najszybsze sporządzenie i opublikowanie jednolitego tekstu ustawy – Karta Nauczyciela i prosi o poinformowanie, czy Minister Edukacji Narodowej i Sportu wystąpiła do Marszałka Sejmu z wnioskiem o ogłoszenie tekstu jednolitego tej ustawy⁵⁶.

Proces tworzenia prawa powinien szeroko uwzględniać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów, wystąpienia i opinie Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli, wyniki konsultacji społecznych i z innymi specjalistycznymi gremiami, wśród których szczególnie, profesjonalne znaczenie powinno posiadać korzystanie ze stanowisk Rady Legislacyjnej, a także poglądów wypracowanych w środowiskach akademickich i przez teoretyków prawa oraz opinii prezentowanych przez media. Wobec złożoności współczesnych regulacji prawnych efektywną formą przygotowywania projektów aktów normatywnych mogłyby być działania zespołów złożonych ze specjalistów w danej dziedzinie. Stałe wsparcie eksperckie

⁵⁴ Szerzej na str. 56 Informacji.

⁵⁵ Nr 56, poz. 357.

⁵⁶ RPO-433536-VIII/03 z 26 lutego 2003 r. – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie ciągłych zmian ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

procedur legislacyjnych wymaga skonsolidowania na skutek swego instytucjonalnego rozproszenia. Proces legislacyjny powinien być chroniony przed naciskami o charakterze politycznym, a na jego realizację, w części dotyczącej treści i formy prawa, podstawowy wpływ powinni uzyskać przede wszystkim prawnicy specjalizowani w tworzeniu aktów prawnych.

Dostrzega się potrzebę utworzenia Państwowej Rady Legislacyjnej jako wiodącego organu eksperckiego, który będzie działał na rzecz poprawy stanu prawotwórstwa. Rada ta powinna składać się z przedstawicieli powoływanych przez Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów. Państwowej Radzie Legislacyjnej można aby powierzyć opracowanie wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu tworzenia prawa, badania jego jakości, skuteczności i spójności, a także opracowanie projektu generalnego uporządkowania systemu prawa. Najistotniejsze obszary prawotwórcze powinny być objęte obowiązkiem opiniowania projektów prawnych przez Radę Legislacyjną i objęte kontrolą na każdym etapie prac legislacyjnych. Utworzenie Państwowej Rady Legislacyjnej pozwoli na ograniczenie instytucji i organów zajmujących się obecnie legislacją na rzecz oparcia działalności Rady na pracy ekspertów. Umożliwiłoby to znacznie lepsze wykorzystanie ogromnego potencjału wiedzy, doświadczenia i dorobku naukowego wielu fachowców z dziedziny legislacji, którzy wspólnym działaniem mogą przyczynić się do zastosowania środków zaradczych dla nieprawidłowych rozwiązań systemowych i praktyki prawotwórczej.

3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej

Prawo do sądu zostało zapisane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z uszczegółowieniem, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Prawo to zostało równocześnie zagwarantowane w poszczególnych unormowaniach Ustawy Zasadniczej⁵⁷. Podstawowe zagrożenia w realizacji tego prawa to przewlekłość postępowania i brak w dostatecznym stopniu zinstytucjonalizowanej pomocy prawnej dla najuboższych, których nie stać na poniesienie kosztów zastępstwa procesowego z wyboru. Ta ostatnia przesłanka ma zwłaszcza znaczenie w odniesieniu do norm zawartych w polskim systemie prawa, wielokrotnie krytykowanym za skomplikowanie i niespójność, spowodowane inflacją tworzonych w pośpiechu przepisów.

⁵⁷ Szerzej na temat prawa do sądu i właściwej procedury prawnej w *Informacji RPO za 2001 r. str. 41-56.*

Podobnie jak w latach ubiegłych, przedmiotem działań Rzecznika była przewlekłość postępowań karnych powodująca niejednokrotnie naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły zarówno przewlekłości w postępowaniu przygotowawczym, jak również przed sądem. Należy podkreślić, iż w 2002 r. nie doszło do zmniejszenia skali omawianego problemu. Wyrazem jego narastania są między innymi kolejne skargi, rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, przed którym zapadały orzeczenia o naruszeniu przez polskie władze prawa zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Mianowicie Rzecznik postulował już w 2001 r. wprowadzenie – tym razem do procedury karnej – środka prawnego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania sądowego. Wprowadzenie instytucji skargi na przewlekłość postępowania jest nieodzowne ze względu na konieczność realizacji zaleceń Trybunału Praw Człowieka i pełniejszą realizację praw stron do procesu mającego przymioty określone w art. 45 Konstytucji RP i art. 6 cyt. Europejskiej Konwencji. Rzecznik kontynuując swoje działania w tym zakresie przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości szczegółowe uwagi do nadesłanego projektu ustawy o środkach prawnych przeciwko naruszaniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁸. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że przedstawione uwagi do projektu ustawy odpowiadają zastrzeżeniom, jakie zgłoszono do projektu w toku uzgodnień międzyresortowych. Wobec tak znacznej liczby i powagi zarzutów podjęto decyzję o ponownym opracowaniu istotnej części projektu. Prowadzone prace legislacyjne nad projektem tej ustawy są monitorowane przez Rzecznika. W swych wystąpieniach Rzecznik zwracał także uwagę na potrzebę wyeliminowania przyczyn przewlekłości postępowań w szczególności poprzez podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na opinie biegłych⁵⁹, zwłaszcza zaś na opinie biegłych z policyjnych laboratoriów kryminalistycznych. W odpowiedzi Rzecznik uzyskał informację, iż długotrwałe oczekiwanie na opinie biegłych wynika po części z niedostatku środków finansowych, po części także z przyczyn o charakterze systemowym i organizacyjnym. Rzecznik został jednocześnie zapewniony, iż w związku podjętymi przez Policję działaniami przewiduje się, że do końca 2003 r. czas oczekiwania na wykonanie badań nie powinien

⁵⁸ *Wystąpienie z dnia 25 kwietnia 2002 r., RPO-365780-II/02.*

⁵⁹ *Wystąpienia do Prokuratora Krajowego oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 sierpnia 2002 r., RPO-400241-II/02.*

przekraczać trzech miesięcy. Odrębnymi zagadnieniami podjętymi przez Rzecznika w omawianym zakresie były przybierające niepokojące rozmiary: kwestia skutków rażącej przewlekłości postępowań w postaci ustania karalności przestępstwa⁶⁰, które stanowią poważne zagrożenie dla możliwości realizowania prawa do sądu – w tym zwłaszcza do wydania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki oraz problem zagubienia akt sądowych⁶¹. W odpowiedzi na swe wystąpienia Rzecznik został poinformowany o skali zjawiska oraz o krokach – w tym także dyscyplinarnych – podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w tym przedmiocie.

Zagrożenia dla możliwości realizacji prawa do sądu Rzecznik upatruje także w uregulowaniu dotyczącym kwestii doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym, zgodnie z którym pismo przesłane pocztą niedoręczone adresatowi lub dorosłemu domownikowi (art. 132 Kpk) przechowywane jest jedynie przez 7 dni, o czym adresat jest powiadamiany jednokrotnie. Problem ten – dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny w związku z prowadzonym postępowaniem w odniesieniu do zasad doręczania przesyłek w postępowaniu cywilnym⁶² – został przez Rzecznika przedstawiony Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu⁶³, który nie w pełni podzielił pogląd Rzecznika, wskazując na różnice w uregulowaniu przedmiotowych kwestii w postępowaniu cywilnym i karnym. W tej sytuacji Rzecznik przedstawił problem Przewodniczącej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu RP⁶⁴. W toku prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego sugestie Rzecznika w tym przedmiocie zostały uwzględnione i znalazły wyraz w treści art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, który nadał stosowne brzmienie art. 133 § 2 Kpk.

⁶⁰ *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., RPO-416401-II/02.*

⁶¹ *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 10 września 2002 r., RPO-418087-II/02.*

⁶² *Wyrok z dnia 17 września 2002 r. sygn. Sk 35/01.*

⁶³ *Wystąpienie z dnia 8 października 2002 r. RPO-420774-II/02.*

⁶⁴ *Wystąpienie z dnia 11 grudnia 2002 r. RPO-420774-II/02.*

W sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny w związku ze skargą konstytucyjną⁶⁵, dotyczącą zgodności przepisu art. 17² rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. - Prawo upadłościowe⁶⁶ Rzecznik, zgłaszając swój udział w postępowaniu, zaprezentował pogląd, iż przepis ten jest niezgodny z art. 42 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując przede wszystkim, iż sankcja przewidziana w tym przepisie ma charakter karny, powinna zatem być orzekana w postępowaniu dającym przedsiębiorcy lub jego reprezentantowi gwarancje właściwe dla procedury karnej. W postępowaniu tym zwłaszcza – w ocenie Rzecznika – powinna obowiązywać zasada domniemania niewinności, podczas gdy kwestionowany przepis przyjmuje konstrukcję domniemania winy przedsiębiorcy lub jego reprezentanta w zakresie niedopełnienia ciężącego na nich obowiązku zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości. W ocenie Rzecznika właściwym – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – sądem, rozpatrującym omawianą kategorię spraw winien być sąd karny - orzekający na podstawie przepisów zawartych w Kodeksie postępowania karnego. W wyroku z dnia 4 lipca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wskazanych wątpliwości składającego skargę konstytucyjną a także Sądu, który w tej sprawie przedłożył Trybunałowi pytanie prawne oraz poglądów Rzecznika.

W 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 69 kasacji oraz 1 wniosek o unieważnienie wyroku w trybie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r.⁶⁷, a także 1 wniosek o uchylenie prawomocnego orzeczenia Kolegium.

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

⁶⁵ O sygn. P12/01 - stanowiącą połączenie sprawy z pytania prawnego Sądu Rejonowego w Szczecinie oraz skargi konstytucyjnej Marcina K., do której przyłączył się Rzecznik.

⁶⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.

⁶⁷ O uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.).

- 1) dopuszczalności wniesienia kasacji. Zdaniem Sądu Najwyższego stosownie do art. 522 Kpk dopuszczalna jest kasacja wnoszona przez uprawniony podmiot od orzeczenia podlegającego zaskarżeniu tym środkiem, po uprzednim oddaleniu kasacji innego podmiotu od tego orzeczenia, choćby podnosiła ona taki sam zarzut, czyli wskazywała na obrazę prawa, odośnie której wypowiedział się uprzednio Sąd Najwyższy rozpoznając poprzednią skargę kasacyjną⁶⁸.
- 2) stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przy orzekaniu w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych, wysuwanych wobec Skarbu Państwa w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego lub ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że przy orzekaniu w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych, wysuwanych wobec Skarbu Państwa w oparciu przepisy tego kodeksu lub przepisy cyt. ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. ocena, czy roszczenie to może być przedmiotem postępowania z uwagi na przesłankę rzeczy osądzonej, winna być dokonana z uwzględnieniem istoty tej przesłanki procesowej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 366 Kpc w zw. z art. 558 Kpk)⁶⁹.

Należy wyodrębnić kasacje od orzeczeń „historycznych” noszących najczęściej znamiona represji za wyrażanie ocen i poglądów politycznych, zatem za faktyczną realizację praw i wolności obywatelskich – także wolności sumienia i wyznania⁷⁰. Szereg kasacji dotyczyło orzeczeń skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy” oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw⁷¹.

Trzeba także wymienić kasacje Rzecznika wniesione od orzeczeń nie uwzględniających wniosków o zasądzenie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia za represje o charakterze politycznym jakie były udziałem osób prowadzących działalność na rzecz

⁶⁸ RPO-362127-II/00 wyrok SN z dnia 8 października 2002 r., sygn. III KKN 119/01.

⁶⁹ RPO-362585-II/01 wyrok SN z dnia 15 października 2002 r., sygn. V KKN 218/01

⁷⁰ Np. RPO-362946-II/01, RPO-378536-II/01, RPO-372222-II/01, RPO-384791-II/01, RPO-365038-II/01, RPO-418281-II/02, RPO-378855-II/01, RPO-407710-II/02, RPO-411825-II/02.

⁷¹ Np. RPO-303164-II/99, RPO-422899-II/02, RPO-291933-II/98, RPO-359731-II/00, RPO-278313-II/98, RPO-292553-II/98, RPO-346408-II/00, RPO-286239-II/98.

niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz działalność o charakterze związkowym w okresie stanu wojennego⁷².

Należy również wskazać na kasację wniesioną przez Rzecznika w sprawie osób skazanych w 1952 r. za szpiegostwo na rzecz Stanów Zjednoczonych A.P., w której podniesiono m. in. zarzut rażącego naruszenia prawa procesowego poprzez ograniczenie oskarżonym swobody składania wyjaśnień, pozbawiając ich w konsekwencji realnej możliwości korzystania z przysługujących im środków obrony. Z uwagi na charakter tej sprawy, w której orzeczono i wykonano karę śmierci wobec trzech osób, Rzecznik zwrócił się do Prezesa IPN o poinformowanie, czy sprawa ta była przedmiotem badania ze strony Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W odpowiedzi Rzecznik Praw Obywatelskich został poinformowany o tym, że przedmiotowa sprawa pozostaje w zakresie ustawowych kompetencji IPN, dlatego też została przekazana według właściwości Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie⁷³.

Rzecznik zwrócił się także do Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie osób skazanych w 1944 r. m.in. za przynależność do Armii Krajowej. Było to spowodowane tym, iż – w ocenie Rzecznika – wszystkie osoby skazane w tej sprawie działały na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, co skutkowało wystąpieniem do Sądu Okręgowego w Rzeszowie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności powyższego orzeczenia⁷⁴. Rzecznik otrzymał odpowiedź, że sprawa jest przedmiotem badania ze strony IPN.

Na uwagę zasługują także inne kasacje, w których Rzecznik zarzucił sądom orzekającym w latach 1944 – 1956 wydawanie prawomocnych orzeczeń z rażącym naruszeniem prawa materialnego (np. bezpodstawne skazanie osób pomimo, że dopuściły się one przypisanych im czynów pod wpływem bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego ich życiu, a więc w stanie wyższej konieczności⁷⁵, błędne przyjęcie, że żołnierze WP i funkcjonariusze MO naruszyli swoje obowiązki służbowe podczas zabezpieczania przebiegu referendum w czerwcu 1946 r. przed działaniami oddziałów walczących na rzecz niepodległego bytu

⁷² Np. RPO-355577-II/00, RPO-401291-II/02, RPO-396789-II/02.

⁷³ RPO-360452-II/00.

⁷⁴ RPO-397693-II/02.

⁷⁵ RPO-413423-II/02, RPO-392522-II/01.

Państwa Polskiego⁷⁶, oczywiście niesłuszne skazanie oskarżonych za znieważenie J. Stalina⁷⁷).

W okresie objętym informacją Rzecznik wniósł kasacje formułujące zarzut naruszenia przez sądy II instancji art. 6 ust. 1 i 3 lit. c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – w następstwie rozpoznania sprawy bez udziału oskarżonego pozbawionego wolności i nie mającego obrońcy⁷⁸.

Podstawę do wnoszenia kasacji stanowiły także, dostrzeżone przez Rzecznika w analizowanych sprawach naruszenia przez sądy norm prawa karnego procesowego, polegające na pozbawieniu oskarżonego prawa do obrony, nie dążeniu do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a nadto na nie respektowaniu zakazu reformationis in peius (zakaz pogarszania sytuacji procesowej oskarżonego przez sąd odwoławczy w sytuacji, gdy orzeczenie nie zostało zaskarżone na jego niekorzyść, a w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wolno w dalszym postępowaniu wydać orzeczenie surowsze niż uchylone tylko wtedy gdy orzeczenie to było zaskarżone na niekorzyść oskarżonego)⁷⁹.

Analiza akt sądowych badanych przez Rzecznika pod kątem istnienia przesłanek kasacyjnych nasuwa spostrzeżenie, że zbyt często sądy odmawiają ustanowienia dla strony obrońcy z urzędu pomimo udokumentowanego braku możliwości poniesienia kosztów obrony z wyboru. Praktyka kasacyjna Rzecznika wskazuje na nieprawidłowości, które miały miejsce w odwoławczej procedurze sądowej od orzeczeń kolegiów ds. wykroczeń – polegające na odstąpieniu przez sąd od przesłuchania na rozprawie świadków pomimo, że ich zeznania miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i stanowiły podstawę orzeczenia o winie⁸⁰. W 2002 r. wnioski kasacyjne dotyczyły ponadto spraw, w których sądy oddaliły wnioski o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie

⁷⁶ RPO-359570-II/00.

⁷⁷ RPO-304310-II/99, RPO-404572-II/02.

⁷⁸ Np. RPO-363827-II/01, RPO-343555-II/00.

⁷⁹ Np. RPO-408095-II/02, RPO-413862-II/02, RPO-404554-II/02, RPO-353011-II/00, RPO-411916-II/02, RPO-390369-II/01, RPO-394996-II/01, RPO-402477-II/02, RPO-400572-II/02, RPO-406475-II/02 wniosek o uchylenie prawomocnego orzeczenia Kolegium.

⁸⁰ Np. RPO-396116-II/01, RPO-402741-II/02, RPO-390954-II/01, RPO-388684-II/01, RPO-387040-II/01, RPO-385945-II/01, RPO-394053-II/01, RPO-399615-II/02.

stosowane w sprawach, w których wnioskodawcy zostali prawomocnie uniewinnieni, względnie, wobec których postępowanie zostało prawomocnie umorzone. Otóż Sąd Najwyższy konsekwentnie podtrzymuje w orzecznictwie pogląd, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania opiera się na zasadzie ryzyka⁸¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił kasacje również w sprawach, gdzie sądy bezzasadnie przyjmowały, że wniosek o odszkodowanie za niesłuszne skazanie oraz oczywiście niesłuszne tymczasowe aresztowanie złożony po upływie terminu przewidzianego dla tej czynności powoduje utratę roszczenia podczas, gdy termin ten ma charakter cywilnoprawny, wobec czego zgłoszenie żądania odszkodowawczego po jego upływie, prowadzi do oddalenia tego żądania tylko w razie podniesienia przez prokuratora zarzutu przedawnienia i to pod warunkiem, że podniesienie tego zarzutu, nie zostanie uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego⁸². Mianowicie w pełni należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że na takie pojmowanie terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie ma wpływ niebłaży aspekt realności wynikającego z ustawy uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia. Jeżeli więc ustawa jasno i wyraźnie stanowi, że niesłusznemu „przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę”, to w pełni uzasadnione – wręcz nieodzowne – jest takie pojmowanie i stosowanie przepisów określających inne prawnomaterialne warunki dochodzenia przez uprawnionego odszkodowania i zadośćuczynienia, które będzie pozostawać w zgodzie z założeniem realności przyznanego niesłusznemu skazanemu prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia. Otóż z postanowień prawa międzynarodowego wynika nakaz ukształtowania instytucji odszkodowania za niesłuszne skazanie, aresztowanie lub zatrzymanie w taki sposób, aby uprawnienia te miały charakter realny⁸³.

⁸¹ Np. RPO-379831-II/01 wyrok SN z dnia 15 maja 2002 r. IV KK. 160/02.

⁸² Np. RPO-408644-II/02, RPO-363638-II/01, wyrok SN z dnia 18 października 2002 r. sygn. V KK. 259/02.

⁸³ Por. art. 14 ust. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik; art. 5 ust. 5 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; art. 3 Protokołu siódmego do tej Konwencji.

Rzecznik podejmował także działania w sprawach, w których realizacja konstytucyjnego prawa do swobody wypowiedzi i krytyki między innymi organów władzy publicznej (wyrażana w granicach obowiązującego prawa) spotkała się z represją prawno – karną (umieszczenie podejrzanego na Oddziale Psychiatrycznym za pomawianie wójta). W wyroku z dnia 4 listopada 2002 r. Sąd Najwyższy uwzględniając kasację Rzecznika w tej sprawie wyraził pogląd, że precyzyjne, zgodne z okolicznościami, o których mowa w art. 115 § 2 Kk, ustalenie stopnia społecznej szkodliwości czynu niezbędne jest w każdym przypadku w tym również w przypadku stosowania środków zabezpieczających. Obowiązujący Kodeks karny ogranicza możliwość stosowania leczniczych środków izolacyjnych zwiększając kryteria gwarancyjności ich stosowania. Sądy obu instancji - wbrew zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 93 Kk – nie rozważyły w należyty sposób, czy prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego może być zredukowane przez leczenie nie w drodze środka zabezpieczającego. Zasada ta stanowić ma tamę stosowania zamkniętego zakładu, gdy chodzi o sprawców drobnych lub nawet średnich przestępstw⁸⁴.

W dniu 30 stycznia 2002 r. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa⁸⁵ wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego (...) w związku z art. 393 § 1 Kpc w zakresie, w jakim Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia do rozpoznania kasacji wniesionych przed dniem 1 lipca 2000 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Z dniem 1 lipca 2000 r. wprowadzona została do procedury cywilnej instytucja tzw. przedsądu (art. 393 Kpc), czyli możliwość pozostawienia bez rozpoznania kasacji, jeśli nie spełnia ona określonych w tym przepisie wymogów. Dokonując interpretacji przepisu przejściowego (art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie Kpc). Sąd Najwyższy podjął uchwałę, nadając jej moc zasady prawnej, z której wynika, że Sąd Najwyższy może zastosować przedsąd także w stosunku do kasacji wniesionych zanim przepis o przedsądzie wszedł w życie. Takie rozumienie i stosowanie norm prawnych przez Sąd Najwyższy Rzecznik uznał za naruszające wynikające z art. 2 Konstytucji zasady: nie działania prawa wstecz oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa. Na rozprawie w dniu 14 stycznia 2003 r. Rzecznik zmodyfikował wniosek w ten tylko sposób, że odnosi się to do kasacji wniesionych od wyroku Sądu

⁸⁴ RPO-377713-II/01.

⁸⁵ RPO-393160-IV/01.

Antymonopolowego, gdyż tylko taki był przedmiot postępowania przed Trybunałem w tej sprawie. W wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i orzekł o niezgodności z Konstytucją w odpowiednim zakresie art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie Kpc w zw. z art. 393 § 1 Kpc.

W ścisłym związku z tą sprawą pozostaje jeszcze kilka innych skarg konstytucyjnych, połączonych przez Trybunał Konstytucyjny do łącznego rozpoznania⁸⁶, do których Rzecznik także przystąpił⁸⁷. Dotyczą one również przedsądu, jak poprzednio zastosowanego przez Sąd Najwyższy z mocą wsteczną, tyle że od orzeczeń sądów cywilnych. Przystępując do tych spraw Rzecznik wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie Kpc w zw. z art. 393 § 1 Kpc z art. 2 Konstytucji, przedstawiając podobną do poprzedniej argumentację. Dotychczas skargi te nie zostały rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny.

W dniu 18 czerwca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Jacka B.⁸⁸ wnosząc o stwierdzenie, że art. 399 i art. 401¹ § 1 Kpc w zakresie, w jakim wykluczają możliwość wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, lecz nie rozstrzygającym jej co do istoty, w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę wydania takiego postanowienia, są niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, czyli z zasadą równości i konstytucyjną przesłanką wznowienia postępowania⁸⁹. Dotychczas bowiem, zarówno doktryna jak i orzecznictwo sądowe stało na stanowisku, że wznowić postępowanie można tylko wówczas, gdy zostało zakończone wyrokiem rozstrzygającym sprawę co do istoty. Tymczasem w sprawie skarżącego sąd postanowieniem odrzucił pozew z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (czyli sprawa nie została rozstrzygnięta co do istoty wyrokiem), a następnie odrzucił skargę o wznowienie postępowania, pomimo, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego pierwotnie odrzucono pozew. W ocenie Rzecznika dotychczasowe podejście do instytucji wznowienia postępowania nie odpowiada konstytucyjnej przesłance wznowienia, którą

⁸⁶ Pod sygn. SK 26/02.

⁸⁷ RPO-413962-IV/02 i RPO-415138-IV/02.

⁸⁸ Sygn. SK 10/02.

⁸⁹ RPO-401607-IV/02.

wyróżnia m.in. to, że podstawą wznowienia jest stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność z Konstytucją aktu stanowienia prawa, a dopiero w konsekwencji tego wadliwość stosowania prawa. Jeśli wadliwość stanowienia prawa dotyczy normy odnoszącej się do dostępności do sądu, skutkiem czego sprawa nie mogła być rozpoznana co do istoty, to strona musi mieć możliwość wznowienia postępowania, żeby mogła skorzystać z prawa do sądu, nawet jeśli rozstrzygnięto o tym postanowieniem. Nie zawsze bowiem, z uwagi na przedawnienie, można wnieść pozew ponownie. W takich okolicznościach przeciwny pogląd, w ocenie Rzecznika, pozostaje w sprzeczności z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Dotychczas sprawa nie została rozpatrzona przez Trybunał Konstytucyjny.

W wystąpieniu z dnia 4 grudnia 2002 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁹⁰ o podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej konstrukcji prawnej zarzutów apelacyjnych (art. 505⁹ § 1 Kpc), która w opinii Rzecznika nie spełnia wymogu dwuinstancyjności postępowania sądowego, określonego w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przywracając do polskiej procedury cywilnej instytucję apelacji ustawodawca nadał jej charakter apelacji pełnej, nieograniczonej podstawami zaskarżenia, zmierzającej do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Tak też konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności rozumie Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, że powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Tymczasem w postępowaniu uproszczonym, które z założenia miało ułatwić stronom dochodzenie roszczeń i umożliwić samodzielną reprezentację w procesie, zarzuty apelacyjne można oprzeć wyłącznie na nieważności postępowania, rażącym naruszeniu prawa materialnego i rażącym naruszeniu istotnych przepisów postępowania, jeśli mogło to mieć wpływ na wynik sprawy. Stworzono więc zamknięty katalog zarzutów, co znacznie ogranicza, a w znacznej części wyłącza w ogóle możliwość podważenia wadliwego orzeczenia sądu I instancji. Wymogi stawiane stronom przez ustawową konstrukcję zarzutu apelacyjnego są znacznie wyższe niż te wynikające z podstaw kasacyjnych, przy czym kasacja ma zupełnie inny charakter i funkcje. Strony nie są też sobie w stanie samodzielnie, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, poradzić ze sformułowaniem zarzutów apelacji. Analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazuje, że sądy rozpoznające apelację w postępowaniu uproszczonym ograniczają swoją rolę do kontroli zastosowanych w pierwszej instancji przepisów prawa, przyjmując że sąd II instancji nie jest

⁹⁰ RPO-401381-IV/02.

sadem rozpoznającym sprawę co do istoty. Powoduje to, że czują się związane ustaleniami faktycznymi poczynionymi w I instancji. W ocenie Rzecznika stoi to w sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności postępowania i wymaga zmiany dostosowującej do wymogów Konstytucji. Dotychczas Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział na wystąpienie Rzecznika.

Rzecznik skierował w dniu 4 grudnia 2002 r. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁹¹ w sprawie dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nieodebranych rzeczy⁹². Konstrukcja tego dekretu nawiązuje do znanej prawu cywilnemu instytucji przemilczenia. Przemilczenie, będące jednym ze sposobów nabycia własności, zaliczane jest do instytucji dawności. Istota przemilczenia polega na tym, że osoba wskazana w ustawie nabywa własność na skutek niewykonywania przez właściciela swego prawa przez czas określony w ustawie. Podstawą tego nabycia jest więc bezczynność właściciela. W oparciu o omawiany dekret na własność państwa przechodzą depozyty w sądach, prokuraturach, organach administracji państwowej, bankach, przedsiębiorstwach państwowych i jednostkach spółdzielczych – w razie niepodjęcia ich przez osoby uprawnione do odbioru mimo wezwania i upływu terminów wskazanych w dekrete. Jednakże przepisy dekretu nie uwzględniają zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po 1989 r. W ocenie Rzecznika regulacja dotycząca przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów narusza:

- 1) zasadę demokratycznego państwa prawnego – w zakresie, w jakim upoważnia do orzekania o przejściu depozytu podmioty nie będące organami władzy publicznej np. przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie;
- 2) zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych – w zakresie, w jakim dopuszcza orzekanie o przejściu depozytu na podstawie różnych procedur (Kpc, Kpa, Kpk);
- 3) prawo do sądu – w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 3 stycznia 2003 r. nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika uznając, że skoro przejście depozytu na Skarb Państwa następuje z mocy samego prawa, to deklaratoryjne orzekanie o tym przez właściwe organy wskazane w dekrete nie narusza żadnej z zasad konstytucyjnych, jakie wskazywał Rzecznik. W tej

⁹¹ RPO-419629-IV/02.

sytuacji Rzecznik rozważy skierowanie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną⁹³ od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie, odrzucającego skargę z powodu uchybienia terminu do jej wniesienia, stawiając zarzut rażącego naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) poprzez nie wyjaśnienie istotnych wątpliwości, co do terminu doręczenia stronie zaskarżonej decyzji. Dowód doręczenia zaskarżonej decyzji (tzw. potwierdzenie odbioru) znajdujący się w aktach sprawy nosił wyraźne ślady przerobienia daty i numeru doręczanego pisma, a dodać też należy, że nieco wcześniejszą datę i podobny numer miało nie skarżone w tej sprawie postanowienie wydane w trakcie postępowania, doręczone wcześniej skarżącemu. W ocenie Rzecznika mogło to sugerować, że uznany przez sąd dowód doręczenia decyzji, był w istocie dowodem doręczenia wspomnianego postanowienia, a prawdziwa data doręczenia decyzji skarżącemu nie została przez sąd ustalona. Sąd Najwyższy rozpoznając rewizję nadzwyczajną podzielił pogląd Rzecznika i w dniu 14 listopada 2002 r. uchylił zaskarżone postanowienie, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, zaprezentowane w sprawie skargi konstytucyjnej obywatela⁹⁴, któremu odmówiono wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem wydanym w trybie art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W wyroku z dnia 13 maja 2002 r.⁹⁵. Trybunał orzekł:

- 1) art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602; Nr 160, poz. 1060; z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971, z 2002 r. Nr 23, poz. 220) rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP,

⁹² *Dz.U. Nr 41, poz. 184 ze zm.*

⁹³ *RPO-390642-IV/02.*

⁹⁴ *Sprawa SK 32/01 sygnalizowana w ubiegłorocznej Informacji na str. 46-47.*

⁹⁵ *Ogłoszony w Dz.U. z dnia 6 czerwca 2002 r. Nr 68, poz. 632.*

2) art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy powołanej w pkt 1 jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął problem wypłaty kosztów adwokatom ustanowionym z urzędu za świadczoną pomoc prawną. Problem ten został przedstawiony przez 19 adwokatów z okręgu sądów warszawskich, którym co najmniej od sześciu miesięcy nie wypłaca się poniesionych przez nich kosztów, z związku z udzielaną pomocą prawną. O ustosunkowanie się do powyższej kwestii Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁹⁶. W obszernej odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁹⁷ stwierdził, że przedstawione przez Rzecznika informacje dotyczące zaległości wobec adwokatów z tytułu obrony z urzędu są faktem bezspornym, jednakże występujący w resorcie sprawiedliwości brak środków finansowych nie został spowodowany złą wolą czy zaniedbaniem osób nimi dysponującymi, lecz wynikał z przyjętej przez Sejm ustawy budżetowej na rok 2001 oraz był ściśle związany ze słabą kondycją finansów publicznych w ciągu kolejnych lat budżetowych. Jednocześnie poinformował Rzecznika, że pierwsza rata zaległych zobowiązań została zapłacona w dniu 31 stycznia 2002 r., natomiast pozostałe zobowiązania powinny być uregulowane do końca lutego 2002 r.

4. Inne konstytucyjne prawa i wolności
osobiste i polityczne

**A. Dostęp do informacji
publicznej**

Do RPO zwróciła się⁹⁸ obywatelka, członek Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z prośbą o zajęcie stanowiska w związku z artykułem Prezesa PKN pt. „Kontrowersje wokół Polskich Norm”, w którym Prezes wyraża pogląd, zgodnie z którym Polskich Norm nie należy uznawać za informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹⁹. Na podstawie ww. skargi RPO wystąpił¹⁰⁰ do Prezesa PKN z prośbą o wyjaśnienie na jakiej podstawie opiera on swoje stanowisko o umiejscowieniu

⁹⁶ RPO-396020-I/02 z dnia 15 stycznia 2002 r.

⁹⁷ Pismo z dnia 5 marca 2002 r.

⁹⁸ RPO-404182-I/02.

⁹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

¹⁰⁰ RPO-404182-I/02 z dnia 15 maja 2002 r.

Polskich Norm poza zakresem działania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie RPO wyraził pogląd odmienny od prezentowanego przez Prezesa. W udzielonej RPO odpowiedzi¹⁰¹ Prezes podtrzymał prezentowane dotychczas stanowisko i nie podzielił argumentów RPO przemawiających za uznaniem Polskich Norm za informację publiczną. W kolejnym wystąpieniu¹⁰² do Prezesa PKN RPO podkreślił, że działalność Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, jako państwowej jednostki organizacyjnej, jest działalnością publiczną i jako taka podlega reżimowi ww. ustawy. Nadto, jak wynikało wprost z mocy ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji¹⁰³, Polski Komitet Normalizacyjny jest odpowiedzialny za publikację Polskich Norm, ich rozpowszechnianie i informację o nich. Działania takie nie mogą mieć jednak charakteru komercyjnego, skoro Polskie Normy opłacane są w 100% z pieniędzy publicznych. Także w świetle nowej ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji¹⁰⁴, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., PKN jest krajową jednostką organizacyjną, budżetową. Regulacja z art. 5 ust. 5, zgodnie z którą Polskie Normy korzystają z ochrony jak utwory literackie, a autorskie prawa majątkowe do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej, nie może jednak być rozumiana, jako prawo PKN do pobierania komercyjnych opłat za Polskie Normy. Kolejna odpowiedź Prezesa¹⁰⁵ podtrzymała dotychczas prezentowane stanowiska i nie podzieliła żadnego z argumentów RPO, jak i nie uznała zasadności jego zarzutów. Rzecznik rozważa więc skierowanie stosownego wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów.

RPO wniósł¹⁰⁶ do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 3 grudnia 2001 r.¹⁰⁷, w sprawie ze skargi Redakcji pisma „Rodzice w Szkole” na odmowę udzielenia informacji przez Prezydenta Miasta Katowice w przedmiocie powierzenia pełnienia

¹⁰¹ Pismo z dnia 22 maja 2002 r. WPR-080-21/2002.

¹⁰² RPO-404182-I/02-z dnia 19 listopada 2002 r.

¹⁰³ Dz.U. Nr 55 poz. 251 ze zm.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1386.

¹⁰⁵ Pismo z dnia 2 grudnia 2002 r. WPR-080-55/2002.

¹⁰⁶ RPO-387270-I/01, rewizja nadzwyczajna z dnia 27 czerwca 2002 r.

¹⁰⁷ Sygn. II SA/Ka 2449/01.

obowiązków dyrektorów samorządowych placówek oświatowych z pominięciem procedury konkursowej. Powyższemu wyrokowi RPO zarzucił rażące naruszenie art. 54 ust. 1 i 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i 4 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹⁰⁸ w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002 r. oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Odmowa udzielenia informacji w sposób oczywisty narusza konstytucyjną wolność prasy oraz jej obowiązek do urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Prawo nie tylko dziennikarza, ale i każdego obywatela do uzyskania spornych informacji wynika – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – wprost z Konstytucji, która w art. 61 ust. 1 stanowi, że 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. W myśl ust. 3, ograniczenie tego prawa, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Podstawą do odmowy udzielenia informacji może być również konieczność ochrony dóbr osobistych zaliczanych do sfery prywatności. W przedmiotowej sprawie nie sposób jednak znaleźć podstawy do ograniczenia wspomnianego prawa. Udzielenie spornych informacji nie stanowi bowiem zagrożenia ani dla wolności i praw innych osób, ani dla porządku publicznego, bezpieczeństwa czy ważnego interesu gospodarczego państwa. Sąd Najwyższy podzielił opinię RPO, uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania¹⁰⁹.

RPO wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 155/01, w sprawie ze skargi Redakcji „Tygodnika Pułtuskiego” na odmowę Starosty Pułtuskiego, w przedmiocie dostępu do akt administracyjnych. Powyższemu wyrokowi RPO zarzucił rażące naruszenie art. 54 ust. 1 i 61 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 1 i 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

¹⁰⁹ III RN 89/02.

r. oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Jako podstawę oddalenia skargi Redakcji skład orzekający NSA wskazał przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Rzecznik nie podzielił przekonania Sądu, zgodnie z którym odmowa udzielenia spornych informacji – z powołaniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych – była działaniem zgodnym z prawem. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 2 ustawy, na którą powołuje się Sąd, przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce m. in. ze względu na dobro publiczne. Również w myśl art. 23 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy m.in. jest niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Działalność prasy, urzeczywistniająca prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 ustawy Prawo prasowe), mieści się w zakresie pojęcia zadań realizowanych dla dobra publicznego. Odmowa udzielenia żądanych przez Redakcję informacji w sposób oczywisty narusza konstytucyjną wolność prasy oraz jej obowiązek do urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez SN.

MSWiA i Wojskowe Biuro Emerytalne odmówiły jednej z gazet udzielenia na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacji dotyczącej wysokości świadczeń emerytalno – rentowych pobieranych przez generałów pełniących w przeszłości wysokie stanowiska w tych resortach. Jako podstawę przedmiotowej odmowy powołano przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. RPO zwrócił się¹¹⁰ więc do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, jako organu właściwego w sprawie o zajęcie stanowiska. W wyniku wymiany korespondencji GIODO zajęła stanowisko¹¹¹ i uznała, że odmowa udzielenia przez MSWiA żądanych przez Redakcję informacji była niedopuszczalna. RPO zwrócił się¹¹² więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany dotychczasowej sprzecznej z prawem praktyki. W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej podzielił¹¹³ stanowisko RPO i oświadczył, iż podległe mu jednostki organizacyjne kierować się przy stosowaniu przepisów

¹¹⁰ RPO-408894-I/02/ z dnia 9 maja 2002 r.

¹¹¹ Pismo z dnia 15 listopada 2002 r. GI-DP-024/541/02/1593

¹¹² RPO-408894-I/02/ z dnia 25 listopada 2002 r.

¹¹³ Pismo z dnia 7 stycznia 2003 r.

ustawy o dostępie do informacji publicznej zgodnie z dokonaną przez GIODO i RPO interpretacją przedmiotowych przepisów. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzielił¹¹⁴ stanowiska RPO i GIODO i uznał praktykę resortu za prawidłową. W tej sytuacji RPO powiadomił¹¹⁵ Ministra, że jego stanowisko jest sprzeczne ze stanowiskiem GIODO, Kancelarii Prezydenta RP, Ministra Obrony Narodowej i RPO. Wobec jednak braku prawnych możliwości wpływu na stanowisko Ministra, RPO informuje, że w przypadku wystąpienia analogicznych sytuacji będzie radził obywatelom i prasie występowanie na drogę sądową oraz będzie rozważał możliwość przystępowania do takich spraw.

Do RPO zwrócił się¹¹⁶ obywatel ze skargą na odmowę udostępnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości sprawozdań fundacji przez nie nadzorowanych. RPO skierował¹¹⁷ do Ministerstwa prośbę o zajęcie stanowiska w sprawie zgłaszanych zarzutów. W udzielonej odpowiedzi Ministerstwo stanęło na stanowisku, zgodnie z którym spełnienie prośby obywatela nie było możliwe z przyczyn formalno – prawnych. Obowiązek udostępnienia przez fundację sprawozdań do publicznej wiadomości nie oznacza, że Ministerstwo jest zobligowane do ich udostępniania wszystkim zainteresowanym osobom. Osoby te mogą zwrócić się bezpośrednio do fundacji. Nadto, wobec faktu, że sprawozdania zawierają dane osobowe pewnych osób, Ministerstwo nie może ich dowolnie udostępniać, gdyż spowodowałoby to naruszenia dóbr osobistych i ustawy o ochronie danych osobowych. Kolejnym pismem do RPO¹¹⁸ zainteresowany skierował ponowny wniosek o interwencję, wskazując m. in. na swoisty paradoks stanowiska Ministerstwa. Skoro bowiem sprawozdania – podawane do publicznej wiadomości – zawierają dane osobowe określonych osób, to bazując na stanowisku Ministerstwa uznać należy, że podanie takiego sprawozdania do publicznej wiadomości stanowi naruszenie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Ponadto, Ministerstwo odmawia wglądu do sprawozdań z uwagi na ochronę danych

¹¹⁴ *Pismo z dnia 9 stycznia 2003 r. SMWP/19/02/03.*

¹¹⁵ *RPO-408894-I/02/ z dnia 21 stycznia 2003 r.*

¹¹⁶ *RPO-353356-I/00/ z 7 września 2000 r.*

¹¹⁷ *Jw. z dnia 12 września 2000 r.*

¹¹⁸ *Jw. z dnia 25 października 2000 r.*

osobowych, a jednocześnie odsyła do wglądu do tego samego sprawozdania, tylko w siedzibie fundacji.

RPO wystąpił¹¹⁹ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności udzielenia przez Ministerstwo odmowy wglądu do sprawozdań z powołaniem się na przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. W okresie od 30 października 2000 r. do 7 czerwca 2002 r. RPO pięciokrotnie wzywał GODO do udzielenia stosownych wyjaśnień, uzyskując ostatecznie odpowiedź¹²⁰, iż odmowa udostępnienia obywatelowi sprawozdań z powołaniem przepisów ustawy o ochronie danych była bezpodstawna.

B.

Praktyki

dyskryminacyjne

W zakresie problematyki związanej z opieką konsularną obywateli polskich podczas pobytu za granicą, Rzecznik – w oparciu o nadesłane listy – podjął problem niewłaściwego traktowania obywateli polskich przez brytyjskie, amerykańskie, włoskie i austriackie służby imigracyjne. Przedmiotem skarg do Rzecznika była nie tyle sama decyzja odnośnie odmowy wjazdu na terytorium danego państwa, ale także sposób, w jaki władze imigracyjne dokonują odmowy wjazdu. W wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych¹²¹ Rzecznik podkreślił, że zdaje sobie sprawę, iż decyzje w zakresie zgody lub odmowy zgody na wjazd cudzoziemca należą do wyłącznej kompetencji władz każdego państwa, jednak sposób, w jaki władze imigracyjne wymienionych państw dokonują odmowy wjazdu, jak wskazują nadesłane listy, pozostawia wiele do życzenia. Z listów, bowiem wynikało, że zainteresowanym uniemożliwia się skorzystanie z przysługujących im praw, a w szczególności postępowania związane z odmową wjazdu nie zawsze prowadzone są z udziałem tłumacza, a ponadto uniemożliwia się im nawiązanie kontaktu z polską placówką konsularną. Zainteresowani byli przetrzymywani przez kilkanaście godzin, często bez posiłku w kilkusobowych pomieszczeniach, poddawani byli rewizji osobistej, uniemożliwiano im dostęp do lekarza i leków. Takie traktowanie odbierane jest przez nich jako uwłaczające ich godności. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

¹¹⁹ *Jw. z dnia 30 października 2000 r.*

¹²⁰ *Pismo z dnia 21 czerwca 2002 r., GI-DP-024/1543/00/895/02.*

¹²¹ *RPO-425844-I/02 z dnia 18 grudnia 2002 r.*

Po bezskutecznych wystąpieniach do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²² o podjęcie kroków zmierzających do zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych¹²³, naruszających konstytucyjną zasadę równości i dyskryminujących znaczną część uczniów i studentów, RPO w marcu 2003 r.¹²⁴ skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu § 3 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, który pozbawia 50% ulgi z tytułu opłaty paszportowej studentów nie będących studentami studiów stacjonarnych i uczniów szkół innych niż dzienne. Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2002 r. Trybunał orzekł, że § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych w zakresie w jakim pozbawia 50% ulgi z tytułu opłaty paszportowej studentów nie będących studentami studiów stacjonarnych i uczniów szkół innych niż dzienne jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Do RPO zwrócił się¹²⁵ Przewodniczący Koła Inwalidów Słuchu NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze w sprawie dyskryminacyjnego charakteru prowadzonej w telewizji kampanii informacyjnej w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Jak informował, emitowana w telewizji kampania jest niedostępna dla osób głuchych, bowiem udzielane w niej informacje nie są przekazywane również w języku migowym.

RPO skierował¹²⁶ w przedmiotowej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Informacji Europejskiej wystąpienie podnosząc m.in., że pominięcie osób z niepełnosprawnością słuchową przy informowaniu społeczeństwa o skutkach przystąpienia do Unii stanowi naruszenie z art. 32 Konstytucji RP. Nadto, w myśl § 1 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych¹²⁷, osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie

¹²² RPO-379901-I/01 z dnia 21 czerwca 2001 r., 23 lipca 2001 r., 6 grudnia 2001 r.

¹²³ Dz.U. z 1996 r. Nr 152, poz. 725.

¹²⁴ RPO-379901-I/01 z dnia 29 marca 2002 r.

¹²⁵ RPO-422750-I/02.

¹²⁶ RPO-422750-I/02 z dnia 4 listopada 2002 r.

¹²⁷ M.P. Nr 50, poz. 475.

mogą podlegać dyskryminacji. Oznacza to w szczególności prawo osób niepełnosprawnych do dostępu m. in. do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym m.in. dostępu do informacji. RPO zwrócił się z prośbą o podjęcie stosownych działań w celu zlikwidowania podnoszonego problemu dyskryminacji osób głuchych i umożliwienie im dostępu do prowadzonej w telewizji kampanii informacyjnej. Do chwili obecnej Minister nie udzielił żadnej odpowiedzi na wystąpienie RPO.

W listopadzie 2001 r. w Biurze RPO odbyła się Konferencja Rzecznika „Prawa Osób Niepełnosprawnych – teoria, praktyka, niezbędne działania”. Przybyli na nią przedstawiciele organizacji zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych przedstawili szereg problemów dotyczących tej grupy osób. Jednocześnie wystąpili oni z propozycjami wprowadzenia zmian w celu udzielania osobom niepełnosprawnym możliwie jak najszerszej pomocy i likwidowania przeszkód utrudniających im dostęp do różnych dziedzin życia na równi z osobami zdrowymi. Jako podstawowy problemem wskazali na konieczność znoszenia barier w dostępie do nauki w szkole dzieci niepełnosprawnych, potrzeba włączania ich do szkół integracyjnych i ogólnodostępnych, a także ograniczenie orzekania o konieczności indywidualnego nauczania w domu. Zapewnienie dzieciom niepełnosprawnym warunków prawidłowego rozwoju i pomoc w ich adaptacji do życia wśród ludzi zdrowych wymaga m. in. możliwości prowadzenia wspólnych zajęć, nauki i pracy obu tych grup. Zgodnie z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹²⁸, system oświaty zapewnia możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami. Bardzo często zdarza się jednak, że dzieci ze szkół integracyjnych i ogólnodostępnych są kierowane do szkół specjalnych, rzadko jednak możliwy jest transfer odwrotny. Najczęściej wskazywaną przyczyną takiej sytuacji jest brak przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć w szkołach ogólnodostępnych i integracyjnych. Brak umiejętności pracy z niejednorodnym zespołem klasowym, a także trudności we właściwym podejściu do dzieci niepełnosprawnych rodzą niechęć szkół i nauczycieli do prowadzenia zajęć we wspomnianych typach szkół. Z drugiej strony jawi się brak umiejętności nauczycieli w nauczaniu dzieci zdrowych właściwych postaw wobec niepełnosprawności, tolerancji wobec niepełnosprawnych kolegów, a także udzielania im

¹²⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

pomocy, której wymagają. W styczniu 2002 r.¹²⁹ RPO zwrócił się do Minister Edukacji Narodowej i Sportu z prośbą o rozpatrzenie możliwości stworzenia stosownych programów kształcenia nauczycieli, kursów przygotowawczych obejmujących przedmioty i zagadnienia ułatwiające nauczycielom rozpoznawanie specjalnych potrzeb edukacyjnych uczniów, a także umożliwiające im umiejętną pracę z dziećmi w klasach mieszanych. W odpowiedzi na ww. wystąpienie PRO, Minister powiadomiła¹³⁰, że trwają prace nad programem, o który wnioskował RPO.

W kierowanych skargach podnoszono także problem ograniczania uprawnień studentek Wyższych Szkół Morskich (WSM) do uczestniczenia w szkoleniu wojskowym prowadzonym w tych uczelniach oraz odmawiania im prawa złożenia przysięgi wojskowej. Brak takiego przeszkolenia uniemożliwiał uzyskanie przez nie pracy na określonych stanowiskach w portach i statkach. Zainteresowane wystąpiły w tej sprawie do MON ale nie wpłynęło to na pomyślnie załatwienie sprawy. Stanowisko to zatem potraktowały jako wyraz dyskryminacji ze względu na płeć i brak realizacji konstytucyjnej zasady równości. W związku z powyższym Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do MON z wnioskiem o rozwiązanie tego problemu¹³¹. W wyniku działań przez Rzecznika MON wyraził zgodę na odbycie przez studentki WSM w Szczecinie oraz Akademii Morskiej w Gdyni zajęć wojskowych. Jednocześnie poinformowano Rzecznika o zainicjowaniu prac zmierzających do prawnego uregulowania ochotniczego spełniania obowiązku wojskowego młodzieży akademickiej przez stosowną nowelizację ustawy o powszechnym obowiązku obrony, gwarantującej równe prawa wszystkim obywateli, co uczyniono stosowną nowelizacją powołanej wyżej ustawy¹³².

¹²⁹ RPO-397242-I/02 z dnia 24 stycznia 2002 r.

¹³⁰ Pismo z dnia 25 lutego 2002 r.

¹³¹ RPO-408133-IX/02 z dnia 23.04.2002 r.; z analogicznym problemem Rzecznik Praw Obywatelskich zetknął się w sprawie RPO-406086-I/02 (pisma z dnia 5 czerwca i 27 sierpnia 2002 r.).

¹³² Art. 1 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 września 2002 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. Nr 166, poz. 1363).

C. Środki ochrony prawnej związane z wykonywaniem zawodu sędziego – dopuszczalność zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z treścią art. 89 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych,¹³³ który stanowi, że żądania, wystąpienia i zażalenia w sprawach związanych z pełnionym urzędem, sędzia może wносить tylko w drodze służbowej, w takich sprawach nie może zwracać się do instytucji i osób postronnych, ani podawać do wiadomości publicznej, powziął wątpliwość czy przepis ten, nawet w przypadku naruszenia praw i wolności sędziego, nie umożliwia mu zwrócenia się w tego rodzaju sprawach do Rzecznika Praw Obywatelskich. Z prośbą o zajęcie stanowiska w tej kwestii Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa¹³⁴. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że w świetle art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia na zasadach określonych w ustawie do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie swego prawa lub wolności naruszonej przez organ władzy publicznej. Z użytego, więc sformułowania „każdy ma prawo” wynika, że podmiotem tego uprawnienia może być każda jednostka, która winna w tym wypadku działać na zasadach określonych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi przez Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa¹³⁵ wynika, że problem ten był przedmiotem posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa, która wyraziła pogląd, że unormowanie zawarte w art. 89 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest tradycyjnym, bo już od czasów II Rzeczypospolitej, uregulowaniem funkcjonującym w naszym ustawodawstwie. Istota tej regulacji i podobnych w różnych pragmatykach służbowych polega na tym, że nie umniejszając wynikających z innych przepisów uprawnień określonych podmiotów (tu sędziów sprawujących urząd) w korzystaniu z przysługujących ogółowi podmiotów praw, wprowadza zasadę korzystania z tych ogólnych uprawnień z wykorzystaniem drogi służbowej. Takie unormowanie oczywiście nie umożliwia sędziemu zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich w szczególności, gdy chodzi o przypadki naruszenia praw lub wolności sędziego. To szczególne rozwiązanie w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie wydaje się, więc być sprzeczne z art. 80 Konstytucji RP.

¹³³ *Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.*

¹³⁴ *RPO-399898-I/02 z dnia 13 lutego 2002 r.*

¹³⁵ *Pismo z dnia 11 lipca 2002 r.*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się osoba, która żądała wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokata. Od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego odmawiającego wszczęcia takiego postępowania odwołała się do sądu dyscyplinarnego, który utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie rzecznika. Gdy następnie pokrzywdzony chciał wnieść odwołanie do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego został poinformowany, że orzeczenie sądu dyscyplinarnego jest prawomocne i nie przysługują od niego dalsze środki odwoławcze. Prowadząc korespondencję na ten temat z Naczelną Radą Adwokacką Rzecznik Praw Obywatelskich uzyskał informację, że praktyka taka jest powszechna w skali kraju. Tymczasem zgodnie z ustawą Prawo o adwokaturze stronom przysługuje odwołanie od orzeczeń kończących postępowanie w I instancji, a sąd dyscyplinarny izby adwokackiej rozpoznaje wszystkie sprawy jako sąd I instancji. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej natomiast orzeczenie rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania należy traktować jako orzeczenie pierwszoinstancyjne.

W takiej sytuacji pismem z dnia 7 sierpnia 2002 r.¹³⁶ Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu jednoznaczne określenie charakteru prawnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego: bądź przez wyraźne wyłączenie takiego orzeczenia spod kognicji Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, bądź przez podkreślenie, że kognicja ta wyłączona nie jest.

Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 4 września 2002 r. podzielił stanowisko Rzecznika i stwierdził, że postanowienia rzecznika dyscyplinarnego nie są orzeczeniami pierwszoinstancyjnymi, natomiast taki charakter mają dopiero orzeczenia sądu dyscyplinarnego i od nich przysługuje odwołanie każdej stronie, a więc również pokrzywdzonemu. Minister obiecał w związku z tym podjęcie prac legislacyjnych, w wyniku których przedstawiona kwestia właściwej interpretacji przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów zostanie jednoznacznie uregulowana.

D. Dostęp do zawodów prawniczych

Rzecznik Praw Obywatelskich nadal prowadził sprawę dostępu do aplikacji prawniczych. Problem wprowadzenia przez samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych i notariuszy limitów miejsc na aplikacje prowadzone przez te samorządy Rzecznik Praw

¹³⁶ RPO-367902-IV/01.

Obywatelskich przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości¹³⁷, do którego zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do uchylenia w tym zakresie sprzecznych z prawem uchwał. Ustalenie, bowiem przez samorzady limitów miejsc w ocenie Rzecznika nastąpiło bez upoważnienia ustawowego. Mimo monitów Rzecznik nie uzyskał w tej sprawie stanowiska Ministra. Od ustalania limitów miejsc na aplikację odstąpił już samorząd radców prawnych. Krajowa Rada Radców Prawnych uchwaliła nowe zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską zgodnie z którymi każdy, kto uzyska co najmniej 120 pkt. w postępowaniu konkursowym i spełni przesłanki określone w ustawie z dnia 6 lipca 1982r.¹³⁸ o radcach prawnych, uzyska wpis na listę aplikantów radcowskich. Od ustalenia limitów miejsc zamierza także odstąpić samorząd zawodowy adwokatury. Natomiast limit miejsc jest nadal ustalany dla kandydatów na aplikantów notarialnych. W oparciu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych¹³⁹, które w § 3 zobowiązuje walne zgromadzenie właściwej izby notarialnej do corocznego ustalania liczby kandydatów, którzy mogą być przyjęci na aplikację notarialną. Minister Sprawiedliwości przekroczył, więc upoważnienie z art. 71 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁴⁰, bowiem zgodnie z nim był uprawniony wyłącznie do określenia trybu przeprowadzenia konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości¹⁴¹ o rozważenie możliwości zmiany w tym zakresie rozporządzenia. Wobec tego, że Rzecznik nie uzyskał w tej kwestii stanowiska Ministra Sprawiedliwości wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem¹⁴² o stwierdzenie, że przepis § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych jest niezgodny z art. 71 § 4 ustawy – Prawo o notariacie, a tym samym z art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³⁷ RPO-354766-I/00 z dnia 14 listopada 2000 r.

¹³⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059.

¹³⁹ Dz.U. Nr 77, poz. 829.

¹⁴⁰ Dz.U z 2002 r. Nr 42, poz. 369.

¹⁴¹ RPO-397191-I/02 z dnia 15 stycznia 2002 r.

¹⁴² RPO-397101-I/02; RPO-424304-I/02 wniosek z dnia 26 listopada 2002 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich w powyższym wniosku wystąpił również o stwierdzenie, że przepis § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 maja 2002 r. w sprawie przeprowadzania konkursu o wpis na listę, organizacji szkolenia, wzoru listy i legitymacji aplikantów rzecznikowskich¹⁴³ jest niezgodny z art. 39 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych¹⁴⁴, a tym samym z art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek nie został dotychczas rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z napływającymi listami Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował również problem uchylania się przez niektóre okręgowe rady adwokackie od obowiązku przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką. Problem ten Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości¹⁴⁵. W wystąpieniu poinformował Ministra, że zgodnie ze stosowaną przez Naczelną Radę Adwokacką wykładnią art. 75a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze¹⁴⁶ okręgowe rady adwokackie uznają, że nie mają obowiązku przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką każdego roku kalendarzowego, gdyż konkurs powiązany jest z okresem szkolenia aplikantów, który trwa dłużej niż jeden rok i dlatego też konkurs należy organizować po zwolnieniu miejsc na aplikacji adwokackiej w danej okręgowej izbie adwokackiej. Rzecznik w wystąpieniu podkreślił, że przedstawiona interpretacja jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 75a prawa o adwokaturze, który stanowi, że okręgowa rada adwokacka rozstrzyga o wpisie na listę aplikantów adwokackich po przeprowadzeniu konkursu, który przeprowadza się raz w roku kalendarzowym przed rozpoczęciem roku szkoleniowego.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴⁷ podzielił stanowisko Rzecznika, iż art. 75a prawa o adwokaturze nakłada na okręgowe rady adwokackie obowiązek corocznego przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką. Wskazane przez Rzecznika przypadki zaniechania w 2002 r. organizowania konkursu i naboru na aplikację przez niektóre okręgowe rady adwokackie stanowią wprawdzie nieprawidłową praktykę, nie wynikającą jednak ze sprzecznych z prawem uchwał. Minister Sprawiedliwości może zaś w oparciu o art. 14 ust. 1 prawa o adwokaturze zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie

¹⁴³ *Dz.U. Nr 56, poz. 505.*

¹⁴⁴ *Dz.U. Nr 49, poz. 509.*

¹⁴⁵ *RPO-403532-I/02 z dnia 1 sierpnia 2002 r.*

¹⁴⁶ *Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058.*

¹⁴⁷ *Pismo z dnia 14 sierpnia 2002 r.*

sprzecznych z prawem uchwał samorządu adwokackiego. W związku z tym Minister Sprawiedliwości nie ma możliwości podjęcia skutecznych działań. Podzielając jednak pogląd wyrażony przez Rzecznika wystąpił do Prezesa NRA o zmianę stanowiska.

E.

Prawo autorskie

W jednej ze skarg skierowanych do Rzecznika poruszono kwestię uprawnień właściciela do wprowadzenia zmian architektonicznych w budynku, w świetle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁴⁸. Na tle tej skargi ujawnił się ogólny problem zakresu ochrony autorskich praw osobistych w przypadku utworów mających przeznaczenie użytkowe, w szczególności utworów architektonicznych. Określone w art. 16 ustawy o prawie autorskim prawo do nienaruszalności treści i formy utworu nie różnicuje ochrony prawnej ze względu na rodzaj czy przeznaczenie utworu (ochrona ta nie obejmuje jedynie programów komputerowych). Nabywca autorskich praw majątkowych nie może bez zgody twórcy czynić zmian w utworze, chyba że są one spowodowane oczywistą koniecznością, a twórca nie miałby słusznej podstawy im się sprzeciwić. Z orzecznictwa sądowego wynika np., że niedopuszczalna jest (bez zgody twórcy) zmiana elewacji budynku, a zmiany niezbędne to zmiany wyłącznie o charakterze technologicznym i konserwatorskim. Niewątpliwy rygoryzm polskiej regulacji w ochronie autorskich praw osobistych może prowadzić do obejścia prawa – w praktyce częsta jest sytuacja gdy autor utworu użytkowego zawiera (wątpliwą co do prawnej skuteczności) umowę o „zrzeczeniu się wykonywania autorskich praw osobistych” w stosunku do nabywcy autorskich praw majątkowych. Dodatkowo należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym prawa osobiste twórcy wykorzystywane są często do realizacji interesów niezgodnych z ich istotą; otóż twórca żąda wynagrodzenia za możliwość dokonania zmian w utworze bliskiego kosztom zamówienia nowego projektu u innego twórcy. Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie autorskich praw majątkowych następuje w ramach „ochrony praw i wolności innych osób”, w tym wypadku praw twórcy. Pamiętać jednak należy, że autorskie prawa osobiste – w odróżnieniu od prawa własności i innych praw majątkowych – nie są prawami o randze konstytucyjnej. Z Konstytucji możliwe jest natomiast wydobycie pewnej hierarchii wolności i praw. W świetle regulacji konstytucyjnej prawa osobiste twórcy i prawa majątkowe związane z utworem nie są wartościami równorzędnymi. W sytuacji konfliktu interesów różnych podmiotów ustawodawca zwykły powinien mieć na względzie hierarchię konkurujących wartości, gdyż jej nieuwzględnienie narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń wymaganą przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konieczność

¹⁴⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904.

wyważenia konkurujących wartości występuje w szczególności wtedy, gdy dochodzi do konfliktu interesów twórcy i właściciela *corpus mechanicum* utworu, np. nabywcy zabudowanej nieruchomości, który chce dokonać zmian w budynku. Wobec powyższego stwierdzić należy, że obecny stan normatywny w zakresie ochrony autorskich praw osobistych, poprzez bardzo silną ochronę praw nie mających rangi konstytucyjnej, narusza art. 64 i 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy ustawy o prawie autorskim mogą dowolnie kształtować zakres ochrony praw osobistych – do momentu, w którym nie następuje wyraźna ich kolizja z prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Wtedy, by nie narazić się na zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, ustawodawca zwykły musi uwzględnić hierarchię wartości ustanowioną przez Konstytucję. Tego typu uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał Ministrowi Kultury w piśmie z dnia 5 listopada 2002 r.¹⁴⁹ wnosząc jednocześnie o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany regulacji prawnej ochrony integralności utworu – w celu zapewnienia zgodności prawa autorskiego z Konstytucją. W opinii Rzecznika walor konstytucyjności ustawy zapewni odrębne uregulowanie ochrony integralności utworu o przeznaczeniu użytkowym, a w ramach tej odrębnej regulacji rozszerzenie przesłanek dozwolonej zmiany w utworze. Ponadto należałoby także zrównać sytuację prawną – w zakresie wprowadzania dozwolonych zmian w utworze – osoby, której przysługują autorskie prawa majątkowe oraz osoby korzystającej jedynie z egzemplarza utworu. Obecne kryterium zróżnicowania tych podmiotów nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Dotychczas Minister Kultury nie odpowiedział na wystąpienie Rzecznika. Wnioskiem z dnia 23 grudnia 2002 r.¹⁵⁰ Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności dwóch przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁵¹ z art. 2 Konstytucji R.P. przez to, że naruszają wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz stosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego do regulacji w sposób istotny modyfikujących zakres dotychczasowych praw i obowiązków obywateli. Powołana ustawa uchyliła bowiem dotychczasowy przepis przyznający operatorom sieci kablowych ustawową licencję na eksploatację nadawanych przez inną organizację radiową lub telewizyjną utworów lub innych przedmiotów ochrony, co zwalniało operatorów z obowiązku uzyskiwania zgody na

¹⁴⁹ RPO-392758-IV/01.

¹⁵⁰ RPO-423661-IV/01.

¹⁵¹ Dz.U. Nr 197, poz. 1662.

nadawanie. Licencja ustawowa nie pozbawiała natomiast twórców prawa do wynagrodzenia. Zamiast licencji ustawowej wprowadzono obecnie obowiązek zawarcia przez poszczególnych operatorów umowy z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, jako warunku kontynuowania działalności, pod groźbą zarówno sankcji cywilnej, jak i karnej. Operatorzy, których jest około 400, otrzymali od ustawodawcy zaledwie 34 dni na przeprowadzenie negocjacji i podpisanie umów z 14 organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, co w ocenie Rzecznika (potwierdzonej w praktyce) było zadaniem niewykonalnym. Zmiana ta miała na celu dostosowanie naszego ustawodawstwa do ustawodawstwa europejskiego, jednakże w krajach Unii Europejskiej operatorzy mieli na dostosowanie się do nowych warunków kilka lat. W ocenie Rzecznika nic nie stało na przeszkodzie, aby okres dostosowawczy znacznie wydłużyć, nawet do momentu wstąpienia naszego kraju do Unii, dla lepszej ochrony praw przedsiębiorców i odbiorców telewizji kablowej. Dotychczas wnioszek Rzecznika nie został rozpoznany.

5.

Ochrona zdrowia i prawa pacjenta

A.**Prawo do ochrony****zdrowia i prawa pacjenta**

W świetle art. 68 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Konstytucja, nakładając na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, określenie zakresu i warunków udzielania tych świadczeń, pozostawia ustawodawcy zwykłemu¹⁵². Ustawodawca nie może zrezygnować z wykonania tego zadania, związanego ściśle z nałożonym na Radę Ministrów obowiązkiem przedstawienia Sejmowi w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji¹⁵³. Dotychczas jednak Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi projektu wspomnianej ustawy, naruszając tym samym przepis art. 236 Konstytucji. Problem ten Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów¹⁵⁴, zwracając uwagę, że zarówno ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁵⁵, jak i projekt ustawy o Narodowym Funduszu

¹⁵² Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁵³ Termin wykonania tego obowiązku upłynął z dniem 17 października 1999 r.

¹⁵⁴ RPO-412435-I/02 z dnia 18 lipca 2002 r.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 z póź.zm.).

Zdrowia¹⁵⁶, nie wypełnia dyspozycji prawodawcy konstytucyjnego, a także nie usuwa zastrzeżeń odnośnie konstytucyjności powołanych przepisów, tak w kwestii finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, realizacji prawa do ochrony zdrowia i jego powszechności, jak i zapewnienia równego dostępu do świadczeń i równego traktowania oraz wypełnienia przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej podmiotom uprzywilejowanym w Konstytucji¹⁵⁷. Do zastrzeżeń Rzecznika ustosunkował się Minister Zdrowia¹⁵⁸, stwierdzając, że omawianą dyspozycję ustrojodawcy wypełnia nie tylko ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ale również szereg innych ustaw regulujących funkcjonowanie ochrony zdrowia. W ocenie Ministra, również pozostałe zarzuty Rzecznika nie znajdują uzasadnienia.

Obywatele, napotykają na liczne trudności i ograniczenia w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia, w tym prawa do niezależnego od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ograniczenie dotychczasowej samodzielności kas chorych, bez wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad i standardów postępowania, nie usunęło bowiem lokalnego zróżnicowania dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Brak stosownej ustawy ogranicza również dochodzenie przez pacjentów swoich praw, jakkolwiek Konstytucja stwarza możliwość dochodzenia prawa do ochrony zdrowia bezpośrednio na podstawie jej przepisów. Rzecznik zajął również stanowisko w sprawie projektu ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia¹⁵⁹, wskazując w wystąpieniu do Ministra Zdrowia¹⁶⁰ na główne elementy, które powinien zawierać reformowany system ochrony zdrowia. Zdaniem Rzecznika, należy skorzystać z dotychczasowych sprawdzonych rozwiązań i upowszechnić je, usuwając jednocześnie wady systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Pod rozwagę poddał zasadność przebudowy formy płatnika oraz związane z tym koszty, w sytuacji utrzymywania dotychczasowych wadliwych i kosztownych rozwiązań (np. systemu identyfikacji ubezpieczonych oraz poboru składki i zgłaszania do ubezpieczenia). Postulował

¹⁵⁶ Przekazany dnia 20 czerwca 2002 r. przez Ministra Zdrowia do uzgodnień międzyresortowych.

¹⁵⁷ Art. 68 ust. 3 Konstytucji.

¹⁵⁸ Pismo z dnia 23 sierpnia 2002 r.

¹⁵⁹ Uchwalonej w dniu 23 stycznia 2003 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 391).

¹⁶⁰ RPO-414233-I/02 z dnia 18 lipca 2002 r.

jednocześnie rozwiązanie problemów podnoszonych przez obywateli (uproszczenie zasad dostępu do leków, uregulowanie zakresu opieki profilaktycznej nad uczniami, sprawy zwrotu kosztów przejazdu do odległego zakładu opieki zdrowotnej lub lekarza, problemu pobytu w szpitalu z hospitalizowanym noworodkiem lub niemowlęciem matki dziecka) oraz ponowił prośbę o rozpatrzenie kwestii budzących zastrzeżenia, a sygnalizowanych we wcześniejszych wystąpieniach (potwierdzania skierowań na leczenie sanatoryjne i dostępu do tej formy leczenia, dostępu do leków przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz do świadczeń udzielanych mieszkańcom domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo – wychowawczych na terenie tych domów i placówek, zmiany dotychczasowych obciążeń składkowych i podatkowych wynikających z ubezpieczenia zdrowotnego, zachowania rzeczników praw pacjenta kas chorych). O rozważenie powyższych zastrzeżeń i postulatów, Rzecznik zwrócił się również do Przewodniczącej Komisji Zdrowia Sejmu¹⁶¹. Rzecznik, zaniepokojony przebiegiem prac Komisji Zdrowia Sejmu nad projektem ustawy, wystąpił do Marszałka Sejmu¹⁶² o podjęcie dyskusji i wysłuchanie wszystkich stron oraz poszukiwanie optymalnych rozwiązań w celu stworzenia racjonalnego i stabilnego systemu ochrony zdrowia, oczekiwanego przez pacjentów i środowisko medyczne. Prośbę o rozważenie zastrzeżeń do projektu i podjęcie działań w celu wyeliminowania zagrożeń związanych z wejściem w życie ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia skierował również do Ministra Zdrowia¹⁶³. W odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie¹⁶⁴, zawierające zapewnienie Ministra, że projekt ustawy był przedmiotem szerokich konsultacji i spotkał się z pozytywną oceną środowiska medycznego, a jednocześnie podjęto działania zapewniające stabilne przejście w nowy system Narodowego Funduszu Zdrowia oraz przygotowano kampanię informacyjną o zmianach w systemie ochrony zdrowia. Wątpliwości i zastrzeżenia do uchwalonej ustawy, przedstawiciel Rzecznika przedstawił również na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP¹⁶⁵.

¹⁶¹ RPO-414233-I/02 z dnia 11 grudnia 2002 r.

¹⁶² RPO-414233-I/02 z dnia 14 listopada 2002 r.

¹⁶³ RPO-414233-I/02 z dnia 14 listopada 2002 r.

¹⁶⁴ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 13 grudnia 2002 r.

¹⁶⁵ Posiedzenie odbyło się w dniu 9 stycznia 2003 r.

Ustosunkowując się do systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, należy zauważyć, że nie podjęto próby dokonania zmiany dotychczasowych obciążeń składkowych w kierunku wprowadzenia zróżnicowanego (co do źródeł przychodów) i sprawiedliwego podatku na opiekę zdrowotną, będącego przesłanką ukształtowania „opieki zdrowotnej”, a nie ubezpieczenia zdrowotnego z jego obecnymi pozorami. Zarzut niesprawiedliwego i nadmiernego ponoszenia obciążeń z tytułu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego kierują głównie emeryci i renciści otrzymujący dodatkowe świadczenia emerytalne i rentowe z instytucji zagranicznych oraz prowadzący niewielką, dodatkową działalność gospodarczą. Utrzymuje się również skomplikowany i kosztowny system identyfikacji ubezpieczonych oraz poboru składki i zgłaszania do ubezpieczenia, pomimo iż ubezpieczeniem zdrowotnym objęci są prawie wszyscy obywatele, a zakres świadczeń z tytułu tego ubezpieczenia nie jest uzależniony od wysokości składki wnoszonej przez poszczególne osoby.

Nie rozwiązano również problemu identyfikacji ubezpieczonych oraz kart ubezpieczenia zdrowotnego¹⁶⁶, a zatem trudności w dokumentowaniu uprawnień do świadczeń¹⁶⁷. Nadal występują trudności z dostępem do świadczeń zdrowotnych ubezpieczonych przebywających poza obszarem działania właściwej kasy chorych. Problemu tego nie rozwiązały w zadawalający sposób, ani porozumienia zawierane między poszczególnymi kasami chorych, ani nowela ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁶⁸, przewidująca dodanie przepisu¹⁶⁹ dotyczącego dostępu do świadczeń w razie zameldowania ubezpieczonego na pobyt czasowy poza obszarem działania właściwej kasy chorych. Przepis ten nie uwzględnia bowiem osób, które będąc członkami rodziny ubezpieczonego, posiadają zameldowanie na pobyt stały poza obszarem działania kasy chorych ubezpieczonego. Kwestia ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia oraz prośby o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych¹⁷⁰. Ministerstwo¹⁷¹ potwierdziło istniejące trudności, zapowiadając ich usunięcie po wejściu w życie przepisów ustawy o powszechnym

¹⁶⁶ Art. 18 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

¹⁶⁷ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 173.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 961).

¹⁶⁹ Art. 62 ust. 1a.

¹⁷⁰ RPO-421185-I/01 z dnia 19 listopada 2002 r.

¹⁷¹ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 8 stycznia 2003 r.

ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Ustawa ta zakłada bowiem wolny wybór świadczeniodawcy, a zatem umożliwi swobodny dostęp do świadczeń zdrowotnych na terenie całego kraju.

Nadal występują trudności w dostępie do lekarzy specjalistów oraz na badania diagnostyczne. Sytuacji w tym zakresie nie poprawiło rozszerzenie w 2001 r. zakresu świadczeń specjalistycznych udzielanych bez skierowania lekarza podstawowej opieki zdrowotnej¹⁷². Ponadto, nie wydano rozporządzenia ustalającego wykaz badań diagnostycznych niezbędnych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych w działalności podstawowej i specjalistycznej¹⁷³. Nie udało się również osiągnąć powszechnej poprawy jakości świadczeń medycznych, zlikwidować lub ograniczyć szarej strefy oraz wielu patologii (np. związanych z dostępem do deficytowych świadczeń zdrowotnych).

Z dezaprobatą i krytyką ubezpieczonych spotyka się również dostęp do świadczeń stomatologicznych, głównie trudności w dostaniu się do lekarza stomatologa, odległe terminy realizacji zaopatrzenia protetycznego oraz w aparaty ortodontyczne dla dzieci, nadmiernie ograniczony zakres świadczeń lekarza oraz podstawowych materiałów stomatologicznych przysługujących bezpłatnie.

Utrudniony jest dostęp ubezpieczonych do rehabilitacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, głównie neurologicznej, kardiologicznej, po ciężkich urazach i wypadkach. Tylko niektóre kasy chorych i to z reguły w ograniczonym zakresie zapewniają ubezpieczonym możliwość korzystania z rehabilitacji medycznej w warunkach domowych. Większość ubezpieczonych, która ze względu na duży stopień niepełnosprawności nie może dotrzeć do zakładów leczenia ambulatoryjnego i wymaga ciągłej oraz długotrwałej rehabilitacji leczniczej, pozbawiona jest możliwości dostępu do zalecanych świadczeń rehabilitacyjnych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Konieczność korzystania w tej sytuacji ze świadczeń rehabilitacyjnych w ramach usług prywatnych prowadzi do znacznego uszczuplenia i tak najczęściej mizernych dochodów osób niepełnosprawnych bądź też zaniechania niezbędnej rehabilitacji. W wyniku interwencji Rzecznika, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych w 2001 r. podjął prace zmierzające do wprowadzenia i ujednolicenia zasad kontraktowania tego rodzaju świadczeń na terenie wszystkich kas

¹⁷² Art. 58 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

¹⁷³ Art. 31f ust. 2 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

chorych¹⁷⁴. W tej sytuacji, Rzecznik ponowił prośbę do Prezesa Urzędu Nadzoru¹⁷⁵ o przekazanie informacji odnośnie stanu prac w przedmiotowym zakresie oraz odnośnie sposobu rozwiązania podnoszonej sprawy. Z otrzymanego wyjaśnienia¹⁷⁶ wynika, że dokonano przeglądu i opracowania rozwiązań stosowanych przez poszczególne kasy chorych oraz ustalenia listy zabiegów rehabilitacyjnych, które powinny być kontraktowane w sposób jednolity.

Nie rozwiązano sprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych w środowisku nauczania i wychowania, w placówkach opieki całodobowej, głównie w domach pomocy społecznej oraz w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. Pomimo dyspozycji ustawodawcy¹⁷⁷, Minister Zdrowia nie wydał rozporządzenia regulującego zakres świadczeń udzielanych mieszkańcom na terenie tych domów i placówek oraz warunków dostępu do świadczeń zdrowotnych. Opóźnienie w wydaniu rozporządzenia w sprawie badań dzieci i młodzieży uprawiających sport amatorski¹⁷⁸ było powodem uchylania się od obowiązku zapewnienia świadczeń profilaktycznych wspomnianej grupie osób oraz trudności z uzyskaniem odpowiednich świadczeń bez konieczności ponoszenia opłat. Nie rozwiązano również kwestii związanych z potwierdzaniem przez kasy chorych skierowań na leczenie uzdrowiskowe oraz z dostępem do tej formy leczenia niektórych osób niepełnosprawnych. Pomimo dotychczasowych wniosków Rzecznika¹⁷⁹ o uregulowanie tej sprawy oraz zapowiedzi Ministerstwa¹⁸⁰, nie dokonano zapowiadanych zmian legislacyjnych.

Pojawił się problem dostępu ubezpieczonych do rzadkich świadczeń zdrowotnych udzielanych jedynie poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (np. leczenia

¹⁷⁴ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 176.

¹⁷⁵ RPO-391886-01/I z dnia 21 marca 2002 r.

¹⁷⁶ Pismo Wiceprezesa UNUZ z dnia 22 kwietnia 2002 r.

¹⁷⁷ Art. 31g ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

¹⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 listopada 2002r. w sprawie zasad kwalifikacji do poszczególnych dyscyplin sportu, zakresu koniecznych badań lekarskich oraz ich częstotliwości w stosunku do dzieci i młodzieży do ukończenia 21 roku życia uprawiających sport amatorski (Dz.U. Nr 191, poz. 1603).

¹⁷⁹ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 177.

¹⁸⁰ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 30 stycznia 2002 r.

dziecka chorego na achondroplazję, na retinopatię wcześniacza). Trzeba bowiem zauważyć, że lekarze, wyspecjalizowani w leczeniu rzadkich schorzeń, z uwagi na oferowane przez kasy chorych warunki kontraktów, rezygnują z pracy u świadczeniodawców powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego na rzecz działalności prywatnej. W świetle ustalonej wykładni przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁸¹, nie jest zatem możliwe finansowanie w tej sytuacji przez kasy chorych niezbędnych świadczeń wykonywanych na rzecz ubezpieczonych, pomimo, iż dotyczą one pomocy leczniczej w przypadku rzadkich schorzeń, dotyczących zwykle dzieci i osoby niepełnosprawne. Sytuacja ta jest trudna do akceptacji również wobec faktu gwarantowania ubezpieczonym pomocy w przypadku błahych, a nawet zwinionych schorzeń oraz wobec zapewnienia możliwości leczenia zagranicznego. Rzecznik, o rozwiązanie tego problemu zwrócił się do Ministra Zdrowia¹⁸², który poinformował Rzecznika¹⁸³ o podjęciu działań w celu wyjaśnienia skali problemu i rzeczywistych potrzeb.

Trzeba zauważyć, że nie wykonano delegacji znowelizowanej w 2001 r. ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁸⁴ mającej istotne znaczenie w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych mieszkańców domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo – wychowawczych¹⁸⁵. Sprawa ta, z uwagi na skargi niezadowolonych z obecnych rozwiązań mieszkańców domów i placówek oraz zastrzeżenia Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, sygnalizowana była Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej¹⁸⁶. Również w ocenie Ministra Pracy¹⁸⁷, stan obecny nie jest zadowalający. O uregulowanie zakresu świadczeń udzielanych mieszkańcom domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo – wychowawczych na terenie tych domów i placówek oraz ustalenie warunków

¹⁸¹ Pismo Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych z dnia 10 grudnia 2001 r. - GP-400-01/01-1/Mk oraz pismo Ministra Zdrowia z dnia 11 kwietnia 2002 r. - ZP-2755-413-073-34/02/ET.

¹⁸² RPO-420745-I/02 z dnia 5 listopada 2002 r.

¹⁸³ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2002 r.

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 961).

¹⁸⁵ Art. 31g.

¹⁸⁶ RPO-419725-I/02 z dnia 5 listopada 2002 r.

¹⁸⁷ Pismo z dnia 18 listopada 2002 r.

dostępu do tych świadczeń, Rzecznik zwracał się również w wystąpieniach dotyczących Narodowego Funduszu Zdrowia, kierowanych do Ministra Zdrowia oraz Parlamentu. Pilnego rozwiązania wymaga problem dostępu osób z zaburzeniami psychicznymi do domów pomocy społecznej. Niemożność otrzymania miejsca oraz kilkuletnie oczekiwanie na wolne miejsce w domu pomocy społecznej narusza obowiązujące prawo oraz godność osób z zaburzeniami psychicznymi. Problem ten był przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁸⁸. W ocenie Ministra¹⁸⁹, przyspieszenie rozwoju jednostek organizacyjnych pomocy społecznej świadczących całodobową opiekę osobom z zaburzeniami psychicznymi uzależnione jest od poprawy kondycji finansów publicznych oraz wspólnej troski samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Nie rozwiązano również w zadawalający sposób finansowania niektórych rodzajów świadczeń. I tak, nie dookreślono przepisów o ochronie przeciwpożarowej¹⁹⁰, które nie rozstrzygają o podmiocie zobowiązanym do ponoszenia kosztów badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych oraz o zakresie tych badań. Ministerstwo Zdrowia wycofało się z finansowania szczepień przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B u chorych przygotowywanych do zabiegów operacyjnych¹⁹¹. Problem ten był przedmiotem interwencji Rzecznika u Ministra Zdrowia¹⁹², ale nie spotkał się ze zrozumieniem. W obszernym wyjaśnieniu Minister Zdrowia¹⁹³ wskazał na merytoryczne przesłanki podjętej decyzji i uzasadnienie prowadzonej polityki zdrowotnej oraz obowiązek pracowników medycznych i zakładów opieki zdrowotnej w zakresie ograniczania możliwości zakażeń.

¹⁸⁸ RPO-396952-I/02 z dnia 16 stycznia 2002 r.

¹⁸⁹ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 stycznia 2002 r.

¹⁹⁰ Art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351 z póź.zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (Dz.U. Nr 10. poz. 48).

¹⁹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie zasad przeprowadzania szczepień ochronnych przeciwko chorobom zakaźnym (Dz.U. Nr 94, poz. 600 ze zm.).

¹⁹² RPO-397525-I/01 z dnia 16 stycznia 2002 r.

¹⁹³ Pismo z dnia 15 lutego 2002 r.

Niższa od faktycznych potrzeb ilość zakontraktowanych świadczeń zdrowotnych oraz niskie stawki za świadczenia wymusiły limitowanie świadczeń, a zatem administracyjne ograniczanie dostępu oraz wprowadzanie przez świadczeniodawców odpłatnego udzielania świadczeń wykraczających poza ustalony limit. Niekorzystne decyzje kas chorych spotkały się z odmową licznych świadczeniodawców zawierania kontraktów na oferowanych przez kasy warunkach oraz protestami pacjentów i zainteresowanych organów samorządu terytorialnego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia¹⁹⁴ o zbadanie podnoszonego problemu oraz podjęcie w działań w celu respektowania ustawowych praw ubezpieczonych i interesów zainteresowanych zakładów opieki zdrowotnej na przykładzie działań Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra w tej sprawie. Sytuację pacjentów i pracowników ochrony zdrowia dodatkowo pogorszyło narastające zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, restrukturyzacja zakładów, brak środków finansowych na rozbudowę i modernizację zakładów, a także konieczność uregulowania zaległych podwyżek wynagrodzeń wynikająca z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zastrzeżenia obywateli dotyczą również realizacji ustawowych praw pacjenta. Nie jest bowiem powszechnie respektowane prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej oraz do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń¹⁹⁵. Brak jasnych zasad ustalania kolejek na drogie i trudno dostępne świadczenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, kontroli i monitorowania list oczekujących. Obowiązek zapewnienia kolejności dostępu niejednokrotnie zastępuje się działaniami pozaprawnymi, obciążając pacjenta kosztami świadczenia lub sugerując podjęcie leczenia prywatnego. Świadczeniodawcy, powołując się na niskie stawki przeznaczone na leczenie przez kasy chorych, wprowadzają limity przyjęć pacjentów oraz ilości udzielanych porad, wykonanych badań diagnostycznych i świadczeń rehabilitacyjnych, a także proponują świadczenia prywatne, a podczas hospitalizacji wystawiają recepty na leki do realizacji w aptekach otwartych.

¹⁹⁴ RPO-414618-I/02 z dnia 20 grudnia 2002 r.

¹⁹⁵ Art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Ze szczególną krytyką spotykają się działania kas chorych ograniczające prawo wyboru szpitala¹⁹⁶. Dodatkowo, w związku z nowelą ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, która weszła w życie z dniem 27 września 2001 r., pojawiła się rozbieżność stanowisk odnośnie realizacji prawa wyboru szpitala i udzielania tzw. promes¹⁹⁷. Skutkami niejasnego przepisu oraz postępowania kas chorych i szpitali obciążano ubezpieczonych. W tej sytuacji, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia¹⁹⁸ o doprecyzowanie odnośnych przepisów oraz zajęcie jednoznacznego stanowiska i podjęcie działań w celu respektowania ustawowych praw ubezpieczonych. Minister Zdrowia w udzielonej odpowiedzi¹⁹⁹ wyjaśnił stanowisko resortu, powołał porozumienie kas chorych w tym zakresie²⁰⁰ oraz zapowiedział usunięcie wątpliwości w drodze noweli przedmiotowej ustawy.

Z niezadowoleniem i słuszną krytyką ubezpieczonych spotyka się także pobieranie opłat za świadczenia zdrowotne (np. badania diagnostyczne, zabiegi, szczepienia przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B przed zabiegami operacyjnymi), obciążanie matek kosztami ich pobytu w szpitalu z powodu sprawowania dodatkowej opieki pielęgnacyjnej nad dzieckiem²⁰¹, odmowa finansowania usług w powołaniu się na standard świadczeń (np. opłaty za porody rodzinne i znieczulenie przy porodzie).

Bezpieczeństwu zdrowotnemu pacjentów zagraża nieprzestrzeganie przez pracodawców przepisów dotyczących zapewnienia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej²⁰². Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych podejmowała interwencje w tej sprawie w Ministerstwie Zdrowia, ale bez oczekiwanego

¹⁹⁶ Art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

¹⁹⁷ Tj. potwierdzania przez kasę chorych refundacji kosztów leczenia w wybranym szpitalu na terenie kraju, posiadającym umowę o udzielanie świadczeń zdrowotnych z inną kasą chorych.

¹⁹⁸ RPO-404422/02/I z dnia 28 marca 2002 r.

¹⁹⁹ Pismo z dnia 11 kwietnia 2002 r.

²⁰⁰ Porozumienie z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie rozliczeń świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom ubezpieczonym.

²⁰¹ Art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

²⁰² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 111, poz. 1314).

rezultatu. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²⁰³ o podjęcie działań w kierunku ustawowego określenia obowiązku ustalania norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej oraz zapewnienia prawnych gwarancji przestrzegania ustalonych norm zatrudnienia - w drodze stosownej zmiany przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej²⁰⁴. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra w tej sprawie.

Zagrożenie praw pacjentów całodobowych lub całodziennych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej stwarzał ustawowy obowiązek kierownika zakładu udzielenia informacji dla potrzeb spisu powszechnego²⁰⁵. Wobec wątpliwości kierowników zakładów odnośnie stosowania się do tego przepisu na tle obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej i psychiatrycznej²⁰⁶, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²⁰⁷ o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz spowodowanie przekazania stosownej informacji zainteresowanym zakładom opieki zdrowotnej. W świetle stanowiska Ministerstwa Zdrowia²⁰⁸, ustawa o narodowym spisie nie uchyla obowiązku zachowania tajemnicy psychiatrycznej.

W związku z informacją ze środowiska osób niepełnosprawnych o stosowaniu w niektórych ośrodkach terapeutycznych przemocy i krzywdzeniu dzieci autystycznych (stosowaniu niehumanitarnych procedur awersyjnych w terapii behawioralnej), Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²⁰⁹ o szczegółowe wyjaśnienie podnoszonej sprawy, a także ustalenie zasad postępowania i nadzoru. Pomimo podjęcia przez Ministerstwo działań w celu wyjaśnienia

²⁰³ RPO-419725-I/02 z dnia 5 listopada 2002 r.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).

²⁰⁵ Ustawa z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.).

²⁰⁶ Art. 40 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. Nr 28, poz. 152 z póź.zm.) oraz art. 50 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z póź.zm.).

²⁰⁷ RPO-409984-I/02 z dnia 23 maja 2002 r.

²⁰⁸ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2002 r.

²⁰⁹ RPO-410544/02-I z dnia 6 czerwca 2002 r.

sprawy i oceny stosowanej terapii²¹⁰, Rzecznik nie otrzymał dotychczas zapowiadanej informacji w tej materii.

Rzecznik otrzymuje również sygnały wskazujące na ograniczanie praw pacjentów w zakresie dostępu do dokumentacji medycznej. W powołaniu na wymóg przedstawienia upoważnienia do wydania dokumentacji dotyczącej pacjenta w razie jego śmierci²¹¹, ograniczane jest także prawo członków rodziny do informacji zawartych w dokumentacji medycznej. Wobec rozbieżnych stanowisk instytucji stosujących prawo, co do żądania upoważnienia w przypadku, gdy pacjent zmarł przed datą wejścia przepisu w życie, o zajęcie stanowiska w tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²¹². Zdaniem Ministerstwa²¹³, za bezsporne należy uznać prawo pacjenta do dysponowania informacjami dotyczącymi jego zdrowia nawet po jego śmierci. Dlatego obowiązujące rozporządzenie powinno być z rozwagą stosowane w sytuacjach, gdy pacjent, którego dokumentacja dotyczy zmarł przed datą wejścia w życie przepisów rozporządzenia.

Ubezpieczony/pacjent nie został osamotniony w konfrontacji ze zorganizowanym środowiskiem medycznym, systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz istniejącymi trudnościami w zakresie dostępu do świadczeń, a nawet ignorancją praw pacjenta. Rzecznik praw pacjenta kasy chorych sprawdził się jako doradca i przewodnik pacjenta po skomplikowanym systemie. Skargi przestały być rozpatrywane przez anonimowego urzędnika. W tej sytuacji, w związku z działaniami resortu zdrowia zmierzającymi do likwidacji kas chorych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²¹⁴ o zachowanie rzeczników praw pacjenta oraz tworzenie lokalnych Kart Praw Pacjenta. W ocenie resortu zdrowia²¹⁵, instytucja rzecznika praw pacjenta powinna być zachowana.

²¹⁰ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 12 lipca i 20 sierpnia 2002r.

²¹¹ § 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz.U. Nr 88, poz. 966).

²¹² RPO-418846-I/02 z dnia 21 października 2002 r.

²¹³ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 28 stycznia 2003 r.

²¹⁴ RPO-412291/02/I z dnia 20 czerwca 2002 r.

²¹⁵ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 18 lipca 2002 r.

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

Dokonywane dotychczas zmiany przepisów w sprawie uprawnień obywateli do leków nie uporządkowały i nie poprawiły znacząco dostępu ubezpieczonych do leków. Nie funkcjonuje również system pomocy finansowej umożliwiający realne wsparcie osób ubogich.

Koszty refundacji za leki wydawane z aptek rosną lawinowo, ale jednocześnie nie ma spójnej polityki lekowej, uwzględniającej możliwości finansowe przeciętnego obywatela oraz pozwalającej na monitorowanie gospodarki lekami i stałe informowanie lekarzy o cenach leków i kosztach standardowych procedur medycznych. Dotychczas nie podjęto działań w celu rozwiązania, podnoszonego w wystąpieniach Rzecznika do Ministra Zdrowia²¹⁶, problemu dostępu ubezpieczonych do drogich leków, które nie podlegają refundacji kas chorych oraz budżetu państwa. Efektem tego jest zbyt duży udział ubezpieczonych w cenie nabycia leków oraz nadmierne obciążenie obywateli kosztami leczenia. Także szpitale nie są w stanie finansować leczenia ubezpieczonych drogimi preparatami.

Sytuacja ta jest powodem niezadowolenia i skarg obywateli kierowanych do Rzecznika, zawierających prośby o zmianę obowiązujących przepisów, zwiększenie dostępu do leków bądź podjęcie interwencji w sprawie indywidualnej. Niezadowolenie z obowiązujących przepisów w zakresie uprawnień do leków wyrażają również inwalidzi wojenni i kombatanci oraz reprezentujące ich organizacje, inwalidzi wojskowi oraz zasłużeni honorowi dawcy krwi, domagając się przywrócenia uprzednio obowiązujących uprawnień oraz respektowania konstytucyjnego obowiązku otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość oraz obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku²¹⁷. Liczne listy obywateli wskazują na potrzebę systemowego rozwiązania problemu i uproszczenie zasad dostępu ubezpieczonych do leków, a także na konieczność konsultacji zmian w tym zakresie ze środowiskiem medycznym i aptekarskim oraz potrzebę stosownego informowania społeczeństwa. Oczekiwań tych nie spełniają dokonane w 2002 r. zmiany wykazów leków refundowanych²¹⁸ i limitów cen leków²¹⁹ oraz inicjatywa

²¹⁶ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 180.

²¹⁷ Art. 68 ust. 3 oraz art. 19 Konstytucji RP.

²¹⁸ Por. Dz.U. z 2002 r. Nr 28, poz. 272 i 273, Nr 88, poz. 799 i 801.

²¹⁹ Por. Dz.U. z 2002 r. Nr 33, poz. 309 i Nr 191, poz. 1602.

zapewnienia szczególnego dostępu do leków (po wniesieniu opłaty w wysokości 1 zł) ubezpieczonym w wieku powyżej 65 roku życia²²⁰.

Zmiany wymaga również rozporządzenie w sprawie recept lekarskich²²¹, które przewiduje obarczenie pacjentów skutkami niewłaściwego wystawienia recepty przez lekarza oraz ograniczenie ustawowego prawa ubezpieczonego do ulgowego nabywania niektórych leków. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia²²², postulując rozwiązanie problemu. W odpowiedzi otrzymał pismo²²³ zawierające wyjaśnienie znanych kwestii wystawiania recept oraz wydawania leków. Rzecznik zmuszony był do podtrzymania dotychczasowych zastrzeżeń²²⁴. Po 6-ciu miesiącach, Rzecznik otrzymał kolejne wyjaśnienie²²⁵, zawierające informacje o obowiązujących przepisach w zakresie uprawnień obywateli do leków i wystawiania recept. Brak merytorycznego stanowiska Ministra Zdrowia odnośnie przedstawianych zastrzeżeń do powołanego przepisu oraz satysfakcjonujących rozstrzygnięć w przedmiotowej sprawie, zmusza Rzecznika do kolejnej interwencji w tej sprawie. Nie uległy również zasadniczej zmianie dotychczasowe zasady zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Pomimo kolejnej nowelizacji stosownego wykazu²²⁶, dostęp do tych przedmiotów i środków nadal stanowi istotny problem dla osób ubezpieczonych, głównie niepełnosprawnych i starszych. Wąski zakres rodzajowy, ustalone okresy używalności oraz limity cenowe i ilościowe wspomnianych przedmiotów i środków powodują nadmierny udział ubezpieczonych w cenie ich nabycia i niejednokrotnie stają się

²²⁰ Art. 37a ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1920).

²²¹ § 17 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. Nr 51, poz. 535).

²²² RPO/389311/01/I z dnia 29 listopada 2001 r.

²²³ Pismo z dnia 22 maja 2002 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia.

²²⁴ RPO-389311/01/I z dnia 19 czerwca 2002 r.

²²⁵ Pismo z dnia 16 grudnia 2002 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia.

²²⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2001 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia, podstawowych kryteriów ich przyznawania, okresów użytkowania, a także przedmiotów ortopedycznych podlegających naprawie (Dz.U. Nr 121, poz. 1314).

barierą utrudniającą korzystanie z zalecanego sprzętu medycznego. Zdaniem zainteresowanych, ustalone limity ilościowe na niektóre środki pomocnicze codziennego użytku nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb ubezpieczonych, a limity cenowe ustalone w wysokości niższej od faktycznej ceny nabycia powodują, że nawet artykuły przyznawane z mocy prawa bezpłatnie, w rzeczywistości wymagają wniesienia uzupełniającej opłaty. Z końcem 2001 r. przestała natomiast obowiązywać, kwestionowana przez Rzecznika²²⁷, możliwość ustalania przez poszczególne kasy chorych limitów cen przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz leczniczych środków technicznych²²⁸, powodująca lokalne zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych w zakresie dostępu do wspomnianych artykułów medycznych. Limity cen wymienionych przedmiotów i środków ustalane są obecnie w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia²²⁹. W ocenie zainteresowanych, obecny system jest dalece niewystarczający i wymaga zmian w kierunku zwiększenia dostępu obywateli do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. W związku z powyższym, a także w nawiązaniu do zastrzeżeń do obowiązującego systemu zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze zgłoszonych przez przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych zgromadzonych na konferencji „Prawa Osób Niepełnosprawnych – teoria, praktyka, niezbędne działania”²³⁰, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Zdrowia²³¹, wskazując na potrzebę podjęcia działań w kierunku systemowego rozwiązania przedmiotowej sprawy oraz ustalenia zasad współdziałania podmiotów podejmujących działania na rzecz osób niepełnosprawnych. W

²²⁷ Por. Informacja RPO za 2000 r. str. 120.

²²⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2001 r. w sprawie limitu cen dla przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach, oraz limitu cen dla napraw przedmiotów ortopedycznych (Dz.U. Nr 121, poz. 1313) weszło w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

²²⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2001 r. w sprawie limitu cen dla przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach, oraz limitu cen dla napraw przedmiotów ortopedycznych (Dz.U. Nr 121, poz. 1313).

²³⁰ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 183.

²³¹ RPO/395073/01/I z dnia 18 grudnia 2001 r.

odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie Ministra Zdrowia²³², z którego wynika, że w związku z pracami nad projektem ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia, zrezygnowano z zapowiadanej uprzednio²³³ nowelizacji przepisów wykonawczych do ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Minister Zdrowia zapewnił o rozpatrzeniu podnoszonych problemów i postulatów osób niepełnosprawnych w pracach legislacyjnych nad aktami wykonawczymi do nowej ustawy.

Nie podjęto również działań w kierunku systemowego rozwiązania problemu dostępu ubezpieczonych do leczniczych środków technicznych i nie doprecyzowano przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w taki sposób, aby przepisy te nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a jednocześnie gwarantowały równy dostęp obywateli do wspomnianych świadczeń. Nie zlikwidowano zatem dotychczasowych praktyk obciążania ubezpieczonych kosztami zastosowania leczniczego środka technicznego (w szczególności endoprotez stawów, implantów kręgosłupa, soczewek, stentów) oraz praktyki uzależniania wykonania zabiegu od poniesienia przez ubezpieczonego kosztów takiego środka. Wieloletnie zaniedbania w tym zakresie oraz niewystarczająca ilość środków finansowych przeznaczona na ten cel są powodem kolejek na zabiegi z zastosowaniem drogich leczniczych środków technicznych. Brak wystarczającej informacji o możliwości bezpłatnego dostępu do wspomnianych świadczeń, ustalenia kolejności zabiegu oraz przedstawiane przez szpitale kilkuletnie perspektywy oczekiwania w kolejce, nie pozostawiają zdesperowanym, niejednokrotnie cierpiącym pacjentom innej drogi, niż zakup leczniczego środka z własnych dochodów, bez możliwości uzyskania choćby częściowej refundacji poniesionych nakładów finansowych. Część ubezpieczonych nie jest jednakże w stanie ponieść takich kosztów i pomimo zakwalifikowania do zabiegu nie ma określonego rozsądnego terminu jego wykonania. Tylko niektóre kasy chorych podjęły inicjatywy w zakresie uporządkowania i zwiększenia dostępu ubezpieczonych do wspomnianych środków, uruchamiając np. odpowiednie programy zdrowotne oraz ustalając kolejność dostępu do określonych leczniczych środków technicznych.

W konkluzji należy stwierdzić, że ubezpieczeni nadal ponoszą zbyt duże obciążenia w opłatach (dopłatach) za leki i materiały medyczne, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz lecznicze środki techniczne. Koszty te są często niewspółmierne do

²³² *Pismo z dnia 8 lipca 2002 r.*

²³³ *Pismo Ministra Zdrowia z dnia 14 stycznia 2002 r.*

możliwości finansowych ubezpieczonych i są powodem rezygnacji ze świadczenia, a zatem z zalecanej terapii i rehabilitacji. Nie funkcjonuje bowiem system pomocy finansowej umożliwiający realne wsparcie osób ubogich.

C. Ochrona praw osób

niepełnosprawnych

Ograniczenia dostępu do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych stanowił główny problem w zakresie korzystania osób niepełnosprawnych ze świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w szczególności, że nie funkcjonuje system pomocy finansowej umożliwiający realne wsparcie osób ubogich. Innym istotnym i bardzo uciążliwym ograniczeniem dla osób niepełnosprawnych jest dostęp do rehabilitacji środowiskowej. Fachowej pomocy pracownika rehabilitacji ruchowej/fizjoterapii nie zastąpią bowiem świadczenia rehabilitacyjne udzielane w ramach zadań lekarza podstawowej opieki zdrowotnej/lekarza rodzinnego oraz pielęgniarskiej opieki domowej, a tym bardziej pomoc sprawowana przez rodzinę/opiekunów niepełnosprawnego.

Listy obywateli wskazują również na trudności w realizacji zadań powiatów w zakresie podejmowania działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności i likwidacji barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie²³⁴. Niedostateczna ilość środków finansowych pozostająca w dyspozycji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie pozwala na dofinansowywanie wnioskowanych przez osoby niepełnosprawne zadań powiatu²³⁵ (np. uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz sprzętu rehabilitacyjnego, likwidacji barier architektonicznych i urbanistycznych oraz w komunikowaniu się i technicznych).

Z niezadowoleniem niepełnosprawnych spotyka się także realizacja programów celowych Funduszu. Kwestionowane są w szczególności kryteria przyznawania pomocy (np.

²³⁴ Art. 35a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

²³⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 96, poz. 861).

powoływanie się na wiek osoby niepełnosprawnej)²³⁶, tryb zgłaszania wniosków oraz odmowa przyznania pomocy ze względu na brak środków finansowych.

Lawinę listów do Rzecznika spowodowała zmiana przepisów o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²³⁷.

Rzecznik, podzielając zastrzeżenia i postulaty obywateli, a szczególnie osób niepełnosprawnych i ich opiekunów odnośnie krzywdzącego i dyskryminacyjnego charakteru nowych uregulowań, zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Infrastruktury z wnioskiem o zmianę odnośnych przepisów. Z otrzymanego w tej sprawie wyjaśnienia²³⁸ wynika, że celem nowelizacji przedmiotowej ustawy było zmniejszenie wydatków z budżetu państwa oraz ograniczenie nadużyć popełnianych przez przewoźników przy realizacji ulg ustawowych. Wicepremier wskazał jednocześnie, że w związku z licznymi zastrzeżeniami zgłaszanymi do przepisów znowelizowanej ustawy oraz roszczeniami o przywrócenie uprawnień, z inicjatywy Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przygotowano kolejną zmianę przepisów przedmiotowej ustawy²³⁹. Nowela ta złagodziła wprowadzone w końcu 2001 r. ograniczenia w korzystaniu z ulgowych przejazdów. Z równie ostrą krytyką i niezadowoleniem osób niepełnosprawnych, spotkała się zmiana przepisów w zakresie korzystania z ulg i przywilejów w ruchu drogowym²⁴⁰. Przepisy obowiązujące do końca 2001 r.²⁴¹ dawały możliwość niestosowania się do niektórych znaków drogowych wszystkim osobom niepełnosprawnym, bez względu na rodzaj niepełnosprawności, pod warunkiem posiadania legitymacji potwierdzającej takie

²³⁶ Rzecznik zwracał się w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych - por. Informacja RPO za 2001 r. str. 187.

²³⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34).

²³⁸ Pismo Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r.

²³⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 112, poz. 977).

²⁴⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 129, poz. 1444).

²⁴¹ Art. 8 i 8a ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

uprawnienie. Nowy przepis zawęził krąg osób uprawnionych do korzystania z ulg i przywilejów w ruchu drogowym do osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej, stanowiąc jednocześnie, że kartę parkingową wydaje osobie niepełnosprawnej starosta na podstawie orzeczenia i opinii wydanych przez zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności przy powiatowym centrum pomocy rodzinie. Sytuacja ta spowodowała konieczność uzyskania nowego orzeczenia również przez osoby posiadające ważne orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie wydane przez organy rentowe.

Konsekwencją był masowy napływ wniosków do zespołów orzekających, powodujący wydłużenie postępowania orzeczniczego i wzrost kosztów postępowania. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Infrastruktury²⁴². Otrzymane w tej sprawie wyjaśnienie²⁴³ wskazuje, że nowa regulacja wynika z Rekomendacji Unii Europejskiej oraz potrzeby ujednolicenia wzoru karty parkingowej z rozwiązaniami przyjętymi w krajach europejskich. W wyniku interwencji Rzecznika skierowanej do Ministra Zdrowia w sprawie orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz treści obowiązujących w tej materii przepisów²⁴⁴, wydane zostało nowe rozporządzenie²⁴⁵, które stało się jednakże przedmiotem dalszych zastrzeżeń Rzecznika. Orzekania o niepełnosprawności dotyczyły również liczne listy obywateli, wskazujące na przewlekłość postępowania i trudności z uzyskaniem orzeczenia oraz niewłaściwe kodowanie przyczyny niepełnosprawności.

D. Dopuszczenie do wykonywania zawodu i możliwości wykonywania zawodu

Zasadniczej poprawie nie uległ dostęp lekarzy do specjalizacji zawodowej. Wprowadzona w 1999 r. radykalna zmiana zasad odbywania specjalizacji lekarskich oraz ograniczenie możliwości specjalizowania się w ramach etatów rezydenckich finansowanych z budżetu państwa spowodowały utrudnienie w dostępie lekarzy do tego rodzaju kształcenia oraz wyborze dziedziny specjalizacji. Kolejne zmiany rozporządzenia w sprawie specjalizacji lekarzy nie usunęły zastrzeżeń zgłaszanych przez Rzecznika²⁴⁶, który wskazywał, iż

²⁴² RPO-405577-I/02 z dnia 7 maja 2002 r.

²⁴³ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 24 sierpnia 2002 r.

²⁴⁴ Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 186.

²⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności (Dz.U. Nr 66, poz. 604).

²⁴⁶ Por. Informacja RPO za 2000 r. str. 70 i Informacja RPO za 2001 r. str. 130.

obowiązujący system specjalizacji lekarzy jest ułomny oraz nie spełnia oczekiwań środowiska lekarskiego, a także narusza normy ustawowe i konstytucyjne.

Nadal brak szczegółowych podstaw prawnych do odbywania specjalizacji zawodowej przez magistrów farmacji. Pomimo wejścia w życie przepisów Prawa farmaceutycznego²⁴⁷, dotychczas nie ukazało się bowiem rozporządzenie regulujące sprawy specjalizacji farmaceutów.

Dotychczas nie zmieniono kwestionowanych przez lekarzy oraz Rzecznika²⁴⁸ przepisów w sprawie ograniczeń w zakresie dokonywania oceny zdolności fizycznych i psychicznych na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu na liniach kolejowych i liniach metra oraz prowadzących pojazdy szynowe.

Nie uległy również zmianie kwestionowane przez Rzecznika przepisy w sprawie wymogów sanitarnych i fachowych dotyczących praktyk lekarskich²⁴⁹ oraz zakładów opieki zdrowotnej²⁵⁰. Nie udało się bowiem dokonać, zapowiadanej przez Ministra Zdrowia²⁵¹, stosownej nowelizacji trzech ustaw: o zakładach opieki zdrowotnej, o zawodzie lekarza, o zawodach pielęgniarstwa i położnej.

Podjęto natomiast działania w kierunku zmiany delegacji upoważniającej Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych do ustalenia opłaty za wydanie zezwolenia na wykonywanie praktyki pielęgniarstwa/położnej²⁵², która w ocenie Rzecznika, nie spełnia wymogów

²⁴⁷ Art. 89 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. Nr 126, poz. 1381).

²⁴⁸ Por. Informacja RPO za 2000 r. - str. 72 i Informacja RPO za 2001 r. - str. 131.

²⁴⁹ Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia, urządzenia i sprzęt medyczny, służące wykonywaniu indywidualnej praktyki lekarskiej, indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej i grupowej praktyki lekarskiej (Dz.U. Nr 20, poz. 254).

²⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 września 1992r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 74, poz. 366 ze zm.).

²⁵¹ Por. Informacja RPO za 2001 r. - str. 133.

²⁵² Art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602).

konstytucyjnych. Projekt zmiany ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położniczej²⁵³ przewiduje kompetencje w tym zakresie dla Ministra Zdrowia.

Prawodawca, w ustawie o zawodzie lekarza²⁵⁴, powierzył okręgowym radom lekarskim wydawanie zezwoleń i dokonywanie wpisów do rejestru indywidualnych, specjalistycznych lub grupowych praktyk lekarskich oraz wydawanie lekarzowi lub grupowej praktyce lekarskiej dokumentów stwierdzających wpis. Odmienne ukształtował uprawnienia okręgowej rady lekarskiej w przypadku, gdy z wnioskiem o wydanie zezwolenia występuje wnioskodawca będący jej członkiem i w przypadku, gdy wnioskodawca jest członkiem innej okręgowej izby lekarskiej. W pierwszym przypadku, po sprawdzeniu spełnienia przez wnioskodawcę wymogów określonych w ustawie, okręgowa rada ma obowiązek wydać zezwolenie. W drugim przypadku, decyzja okręgowej rady ma charakter uznaniowy, a zakres tego uznania jest dość szeroki²⁵⁵. Okręgowa rada nie ma zatem obowiązku wydania stosownego zezwolenia lekarzowi posiadającemu wysokie kwalifikacje i spełniającemu wszystkie ustawowe wymogi, mimo istnienia zapotrzebowania na określone świadczenia zdrowotne i oczekiwania pacjentów. Obecna praktyka samorządu lekarzy w przedmiotowej sprawie nasuwa również istotne wątpliwości, co do działania samorządu na rzecz interesu publicznego i zainteresowanych pacjentów oraz konkurencji w zakresie udzielania świadczeń lekarskich. Rzecznik, przed wystąpieniem do Ministra Zdrowia o zmianę powołanego przepisu, zwrócił się o stanowisko do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej²⁵⁶, podnosząc, że powołany przepis na tle praktyki samorządu lekarzy rodzi zastrzeżenia z punktu widzenia norm konstytucyjnych, ustalających dopuszczalny zakres ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz statuujących prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy przez osoby spełniające wymogi ustawowe. Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi Naczelnej Rady Lekarskiej.

Na ograniczenie możliwości dalszego wykonywania zawodu higienistki zwróciło uwagę Małopolskie Stowarzyszenie Pielęgniarek i Higienistek środowiskowych Medycyny Szkolnej. Zdaniem Stowarzyszenia, ograniczenie takie stanowi przepis upoważniający do wykonywania

²⁵³ *Druk nr 1223.*

²⁵⁴ *Art. 50b ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 204 ze zm.).*

²⁵⁵ *Por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2002 r. - Sygn. I SA 2752/00.*

²⁵⁶ *RPO-412955-I/02 z dnia 4 grudnia 2002 r.*

szczepień ochronnych wyłącznie lekarzy, felczerów, pielęgniarki i położne, posiadających kwalifikacje ustalone w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia²⁵⁷. Ministerstwo Zdrowia uznało za zasadny wniosek Stowarzyszenia, zapowiadając przygotowanie stosowanej noweli ustawy o chorobach zakaźnych i zakażeniach²⁵⁸.

Środowisko medyczne zaniepokojone jest również nieprzestrzeganiem w niektórych publicznych zakładach opieki zdrowotnej zasad i praw pracowniczych, w tym szczególnie do godziwego wynagrodzenia, niepewnością co do dalszego funkcjonowania, poczuciem bezsilności, brakiem bezpieczeństwa, bezkarnością pracodawców, kas chorych i decydentów. Samorząd pielęgniarek i położnych zwraca również uwagę na nieprzestrzeganie przez pracodawców przepisów dotyczących zapewnienia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej, zatrudnianie pielęgniarek na stanowiskach opiekunek, bez możliwości wykonywania wyuczonego zawodu oraz kontynuowania pracy zawodowej bez obawy utraty dotychczasowych uprawnień (np. w domach pomocy społecznej), utrudniony dostęp do kształcenia zawodowego, dramat szkolnictwa medycznego (małe zainteresowanie zawodem, obecny system kształcenia licencjackiego wydłuża drogę do zawodu), obawy odnośnie możliwości sprostania w niedalekiej przyszłości zapotrzebowaniu na pielęgniarki i położne w kraju, pomniejszanie roli, a nawet lekceważenie opinii i wniosków pielęgniarek i położnych w zakresie poprawy dotychczasowych rozwiązań, przepisów prawnych, rozstrzygnięć dotyczących środowiska, pomijanie samorządu pielęgniarek i położnych przy realizacji ich ustawowych zadań (np. przy opracowywaniu przez niektórych wojewodów planów minimalnego zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej w zakresie opieki pielęgniarskiej i położnych). Kwestie te zostały przekazane Ministrowi Zdrowia.

E. Samorządy zawodowe oraz odpowiedzialność zawodowa pracowników medycznych

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

²⁵⁷ Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. Nr 126, poz. 1384).

²⁵⁸ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2002 r.

Kontynuowano działania podjęte przez Rzecznika w 1999 r. zmierzające do zmiany przepisów w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy²⁵⁹ oraz pielęgniarek, położnych i aptekarzy²⁶⁰, w kierunku stworzenia podstaw do sprawniejszego prowadzenia postępowań oraz nadzoru nad działalnością rzeczników odpowiedzialności zawodowej, wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego oraz wyeliminowania głównych utrudnień podnoszonych przez pokrzywdzonych. Za potrzebą zmiany powyższych przepisów opowiedzieli się również przedstawiciele naczelnych organów samorządu zawodowego lekarzy. Rozstrzygnięciu powyższego problemu poświęcono w 2002 r. kilka spotkań w Ministerstwie Zdrowia z udziałem profesorów prawa oraz przedstawicieli organów samorządu zawodowego lekarzy, Ministerstwa Sprawiedliwości, Rządowego Centrum Legislacji oraz Rzecznika. Pod rozważenie Ministra Zdrowia Rzecznik skierował uwagi i propozycje odnośnie przekazanego w kwietniu 2002 r. projektu noweli ustawy o izbach lekarskich²⁶¹. W wyniku powyższych prac, ustaleń i uzgodnień międzydziałowych, przygotowano kolejny projekt zmiany ustawy o izbach lekarskich, który według zapewnień przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia, po uzyskaniu stosownych uzgodnień, skierowany miał być w trybie pilnym do dalszych prac legislacyjnych. Pomimo wyrażanego przez przedstawicieli Rzecznika zainteresowania przebiegiem prac nad zmianą kwestionowanych przepisów, Rzecznik nie jest informowany o toku prac w tym zakresie.

Do rozstrzygnięcia nie doszło również w przypadku, sygnalizowanej przez Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości, sprawy publikacji w Internecie wykazów lekarzy, którzy zdaniem autorów serwera, są nieodpowiedzialni, nieetyczni, a przez swoje błędy stanowią niebezpieczeństwo dla pacjentów (tzw. „czarnych list”)²⁶². Z uzyskanych odpowiedzi²⁶³ wynika, że wszczęte w tej sprawie postępowanie przygotowawcze, zostało zawieszono w związku

²⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 września 1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz.U. Nr 69, poz. 406).

²⁶⁰ Por. Informacja RPO za 2000 r. - str. 39 i Informacja RPO za 2001 r. str. 190.

²⁶¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.).

²⁶² Por. Informacja RPO za 2001 r. str. 190.

²⁶³ Pismo Prokuratora Krajowego z dnia 18 stycznia 2002 r. oraz pismo Prokuratora Rejonowego z dnia 19 lipca 2002 r.

z wystąpieniem z wnioskiem w ramach międzynarodowej pomocy prawnej do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Wyjaśnienie sprawy wymaga bowiem identyfikacji podmiotu przesyłającego dane na adres zagranicznego serwera.

W związku z doniesieniami „Gazety Wyborczej” oraz Radia Łódź o niezgodnym z prawem oraz niehumanitarnym i nieetycznym postępowaniu pracowników łódzkiego pogotowia ratunkowego oraz firm pogrzebowych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia²⁶⁴, o przekazanie informacji odnośnie ustaleń dokonanych w tej sprawie przez resort zdrowia w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej w kraju. Ministerstwo poinformowało Rzecznika²⁶⁵ o podjętych w powyższej sprawie decyzjach dotyczących łódzkiego pogotowia ratunkowego i innych zakładów na terenie kraju oraz o działaniach w celu wyeliminowania sygnalizowanych nieprawidłowości.

6. Wybrane problemy prawa do zabezpieczenia społecznego

W 2002 r. w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego zdecydowanie przeważały skargi na warunki nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Stanowiły one blisko 60% ogółu skarg, podczas gdy w 2001 r. ich udział nie przekraczał 40%. Najwięcej skarg pochodziło od osób, którym nie przyznano prawa lub odmówiono dalszej wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy. W związku z rozpatrywaniem tych skarg Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie zwracał się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskami²⁶⁶ w sprawie niezbędnych zmian w warunkach nabycia prawa do renty oraz zasadach orzekania o niezdolności do pracy, zmierzającymi do bardziej skutecznej ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego. Wobec braku poparcia Rzecznik wystąpił do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z wnioskiem²⁶⁷ o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która dotyczyłaby w szczególności następujących spraw:

²⁶⁴ RPO-398614/02/I z dnia 25 stycznia 2002 r.

²⁶⁵ Pismo Podsekretarza Stanu z dnia 12 lutego 2002 r.

²⁶⁶ RPO-345837-III z 17 października 2000 r., RPO-404154-III z 5 stycznia 2002 r. oraz z 30 kwietnia 2002 r. i RPO-395515-III z 13 grudnia 2001 r.

²⁶⁷ RPO-395515-III z 3 września 2002 r.

- przywrócenia zasad dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy w toku postępowania przed organem rentowym,
- zmiany warunków nabycia prawa do renty w odniesieniu do osób legitymujących się długim stażem ubezpieczenia, polegającą na rezygnacji z warunku, aby niezdolność do pracy powstała w trakcie ubezpieczenia lub przed upływem 18 miesięcy od jego ustania,
- zachowania prawa do renty przez osoby w wieku ponad 50 lat, które zostały uznane za zdolne do pracy po okresie dziesięciu lat nieprzerwanego pobierania tego świadczenia,
- stworzenia możliwości nabycia prawa do renty osobom niepełnosprawnym, które z tytułu podjęcia działalności zarobkowej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Planowane na listopad 2002 r. posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Rodzinnej Sejmu, które miało być poświęcone przedyskutowaniu spraw, podniesionych przez Rzecznika, nie odbyło się.

Na podstawie licznych skarg oraz bezpośredniego spotkania z zainteresowanymi w Mielcu Rzecznik podjął problem weryfikacji uprawnień do wcześniejszych emerytur, przyznawanych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki²⁶⁸, prowadzonej na terenie województwa podkarpackiego przez Oddział ZUS w Rzeszowie. Wątpliwości Rzecznika dotyczyły możliwości wznowienia przez organy rentowe postępowania w takich sprawach na podstawie art. 114 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁶⁹.

Przepis ten uzależnia ponowne ustalenie przez organ rentowy prawa do świadczeń emerytalno-rentowych po uprawomocnieniu się decyzji, od przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń. Z uzasadnień decyzji organów rentowych wynika, że podstawę wznowienia postępowania stanowiły wątpliwości związane z zaświadczeniem o stanie zdrowia dziecka. Zdaniem Rzecznika odmienna ocena treści zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka nie jest ujawnieniem okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, ponieważ te były znane organowi rentowemu i stanowiły podstawę wydania decyzji. Tym samym taka

²⁶⁸ *Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.*

²⁶⁹ *Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.*

odmienna ocena nie może stanowić przesłanki do ponownego ustalenia prawa do świadczenia. Obowiązujące prawo gwarantuje trwałość decyzji wydanych przez organy rentowe, w szczególności zaś tych decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo. Nie ulega zaś wątpliwości, iż do katalogu takich decyzji należą decyzje ustalające prawo do świadczenia emerytalnego. Gwarancje owe są związane z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (a więc nabytych zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem stosownego wniosku), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe pod rządami danej ustawy.

Rzecznik bada możliwości przedstawienia Sądowi Najwyższemu wniosku o rozstrzygnięcie ujawnionych w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Odpowiadając na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich²⁷⁰ Minister Pracy i Polityki Społecznej zapowiedział podjęcie prac nad zmianą przepisów, określających zasady ustalania kapitału początkowego dla potrzeb wyliczenia świadczeń emerytalno-rentowych. W ramach tej zmiany usunięte zostaną unormowania, dyskryminujące w zasadach ustalania kapitału początkowego osoby, które ukończyły 30 lat życia, lecz nie pozostawały w ubezpieczeniu przez okres 10 lat wyłącznie z powodu odbywania nauki w szkole wyższej.

W oparciu o wniosek Poradni Prawnej Uniwersytetu Jagiellońskiego Rzecznik Praw Obywatelskich zainteresował się sprawą uprawnień do renty rodzinnej osoby studiującej w systemie studiów eksternistycznych. Po zbadaniu tej sprawy Rzecznik skierował do Prezesa ZUS wniosek²⁷¹ o spowodowanie zmiany stosowanej przez organy rentowe wykładni art. 68 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W odpowiedzi Prezes ZUS podzielił stanowisko Rzecznika, że prawo do renty rodzinnej przysługuje także w przypadku nauki pobieranej w systemie eksternistycznych studiów wyższych i przekazał powyższe stanowisko organom rentowym.

²⁷⁰ RPO-365004-III z 6 sierpnia 2002 r. i RPO-324040-III z 3 lipca 2002 r.

²⁷¹ RPO-403227-III z 4 kwietnia 2002 r.

Rzecznik podjął również problem braku możliwości doliczania zwiększeń z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników osobom uprawnionym do rent pracowniczych z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ art. 56 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozwala doliczać takie zwiększenia tylko do przyznanych emerytur pracowniczych. Prowadzi to do dyskryminacji tej grupy świadczeniobiorców, na których w latach 1978-1989 został nałożony obowiązek podwójnemu ubezpieczeniu z tytułu zatrudnienia oraz z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego. Wobec likwidacji prawa do świadczeń zbiegowych powinni oni zachować prawo do doliczania zwiększeń do emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy.

Oceniając przepisy regulujące zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym Rzecznik Praw Obywatelskich podjął kwestię zbiegu tytułów ubezpieczenia za osoby odbywające służbę wojskową i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁷² Rzecznik postulował przyjęcie takiej regulacji, zgodnie z którą składka finansowana przez budżet państwa była opłacana jedynie za osoby nie posiadające ochrony z innych tytułów ubezpieczenia.

Problem ten został uregulowany zgodnie z wnioskami Rzecznika ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw²⁷³.

Na wniosek Naczelnej Rady Adwokackiej Rzecznik podjął problem statusu adwokatów w ubezpieczeniu społecznym. Przedstawiając sprawę Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik podzielił stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej, że pojęcie wolnego zawodu, przyjęte na cele podatkowe, nie wydaje się właściwe przy określaniu zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym²⁷⁴. Okoliczności i warunki wykonywania pracy przez adwokatów stwarzają podstawy do traktowania ich na równi z pracownikami, a wejście w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku ustaw zmieniających system ubezpieczeń społecznych nie usunęło wątpliwości, dotyczących statusu ubezpieczeniowego adwokatów.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi zadeklarował gotowość podjęcia dyskusji z Naczelną Radą Adwokacką na temat statusu adwokatów w systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁷² RPO-380163-III z 11 marca 2002 r.

²⁷³ Dz.U. Nr 241, poz. 2074.

²⁷⁴ RPO-286050-III z 2 lipca 2002 r.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy regulujące instytucję stanu spoczynku²⁷⁵, wyłączając sędziów i prokuratorów z systemu ubezpieczeń społecznych, pozbawiły te grupy zawodowe należytej ochrony w związku z wypadkami przy pracy lub chorobami zawodowymi. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁷⁶ z wnioskiem o wprowadzenie odpowiedniej regulacji ustawowej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej zaprezentował stanowisko, że nie jest możliwe przejęcie przez powszechny system ubezpieczeń społecznych odpowiedzialności finansowej za zdarzenie wypadkowe sędziów i prokuratorów, ponieważ te grupy zawodowe nie są uczestnikami tego systemu. Rozwiązania tego problemu należałoby poszukiwać zatem w obszarze ustawodawstwa o zabezpieczeniu społecznym sędziów i prokuratorów. Rzecznik wystąpił także do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie bardziej precyzyjnego uregulowania zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez ośrodki pomocy społecznej za osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej opieki i pielęgnacji²⁷⁷ oraz do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w kwestii odstąpienia od nie znajdującej oparcia w przepisach praktyki wydawania decyzji w sprawie wysokości zadłużenia z tytułu składek tylko na wniosek dłużników.

Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich²⁷⁸ przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. określono – zawarte dotychczas w rozporządzeniu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego – obowiązki płatników składek w zakresie przechowywania kopii dokumentów ubezpieczeniowych.

Wobec skarg na brak przekazywania zaległych składek do otwartych funduszy emerytalnych Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił²⁷⁹ do Prezesa ZUS z prośbą o określenie terminu, w którym ZUS zakończy przekazywanie zaległych składek. W odpowiedzi Prezes ZUS poinformował, że z uwagi na to, że okresy zaległe obejmują około 2 i pół roku, to proces przetwarzania korekt i przeprowadzania niezbędnych postępowań wyjaśniających będzie

²⁷⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070) i ustawa z dnia 20 marca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.).

²⁷⁶ RPO-393151-III z 20 czerwca 2002 r.

²⁷⁷ RPO-399429-III z 11 kwietnia oraz z 14 listopada 2002 r.

²⁷⁸ RPO-402317-III z 6 sierpnia 2002 r.

²⁷⁹ RPO-337048-III z 5 lipca 2002 r.

trwał najprawdopodobniej do końca 2003 roku. W tym czasie będą sukcesywnie przekazywane zaległe składki do OFE.

W ubezpieczeniu chorobowym przedmiotem licznych skarg pozostawały zasady ubezpieczenia osób prowadzących działalność gospodarczą. Sprawy te były przedmiotem kilku wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁸⁰. Chodziło w nich głównie o złagodzenie negatywnych konsekwencji w sferze ponownego nabywania uprawnień do świadczeń przez osoby, które dokonały wpłaty miesięcznej składki po terminie, a następnie przez szereg miesięcy kontynuowały terminowe opłacanie należnej składki w przeświadczeniu, że takie działanie zapewnia prawo do świadczeń. W świetle art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸¹ konieczne jest wtedy złożenie nowego wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem, gdyż dokonanie opłacenia składki po terminie skutkuje ustaniem dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego ex lege od pierwszego dnia miesiąca, za który nie opłacono w terminie należnej składki.

Wobec stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że w przypadku osób, które nie zapłaciły składek w terminie ZUS uznaje, iż osoby te złożyły dorozumiany wniosek o objęcie ubezpieczeniem chorobowym, Rzecznik zwrócił się do Komisji Polityki Społecznej i Rodzinnej Sejmu RP z wnioskiem²⁸², aby tego rodzaju praktyka działania organów rentowych została usankcjonowana przez odpowiednią zmianę przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W oparciu o skargi pochodzące od pracodawców Rzecznik Praw Obywatelskich podjął kwestię obciążania ich kosztami absencji chorobowej pracowników. Zdaniem pracodawców ryzyko niezdolności do pracy powinno być w całości zabezpieczone wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie²⁸³.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że wprowadzenie w Kodeksie pracy zasady, zgodnie z którą pracodawca pokrywa koszty absencji chorobowej przez 35 dni

²⁸⁰ RPO-338024-III z 28 marca 2000 r., RPO-349626-III z 7 listopada 2001 r. oraz RPO-405031-III z 3 lipca 2002 r.

²⁸¹ Dz.U. Nr 137, poz.887 ze zm.

²⁸² RPO-405031-III z 27 sierpnia 2002 r.

²⁸³ RPO-413949-III z 26 września 2002 r.

w roku kalendarzowym, nie miało na celu przerzucenie na pracodawców kosztów finansowania zasiłków chorobowych, lecz było podyktowane potrzebą jednakowego obciążenia częścią kosztów absencji chorobowej wszystkich pracodawców, a nie tylko państwowych – zgodnie z zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Na wysokość kosztów ponoszonych przez pracodawców w związku z niezdolnością do pracy pracowników wpłynęło zmniejszenie z 35 do 33 liczby dni, za które wynagrodzenie za czas choroby wypłaca pracodawca oraz dodanie w art. 92 Kodeksu pracy przepisu przewidującego, że za pierwszy dzień każdego okresu niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, trwającego nie dłużej niż 6 dni, pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia. Biorąc pod uwagę, że pierwsze dni krótkiej absencji chorobowej, za które pracodawca nie będzie płacił wynagrodzenia chorobowego będą wliczane do 33 dni absencji wymienionych w art. 92 Kodeksu pracy – oszczędności pracodawców w wydatkach na absencję chorobową swoich pracowników będą od 1 stycznia 2003 r. jeszcze wyższe, niż wynikałoby to tylko z obniżenia absencji finansowej przez pracodawców z 35 do 33 dni.

Zła sytuacja finansowa firmy powoduje, że płatnicy składek coraz częściej nie wypłacają ubezpieczonym należnego zasiłku chorobowego. Ubezpieczeni zgłaszają się w tej sytuacji do organu rentowego o wypłatę zasiłku i uzyskują decyzję ograniczającą się do ustalenia prawa do zasiłku. Taka decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie stwarza ubezpieczonemu możliwości realizacji jego uprawnień w stosunku do płatnika składek (pracodawcy). Na tym tle w orzecznictwie sądowym zrodziła się wątpliwość, czy taka sprawa należy do zakresu ubezpieczeń społecznych, gdyż nie chodzi w tym wypadku o odwołanie od decyzji organu rentowego. Ogranicza to zainteresowanym możliwość rozstrzygnięcia spornej sprawy przez sąd. Zdaniem Rzecznika w takich przypadkach, po zbadaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych sprawy braku wypłaty zasiłku chorobowego przez płatnika składek, powinna być wydawana przez organ rentowy decyzja w przedmiocie wypłaty zasiłku chorobowego. Formułując ten wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁸⁴ z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Prezes Zakładu w pełni podzielił pogląd o konieczności uwzględnienia w decyzjach również kontroli obowiązku wypłaty zasiłków. W przypadku, gdy zdaniem ubezpieczonego płatnik zasiłku niewłaściwie realizuje jego uprawnienia może on na mocy art.

²⁸⁴ RPO-412154-III z 5 lipca 2002 r.

63 powołanej ustawy z 1999 r. wystąpić o ustalenie uprawnień do zasiłku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zakład wydaje wówczas decyzję w przedmiocie prawa do świadczenia i jego wypłaty. Ustawa wyraźnie określa płatników zasiłków, zatem tylko w tych przypadkach, gdy po gruntownym zbadaniu sprawy zostanie przez Zakład stwierdzona niemożność wypłaty świadczenia przez ustawowo wskazanego płatnika, obowiązek ten przejmuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego²⁸⁵ Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia, że przepisy art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin²⁸⁶ i art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin²⁸⁷ w zakresie, w jakim nie przewidują jednorazowego odszkodowania pieniężnego dla ubezpieczonych z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej i w razie choroby zawodowej lub wskutek wypadku pozostającego w związku z wykonywaniem działalności twórczej oraz dla członków ich rodzin z tytułu śmierci ubezpieczonego lub rencisty wskutek takiego wypadku lub choroby, są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W dniu 30 października 2002 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁸⁸. W ustawie przewidziano jednolity dla wszystkich ubezpieczonych katalog świadczeń z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, obejmujący w szczególności jednorazowe odszkodowanie. Ponadto przyznano z mocą wsteczną, a więc od dnia 1 stycznia 1999 r. prawo do jednorazowych odszkodowań dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz twórców. W dniu 22 stycznia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²⁸⁹ umorzyć postępowanie z powodu utraty mocy obowiązującej przepisów.

²⁸⁵ RPO-380352/01 z 21 listopada 2001 r.

²⁸⁶ Dz.U. z 1983 r. Nr 31, poz. 146.

²⁸⁷ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250.

²⁸⁸ Dz.U. Nr 199, poz. 1673.

²⁸⁹ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

W związku z informacją o podjęciu prac nad zmianą przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁹⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem²⁹¹ o uwzględnienie następujących problemów:

1) zmiany art. 1 ust. 1 ustawy, który dyskryminuje obywateli państw obcych. Zgodnie z tym przepisem ochroną ubezpieczenia społecznego objęci są tylko rolnicy mający obywatelstwo polskie. Obywatele państw obcych, mieszkający w Polsce i prowadzący tu gospodarstwa rolne nie mogą korzystać w żadnym zakresie z ubezpieczenia społecznego rolników.

2) dokonania zmian art. 25 ust. 2 ustawy zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r.²⁹² W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 35 ust. 2 jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości doliczenia do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, od której zależy wysokość części składkowej emerytury-renty, także okresów:

- odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów równorzędnych lub zastępczych form tej służby, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r.,
- działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym okresu powojennego,
- pełnienia w Polsce zawodowej służby wojskowej oraz pozostawania w stosunku służby w policji oraz formacjach pokrewnych, w okresie przed dniem 1 stycznia 1999 r. lub po tej dacie, lecz nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia emerytalno-rentowego;

3) wprowadzenia zmian w art. 36 ustawy, poddających decyzje Prezesa Kasy w sprawach umorzenia lub odroczenia terminu płatności składki na ubezpieczenie społeczne rolników kontroli sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

4) wyłączenia z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników osób, które nadal prowadząc działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym o obszarze

²⁹⁰ *Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.*

²⁹¹ *RPO-407573-III z 10 września 2002 r. i z 18 grudnia 2002 r.*

²⁹² *Sygn. K 37/98.*

powyżej 1 ha przeliczeniowego, z tytułu wykonywanej pracy zarobkowej nabyły prawo do zasiłku (świadczenia) przedemerytalnego.

W odpowiedzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że w projekcie ustawy, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2003 r., zostały uwzględnione uwagi wniesione przez Rzecznika.

Rzecznik Praw Obywatelskich był adresatem wielu protestów osób indywidualnych oraz organizacji, reprezentujących środowisko inwalidów wojennych i wojskowych, w tym od Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP, ostro sprzeciwiających się procesowi ograniczania uprawnień, określonym przepisami ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin²⁹³.

Kwestie te były także przedmiotem spotkań Rzecznika z delegacją Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP oraz Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Występując²⁹⁴ w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że z art. 19 Konstytucji RP wynika zobowiązanie państwa do otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Opieka ze strony państwa powinna w szczególności znajdować wyraz poprzez podjęcie problemów:

- 1) unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.,
- 2) preferencji w dostępie do opieki zdrowotnej,
- 3) określenia prawa do bezpłatnych leków, bezpłatnych protez oraz ich napraw,
- 4) uporządkowania prawa do ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego.

Część sygnalizowanych przez Rzecznika problemów została uregulowana w ustawie z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji

²⁹³ *Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.*

²⁹⁴ *RPO-290040-III z 5 kwietnia 2002 r.*

wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych²⁹⁵.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. zmienione zostały zasady ustalania dochodu dla potrzeb ustalenia uprawnień do zasiłku rodzinnego i wychowawczego na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach osobowych, pielęgnacyjnych i wychowawczych²⁹⁶. Jako zasadę przyjęto, że uprawnienie do tych zasiłków ustala się na podstawie zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o dochodach uzyskanych w ostatnim roku podatkowym, podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych.

Powyższa zasada nie dotyczy jednak wszystkich osób prowadzących działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 17 ust. 1a ustawy, jeżeli osoby prowadzą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, dochody z tej działalności przyjmuje się w kwocie zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, obowiązującej na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Dochody te nie wymagają potwierdzenia zaświadczeniem urzędu skarbowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak możliwości zweryfikowania rzeczywistych dochodów nie może być okolicznością uzasadniającą przyjęcie takiego sposobu ustalania dochodu wobec niektórych osób prowadzących działalność gospodarczą. Odejście od zasady równego traktowania dochodów osób, którym przysługują zasiłki rodzinne prowadzi do dyskryminacji osób prowadzących działalność gospodarczą. W tym wypadku nie można byłoby bowiem wspomnianych interesów publicznych stawiać na równi, ani tym bardziej wyżej od interesu obywateli, którym ze względu na ich sytuację materialną przysługuje pomoc zagwarantowana w przepisach prawnych. Z tych względów Rzecznik zwrócił się²⁹⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o zmianę zakwestionowanych przepisów ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że nie przewiduje się zmiany zakwestionowanego przepisu art. 27 ust. 1a ustawy. Uzasadniając to stanowisko stwierdził, że gdyby zrezygnowano z dochodu szacunkowego dla tej grupy zainteresowanych na rzecz

²⁹⁵ *Dz.U. Nr 181, poz. 1515.*

²⁹⁶ *Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.*

²⁹⁷ *RPO-410588-III z 11 czerwca 2002 r.*

oświadczeń o dochodach – doprowadziłoby to niewątpliwie do przyznawania zasiłków rodzinnych również w przypadkach nie uzasadnionych wysokością dochodu na osobę w rodzinie, nie można bowiem założyć, że wszystkie, albo że większość osób prowadzących pozarolniczą działalność opodatkowaną na zasadach ryczałtowych znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. W tej sytuacji Rzecznik przystąpił do prac związanych z wniesieniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Emeryci i renciści, pobierający przy świadczeniach dodatek pielęgnacyjny, zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich ze skargą na to, że dodatek pielęgnacyjny wlicza się do dochodu rodziny przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy. Jednocześnie na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych²⁹⁸ osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny mają prawo do wyłączenia tego zasiłku z dochodu rodziny na podstawie tego przepisu. Badając ten problem Rzecznik stwierdził, że zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny, chociaż przyznawane na innej podstawie prawnej, są pomocą udzielaną w tej samej wysokości i posiadają podobny charakter prawny. Różni je przede wszystkim to, czy jest to świadczenie pobierane przez osobę będącą emerytem lub rencistą, czy też przez osobę nie posiadającą takiego statusu. Ustawodawca nie dopuszcza przy tym możliwości wyboru świadczenia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 30 ust. 2 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych – w przypadku zbiegu prawa do zasiłku pielęgnacyjnego z prawem do dodatku pielęgnacyjnego do emerytury lub renty – wypłaca się dodatek pielęgnacyjny. Tym samym osoby pobierające przy emeryturze lub rencie dodatek pielęgnacyjny są niejednokrotnie pozbawione pomocy w formie dodatku mieszkaniowego. Natomiast osoby z takim samym dochodem, a pobierające zasiłek pielęgnacyjny, którego wysokości nie uwzględnia się w dochodzie rodziny, z takiej pomocy mogą skorzystać. Stwierdzając, że obowiązujące zasady przyznawania dodatku mieszkaniowego prowadzą do nierównego traktowania osób uprawnionych do tej samej formy pomocy i naruszają zasady sprawiedliwości społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił²⁹⁹ do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z wnioskiem o odpowiednią zmianę przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W odpowiedzi Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uznał za zasadne podjęcie niezbędnych działań

²⁹⁸ *Dz.U. Nr 71, poz. 734.*

²⁹⁹ *RPO-400304-III z 22 kwietnia 2002 r.*

legislacyjnych mających na celu zlikwidowanie zarzutów o nierównym traktowaniu osób znajdujących się w podobnej sytuacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁰⁰ w sprawie wyeliminowania przypadków naruszania przez ośrodki pomocy społecznej prawa przy wypłacie świadczeń o charakterze obligatoryjnym, określonych przepisami ustawy o pomocy społecznej. Chodzi w szczególności o wypłatę rent socjalnych. Ośrodki pomocy społecznej informują osoby uprawnione o wstrzymaniu wypłaty świadczeń lub o wypłacie zaliczkowej takich świadczeń. Podejmując takie działania ośrodki pomocy społecznej nie wydają przy tym decyzji administracyjnej, co uniemożliwia świadczeniobiorcom skorzystanie ze środków odwoławczych. Problemy te były już sygnalizowane Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w notatce, przekazanej podczas bezpośredniego spotkania w dniu 3 stycznia br. Podejmowane przez ośrodki pomocy społecznej działania, prowadzące się do braku wypłaty lub wypłaty w niepełnej wysokości świadczeń o charakterze obligatoryjnym pozostają – w ocenie Rzecznika -w sprzeczności nie tylko z przepisami ustawy o pomocy społecznej, ale także mogą stanowić podstawę zarzutu niezgodności z art. 2 i art. 7 Konstytucji. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej³⁰¹ poinformował, że wstrzymanie wypłaty tych świadczeń lub ich wypłata w niepełnej wysokości wynika z niedostatecznej wysokości środków finansowych przekazywanych ośrodkom pomocy społecznej przez wojewodów. Wypłata świadczeń w niepełnej wysokości ma zapewnić klientom zabezpieczenie finansowe do czasu możliwości wyrównania świadczeń. Jest to więc sytuacja tymczasowa. Natychmiast po otrzymaniu środków finansowych ośrodki pomocy społecznej uzupełniają świadczenia do pełnej kwoty. Nie ma w tym przypadku podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż klienci ośrodków pomocy społecznej mają już ustalone prawo do świadczeń w określonej wysokości. Dlatego też ośrodki pomocy społecznej informują o opóźnieniach w wypłacie świadczeń w drodze pism. Ponadto Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił działania, zmierzające do zaspokojenia potrzeb w zakresie zasiłków obligatoryjnych i zapewnienia wypłaty – w pewnym stopniu – świadczeń okresowych. Do problemu ograniczenia – z braku środków – wysokości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej o charakterze obligatoryjnym, wypłacanych przez ośrodki pomocy społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązał w kolejnym wystąpieniu w tej sprawie, skierowanym

³⁰⁰ RPO-398034-III z 12 lutego 2002 r.

³⁰¹ DPS.III.076/3/636/02 z 6 marca 2002 r.

do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁰². Rzecznik podkreślił potrzebę przeprowadzenia analizy stanu finansów pomocy społecznej i rozeznanie sytuacji, w jakim zakresie nieprawidłowości w realizacji świadczeń spowodowane są brakiem środków finansowych, a w jakim wynikają z zakłóceń, dających się wyeliminować w drodze usprawnienia systemu organizacji i finansowania pomocy społecznej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował o przekazaniu wojewodom środków finansowych z budżetu państwa, wynikających ze zwiększenia planu na 2002 r. i przeznaczonych na dotacje z tytułu świadczeń z pomocy społecznej. Przyznane środki powinny zostać przeznaczone w szczególności na zlikwidowanie powstałych zaległości i zapewnieniu bieżącej, terminowej wypłaty przez ośrodki pomocy społecznej świadczeń obligacyjnych.

Na podstawie wpływających sygnałów, a także wyniku spotkań z pracownikami ośrodków pomocy społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁰³ z problemem braku środków na realizację zadań pomocy społecznej w końcowych miesiącach bieżącego roku oraz w roku 2003. Rzecznik wykazał, że szczególnie zagrożona jest wypłata świadczeń o charakterze obligacyjnym, a mianowicie zasiłków rodzinnych i świadczeń dla rodzin zastępczych. Rzecznik podkreślił, że od trzech lat mamy do czynienia z drastycznym ograniczeniem wypłat zasiłków okresowych z pomocy społecznej, które stanowią w systemie zabezpieczenia społecznego podstawowy instrument wsparcia dla rodzin znajdujących się w potrzebie wskutek braku możliwości zatrudnienia, długotrwałej choroby lub niepełnosprawności.

Rzecznik wystąpił także o przedstawienie informacji, w jakim zakresie osoby pozostające bez pracy nie z własnej woli i nie mające innych środków utrzymania, korzystają z innych form zabezpieczenia społecznego, poza świadczeniami przewidzianymi w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W obecnej sytuacji dochodowej ludności i przy aktualnie występującej skali bezrobocia problem zabezpieczenia społecznego, w szczególności osób długotrwale bezrobotnych i pozbawionych źródeł utrzymania, jako zasadniczy problem prowadzonej przez państwo polityki społecznej, wymaga szczególnego zaangażowania ze strony budżetu państwa. Tymczasem w zaakceptowanym przez Radę Ministrów projekcie budżetu na 2003 rok wydatki na pomoc społeczną wydają się stanowczo zaniżone i nie dają podstaw do stwierdzenia, że państwo będzie miało możliwości realizowania polityki

³⁰² RPO-404154-III z 30 kwietnia 2002 r.

³⁰³ RPO-41973-III z 25 września 2002 r.

społecznej, uwzględniającej sytuację dochodową rodzin oraz sytuację na rynku pracy. Szczególnie niepokojące są informacje, że niedobory finansowe dotyczą już nie tylko zasiłków okresowych, a więc świadczeń o charakterze fakultatywnym, ale także świadczeń o charakterze obligatoryjnym (zasiłek stały, renta socjalna, zasiłek stały wyrównawczy, zasiłek gwarantowany okresowy, ochrona macierzyństwa, składki na ubezpieczenie społeczne). Niewystarczające w ocenie Rzecznika są także środki przewidziane w projekcie budżetu na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, dla rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych. Brak odpowiednich środków na działalność zespołów orzekających o niepełnosprawności może z kolei nie tylko wydłużyć i tak już przewlekłe postępowanie, ale wręcz zablokować realizację zadań, nałożonych w ostatnim czasie przez ustawodawcę na te jednostki. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił opinię Rzecznika, że środki finansowe zaplanowane w budżetach wojewodów dla działu 853 – opieka społeczna na rok 2002, jak również na rok 2003 nie są wystarczające. W roku bieżącym dotkliwie odczuwane są niedobory w zakresie finansowania rodzin zastępczych oraz wypłat zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. W wyniku prowadzonych starań o dofinansowanie budżetu na te zadania w budżecie państwa na rok 2002 przeznaczono dodatkowe środki na dofinansowanie rodzin zastępczych oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Ustosunkowując się do projektu budżetu na 2003 rok Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zgłosiło konieczność uzupełnienia środków na placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej, rodziny zastępcze oraz zasiłki z pomocy społecznej. Ostatecznie dokonano jedynie zwiększenia planowanych wydatków na zasiłki i pomoc w naturze w kwocie 1,2 mln zł.

7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu
Zaniepokojony informacją, iż do końca 2002 r. bezrobocie może osiągnąć nawet 19%, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy³⁰⁴ podnosząc, że bezrobocie i utrzymująca się od kilku lat tendencja do szybkiego podnoszenia się jego stopy stawia bezrobocie w rzędzie najważniejszych do rozwiązania problemów społeczno – ekonomicznych kraju. Nawiązując do spotkania z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej w dniu 3 stycznia 2002 r. Rzecznik ponownie wyraził swą negatywną oceną braku stabilności prawa wywołaną częstymi zmianami przepisów ustaw regulujących uprawnienia obywateli, ilustrując ją przykładem zmian Kodeksu pracy w zakresie urlopów macierzyńskich oraz ostatnimi zmianami ustawy o

³⁰⁴ Pismo z dnia 21 stycznia 2002 r. RPO-399134-VIII/02.

zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³⁰⁵. Podniósł, iż zmiany ustawy, polegające najczęściej na zaostrzeniu kryteriów uzyskiwania świadczeń w niej przewidzianych wprowadzane są zazwyczaj bez wymaganego *vacatio legis*, co uniemożliwia społeczeństwu zaznajomienie się z treścią wprowadzonych zmian przed ich obowiązywaniem. Stało się to dla bezrobotnych źródłem podejmowania decyzji wywołujących negatywne skutki dla nich samych i ich rodzin. Rzecznik podkreślił, iż wprowadzanie wszelkich zmian w przepisach normujących uprawnienia obywateli – zwłaszcza znajdujących się w tak trudnej sytuacji życiowej jak osoby bezrobotne - wymaga głębokiej analizy rzeczywistych skutków nowych unormowań i w każdym przypadku stosowania odpowiednio długiego *vacatio legis*. Minister Pracy podzielił stanowisko Rzecznika³⁰⁶.

Rzecznik wyraził swe spostrzeżenia na tle diskutowanego projektu ustawy zmieniającej Kodeks pracy i inne ustawy z dziedziny prawa pracy³⁰⁷ i zasygnalizował m.in. potrzebę wprowadzenia do Kodeksu pracy norm regulujących uprawnienia pracownika w razie wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas określony i umowy o pracę na czas wykonywania określonej pracy, które zgodnie z prawem nie mogą być wypowiedziane, wyraził niepokój z projektowanego zniesienia obowiązku sporządzania przez pracodawców planu urlopów przy jednoczesnym zniesieniu obowiązku udzielenia niewykorzystanego urlopu w I kwartale następnego roku, z zadowoleniem przyjął projekt zmiany art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy...³⁰⁸ zrównującej w prawie do odprawy pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, co czyni zadość chronionej Konstytucją zasadzie niedyskryminacji osób niepełnosprawnych. Było to postulowane przez Rzecznika³⁰⁹. Minister Pracy poinformował³¹⁰, iż zahamowaniu wzrostu stopy bezrobocia mają służyć różne działania zapisane w dokumentach programowych m.in. realizacja „Narodowej strategii Wzrostu

³⁰⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.).

³⁰⁶ Pismo z dnia 6 marca 2002 r. BDG I 077 – 14/02.

³⁰⁷ Pismo z dnia 7 marca 2002 r. BRPO-402814-VIII/02.

³⁰⁸ Dz.U. z 1990 r., Nr 4, poz. 19 ze zm.

³⁰⁹ Pismo do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2002 r. RPO/355870/00/VIII.

³¹⁰ Pismo z dnia 6 marca 2002 r. BDG I 077-14/02.

Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 – 2006” oraz wdrażany przy współpracy z Bankiem Światowym w ramach „*Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*” „*Program Reorientacji / Przekwalifikowań*”. Celem tego programu realizowanego na obszarze siedmiu województw³¹¹ jest świadczenie usług w zakresie: poradnictwa, pośrednictwa pracy i informacji zawodowej oraz okresowego zatrudnienia oraz doradztwo i fachowa pomoc dla osób rozpoczynających pozarolniczą działalność gospodarczą w ramach centrów wspierania przedsiębiorczości i inkubatorów przedsiębiorczości, a także pomoc samorządom w przygotowaniu lokalnych planów rozwoju zatrudnienia i przedsiębiorczości³¹².

Rzecznik kontynuował współpracę z różnymi organami i instytucjami w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa pracy dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Rzecznik został poinformowany przez Centralny Instytut Ochrony Pracy³¹³, iż w ramach programu wieloletniego pt. „Bezpieczeństwo i ochrona człowieka w środowisku pracy” nastąpiło pilotażowe wdrożenie elementów projektu edukacji środowiska wiejskiego mającego na celu podniesienie poziomu wiedzy osób żyjących i pracujących w tym środowisku o źródłach zagrożeń, ich skutkach oraz profilaktyce i zasadach postępowania (warsztaty, szkolenia tematyczne, wystawy plakatów, nieodpłatny kolportaż ulotek i broszur związanych z tą tematyką, przekazanie pakietów edukacyjnych nauczycielom szkół wiejskich). Rzecznik udziela (listownie i telefonicznie) wyjaśnień dotyczących uprawnień pracowniczych, a także możliwości ich dochodzenia, jak również warunków, jakie należy spełniać, aby uzyskać świadczenia wynikające z ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu przysługujące osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli. Niejednokrotnie wskazuje

³¹¹ *Kujawsko – pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko – mazurskiego i zachodniopomorskiego.*

³¹² *W dniu 9 kwietnia 2002 r. odbyła się w Biurze RPO konferencja pt. „Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu”, w której uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Parlamentu, świata nauki, organizacji pozarządowych zajmujących się tą problematyką (RPO-400462-VIII/02).*

W dniu 12 grudnia 2002 r. odbyła się w Łodzi zorganizowana przez Rzecznika przy współudziale władz lokalnych pierwsza konferencja otwierająca cykl terenowych konferencji pt. „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem” (RPO-003-29/02).

³¹³ *Pismo z dnia 12 lipca 2002 r. TZ/129/3683/02.*

obywatelom na konieczność korzystania z drogi odwoławczej, tak aby kwestionowane przez nich decyzje nie stały się prawomocne. Informuje także o potrzebie zapoznania się z przepisami ustawy w celu zaznajomienia się z obowiązkami ciążącymi na osobach bezrobotnych, a także z przepisami regulującymi utratę statusu bezrobotnego jak i prawo do zasiłku dla bezrobotnych lub świadczeń przedemerytalnych. Informuje także o możliwości zwrócenia się do PIP o dokonanie kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów prawa pracy zwłaszcza w zakresie wypełniania ciążących na pracodawcach obowiązków wobec pracowników.

Rzecznik kontynuował sprawę przestrzegania prawa pracy przez markety³¹⁴. Rzecznik wystąpił do Głównego Inspektora Pracy³¹⁵ i poinformowanie o stopniu łamania prawa pracy w poszczególnych sieciach marketów oraz zakresie działania roboczego zespołu powołanego z przedstawicieli PIP i marketów w celu ujednoczenia interpretacji przepisów prawa pracy i o wynikach jego pracy. GIP poinformował³¹⁶, iż w porównaniu do roku 2000 nastąpiła poprawa stanu przestrzegania prawa (m.in. w zakresie wypłat wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, zatrudnianiu pracowników w warunkach przekroczenia dobowego limitu godzin nadliczbowych), ale i pogorszenie (m.in. w zakresie udzielania zaległych urlopów wypoczynkowych, wypłacania ekwiwalentu za urlop). Stopień nieprzestrzegania prawa pracy jest zróżnicowany w poszczególnych sieciach marketów. Pełna ocena tego stanu będzie możliwa w 2003 r. po zakończeniu realizacji zadań ujętych w „Programie działania Państwowej Inspekcji Pracy na 2001 r. oraz na lata 2002 – 2003” (temat „Przestrzeganie praworządności w stosunkach pracy oraz bezpieczeństwo pracy w placówkach handlu detalicznego ze szczególnym uwzględnieniem placówek wielkopowierzchniowych”). GIP poinformował o działaniu zespołu do roboczych kontaktów z przedstawicielami grupy METRO AG, którego zadaniem jest m.in. koordynowanie działań podejmowanych w celu poprawy stanu przestrzegania prawa pracy, wymiana uwag i wniosków dotyczących problemów ujawnionych w trakcie kontroli i rozstrzyganie wątpliwości.

W związku z częstymi wypadkami, jakim ulegają autokary wiozące dzieci i osoby dorosłe na wypoczynek poza granice Polski, Rzecznik wystąpił³¹⁷ do Głównego Inspektora Pracy z

³¹⁴ Patrz Informacja RPO za 2002 r. str. 111.

³¹⁵ Pismo z dnia 15 stycznia 2002 r. RPO-354274/VIII/00.

³¹⁶ Pismo z dnia 31 stycznia 2002 r. GNP/107/0713-1/02.

³¹⁷ RPO-415675-VIII/02.

prośbą o poinformowanie, czy Inspekcja badała przestrzeganie norm prawa pracy, a zwłaszcza norm bhp i norm czasu pracy kierowców autokarów w biurach podróży oraz do Prokuratora Krajowego o poinformowanie o prowadzonych postępowaniach karnych w tych sprawach. W sprawie istotne jest m.in., czy przyczyną wypadków była nadmierna eksploatacja kierowców przez firmy turystyczne. Informacje GIP potwierdziły w pewnym zakresie to przypuszczenie³¹⁸. Znamienne są powszechne nieprawidłowości związane z ewidencjonowaniem czasu pracy polegające na nieprzestrzeganiu przepisów o rejestrowaniu czasu prowadzenia pojazdu oraz o prowadzeniu takich rejestrów. Brak bowiem takiej dokumentacji uniemożliwia dokonanie oceny faktycznie przepracowanego przez kierowców czasu pracy. Prowadzone postępowania karne nie są jeszcze zakończone.

Rzecznik poinformował Prezesa Rady Ministrów³¹⁹ o coraz częstszych przypadkach naruszania przez dyrektorów publicznych ZOZ przepisów prawa pracy dotyczących terminów wypłacania wynagrodzenia za pracę, zwłaszcza na terenie Dolnego Śląska, o czym poinformowała Rzecznika Dolnośląska Okręgowa Rada Pielęgniarek i Położnych we Wrocławiu. Problemem tym został zainteresowany również Okręgowy Inspektorat PIP. Przeprowadzone przez PIP kontrole potwierdziły te nieprawidłowości upatrując przyczyny w braku rozwiązania problemu właściwego finansowania świadczeń zdrowotnych co spowodowało zadłużenie tych placówek Rzecznik uznał za niezbędne przygotowania przez Rząd koncepcji zakresu odpowiedzialności władzy publicznej za sprawy zdrowia i funkcjonowanie publicznych ZOZ – ów oraz instrumentów zapewniających realizację tej odpowiedzialności. Wskazał na niezbędną zmianę ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³²⁰ oraz ustawy z 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy³²¹ lub prawa upadłościowego³²². Minister Zdrowia – odpowiadając z upoważnienia Prezesa RM³²³ – stwierdził, że finansowanie wynagrodzeń

³¹⁸ Pismo Głównego Inspektora Pracy z dnia 29 sierpnia 2002 r. G/GNW 78/490 – 1/02.

³¹⁹ Pismo z dnia 21 listopada 2002 r. RPO-421391-VIII/02.

³²⁰ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

³²¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.

³²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.).

³²³ Pismo z dnia 19 grudnia 2002 r. SP-074-37/MZ/02.

pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej powinno być dokonywane ze środków będących w dyspozycji danego ZOZ. Minister Zdrowia nie dysponuje środkami finansowymi z budżetu państwa, które mógłby przeznaczyć na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników SP ZOZ. Trudna sytuacja dolnośląskiej służby zdrowia spowodowana została zachwianiem równowagi finansowej tamtejszej kasy chorych. Mając na uwadze konieczność zachowania płynności finansowej wszystkich kas chorych Minister Zdrowia zmienił algorytm będący podstawą tych rozliczeń³²⁴, co pozwoli przekazać kasom chorych środki pieniężne proporcjonalne do ich procentowego udziału w podziale wpływów z należnych składek w części pobieranej przez ZUS. W dalszym etapie prac nad poprawą struktury ochrony zdrowia będzie dokonana zmiana ustawy o z o z³²⁵ oraz innych aktów prawnych, polegająca na uregulowaniu postępowania naprawczego SP ZOZ – ów z elementami postępowania układowego oraz wprowadzenie monitoringu pozwalającego od strony analitycznej szacować sytuację finansową tych jednostek w skali Kraju, ze szczególnym uwzględnieniem struktury zadłużenia szpitali i skutków postępowań naprawczych, co pozwoli na relatywnie szybkie podejmowanie działań ograniczających procesy zadłużeniowe poszczególnych jednostek służby zdrowia. Równolegle przygotowywany jest model finansowania, który byłby pomocny przy procesie restrukturyzacji ich zadłużenia i pozwoliłby na rozłożenie obecnego długu w czasie oraz zmniejszenie kosztów jego obsługi, co mogłoby przywrócić zdolność normalnego funkcjonowania wielu SP ZOZ – ów.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia³²⁶ w sprawie pilnej realizacji dyspozycji przepisu art. 4a ust. 1 ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw³²⁷, gwarantującego wzrost indywidualnych przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych pracowników zatrudnionych w samodzielnych publicznych ZOZ o kwotę 203,- zł. w

³²⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wysokości zaliczek tytułem składek na ubezpieczenie zdrowotne przekazywanych kasom chorych w 2002 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz trybu i terminów ich rozliczania (Dz.U. Nr 210, poz. 1795).

³²⁵ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

³²⁶ Pismo z dnia 16 kwietnia 2002 r. RPO-376048-VIII/01.

³²⁷ Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Niewywiązywanie się pracodawców z ustawowego obowiązku wypłaty podwyżki wynagrodzeń rodzi dalsze protesty pielęgniarek i grozi „lawiną” indywidualnych pozwów do sądów pracy, zwłaszcza w sytuacji gdy Sąd Najwyższy podjął uchwałę³²⁸, zgodnie z którą ww. przepis stanowi podstawę indywidualnych roszczeń pracowników zatrudnionych w SP ZOZ o podwyżkę w 2001 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę o kwotę nie niższą niż o 203,- zł w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Minister Zdrowia wyraził pogląd³²⁹, iż powołany wyżej przepis art. 4 a ust. 1 ustawy z 16 grudnia 1994 r. wprowadzony ustawą z 22 grudnia 2000 r. zmieniającą tę ustawę³³⁰ nie nakłada na budżet państwa obowiązku finansowania podwyżek wynagrodzeń w samodzielnych publicznych ZOZ, a finansowanie wynagrodzeń a także ich podwyższanie wynikające z ww. ustawy powinno być dokonywane ze środków będących w dyspozycji danego zakładu oraz nadmieniał o złożeniu w dniu 5 października 2001 r. przez Federację Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP omawianego przepisu oraz o skierowaniu przez Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Chełmie pytania prawnego w tej sprawie³³¹.

W związku z masowo napływającymi listami od byłych pracowników kopalń węgla kamiennego, w których informowali o planowanym zaprzestaniu wypłaty rent wyrównawczych w 2003 r. – z uwagi na nieuwzględnienie w budżecie na 2003 r. dotacji na finansowanie kosztów tych rent dla byłych pracowników całkowicie zlikwidowanych kopalń, Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki³³² z prośbą o zajęcie stanowiska. Rzecznik wskazał, iż pracownicy ci wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej powstałej w związku z pracą w kopalni stali się niezdolni do pracy, posiadają stałe grupy inwalidzkie i otrzymują z tego tytułu renty inwalidzkie. W związku z utratą całkowicie lub częściowo

³²⁸ Uchwała SN z 10 stycznia 2002 r. sygn. III ZP 32/01.

³²⁹ Pismo z dnia 23 maja 2002 r. SP-074-12/MZ/02.

³³⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45.

³³¹ Wyrok TK (sygn. K.34/01) zapadł w dniu 18 grudnia 2002 r. Trybunał nie znalazł podstaw, by uznać omawiany przepis za niezgodny z art. 2, 7 i 32 Konstytucji, jeśli rozumie się go jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie.

³³² Pismo z dnia 3 grudnia 2002 r. RPO-422993/02.

zdolności do pracy, otrzymują renty wyrównawcze przyznane na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, ugod sadowych. Wywołana restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego likwidacja wielu kopalń spowodowała przejęcie zobowiązań w zakresie wypłaty rent wyrównawczych przez Bytomską Spółkę Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o.o. w Bytomiu. Kwoty wypłacanych przez spółkę rent wyrównawczych Minister Gospodarki refunduje ustalonymi corocznie w ustawie budżetowej dotacjami budżetowymi. Dotacje te nie zostały już uwzględnione w budżecie na 2003. Rzecznik podkreślił, iż rozumiejąc potrzebę restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i w konsekwencji likwidację niektórych kopalń, inaczej należy ocenić przyczyny i skutki jakie wynikają dla pracowników z likwidacji czy upadłości zakładu pracy z powodów ekonomicznych odnoszących się do konkretnego pracodawcy, a inaczej, gdy likwidacja bardzo wielu zakładów (w tym przypadku kopalń węgla kamiennego) jest wynikiem świadomej polityki Państwa, co wiąże się z odpowiedzialnością za realizację zobowiązań ciążących na dotychczasowych podmiotach gospodarczych pozostających w zarządzie skarbu Państwa. Dlatego też działania zmierzające do całkowitej likwidacji tych podmiotów i zaprzestania realizacji świadczeń przyznanych prawomocnymi orzeczeniami sądów, winno być poprzedzone przygotowaniem innej formy pomocy poszkodowanym pracownikom kopalń. Rzecznika niepokoi, iż zaprzestanie wypłaty rent wyrównawczych, zwłaszcza przyznanych prawomocnymi wyrokami sądów, powoduje naruszenie praw nabytych i podważa zaufanie obywateli do Państwa. Minister Gospodarki poinformował Rzecznika³³³, iż w ramach kwoty przeznaczonej na finansowanie wsparcia zadań wynikających z reformy górnictwa węgla kamiennego zawartej w Ustawie budżetowej na rok 2003, ujęto również środki na sfinansowanie kosztów wypłat omawianych rent przysługujących od kopalń całkowicie zlikwidowanych, które wypłaca likwidator kopalni. Rzecznik zainspirowany skargą Międzyzakładowego Zarządu Związku Zawodowego Górników Przebywających na Urloпах Górnicych przy Spółce Węglowej S.A. w R.³³⁴ wystąpił do Ministra Gospodarki³³⁵ przedstawiając problemy tych górników związane z wyegzekwowaniem od spółek węglowych i samodzielnych zakładów górniczych należnych świadczeń wynikających z ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych

³³³ Pismo z dnia 11 grudnia 2002 r. DR-5/MK/3915 w/2002.

³³⁴ Pismo z dnia 22 października 2002 r.

³³⁵ Pismo z dnia 10 grudnia 2002 r. RPO-422640-VIII/02.

uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych³³⁶. Szczególnym problemem jest wysokość nagrody jubileuszowej, którą pracodawcy wypłacają górnikom korzystającym z urlopu górniczego w wysokości jednomiesięcznego świadczenia socjalnego, uznając że dotacja budżetowa na pokrycie świadczeń przysługujących tym górnikom, zwalnia ich z obowiązku pełnej realizacji uprawnień górników do nagrody jubileuszowej w wysokości określonej w zakładowych regulaminach płacowych. Rzecznik wskazał uchwałę Sądu Najwyższego podjętą w składzie siedmiu sędziów z dnia 24 kwietnia 2002 r.³³⁷ dotyczącą wysokości takiej nagrody. Informując o powyższym Związek Zawodowy³³⁸ Rzecznik wskazał na szerokie kompetencje związków zawodowych wynikające z ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych³³⁹ w zakresie ochrony praw pracowniczych i kontroli przestrzegania prawa pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Prezesowi Rady Ministrów³⁴⁰ wynik analizy wybranych pragmatyk pracowniczych przeprowadzonej pod kątem regulacji prawnych przyjętych w zakresie postępowania dyscyplinarnego i sądowej drogi odwoławczej od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych. Analiza ta wskazuje na celowość podjęcia przez właściwych ministrów działań legislacyjnych w kierunku wprowadzenia przepisów przewidujących ujednoliczoną sądową kontrolę ostatecznych orzeczeń komisji dyscyplinarnych – jako przejaw realizacji konstytucyjnej normy gwarantującej każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd oraz na celowość ujednoczenia katalogu kar dyscyplinarnych, nazewnictwa gremiów orzekających i trybu postępowania dyscyplinarnego oraz gwarancji płacowych według zasad wynikających z art. 81 § 1 Kp, w przypadkach zawieszenia w pełnieniu obowiązków w związku z wszczęciem i trwaniem postępowania dyscyplinarnego. Premier podzielił stanowisko Rzecznika³⁴¹ i poinformował, iż wystąpił do Szefa Służby Cywilnej o

³³⁶ *Dz.U. Nr 61, poz. 1112 ze zm.*

³³⁷ *III ZP 33/01.*

³³⁸ *Pismo z dnia 14 stycznia 2003 r. RPO-422640/VIII/02.*

³³⁹ *Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.*

³⁴⁰ *Pismo z dnia 5 marca 2002 r. RPO- 402816/02/VIII.*

³⁴¹ *Pismo z dnia 14 marca 2002 r. RCL. 1600-4/02.*

podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zapewnienie osobom podlegającym określonej komisji dyscyplinarnej prawo do sądu – zgodnie z postulatem Rzecznika – sądu pracy oraz ujednoczenie (w miarę możliwości) zasad i trybu poszczególnych postępowań dyscyplinarnych, a w dalszej kolejności poleci Rządowemu centrum Legislacji opracowanie stosownych regulacji prawnych, odpowiadającym w pełni standardom demokratycznego państwa prawnego oraz będą w zgodzie z zasadami Konstytucji.

Rzecznik kontynuował sprawę opiniowania projektów budowlanych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy³⁴². Główny Inspektor Pracy po ponownym przeanalizowaniu problemu ustosunkował się do wystąpienia Rzecznika³⁴³ i podzielił jego pogląd, że zarówno przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁴⁴ jak i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy, oraz trybu powoływania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Oceny Kandydatów na Rzeczoznawców³⁴⁵ dopuszczają możliwość, poza zajęciami służbowymi wykonywanymi przez urzędnika państwowego, dodatkowych zajęć, jeżeli nie pozostają one w sprzeczności z obowiązkami tego urzędnika albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. GIP przyznał, iż można odnieść wrażenie, iż polecenie służbowe zakazujące pracownikom PIP posiadającym uprawnienia rzeczoznawców do spraw bhp i wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne, opiniowania projektów nowo budowanych lub przebudowywanych obiektów budowlanych albo ich części, pozostaje w sprzeczności z powyższymi przepisami, stawia bowiem inspektorów pracy w sytuacji mniej korzystnej od innych urzędników państwowych, których zakaz ten nie dotyczy. GIP, kierując się dobrem urzędu, a w szczególności zamiarem ograniczenia możliwości wystąpienia sytuacji narażających PIP na utratę społecznego zaufania, kwestionowane polecenie utrzymał w mocy. W celu jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki

³⁴² Patrz Informacja za 2001 r. pkt 7 lit. G str. 136.

³⁴³ Pismo z dnia 15 lutego 2002 r. GOZ-173-0110-20/01/02.

³⁴⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

³⁴⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 290.

Społecznej z wnioskiem o nowelizację ww. rozporządzenia z dnia 29 maja 1996 r. i wprowadzenia do jego treści stosownego zakazu³⁴⁶.

Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Infrastruktury³⁴⁷ w sprawie ograniczania wolności wykonywania zawodu pilota przepisami rangi podstawowej.

Wprowadzenie w drodze rozporządzenia³⁴⁸ przepisu stanowiącego, że posiadacz licencji pilota zawodowego, który ukończył 65 rok życia, nie może pełnić czynności pilota na statkach powietrznych używanych do przewozu lotniczego narusza w ocenie Rzecznika art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wicepremier poinformował³⁴⁹ o trwających pracach nad projektem ustawy – Prawo lotnicze, która będzie regulowała kwestię wieku pilota. Tym samym kwestionowany zapis rozporządzenia zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego³⁵⁰.

W napływającej korespondencji wiele osób skarży się na działania dyskryminujące ze strony pracodawców. Korespondencja ta ilustruje, jak społeczeństwo rozumie dyskryminację w dziedzinie zatrudnienia. Jako takie oceniane są działania pracodawców prowadzące do rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami legitymującymi się określonym wiekiem³⁵¹, lub doboru kandydatów do pracy przy zastosowaniu kryterium wieku³⁵². Wśród osób poszukujących pracy dominują skargi osób w wieku około 50 lat i powyżej, które skarżą się na dyskryminację w dostępie do zatrudnienia ze względu na wiek³⁵³.

³⁴⁶ Pismo z dnia 19 grudnia 2002 r. GOZ-173-0110-113/2002 z załączonym projektem rozporządzenia.

³⁴⁷ Pismo z dnia 28 maja 2002 r. RPO-407422-VIII/02.

³⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19.10.2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie personelu lotniczego (Dz.U. Nr 131, poz. 1476).

³⁴⁹ Pismo z dnia 20 lipca 2002 r. SP-028-t-79/02.

³⁵⁰ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. Nr 130, poz. 1112) weszła w życie z dniem 17 listopada 2002 r. i określiła granice wieku oraz zakres czynności pilotów zawodowych i liniowych.

³⁵¹ Na przykład sprawa RPO-411486-VIII/02.

³⁵² Na przykład sprawa RPO-405764-VIII/02.

³⁵³ Na przykład sprawa RPO-417307-VIII/02.

Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego³⁵⁴ w sprawie obejmowania wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu służby cywilnej z zaniechaniem procedur konkursowych. Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 144 a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej³⁵⁵ wprowadzonego ustawą z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy i organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁵⁶ z art. 153 ust. 1 i art. 7 Konstytucji. Jak uzasadnił Rzecznik, osoby zainteresowane wstąpieniem do korpusu służby cywilnej są na mocy ustawy zobowiązane do przejścia otwartych procedur kwalifikacyjnych, które prowadzą do zatrudnienia w służbie cywilnej i uzyskania statusu urzędnika tej służby, a następnie procedury konkursowej, podczas gdy osoby spoza korpusu służby cywilnej mogą na podstawie ww. art. 144 a obejmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez zachowania obowiązujących w tym zakresie procedur. Dopuszczenie możliwości obsadzania nawet w okresie przejściowym wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nie będące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu tej służby z zaniechaniem procedur konkursowych, zrodziło realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości rozpoczętego w połowie 1999 r. procesu tworzenia korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej, który jest gwarantem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, mającym swe umocowanie w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2002 r.³⁵⁷ stwierdził niezgodność wymienionego przepisu ustawy o służbie cywilnej z art. 153 ust. 1 Konstytucji i umorzył w dalszej części postępowanie w powodu zbędności wydania orzeczenia.

W dalszym ciągu napływają do Rzecznika skargi obywateli mających trudności w dostępie do dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych zakładów pracy³⁵⁸. Z tego powodu byli pracownicy nie mogą udokumentować okresu zatrudnienia i wysokości wynagrodzenia do

³⁵⁴ Wniosek z dnia 19 czerwca 2002 r. RPO-402800-VIII/02.

³⁵⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

³⁵⁶ Dz.U. Nr 154, poz. 1800.

³⁵⁷ Sygn. K. 9/02.

³⁵⁸ W 2002 r. wpłynęło ponad 90 skarg osób, których dokumentacja płacowa została zlikwidowana, albo nie wiadomo gdzie i przez kogo jest przechowywana. Dotyczy to bardzo często dokumentacji wytworzonej przez pracodawców prywatnych.

celów emerytalno – rentowych. Jest to spowodowane brakiem powszechnie obowiązujących przepisów regulujących sposób postępowania z dokumentacją niearchiwalną w razie likwidacji pozapaństwowej jednostki organizacyjnej lub pracodawcy będącego osobą fizyczną. Rzecznik przedstawił dwukrotnie problem Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej³⁵⁹. Minister Pracy przekazał szereg istotnych informacji, ale nie odniósł się do zasadniczej kwestii podniesionej w wystąpieniu, poinformował natomiast o przekazaniu wystąpienia Ministrowi Kultury³⁶⁰. Aktualne unormowania i propozycje rozwiązań legislacyjnych w zakresie stanowiącym treść wystąpień Rzecznika przedstawił Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych³⁶¹. Obecnie w Parlamencie znajduje się projekt ustawy wypełniającej istniejącą lukę prawną w przepisach dotyczących klasyfikowania, przechowywania i udostępniania dokumentacji osobowo – płacowej, wytworzonej przez pracodawców nie będących państwowymi lub samorządowymi podmiotami. Niezależnie od tego Podsekretarz Stanu w MPiPS przedstawił RPO³⁶² inicjatywy i działania resortu mające na celu ustawowe uregulowanie sprawy nadzoru i kontroli nad działalnością osób fizycznych i prawnych zajmujących się odpłatnie przechowywaniem dokumentacji osobowej i płacowej, wysokości opłat za wyciągi i kopie, okresu przechowywania dokumentów itp. Poinformował także o planie zorganizowania Centrum Archiwalnego Dokumentacji Osobowo – Płacowej. Szereg istotnych, z punktu obywateli, zmian wprowadzono do ustawy archiwalnej³⁶³. Wprowadzono nowe regulacje dotyczące działalności podmiotów trudniących się przechowywaniem m.in. uprawniono archiwa państwowe do prowadzenia działalności usługowej polegającej na przechowywaniu, kopiowaniu i konserwacji dokumentacji o czasowym okresie przechowywania, a więc także dokumentacji osobowo – płacowej pracodawców. Przede wszystkim istotne jest to, że w ramach nowelizacji ustawy rozwiązano zasadniczy problem podnoszony przez Rzecznika, a mianowicie nałożono na pracodawców (podmioty niepaństwowe i niesamorządowe) obowiązek zabezpieczenia wytworzonej dokumentacji osobowej i płacowej, wskazania podmiotu przejmującego dokumentację oraz

³⁵⁹ *Pisma z dnia 22 lipca 2002 r. oraz z dnia 3 października 2002 r. RPO-411482-VIII/02.*

³⁶⁰ *Pisma BDG.I.074-94/02 i z dnia 10 października 2002 r. BGD.I.077/94/02.*

³⁶¹ *Pismo z dnia 8 stycznia 2003 r. WUO-403-19/02.*

³⁶² *Pismo z dnia 19 grudnia 2002 r. BDG.I.077-94/02.*

³⁶³ *Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. Nr 39, poz. 173 ze zm.).*

zapewnienia środków na jej przechowanie (w przypadku braku środków ustalono specjalny tryb postępowania).

Rzecznik powiadomił Przewodniczącą Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny³⁶⁴ o masowym napływie skarg w związku ze zmianą ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadzoną ustawą z dnia 17 grudnia 2001 r.³⁶⁵. Rzecznik wyraził zaniepokojenie brakiem możliwości uzyskania świadczenia przedemerytalnego (przyznawanego od 1 stycznia na nowych zasadach) przez osoby, które do 31 grudnia 2001 r. mogły uzyskać prawo do zlikwidowanego obecnie zasiłku przedemerytalnego. Dotyczyło to osób, które spełniając takie same warunki jak osoby, które mogły nabyć prawo do nowego świadczenia przedemerytalnego nie mogły go uzyskać, bowiem w przypadkach: a) pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, a następnie uznania za zdolnego do pracy, b) prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, która z przyczyn ekonomicznych została zlikwidowana, c) wykonywania innej pracy zarobkowej, nie dochodziło do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Podniósł także kwestie, jako przykład wskazując ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, częstych zmian przepisów prawa wprowadzanych od dwóch lat w ramach tzw. „ustaw okołobudżetowych”, których dniem wejścia w życie może być nawet dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym³⁶⁶, a zatem bez *vacatio legis*. W odpowiedzi Przewodnicząca poinformowała³⁶⁷, iż podjęła działania w sprawie przywrócenia uprawnień do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych osobom, które utraciły od 1 stycznia 2002 r. do nich prawo na

³⁶⁴ Pisma z dnia 7 maja 2002 r. i 4 grudnia 2002 r. RPO-399103/400507/400527/403534-VIII/02.

³⁶⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 154, poz. 1793).

³⁶⁶ Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718).

³⁶⁷ Pismo z dnia 17 grudnia 2002 r. PSR-1801-4-2002.

mocy omawianej zmiany przepisów. W wyniku kolejnej nowelizacji omawianej ustawy³⁶⁸ prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2001 r. przysługuje bezrobotnym, którzy do dnia 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia.

Rzecznik powiadomił Przewodniczącą Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny³⁶⁹ o intensywnym napływie skarg obywateli dotyczących braku możliwości uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego jak również obostrzenia kryteriów dotyczących możliwości uzyskania świadczenia przedemerytalnego na nowych, obowiązujących od 1 stycznia 2002 r., zasadach w wyniku wprowadzenia od 1 stycznia 2002 r. zasady, iż świadczenie to przysługuje jedynie tym byłym pracownikom pgr-ów, którzy w dniu 7 listopada 2001 r. posiadali status bezrobotnego i spełniali łącznie określone, bardziej zaostrzone niż poprzednio warunki³⁷⁰. Wyłączało to z możliwości ubiegania się o to świadczenie osób, które wprawdzie spełniają ustawowe warunki lecz po tej dacie (np. osoby, które w dniu 7 listopada 2001 r. otrzymywały rentę okresową, a po upływie tego okresu nie mogą uzyskać świadczenia przedemerytalnego). Rzecznik zasygnalizował także problem pracowników pgr-ów przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, która wstąpiła w prawa i obowiązki pracodawców – zlikwidowanych pgr-ów. Okres pracy w Agencji nie jest zaliczany do okresu uprawniającego do nabycia prawa do omawianego świadczenia przedemerytalnego. W konsekwencji Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego³⁷¹ z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP odpowiednich przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływają skargi na toczące się postępowanie orzekające o niepełnosprawności. W przewadze były to skargi na bezczynność organów orzekających i przewlekłość postępowania, spowodowanej najczęściej brakiem środków finansowych z budżetu państwa na działalność orzeczniczą. Ustawodawca w nowych regulacjach prawnych przysporzył organom orzekającym nowych zadań np. orzekanie niepełnosprawności dzieci, wydawanie opinii w celu uzyskania karty parkingowej itp. nie przydzielając jednocześnie

³⁶⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 6, poz. 65).

³⁶⁹ Pismo z dnia 2 lipca 2002 r. RPO-406401/400016/411483-VIII/02.

³⁷⁰ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Dz.U. Nr 122, poz. 1323.

³⁷¹ RPO-411483-VIII/02 z dnia 21 listopada 2002 r.

odpowiednich środków finansowych na realizację tych zadań. Powoduje to spiętrzenie spraw oczekujących na rozpatrzenie. W wystąpieniu do Ministra Pracy³⁷² Rzecznik zwrócił uwagę, iż brak wystarczających środków finansowych na działalność organów orzekających nie jest przesłanką, która z punktu widzenia kpa usprawiedliwia beczynność lub przewlekłość postępowania. Rzecznik wskazał na przepisy kpa stanowiące, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Zaaapelował o przeanalizowanie wszelkich aspektów sprawy, szczególnie pod kątem obowiązku przestrzegania przez organy władzy publicznej konstytucyjnych praw obywatelskich i praw strony w postępowaniu administracyjnym. Rzecznik powiadomił o powyższym wystąpieniu Przewodniczącą Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny³⁷³ oraz Rzecznika Praw Dziecka, ze względu na to, iż przewlekłość postępowania orzekającego w poważnym stopniu dotyczy dzieci w wieku 16 lat³⁷⁴. W kolejnym piśmie³⁷⁵ kierowanym do Ministra Pracy Rzecznik podniósł nadto, iż unormowanie zawarte w § 13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności³⁷⁶ wskazuje na przekroczenie upoważnienia ustawowego do regulowania w akcie wykonawczym kwestii określonych w art. 6 c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁷⁷. Nadesłane przez Ministra Pracy wyjaśnienia³⁷⁸ świadczyły, że resort nie podziela uwag Rzecznika wskazujących na to przekroczenie. W kwestii zabezpieczenia Finansowego organów orzekających, resort poinformował o podejmowanych działaniach w Parlamencie i Ministerstwie Finansów w celu pozyskania niezbędnych środków. Niestety efekty są dalekie od oczekiwanych.

³⁷² Pismo z dnia 24 lipca 2002 r. RPO-411768-VIII/02.

³⁷³ Pismo z dnia 24 lipca 2002 r. RPO-411768-VIII/02.

³⁷⁴ Pismo z dnia 8 sierpnia 2002 r.

³⁷⁵ Pismo z dnia 10 października 2002 r. RPO-411768-VIII/02.

³⁷⁶ Dz.U. Nr 66, poz. 604.

³⁷⁷ Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

³⁷⁸ Pismo z dnia 30 października 2002 r.

Rzecznik wystąpił więc z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego³⁷⁹ o stwierdzenie niezgodności § 13 wymienionego rozporządzenia z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 66 oraz 6 c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁸⁰ i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na tle wprowadzonej ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw³⁸¹ ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁸² zasady, iż usługi i świadczenia socjalne mogą być finansowane z funduszu socjalnego, jeżeli są świadczone w Kraju (ust. 2a dodany do art. 8 ustawy). Wyłączona została zatem istniejąca poprzednio możliwość finansowania lub dofinansowania z tego funduszu usług i świadczeń socjalnych świadczonych za granicą. Ograniczenie to nie dotyczy wypłacanego przez pracodawców, którzy nie są zobowiązani do tworzenia funduszu – świadczenia urlopowego. Zdaniem Rzecznika to ograniczenie nie znajduje żadnego uzasadnienia. Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych nie jest „Funduszem celowym” wspierającym polski rynek usług wypoczynkowych i sportowo – rekreacyjnych. Nie jest właściwe wzmocnienie w sposób sztuczny – drogą ustawy – krajowego rynku usług wypoczynkowych poprzez ograniczenie w sposób istotny możliwości wyboru przez obywateli miejsca wypoczynku w drodze swoistego zmuszania ich do korzystania z wypoczynku krajowego. Na etapie gospodarki rynkowej wypoczynek krajowy może być tak atrakcyjny, że będzie stanowił konkurencję dla wczasów zagranicznych. Rzecznik podkreślił, że biura podróży organizujące wypoczynek za granicą prowadzone są przez obywateli polskich, zatrudniających pracowników polskich. Spadek popytu na te usługi może odbić się niekorzystnie na ich działalności, co może zaowocować zwolnieniami pracowników. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie tego ograniczenia jest zaskakujące także ze względu na przewidywane przystąpienie polski do UE. Wypoczynek spędzony w innych krajach (także europejskich), zbliża Polaków z innymi narodami, przybliża ich kulturę, pozwala na pogłębienie znajomości języków obcych, nawiązanie

³⁷⁹ *Pismo z dnia 20 grudnia 2002 r. RPO-411768-VIII/02.*

³⁸⁰ *Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.*

³⁸¹ *Dz.U. Nr 135, poz. 1146.*

³⁸² *Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.*

osobistych kontaktów z obywatelami innych państw itp., co ma ogromne znaczenia w dobie jednoczącej się Europy³⁸³.

Zaalarmowany skargami obywateli, którzy po otrzymaniu listu Prezesa Rady Ministrów oraz pisemnych imiennych potwierdzeń o nabyciu prawa do rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej z Banku PKO BP, po stawieniu się do Banku we właściwym dla nich terminach otrzymali informację, że zostali wykreśleni ze spisu osób uprawnionych - Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁸⁴ a następnie do Prezesa Rady Ministrów³⁸⁵ wskazując, że choć niewątpliwe jest, że niektórym osobom umieszczonym w pierwotnym spisie uprawnionych rekompensata nie przysługuje³⁸⁶, a zatem korekta spisu była niezbędna, lecz uzyskanie takiej informacji w okienku bankowym zamiast oczekiwanych pieniędzy, powoduje rozgoryczenie i poczucie krzywdy, a nadto wywołuje utratę zaufania obywateli do Państwa. Sytuacja ta traktowana jest jako nie mający precedensu skandal. Rzecznik podzielając stanowisko skarżących się, że informacje o wykreśleniu ze spisu uprawnionych powinna być również udzielona na piśmie z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym wraz z podaniem przyczyny wykreślenia oraz poinformowaniem o przysługujących środkach odwoławczych od takiej decyzji, zwrócił się z prośbą o wydanie polecenia wdrożenia takiego postępowania. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych poinformował³⁸⁷, iż osoby usuwane ze spisu scalonego, za który odpowiada, są o tym fakcie pisemnie powiadamiane. Premier w pełni podzielił stanowisko Rzecznika³⁸⁸ i

³⁸³ *Minister Pracy nie podzielił poglądu Rzecznika i wyraził pogląd, iż kierowanie środków specjalnego funduszu, jakim jest fundusz świadczeń socjalnych na finansowanie krajowych usług wypoczynkowych może stać się jednym z instrumentów kształtowania krajowego popytu turystycznego, a w przyszłości pozwoliłby na współfinansowanie inwestycji w szeroko rozumianej infrastrukturze turystycznej (baza hotelowa, gastronomiczna, transport, handel itp.).*

³⁸⁴ *Pismo z dnia 28 marca 2002 r. RPO-401933-VIII/02.*

³⁸⁵ *Pismo z dnia 5 maja 2002 r. RPO-401933-VIII/02.*

³⁸⁶ *Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac z sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294).*

³⁸⁷ *Pismo z dnia 17 kwietnia 2002 r. SMP-1916/2002/EN.*

³⁸⁸ *Pismo z dnia 6 czerwca 2002 r. RCL 601/36/02.*

polecił ministrom, kierownikom urzędów centralnych oraz wojewodom podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do ponownego zbadania zgodności sporządzonych spisów uprawnionych z listą osób, którym zostały przesłane na piśmie imienne potwierdzenia nabycia prawa do rekompensaty oraz ich zobowiązał do spowodowania pisemnego poinformowania z odpowiednim wyprzedzeniem i we właściwej formie osób, które otrzymały potwierdzenia nabycia prawa do rekompensaty, a następnie, w wyniku weryfikacji spisów, zostały z nich wykreślone.

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu³⁸⁹ wskazując na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela przez niektóre przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli³⁹⁰. W ocenie Rzecznika § 1 pkt 4 rozporządzenia w zakresie, w jakim powierza kuratorowi ustalenie, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, wykracza poza granice upoważnienia ustawowego określone w art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela. Podobne zastrzeżenia można sformułować także wobec przepisu § 1 pkt 5 omawianego rozporządzenia zawierającego definicję pojęcia „zakład doskonalenia nauczycieli” i swoją treścią nawiązuje do art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela stanowiącego, iż stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która ukończyła zakład kształcenia nauczycieli. Żaden przepis Karty nie definiuje tego pojęcia. Minister Edukacji nie podzielił stanowiska Rzecznika i podkreślił³⁹¹, iż przyjęte w kwestionowanym rozporządzeniu rozwiązania w zakresie wymogów kwalifikacyjnych pozostają w związku z regulacją zawartą w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty, który stanowi, iż stanowisko nauczyciela może zajmować osoba legitymująca się wyższym wykształceniem z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, na którym są to wystarczające kwalifikacje. Omawiane rozporządzenie precyzyjnie określa poziom wykształcenia wymagany od nauczycieli poszczególnych typów i rodzajów szkół oraz zakres i wymiar wymaganego przygotowania pedagogicznego. Ze

³⁸⁹ Pismo z dnia 4 listopada 2002 r. RPO-420526-VIII/02.

³⁹⁰ Dz.U. Nr 155, poz. 1288.

³⁹¹ Pismo z dnia 17 lutego 2002 r. DRDZ-WK-076-40/02.

względu na różne możliwości kształcenia i różnorodność nazewnictwa stosowanego przez uczelnie zaistniała konieczność wprowadzenia określenia „kierunku (specjalności) zbliżonego z nauczaniem przedmiotem lub prowadzonymi zajęciami”, bez umieszczenia którego nie byłoby możliwe ustalenie kwalifikacji nauczycieli. Braku definicji „zakładu kształcenia nauczycieli” w Karcie Nauczyciela jest wynikiem skomplikowanego, zmieniającego się systemu kształcenia nauczycieli. Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w sprawie. Kwestię zakładów kształcenia nauczycieli Rzecznik ponownie poruszył w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu³⁹² wskazując na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego w rozporządzeniu z dnia 12 sierpnia 1997 r. w sprawie zakładów kształcenia nauczycieli³⁹³. Art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁹⁴ stanowiący podstawę do wydania tego rozporządzenia upoważnił ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i warunków tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i zasad działania kolegiów a także sprawowania opieki naukowo – dydaktycznej i nadzoru nad kolegiami. Treść delegacji ustawowej nie upoważnia do wprowadzania nowego pojęcia w tytule rozporządzenia „zakłady kształcenia nauczycieli” ani definiowania tego pojęcia, jak to ma miejsce w § 1 ust. 1. Minister Edukacji poinformował³⁹⁵, iż brak spójności terminologicznej pomiędzy treścią delegacji ustawowej a nazwą rozporządzenia zostanie uporządkowany w przygotowywanej obecnie nowelizacji ustawy o systemie oświaty. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁹⁶ w sprawie rozważenia możliwości wydłużenia urlopu na prawach urlopu macierzyńskiego przysługującego pracownicy w razie przyjęcia dziecka na wychowanie i wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka, tak jak jest to w przypadku matki biologicznej. Prawo pracy reguluje bowiem wymiar tego urlopu w razie przysposobienia jednego dziecka³⁹⁷. Określenie jednego wymiaru urlopu na prawach urlopu

³⁹² Pismo z dnia 3 grudnia 2002 r. RPO-425016-VIII/02.

³⁹³ Dz.U. Nr 104, poz. 664 ze zm.

³⁹⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

³⁹⁵ Pismo z dnia 8 stycznia 2003 r. DPDZ-WK-076-43/2002/RR.

³⁹⁶ Pismo z dnia 3 października 2002 r. RPO-416884-VIII/02.

³⁹⁷ Art. 183 Kodeksu pracy.

macierzyńskiego w oderwaniu od liczby przysposobionych dzieci stawia osoby przysposabiające, a także przysposabiane w sytuacji mniej korzystnej od rodziców biologicznych i ich dzieci, przy czym brak jest – zdaniem Rzecznika – uzasadnienia społecznego takiego zróżnicowania. Minister Pracy nie podzielił poglądu Rzecznika³⁹⁸ stając na stanowisku, iż istotą urlopu macierzyńskiego jest regeneracja zdrowia kobiety w związku z ciążą i porodem oraz nieodzowność sprawowania przez nią opieki nad dzieckiem a urlop na prawach urlopu macierzyńskiego nie pełni tych wszystkich funkcji. Cel realizowany na prawach urlopu macierzyńskiego może spełniać także urlop wychowawczy. Zarówno prawo do urlopu macierzyńskiego jak i urlopu na prawach urlopu macierzyńskiego jest prawem pracownicy a nie dziecka, dlatego też – w ocenie Ministra Pracy – kryterium dobra dziecka nie może uzasadniać zarzutu nierównego traktowania matek naturalnych i adopcyjnych w omawianym zakresie³⁹⁹.

8.

Ochrona praw dzieci i rodziny

A.**Realizacja prawa****dziecka do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją**

Ważnym zadaniem było w roku 2002 konsekwentnie realizowane zadanie inspirowania wspólnych, obywatelskich działań na rzecz ochrony dziecka przed przemocą i okrucieństwem. Najważniejszym partnerem Rzecznika były organizacje społeczne, działające na rzecz dzieci i rodziny⁴⁰⁰. Narastający problem społeczny, jakim jest ochrona dzieci przed demoralizującymi i rodzącymi przemoc treściami przekazywanymi przez telewizję i inne media, był przedmiotem konferencji „Przemoc – telewizja – społeczeństwo. Przyczyny – skutki – środki zaradcze.”, zorganizowanej wspólnie z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i Rzecznikiem Praw Dziecka w dniu 7 marca 2002 r. w Warszawie. Wzięli w nie udział przedstawiciele wszystkich zainteresowanych środowisk (parlamentarzyści, przedstawiciele resortów rządowych, nadawców telewizyjnych, świata

³⁹⁸ Pismo z dnia 23 października 2002 r. znak B.D.G.I.077-115/02.

³⁹⁹ Pismem z dnia 12 lutego 2003 r. Rzecznik – nie zgadzając się z poglądem Ministra Pracy - wystąpił do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny podkreślając brak uzasadnienia społecznego dla mniej korzystnej sytuacji rodziców przysposabiających dzieci od rodziców naturalnych w zakresie urlopu macierzyńskiego.

⁴⁰⁰ Z ich udziałem prowadzona była ogólnopolska kampania „Dzieciństwo bez przemocy” i wiele inicjatyw lokalnych.

nauki i kultury, Kościołów, organizacji obywatelskich). Jej dorobkiem było zsumowanie i przybliżenie zainteresowanym wiedzy o przyczynach i skutkach obecności przemocy w kulturze i społeczeństwie, regulacjach na rzecz ochrony rozwoju dzieci i młodzieży w prawie wewnętrznym i międzynarodowym oraz działaniach instytucjonalnych i aktywności nurtu obywatelskiego⁴⁰¹. Konferencję poprzedziło spotkanie Rzecznika z licznymi organizacjami pozarządowymi, w czasie którego przyjęto deklarację stworzenia aktywnego ruchu społecznego na rzecz przeciwdziałania przemocy w mediach.

Z inicjatywy Rzecznika został podjęty w szerokim zakresie problem wykorzystywania dzieci do żebractwa i opieki nad bezdomnymi rodzinami. Do opracowania i realizacji programów profilaktycznych i pomocowych aktywnie włączyła się Komenda Główna Policji i służby prewencyjne. Wystąpienia Rzecznika⁴⁰² spotykały się z pozytywnymi reakcjami organów samorządu terytorialnego⁴⁰³.

W związku z ponawianymi próbami stworzenia skutecznych programów profilaktycznych i ochronnych dla ofiar przestępstw Rzecznik zwrócił uwagę na szczególne trudności, jakie napotyka zagwarantowanie bezpieczeństwa i pomocy dziecku-ofierze przestępstwa popełnionego przez dorosłych członków jego rodziny. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁴⁰⁴ wskazał, że postępowanie, nawet jeśli doprowadzi do skazania sprawcy i zastosowania wobec niego odpowiednich środków, trwa zbyt długo. W odpowiedzi⁴⁰⁵ zawarto zapowiedź dokonania analizy stosowania unormowań procedury karnej celem ewentualnej zmiany przepisów w kierunku pełniejszej ochrony praw dziecka-ofiary i lepszego zagwarantowania praw dziecka jako świadka i pokrzywdzonego w trakcie toczącego się postępowania.

Zabezpieczenie podstawowych praw rodziny, a więc również praw i interesu dziecka w sytuacjach szczególnych było celem kolejnych działań Rzecznika, podejmowanych na

⁴⁰¹ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka: *Przemoc- telewizja- społeczeństwo. Przyczyny, skutki, środki zaradcze. W-wa 2002 r.*

⁴⁰² RPO-348455-XI/00.

⁴⁰³ Np. program pomocy Miasta Katowice dla osób i rodzin bezdomnych oraz Program Dzieci Ulicy skierowany do dzieci żebrzących.

⁴⁰⁴ RPO-415804-XI/02.

⁴⁰⁵ Z 18 września 2002 r.

podstawie indywidualnych skarg. W wystąpieniu do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny⁴⁰⁶ Rzecznik zwrócił się o rozważenie sprawy rozszerzenia pomocy finansowej dla dzieci pozostających w trudnej sytuacji wskutek niewykrycia sprawcy gwałtu, a tym samym niemożności ustalenia ojca, zobowiązanego do alimentacji. W obecnym stanie prawnym istnieje już precedens⁴⁰⁷, jednak za podjęciem dalszych działań legislacyjnych przemawiają konstytucyjne gwarancje szczególnej troski i opieki państwa zarówno wobec rodzin niepełnych (art. 71 ust. 1) jak i dzieci (art. 72 ust. 1).

Na kanwie sprawy indywidualnej Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości⁴⁰⁸ problem związany z objęciem dziecka, jako osoby najbliższej, ochroną na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym⁴⁰⁹ w sytuacji, gdy ochrona ta nie dotyczy obojga rodziców dziecka. W wyniku ponowionego wystąpienia Rzecznik został zapewniony, że praktyka realizacji obowiązku bezpośredniego wysłuchania dziecka objętego ochroną, będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania Ministerstwa.

W związku z listem matki, odbywającej karę pozbawienia wolności Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości⁴¹⁰ brak rozporządzenia w sprawie trybu przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności do domów dla matki i dziecka przy zakładach karnych oraz zasad organizowania i działania tych placówek⁴¹¹. W odpowiedzi przekazano, że próbę zmiany obowiązujących w tej materii przepisów – z zamysłem wyodrębnienia dwóch zakładów karnych, w których będzie wykonywana kara pozbawienia wolności przez matki wychowujące dzieci – podjęto na etapie prac podkomisji nad projektem kompleksowych

⁴⁰⁶ RPO-408240-XI/02.

⁴⁰⁷ Zgodnie z art. 12 § 2 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.) możliwe jest realizowanie wypłaty świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego, gdy brak jest osoby zobowiązanej do alimentacji.

⁴⁰⁸ RPO-399725-XI/02.

⁴⁰⁹ Dz.U. Nr 114, poz. 738 ze zm.

⁴¹⁰ RPO-422328-XI/02.

⁴¹¹ Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 87 § 5 Kodeksu karnego wykonawczego nakłada ten obowiązek na Ministra Sprawiedliwości.

zmian do Kkw. Pozwoli to na wydanie aktu wykonawczego. Nowelizacja Kkw musi wejść w życie do końca sierpnia 2003 r.⁴¹².

Wcześniej sygnalizowany problem respektowania orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu⁴¹³ wywołał reakcję Ministra Zdrowia (1 lutego 2002 r.), który podkreślił, że postanowienie o zobowiązaniu do leczenia odwykowego zapada w trybie nieprocesowym i nie nosi charakteru wyroku sądowego – sankcji karnej. Informacje zawarte w wystąpieniu Rzecznika skłoniły Ministra Zdrowia do wystąpienia do Dyrektora PARPA o ocenę istnienia i skali zjawiska nierespektowania prawomocnych postanowień sądu.

Minister Zdrowia (24 kwietnia 2002 r.) potwierdził, że długotrwałe oczekiwanie na przyjęcie do oddziału stacjonarnego nie służy interesowi samego pacjenta, jednak sposobu rozwiązania problemu nie należy szukać w natychmiastowym umieszczeniu wszystkich pacjentów zobowiązanych do leczenia w istniejących aktualnie oddziałach stacjonarnych lecznictwa odwykowego, ale w rozszerzeniu wachlarza proponowanych oddziaływań. Kolejne wystąpienie do Ministra Zdrowia (15 maja 2002 r.) Rzecznik przekazał do wiadomości Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik raz jeszcze deklaruje pomoc i podtrzymuje wcześniej przedstawiane stanowisko o potrzebie niezbędnych zmian w ustawie i przepisach wykonawczych⁴¹⁴. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia (7 sierpnia 2002 r.) poinformowała, że trwają końcowe prace nad projektem rozporządzenia dotyczącego trybu powoływania biegłych i sporządzania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu tak, by był on dostosowany do przyjętego w lecznictwie odwykowym trybu orzekania/wskazania do podjęcia terapii. Obecnie większość zakładów lecznictwa odwykowego oferuje nowoczesne

⁴¹² *Ponieważ do tej daty obowiązuje przepis (art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy; Dz.U. Nr 60, poz. 701 ze zm.) pozwalający na regulowanie obowiązków skazanych aktami podustawowymi.*

⁴¹³ *RPO-355719-X/00; patrz również Informacja RPO za 2001 r., str. 215-6.*

⁴¹⁴ *Zwłaszcza w części dotyczącej postępowania w stosunku do osób nadużywających alkoholu, a także określenia niezbędnych standardów i procedur poczynając od zadań gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, aż po wprowadzenie elementów probacji w leczeniu przymusowym.*

usługi zgodne ze standardami⁴¹⁵. W kwestii środków na ewentualne poszerzenie bazy lokalowej lecznictwa odwykowego⁴¹⁶ Minister Zdrowia może jedynie przedstawiać opinie sugerując pożądane rozwiązania.

Długą wymianę korespondencji, tym razem między Rzecznikiem a Ministrem Sprawiedliwości, wywołała sprawa ośrodków kuratorskich. Zasadniczym celem wystąpień Rzecznika było wskazanie możliwości funkcjonowania ośrodków kuratorskich jako placówek realizujących zadania resocjalizacyjne i profilaktyczne w środowisku otwartym, w formule szerokiej współpracy z samorządami lokalnymi. W opinii Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (30 stycznia 2002 r.) nie ma przeszkód prawnych, aby społeczności lokalne nadal wspierały finansowo ośrodki kuratorskie⁴¹⁷. Kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich delegacja z art. 84 § 5 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich została wprowadzona do przepisów tej ustawy pod kierownictwem poprzedniej ekipy rządowej⁴¹⁸; obowiązkiem Ministra było wykonanie delegacji ustawowej uchwalonej w konstytucyjnym trybie przez Parlament RP. W kolejnej odpowiedzi (4 października 2002 r.) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że w wyniku uzgodnień wewnątrzresortowych ustalono, że Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie stanowi przeszkody w stosowaniu w sprawach opiekuńczych umieszczenia w ośrodku kuratorskim jako środka opiekuńczego; przeszkodą taką mogą być przepisy szczególne wydane na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. W wystąpieniu z dnia 7 listopada 2002 r. Rzecznik

⁴¹⁵ Zawartymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 1999 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzajów zakładów lecznictwa odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu (Dz.U. z 2000 r., Nr 3, poz. 44).

⁴¹⁶ Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym - art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U., Nr 91, poz. 408 ze zm.) - powinny pochodzić z budżetu samorządów terytorialnych (w przypadku lecznictwa stacjonarnego – samorządu szczebla wojewódzkiego).

⁴¹⁷ Kwestie te reguluje ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U., Nr 155, poz. 1014 ze zm.), która w art. 21 ust. 1 pkt 2 dopuszcza możliwość przekazywania na rzecz sądów powszechnych jako jednostek budżetowych tzw. środków specjalnych z tytułu spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej.

⁴¹⁸ Na mocy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich obowiązującej od dnia 29 stycznia 2001 r.

powołał się na odpowiedź z 30 stycznia 2002 r., z której wynikało, że Ministerstwo podziela pogląd o niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia o ośrodkach kuratorskich i poprosił o informację o działaniach w sprawie, a także o kierunku działań przyjętym ostatecznie dla przywrócenia normalnej pracy ośrodków.

17 października 2002 r. w wystąpieniu⁴¹⁹ (przekazanym do wiadomości Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Przewodniczącej Komisji Zdrowia) Rzecznik poinformował Ministra Zdrowia o rozpoczęciu cyklu wizyt w ośrodkach dla dzieci i młodzieży, w których prowadzona jest terapia i leczenie uzależnień, w celu zbadania stanu przestrzegania praw małoletnich pacjentów. Po pierwszych wizytach Rzecznik wskazał na szereg zaniedbań w sferze działań systemowych, związanych z przeciwdziałaniem zjawisku narkomanii. Rzecznik zapytał także o planowaną inwestycję – Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia (4 listopada 2002 r.) poinformował, że Minister Zdrowia zaplanował na 2003 r. nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W opinii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii należy dążyć w szczególności do rozwoju placówek ambulatoryjnych, w tym oddziałów dziennych oraz programów substytucji lekowej dla określonej grupy pacjentów jednak Ośrodek w Garwolinie ma być oddany do użytku.

B. Prawa dziecka w postępowaniu przed sądem opiekuńczym. Wydanie dziecka za granicę. Zgoda matki na uznanie dziecka przez ojca

Większość kierowanych do Rzecznika skarg dotyczących orzecznictwa sądowego w tej grupie spraw, jak i sygnały ze strony różnych środowisk (w tym i ze strony środowiska sędziowskiego⁴²⁰) wskazują na potrzebę zwiększenia uprawnień procesowych małoletnich w sprawach opiekuńczych ich dotyczących, zwłaszcza – realizacji konstytucyjnej gwarancji wysłuchania zdania dziecka i w miarę możliwości uwzględnienia go w toku postępowania⁴²¹.

⁴¹⁹ RPO-421293-XI/02.

⁴²⁰ *Kwestii tej poświęcony był kolejny Kongres Stowarzyszenia Sędziów Rodzinych w Zakopanem (3 kwietnia 2002 r.); wcześniejsze działania RPO w tej kwestii – Informacja za rok 2001, str. 197-8.*

⁴²¹ Art. 72 ust. 3 Konstytucji RP.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁴²² Rzecznik przypomniał, że obowiązujące od grudnia 2000 r. przepisy Europejskiej konwencji o wykonywaniu praw dzieci⁴²³ stwarzają możliwość aktywnego uczestnictwa dziecka mającego tzw. wystarczające rozeznanie w trzech rodzajach spraw rodzinnych⁴²⁴. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (12 lipca 2002 r.) poinformował, że obowiązujące przepisy prawa polskiego nie gwarantują dzieciom w sprawach opiekuńczych ich dotyczących wszystkich uprawnień, które przyznaje im omawiana Konwencja. W Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad wprowadzeniem zmian legislacyjnych w zakresie udziału małoletniego dziecka w postępowaniu opiekuńczym jego dotyczącym, poprzez zobligowanie sędziego rodzinnego do wysłuchania opinii dziecka, które ukończyło 13 lat (wcześniej - jedynie wtedy, gdy ma ono należyte rozeznanie w sprawie). Problem respektowania praw dzieci w postępowaniach prowadzonych w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę⁴²⁵ był przedmiotem kolejnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości⁴²⁶. Jak się wydaje przyczyną utrzymującej się rozbieżności odnośnie stosowania Konwencji haskiej w polskiej praktyce sądowej jest, jak można wnioskować, odmienne rozumienie warunków konstytucyjnych. W demokratycznym państwie prawa stanowią one podstawy zarówno do stanowienia, stosowania jak i interpretacji prawa. Stanowisko wskazujące, że interpretacja konkretnych przepisów w sposób zgodny z Konstytucją nie jest możliwa, powinno nakazywać podjęcie odpowiednich działań dla przywrócenia ładu prawnego. Zarówno praw dziecka, jak i ojca dotyczy skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁴²⁷ stawiającego wymóg uzyskania zgody matki na uznanie dziecka, w sytuacji,

⁴²² RPO-410077-XI/02 z dnia 28 maja 2002 r.

⁴²³ Europejska konwencja o wykonywaniu praw dzieci (Dz.U. 2000 r. Nr 107, poz. 1128).

⁴²⁴ Wskazanych przez Polskę przy ratyfikacji Konwencji; dotyczą one: przysposobienia, konfliktu między dzieckiem i opiekunem prawnym oraz konfliktu między rodzicami.

⁴²⁵ Sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. (Dz. U. z 1995 r., Nr 108, poz. 528).

⁴²⁶ RPO-401402-XI/02 z dnia 5 czerwca 2002 r.

⁴²⁷ Art. 77 w zw. z art. 84 § 1 ustawy z dnia 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 48 ust. 2 i art. 72 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

gdy brak takiej zgody zamyka drogę do ustalenia praw stanu ojca (i dziecka)⁴²⁸. Wniosek ten realizuje, w tym zakresie, zgłaszane przez skarżących ojców oraz Stowarzyszenie Obrony Praw Ojca postulaty działania na rzecz zrównania odpowiedzialności obojga rodziców za dziecko i jego wychowanie w orzecznictwie sądów.

C. Prawo dziecka do rodziny i opieki rodzinnopodobnej. Ochrona praw dzieci w placówkach oraz współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka

Najwyższe 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 miało być możliwe dopiero po wyczerpaniu wszelkich możliwości udzielenia pomocy jego rodzinie⁴²⁹ z zastrzeżeniem, że dzieci będą trafiać przede wszystkim do rodzinnych form pomocy⁴³⁰ (adopcje, rodziny zastępcze, pogotowia rodzinne, rodzinne domy dziecka), a umieszczenie poza rodziną będzie mieć charakter doraźny⁴³¹. Rodziny, których dzieci przebywają w placówkach lub rodzinach zastępczych miały otrzymywać pomoc po to, aby dzieci mogły do nich jak najszybciej wrócić⁴³², zaś zasadność umieszczenia dzieci w placówkach miała być badana tak przez sądy rodzinne⁴³³, jak i przez zespoły ds. okresowej oceny sytuacji dziecka powoływane w placówkach⁴³⁴. Tymczasem zarówno wizyty przeprowadzane wraz z pracownikami biura w powiatowych centrach pomocy rodzinie i placówkach opiekuńczo-wychowawczych, które miały na celu zbadanie stanu realizacji reformy systemu opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodziców,

⁴²⁸ RPO-405812-XI/02 z dnia 24 kwietnia 2002 r.

⁴²⁹ Art. 33a i art. 10a pkt 4; art. 33k ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.).

⁴³⁰ Tak stanowi art. 33b w.wym. ustawy.

⁴³¹ Wymóg ten nakłada art. 33k ust. 2 ustawy, a związane z nim obowiązki placówki określa § 17 ust. 2 oraz § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. Nr 80, poz. 900).

⁴³² § 37, § 6 ust 1 pkt 7 w.wym. rozporządzenia.

⁴³³ Art. 579¹ Kpc.

⁴³⁴ § 11 ust. 1 pkt 6 w.wym. rozporządzenia.

dostępne dane statystyczne⁴³⁵, jak i sygnały ze strony przedstawicieli zainteresowanych środowisk (pracowników wszelkiego typu placówek, organizacji obywatelskich, sędziów rodzinnych, pracowników socjalnych, kuratorów sądowych), pokazują, że założenia reformy realizowane są w niewielkim stopniu. Nie zmalała liczba wychowanków placówek, w tym także dzieci małych, bo nie ma rzeczywistego priorytetu dla opieki rodzinnopodobnej - w nielicznych powiatach w Polsce stosuje się jako zasadę umieszczanie dzieci w instytucjach typu rodzinnego⁴³⁶. Nie prowadzi się też przekształceń części placówek opieki całodobowej w placówki wsparcia dziennego, otwarte, środowiskowe⁴³⁷. Jedynym dużym miastem, które konsekwentnie realizuje program zmian jest Wrocław.

Zorganizowanie konferencji nt. „Współpraca między sądami rodzinnymi a instytucjami pomocy społecznej”, jaka miała miejsce w siedzibie Rzecznika 2.10.2002 r., było spełnieniem postulatów zgłaszanych Rzecznikowi⁴³⁸ zarówno przez pracowników socjalnych, jak i sędziów rodzinnych.

Zamysł przekazania części placówek opieki całodobowej, tj. placówek resocjalizacyjnych, interwencyjnych i terapii, w skład których wchodzi szkoła ponownie do resortu oświaty⁴³⁹ jest ilustracją przedstawionych wyżej wniosków o stanie reformy systemu opieki nad dzieckiem. Rzecznik zakwestionował ten projekt w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁴⁴⁰.

Przyporządkowanie placówek wiąże się ściśle z interesami różnych środowisk, które nie

⁴³⁵ W 2000 r. – 18 225, w 2001 r. – 17 857 (przy malejącej, w efekcie niżu demograficznego, populacji małoletnich).

⁴³⁶ Znane, pozytywne przykłady to Nowy Sącz, powiat koszaliński i Szczecin.

⁴³⁷ Z „zamkniętych, świadczących opiekę całodobową w otwarte, środowiskowe, oferujące opiekę doraźną, dzienną hostelową” (§ 4 w.wym. rozporządzenia).

⁴³⁸ Uczestniczyli w niej: sędziowie – wizytatorzy ds. rodzinnych, przedstawiciele wojewódzkich wydziałów polityki społecznej, niektórych pcpr-ów, placówek, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, kuratorów sądowych, organizacji obywatelskich działających w tej sferze, a także przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Rzecznika Praw Dziecka.

⁴³⁹ Na posiedzeniu w dniu 7 maja br. Sejmowe Komisje Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Polityki Społecznej i Rodziny uchwaliły taką opinię (nr 12/7) i zwróciły się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie zmian legislacyjnych przywracających je systemowi oświaty.

⁴⁴⁰ RPO-411155-XI-02 z dnia 19 czerwca 2002 r.

akceptują zmian i forsują interesy grupowe, przy czym dominuje obawa przed utratą przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela. Poglądy te Rzecznik potwierdził w kolejnym wystąpieniu (z 31 lipca 2002 r.), które dotyczyło tzw. młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Fakt, iż działają w nich szkoły podlegające ministrowi edukacji, nie może być argumentem na rzecz zmiany koncepcji i celu usytuowania tychże placówek w systemie pomocy społecznej. Niezbędna jest nowa koncepcja resocjalizacji w warunkach otwartych, ale musi być ona powiązana z całym systemem pomocy dziecku i rodzinie, który jest usytuowany w systemie pomocy społecznej. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (17 lipca 2002 r.) stwierdził, że placówki takie jak wsparcia dziennego, rodzinne, socjalizacyjne i interwencyjne powinny pozostać w systemie pomocy społecznej. Natomiast do rozważenia jest kwestia przynależności placówek resocjalizacyjnych – młodzieżowych ośrodków wychowawczych. W ośrodkach tych trudno jest oddzielić działalność szkoły od działań ośrodka, z racji specyfiki działań wychowawczych opartych na działalności edukacyjnej. Sprawa ta będzie kontynuowana w 2003 r.

W nawiązaniu do wyników kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli⁴⁴¹ Rzecznik odniósł się⁴⁴² do sprawy opłat rodziców i opiekunów prawnych za pobyt nieletnich i małoletnich w placówkach. Regulacje umożliwiające całkowite zwalnianie rodziców od odpłat za pobyt dziecka w placówce⁴⁴³ i szeroka praktyka ich stosowania w połączeniu z zaniechaniem dochodzenia świadczeń alimentacyjnych na rzecz tych dzieci, a także częste, nazbyt łatwe odstępowanie od egzekucji w przypadku, gdy odpłatność za pobyt została ustalona⁴⁴⁴ obrażają poczucie sprawiedliwości, a w perspektywie sprawiają, że rodzice tracą poczucie odpowiedzialności za dziecko przebywające w placówce. Trudno też znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego uprzywilejowania w prawie części rodziców

⁴⁴¹ Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych, Wyd. NIK, Warszawa, czerwiec 2002 r.

⁴⁴² Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (RPO-414692-XI/02) z dnia 1 sierpnia 2002 r.

⁴⁴³ Art. 33k ust.7 ustawy o pomocy społecznej Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 ze zm.), ale także art. 111§ 1 pkt 6 i 113 Kpc.

⁴⁴⁴ Str. 29 Informacji NIK.

dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁴⁴⁵. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (22 sierpnia 2002 r.) wyjaśniła, że w przypadku zmiany zasad finansowania w zakresie wykonywania zadań własnych z zakresu pomocy społecznej przez powiat w czasie prac legislacyjnych, można będzie rozważyć możliwość wprowadzenia do ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej regulacji prawnych mających na celu uściślenie kwestii odpłatności rodziców za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Podejmowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie działania zmierzające do wyegzekwowania ustalonej już odpłatności często okazują się bezskuteczne i narażają je na dodatkowe koszty związane z postępowaniem egzekucyjnym. Wiele wątpliwości i skarg do Rzecznika powoduje usamodzielnianie wychowanków placówek całodobowych, którzy byli umieszczeni orzeczeniem sądu poza rodziną z uwagi na niewłaściwe sprawowanie władzy rodzicielskiej bądź demoralizację samych nieletnich. Obowiązujące przepisy⁴⁴⁶, starają się rozwiązać problem w sposób kompleksowy. Rzecznik zwrócił uwagę⁴⁴⁷ na uregulowania, które nadal budzą jego wątpliwości, jak np. niezgodne z konstytucyjną zasadą równości zróżnicowanie wysokości pomocy pieniężnej dla usamodzielnianego w zależności od typu opuszczanej placówki. Dyskryminacja dotyczy zagrożonych przestępczością i niepełnosprawnych, także – wychowanków rodzin

⁴⁴⁵ W przypadku rozwodu lub separacji rodziców prawo nie przewiduje przecież żadnej formy „zwolnienia” od obowiązku alimentacyjnego rodzica, który nie sprawuje bezpośredniej opieki nad dzieckiem; podobnie rodzice dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych nie ponoszą odpłatności za pobyt, jeśli płacą alimenty na dziecko – § 21 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1284).

⁴⁴⁶ Art. 33p ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9.10.2001 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie dla pełnoletnich osób z rodzin zastępczych oraz osób opuszczających niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych i domów pomocy społecznej, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich i specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (Dz.U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1293).

⁴⁴⁷ W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 maja 2002 r. (RPO-408683-XI/02).

zastępczych. W sposób uznaniowy określone są również niektóre przesłanki⁴⁴⁸ umożliwiające zawieszenie pomocy na kontynuowanie nauki oraz odmowę przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (8 czerwca 2002 r.) poinformowała, że niższa pomoc pieniężna dla usamodzielnianych wychowanków placówki resocjalizacyjnej, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich albo ośrodka szkolno-wychowawczego uzasadniona jest tym, że nie tracą więzów z rodziną naturalną, środowiskiem i mogą tam wrócić.

Niepokojąco liczne sygnały o niewywiązywaniu się instytucji pomocowych z realizacji wypłat świadczeń obligacyjnych na rzecz dzieci z rodzin zastępczych oraz na usamodzielnienie wychowanków placówek opieki skłoniły Rzecznika do skierowania wystąpienia w sprawie⁴⁴⁹. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (1 sierpnia 2002 r.) poinformowała, że poziom wydatków na działalność rodzin zastępczych jest nominalnie niższy od zaplanowanych w roku ubiegłym o 4,6%. Ponadto wzrost liczby rodzin zastępczych powoduje wzrost potrzeb. Trudności zwiększa fakt, że w 2001 r. w związku z ograniczeniami budżetowymi zablokowana została część rezerwy celowej środków na dofinansowanie tego zadania.

W dniu 28 marca 2002 r. Rzecznik przedstawił Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu i Ministrowi Sprawiedliwości odrębne wystąpienia⁴⁵⁰ w sprawie problemów zasygnalizowanych w „Informacji RPO na temat stanu przestrzegania podstawowych praw pacjentów w szpitalach dziecięcych, ze szczególnym uwzględnieniem szpitali psychiatrycznych” wraz z „Informacją” Wyniki wizyt⁴⁵¹ pokazują, iż system opieki medycznej, w tym psychiatrycznej, wymaga znaczących zmian. Niezbędne jest rozszerzenie dostępu do diagnostyki, leczenia ambulatoryjnego i dziennego oraz uwzględnienie działań profilaktycznych. W szczególności niezrealizowanie upoważnienia zawartego w art. 82 § 1

⁴⁴⁸ Np. § 12 pkt 3, § 14 pkt 1 rozporządzenia), część z nich odnosi się do sytuacji typowych dla kryzysu wieku dorastania (§ 14 pkt 3 i 4, a nawet - w pewnym zakresie - pkt 5), nieuchronnie zatem pojawią się one w grupie, której dotyczy rozporządzenie.

⁴⁴⁹ RPO-382800-XI/01 z dnia 11 lipca 2002 r.

⁴⁵⁰ RPO-405066-XI/02.

⁴⁵¹ Przeprowadzanych od marca 2000 r. do września 2001 r. (Informacja za rok 2001 str. 211-4).

ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴⁵² sprawia, że obecnie nie ma żadnych podstaw do różnicowania ograniczeń i działań dyscyplinarnych wobec nieletnich umieszczonych w szpitalu na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i małoletnich umieszczonych wyłącznie z powodu zaburzeń psychicznych, co w konsekwencji prowadzi do naruszania praw dzieci. Minister Zdrowia (16 maja 2002 r.) poinformował, że rozporządzenie, dla którego delegacja ustawowa znajduje się w art. 82 § 1 upn, jest w trakcie końcowych prac legislacyjnych. Natomiast delegacja ustawowa zawarta w art. 31g ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁴⁵³ jest skierowana do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (24 kwietnia 2002 r.) zapewnił, że przedstawione problemy zostaną poddane analizie i kontroli w ramach czynności nadzorczych nad działalnością administracyjną sądów w sprawach rodzinnych i nieletnich, a przede wszystkim w doraźnych wizytacjach i lustracjach ze szczególnym uwzględnieniem zasadności umieszczania nieletnich w szpitalach psychiatrycznych oraz przypadków małoletnich umieszczanych ze względu na problemy wychowawcze. Obecnie trwają zaawansowane prace nad wydaniem rozporządzenia, w którym zostaną określone szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przeniesienia, zwolnienia i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w tym także w szpitalach psychiatrycznych. Minister Edukacji Narodowej i Sportu (30 kwietnia 2002 r.) poinformowała, że wnioski zawarte w wystąpieniu Rzecznika będą wykorzystane przy dokonywaniu analizy stanu organizacji kształcenia uczniów w szkołach specjalnych, także tych zorganizowanych w szpitalach psychiatrycznych. W celu uzupełnienia danych o szkołach dla uczniów niepełnosprawnych poproszono kuratorów oświaty o przekazanie informacji dotyczącej aktualnego ich stanu organizacyjnego; wnioski będą przedmiotem analizy m.in. przy ustalaniu zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r.

⁴⁵² Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawie nieletnich (Dz.U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109).

⁴⁵³ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U., Nr 28, poz. 153 ze zm.).

Rzecznik wracał do wielokrotnie wcześniej sygnalizowanej sprawy zorganizowania opieki medycznej w tych placówkach dla dzieci w kolejnych wystąpieniach do Ministra Zdrowia⁴⁵⁴. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich dostęp do opieki zdrowotnej „na zasadach ogólnych” dla mieszkańców domów pomocy społecznej (w tym dzieci) czy dzieci niepełnosprawnych i małych w placówkach nie daje gwarancji opieki zdrowotnej w zakresie przewidzianym w art. 68 ust. 3 Konstytucji. Przy wsparciu Rzecznika Praw Obywatelskich na skutek protestów pedagogów, pracowników socjalnych i lekarzy znowelizowano w 2001 r. ustawę o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w kwestii określenia zakresu świadczeń zdrowotnych dla mieszkańców domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych⁴⁵⁵. Rzecznik zwrócił się o szczegółowe informacje na temat projektów zapewnienia opieki zdrowotnej osobom, które Konstytucja nakazuje traktować w zakresie opieki zdrowotnej w sposób szczególny, jak również o stanowisko wobec przedstawionych problemów, w szczególności poziomu ochrony zdrowia dzieci małych i niepełnosprawnych – wychowanków placówek opieki całodobowej, ale także ogółu dzieci, zarówno objętych obowiązkiem szkolnym, jak i w wieku wcześniejszym. Rzecznik Praw Obywatelskich prosi także o ponowne rozważenie problemu zgłoszonego przez Rzecznika Praw Dziecka w wystąpieniu z dnia 5.09.2002 r., a więc zapewnienia objęcia systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego wszystkich dzieci⁴⁵⁶. W odpowiedzi z 23 grudnia 2002 r. Minister Zdrowia nie odniósł się do szczegółowych problemów wskazanych przez Rzecznika,

⁴⁵⁴ RPO- 405066-XI/02 z dnia 13 czerwca 2002 r., kolejne – z dnia 19 listopada 2002 r. – zostało przekazane do wiadomości: Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Przewodniczącej Komisji Zdrowia oraz Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

⁴⁵⁵ Art. 31g wprowadzony ustawą z dnia 20 lipca 2001 r., Dz.U. Nr 88, poz. 961, zmieniającej ustawę z dnia 6 lutego 1996 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, zawierający upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia, zakresu świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego udzielanych mieszkańcom domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych na terenie tych domów i placówek, a także warunki dostępu do tych świadczeń.

⁴⁵⁶ Grupy dzieci w wieku pomiędzy 3 miesiącem życia a rozpoczęciem obowiązku szkolnego, które nie uzyskały uprawnień do świadczeń zdrowotnych z tytułów wymienionych w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym ani nie zostały zgłoszone do ubezpieczenia na wniosek ośrodka pomocy społecznej lub innych osób, o których mowa w art. 16 ust 4a tej ustawy.

przedstawił natomiast obszerne stanowisko co do obowiązujących aktualnie, a także planowanych zasad opieki zdrowotnej odnośnie do trzech grup, które Konstytucja nakazuje traktować w sposób szczególny, tj. dzieci i młodzieży, kobiet ciężarnych oraz osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku. Podkreślił, że ciężar organizacji systemu świadczeń zdrowotnych został przesunięty w kierunku samorządów lokalnych i inicjatyw społeczności lokalnych, które „będąc najbliżej problemu, potrafią go w najlepszy sposób zdefiniować, oszacować jego koszty i ocenić efekty”.

Współpraca z Rzecznikiem Praw Dziecka, zainicjowana w 2001 r., opierała się na wypracowanych wcześniej zasadach. Regularnie odbywały się spotkania obu Rzeczników służące wymianie bieżących informacji głównie o działaniach o charakterze generalnym (wymiana wystąpień odnoszących się do sfery ochrony praw dzieci⁴⁵⁷). Rzecznik Praw Dziecka przekazał w roku 2002 r. na podstawie art. 10 ust.1 pkt 2 ustawy o RPD⁴⁵⁸ jedną sprawę⁴⁵⁹. Rzecznik⁴⁶⁰, na podstawie art. 14 pkt 4 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, co umożliwiło przedstawienie ocen i wniosków dotyczących obowiązku respektowania wartości konstytucyjnych w całej grupie spraw, w których wobec dzieci stosowana jest Konwencja o cywilnych aspektach uprowadzenia dziecka za granicę. RPD i pracownicy jego Biura zapraszani byli na konferencje i spotkania tematycznie związane z problematyką ochrony praw dzieci organizowane przez RPO. Z kolei Zastępca RPO i pracownicy BRPO brali udział w konferencjach RPD⁴⁶¹. W sprawie z wniosku RPO⁴⁶² prowadzonej przed Trybunałem

⁴⁵⁷ Ze strony RPO – także wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁵⁸ Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69).

⁴⁵⁹ Wniosek RPO z 24 czerwca 2002 r. o numerze: BRPD/ZI-885/01; sygn. w Biurze RPO: RPO-401402-XI/02.

⁴⁶⁰ Podjętej już wówczas przez RPO, w związku ze skargą Zainteresowanego, która wpłynęła 20 lutego 2002 r.

⁴⁶¹ Międzynarodowe spotkanie Rzeczników Praw Dziecka w Warszawie – 24 czerwca 2002; „Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych” – 2 grudnia 2002 r.; „Dziecko a internet, szanse-zagrożenia” – 9 grudnia 2002 r.). Wspólną inicjatywą była konferencja nt. „Przemoc - Telewizja - Społeczeństwo”.

⁴⁶² Z dnia 2 stycznia 2001 r. w sprawie ochrony praw nabytych części rodzin zastępczych (Informacja za 2001 r. str. 202-205 i 220).

Konstytucyjnym RPD przedstawił swe pisemne, zgodne z tezami uzasadnienia wniosku, stanowisko⁴⁶³. Natomiast niezmiernie ważna – z uwagi na upowszechnienie w świadomości społecznej standardu traktowania dziecka sprzyjającego jego pełnemu rozwojowi⁴⁶⁴ – sprawa doprecyzowania formuły sprawowania władzy rodzicielskiej przedłuża się. Prezydent, do którego wystąpił Rzecznik o wniesienie do Sejmu projektu ustawy o zmianie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie uzupełnienia art. 95 § 3, tj. nałożenia na rodziców obowiązku respektowania przyrodzonej godności dziecka, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rzecznika Praw Dziecka w tej sprawie, w odpowiedzi z 10.06.2002 r.⁴⁶⁵ poinformował o swojej wstępnej zgodzie. Jednakże w związku z tym, że w Sejmie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do kompleksowego uregulowania problematyki ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją oraz godności dziecka, skorzystanie obecnie przez Prezydenta z prawa inicjatywy ustawodawczej w tym wąskim zakresie byłoby niecelowe.

D. Przejście praw niepełnosprawnych – ochrona przed wykluczeniem społecznym

24 stycznia 2002 r. odbyło się zorganizowane przez RPO spotkanie nt. „Wczesne wspomaganie i kształcenie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”, w którym wzięli udział Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Rzecznik Praw Dziecka oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych – inicjatorzy dyskusji nad systemową koncepcją wczesnego wspomagania, wprowadzonego jako jedno z nowych zadań systemu oświaty⁴⁶⁶. Wynikiem spotkania było powstanie przy Rzeczniku Rady Społecznej ds. Ochrony Praw Dziecka Niepełnosprawnego⁴⁶⁷, a także zamysł przygotowania założeń programu ogólnopolskiego,

⁴⁶³ Podobnie – co do wniosku RPO w sprawie zgody matki na uznanie dziecka przez ojca (ale już w 2003 r.).

⁴⁶⁴ Także z punktu widzenia ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy w rodzinie.

⁴⁶⁵ W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 19 czerwca 2001 r. (RPO-377276-XI/01).

⁴⁶⁶ Art. 71b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wprowadzony zmianą ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 1194).

⁴⁶⁷ Jej cele to: identyfikacja problemów związanych z niepełnosprawnością dzieci; udział w tworzeniu polityk społecznych w zakresie wyrównywania ich szans poprzez łączenie

który zminimalizuje koszty społeczne związane z niepełnosprawnością poprzez wprowadzenie standardu jak najwcześniejszej, wielospecjalistycznej pomocy dziecku niepełnosprawnemu i jego rodzinie. Prace nad projektem zapoczątkowało skierowane do Prezesa Rady Ministrów pismo RPO (30 stycznia 2002 r.) przedstawiające wagę problemu niepełnosprawności i jej społeczne następstwa (koszty) oraz rangę programu, który – w warunkach współpracy międzyresortowej – poprzez jak najwcześniejszą diagnozę, rehabilitację, terapię i psychopedagogiczne wspomaganie rozwoju dzieci w wieku 0-7 lat pozwoli eliminować i ograniczać efekty niepełnosprawności, zapobiegać powstawaniu dodatkowych upośledzeń emocjonalnych i psychologicznych i przeciwdziałać społecznemu wykluczeniu dzieci i ich rodzin⁴⁶⁸. Wstępną wersję założeń programu przedstawiono na spotkaniu Rady przy RPO, które odbyło się 3 października 2002 r. z udziałem delegowanych przez ministrów przedstawicieli zainteresowanych resortów.

W wystąpieniach do Ministra Zdrowia oraz do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴⁶⁹ Rzecznik przedstawił uwagi na temat stanu przestrzegania praw niepełnosprawnych dzieci i młodzieży w domach pomocy społecznej wraz z całościową Informacją z przeprowadzanych wizyt. Rzecznik Praw Obywatelskich prosi Ministra Zdrowia o stanowisko na temat stanu opieki medycznej nad mieszkańcami domów pomocy społecznej, w szczególności upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim oraz upośledzonymi z zaburzeniami sprzężonymi. Rzecznik zwrócił się także z prośbą do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska wobec wniosków dotyczących stanu przestrzegania praw, w szczególności wobec mieszkańców upośledzonych umysłowo z zaburzeniami sprzężonymi. W odpowiedzi (22 sierpnia 2002 r.) Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że samorządy powiatowe nie czują się w pełni odpowiedzialne za realizację finansowania i prowadzenie domów pomocy społecznej na poziomie wymaganego standardu i ograniczają swoje działania do przekazania domom dotacji celowej z budżetu i wpływów z odpłatności. Problemem jest pozyskanie przez samorządy środków finansowych na prowadzenie remontów i modernizacji obiektów, w których zlokalizowane są domy pomocy społecznej. Prace związane z dochodzeniem do standardu zostaną zakończone

działań instytucji publicznych i organizacji obywatelskich - inicjowanie porozumień i koalicji; dyskusja nad upowszechnianiem, stosowaniem i doskonaleniem praw tej grupy dzieci.

⁴⁶⁸ RPO-398773-XI/02.

⁴⁶⁹ RPO-416077-XI/02 z dnia 6 sierpnia 2002 r.

prawdopodobnie do końca 2006 r., jeżeli wprowadzone zostaną nowe zasady finansowania domów pomocy społecznej oparte o rzeczywisty koszt utrzymania mieszkańca. Wraz z wejściem w życie reformy zdrowia uległa pogorszeniu dostępność do opieki medycznej. Domy pomocy społecznej nie mają obecnie uprawnień do świadczenia usług zdrowotnych w placówce, a jedynie mają umożliwiać mieszkańcom korzystanie z usług zdrowotnych w zakładach opieki zdrowotnej. Sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi powinno odbywać się przede wszystkim w środowisku rodzinnym. Minister Zdrowia (13 września 2002 r.) poinformował, że zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, osobom niepełnosprawnym, w tym przebywającym w domach pomocy społecznej, przysługują świadczenia zdrowotne z tytułu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, m.in. leczenie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Świadczenia rehabilitacyjne mogą być finansowane przez kasę chorych jedynie w przypadku, gdy będzie je realizować świadczeniodawca posiadający podpisaną umowę z kasą chorych, określoną w przepisach ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Jednocześnie Minister Zdrowia poinformował, iż przyjął z pełną aprobatą inicjatywę Rzecznika zmierzającą do opracowania rządowego programu wczesnej wielospecjalistycznej pomocy dla dzieci niepełnosprawnych i ich rodzin.

Do Rzecznika kieruje swe skargi i wnioski znaczna liczba opiekunów i kuratorów osób ubezwłasnowolnionych, a także same osoby ubezwłasnowolnione częściowo lub całkowicie. Zaniepokojenie Rzecznika budzą poważne naruszenia prawa w tej grupie spraw, które zazwyczaj nie mogą być poddane kontroli judykacyjnej z uwagi na upływ terminu do wniesienia środków odwoławczych. W swym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości, przekazanym do wiadomości Przewodniczącej Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka⁴⁷⁰, Rzecznik powołał się na wyniki badania przedstawionego w raporcie „Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach”⁴⁷¹. Standardy ochrony praw niepełnosprawnych⁴⁷² są doskonalone wraz z rozwojem cywilizacji i

⁴⁷⁰ RPO-418864-XI/02 z dnia 17 września 2002 r.

⁴⁷¹ Badanie zostało zainicjowane przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym i przeprowadzone we współpracy z Kliniką Prawa przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

⁴⁷² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych ogłoszona przez NZ w 1975 r., Konwencja Praw Dziecka z 1989 r.,

społeczeństw demokratycznych. W ich świetle ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną, które przy odpowiednim wsparciu i zapewnieniu pomocy mogłyby funkcjonować w miarę niezależnie w normalnym środowisku, jawi się jako przejaw pogwałcenia przysługujących im praw. Diagnozowanie niepełnosprawności intelektualnej, z uwagi na interes osoby ubezwłasnowolnianej, powinno uwzględniać współczesny stan wiedzy dla oceny, czy istnieją przyczyny ubezwłasnowolnienia, a także czy jest ono celowe oraz opierać się na standardach⁴⁷³. Analiza akt spraw o ubezwłasnowolnienie przeprowadzana w związku ze skargami do RPO potwierdza, że ochrona praw osoby niepełnosprawnej ma bardzo kruche podstawy. W trakcie postępowania zbyt często niepełnosprawni sprowadzani są do przedmiotu, a nie są podmiotem postępowania. Konstytucyjnie chroniona godność tej grupy osób – poddanych procedurze sądowej w interesie ich samych – jest naruszana. W opinii Rzecznika niezbędne jest rozpoczęcie dyskusji nad nowym modelem instytucji ubezwłasnowolnienia. Konieczna jest również niezwłoczna poprawa praktyki orzeczniczej sądów. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (4 października 2002 r.) podziela stanowisko Rzecznika, iż stwierdzone w wyniku analizy skarg i przeprowadzonych badań uchybienia w stosowaniu przepisów proceduralnych muszą zostać w jak najbliższym czasie wyeliminowane przez organy stosujące prawo. Wystąpienie Rzecznika zostało przesłane prezesom sądów apelacyjnych z zaleceniem zaznajomienia z jego treścią wszystkich sędziów sądów orzekających w sprawach dotyczących ubezwłasnowolnień. Prezesi sądów apelacyjnych zostali zobowiązani do przeprowadzenia w I kwartale 2003 r. w podległych im okręgach sądowych lustracji toczących się spraw o ubezwłasnowolnienie oraz zakończonych w latach 2001-2002, w zakresie stosowania przepisów procesowych związanych z wszczęciem i przeprowadzeniem procedury sądowej zmierzającej do ubezwłasnowolnienia. Minister Sprawiedliwości podziela zapatrywanie Rzecznika co do konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych, które z jednej strony uwzględnią konieczność dostosowania zakresu ingerencji prawnej stosownie do rzeczywistych potrzeb osoby niepełnosprawnej, a z drugiej strony zapewnią maksimum ochrony prawnej dla tych

Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych z 1994 r., Deklaracja Madrycka z marca 2002 r.

⁴⁷³ Zgodnie z którymi będzie przeprowadzane: w odpowiednim zakresie (profesjonalne badanie psychologiczne i obserwacja kliniczna), przy wykorzystaniu wiarygodnych narzędzi badawczych, przez kompetentne osoby (z którymi badany miał czas się oswoić) oraz o ile to możliwe, w naturalnym środowisku osoby niepełnosprawnej.

osób. Wystąpienie Rzecznika zostało przesłane Przewodniczącemu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w celu uwzględnienia w pracach Komisji konieczności zmian przepisów regulujących procedurę ubezwłasnowolnienia.

Problem wykluczenia społecznego i marginalizacji znacznych grup społecznych (dużej części bezdomnych, dzieci ulicy, narkomanów, ubezwłasnowolnionych) – które nie mają dostępu do instytucji świadczących pomoc, w tym prawną i opiekę – wyraziście pokazuje, że instytucje te, z niewielkimi wyjątkami, nie funkcjonują w sposób otwarty, odbiurokratyzowany.

Dotarcie do nich wymaga inicjatywy „potrzebujących”, a niekiedy także spełnienia wymogów formalnych – w istocie RPO jest jedną z niewielu instytucji, która przyjmuje i bada skargi osób ubezwłasnowolnionych. Rzecznik bierze udział – jako partner instytucjonalny Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – w międzynarodowym, realizowanym w ramach Unii Europejskiej projekcie „Sprawiedliwość, prawa i uczestnictwo dla osób z niepełnosprawnością intelektualną”. Celem projektu⁴⁷⁴ jest zidentyfikowanie trudności w realizacji i zabezpieczeniu praw osób z dysfunkcjami intelektualnymi, w szczególności w związku z procedurami ograniczającymi ich uczestnictwo w obrocie prawnym i życiu społecznym, a także opracowanie danych na temat wykluczenia społecznego w państwach europejskich⁴⁷⁵ oraz określenie jego skali.

E. Realizacja prawa do nauki. Reprezentacja rodziców w procesie edukacyjnym

Obowiązujące standardy praw człowieka określają znacznie większy udział rodziców i dzieci w procesie edukacji i wychowania⁴⁷⁶, niż przewidziano w obowiązujących przepisach.

Uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów określających udział rodziców i uczniów w życiu szkoły w przepisach odpowiedniej rangi, tj. w ustawie o systemie oświaty, stanowi

⁴⁷⁴ Realizowanym od 12 grudnia 2002 w okresie kolejnych 9 miesięcy.

⁴⁷⁵ Członków *Inclusion Europe*, międzynarodowej organizacji pozarządowej, działającej na rzecz ochrony praw i interesów niepełnosprawnych i ich rodzin w całej Europie.

⁴⁷⁶ W świetle art. 2 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „ (...) Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi” (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

także o realizacji podstawowych wartości konstytucyjnych⁴⁷⁷. W rządowym projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty⁴⁷⁸ problem ten został całkowicie pominięty. W dniu 30 września 2002 r. Rzecznik zgłosił długą listę uwag i komentarzy do przepisów, które regulują prawa i uprawnienia uczniów Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁷⁹. Rzecznik występował już w tej sprawie do Pani Minister. Z odpowiedzi wynikało⁴⁸⁰, iż odpowiednie zmiany zostaną uwzględnione w kolejnej nowelizacji ustawy, lecz obecny projekt ich nie zawiera. Rzecznik podtrzymał stanowisko przedstawione podczas końcowych prac nad ubiegłoroczną nowelizacją ustawy o systemie oświaty przedstawione Marszałkom Sejmu i Senatu⁴⁸¹ w sprawie uporządkowania i doprecyzowania przepisów określających udział rodziców w życiu szkoły. Głos działaczy oświatowych ma niewielki wpływ na kształt polityki edukacyjnej, a regulacje dotyczące powoływania rad oświatowych i Krajowej Rady Oświatowej są martwe, choć działanie takich gremiów także ma konstytucyjne uzasadnienie. Na to wystąpienie Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi.

Wprowadzenie w trakcie trwania roku szkolnego, już po przeprowadzeniu sprawdzianu dla uczniów VI klasy szkoły podstawowej i na kilka dni przed egzaminem gimnazjalnym zmian warunków wydawania świadectw szkolnych z wyróżnieniem dla uczniów kończących szkoły podstawowe i gimnazja w roku szkolnym 2001/2002 przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁸² spowodowało wystąpienie Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów⁴⁸³. Uczniowie

⁴⁷⁷ Art. 48 ust. 2 i art. 70 ust.2 Konstytucji RP.

⁴⁷⁸ W tym czasie opublikowanym na stronie internetowej MENiS dla umożliwienia dyskusji społecznej.

⁴⁷⁹ RPO-380368-XI/01.

⁴⁸⁰ RPO-407666-XI/02 z dnia 19 czerwca 2002 r.; odpowiedź DKOS-054-179/02/DB z dnia 24 czerwca 2002 r.

⁴⁸¹ Informacja za 2001 r., str. 217-18.

⁴⁸² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 kwietnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wydawania oraz wzorów świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych, sposobu dokonywania ich sprostowań i wydawania duplikatów, a także zasad legalizacji dokumentów przeznaczonych do obrotu prawnego z zagranicą oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych czynności (Dz.U. Nr 48, poz.446).

⁴⁸³ RPO-410784-XI/02 z dnia 4 kwietnia 2002 r.

przystępując do sprawdzianu dla uczniów VI kl. szkoły podstawowej (10 kwietnia 2002 r.) oraz egzaminu gimnazjalnego (14 i 15 maja 2002 r.) nie mogli wiedzieć, jakie znaczenie poza tym, które wynikało z dotychczasowych przepisów, będzie miał dla nich wynik tego sprawdzianu bądź egzaminu. Wady jakie zawiera rozporządzenie z dnia 24.04.2002 r. w krytykowanym zakresie uzasadniają zwrócenie się w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże w stosunku do uczniów kończących szkoły podstawowe i gimnazja w roku szkolnym 2001/2002 byłoby to w istocie wyłącznie gest o charakterze symbolicznym, gdyż zakończenie tego roku szkolnego, a więc i rozdanie świadectw szkolnych nastąpiło w dniu 21 czerwca 2002 r. (w tym krótkim okresie, który pozostał do zakończenia roku szkolnego nie byłoby możliwe rozpoznanie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny). Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się więc do Premiera o rozważenie skorzystania z możliwości jakie daje art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie ministra. W Dzienniku Ustaw z 7 czerwca 2002 r.⁴⁸⁴ ukazało się odpowiednie rozporządzenie zmieniające, które weszło w życie z dniem ogłoszenia.

Do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi kierowane do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie weryfikacji podręczników do wychowania w rodzinie. Ocena merytorycznej zasadności wycofania, bądź wprowadzenia podręczników leży w kompetencjach właściwego ministra⁴⁸⁵, jednakże problem polega także na tym, aby obowiązujące przepisy prawa stwarzały gwarancje tego, iż ewentualne skreślenie podręcznika z wykazu nastąpi z zachowaniem procedur właściwych dla państwa prawa, a także przy zastosowaniu zobiektywizowanych kryteriów mających odpowiednie umocowanie w prawie. Istotne z punktu widzenia zainteresowanych obywateli naruszenia warunków wydawania aktów wykonawczych do ustaw wraz ze stanowiskiem, że przepisy rozporządzenia Ministra

⁴⁸⁴ Nr 70, poz. 648.

⁴⁸⁵ Zgodnie z orzeczeniem Trybunału w Strasburgu (*Kieldsen, Busk, Madsen, Pedersen v. Dania* A.23 1976) przygotowanie programu szkolnego należy do państwa, które jednak musi uważać, aby wiedza zawarta w programach przekazywana była obiektywnie i pluralistycznie. Granicą, której nie wolno przekroczyć jest indoktrynacja oznaczająca brak poszanowania przekonań religijnych i filozoficznych rodziców.

Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 kwietnia 2002 r.⁴⁸⁶, tych warunków nie spełniają, Rzecznik przedstawił Ministrowi 6 listopada 2002 r.⁴⁸⁷. W odpowiedzi (27 stycznia 2003 r.) stwierdzono, że krytyczna analiza treści upoważnienia nasuwa wątpliwości co do tego, czy jego postać jest wystarczająca, ale nie przesądza o jednoznacznie negatywnej ocenie. Sugestie dotyczące potrzeby właściwego zredagowania omawianego upoważnienia zostaną wykorzystane w toku rozpoczętych w Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży prac nad nowelizacją ustawy.

W ostatnim czasie zwiększyła się liczba kierowanych do Rzecznika skarg od uczniów i ich rodziców w sprawie odmowy udzielenia im pomocy materialnej w postaci stypendium bądź też innych świadczeń. W przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów⁴⁸⁸ brak jest jasnego określenia warunków przyznawania stypendiów socjalnych. Z przepisów rozporządzenia⁴⁸⁹ wynika jedynie, iż stypendium socjalne może być przyznane, w zależności od sytuacji materialnej ucznia, w pełnej lub częściowej wysokości; żaden przepis rozporządzenia nie określa natomiast bliżej, jaka sytuacja materialna ucznia uprawnia go do ubiegania się o to stypendium, pozostawiając tym samym duży margines dowolności organowi przyznającemu takie stypendium. Analiza obowiązującego aktualnie w tym zakresie stanu prawnego wskazała, że nie odpowiada on standardom przewidzianym przez Konstytucję RP, co skłoniło Rzecznika do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 91 ust. 2⁴⁹⁰ ustawy o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują problematyki kryteriów i

⁴⁸⁶ *W sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych (Dz.U. Nr 69, poz. 635).*

⁴⁸⁷ *RPO-421066-XI/02 z dnia 6 listopada 2002 r.*

⁴⁸⁸ *Z dnia 4 sierpnia 1993 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 350 ze zm.).*

⁴⁸⁹ *§ 2 ust. 1 w.wym. rozporządzenia.*

⁴⁹⁰ *Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o systemie oświaty uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość tej pomocy materialnej.*

warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Została ona w całości, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, przekazana do uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż materia ta w sposób bezpośredni dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw – zgodnie bowiem z art. 70 ust. 4 Konstytucji 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, zaś warunki udzielania pomocy określa ustawa.

9. Przestrzeganie praw obywateli w
sprawach mieszkaniowych

A. Prawa najemców
W 2002r. Rzecznik Praw Obywatelskich szczególnie dużo uwagi poświęcił problematyce dodatków mieszkaniowych, w różnych jej aspektach. Częściowo konieczność podjęcia działań w omawianym zakresie wynikała z faktu, iż wyrokiem z dnia 2 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika w zakresie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie praw lokatorów określającego mechanizm podwyższania czynszu najmu lokali mieszkalnych⁴⁹¹. W związku z utratą mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis, powstała pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnych chroniących najemców przed nadmiernymi podwyżkami czynszów najmu, nieuzasadnionymi kosztami utrzymania i eksploatacji wynajmowanych nieruchomości. Rzecznik skierował zatem wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów⁴⁹² wskazując na konieczność podjęcia działań legislacyjnych. Niezbędne jest powiązanie stawek czynszu najmu z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i remontów budynków mieszkalnych, tak jak to się dzieje w spółdzielniach mieszkaniowych. Dalej, konieczne jest zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych w postaci dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie wypłaty przez gminy dodatków mieszkaniowych. Ponadto Rzecznik po raz kolejny zwrócił uwagę, iż nie istnieje w Polsce żaden system finansowania budownictwa socjalnego, pomimo, że z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że władze publiczne mają obowiązek wspierania budownictwa socjalnego. Rzecznik wskazał, iż w jego ocenie aktualnie brak jest spójnego i kompletnego systemu ochrony praw lokatorów, zaś podejmowane doraźnie interwencje legislacyjne nie zawsze podążają w kierunku wynikającym z

⁴⁹¹ *Informacja za rok 2001, str. 228-229.*

⁴⁹² *Pismo z dnia 7 listopada 2002 r. RPO-422919-V/02.*

poszczególnych dyrektyw konstytucyjnych. W odpowiedzi na to wystąpienie⁴⁹³ Prezes Rady Ministrów podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że w pierwszej połowie 2003 r. zostanie opracowana koncepcja polityki czynszowej oparta z jednej strony o zasadę respektowania praw rynku, a z drugiej o potrzebę ochrony lokatorów. Ponadto Prezes Rady Ministrów poinformował Rzecznika, iż Rząd przygotował projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Ustawa ta określa cele i zasady przyznawania preferencyjnych kredytów na budowę, kupno i remont mieszkania⁴⁹⁴. Premier poinformował również Rzecznika, iż wystąpił do Marszałka Sejmu o wstrzymanie prac nad projektem nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w którym planowano zmiany niekorzystne dla obywateli zainteresowanych otrzymywaniem dodatku. Wskazał również, iż Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z inicjatywy Premiera podjął prace nad przygotowaniem propozycji działań zmierzających do rozwoju budownictwa komunalnego i socjalnego, których efektem powinny być odpowiednie projekty rozwiązań ustawowych. Analiza stanu prawnego w zakresie dodatków mieszkaniowych powstałego po wejściu w życie wskazanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego skłoniła ponadto Rzecznika do skierowania wystąpienia do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴⁹⁵. Rzecznik wskazał, że przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁴⁹⁶ nie gwarantują pokrycia zwiększonych wydatków z tytułu czynszu najmu, będących konsekwencją wyeliminowania z obrotu prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego ograniczeń w podwyższaniu czynszów najmu. Prowadzi to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej osób otrzymujących dodatki, gdyż niezależnie od wysokości faktycznie ponoszonych wydatków na cele mieszkaniowe osoby zajmujące lokale w budynkach prywatnych, jak też osoby zajmujące porównywalne lokale mieszkalne w budynkach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą liczyć na jednakowe dodatki mieszkaniowe. Stąd w ocenie Rzecznika wskazana regulacja ustawowa może być uznana za niezgodną z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa w tej sprawie.

⁴⁹³ *Pismo z dnia 18 grudnia 2002. SSJ-231-2(2)/02.*

⁴⁹⁴ *Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1922).*

⁴⁹⁵ *Pismo z dnia 11 grudnia 2002 r. RPO-425251-V/02.*

⁴⁹⁶ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. Dz.U. Nr 71, poz. 734.*

W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴⁹⁷ Rzecznik przedstawił swoje wątpliwości dotyczące wyłączenia z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego przez przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁴⁹⁸ niektórych elementów wydatków, które mieszczą się w ustawowej definicji wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. W ocenie Rzecznika takie wyłączenie nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o dodatkach mieszkaniowych. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa⁴⁹⁹ podzielił stanowisko Rzecznika i zobowiązał się, że Urząd podejmie działania w celu dokonania odpowiednich zmian w rozporządzeniu w sprawie dodatków mieszkaniowych. Ponieważ zapowiedź nie została zrealizowana, Rzecznik skierował w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów wskazanego rozporządzenia z przepisami ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz Konstytucją. Wniosek ten oczekuje obecnie na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W 2002 r. kontynuowane były podjęte w latach wcześniejszych sprawy dotyczące eksmisji z lokali mieszkalnych. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył skierowany w grudniu 2001 r. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁰⁰, w którym Rzecznik postawił zarzut, iż przepis przejściowy ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w tej ustawie (m.in. kobiet w ciąży, bezrobotnych, niepełnosprawnych), jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie to nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał podzielił argumentację Rzecznika i stwierdził niezgodność zaskarżonej regulacji z powołanymi przepisami Konstytucji⁵⁰¹.

W 2002 r. Rzecznik nadal nie otrzymał stanowiska Ministra Sprawiedliwości w związku z kierowanymi do niego wystąpieniami dotyczącymi konieczności zmiany obowiązującej obecnie w procedurze cywilnej zasady powiązania dopuszczalności kasacji w sprawach

⁴⁹⁷ Pismo z dnia 4 marca 2002 r. RPO-401125-V/02.

⁴⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 156, poz. 1817).

⁴⁹⁹ Pismo z dnia 25 marca 2002 r. PO/021/32/2002.

⁵⁰⁰ Pismo z dnia 11 grudnia 2001 r. RPO-393863-V/01, informacja za rok 2001, str. 223.

⁵⁰¹ Wyrok z dnia 2 października 2002 r., sygn. K.48/01.

mieszkaniowych (w szczególności w sprawach eksmisyjnych) z wartością przedmiotu zaskarżenia⁵⁰².

Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał również analizy przepisów prawnych dotyczących wstąpienia w stosunek najmu mieszkania po śmierci najemcy. W ustawie o ochronie praw lokatorów został znacznie zawężony krąg osób bliskich najemcy, uprawnionych do skorzystania z tej instytucji prawnej. Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie sygnalizował dostrzeżony problem Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W pierwszym wystąpieniu⁵⁰³. Rzecznik zwrócił uwagę, iż zawarte w art. 691 Kc, który zastąpił dotychczasowe regulacje dotyczące wstąpienia w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy, określenie kręgu osób bliskich najemcy jest nieprecyzyjne. Pozwala to na przyjęcie interpretacji bardziej lub mniej korzystnej dla osób bliskich najemcy. W odpowiedzi na to wystąpienie⁵⁰⁴ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa stwierdził, że ustalenie przez ustawodawcę aktualnego brzmienia art. 691 Kc podyktowane było intencją rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy, a zatem przepis ten powinien być interpretowany w sposób korzystniejszy dla osób bliskich. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa zobowiązał się jednocześnie podjąć kroki w celu doprecyzowania treści tego przepisu w toku prac nad projektem nowej ustawy o ochronie praw lokatorów. Niestety, do uchwalenia wskazanej ustawy nie doszło, natomiast Sąd Najwyższy podjął uchwałę⁵⁰⁵, w której wykluczył możliwość owej korzystniejszej dla osób bliskich wykładni przepisu. Stąd też Rzecznika Praw Obywatelskich po raz kolejny zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa⁵⁰⁶ wskazując, iż w istocie doszło do drastycznego ograniczenia przez art. 691 Kc kręgu osób bliskich uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu. Ten stan rzeczy oceniać należy negatywnie nie tylko z punktu widzenia długoletniej polskiej tradycji prawnej tej instytucji. Sytuacja, w której na skutek obowiązującego unormowania członkowie najbliższej rodziny zmarłego najemcy pozostają po jego śmierci bez prawa do mieszkania jest ponadto nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, wyrażoną w art. 18 i 71 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵⁰² *Informacja za 2001 rok, str. 223.*

⁵⁰³ *Pismo z dnia 5 marca 2002 r. RPO-398820-V/02.*

⁵⁰⁴ *Pismo z dnia 18 marca 2002 r. PO/021/42/2002.*

⁵⁰⁵ *Uchwała z dnia 21 maja 2002 r. sygn. III CZP 26/02.*

⁵⁰⁶ *Pismo z dnia 9 sierpnia 2002 r. RPO-416270-V/02.*

Powstaje też wątpliwość, czy art. 691 Kc nie godzi w zasadę ochrony praw majątkowych, określoną w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵⁰⁷ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa nie podzielił poglądu Rzecznika, iż wskazany przepis ogranicza krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu i stwierdził, że powołana uchwała Sądu Najwyższego ma znaczenie wyłącznie w konkretnej sprawie, na użytek której została podjęta. Problem nadal pozostaje więc przedmiotem zainteresowania Rzecznika, który ze szczególną uwagą śledził będzie przede wszystkim dalsze kształtowanie się praktyki orzeczniczej w sądach w omówionym zakresie.

W dalszym ciągu w 2002 r. przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostawała problematyka waloryzacji zwracanych obecnie kaucji mieszkaniowych⁵⁰⁸, wpłaconych przez najemców przed wielu laty. Ze skarg do Rzecznika wynikało bowiem, że wynajmujący, przede wszystkim organy gminy, do których kierowane są żądania zwrotu wpłaconych przed laty kaucji mieszkaniowych, prezentują pogląd, iż treść przepisów ustawy o ochronie praw mieszkaniowych wyklucza możliwość żądania waloryzacji kaucji mieszkaniowych. Rzecznik skierował zatem wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵⁰⁹ wskazując, że opisana sytuacja świadczy o tym, iż konieczna jest zmiana redakcji przepisu określającego kwestie związane ze zwrotem wpłaconych przed dniem 12 listopada 1994 r. kaucji mieszkaniowych, w taki sposób, aby możliwość żądania waloryzacji zwracanych kaucji jednoznacznie wynikała z jego treści. Skoro bowiem przepis art. 36 ustawy o ochronie praw lokatorów stwarza możliwość tak odmiennej interpretacji, to znaczy, że jest on sformułowany wadliwie. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵¹⁰ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa poinformowało o precyzyjnym dopuszczeniu sądowej waloryzacji kaucji mieszkaniowych w przepisach przejściowych do ustawy, która zastąpi ustawę o ochronie praw lokatorów. Pomimo braku zapowiadanych regulacji prawnych w tym zakresie, Rzecznik odstąpił od dalszego prowadzenia sprawy, gdyż wątpliwości dotyczące dopuszczalności sądowej waloryzacji zwracanych kaucji rozstrzygnęła ostatecznie

⁵⁰⁷ Pismo z dnia 31 października 2002 r. IM-2/053/K-194/02/KŁ.

⁵⁰⁸ Informacja za rok 2000, str. 135.

⁵⁰⁹ Pismo z dnia 10 kwietnia 2002 r. RPO-288067-V/01.

⁵¹⁰ Pismo z dnia 20 maja 2002 r. PR/021/70/02 oraz z dnia 8 czerwca 2002 r. PR/021/70/2002.

uchwała Sądu Najwyższego⁵¹¹. Obecnie można zatem uznać, że prowadzona przez wiele lat przez Rzecznika sprawa waloryzacji kaucji została definitywnie zakończona.

B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich⁵¹² dotyczący ograniczeń w zakresie możliwości podwyższania czynszu najmu lokali i mieszkalnych i dzieląc argumentację Rzecznika stwierdził, że zaskarżony przepis narusza powołane we wniosku normy Konstytucji⁵¹³. Sprawa ta wzbudzała wiele emocji społecznych i kontrowersji, z uwagi na kolizję interesów właścicieli domów i najemców. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁵¹⁴ Rzecznik wskazał, iż powołany wyrok Trybunału zdyskredytował przyjętą przez ustawodawcę koncepcję ochrony lokatorów za pomocą utrzymywania stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych na poziomie niższym od kosztów utrzymania i bieżącej eksploatacji budynku. Nie oznacza to jednak, że nie istnieje obecnie potrzeba regulacji tej materii w przepisach prawa. Regulacja taka musi jednak zapewniać powiązanie stawek czynszu z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i remontów budynków, tak jak to się dzieje w spółdzielniach mieszkaniowych. W odpowiedzi⁵¹⁵ Prezes Rady Ministrów poinformował Rzecznika, iż podziela jego pogląd w omawianym zakresie, i rząd przygotowuje koncepcję polityki czynszowej, respektującą prawa właścicieli nieruchomości. Sprawa ta nadal będzie przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

Wobec licznych skarg wpływających od spółdzielni mieszkaniowych Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵¹⁶, w którym wskazał, że w obowiązującym stanie prawnym⁵¹⁷ spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą, w przeciwieństwie do innych wynajmujących żądać odszkodowania uzupełniającego

⁵¹¹ Uchwała z dnia 26 września 2002 r. sygn. III CZP 58/02.

⁵¹² Informacja za 2001 rok, str. 228-229.

⁵¹³ Wyrok z dnia 2 października 2002 r., sygn. K.48/01.

⁵¹⁴ Pismo z dnia 7 listopada 2002 r. RPO-422919-V/02.

⁵¹⁵ Pismo z dnia 18 grudnia 2002 r. SSJ-231-2(2)/02.

⁵¹⁶ Pismo z dnia 18 listopada 2002 r. RPO-414358-V/01.

⁵¹⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

(przewyższającego odszkodowanie płacone przez dłużnika) w razie niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie zobowiązanej do opuszczenia mieszkania spółdzielni. Gminy nie są zainteresowane sprawnym dostarczaniem lokali socjalnych dla osób, które opróżnić mają lokale spółdzielcze. W takich wypadkach gminie nie grozi bowiem niebezpieczeństwo obciążenia jej odszkodowaniem na rzecz będącej wierzycielem spółdzielni mieszkaniowej. W praktyce spółdzielnie mieszkaniowe nie mają więc żadnego wpływu na termin dostarczenia przez gminę lokali socjalnych swoim dłużnikom. Taka sytuacja może spowodować, że egzekwowanie tych wyroków eksmisyjnych, w których orzeczono o uprawnieniu do lokalu socjalnego będzie w istocie iluzoryczne. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵¹⁸ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa w zasadzie nie ustosunkował się do uwag Rzecznika, dlatego też przedstawiona problematyka będzie kontynuowana.

W 2002 r. Rzecznik nadal nie uzyskał stanowiska Ministra Sprawiedliwości w sprawie właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały w przeszłości zasiedlone przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, a którzy obecnie, z braku stosownych regulacji, nie mogą odzyskać prawa dysponowania tymi lokalami⁵¹⁹.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

W 2002 r. nadal wpływało do Rzecznika Praw Obywatelskich wiele skarg od członków spółdzielni mieszkaniowych, dotyczących nowych uregulowań zawartych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych⁵²⁰. Wiele z podnoszonych w tych skargach zarzutów Rzecznik uznał za uzasadnione. W styczniu 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵²¹, w którym negatywnie ocenił brak w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów przejściowych, które umożliwiałyby, czasowo, przekształcanie spółdzielczych lokatorskich praw do lokali na prawa własnościowe. Taka potrzeba istnieje z uwagi na brak możliwości uzyskania przez członków spółdzielni prawa odrębnej własności do lokalu w krótkim terminie po wejściu w życie ustawy. Ponadto, szereg osób zawarło umowy, w których spółdzielnie mieszkaniowe

⁵¹⁸ Pismo z dnia 7 stycznia 2003 r. PR/021/128/02.

⁵¹⁹ Informacja za rok 2001 str. 230.

⁵²⁰ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 27 ze zm.).

⁵²¹ Pismo z dnia 22 stycznia 2002 r. RPO-395808-V/01.

zobowiązywały się do ustanowienia na ich rzecz, po zakończeniu procesu inwestycyjnego i sfinansowaniu przez te osoby kosztów budowy lokalu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (prawo do lokalu użytkowego lub garażu). Po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkowie ci, którzy ponieśli (lub ponoszą) pełne koszty budowy lokalu nie mogą uzyskać do niego przyrzeczonego tytułu prawnego w postaci ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego (prawo do lokalu użytkowego lub garażu). W wystąpieniu tym Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował również problem, powstały w związku z utratą w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁵²² mocy obowiązującej przepisu pozwalającego na przekształcenie lokatorskiego spółdzielczego prawa w odrębną własność na zasadach preferencyjnych (za „3% wartości rynkowej prawa własności do lokalu”). W ocenie Rzecznika wolą ustawodawcy było zróżnicowanie zasad, na jakich członkowie, którzy w przeszłości otrzymali spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali w wyniku przydziału oraz członkowie, którzy na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawarli umowy o ustanowienie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu, mogą obecnie żądać przekształcenia swego prawa w odrębną własność lokalu. W odpowiedzi na to wystąpienie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa⁵²³ poinformował, że w projekcie zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano przywrócenie możliwości ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Projekt nie przewiduje natomiast różnic przy przekształcaniu lokatorskich praw w odrębną własność na rzecz członków spółdzielni. Zapowiadana przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa nowelizacja została uchwalona⁵²⁴ i istotnie przywróciła możliwość ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Ponadto zmienione zostały dotychczasowe zasady finansowe przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, jednakże nie w postulowanym przez Rzecznika kierunku. Problem ten będzie przedmiotem dalszych analiz Rzecznika w bieżącym roku. Rzecznik skierował do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wystąpienie⁵²⁵, w którym wskazał, iż w obowiązującym stanie prawnym spółdzielnie mieszkaniowe

⁵²² Wyrok z dnia 29 maja 2001 r. sygn. K.5/2001.

⁵²³ Pismo z dnia 1 marca 2002 r. GM-2/053/K-39/2002.

⁵²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2058).

⁵²⁵ Pismo z dnia 8 marca 2002 r. RPO-378761-V/01.

zaspokajające szczególne cele określonych grup osób (niepełnosprawnych, starszych) nie mogą na mocy zapisu statutowego zwolnić się z obowiązku przeniesienia na żądanie członka odrębnej własności zajmowanego lokalu. To zaś może doprowadzić do sytuacji, gdy mieszkania budowane z pomocą finansową państwa i instytucji charytatywnych w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb słabszych grup społecznych, utracą swój szczególny charakter i staną się przedmiotem obrotu. Konieczne jest zatem wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zapisu pozwalającego spółdzielniom mieszkaniowym wyłączyć możliwość przeniesienia odrębnej własności lokalu w domach o specjalnym przeznaczeniu, na żądanie członka, któremu służy lokatorskie prawo do lokalu. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa podzielił stanowisko Rzecznika w tej sprawie⁵²⁶. W efekcie, dokonana pod koniec 2002 r. nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadziła do jej tekstu zapis, o jaki chodziło Rzecznikowi.

D. Prawa mieszkaniowe żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych

W dalszym ciągu wiele spraw mieszkaniowych podejmowanych przez Rzecznika dotyczy żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych, co jest głównie wynikiem niskiej jakości przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie.

W sprawie, która była przedmiotem interwencji Rzecznika w 2001 r.⁵²⁷, wobec niezrealizowania obietnic Ministra Obrony Narodowej dotyczących zmiany kwestionowanych przez Rzecznika przepisów dotyczących wstrzymania wypłaty równoważników mieszkaniowych przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych⁵²⁸ skierowany został wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁵²⁹ Rzecznik uznał bowiem, że w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵³⁰ brak jest umocowania do uregulowania problematyki wstrzymania wypłaty równoważnika w drodze rozporządzenia. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał

⁵²⁶ Pismo z dnia 3 kwietnia 2002 r. PR/021/45/02.

⁵²⁷ Informacja za rok 2001 str. 238.

⁵²⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 37, poz. 165 ze zm.).

⁵²⁹ Pismo z dnia 17 kwietnia 2002 r. RPO-387026-V/02.

⁵³⁰ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368).

Konstytucyjny⁵³¹. Tym samym wnioskiem Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego również sam przepis ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, który zawiera upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej, do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. W ocenie Rzecznika ustawa nie zawiera bowiem żadnych wskazówek, w jaki sposób materia ta powinna zostać uregulowana w rozporządzeniu. Upoważnienie ma więc charakter blankietowy i pozostaje w kolizji przepisami Konstytucji RP, wyznaczającymi standardy formułowania upoważnień ustawowych.

W 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie kolejności przydziału kwater żołnierzom zawodowym⁵³². Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, regulujące tę sprawę, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych⁵³³. Tym samym wnioskiem Rzecznik wnosił również o stwierdzenie niezgodności przepisu rozporządzenia, który pozwalał organom WAM na przekwaterowanie byłego najemcy po wypowiedzeniu umowy najmu bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku nakazującego opróżnienie lokalu⁵³⁴. Przepis ten w swej treści odpowiadał zakwestionowanemu już wcześniej przepisowi ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych⁵³⁵. Po skierowaniu przez Rzecznika wspomnianego wyżej wniosku do Trybunału rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej zostało zmienione, a zatem w tym zakresie Rzecznik cofnął wniosek.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Obrony Narodowej⁵³⁶ Rzecznik zasygnalizował problem niewydania przez tego Ministra rozporządzenia regulującego m.in. zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Do wydania takiego aktu Minister Obrony Narodowej został

⁵³¹ *Sygn. U 6/02.*

⁵³² *Informacja za 2001 r., str. 239.*

⁵³³ *Wyrok z dnia 14 października 2002 r., sygn. U. 4/01.*

⁵³⁴ *Informacja za rok 2001, str. 235.*

⁵³⁵ *Wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98.*

⁵³⁶ *Pismo z dnia 6 marca 2002 r. RPO-389127-V/02.*

upoważniony w kolejnej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵³⁷, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Opieszałość Ministra jest nie tylko naruszeniem zasad prawidłowej legislacji, ale powoduje, że osoby zalegające z zapłatą należności za zajmowaną kwaterę stałą lub lokal mieszkalny nie mają żadnej możliwości uzyskania umorzenia, odroczenia zapłaty albo rozłożenia na raty spłaty długu. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra o informację na temat stanu zaawansowania prac nad wskazanym rozporządzeniem. Minister Obrony Narodowej poinformował Rzecznika⁵³⁸, że rozporządzenie, umożliwiające umarzanie należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej ukaże się jeszcze w pierwszym półroczu 2002 r. Niestety, pomimo ponownego pisma Rzecznika w tej sprawie⁵³⁹, omawiane rozporządzenie dotychczas nie zostało wydane. Rzecznik nadal będzie interesował się tą sprawą.

Rzecznik skierował także wystąpienie do Ministra Finansów⁵⁴⁰, wskazując, iż po wejściu w życie ustawy o Biurze Ochrony Rządu⁵⁴¹ funkcjonariusze BOR, którzy w poprzednim stanie prawnym nabyli, na mocy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prawo do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, nie mogą skorzystać ze zwolnienia wypłacanego ekwiwalentu z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje bowiem stosowne zwolnienie tylko dla żołnierzy zawodowych. Tymczasem po wejściu w życie ustawy o BOR nabyte wcześniej uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy tej formacji, nie są już traktowane jako uprawnienia mieszkaniowe żołnierzy zawodowych. W ocenie Rzecznika opisany stan rzeczy, wynikający z nieuwzględnienia w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zmian, spowodowanych wejściem w życie ustawy o BOR, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Minister Finansów podzielił argumentację Rzecznika w tej sprawie⁵⁴² i w konsekwencji w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych znalazł się stosowny

⁵³⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

⁵³⁸ Pismo z dnia 15 kwietnia 2002 r. 303/27/2002/DP/MM.

⁵³⁹ Pismo z dnia 9 września 2002 r. RPO-389127-V/02.

⁵⁴⁰ Pismo z dnia 15 maja 2002 r. RPO-406131-V/02.

⁵⁴¹ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. Dz.U. Nr 27, poz. 298 ze zm.

⁵⁴² Pismo z dnia 6 czerwca 2002 r. PB-5/IMD-033-240-5675/02.

zapis zwalniający kwotę ekwiwalentu wypłacanego funkcjonariuszom BOR z podatku dochodowego⁵⁴³.

Rzecznik zajął się również sprawą wprowadzenia rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁴⁴ dodatkowych, nieznanych ustawie okoliczności (dot. kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby), od których istnienia uzależnia się przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁴⁵ Rzecznik wskazał, iż w jego ocenie omawiane regulacje zostały zawarte w rozporządzeniu z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie o Policji⁵⁴⁶. W odpowiedzi⁵⁴⁷ Minister stwierdził, że sformułowanie zakwestionowanego przez Rzecznika przepisu może budzić wątpliwości interpretacyjne, rozważana jest więc zmiana redakcji tego przepisu. Rzecznik oczekuje zatem na realizację zapowiedzi Ministra.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był także problem zasad obliczania czynszu najmu za lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁴⁸ Rzecznik zwrócił uwagę, że kwestie dotyczące zasad i sposobu obliczania czynszu za wskazane lokale nie są obecnie w ogóle uregulowane w przepisach prawa. Ponadto w ocenie Rzecznika samo upoważnienie ustawowe do uregulowania tej problematyki nie odpowiada warunkom legalności upoważnienia do wydania aktów wykonawczych określonych w Konstytucji. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵⁴⁹ Minister zapewnił, iż trwają prace legislacyjne nad zmianą stanu prawnego w omawianym zakresie i w toku tych prac

⁵⁴³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 141, poz. 1182).

⁵⁴⁴ Rozporządzenie MSWiA z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz.U. Nr 131, poz. 1469).

⁵⁴⁵ Pismo z dnia 3 czerwca 2002 r. RPO-410665-V/02.

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58 ze zm.).

⁵⁴⁷ Pismo z dnia 24 czerwca 2002 r. SMP-3308/2002/EN.

⁵⁴⁸ Pismo z dnia 10 czerwca 2002 r. RPO-403870-V/02.

⁵⁴⁹ Pismo z dnia 28 czerwca 2002 r. SMP-3465/2002/EN.

uwzględnione zostaną również uwagi przekazane przez Rzecznika. Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra.

Rzecznik dokonał również analizy stanu prawnego w zakresie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁵⁵⁰ zwrócił uwagę, iż pomimo obowiązywania od dnia 8 listopada 2002 r. nowego upoważnienia w ustawie o Służbie Więziennej⁵⁵¹ nie został wydany akt wykonawczy szczegółowo regulujący problematykę pomocy finansowej dla funkcjonariuszy. Ponadto, w ocenie Rzecznika samo upoważnienie do wydania takiego aktu wykonawczego ma charakter blankietowy, w związku z czym jest niezgodne z Konstytucją. Obecnie Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

E. Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne

W 2002 r. Rzecznik nadal zajmował się problematyką premii gwarancyjnych⁵⁵². W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury⁵⁵³ Rzecznik zwrócił uwagę, że w odczuciu społecznym przepisy, które zastąpiły wydane na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia ustawowego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu wypłaconych premii są niesprawiedliwe, gdyż nie umożliwiają osobom, które we wcześniejszym stanie prawnym nabyły lokale mieszkalne, do których przysługiwał im inny tytuł prawny (np. prawo najmu) uzyskania premii gwarancyjnej z tego tytułu. Ponadto zdaniem Rzecznika wątpliwości budzi zawarte w ustawie o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych⁵⁵⁴ kryterium rozstrzygające, które przepisy – rozporządzenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia, czy znowelizowanej ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... stosować należy do oceny wniosków o wypłatę premii gwarancyjnej. Kryterium tym jest data złożenia wniosku, podczas, gdy przepisy łączą możliwość uzyskania premii z zajściem określonego zdarzenia, a nie datą

⁵⁵⁰ *Pismo z dnia 16 grudnia 2002 r. RPO-407385-V/02.*

⁵⁵¹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. Nr 612, poz. 283 ze zm.).*

⁵⁵² *Informacja za rok 2001, str. 244.*

⁵⁵³ *Pismo z dnia 8 października 2002 r. RPO-417755-V/02.*

⁵⁵⁴ *Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 1090).*

złożenia wniosku. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵⁵⁵ Minister Infrastruktury nie podzielił stanowiska Rzecznika w przedstawionej sprawie. Przedstawił własną, niekorzystną dla obywateli, interpretację wskazanego przepisu przejściowego, która w ocenie Rzecznika pozostaje w oczywistej sprzeczności z jego brzmieniem. Problem sprowadza się zatem w istocie do właściwej wykładni przepisu prawa. Rzecznik śledził więc będzie kształtowanie się orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

F.

Sprawy dostaw energii i

wody

W roku 2002 Rzecznik kontynuował działania w sprawie stosowania w mieszkaniach dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej nagrzewnikowych podzielników tych kosztów⁵⁵⁶. Rzecznik zwracał się w tej sprawie po raz kolejny do Ministra Gospodarki⁵⁵⁷, a wobec jego stanowiska⁵⁵⁸, że problematyka ta powinna być uregulowana w przepisach dotyczących gospodarki mieszkaniowej – do Ministra Infrastruktury⁵⁵⁹. Minister Infrastruktury podzielił pogląd Rzecznika, że sprawa wymaga pilnego uregulowania. Jednakże uznał się za organ niewłaściwy do podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej. W jego ocenie sprawa należy do właściwości Ministra Gospodarki⁵⁶⁰. Wobec tego swoistego „sporu kompetencyjnego” Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów⁵⁶¹ o jego rozstrzygnięcie i zlecenie właściwemu Ministrowi podjęcia działań w celu opracowania przepisów regulujących problematykę rozliczania kosztów zużycia energii cieplnej przy pomocy podzielników. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Premiera. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁵⁶² Rzecznik wskazał, iż w jego ocenie przepis rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków przyłączania podmiotów do sieci

⁵⁵⁵ Pismo z dnia 12 listopada 2002 r. UMiRM/PR/021/115/02.

⁵⁵⁶ Informacja za rok 2001, str. 246-247.

⁵⁵⁷ Pismo z dnia 23 stycznia 2002 r. RPO-360555-V/01.

⁵⁵⁸ Pismo z dnia 18 lutego 2002 r. DE-6/KS/266/104/415w/2002.

⁵⁵⁹ Pismo z dnia 3 czerwca 2002 r. RPO-360555-V/01.

⁵⁶⁰ Pismo z dnia 19 września 2002 r. BM-73/395/02.

⁵⁶¹ Pismo z dnia 24 października 2002 r. RPO-360555-V/01.

⁵⁶² Pismo z dnia 23 września 2002 r. RPO-411095-V/02.

ciepłowniczych...⁵⁶³ stanowiący podstawę żądania przez przedsiębiorstwa ciepłownicze stosownej opłaty za dodatkowe zlecenie dotyczące przerwania lub rozpoczęcia dostarczania ciepła przekracza zakres upoważnienia zawartego w Prawie energetycznym⁵⁶⁴ Tymczasem przepis ten ma znaczący skutek w praktyce, ponieważ stanowi przyczynę wstrzymywania się przez zarządców budynków mieszkalnych ze składaniem wniosków do przedsiębiorstw ciepłowniczych o uruchomienie dostarczania ciepła do budynków w sezonie jesiennym, pomimo bardzo niskich temperatur na zewnątrz. Minister Gospodarki stanowiska Rzecznika w tej sprawie nie podzielił⁵⁶⁵ uznając, że zawarty w upoważnieniu katalog elementów, które powinno zawierać rozporządzenie jest katalogiem otwartym, co oznacza, że Minister Gospodarki może w rozporządzeniu zamieścić inne jeszcze elementy ponad te wymienione w ustawie Prawo energetyczne. Rzecznik rozważa zatem podjęcie dalszych działań w sprawie. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁵⁶⁶ Rzecznik przedstawił sprawę obciążania odbiorców opłatami za nielegalny pobór energii wynikający z faktu uszkodzenia plomb w układzie pomiarowo-rozliczeniowym, podczas gdy w rzeczywistości układy takie są – zgodnie z obowiązującym prawem- montowane na zewnątrz budynku, co uniemożliwia odbiorcy zabezpieczenie takiego urządzenia przed dostępem i ingerencją osób trzecich. Minister Gospodarki, w udzielonej odpowiedzi⁵⁶⁷ poinformował Rzecznika, że przekazane uwagi będą rozpatrzone i ewentualnie uwzględnione w przygotowywanych obecnie projektach nowelizowanych aktów wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne. Rzecznik podjął ponadto sprawę braku regulacji prawnych dotyczących zasad rozliczeń z tytułu dostawy wody pomiędzy zarządcą (właścicielem) budynku a lokatorami poszczególnych lokali w tym budynku. Problem ten Rzecznik przedstawił w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁵⁶⁸ i obecnie oczekuje na stanowisko Premiera w sprawie.

⁵⁶³ *Rozporządzenie z dnia 11 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 845).*

⁵⁶⁴ *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.).*

⁵⁶⁵ *Pismo z dnia 10 października 2002 r. DE-3-076/308/2002 JM/3323/3660w.*

⁵⁶⁶ *Pismo z dnia 5 lipca 2002 r. RPO-402428-V/02.*

⁵⁶⁷ *Pismo z dnia 7 sierpnia 2002 r. DE-6-076-AK/2271/2044/02.*

⁵⁶⁸ *Pismo z dnia 24 października 2002 r. RPO-360555-V/01.*

G. administracyjne

Postępowanie

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁶⁹ Rzecznik zakwestionował charakter środka zaskarżenia określonego w art. 138 § 3 Kodeksu postępowanie administracyjnego. Z przepisu tego wynika, iż w sprawach dotyczących decyzji wydanych na podstawie uznania administracyjnego organów jednostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy nie może merytorycznie zbadać sprawy, a jest jedynie uprawniony do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W ocenie Rzecznika w wypadku określonym w art. 138 § 3 Kpa odwołanie nie spełnia przesłanek skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach. Budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 78 Konstytucji, gwarantującym każdemu prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przedstawione wątpliwości odnoszą się także do art. 233 § 3 Ordynacji podatkowej, ponieważ przepis ten zawiera analogiczne rozwiązanie jak art. 138 § 3 Kpa. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵⁷⁰ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zgodził się z poglądami Rzecznika w tej sprawie. Jednakże dostrzeżony przez Rzecznika problem rozwiązała nowelizacja przepisów Kpa i Ordynacji podatkowej dokonana w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁷¹. Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy art. 138 § 3 Kpa i art. 233 § 3 Ordynacji podatkowej zostały skreślone i utracą moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r.

Rzecznik dostrzegł także, na gruncie procedury administracyjnej, problem wynikający z niedostosowania przepisów o odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie do wymogów Konstytucji. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁷² Rzecznik wskazał, iż ograniczenie odpowiedzialności organu władzy publicznej za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 Kpa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji wyłącznie do

⁵⁶⁹ *Pismo z dnia 22 stycznia 2002 r. RPO-398073-V/02.*

⁵⁷⁰ *Pismo z dnia 28 lutego 2002 r. SMP-417/02/JS.*

⁵⁷¹ *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).*

⁵⁷² *Pismo z dnia 18 stycznia 2002 r. RPO-397760-V/02.*

strat materialnych, z pominięciem spodziewanych korzyści oraz uszczerbku o charakterze niemajątkowym jest niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie rozmiarów roszczenia odszkodowawczego obywatela. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁵⁷³ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że kwestia zgodności art. 160 § 1 Kpa. z Konstytucją wymaga jednoznacznego zajęcia stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik skierował zatem stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie⁵⁷⁴. Obecnie oczekuje on na rozpatrzenie przez Trybunał.

Rzecznik dokonał ponadto analizy sposobu liczenia terminów według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej i stwierdził, że w tych aktach prawnych przyjęto odmienne rozwiązania na wypadek, gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Przy czym rozwiązanie przewidziane w Kpa jest niekorzystne dla strony. Tę sytuację stara się niejako „naprawiać” orzecznictwo sądowe⁵⁷⁵. W ocenie Rzecznika zasada pewności prawa wymaga, aby dostosowanie przepisów Kpa. w omawianym zakresie do standardów zawartych w Ordynacji podatkowej nastąpiło poprzez nowelizację Kpa. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁷⁶, który uznał, że problem nie wymaga interwencji ustawodawcy, skoro ugruntowane orzecznictwo sądowe jest korzystne dla obywateli. Rzecznik uznając słuszność tego rozumowania, odstąpił od dalszych działań w sprawie.

10. Obrót nieruchomościami i ochrona własności.

W piśmie z dnia 10 kwietnia 2002 r.⁵⁷⁷ Rzecznik zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Infrastruktury o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany przepisów ustawy o autostradach płatnych, tak by stworzyć lepszą ochronę prawa własności nieruchomości objętych lokalizacją autostrady. Sytuacja właścicieli takich nieruchomości jest bardzo podobna do właścicieli nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele publiczne. Jednakże ci ostatni mają roszczenie

⁵⁷³ Pismo z dnia 7 marca 2002 r. SMP343/02/JS/RC.

⁵⁷⁴ Pismo z dnia 23 kwietnia 2002 r. RPO-397760-V/02.

⁵⁷⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. III RN 195/99.

⁵⁷⁶ Pismo z dnia 27 lutego 2002 r. RPO-402060-V/02.

⁵⁷⁷ RPO-400625-IV/02.

o odszkodowanie, wykup nieruchomości bądź jej zamianę, jeżeli korzystanie z niej w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Takich uprawnień nie mają natomiast ci, przez których nieruchomości w przyszłości ma przebiegać autostrada. Do czasu rozpoczęcia inwestycji (co może trwać bardzo długo) mogą jedynie administrować nieruchomością i ponosić za nią ciężary publiczne (np. podatki). Minister Infrastruktury w dniu 16 maja 2002 r. odpowiedział, że uwagi Rzecznika zostaną wykorzystane przy planowanych pracach legislacyjnych nad zmianą ustawy o autostradach płatnych. Rozważa się m. in. wprowadzenie rozwiązań podobnych do istniejących w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym oraz szybsze rozpoczęcie procedury wykupu nieruchomości po ustaleniu lokalizacji autostrady.

Wnioskiem z dnia 5 lipca 2002 r.⁵⁷⁸ Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy kilku ustaw ograniczających możliwość zaliczenia przez zabużan wartości mienia pozostawionego przez nich poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., na poczet ceny sprzedaży nieruchomości. Rzecznik stanął bowiem na stanowisku, że brak możliwości nabycia przez zabużan, jako ekwiwalentu, nieruchomości pozostających w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencji Mienia Wojskowego (bo o takie ograniczenia chodzi), czyni iluzorycznym uprawnienie przyznane zabużanom w ustawie do uzyskania takowego ekwiwalentu w kraju. W chwili obecnej Skarb Państwa, na skutek m. in. zmian ustrojowych (powstania samorządu terytorialnego), nie dysponuje praktycznie innymi nieruchomościami poza przekazanymi do dyspozycji wymienionych wyżej agencji. Zabużanie nie mają więc z czego zaspokajać swoich roszczeń, które na dodatek mają charakter majątkowy. Ustawodawca przyznając zabużanom określone uprawnienie w ustawie, jednocześnie poprzez inne działania ustawodawcze w sposób faktyczny odebrał im realną możliwość zaspokojenia tych uprawnień. Takie właśnie działanie ustawodawcy Rzecznik uznał za naruszające zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r.⁵⁷⁹ Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia Rzecznika i uznał za niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi ograniczenia w nabywaniu przez zabużan nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa

⁵⁷⁸ RPO-376474-IV/01.

⁵⁷⁹ Sygn. K 33/02.

oraz pozostających w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego. Znamienne jest jednak to, że pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego dysponenti mienia Skarbu Państwa, których wyrok dotyczył, w dalszym ciągu bez uzasadnionej przyczyny odmawiają zabużanom prawa do udziału w przetargach, o czym Rzecznik poinformował Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 30.01.2003 r., wskazując na ewentualne skutki takich zaniechań w sferze umów międzynarodowych wiążących Polskę (odpowiedzialność przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu).

Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną⁵⁸⁰ od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu oddalającego skargę na decyzję odmawiającą przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Podstawą odmowy przekształcenia był bowiem przepis uznany (na wniosek Rzecznika) za niezgodny z Konstytucją. Wprawdzie w dacie orzekania przez organ II instancji kwestionowany przepis (art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności) pozostawał jeszcze w obiegu prawnym, lecz w dacie orzekania w tej sprawie przez sąd administracyjny, na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany przepis utracił moc obowiązującą. NSA uznał jednak, że miarodajny jest w tej sprawie stan prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji przez organ II instancji. W ocenie Rzecznika utrata mocy obowiązującej przepisu na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako ewentualna podstawa do wznowienia postępowania, powinna skutkować, z mocy art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA uchyleniem decyzji, która ponadto narusza przepis konstytucji, będący wzorcem orzekania przez Trybunał. Sąd Najwyższy nie wydał jeszcze wyroku w tej sprawie.

Tematyczne powiązania ze sferą spraw własności wykazuje problematyka prawa budowlanego. Jednym z najbardziej znanych (i zarazem konfliktogennych) przepisów z tej dziedziny stał się art. 48 Prawa budowlanego⁵⁸¹, który został poddany kontroli konstytucyjnej w marcu bieżącego roku. Norma ta dotyczy tak zwanej samowoli budowlanej, której konsekwencją jest nakaz bezwzględnej rozbiórki wzniesionego niezgodnie z prawem obiektu np. osiedle mieszkaniowe we Wrocławiu, hotel „Gołębiwski” w Białymstoku). Przepis ten ma kontrowersyjny charakter i jest od lat kwestionowany. Zdarza się bowiem, że jest

⁵⁸⁰ RPO-411225-IV/02.

⁵⁸¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).

interpretowany rozszerzająco i zawiera sankcje często nieadekwatne do winy tych, którzy w zróżnicowanym zakresie naruszyli porządek prawny. Trybunał Konstytucyjny uznał⁵⁸², iż zaskarżony przepis, mimo swojego skrajnego rygoryzmu jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pismem z dnia 7 sierpnia 2002 r.⁵⁸³ Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej wnosząc o stwierdzenie, że jeden z przepisów ustawy z dnia 26.06.1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁸⁴, z mocy którego uległ zmianie krąg poprzedników prawnych Kościoła Baptystów w R.P. i jego osób prawnych, narusza zasadę ochrony własności w związku z zasadą pewności prawa i zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Obecnie bowiem Kościół Chrześcijan Baptystów i jego osoby prawne nie są już następcami prawnymi (jak wynikało to pierwotnie z ustawy z dnia 30.06.1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w R.P.⁵⁸⁵) zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na ziemiach nie wchodzących w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1.09.1939 r., które to ziemie weszły w skład Państwa Polskiego po zakończeniu II wojny światowej. Innymi słowy, Kościół Chrześcijan Baptystów, z powodu dokonanej zmiany, nie może na „ziemiach zachodnich” uwłaszczyć się na nieruchomościach będących przed wojną własnością zborów, organizacji i gmin tego Kościoła. Dokonana zmiana nie uwzględniła więc maksymalnie ukształtowanej przed tą zmianą ekspektatywy uwłaszczenia ani nie zapewniła właściwej ochrony „interesów w toku”, czym w ocenie Rzecznika naruszyła powołane wcześniej zasady konstytucyjne. Termin rozprawy w tej sprawie nie został jeszcze wyznaczony.

11.

Problematyka prywatyzacyjna i

reprivatyzacyjna

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 28 maja 2002 r.⁵⁸⁶ wystąpił do Ministra Skarbu w sprawie postanowień ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków

⁵⁸² Wyrok z dnia 26 marca 2002 r. sygn. SK 2/01.

⁵⁸³ RPO-413866-IV/02.

⁵⁸⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375.

⁵⁸⁵ Dz.U. Nr 97, poz. 480.

⁵⁸⁶ RPO-403909-VI/02

spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających⁵⁸⁷ w zakresie uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji Banku. Kierując powyższe wystąpienie Rzecznik podzielił dezaprobatę i głębokie rozgoryczenie pracowników i byłych pracowników Banku Gospodarki Żywnościowej, którzy na skutek nowelizacji ww. ustawy dokonanej ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw⁵⁸⁸ znaleźli się poza gronem uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji Banku. Powyższą regulacją za uprawnionych została uznana jedynie niewielka grupa osób legitymujących się określonym stażem pracy w określonym czasie (tj. w okresie od 30 września 1994 r. do dnia 7 stycznia 2002 r.) pozostawiając tym samym poza gronem uprawnionych znaczną liczbę osób, które przepracowały w Banku wiele lat, często całe życie zawodowe i miały pełne prawo oczekiwać, iż wezmą udział w prywatyzacji Banku na zasadach stosowanych do ogółu przedsiębiorstw państwowych i banków, a określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵⁸⁹. Drastyczne ograniczenie grona uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji BGŻ SA zostało uznane przez Rzecznika za niezrozumiałe i zaskakujące oraz wywołujące uzasadnione poczucie krzywdy zainteresowanych. Omawiana regulacja prawna wzbudziła zastrzeżenia Rzecznika również z powodu odstąpienia od przyjętych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. zasad podziału akcji pomiędzy uprawnionych mających wpływ na rozmiar korzyści z tytułu nieodpłatnego nabycia akcji. Ugruntowana ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. zasada, iż jedynym kryterium różnicowania przywilejów związanych z nieodpłatnym nabyciem akcji jest okres zatrudnienia nie jest respektowana w przypadku BGŻ SA. Stosownie do postanowień kwestionowanej ustawy przy podziale akcji między uprawnionych wprowadzono dodatkowe kryterium różnicowania ilości akcji tj. zajmowane przez pracownika stanowisko, co w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu podziału 15% akcji BGŻ SA stanowiących własność Skarbu Państwa pomiędzy osoby uprawnione⁵⁹⁰ zostało sprecyzowane poprzez wprowadzenie uprzywilejowania co do ilości akcji dla stanowisk w organach zarządzających banków. Przedstawiając sprawę poruszoną w skargach pracowników i byłych pracowników BGŻ SA Rzecznik zwrócił się do

⁵⁸⁷ *Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.*

⁵⁸⁸ *Dz.U. Nr 111, poz. 1195.*

⁵⁸⁹ *Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.*

⁵⁹⁰ *Dz.U. Nr 8, poz. 76.*

Ministra Skarbu z prośbą o zainteresowanie się tą sprawą i podjęcie stosownych działań, zmierzających do zmiany uregulowań prawnych dotyczących zasad przyznawania uprawnień do nieodpłatnego nabywania akcji BGŻ SA, w sposób nie naruszający poczucia sprawiedliwości społecznej. W odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Minister poinformował, iż wystąpił z inicjatywą zmiany przepisów ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się w bankach zrzeszających⁵⁹¹ i poszerzenia kręgu uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji. Zaproponowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa rozwiązania są wzorowane na określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Przekazując powyższe Minister Skarbu wyraził przekonanie, że podjęta inicjatywa legislacyjna w sposób ostateczny rozwiąże problem nierównego traktowania pracowników Banku Gospodarki Żywnościowej SA w zakresie praw do nieodpłatnego nabycia akcji. Proces legislacyjny jest w toku.

Problem własności aptek był przedmiotem wystąpienia z 16 kwietnia 2002 r. do Ministra Zdrowia⁵⁹². Regulacja ta może spowodować pozbawienie pracy wielu tysięcy osób. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, zgodnie z którym sklepy zielarsko-drogeryjne działające w dniu wejścia w życie ustawy mogą prowadzić obrót detaliczny produktami leczniczymi i materiałami medycznymi do dnia 31 grudnia 2005 r., natomiast z dniem wejścia w życie ustawy Prawo farmaceutyczne nie tworzy się sklepów zielarsko-drogeryjnych. Ograniczenie to jest kwestionowane przez środowiska zielarskie, szczególnie w sytuacji gdy dopuszcza się obrót detaliczny produktami leczniczymi wydawanymi bez recepty lekarskiej w sklepach ogólnodostępnych. W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Zdrowia wskazał, że ustawa Prawo Farmaceutyczne dostosowała obowiązujące przepisy do obowiązujących w Unii Europejskiej. Uwzględniła również standardy obrotu środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi do obowiązujących w tym zakresie w Państwach Unii, oraz że obrót preparatów leczniczych powinien znajdować się pod szczególnym nadzorem i kontrolą państwa. Odbywać się on musi bowiem w sposób gwarantujący bezpieczeństwo osób stosujących produkty lecznicze. Sprzedawany środek farmaceutyczny musi odpowiadać

⁵⁹¹ *Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.*

⁵⁹² *RPO-397495-VI/02.*

określonej jakości. Jakość wydawanych leków gwarantują nie tylko warunki ich wytwarzania, ale również warunki ich przechowywania. Gwarancję bezpieczeństwa prawidłowego wydania leku z kolei zapewnia osoba wydająca leki. Przeprowadzone kontrole inspektorów Inspekcji Handlowej przy współudziale inspektorów Inspekcji Farmaceutycznej wykazały nieprawidłowości w dystrybucji środków farmaceutycznych i materiałów medycznych w tych placówkach. Stwierdzono, że asortyment znajdujący się w obrocie w niektórych sklepach zielarsko-drogerijnych był niezgodny z asortymentem dopuszczonym do obrotu w tych placówkach przez Ministra Zdrowia. Niejednokrotnie stwierdzono również, że przedmiotem obrotu były preparaty, niedopuszczone do obrotu w Polsce, leki przechowywane były w nieodpowiednich warunkach. Przed uchwaleniem ustawy, projekt był omawiany również na posiedzeniu Komisji Sejmowej, która podzieliła pogląd, że funkcjonowanie tych placówek w dłuższej perspektywie jest nieuzasadnione. Likwidacja sklepów zielarsko-drogerijnych nastąpi z dniem 31 grudnia 2005 r., a więc pozostawiono dostatecznie długi okres czasu do zakończenia działalności i ewentualnego przekwalifikowania pracowników. Nie spowoduje ona pozbawienia pacjentów środków farmaceutycznych dopuszczonych do obrotu w tych placówkach. Znacznie szerszy asortyment środków farmaceutycznych i materiałów medycznych został dopuszczony do obrotu w sklepach zielarsko-medycznych, które są prowadzone głównie przez techników farmaceutycznych.

Podjęto także działania mające na celu wyjaśnienie kontrowersji związanych z ustawą o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym wzbudziła wśród przedsiębiorców, do których nie ma ona zastosowania wątpliwości i wywołała zarzuty nierównego traktowania (uprzywilejowania części małych i średnich przedsiębiorstw, którzy prowadzą określone ustawą kategorie interesów), sprzecznego zdaniem skarżących z zasadami Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się z prośbą o wydanie polecenia przedstawienia rozszerzonego uzasadnienia dla krytykowanej ustawy wraz z ustosunkowaniem się do przedstawionych zastrzeżeń. Odpowiedzi na wystąpienie udzielił Minister Gospodarki, który nie podzielił przedstawionych zastrzeżeń. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. nie narusza zdaniem Ministra zasad wskazanych w wystąpieniu, bowiem celem ustawy nie jest uprzywilejowanie małych przedsiębiorców, lecz wyrównanie ich szans w obrocie. Wykorzystywanie swobody kontraktowej przez ekonomicznie silniejszych partnerów poprzez wymuszanie ustalania w treści umów zawieranych z małymi przedsiębiorcami zbyt długich terminów zapłaty w znacznym stopniu utrudnia tym małym przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej a często prowadzi nawet do ich

niewypłacalności. Przeciwdziałanie takim praktykom w drodze ingerencji ustawowej należy zatem uznać za w pełni usprawiedliwione. Problem „zatorów płatniczych” obejmuje współdziałanie całego łańcucha kontrahentów. Każdy przedsiębiorca ponosi szkody wskutek tych zatorów. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że to właśnie mali przedsiębiorcy są w tym łańcuchu ogniwem najbardziej podatnym na wszelkiego rodzaju zagrożenia, jakie niosą ze sobą wydłużone terminy zapłaty. Średni i duzi przedsiębiorcy jako silniejsi ekonomicznie uczestnicy obrotu gospodarczego mają zdecydowanie większe możliwości przeciwdziałania zamieszczaniu takich terminów w umowach. W związku z tym wzmocnienie pozycji małego przedsiębiorcy w kontaktach z nimi jest jak najbardziej racjonalne. Sprawa ta będzie jednak nadal badana po uzyskaniu danych o jej funkcjonowaniu w obrocie prawnym.

12. Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi

A.

Wstęp

Tak jak i w latach ubiegłych (od 1994 r.) – nadal w 2002 r., choć w zmniejszonej liczbie wpływały do RPO skargi na oszukańcze praktyki rynkowe firm, oficjalnie prowadzących sprzedaż wysyłkową, które dla pozyskiwania pieniędzy od indywidualnych osób fizycznych posługiwały się nazwaną umownie „metodą na ceną nagrodę”.

Prowadzenie konsorcjów finansowych na takich zasadach jak to miało dotychczas miejsce w Polsce (tj. bez angażowania w utworzony system przez jego organizatora jakichkolwiek własnych środków finansowych) należy uznać w istniejącym stanie prawnym za nielegalne w świetle art. 171 Prawa bankowego. W Polsce próbę wprowadzenia jednoznacznego prawnego zakazu organizowania takich systemów podjęto w 2001 r. w toku prac nad ustawą harmonizacyjną o kredytach konsumenckich jednakże Sejm RP odrzucił projekt tego uregulowania. Ostatecznie przyjęto koncepcję, że działalność systemów konsorcyjnych będzie dozwolona, ale na zasadach określonych w odrębnej ustawie. Prace nad przygotowaniem projektu takiej ustawy podjął w 2002 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i w grudniu 2002 r. opracowana została trzecia wersja projektu regulacji, której wniesienie do Sejmu nastąpi w 2003 r. Są to działania – z punktu widzenia zagrożeń – zbyt powolne.

W zakresie ustawodawstwa konsumenckiego poza tymi samymi, wielokrotnie już „wytykanymi” przez Rzecznika usterkami, jakie uporczywie występują w naszym ustawodawstwie, poczynając od nadmiernej ogólnikowości i niedostatecznej jasności regulacji, których ostatnim przykładem jest choćby ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o

szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego⁵⁹³, w której brak przepisów przejściowych, z pewnością będzie powodować wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne przy „sprawach w toku”. Doszło do niezrozumienia dyrektywy Unii Europejskiej wyznaczającej jedynie minimalne, a nie maksymalne i „sztywne” standardy ochrony konsumentów. Zatem w wyniku harmonizacji naszego prawa z prawem Unii nie powinniśmy byli obniżać czy zawężać zakresu ochrony, jaką przewidziano w naszym prawie, gdy ustalało korzystniejsze dla konsumentów rozwiązanie. Tymczasem wskazana ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej praktycznie pogarsza sytuację konsumentów, w porównaniu do stanu prawnego jaki istniał po 1996 r., a nawet w porównaniu z tym jaki mieliśmy w 1983 r. skoro nie pozostawia kupującemu prawa wyboru uprawnienia, a posługuje się nader nieostrym pojęciem „niezgodności towaru z umową” nawet nie wyjaśniając, co należałoby przez to rozumieć. Należy się zatem spodziewać, że nowa regulacja spowoduje jedynie wzrost liczby sporów sądowych o roszczenia konsumenckie.

Na tle wpływających do Rzecznika różnorodnych skarg, zarysowuje się problem patologicznych stosunków kredytowych, wymagających dokładnego „rozpracowania” m.in. współdziałania w transakcjach kredytowych banków jako kredytodawców z różnorodnymi pośrednikami kredytobiorców przy braku podstaw prawnych działalności takich pośredników, zakresu ich uprawnień i obowiązków w stosunku do kredytobiorców etc. Z treści umów kredytowych – jak dotąd – można (i to nie zawsze) dowiedzieć się, że ta „trzecia strona” uczestniczy w transakcji i nic poza tym, bowiem z reguły znajdują się w nich tylko lakoniczne wzmianki w tym przedmiocie lub ew. pieczętka pośrednika. Ustawa o kredytach konsumenckich pomija te kwestie, ustawodawca bowiem – jak się wydaje – przeoczył to zjawisko. Tymczasem dochodzi tu do rozmaitych patologii, które obciążają z reguły kredytobiorcę. Sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków, w zakresie udzielania kredytów w systemie sprzedaży ratalnej wymaga przeanalizowania. Nie została uregulowana w ustawie prawo bankowe. Natomiast w praktyce udzielania kredytów, a zatem pobierania dodatkowych opłat od konsumentów jest zjawiskiem bardzo rozpowszechnionym.

B.

Bezwzględność

windykacji długów

Kolejnym problemem, który podjął Rzecznik to działalność różnorodnych firm i form windykacyjnych. Wrywkowa dokumentacja przedstawiana przy skargach w sprawach

⁵⁹³ *Dz.U. Nr 141, poz. 1176.*

indywidualnych, wskazuje, że systematycznie wzrasta liczba firm windykujących długi, a stosowane przez nie metody w tym zastraszanie i szantaż, nasuwają zastrzeżenia co do ich legalności i rzetelności. Coraz częściej banki posługują się tymi firmami dla windykacji trudnych wierzytelności. Częściowo „sprzedają długi” zajmującym się zawodowo ich windykacją, którzy wykonują swoje prawa w sposób bardzo często brutalny – do pozbawiania dłużników niewypłacalnych z powodu zdarzeń losowych (utrata pracy, niewypłacalność ich dłużników, upadek własnej firmy itp.) dorobku całego życia – najczęściej domu lub mieszkania. Jesteśmy najczęściej bezradni wobec takich tragedii opisywanych w skargach.

C. Monopolistyczne praktyki stosowane przy usługach telekomunikacyjnych

W dalszym ciągu wpływają skargi na brak szczelności sieci telekomunikacyjnej. Umożliwia to osobom trzecim podłączenie się – przewodowo lub za pośrednictwem komputera – do instalacji telefonicznej i uruchomienia impulsów telefonicznych na szkodę abonenta⁵⁹⁴, w szczególności połączenia z numerami, których koszt jest kilkadziesiąt razy droższy od normalnego połączenia tj. z nr. 0700...⁵⁹⁵. Napływały również skargi osób poszkodowanych przez osoby dzierżawiące od TP S.A. numer 700..., a następnie dokonujących połączeń z tym numerem na koszt abonenta⁵⁹⁶. Problemy abonentów TP S.A. są m.in. spowodowane tym, że przy zawarciu umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych klienci nie są informowani przez pracowników TP S.A. o możliwości zablokowania połączeń z numerami 0700... Nawet przy składaniu reklamacji dot. wysokich rachunków abonenci nie są pouczeni o takiej możliwości. TP S.A. nie informuje również swoich abonentów w ciągu okresu rozliczeniowego o wykazaniu przez urządzenie zaliczające niewspółmiernie dużej ilości jednostek taryfikacyjnych. Z reguły w trakcie postępowania reklamacyjnego prowadzonego na podstawie rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 28 maja 1996 r.⁵⁹⁷ w sprawie reklamacji usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym pracownicy TP S.A. nie stwierdzają możliwości podłączenia się osób trzecich do sieci telekomunikacyjnej, mimo że biegli uważają, że istniała możliwość podłączenia się osób trzecich do linii abonenckiej albo podłączenie się w budynku centrali telefonicznej i generowanie połączeń na koszt

⁵⁹⁴ RPO-409066-VI/02.

⁵⁹⁵ RPO-414650-VI/02.

⁵⁹⁶ RPO-419343-VI/02.

⁵⁹⁷ Dz.U. Nr 64, poz. 309.

abonenta⁵⁹⁸. Mimo wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich kierownictwo TP S.A. nie przedstawiło opinii nauki o szczelności linii telekomunikacyjnych. Stan sieci telefonicznej na klatkach schodowych wskazuje na znaczne zaniedbania w konserwacji sieci. Jednocześnie – dla własnych oszczędności i nie licząc się z interesami konsumentów usług telekomunikacyjnych TP S.A. zlikwidował z dniem 1 września 2002 r. kasy w Biurach Obsługi Klientów TP S.A., a klienci zostali zmuszeni do korzystania z pośrednictwa banków czy urzędów pocztowych, co pociąga za sobą konieczność ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów. Zdaniem Rzecznika w sposób sprzeczny z prawem oraz z dobrymi obyczajami doszło do naruszenia interesów konsumenta przez jednostronną zmianę zasad dokonywania opłat za usługi telekomunikacyjne świadczone przez TP S.A. Zgodnie z przepisami prawa cywilnego dłużnik ma prawo do regulacji długu w siedzibie wierzyciela. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁹⁹ w sprawie zmiany zasad dokonywania opłat za usługi telekomunikacyjne powodującej konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez abonentów. Prezes UOKiK postanowił wszcząć postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez Telekomunikację Polską S.A. poprzez ograniczenie abonentom możliwości dokonywania opłat za rachunek telefoniczny w kasach Biur Obsługi Klienta. Wyniki tego postępowania przesądzą o możliwości wszczęcia postępowania antymonopolowego. Przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne nie przewidują instrumentów prawnych umożliwiających Prezesowi URTiP skuteczną ingerencję w tym zakresie w decyzje Zarządu Spółki. W ten sposób możliwości władzy publicznej w zakresie ochrony konsumentów (art. 76 Konstytucji) stały się znikome. Zachodzi potrzeba zmiany ustawy – Prawo telekomunikacyjne i przyznanie Prezesowi URTiP większych uprawnień.

D.

Niesolidne

wykonywanie usług pocztowych

W roku 2002 w dalszym ciągu napływały skargi nadawców i adresatów zwykłych przesyłek domagających się od Poczty Polskiej zapłaty odszkodowania za utratę, ubytek lub uszkodzenie takich przesyłek. Nadawcy „zwykłych” przesyłek są zdania, że jeżeli stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15 marca 1996 r. w sprawie

⁵⁹⁸ RPO-361164-VI/00.

⁵⁹⁹ RPO-416321-VI/02.

warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym⁶⁰⁰ poprzez przekazanie Poczcie Polskiej do przewozu i doręczenia zawarli umowę o świadczenie usługi pocztowej to powinni być pewni, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” jest zobowiązane zachować należytą staranność przy wykonaniu (zazwyczaj opłaconej) usługi i doręczyć do adresata przesyłkę w stanie w jakim przesyłka była w chwili zawarcia umowy⁶⁰¹. Nadawcy i adresaci usług pocztowych nie chcą zgodzić się z treścią szablonych odpowiedzi na reklamację urzędów pocztowych, które powołując się na ustawę z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności⁶⁰² i wymienione rozporządzenie Ministra Łączności uchylają się od odpowiedzialności za zaginięcie zwykłej przesyłki listowej. Brak odpowiedzialności poczty wynika bowiem z braku dowodu nadania zwykłej przesyłki listowej. Zaginięcie nie powinno jednak mieć miejsca.

Także wpływały do Rzecznika skargi na niewykonanie zawartej umowy o doręczenie przesyłki poleconej, w której znajdowały się przedmioty znacznej wartości i z tego powodu powinny być przesłane jako przesyłka z podaną wartością. W tych przypadkach nadawców nie satysfakcjonuje wypłacane określone w ustawie odszkodowanie i zwrot kosztów przesyłki albowiem niejednokrotnie przesyłane przez nich materiały mają dla nich nieocenioną wartość⁶⁰³. Podobna sytuacja ma miejsce zarówno z listami i kartkami pocztowymi jak i z paczkami w obrocie zagranicznym⁶⁰⁴.

Napływają także skargi na nieterminowe doręczanie przesyłek priorytetowych oraz po wprowadzeniu tego rodzaju usługi na wydłużony czas oczekiwania na te przesyłki⁶⁰⁵. Osoby skarżące się podnoszą, że Poczta nadużywając pozycji monopolistycznej chce wymusić na konsumentach zwiększenie korzystania z droższych usług pocztowych tj. z przesyłek priorytetowych. Obecna usługa priorytetowa powinna mieścić się w normalnej usłudze pocztowej. W ten sposób koszty solidnej usługi pocztowej, która powinna być powszechna – podrożały.

⁶⁰⁰ *Dz.U. Nr 40, poz. 173.*

⁶⁰¹ *RPO-422256-VI/02.*

⁶⁰² *Dz.U. z 1995 r., Nr 117, poz. 564.*

⁶⁰³ *RPO-394233-VI/02.*

⁶⁰⁴ *RPO-396724-VI/02.*

⁶⁰⁵ *RPO-419873-VI/02.*

E. Skargi na kontrolerów biletów w czasie przejazdu kolejami

Standard usług przewozów pasażerskich kolejami jest zdecydowanie niski i to zarówno pod względem bezpieczeństwa (chodzi o bezpieczeństwo pasażerów przed zamachami na ich mienie, a przede wszystkim zdrowie) jak i pod względem sanitarnym. Zwyżki cen biletów kolejowych nie podniosły standardu usług tego przewoźnika. Dla obniżenia kosztów własnych na wielu trasach zrezygnowała z kontrolerów – pracowników PKP, którzy – poza funkcją kontrolną – wypełniali funkcje konduktorskie, w wielu przypadkach służąc pomocą pasażerom, lecz funkcje kontrolne powierzyła agencjom ochrony. Spowodowało to wzrost spraw o przejazdy bez ważnego biletu w szczególności dzieci i młodzieży, u których kwestionowano uprawnienia do ulgowego nabycia biletu z powodu „złego odbicia pieczętki na legitymacji”, „rzekomej nieważności” itp. W wielu przypadkach wdrożenie postępowania okazywało się nietrafne. Ta nadgorliwość kontrolujących pozostaje w ścisłym związku z potrzebą „wykazania się” wynikami. Jednocześnie kontrolujący bilety – pracownicy przedsiębiorstwa ochrony – nie czują się w obowiązku zapewnienia pasażerom bezpieczeństwa. Wydaje się jednocześnie patologią żądanie od funkcjonariuszy Policji (po cywilnemu) prowadzących ochronę pasażerów przed złodziejami kolejowymi – wykupywania biletów przejazdu z pieniędzy operacyjnych.

F. Obciążanie konsumentów usług bankowych opłatami za czynności bankowe, które bank powinien wykonywać nieodpłatnie

Art. 728 § 1 Kc stanowi, że „bank obowiązany jest przy każdej zmianie stanu rachunku bankowego przesłać jego posiadaczowi wyciąg z rachunku z ustaleniem salda”. Przepisu tego część banków generalnie nie wykonuje (w tym PKO BP) przy aprobacie Związku Banków Polskich. Można zrozumieć, że rozwój kart płatniczych i częstotliwość operacji może powodować znaczne trudność w wykonaniu tego obowiązku. Jednakże ustalenie z konsumentem np. comiesięcznego przekazywania salda – nie może być obciążane jakąkolwiek opłatą. W tej materii Rzecznik opracował wystąpienie⁶⁰⁶ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie opłat i prowizji za czynności bankowe, tj. przede wszystkim pobieranie opłat za prowadzenie rachunku bankowego wraz z odpłatnością za przesłanie posiadaczom rachunku wyciągu z tego rachunku. Występowano także do

⁶⁰⁶ RPO-316092-VI/99.

Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego⁶⁰⁷. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego poinformował Rzecznika, iż nadzór bankowy podjął wobec banków konkretne działania, mające na celu zidentyfikowanie przedstawionych zdarzeń, a następnie ich wyeliminowanie z działalności bankowej.

G.

Dyskryminacja

kredytowa osób w podeszłym wieku.

W oparciu o skargi osób starszych o odmowie udzielania kredytu przez banki opracowano wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie odmowy banków udzielenia kredytu z powodu braku rzekomo dostatecznej wiarygodności kredytowej po przekroczeniu wieku – 70 lat⁶⁰⁸.

Zdaniem Rzecznika prawo banków do samodzielnej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy kredytowej nie może być kwestionowane. Samodzielność ta nie może jednak prowadzić do polityki dyskryminacji kredytowej osób starszych, która by naruszała konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 2 Konstytucji), a także przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30 Konstytucji). W każdym przypadku ocena zdolności spłaty zaciągniętego kredytu powinna opierać się o rzetelną analizę dochodów (w tym wysokości renty, bądź emerytury), o posiadany stan majątkowy, a także – w uzasadnionych przypadkach – na odpowiednich poręczeniach. Odmowa udzielenia kredytu – tylko ze względu na przekroczenie przyjętego przez bank wieku – nie powinna mieć miejsca. Jednakże – wbrew skargom – Prezes Związku Banków Polskich wyjaśnił, że z posiadanych przez Związek Banków Polskich informacji wynika, że wymienione powyżej konstytucyjne zasady nie są naruszane w trakcie obsługi klientów w „podeszłym” wieku. Obowiązkiem banku jest takie prowadzenie działalności, aby ryzyko związane z obrotem powierzonymi pieniędzmi było jak najmniejsze. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo bankowe bank może udzielić kredytu osobie osiadającej zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie (zdolność kredytowa). W przypadku braku takiej zdolności bank może udzielić kredytu, m.in. pod warunkiem ustanowienia szczególnego sposobu zabezpieczenia jego spłaty. Działanie niezgodne z tymi zasadami jest działaniem na szkodę banku (jako niezależnej osoby prawnej), które jest zagrożone sankcjami ze strony Komisji Nadzoru Bankowego, jak i odpowiedzialnością cywilną i karną. Z całą pewnością przyczyną

⁶⁰⁷ RPO-420340-VI/02.

⁶⁰⁸ RPO-400301-VI/02.

odmowy udzielania kredytu nie może być przekroczenie określonego wieku. Przyczyną odmowy może być brak zdolności kredytowej.

13.

Problematyka danin publicznych

A.

Niezgodność z zasadą

wyrażoną w art. 217 Konstytucji RP

Mimo upływu ponad 5 lat od wejścia w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – nie wszystkie przepisy prawa podatkowego zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności uregulowań zawartych w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. W szczególności rażącym przykładem nierespektowania zasad zawartych w Konstytucji RP jest art. 50 ust. 1. Już w dniu 20 września 2001 r. Rzecznik wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny⁶⁰⁹, że:

- a) art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym narusza zasadę wyrażoną⁶¹⁰ w art. 217 Konstytucji, zawiera bowiem upoważnienie do obniżania przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia stawek podatkowych do wysokości 0% lub 7% dla niektórych towarów i usług.
- b) art. 50 ust. 1 w związku ust. 5a i 5b oraz art. 7 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym narusza zasadę wyrażoną w art. 217 Konstytucji, zawiera bowiem upoważnienie do stanowienia przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia, które czasopisma specjalistyczne oraz jaki sprzęt p-poż. mają być obciążone stawką podatku 0%, a które wyższą stawką tego podatku.

Trybunał Konstytucyjny uznał racje Rzecznika i orzekł, że art. 50 ust. 7 ustawy VAT jest niezgodny z Konstytucją. Natomiast postanowieniem z dnia 9 października 2002 r.⁶¹¹ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- a) art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,
- b) art. 50 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie a) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

⁶⁰⁹ RPO-364267-VI/01.

⁶¹⁰ Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

⁶¹¹ Sygn. K 25/02.

- c) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 listopada 1999 r. w sprawie ustalenia listy towarów przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej, do których stosuje się stawkę podatku od towarów i usług w wysokości 0%⁶¹² z art. 92 ust. 1 i art. 217

Konstytucji

– umorzył postępowanie w części dotyczącej art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 listopada 1999 r. w sprawie ustalenia listy towarów przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej, do których stosuje się stawkę podatku od towarów i usług w wysokości 0%⁶¹³, bo listę tę wprowadzono do załącznika ustawy, natomiast sprawę art. 50 ust. 1 postanowił rozpatrzyć w odrębnym postępowaniu.

Sprawa art. 50 ust. 1 jest sprawą kluczową. Przepis ten funkcjonujący w obrocie prawnym od 10 lat jako „przepis przejściowy” – narusza zasadę wyrażoną w art. 217 Konstytucji albowiem nadaje Ministrowi do spraw finansów publicznych uprawnienie do obniżania – w drodze rozporządzenia, stawek VAT do wysokości 0% lub 7% dla niektórych towarów i usług, gdy jednocześnie powołany przepis konstytucyjny stanowi, że określanie podmiotów, przedmiotów i stawek podatku następuje tylko w drodze ustawy.

Treść art. 50 ust. 1 ustawy o VAT jest jednym z czynników wywołującym stan niepewności prawa podatkowego. Podatnicy nie są w stanie przewidzieć kiedy i z jakich motywów (bo delegacja ustawowa nawet tego nie określa) stawka podatku dla obrotu określonymi towarami lub usługami zostanie obniżona. Jednocześnie organ mający uprawnienia do obniżania stawki podatku może, w dowolnym czasie obniżenie wprowadzone własnym rozporządzeniem – anulować.

Rzecznik przystąpił w dniu 19 lipca 2002 r. do skargi konstytucyjnej „Melpol” S.A. opartej o zarzut niekonstytucyjności § 50 ust. 4 pkt 5 lit. c) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.12.1999 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, zarzucając, że przepis jest niezgodny z art. 2, 22, 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3, art. 84 in fine i art. 92 ust. 1 zd. 1 in fine Konstytucji przez to, że będąc przepisem nie będącym wykonaniem ustawy – nakłada na jednostkę, która zawarła i wykonała umowę zgodnie z porządkiem prawnym demokratycznego państwa prawnego i chronionymi przez nie wartościami obowiązek ponoszenia ciężaru podatkowego w zakresie

⁶¹² *Dz.U. Nr 98, poz. 1144.*

⁶¹³ *Dz.U. Nr 98, poz. 1144.*

większym, niż określony w ustawie. Zaskarżony przepis utracił moc z dniem 26 marca 2002 r., gdy weszło w życie nowe rozporządzenie. Poprzedniemu § 50 ust. 4 pkt 5 lit. c) odpowiada nowy § 48 ust. 4 pkt 5 lit. c) o analogicznym brzmieniu. Organy podatkowe uznały, że spółka ta zawyżyła wykazaną w deklaracji VAT-7 za styczeń 2000 r. kwotę zwrotu podatku o kwotę podatku VAT wynikającą z 33 faktur VAT, wystawionych przez jednego z kontrahentów. W ocenie organów podatkowych faktury te dokumentowały umowy sprzedaży zawarte „w celu obejścia przepisów prawa podatkowego”. Odmawiając zwrotu podatku od towarów i usług wykorzystano przepis wykonawczy wydany nie w celu wykonania ustawy, lecz wykreowania normy prawnej nie ustanowionej w ustawie. Organy podatkowe i NSA przyjęły bez obowiązującej podstawy prawnej, że spółka „działała w celu obejścia prawa” wykorzystując instytucję prawną związaną ze specjalnym statusem zakładu pracy chronionej. Rzecznik uważa, że organy podatkowe mogą kwestionować treść umowy cywilno-prawnej, o ile wykażą, że faktycznie zawarta umowa jest umową mającą na celu uniknięcie właściwego opodatkowania. Uprawnienie takie powinno być w sposób przejrzysty określone w ustawie – Ordynacja podatkowa, nie zaś w rozporządzeniu Ministra Finansów. Organ podatkowy każdorazowo musi wykazać, w oparciu o jakie przesłanki doszedł do wniosku, że kwestionowana przez niego umowa została zawarta w celu obejścia prawa. Do końca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny nie zajął stanowiska w sprawie.

W lutym 2002 r. Rzecznik złożył rewizję nadzwyczajną⁶¹⁴ w sprawie zasad opodatkowania podatkiem od towarów i usług garaży sprzedawanych łącznie z lokalami mieszkalnymi. W szczególności Rzecznik zarzucił wydanemu orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię § 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁶¹⁵. W przedmiotowej sprawie – wbrew utrwalonemu stanowisku Ministerstwa Finansów – garaże sprzedawane wraz z lokalem mieszkalnym były obciążane tak samo jak lokale mieszkalne – 0% stawką podatku od towarów i usług zgodnie z treścią § 68 ust. 1 pkt 6 w związku z § 1 pkt 13 wymienionego rozporządzenia. Przedsiębiorcy prowadząc działalność gospodarczą w zakresie budownictwa mieszkaniowego dokonują sprzedaży lokali mieszkalnych na podstawie umów

⁶¹⁴ RPO-391656-VI/01.

⁶¹⁵ Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zm.

cywilnoprawnych zawartych w formie aktów notarialnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z gramatycznego brzmienia definicji zawartej w § 1 pkt 13 rozporządzenia wynika, iż podstawowym kryterium pozwalającym zaliczyć określone pomieszczenia do kategorii pomieszczenia pomocniczego jest to, czy pomieszczenie to służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zamieszkałych w nim osób. Stojąc na takim stanowisku Sąd uznał, iż garaże sprzedawane przez Spółkę wraz z lokalami mieszkalnymi nie służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, ponadto każdorazowo Spółka indywidualnie określała powierzchnie i cenę m² garażu, a zatem przy ich sprzedaży nie można stosować preferencyjnej stawki 0% lecz stawkę podstawową to jest 22%. Do chwili obecnej Sąd Najwyższy nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił zaskarżonym wyrokom NSA⁶¹⁶ rażące naruszenie prawa materialnego (art. 393¹ pkt 1 Kpc) – poprzez: a) błędną wykładnię i zastosowanie art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 4 i art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w związku z błędną wykładnią postanowień § 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego obowiązującego w dacie określenia zobowiązania podatkowego, b) przyjęcie, że towar zwolniony od podatku akcyzowego na mocy wymienionych przepisów prawa podlega temu podatkowi, a także naruszenie przepisów postępowania przez rażące przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów przez zastosowanie rozszerzonej interpretacji przepisów prawa podatkowego (art. 393¹ pkt 2 Kpc). Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonych wyroków i przekazanie spraw Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. Do chwili obecnej Sąd Najwyższy nie zajął stanowiska w sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca zaskarżonemu wyrokowi NSA⁶¹⁷ rażące naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i zastosowanie (art. 393¹ pkt 1 Kpc) art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz

⁶¹⁶ RPO-389627-VI/01 i RPO-389744-VI/01 rewizje nadzwyczajne z dnia 26 lutego 2002 r. – od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oddalających skargi współników spółki cywilnej „WAKLEM” na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie podatku akcyzowego za miesiąc lipiec 1999 r.

⁶¹⁷ RPO-417009-VI/02 z dnia 14 listopada 2002 r. – rewizja nadzwyczajna od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu oddalającego skargę firmy „EDO” Spółka z o.o. we Wrocławiu na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie opłaty skarbowej od umowy pożyczki.

zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶¹⁸ oraz art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej⁶¹⁹ poprzez przyjęcie, iż uiszczona przez Skarżącą opłata skarbową (od umowy pożyczki) nie była podatkiem od czynności cywilnoprawnej i nie mieściła się w zakresie pojęcia podatku, o którym mowa w zakresie zwolnienia w powołanym art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. Do chwili obecnej Sąd Najwyższy nie zajął stanowiska w sprawie.

B. Podatek od nieruchomości

Złożona przez Rzecznika rewizja nadzwyczajna od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2001 r.⁶²⁰ oddalającego skargę Cementowni Ożarów S.A. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce⁶²¹ w przedmiocie podatku od nieruchomości za lata 1998-2000. Miała na celu wyjaśnienie ważnego dla podmiotów gospodarczych zagadnienie czy sam fakt posiadania nieruchomości gruntowej przez przedsiębiorcę jest wystarczającym kryterium, by został ustalony podatek od nieruchomości według stawek ustalonych dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą, czy też wedle stawek przyjętych dla gruntów rolniczych w sytuacji gdy ziemia jest przez podmiot gospodarczy uprawniona. Sprawa oczekuje na rozpoznanie. Złożone do Sądu Najwyższego w dniu 11 grudnia 2001 r.⁶²² pytanie prawne o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawa budzących wątpliwości w praktyce, których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, a mianowicie „czy podziemne wyrobisko górnicze jest nieruchomością w znaczeniu art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶²³. Po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 12 marca 2002 r. przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego podjęta została uchwała, że „wyrobisko górnicze nie jest nieruchomością w rozumieniu art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia

⁶¹⁸ *Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.*

⁶¹⁹ *Dz.U. Nr 4, poz. 23 ze zm.*

⁶²⁰ *Sygn. III S.A. 208/01.*

⁶²¹ *Z dnia 14 grudnia 2000 r. SKO P 4000/919/00.*

⁶²² *RPO-384491-VI/01.*

⁶²³ *Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.*

12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych i w związku z tym nie podlega podatkowi od nieruchomości”. Wyjaśnienie tej sprawy miało istotne znaczenie dla poboru podatku od nieruchomości od przedsiębiorstw górniczych.

C. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 6 rewizji nadzwyczajnych od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lutego 2002 r.⁶²⁴ zarzucając zaskarżonym wyrokom rażąco naruszenie prawa materialnego oraz błędną wykładnię art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w rozumieniu art. 393¹ pkt 1 Kpc – przez przyjęcie, że umowa przedwstępna o wyodrębnieniu po wybudowaniu budynku lokalu mieszkalnego przeznaczonego na wynajem, a położonego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym z przeznaczeniem znajdujących się w nim 14 lokali przeznaczonych na wynajem a tym samym naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez obrazę art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantowaną równość wszystkich wobec prawa. W uzasadnieniu wskazanych rewizji podniesiono, iż ulgi podatkowe jako odstępstwo od zasady powszechności podatku mają charakter wyjątkowy, ale o zakresie ulg i zwolnień decydują nie tylko przesłanki prawne, lecz także ekonomiczne oraz społeczne i mają one za zasadnie dostosować system podatkowy do realizacji celów państwa w zakresie polityki mieszkaniowej. W tym kontekście, w interesie państwa racjonalny ustawodawca taką samą ulgą dla wszystkich budujących mieszkania na wynajem zachęcił ich do preferowania działań realizowanych w każdej formie, tj. zarówno jako wyłącznych właścicieli jak i współwłaścicieli budujących mieszkania na wynajem. Za chybione uznać należy działania organów podatkowych zmierzające do uzyskania efektu w postaci faktycznej niemożności skorzystania z ulgi przez podatnika przy zastosowaniu takiej interpretacji faktów i prawa, która prowadzi do ustanowienia nowych, nieprzewidzianych w przepisach prawnych przesłanek. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych skorzystanie z opisanej w tym przepisie ulgi jest dopuszczalne jedynie w przypadku spełnienia łącznie trzech przesłanek: wydatki muszą być poniesione na wzniesienie budynku wielorodzinnego i wykup działki, co najmniej 5 lokali musi być przeznaczonych na wynajem, oraz musi to być budynek własny, bądź udział we współwłasności. Zgodnie z przepisami o współwłasności każdy współwłaściciel jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz korzystania z niej w takim zakresie, w jakim da się pogodzić ze współposiadaniem i

⁶²⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

współkorzystaniem przez pozostałych współwłaścicieli. W sytuacji, gdy nie jest możliwe wspólne korzystanie z rzeczy przez współwłaścicieli, można wydzielić poszczególne części tej rzeczy do wyłącznego korzystania przez poszczególnych współwłaścicieli. Mieszkania są konieczną częścią większej całości – budynku mieszkalnego. Budynek bez mieszkań nie byłby przecież budynkiem mieszkalnym. Nakłady na mieszkania są jednocześnie nakładami na budynek mieszkalny, np. na jego fundamenty, konstrukcję nośną i dach. Ustanowienie po zakończeniu budowy odrębnej własności lokali nie sprawia, że mieszkanie przestanie być częścią budynku (art. 46 Kc), a budynek współwłasnością właścicieli lokali (art. 195 Kc). Ustanowienie odrębnej własności lokali nie powoduje zmiany przeznaczenia użytkowania lokali – odstąpienia od ich wynajmowania. Na mocy zaś art. 26 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku budowy budynku wielorodzinnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, stanowiącego współwłasność, kwotę odliczeń przysługującą każdemu ze współwłaścicieli w ogólnej kwocie odliczeń, ustala się proporcjonalnie do udziału we współwłasności; w razie braku dowodu określającego wysokość udziałów współwłaścicieli przyjmuje się, że udziały we współwłasności są równe. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ulgi podatkowe są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania. Oznacza to, iż przepisy statuujące takie ulgi powinny być interpretowane ściśle. Co jednak nie oznacza, iż interpretacja ta może być zawężająca. Taka interpretacja narusza bowiem konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa⁶²⁵. Mimo nierozpoznania jeszcze rewizji nadzwyczajnych przez Sąd Najwyższy – NSA na skutek tych rewizji zmienił kierunek swojego orzecznictwa⁶²⁶.

D. Podatek dochodowy od osób prawnych

Rzecznik zaskarżył rewizją nadzwyczajną wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2001 r.⁶²⁷

oddalającego skargę Fundacji na Rzecz Rozwoju Nauki Polskiej na decyzje Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 13 maja, 20 marca, 27 sierpnia 1999 r., wydane w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych za lata 1995-1997 (RPO-36155-VI/00).

Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie prawa oraz naruszenie interesu RP przez naruszenie prawa materialnego i błędną jego wykładnię poprzez przyjęcie, że

⁶²⁵ RPO-411045-VI/02 oraz RPO-421448-VI/02, RPO-411950-VI/02.

⁶²⁶ Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2002 r.

⁶²⁷ Sygn. III SA 1455/99.

zakupienie przez Fundację na Rzecz Nauki Polskiej papierów wartościowych dla zabezpieczenia posiadanych funduszy nie jest wydatkiem na cele określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 1 b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶²⁸, zaś dochód fundacji tak wykorzystany nie jest objęty zwolnieniem wynikającym z podanych wyżej przepisów, co pozbawiło tę Fundację znaczących funduszy przeznaczonych na rozwój nauki polskiej, co narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej oraz – alternatywnie – zawyżenie należności podatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych przez nieprawidłowe przyjęcie podstawy do naliczenia tego podatku. Organ podatkowy pobrał od tej Fundacji ponad 100 mln zł podatku uszczuplając jej fundusze na naukę. Wskazać należy, że zaskarżony przez Rzecznika wyrok NSA był oparty o uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 20 listopada 2000 r.⁶²⁹ W oparciu o powyższą uchwałę i będąc związany jej treścią Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że z przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 17 ust. 1 b i art. 17 ust. 1 a pkt 2 ustawy wynika, iż ustawodawca wyraźnie powiązał prawo do zwolnienia podatkowego z rzeczywistym wydatkowaniem dochodu na cele zasługujące na taki rodzaj preferencji. W dniu 13 marca 2002 r. Sąd Najwyższy uchwałą składu siedmiu sędziów⁶³⁰ wyjaśnił, iż dochód fundacji której cel statutowy stanowi wspieranie działalności naukowej jest w części wykorzystanej na lokatę kapitału przez nabycie papierów wartościowych wolny od podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 17 ust. 1 a pkt 2 i art. 17 ust. 1 b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. W dniu 6 czerwca 2002 r. wyrokiem⁶³¹ Sąd Najwyższy rozpatrzył wniesioną przez Rzecznika rewizję i uchylił rewidowany wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpatrzenia. Znamionym dla powyższej sprawy jest, iż postępowanie w sprawie Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej trwało prawie trzy lata i w końcowym efekcie błędna interpretacja dokonana przez organy podatkowe i Naczelny Sąd Administracyjny była powodem istnienia stanu niepewności co do sytuacji prawnej innych tego rodzaju instytucji. Sprawa ta stanowi casus, zaś stanowisko zajęte przez organy podatkowe zniechęcało do lokowania funduszy w bony skarbowe, które jako jedyne miały gwarancje Skarbu Państwa.

⁶²⁸ *Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.*

⁶²⁹ *Sygn. FPS 9/00.*

⁶³⁰ *Sygn. III ZP 21/01.*

⁶³¹ *Sygn. III RN 127/01.*

E. Wystąpienia przeciwko nadmiernemu fiskalizmowi systemu podatkowego

Ministerstwo Finansów prezentuje stanowisko, że pobieranie od zakładów opieki zdrowotnej podatku od nieruchomości następuje zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Rzecznik powyższe stanowisko kwestionuje z uwagi na wyjątkowo trudną sytuację finansową jednostek służby zdrowia. Pobieranie podatku od nieruchomości (a więc podatku na rzecz samorządu) służących ludności tej miejscowości nie wydaje się celowe⁶³².

Rzecznik wskazywał⁶³³, iż dotychczasowe rozwiązania systemowe zawarte w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatku i opłatach lokalnych⁶³⁴ powodują niedostosowanie wysokości i rozpiętości obciążeń podatkowych do poziomu dochodów ludności, w szczególności wiejskiej. Z drugiej zaś strony występuje rażący brak spójności pomiędzy uprawnieniami samorządu terytorialnego do kształtowania obciążeń podatkowych a przepisami dotyczącymi finansowania gmin. W okresie umacniania się wolności gospodarczej podatek od nieruchomości powinien być konsekwentnie przekształcany w podatek typu majątkowego, uzależniony od rzeczywistej wartości opodatkowanego przedmiotu. Rozszerzony powinien zostać katalog ustawowych ulg i zwolnień, uwzględniający ulgi podatkowe dla określonych grup podatników np. inwalidów czy emerytów z tytułu pracy na roli. Obowiązujący wskaźnik waloryzacji stawek podatkowych do czasu zmiany systemu opodatkowania nieruchomości powinien być zastąpiony wskaźnikiem właściwym dla tego podatku i przedmiotu opodatkowania.

W wystąpieniu Rzecznika do Ministra Finansów⁶³⁵, został podniesiony problem podwójnego naliczania podatku od towarów i usług od dostaw energii cieplnej dla najemców lokali komunalnych usytuowanych w budynku, którego właścicielem jest wspólnota mieszkaniowa. W tym zakresie istnieje nierówność w opodatkowaniu usług dostarczania energii cieplnej w zależności czy jej ostatecznym odbiorcą jest najemca lokalu komunalnego należącego do

⁶³² *Wystąpienie do Przewodniczącej Komisji Zdrowia Sejmu (RPO-352265-VI/00) w sprawie opodatkowania podatkiem od nieruchomości zakładów powszechnej opieki zdrowotnej, które do chwili obecnej pozostaje bez odpowiedzi.*

⁶³³ *Wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Sejmu (RPO-172311-VI/95).*

⁶³⁴ *Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.*

⁶³⁵ *RPO-384045-VI/01.*

wspólnoty mieszkaniowej czy najemca lokalu gminnego. Ministerstwo Finansów pismem z dnia 23 lipca 2002 r. poinformowało Rzecznika, iż do podwójnego naliczania podatku od towarów i usług za dostarczane media może dojść w przypadku, kiedy wspólnoty podejmują się „pośredniczenia” (są podmiotami nabywającymi usługę) w zakresie rozliczeń dostaw za energię elektryczną i ciepłą, gaz i wodę, które nie są związane z obsługą części wspólnej budynku, ale które są dostarczane na rzecz innych właścicieli (w tym gmin) będących podatnikami VAT. Niektórzy z tych właścicieli (np. wymienione gminy) z kolei wynajmują lokale osobom trzecim. W tym kontekście należy zauważyć, że cały system VAT (nie tylko polski) skonstruowany jest w taki sposób, iż nie mają prawa do wystawiania faktur z wyodrębnionym podatkiem jednostki, które korzystają z podmiotowego lub przedmiotowego zwolnienia od VAT lub nie są zarejestrowanymi podatnikami VAT, lub wykonują czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. W sytuacji, gdy jednostki te „pośredniczą” w obrocie towarami podlegającymi opodatkowaniu VAT powstaje wspomniany wyżej efekt podwójnego naliczania podatku, tj. raz w jednostkach początkowego ogniwa łańcucha rozliczeniowego a drugi raz w jednostkach będących na końcu tego łańcucha, czyli ostatecznych odbiorców towarów i usług (gdy gmina wynajmuje lokal). Opisana sytuacja jest wynikiem tego, że w środku układu rozliczeniowego pojawił się podmiot, który nie ma uprawnień do stosowania odliczeń i zwrotu VAT. W przypadku wspólnot mieszkaniowych mogą one – zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁶³⁶ – wykonywać jedynie czynności związane z obsługą części wspólnej nieruchomości. Zgodnie z art. 17 tej ustawy odpowiedzialność właścicieli, którzy tworzą wspólnotę ogranicza się do odpowiedzialności za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej, natomiast właściciele poszczególnych lokali odpowiadają w części odpowiadającej ich udziałowi w tej nieruchomości. W związku z takim określonym przez ustawodawcę zakresem działania wspólnot w niektórych wspólnotach, które podjęły się dokonywania rozliczeń mediów bezpośrednio nie związanych z eksploatacją części wspólnej budynku, wątpliwie jest istnienie uprawnień zarządu wspólnot do wykonywania tych czynności w związku z brakiem dostatecznego umocowania ustawowego. W związku z powyższym Ministerstwo Finansów zwróciło się do resortu Infrastruktury o stanowisko co do możliwości lub legalności (bądź jej braku) zawierania przez zarządy wspólnot umów z dostawcami mediów w zakresie, w jakim te dostawy nie są przeznaczone na obsługę części wspólnej

⁶³⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903.

budynku. O ostatecznym stanowisku Ministerstwa Finansów Rzecznik nie został jak dotąd zawiadomiony.

Rzecznik Praw Obywatelskich nadal otrzymuje skargi podatników, których małżonkowie zmarli w ciągu roku podatkowego lub po jego upływie lecz przed podpisaniem wspólnego zeznania rocznego. Osoby te skarżą się, że w związku ze śmiercią współmałżonka zostają pozbawieni możliwości obliczenia podatku na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych za rok podatkowy, w którym zgon nastąpił lub za rok podatkowy, w którym wprowadzie współmałżonek żył, lecz w odniesieniu do którego nie podpisał zeznania, gdyż zmarł przed jego złożeniem. Zawarcie w art. 6 ust. 2 ustawy warunków pozostawiania w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy oraz wyrażenia przez oboje małżonków we wspólnym zeznaniu rocznym wniosku o zastosowanie opodatkowania na zasadach przewidzianych w tym przepisie, a także okoliczność, że uprawnienie małżonkom a nie owdowiałemu podatnikowi wyłącza możliwość obliczenia podatku przez owdowiałego współmałżonka od sumy dochodów jego i zmarłego za rok, w którym zgon nastąpił, jak również wtedy, gdy zgon nastąpił po upływie roku lecz przed podpisaniem zeznania. Podatnicy oceniają takie rozwiązanie jako głęboko krzywdzące i wskazują na fakt, że jako spadkobiercy zmarłego będą ponosić odpowiedzialność za jego zobowiązania podatkowe, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych, na zasadach przewidzianych w rozdziale 14 Ordynacji podatkowej. Podjęto działania do zaskarżenia tej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego.

Kwestionowane są regulacje dotyczące usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Od początku roku 2002 do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęło napływać szereg listów zarówno od osób prywatnych jak i przedstawicieli różnego typu uczelni, w których kwestionowano nowo wprowadzone unormowania rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, obowiązującego z dniem 1 stycznia 2002 r.⁶³⁷

Rozporządzeniem tym wprowadzono nowe (bardziej rygorystyczne od dotychczasowych) zasady dla osób pragnących uzyskać świadectwo kwalifikacyjne do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zaś przewidziany w nim termin dający możliwość osobom, które spełniały warunki do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie przepisów uprzednio obowiązującego w powyższym zakresie rozporządzenia z dnia 20 sierpnia 1998 r.

⁶³⁷ Dz.U. Nr 148, poz. 1652 (m.in. RPO-397894-VI/02).

w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, organizacji i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powołanej do sprawdzenia tych kwalifikacji oraz wzoru świadectwa stwierdzającego te kwalifikacje i wymagania⁶³⁸, uzyskania świadectwa kwalifikacyjnego zgodnie z dotychczasowymi przepisami – 31 grudnia 2001 r. był nierealny do realizacji.

Pismem z dnia 5 marca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Finansów o rozważenie możliwości określenia nowego terminu do składania wniosków o wydanie świadectwa kwalifikacyjnego uprawniającego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów. Mimo początkowego negatywnego podejścia resortu finansów do powyższego problemu Minister Finansów ostatecznie przychylił się do wniosku Rzecznika w przedmiotowej sprawie. Minister poinformował, iż trwające prace nad projektem rozporządzenia w sprawie usługowego prowadzenia ksiąg stanowiącym wykonanie delegacji zawartej w art. 28 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji i jednostek i podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁶³⁹ która weszła w życie z dniem 1 kwietnia br. a w związku z tym istnieje możliwość wprowadzenia zapisu określającego przedłużony termin do składania wniosków przez osoby które spełniły w dniu 31 grudnia 2001 r. warunki określone w rozporządzeniu z dnia 20 sierpnia 1998 r. Zapis taki został zamieszczony w § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2002 r., który stanowi, iż osoby, które w dniu 31 grudnia 2001 r. spełniały warunki określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 1998 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, organizacji i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powołanej dla sprawdzenia tych kwalifikacji oraz wzoru świadectwa stwierdzającego te kwalifikacje i wymagania⁶⁴⁰, uprawniające do otrzymania świadectwa kwalifikacyjnego bez konieczności zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, mogą do dnia 31 grudnia 2002 r. składać do ministra właściwego do spraw finansów publicznych wnioski o wydanie świadectwa kwalifikacyjnego, wraz z załącznikami wymaganymi zgodnie z tym rozporządzeniem.

⁶³⁸ *Dz.U. Nr 114, poz. 734 ze zm.*

⁶³⁹ *Dz.U. Nr 25, poz. 253.*

⁶⁴⁰ *Dz.U. Nr 114, poz. 734 i Nr 138, poz. 894.*

F. handlowych

Problematyka spółek

W dniu 28 listopada 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek⁶⁴¹ o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 418 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶⁴² jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji. Kodeks spółek handlowych wprowadził nową instytucję, która umożliwia przymusowy wykup akcji reprezentujących nie więcej niż 5% kapitału zakładowego. Wykup może przegłosować nie więcej niż pięciu akcjonariuszy reprezentujących w sumie co najmniej 90% kapitału. Instytucja ta zwana „squeeze out”, czyli „wyciśnięcie”, umożliwia eliminację akcjonariuszy mniejszościowych bez ich zgody i winy. Zastosowanie przymusowego wykupu nie zależy od żadnych dodatkowych przesłanek oprócz odpowiedniego stosunku akcji i uchwały podjętej większością dziewięciu dziesiątych głosów oddanych. Nie musi on być zastrzeżony w statucie ani uzasadniony żadnymi ważnymi okolicznościami. Zdaniem Rzecznika art. 418 Ksh oraz uregulowania, do których ten przepis odsyła:

- nie zapewniają akcjonariuszom mniejszościowym koniecznej ochrony sądowej. Przez brak możliwości przeniesienia ewentualnego sporu – co do treści uchwały walnego zgromadzenia – na drogę sądową, oraz przez brak możliwości odwołania się od decyzji sądu co do opinii biegłego na temat rynkowej wyceny akcji narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji.;
- brak przepisów międzyczasowych powoduje, że uregulowania naruszają art. 2 Konstytucji albowiem naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa;
- brak spójności między art. 418 Ksh a założeniami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶⁴³, bowiem akcje pracownicze miały zapewnić wpływ pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw na działanie przedsiębiorstwa po prywatyzacji.

Rozpoznanie wniosku wniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zostało połączone z rozpoznaniem pytania Sądu Rejonowego w Tarnowie⁶⁴⁴.

⁶⁴¹ RPO-378709-VI/02.

⁶⁴² Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

⁶⁴³ Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

⁶⁴⁴ Sygn. P 25/02.

G.**Problematyka****zamówień publicznych**

W dniu 17 września 2002 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁶⁴⁵ o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych przez niewyłączenie z zakresu ust. 1 państwowych szkół wyższych – naruszył zasadę równego traktowania przez władze publiczne państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, co jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji⁶⁴⁶. Wniosek ten został zainspirowany uchwałą zgromadzenia rektorów państwowych szkół wyższych przesłaną Rzecznikowi. W uzasadnieniu Rzecznik wskazał, że z mocy art. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁶⁴⁷ ustawę tę stosuje się zarówno do państwowych, jak i niepaństwowych szkół wyższych. Wszystkie uczelnie – a więc zarówno państwowe, jak i niepaństwowe – realizują „cel publiczny”. Zgodnie z art. 23 ustawy uczelnia, zarówno państwowa, jak i niepaństwowa może uzyskiwać środki finansowe z budżetu państwa. W ocenie Rzecznika wielkość tych dotacji i tryb ich uzyskiwania nie mogą stanowić o różnym reżimie finansowym ich wykorzystania. Tymczasem w art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁶⁴⁸ do sektora finansów publicznych zostały zaliczone m.in. państwowe szkoły wyższe, choć struktura tych szkół, źródła ich dochodów, a przede wszystkim ich konstytucyjne i ustawowo zagwarantowana autonomia powodują, że od władz uczelni w zasadzie zależy ile proporcjonalnie środków finansowych zostanie pozyskanych z innych źródeł niż dotacje budżetowe i na jakie cele oraz że także tylko od władz uczelni zależy sposób ich wykorzystania. Do sektora finansów publicznych nie zostały zaliczone niepaństwowe szkoły wyższe. Uczelnie państwowe i niepaństwowe czerpią obecnie dochody z tych samych źródeł, zaś ustawa o szkolnictwie wyższym nie dokonuje podziału środków finansowych uzyskiwanych przez państwowe szkoły wyższe ze względu na źródło ich pochodzenia. Mimo to państwowa szkoła wyższa musi stosować ustawę o zamówieniach publicznych niezależnie od źródła środków finansowych przeznaczonych na finansowanie udzielonego zamówienia, natomiast niepaństwowa szkoła wyższa stosuje ustawę o zamówieniach publicznych wówczas, gdy – stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy – ponad 50%

⁶⁴⁵ *Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664.*

⁶⁴⁶ *RPO-413923-VI/02.*

⁶⁴⁷ *Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.*

⁶⁴⁸ *Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.*

wartości udzielonego przez nią zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub bezpośrednio przez podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. Jest to pracochłonne i ogranicza możliwość racjonalnego wyboru kontrahenta prac naukowych, a niepaństwowa szkoła wyższa jest zobowiązana do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych tylko wówczas, gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Tak więc szkoły wyższe zostały przez ustawodawcę nierówno potraktowane, bowiem z analogicznym stanem faktycznym ustawodawca związał różne konsekwencje, wynikające z przepisów prawa. Nierówność państwowych i niepaństwowych szkół wyższych w obrocie gospodarczym nie jest uzasadniona charakterem wykonywanych przez uczelnie funkcji i stoi w sprzeczności z zasadą realizowania przez nie wspólnego publicznego celu. Jednolitość celów, realizowanych przez uczelnie, uzasadnia jednolite traktowanie uczelni przez ustawodawcę.

14. Problematyka ruchu drogowego oraz
wykonywania transportu drogowego

A. Kasy fiskalne w taksówkach

W okresie objętym Informacją do Rzecznika wpływało wiele skarg od przedsiębiorców, tak indywidualnych, jak i zorganizowanych w spółkach handlowych, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu zbiorowego oraz taksówkowego. Przedmiotem owych skarg były nowe regulacje ustawy z dnia 9 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz znowelizowanego z dniem 9 września 2001 r. – prawo o ruchu drogowym⁶⁴⁹.

Dużo kontrowersji wzbudziło nałożenie na przewoźników wykonujących transport taksówkami, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie kas rejestrujących, obowiązku wyposażenia pojazdów w kasy fiskalne⁶⁵⁰. Badając tę sprawę Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów⁶⁵¹. Rzecznik podniósł, iż nałożenia na podatników prowadzących działalność w zakresie usług przewozu osób i ładunków taksówkami osobowymi i bagażowymi obowiązku ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących wzbudziło powszechne niezadowolenie zainteresowanych. Pierwsi podatnicy – taksówkarze, którzy zostali zobowiązani do rozpoczęcia ewidencjonowania z dniem 1 października 2002 r. kwestionowali zasadność i

⁶⁴⁹ *Dz.U. Nr 125, poz. 1371.*

⁶⁵⁰ *Dz.U. Nr 152, poz. 1711.*

⁶⁵¹ *RPO-398147-VI/02.*

racjonalność nałożenia na nich takiego obowiązku, gdyż dla zapewnienia wykonania obowiązku ewidencyjnego, jako wystarczające powinny zostać uznane dane dostarczane przez taksometry w powiązaniu z dokumentacją księgową albo doposażenie taksometrów w drukarki fiskalne. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi z dnia 29 maja 2002 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformowała, że obowiązek prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących wynika wprost z ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług. W rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących określono jedynie terminy rozpoczęcia przez podatników ewidencjonowania usług przewozu osób i ładunków taksówkami przy zastosowaniu kas w powiązaniu z cyfrą końcową numeru NIP podatnika. We wrześniu 2002 r., tuż przed rozpoczęciem obowiązku ewidencjonowania przez pierwszych taksówkarzy, których numer NIP kończy się cyfrą „0” Minister Finansów zmienił przedmiotowe rozporządzenie przesuwając termin jego wejścia w życie w stosunku do pierwszej grupy taksówkarzy na 1 marca 2003 r. Jak się wydaje obowiązek ten nie był dokładnie analizowany, skoro zanim wszedł w życie – zaczęto wprowadzać do niego zmiany i odstępstwa.

B. Szkolenia i egzaminy dla przewoźników i kierowców w transporcie drogowym, jako warunek otrzymania nowych licencji

Wprowadzone egzaminy dla przewoźników i kierowców spowodowały wiele skarg i zarzutów osób wykonujących zawód taksówkarza. Chodzi o wprowadzony ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶⁵², obowiązek poddania się szkoleniu i egzaminowi kwalifikacyjnemu przez osoby, które nie mogą wykazać się posiadaniem 5-letniej praktyki zawodowej w zakresie wykonywania zarobkowego przewozu osób taksówką. Petenci wnioskowali o zaskarżenie tej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego.

Badając tą sprawę i mając na uwadze, iż ma ona za zadanie dostosowanie polskiego prawa transportowego do przepisów Unii Europejskiej, Rzecznik dokonał analizy treści Dyrektywy Rady WE: nr 96/26 z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotyczącej dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu towarowego i przewoźnika drogowego transportu pasażerskiego oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji formalnych (...) oraz nr 98/76 z dnia 1 października 1998 r. tę dyrektywę. Dyrektywy te wymagają wprowadzenia licencji dla przedsiębiorców wykonujących drogowy transport osób lub rzeczy oraz stanowią, iż przedsiębiorcy zainteresowani uzyskaniem statusu przewoźnika drogowego

⁶⁵² Dz.U. Nr 125, poz. 1371.

powinni mieć: a) dobrą reputację, b) odpowiednią sytuację finansową, c) wymagane kompetencje zawodowe. W treści Dyrektyw szczegółowo określone zostały poszczególne z wyżej wymienionych warunków, a w tym w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych – wymóg odbycia szkolenia i zdania egzaminu w zakresie określonym w załącznikach do Dyrektyw oraz uprawnienie dla poszczególnych państw członkowskich do zwolnienia z obowiązku odbycia szkolenia i egzaminu przewoźników, którzy wykażą się co najmniej pięcioletnim doświadczeniem zawodowym. Ze względu na zapadły w sprawie egzaminu dla instruktorów nauki jazdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r.⁶⁵³, w którym Trybunał uznał za zgodny z Konstytucją i nie naruszający praw nabytych przepis nakładający na instruktorów nauki jazdy obowiązek poddania się egzaminowi sprawdzającemu kwalifikacje, a także długi okres przejściowy ustanowiony dla przewoźników drogowych dla dostosowania się do zmienionych regulacji, Rzecznik nie znalazł podstaw uzasadniających zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy o transporcie drogowym, jako naruszającego Konstytucję. Natomiast w związku z koniecznością odbycia szkolenia w celu uzyskania licencji na wykonywanie przewozu taksówką, Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury o zajęcie stanowiska w sprawie luki prawnej w ustawie o transporcie drogowym, która nie nakłada na żaden podmiot obowiązku prowadzenia szkoleń dla taksówkarzy, natomiast zobowiązuje starostów jedynie do powołania komisji egzaminacyjnej dla przeprowadzenia egzaminu w zakresie transportu drogowego taksówką. Tym samym w niektórych powiatach osoby zainteresowane podjęciem działalności w zakresie przewozów taksówką pozbawione są możliwości uzyskania licencji, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) ustawy o transporcie drogowym odbycie szkolenia potwierdzonego zdaniem egzaminem jest jednym z warunków koniecznych do uzyskania takiej licencji. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał stanowiska Ministra Infrastruktury.

C. Nałożenie na rzeczoznawców samochodowych warunku posiadania wyższego wykształcenia

W tej materii Rzecznik otrzymał w 2002 r. wiele skarg od rzeczoznawców samochodowych oraz zrzeszających ich organizacji społecznych dotyczące negatywnych skutków nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym, w zakresie ustanowienia warunku posiadania przez rzeczoznawców samochodowych wyższego wykształcenia. Wymóg ten, wprowadzony z dniem 1 lutego 2002 r., dotyczy znacznej grupy dotychczasowych rzeczoznawców. Do

⁶⁵³ Sygn. K. 22/99.

zmiany prawa – uprawnienia do wykonywania czynności rzeczoznawcy uzyskiwały także osoby posiadające średnie wykształcenie, jeżeli legitymowały się odpowiednią wiedzą i praktyką zawodową. Rzecznik postanowił wystąpić do Ministra Infrastruktury o stanowisko, czy podziela jego wątpliwości w tej sprawie, a jeśli tak, czy zamierza podjąć działania w celu zmiany kwestionowanego stanu prawnego. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury stwierdził, iż dotychczas obowiązujące przepisy nie określały w sposób jednoznaczny kryteriów niezbędnych do uzyskania uprawnień rzeczoznawcy samochodowego. Niektóre stowarzyszenia rzeczoznawców samochodowych wystąpiły z inicjatywą uregulowania sytuacji prawnej rzeczoznawców, chcąc w ten sposób wyłonić grupę osób legitymujących się wieloletnią praktyką, jak również niekwestionowanymi kwalifikacjami zawodowymi. Wymóg wyższego wykształcenia jest warunkiem niezbędnym do uzyskania certyfikatu w zakresie rzeczoznawstwa samochodowego wydanego przez jednostkę akredytowaną w polskim systemie akredytacji, o którym mowa w art. 79a ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Stanowisko to – w ocenie Rzecznika – jest niekonkretne i wadliwe. Wprowadzona regulacja prawna forsuje określone środowiska. Stawiając wymóg wyższego wykształcenia ustawa nie wskazuje jakiego. Tak więc rzeczoznawca o wyższym wykształceniu filologicznym ma być „lepszym” od rzeczoznawcy ze średnim wykształceniem technicznym z zakresu mechaniki samochodowej.

D. Problematyka wymiany praw jazdy i opłat pobieranych za tę wymianę

W 2002 r. do Rzecznika w dalszym ciągu wpływało wiele skarg dotyczących nałożenia na obywateli obowiązku wymiany praw jazdy za odpłatnością kwoty 70 zł, która dla wielu osób w ubożającym społeczeństwie stanowi ubytek w budżecie (szczególnie dotkliwa jest to dla emerytów, rencistów oraz bezrobotnych, a ci ostatni nie chcą rezygnować z wymiany uważając prawo jazdy jako dodatkową kwalifikację, która może im pomóc w znalezieniu pracy). Przepisy nie przewidują żadnych ulg czy zwolnień z opłaty za wymianę prawa jazdy. Wydaje się, iż problem ten, przynajmniej w stosunku do osób bezrobotnych czy inwalidów powinien być uregulowany w sposób szczególny.

Wiele skarg dotyczy weryfikacji dokumentów dokonywanej w związku z wymianą praw jazdy na nowe, a szczególnie kierowanie kierowców na badania lekarskie w celu ustalenia, czy nie istnieją przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdem. Organy administracji samorządowej niejednokrotnie nie zachowują wymaganych procedur dokonując takiego skierowania. Obywatele są zaskoczeni, gdy wskutek nowego orzeczenia lekarskiego,

zawierającego orzeczenie o czasowym terminie ważności, zamiast dotychczasowego prawa jazdy bezterminowego otrzymują zezwolenie z ograniczonym terminem.

Innym problemem, który daje o sobie znać w skargach obywateli jest pozbawienie prawa kierowania pojazdami w sytuacji, gdy wskutek kradzieży dokumentów lub ich zagubienia, zainteresowany oczekuje na wydanie wtórnika prawa jazdy. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wydawania żadnych zaświadczeń, ani czasowych dokumentów stwierdzających posiadane uprawnienia do kierowania pojazdami, a ze względu na szczególną technikę produkcji nowych praw jazdy czas oczekiwania na wydanie wtórnika jest długi (co najmniej miesiąc). Praktycznie zatem w tym czasie kierowcy nie mogą kierować pojazdami, gdyż prowadzenie pojazdów bez wymaganych dokumentów stanowi wykroczenie. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla kierowców zawodowych. Rzecznik, występował już w tej sprawie w poprzednich latach, jednakże nowelizacja Prawa o ruchu drogowym w tym zakresie nie doszła do skutku. Obecnie Rzecznik zamierza ponownie podjąć ten problem w aspekcie generalnym.

E. Prawa ofiar czynu niedozwolonego do pełnej rekompensaty poniesionych szkód oraz do wynagrodzenia wyrządzonej krzywdy, a także do traktowania z szacunkiem i współczuciem

Nie ustaje wpływ skarg osób poszkodowanych na sposób likwidacji szkód przez część zakładów ubezpieczeń, na zaniżane odszkodowania, na dążenia pracowników zakładów do wykazania „przyczynienia się ofiary do zdarzenia”, co obniża obowiązek odszkodowawczy, do – wbrew treści art. 363 § 1 Kodeksu cywilnego – narzucania sposobu naprawienia szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego, na odmowę zapoznania się poszkodowanego z aktami szkodowymi (w czym celuje TUiR „Warta” S.A.) lub zezwolenie na zapoznanie się tylko z częścią akt (to praktyka PZU S.A.), na częste traktowanie poszkodowanego jako „naciągacza” itp.

Motywy wprowadzenia ustawowych ubezpieczeń ustawą z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych⁶⁵⁴, była potrzeba zabezpieczenia odpowiedniego odszkodowania osobom poszkodowanym określonymi zdarzeniami ubezpieczeniowymi, albowiem odpowiedzialny za szkodę mogli okazać się niewypłacalnymi. Chodziło o szybkie i skuteczne o zaspokojenie roszczeń bez postępowania sądowego jak wiadomo zawsze kosztownego i długo trwającego. Roszczenia miały być załatwiane ugodą zawieraną między

⁶⁵⁴ Dz.U. Nr 72, poz. 357.

zakładem ubezpieczeń, a poszkodowanym, a nie jednostronną wydawaną „ex catedra” quasi „decyzją” zakładu ubezpieczeń z pouczeniem, że „jest ona ostateczną i wszelkich dalszych roszczeń poszkodowany może dochodzić już tylko na drodze sądowej. Określenie szkody, choć nie zostało ustawowo zdefiniowane, zawarte w treści art. 361 Kc, może wystąpić w dwóch postaciach a więc w postaci straty jaką poszkodowany poniósł oraz w utracie korzyści przyszłych.

Powinno wreszcie stać się regułą, że odpowiedzialny za szkodę lub jego ubezpieczyciel odpowiedzialności cywilnej powinien wyrównać ofierze wszelkie poniesione przez nią straty (dokonać pełnej restytucji). Wyrównanie dotyczy zarówno samej ofiary jak i jej rodziny, a także najbliższych związanych formalnie i nieformalnie z ofiarą tudzież osób pozostających na utrzymaniu ofiary. Restytucja powinna obejmować przywrócenie własności, (odtworzenie lub naprawienie), względnie stosowne odszkodowanie w pieniądzu, zwrot wszelkich wydatków poniesionych w wyniku wiktylizacji, zabezpieczenie utraty dochodów na przyszłość, odszkodowanie za poniesioną krzywdę i wyrównanie innych strat tudzież przywrócenie praw. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie prezentował pogląd, że jeśli państwo przymusza obywateli – pod groźbą kary do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, to państwo jest także zobowiązane wobec obywatela do kontrolowania jak przebiega realizacja tego obowiązku ze strony obywateli oraz prowadzących to ubezpieczenie zakładów ubezpieczeń jak kształtowane są składki za to ubezpieczenie, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę, że ubezpieczenia obowiązkowe miały i nadal mają na celu przede wszystkim zabezpieczenie praw poszkodowanych. Taka kontrola nie jest prowadzona. W praktyce likwidacje szkód ciągną się. Często zakłady ubezpieczeń wstrzymują czynności likwidacyjne i uzależniają je od wyroku w sprawie karnej, najczęściej od złożenia oświadczenia sprawcy wypadku, który ma potwierdzić swoją odpowiedzialność. Ale w interesie sprawcy szkody „nie leży” składanie takiego oświadczenia. I o takie oświadczenie ubiegać się musi sam poszkodowany, bo likwidator szkody jedynie wskazuje jakie dokumenty poszkodowany ma mu dostarczyć, sam zaś badań i decyzji podjąć nie chce. Przy szkodach komunikacyjnych coraz częściej dochodzi do rozbieżności ocen technicznych między dokonującym oględzin a zakładem naprawczym i do rozbieżności w wycenie przywrócenia stanu poprzedniego.

Ponieważ zakłady ubezpieczeń odmawiały poszkodowanym wglądu w akta szkodowe (TUiR Warta) lub udzielały wglądu tylko w wydzieloną część akt w dniu 26 lipca 2002 r. Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej oraz do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w sprawie nieudzielania przez

zakłady ubezpieczeń zgody na wgląd w akta szkodowe⁶⁵⁵. Zakłady ubezpieczeniowe, w szczególności zaś TUiR „Warta” S.A. odmawiają wglądu w akta szkodowe zarówno stronom postępowania jak i Rzecznikowi Praw Obywatelskich – stwierdzając, iż stanowią one ich „wewnętrzną dokumentację”, która nie może być udostępniania jakiegokolwiek podmiotowi⁶⁵⁶.

Dla zmobilizowania opinii publicznej oraz wszystkich odpowiedzialnych za przestrzeganie praw ofiar została zorganizowana w dniu 22 października 2002 r. w siedzibie RPO Konferencja z udziałem przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, organów nadzoru ubezpieczeń, zakładów ubezpieczeń, zainteresowanych środków pomocy medycznej i innych, w tym organizacji pozarządowych.

15. Bezpieczeństwo obywateli
Podobnie jak w latach poprzednich problematyka bezpieczeństwa obywateli była przedmiotem zainteresowania ze strony Rzecznika.

Rzecznik kontynuując działania z lat poprzednich ponownie wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie działań Policji dla zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów PKP⁶⁵⁷. Mianowicie Rzecznik nadal otrzymuje sygnały o narastającej liczbie kradzieży i rozbojów w pociągach dokonywanych na szkodę podróżnych. Niepokój budzi zwłaszcza brak dostatecznej ochrony pasażerów, a także właściwych reakcji w przypadku powiadomienia o przestępstwie, ze strony funkcjonariuszy Policji i Straży Ochrony Kolei. Rzecznik zwrócił się o poinformowanie go o projektowanych działaniach w celu przeciwdziałania tej kategorii przestępczości, a także czy rozważane jest przywrócenie funkcjonowania komisariatów kolejowych. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował Rzecznika m. in., że działania o charakterze operacyjno – wykrywczym wymierzone w aktywne grupy przestępcze są prowadzone w pociągach dalekobieżnych i międzynarodowych na najbardziej zagrożonych szlakach kolejowych. Dokonywana jest również bieżąca analiza popełnianych przestępstw pod kątem wytypowania do zabezpieczenia szczególnie zagrożonych odcinków kolejowych.

⁶⁵⁵ RPO-411569-VI/02.

⁶⁵⁶ W dniu 18 października 2002 r. Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w sprawie nieudzielenia przez zakłady ubezpieczeniowe zgody na wgląd w akta szkodowe stronom postępowania oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich - RPO-411569-VI/02.

⁶⁵⁷ RPO-285444-II/02 z dnia 2 września 2002 r.

Na szczególne podkreślenie zasługuje ta część odpowiedzi, w której wskazano, że w 2002 r. z powodu reorganizacji i trudności finansowych PKP odmawia refundacji biletów kolejowych na przejazdy nie umundurowanych policjantów wykonujących czynności służbowe. Sytuacja taka zmusza funkcjonariuszy do wykupienia pełnopłatnych biletów kolejowych wykorzystywanych w czasie prowadzonych działań operacyjnych. Z tego powodu oraz z uwagi na szczupłość budżetu Policji działania operacyjne prowadzone w pociągach zostały ograniczone. Jeżeli chodzi o możliwość powołania Posterunków lub Komisariatów Specjalistycznych obejmujących zakresem działania obszary kolejowe, to decyzja w tym przedmiocie należy do Komendantów Wojewódzkich. Większość Komendantów Wojewódzkich nie podjęło decyzji o utworzeniu takich jednostek ze względów ekonomicznych.

Zdaniem Rzecznika powoływanie się na trudności finansowe nie może usprawiedliwiać ograniczenia czynności operacyjnych ze strony Policji, czy też uniemożliwiać tworzenia posterunków lub komisariatów kolejowych. Zupełnym nieporozumieniem jest konieczność zakupu przez funkcjonariuszy Policji wykonujących obowiązki służbowe w pociągach biletów kolejowych. Opisana wyżej sytuacja może świadczyć o tym, że powołane do tego organy państwowe nie są zdolne zapewnić obywatelom (pasażerom pociągów) poczucia bezpieczeństwa, co należy do podstawowych funkcji państwa.

Rzecznik interweniował także co do prawidłowości działań organów porządku publicznego w trakcie zabezpieczenia akcji protestacyjnych. Mając na uwadze tą kwestię Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie zaniechania interwencji przez funkcjonariuszy Policji podczas akcji protestacyjnej w Zakładach Odzieżowych „Odra” S.A. w Szczecinie, w trakcie której grupa stoczniowców manifestująca swoje poparcie dla osób zatrudnionych w tych zakładach dopuściła się aktów przemocy wobec prezesa tej firmy⁶⁵⁸. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika, że brak interwencji policjantów wobec osób popełniających w dniu 7 sierpnia 2002 r. przestępstwo pobicia prezesa zakładu Odzieżowego „Odra” w Szczecinie wynikał z błędu w taktyce zabezpieczania przemarszu stoczniowców pod wymieniony zakład. Powyższy błąd polegał na braku, ze strony policjantów dowodzących operacją, perspektywicznej oceny rozwoju wydarzeń i wynikających z niej potrzeb podejmowania działań wyprzedzających, powalających na

⁶⁵⁸ RPO-416377-II/02 z dnia 14 sierpnia 2002 r.

kontrolowanie przez Policję ich przebiegu. Powyższe zdarzenie było przyczynkiem do wydania wszystkim komendantom wojewódzkim Policji zdecydowanych poleceń zmierzających do wyeliminowania podobnych zachowań policjantów w przyszłości. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował również działania w celu wyjaśnienia, czy podjęta przez funkcjonariuszy Policji interwencja – z użyciem środków przymusu bezpośredniego wobec osób uczestniczących w akcjach protestacyjnych mających na celu obronę praw pracowniczych w związku z likwidacją zakładu pracy⁶⁵⁹ lub niewypłacaniem wynagrodzeń pracownikom⁶⁶⁰ była zgodna z obowiązującym w tej materii prawem. W obu tych sprawach prokuratura wyjaśnia okoliczności użycia siły przez Policję. Rzecznik w okresie objętym informacją reagował między innymi na wywołujące szeroki rezonans społeczny akty terroru ze strony zorganizowanych grup przestępczych polegające na wymuszaniu tzw. haraczy od osób prowadzących działalność gospodarczą. Otóż Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego i Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie w sprawie opisanego przez media procederu wymuszeń rozbójniczych dokonywanych przez grupę przestępczą od osób prowadzących działalność usługową na terenie miasta Chrzanowa⁶⁶¹. Z treści odpowiedzi nadesłanej przez Prokuratora Okręgowego w Krakowie wynika, że w dniu 2 stycznia 2003 r. postępowanie w powyższej sprawie zostało przejęte z Prokuratury Rejonowej w Chrzanowie do dalszego prowadzenia przez Wydział do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Okręgowej w Krakowie i tam jest prowadzone. Na razie wszelka ocena materiału dowodowego, na obecnym etapie postępowania, będzie przedwczesna. Natomiast w ocenie Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji przeprowadzone przez zespół oficerów KWP czynności nie potwierdziły zasadności zarzutów stawianych chrzanowskiej Policji. Jedynie ujawnione mankamenty dotyczyły niskiego poziomu pracy dochodzeniowej, prowadzonej w sprawach o „drobne” przestępstwa. Ponadto Komendant Wojewódzki Policji wyraził stanowisko, że dokonane sprawdzenia nie

⁶⁵⁹ RPO-424604-II/02 z dnia 28 listopada i 2 grudnia 2002 r. w sprawie interwencji funkcjonariuszy Policji i pracowników firm ochroniarskich podjętej wobec osób protestujących w Fabryce Kabli w Ożarowie.

⁶⁶⁰ RPO-423788-II/02 (sprawa użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji w czasie manifestacji pracowników Szpitala im. Rydygiera we Wrocławiu).

⁶⁶¹ RPO-426910-II/02 z dnia 31 grudnia 2002 r.

potwierdziły tezy o działaniu na terenie Chrzanowa zorganizowanej grupy przestępczej, jak również o problemie dotyczącym wymuszeń na osobach prowadzących działalność gospodarczą. Jednocześnie w KWP w Krakowie uruchomiono specjalną linię telefoniczną w celu umożliwienia mieszkańcom małych miejscowości bezpośredniego przekazywania spostrzeżeń, dotyczących m. in. przestępczości zorganizowanej. Zdaniem Rzecznika nie można zgodzić się z jednoznacznym stwierdzeniem zawartym w odpowiedzi Komendanta Wojewódzkiej Policji, że brak jest podstaw do przyjęcia, że na terenie Chrzanowa działa zorganizowana grupa przestępcza wymuszająca tzw. „haracze” od osób prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza w kontekście udzielonej przez Prokuratora Okręgowego w Krakowie odpowiedzi z której wynika, że ferowanie ocen w tej materii należy uznać za przedwczesne.

Szczególne zaniepokojenie Rzecznika budzą pojawiające się w mediach sygnały dotyczące propagowania na stronach internetowych faszyzmu, nienawiści na tle narodowościowym i rasowym, a także nawoływania do popełniania przestępstw i ich pochwalania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się m. in. do Prokuratora Krajowego o poinformowanie go o skali tego zjawiska, a także o ocenę prawidłowości reakcji karnoprawnej urzędów prokuratorskich⁶⁶².

W odpowiedzi Prokurator Krajowy poinformował o 4 postępowaniach w kraju prowadzonych w tych sprawach w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 marca 2002 r., a nadto ocenił iż skala zjawiska jest rzadka i nie stanowi zagrożenia dla porządku prawnego. W ocenie Rzecznika opisane wyżej zagrożenie winno być stale monitorowane przez powołane do tego służby i nie może ono być w żadnym razie lekceważone. Wzrost tego typu przestępczości może stanowić realne zagrożenie dla porządku publicznego i jest nie do pogodzenia z ideą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w Konstytucji.

Dla ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w państwie demokratycznym niezbędna jest sprawna, skuteczna i dobrze wyszkolona Policja. Te cechy, wynikające z prawidłowego doboru kadr, odpowiedniego szkolenia oraz wyposażenia funkcjonariuszy, powinny doprowadzić do ich przewagi w konfrontacji z niejednokrotnie lepiej uzbrojonymi przestępcami. Istotnym problemem jest także – w ocenie Rzecznika – zapewnienie funkcjonariuszom, pracującym w ustawicznym stresie, możliwości otrzymania profesjonalnej pomocy psychologa. Natomiast uprawnienia policjantów powinny być precyzyjnie i

⁶⁶² RPO-405791-II/02 z dnia 10 kwietnia 2002 r.

jednoznacznie określone w ten sposób, aby w konfrontacji w przestępcami nie musieli obawiać się użycia przysługujących im środków, w tym broni palnej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że odpowiednie przepisy prawa muszą chronić funkcjonariuszy na służbie, przewidując odpowiednio surowe kary dla sprawców przestępstw na ich szkodę. Nie negując potrzeby podejmowania przez Policję działań wymagających – zwłaszcza w sytuacjach ekstremalnych – użycia środków koniecznych dla powstrzymania agresywnych czy wręcz przestępnych zachowań, zwiększenie uprawnień policjantów nie może nieść za sobą naruszania praw obywatelskich. Dlatego też, oprócz wyposażenia Policji w odpowiednie instrumenty prawne i środki techniczne, niezbędne jest egzekwowanie przestrzegania istniejących uregulowań prawnych, między innymi poprzez stworzenie niezależnego systemu monitoringu nad naruszaniem praw obywateli przez funkcjonariuszy Policji. Jednocześnie Rzecznik wyraził wątpliwości co do celowości zmian w przepisach dotyczących użycia broni palnej oraz konieczności wprowadzenia do kodeksu karnego, dodatkowego typu kwalifikowanego zabójstwa, a mianowicie zabójstwa policjanta na służbie (zagrożenie karą 25 lat pozbawienia wolności lub karą dożywotniego pozbawienia wolności). Jak wynika bowiem z publikowanych danych na temat orzecznictwa sądów karnych, w sprawach tego rodzaju często zapadają wyroki skazujące sprawców na kary 25 lat lub dożywotniego pozbawienia wolności. Zawężenie sankcji w projektowanym przepisie powodowałoby w istocie ograniczenie sędziowskiego wymiaru kary, mogące stanowić naruszenie zasady podziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Powyższe uwagi Rzecznik przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁶³. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił pogląd, zgodnie z którym uprawnienia policjantów powinny być określone w taki sposób, aby – w konfrontacji z niejednokrotnie lepiej uzbrojonymi przestępcami, nie musieli się obawiać użycia przysługujących im środków, w tym broni palnej. Ponadto wyjaśnił, że zaproponowana zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów, polegająca na wskazaniu przesłanek uzasadniających niezachowanie przez policjantów – przed użyciem broni palnej – procedury określonej w § 3 ust.1 przedmiotowego rozporządzenia, powinna usprawnić reakcję policjanta w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia i mienia obywateli, a zarazem zapewnić większą skuteczność ochrony tych wartości.

⁶⁶³ RPO-400351-II/02 z dnia 4 kwietnia 2002 r.

Zmiana zasad użycia broni palnej przez policjantów pozwoli na mniej skrupowane stosowanie tego środka przymusu bezpośredniego w sytuacji, gdy istnieje taka konieczność. Dobra osoba, przeciwko której użyto broni palnej w sposób wystarczający chroni dyrektywa minimalizacji szkód, zachowana w nowym brzmieniu przepisów. Jednocześnie w odpowiedzi tej wyrażono pogląd, że wprowadzenie do kodeksu karnego dodatkowego typu kwalifikowanego zabójstwa, mianowicie zabójstwa policjanta na służbie, jest uzasadnione koniecznością wzmocnienia ochrony funkcjonariuszy Policji z uwagi na częste przypadki zamachów na ich życie lub zdrowie.

16. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym

W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik dostrzega konieczność pilnego podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych.

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich nadal pozostaje problematyka bezpieczeństwa świadków – pokrzywdzonych uczestniczących w postępowaniach karnych. Otóż Rzecznik⁶⁶⁴ zwrócił uwagę na potrzebę dostosowania prawodawstwa do standardów Unii Europejskiej poprzez zapewnienie tym osobom i ich rodzinom ochrony oraz wyodrębnienie w sądach pomieszczeń dla pokrzywdzonych celem uniknięcia kontaktów z oskarżonymi. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister Sprawiedliwości, wskazał jako instrumenty tej ochrony przepisy art. 184 i 191 Kpk i 245 Kk. Poinformował nadto o inicjatywach zmierzających do dokonania zmian legislacyjnych poprzez wprowadzenie unormowania stanowiącego, iż możliwe będzie przesłuchanie świadka przy użyciu urządzeń technicznych pozwalających na prowadzenie tej czynności na odległość, a także o zmianach w ustawie o świadku koronnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wiele wniosków od osób pokrzywdzonych, które kwestionują podstawy formalno – prawne postanowień urzędów prokuratorskich o umorzeniu postępowania przygotowawczego podnosząc, iż takie rozstrzygnięcie uniemożliwia w praktyce dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za poniesione straty materialne lub uszczerbek na zdrowiu. Dotyczy to, w szczególności, postępowań w sprawach wypadków drogowych, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć bądź doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a nadto niepowodzenia w leczeniu. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora

⁶⁶⁴ RPO-310277-II/99 z dnia 9 stycznia 2002 r.

Generalnego⁶⁶⁵ wskazując, iż dokonywana przez niego analiza akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych powoduje niejednokrotnie – w następstwie dostrzeżonych uchybień procesowych – konieczność wystąpienia do prokuratorów nadrzędnych (niekiedy nawet do Prokuratora Krajowego i Generalnego). W wielu przypadkach wystąpienia te, wskazujące na istotne dla końcowego rozstrzygnięcia naruszenia procedury, powodują – w następstwie podzielenia prezentowanej argumentacji – podjęcie na nowo prawomocnie umorzonych postępowań, względnie wydawane są polecenia ich uzupełnienia w trybie art. 327 § 3 Kpk. Najczęstsze uchybienia – bez względu na charakter sprawy – to niewyczerpanie inicjatywy dowodowej, błędna ocena dowodów, nie respektowanie procesowych uprawnień pokrzywdzonego oraz przewlekłość postępowania. Ponadto, w sprawach dotyczących ciężkich w skutkach wypadków drogowych oraz niepowodzenia w leczeniu, zdarza się bezkrytyczne przyjmowanie opinii biegłych przez prokuratora prowadzącego bądź nadzorującego postępowanie. Wydaje się, iż prokuratorzy w zbyt dużym stopniu składają na barki biegłych ciężar odpowiedzialności za rozstrzygnięcie sprawy. Niekiedy opinie wydawane są w oparciu o niepełny materiał dowodowy, a późniejszego jego uzupełnienie (np. na wniosek pokrzywdzonego) powoduje konieczność ponownego zwracania się do biegłego i – co za tym idzie – przedłużenie i wzrost kosztów postępowania. Niejednokrotnie opinie biegłych nie zawierały odpowiedzi na pytania sformułowane przez prowadzącego postępowanie, bądź były wewnętrznie sprzeczne, a mimo to ich treść była akceptowana przez prokuratora. Kolejna kategoria uchybień, to brak odpowiedniej weryfikacji procesowej wniosków sformułowanych przez biegłych w opiniach, pomimo zasadniczych rozbieżności pomiędzy opiniami wydanymi w tej samej sprawie. Wyniki pracy biegłych zależą w sposób oczywisty od materiału przedstawianego im w celu opracowania opinii. Prokurator Krajowy ustosunkowując się do powyższej argumentacji Rzecznika zaprezentował pogląd, że przedstawiona w piśmie Rzecznika ocena prawidłowości prowadzenia postępowań przygotowawczych w tej kategorii spraw nie może być utożsamiana z oceną całokształtu poziomu postępowań w tych sprawach prowadzonych w poszczególnych jednostkach prokuratury. Skala wskazanych przez Rzecznika uchybień w odniesieniu do prowadzonych postępowań przygotowawczych dotyczących wypadków drogowych, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć bądź doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a nadto niepowodzenia w leczeniu, jest – zdaniem Prokuratora Krajowego – relatywnie

⁶⁶⁵ RPO-422456-II/02 z dnia 26 listopada 2002 r.

niewielka. Także na podstawie treści składanych w tej kategorii spraw zażaleń lub skarg przyjąć należy, że poziom przestrzegania przez prokuratorów praw osób pokrzywdzonych uczestniczących w tych postępowaniach nie wymaga podejmowania nadzwyczajnych środków zaradczych. W ocenie Rzecznika trudno zgodzić się z zaprezentowanym wyżej stanowiskiem. W szczególności nie można podzielić poglądu Prokuratora Krajowego, że skala uchybień w tego rodzaju sprawach jest niewielka. Przeczą temu liczne skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wyniki analizy akt prokuratorskich, gdzie w większości przypadków konieczne jest kierowanie przez Rzecznika wystąpień do prokuratorów nadrzędnych w których wskazywane są poważne uchybienia procesowe, mające wpływ na treść zapadłego orzeczenia kończącego postępowanie karne. Rzecznik nie zgadzając się z poglądem zaprezentowanym przez Prokuratora Krajowego wystąpił w dniu 11 lutego 2003 r. ponownie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z prośbą o rozważenie – w formie uznanej za stosowną – zwrócenia uwagi podległym urzędом prokuratorskim na powyższy problem, a także o rozważenie możliwości powierzania spraw omawianej kategorii prokuratorom o większym stażu zawodowym. Ponadto Rzecznik zwrócił się o wskazanie bliższych danych, dotyczących uchybień stwierdzonych w postępowaniach w przedmiotowych sprawach⁶⁶⁶.

W ostatnim czasie zwiększyła się ilość przestępstw popełnianych na szkodę osób poszukujących pracy. W związku z powyższym Rzecznik⁶⁶⁷ zwrócił się do Prokuratora Krajowego w sprawie działalności nieuczciwych biur pośrednictwa zamieszczających w prasie oferty pracy i adresy lokali do wynajęcia. Osoby korzystające z usług takich biur sygnalizują, że pomimo wniesienia przy zawieraniu umów opłat (rzędu od 100 do 200 zł) biura nie wywiązują się z przyjętego zobowiązania, udostępniają bowiem nieaktualne oferty pracy bądź fikcyjne adresy lokali do wynajęcia. Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił o poinformowanie go o skali opisanego zjawiska w kraju, a w szczególności czy są prowadzone postępowania przygotowawcze w tej kategorii spraw i czy Prokurator Krajowy zamierza

⁶⁶⁶ *Argumentacja ta została podzielona przez organy Prokuratury, o czym świadczy odpowiedź udzielona Rzecznikowi przez Prokuratora Krajowego wraz z załączonym do niej wystąpieniem z dnia 25 lutego 2003 r. adresowanym do wszystkich prokuratorów apelacyjnych.*

⁶⁶⁷ *RPO-400352-II/02 z dnia 25 lutego 2002 r.*

objąć je nadzorem służbowym. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika o 81 postępowaniach przygotowawczych prowadzonych z art. 286 § Kk, z których 27 zakończono aktem oskarżenia, 10 umorzeniem, 7 zawieszono oraz o 37 będących w toku. Prokurator Krajowy ocenił, iż skala zjawiska nie jest znaczna i nie stanowi problemu dla organów ścigania.

Rzecznik⁶⁶⁸, po wyemitowaniu programu telewizyjnego pt. „Sprawa dla reportera” przedstawiającego sprawę oszustw popełnianych przez firmy zajmujące się budową domów mieszkalnych, zwrócił się do Prokuratora Krajowego z prośbą o udzielenie informacji o ilości postępowań prowadzonych w tego rodzaju sprawach. W odpowiedzi Prokurator Krajowy poinformował, iż w skali kraju prowadzono 52 tego rodzaju postępowań, z których 22 zakończono, 25 są w toku, 5 spraw zawieszono. W sprawach zakończonych aktem oskarżenia oskarżono 10 osób m.in. o przestępstwa z art. 286 § 1 Kk w zw. z art. 294 oraz 284 § 2 Kk. O podjęciu sprawy przez Rzecznika poinformowano reprezentujące pokrzywdzonych Stowarzyszenie na Rzecz Ochrony Praw Inwestorów Grupy Kapitałowej War Inwest w Warszawie. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik⁶⁶⁹ wystąpił także do Ministra Sprawiedliwości w kwestii nadania wezwaniom kierowanym do osób pokrzywdzonych – ofiar zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – grzecznościowej formy bez uchybienia wymogom procesowym w sprawach postępowań prowadzonych przez Instytut Pamięi Narodowej. W odpowiedzi Prokurator Krajowy oraz Prezes IPN poinformowali o wydanym poleceniu wzywania tych osób w indywidualnej, grzecznościowej formie nie uchybiającej wymogom przepisów kodeksu postępowania karnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował również sprawę dotyczącą opóźnień w wypłacaniu odszkodowań za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynień za doznane krzywdy osobom pokrzywdzonym przez wymiar sprawiedliwości PRL⁶⁷⁰. Jak wynika z odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi przez Ministerstwo Sprawiedliwości wypłaty odszkodowań w sądach dokonywane są z zachowaniem kolejności wpływu prawomocnych orzeczeń sądowych, stosownie do otrzymywanych środków finansowych z budżetu państwa. Na wypłatę odszkodowań środki zabezpieczone są w rezerwie budżetu państwa. W dniu 18 stycznia 2002

⁶⁶⁸ RPO-424232-II/02 z dnia 27 listopada 2002 r.

⁶⁶⁹ RPO-377140-II/02 wystąpienia z dni 5 i 6 marca 2002 r.

⁶⁷⁰ RPO-295067-II/98 pismo z dnia 4 stycznia 2002 r.

r. Minister Finansów uruchomił rezerwę celową na zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu odszkodowań i obecnie w miarę uruchamiania środków finansowych zostaną one przekazane sądom na realizację zobowiązań.

W związku z ujawnionymi przez media przypadkami – wstępnie potwierdzonymi przez organa ścigania – przestępnych działań niektórych pracowników (w tym personelu medycznego) łódzkiego pogotowia ratunkowego, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o poinformowanie go o skali problemu, a w szczególności o postępowaniach karnych prowadzonych w sprawach analogicznych do opisanych w prasie oraz sposobie ich merytorycznego zakończenia, a także ewentualnie o dokonanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości ocenach zasadności rozstrzygnięć organów prokuratury⁶⁷¹. W odpowiedzi Prokurator Krajowy poinformował, iż w Prokuraturze Apelacyjnej w Łodzi wszczęto śledztwo w tej sprawie, przedstawił jego przebieg, wskazał na stosowane środki zapobiegawcze. Ponadto udzielił informacji o 10 postępowaniach karnych przeprowadzonych w kraju w tych sprawach, wskazując na zakończenie dwóch ze spraw aktem oskarżenia, czterech odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego i umorzenia postępowania. W następstwie badania w trybie nadzoru służbowego zakwestionowano 6 decyzji merytorycznych, uznając, iż były wydane przedwcześnie. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika o 38 postępowaniach dotyczących działań pracowników służby zdrowia prowadzonych w kraju i objęciu ich nadzorem poszczególnych prokuratur apelacyjnych. Natomiast wskazał, iż nie było sprawy analogicznej do łódzkiej. Problem ten nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

17. Wykonywanie kar i środków karnych
Wśród 4761 spraw, które w 2002 r. wpłynęły do RPO w zakresie odnoszącym się do pozbawienia wolności obywateli, najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej – 1413 skarg (29,7% ogółu), niewłaściwego traktowania przez funkcjonariuszy – 835 skarg (17,5%), ograniczeń w prowadzeniu korespondencji i udzielaniu widzeń – 520 skarg (10,9%), warunkowego zwolnienia i przerwy w odbywaniu kary oraz korzystania z przepustek – 482 skargi (10,1%), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania – 409 skarg (8,6%), złych warunków bytowych – 372 skargi (7,8%). Pozostałe sprawy dotyczyły: zatrudnienia, świadczenia pomocy postpenitencjarnej, postępowania współosadzonych, warunków

⁶⁷¹ RPO-398396-II/02 z dnia 24 stycznia 2002 r.

wykonywania tymczasowego aresztowania, realizacji kar nieizolacyjnych i pracy kuratorów sądowych, pobytu w policyjnych izbach zatrzymań oraz w izbach wytrzeźwień.

W 2002 r. pracownicy Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego Biura RPO przeprowadzili wizytacje w 19 aresztach śledczych i zakładach karnych, 8 policyjnych izbach zatrzymań oraz w 2 izbach wytrzeźwień. W trakcie tych wizytacji przeprowadzili w cztery oczy, ukierunkowane rozmowy z 763 osobami.

Od wejścia w życie w 1998 r. nowej kodyfikacji karnej więziennictwo podejmuje szersze i bardziej skomplikowane działania związane z wykonywaniem kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Jednak nakładając nowe zadania nie dano jednocześnie Służbie Więziennej wystarczających instrumentów do ich realizacji. Wzrostowi obowiązków i wymagań nie towarzyszyło bowiem doposażenie materialne i etatowe oraz szersze włączenie się sądowych kuratorów zawodowych w proces przygotowania skazanych do życia po zwolnieniu z zakładów karnych. Sytuację bardzo utrudnia wysokie przeludnienie aresztów śledczych i zakładów karnych oraz spowodowana brakiem zatrudnienia i ograniczeniem zajęć kulturalno-oświatowych – beczynność osób pozbawionych wolności. Wymienione bariery dla racjonalnego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania są źródłem wyrażonych w licznych skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich naruszeń praw osadzonych.

Należy jednocześnie odnotować, że postępujący od kilku lat spadek nakładów na wykonanie kar i środków o charakterze izolacyjnym nie został skorelowany z budowaniem w Polsce efektywnego systemu probacji, który stanowiłby realną alternatywę dla kary pozbawienia wolności. Ze 156 zakładów karnych i aresztów śledczych, aż 96 jednostek (64,5%) zostało wybudowanych przez pierwszą wojną światową, a tylko 36 z nich wybudowano po 1945 r. Przy braku wystarczających środków na inwestycje i remonty kapitalne (plany wydatków zabezpieczają corocznie tylko 16-20% potrzeb), obiekty te stale niszczeją i w wielu przypadkach powinny zostać wyłączone z eksploatacji. Ich dalsze użytkowanie może grozić katastrofami budowlanymi. Do takich doszło np. w 2001 r. w Zakładzie Karnym w Nysie (zarwany dach) i w Zakładzie Karnym w Barczewie (złamany komin kotłowni). Na zagrożone katastrofą budowlaną pawilony mieszkalne w Areszcie Śledczym w Warszawie-Służewcu Rzecznik zwracał we wrześniu 2002 r. uwagę Ministra Sprawiedliwości⁶⁷².

⁶⁷² Wystąpienie z dnia 10 września 2002 r. (RPO-412696-VII/02).

W aresztach śledczych i zakładach karnych, które dysponują 69 tys. miejsc, przebywało 82 tys. osób pozbawionych wolności⁶⁷³. Naruszona została tym samym obowiązująca w Polsce na mocy art. 110 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw) norma 3 m² powierzchni mieszkalnej dla jednego osadzonego oraz odłożono w czasie realizację zalecenia Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom, aby norma ta wynosiła 4 m². Przekroczenie dopuszczalnej pojemności jednostek penitencjarnych, które już od blisko dwóch lat kształtuje się na poziomie 17-19%, wpływa w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych uwięzienia, jak też na panujące wśród osadzonych nastroje. Jednocześnie uległy znacznemu ograniczeniu możliwości prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych.

Wysokiemu wzrostowi liczby osób pozbawionych wolności nie towarzyszy zwiększone zatrudnienie kadry funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Wpływa to ujemnie na możliwość wypełniania przez Służbę Więzienną podstawowych zadań związanych z ochroną społeczeństwa przed przestępczością oraz prowadzeniem oddziaływań na skazanych w sposób określony w art. 67 Kkw. W praktyce sytuacja ta przede wszystkim oznacza ograniczenie bezpośrednich kontaktów funkcjonariusza z więźniem, pracę kadry penitencjarnej w czasie ponadnormatywnym oraz rozwój zjawiska tzw. wypalenia zawodowego funkcjonariuszy.

Nawarstwiający się od lat braki etatowe oraz dynamiczny wzrost populacji osadzonych powodują, że praktycznie ta sama liczba funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa zobowiązana jest wykonywać znacznie więcej zadań. Tak na przykład w styczniu 2000 r. na jednego funkcjonariusza przypadało średnio 2,54 osadzonego, zaś w grudniu 2001 r. wskaźnik ten osiągnął już wartość 3,66 a obecnie wynosi 3,68 (w krajach Europy Zachodniej kształtuje się on na poziomie 0,7-1,2). W konsekwencji, by sprostać obowiązkom, funkcjonariusze zmuszeni są pracować w godzinach ponadnormatywnych. Z uzyskanych od kierownictwa Służby Więziennej informacji wynika, że liczba godzin nadliczbowych funkcjonariuszy, za które nie otrzymali oni stosownego wynagrodzenia lub ekwiwalentu w postaci czasu wolnego od służby, dynamicznie rośnie. Jeżeli bowiem na koniec 2000 r. wynosiła ona 927 tys. godzin, to we wrześniu 2002 r. osiągnęła już poziom 1600 tys. godzin.

⁶⁷³ *Statystyka Centralnego Zarządu SW – Informacje o wykonywaniu kary pozbawienia wolności za styczeń – grudzień 2002 r.*

W zakresie prowadzenia oddziaływań penitencyjnych szczególne znaczenie powinno mieć zwiększenie obsady etatowej na stanowiskach wychowawców, psychologów i psychiatrów. W oparciu o przeprowadzone badania sondażowe Rzecznik występował w latach 1997 i 2000 w tej sprawie bezskutecznie do Ministra Sprawiedliwości⁶⁷⁴. Liczba wychowawców nie uległa istotnemu zwiększeniu. W większości jednostek penitencyjnych ich pieczy podlega grupa skazanych, której liczebność ponad dwukrotnie przekracza normę warunkującą realne prowadzenie pracy resocjalizacyjnej. Badania wykazały również, że już wówczas dla należytego wykonania zadań określonych w art. 83 § 1 i 84 § 3 Kkw i wykonywania innych zadań penitencyjnych, liczba psychologów ogólnopenitencyjnych powinna ulec potrojeniu, a psychiatrów – podwojeniu.

Niedostatek środków finansowych, jakimi dysponuje więziennictwo, w znacznym stopniu ogranicza możliwości stosowania takich metod oddziaływania penitencyjnego na skazanych jak: zatrudnienie, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe oraz pomoc postpenitencyjna.

Na drastyczny spadek zatrudnienia skazanych wpływ miało poddanie go zasadom gospodarki wolnorynkowej. Państwo przestało dotować przywięzienne zakłady produkcyjne, których część uległa likwidacji; zrezygnowało również z refundowania wynagrodzeń skazanych z Funduszu Aktywizacji Zawodowej oraz zlikwidowało większość ulg przysługujących pracodawcom zatrudniającym więźniów. Na skutek tego, przy braku zamówień publicznych oraz utrzymaniu na niezmiennym poziomie odpłatnego zatrudnienia skazanych przy obsłudze bieżącej jednostek penitencyjnych, liczba więźniów pracujących odpłatnie spadła do ok. 17% ogółu skazanych. Pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych, a także tym w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, osobistej lub rodzinnej. Jednak i w tej grupie skazanych sytuacja jest bardzo niekorzystna skoro pracuje odpłatnie zaledwie 30% zobowiązanych sądownie do świadczeń alimentacyjnych i tylko nieliczni skazani, na których nałożono obowiązek spłaty grzywny, kosztów sądowych, odszkodowań i nawiązek.

Więziennictwo ma poważne trudności z utrzymaniem posiadanej bazy szkolnej. Nie może podolać wymaganiom stawianym szkołom średnim (wyposażenie w pracownie informatyczne, zorganizowanie warsztatów szkoleniowych lub pracowni zajęć praktycznych). Ponadto ze względu na obowiązek realizowania przez szkoły praktycznej nauki zawodu

⁶⁷⁴ RPO-224923-VII/96, RPO-241550-VII/97 i RPO-320754-VII/99.

konieczne jest zwiększenie liczby etatów nauczycieli. Duże problemy stwarza też konieczność objęcia nauczaniem osób nieletnich osadzonych w aresztach śledczych. Z przyczyn organizacyjnych i procesowych często może ono odbywać się jedynie w formie nauczania indywidualnego, co wiąże się z dodatkowymi kosztami.

Systematycznie maleje w ostatnich latach wielkość świadczeń realizowanych na rzecz osób pozbawionych wolności i ich rodzin ze środków pomocy postpenitencjarnej. Z braku środków zredukowano również szkolenie zawodowe skazanych, pomoc w opłatach czynszowych i odpłatne specjalistyczne poradnictwo. Zmniejsza się także udział kuratorów sądowych w przygotowaniu skazanych do życia na wolności. Tymczasem wobec trudnej sytuacji społecznej kraju, związanej zwłaszcza z utrzymywaniem się wysokiego bezrobocia, wobec braku miejsc pracy dla skazanych oraz pogłębiającego się niedoinwestowania więziennictwa, to właśnie środki funduszu pomocy postpenitencjarnej oraz szeroki udział kuratorów sądowych w przygotowaniu skazanych do życia na wolności powinny stanowić nieodzowny instrument readaptacji społecznej więźniów.

Opisane powyżej problemy były podstawą wystąpienia, jakie Rzecznik skierował 5 listopada 2002 r. do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Sejmu z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do ustalenia budżetu więziennictwa na 2003 r. na poziomie, który uwzględni realizację wszystkich niezbędnych potrzeb tej ważnej służby państwowej⁶⁷⁵. Wskazał w nim również, że niedofinansowanie więziennictwa generuje z roku na rok coraz większe trudności i problemy na wielu płaszczyznach jego funkcjonowania, stwarzając tym samym istotne zagrożenia, tak dla prawidłowego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, jak i całej polityki karnej państwa.

Według stanu na 31 grudnia 2002 r. liczba osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych przekroczyła w skali kraju o 16,3% dopuszczalną pojemność jednostek penitencjarnych. Zaludnienie aresztów śledczych wynosiło w tym czasie 118,4%, a zakładów karnych – 115,9%. Aż w 28 jednostkach przeludnienie wynosiło 30%, a w 7 z nich – 50%. W dniu 31 grudnia 2002 r. na wykonanie oczekiwało 30 908 orzeczeń, które dotyczyły 27 582 osób. W przeludnionych jednostkach na cele mieszkalne przeznaczono istniejące dotychczas świetlice, izby chorych, pokoje przesłuchań, cele transportowe i inne pomieszczenia powszechnego użytku. Przeludnienie spotęgowało trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i

⁶⁷⁵ RPO-353935-VII/2000.

wyrobów tytoniowych⁶⁷⁶ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁶⁷⁷. Ich przejawem są występujące często w aresztach śledczych i zakładach karnych typu zamkniętego przypadki naruszenia przepisów obu tych aktów prawnych w wyniku osadzenia niepalących więźniów razem z osobami palącymi tytoń. Wysoka jest również liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, odwiedziny przez bliskich. Także w tych przypadkach rozmieszczanie skazanych uwarunkowane jest stopniem zaludnienia jednostek penitencjarnych, którego stan powoduje niejednokrotnie osadzenie skazanego nawet 300-400 kilometrów od miejsca zamieszkania⁶⁷⁸. Wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzających w jednostkach penitencjarnych wskazywały, że jednym z największych problemów dla ich administracji jest utrzymanie posiadanych obiektów budowlanych w stanie sprawności eksploatacyjnej. Administracje więzienne przeprowadzają ze skromnych środków finansowych zamiast gruntownych modernizacji budynków i budowli, jedynie ich remonty bieżące. W efekcie w wielu przypadkach po krótkotrwałej naprawie następuje powrót do stanu wyjściowego. Stosunkowo często stwierdza się w budynkach zakwaterowania więźniów nieszczelne okna i wadliwie funkcjonującą instalację grzewczą, zły stan urządzeń sanitarnych, niedostateczny dopływ światła do cel, gdyż okna są zbyt małe, zawilgocenie cel, brak należycie zabudowanych kąpeków sanitarnych, wyeksploatowany sprzęt kwaterunkowy oraz wysoki stopień zużycia kocy, pościeli i ręczników. Znaczne różnice między warunkami bytowymi w poszczególnych jednostkach powodują, że stopień dolegliwości izolacji więziennej jest w dużej mierze odmienny. Co jest warte podkreślenia, dolegliwości wynikające ze stanu obiektów więziennych dotyczą w znacznym stopniu również funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

W wystąpieniach z 5 kwietnia 2001 r. i 26 września 2001 r. Rzecznik zwracał się do ówczesnych Ministrów Sprawiedliwości z wnioskami o podjęcie działań, które będą zmierzały do ograniczenia przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych oraz

⁶⁷⁶ *Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.*

⁶⁷⁷ *Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.*

⁶⁷⁸ *Szeroko o skutkach przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych w Informacji RPO za 2001 r., Biuletyn RPO Nr 44 Materiały, Warszawa 2002, str. 89 i n.*

poprawy warunków socjalno-bytowych uwięzienia⁶⁷⁹. Pomimo wielokrotnych monitów nie otrzymał jednak odpowiedzi na wskazane wystąpienia. Tymczasem zawarte w nich wnioski i oceny dotyczące sytuacji spowodowanej przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych były ciągle aktualne. Liczba osób pozbawionych wolności systematycznie rosła, a wraz z nią jeszcze bardziej nasilały się negatywne skutki przeludnienia więzień. Brak sformułowanej w tym przedmiocie przez Ministerstwo Sprawiedliwości diagnozy sytuacji oraz podjętych środków zaradczych zdały się potwierdzać tezę o pozostawieniu więziennictwa z problemami przeludnienia bez potrzebnego wsparcia ze strony organów nadrzędnych. Dlatego w wystąpieniu z 28 marca 2002 r. Rzecznik zwrócił się do Premiera oraz do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o spowodowanie podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań, które przyczynią się do stopniowego rozwiązywania tego rodzaju problemów⁶⁸⁰.

Rzecznik w swoim wystąpieniu do obu adresatów zwrócił również uwagę na potrzebę odrębnego rozmieszczenia i traktowania więźniów młodocianych⁶⁸¹ oraz na korzyści, jakie płyną z poprawy sposobu wykonywania kar nieizolacyjnych i rozwoju mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa. Zdaniem Rzecznika, stworzenie w praktyce szerokiej możliwości właściwego wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym może przyczynić się do rozwiązania problemu wzrastającej liczby odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. W trybie określonym w art. 151 Kkw następują one coraz częściej z powodu wysokiego przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych. Sytuacja ta rodzi bardzo negatywne skutki nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości, ale również dla całego społeczeństwa. W opinii społecznej kształtuje się bowiem przekonanie o bezkarności licznej grupy sprawców przestępstw, których wina została już dowiedziona przed sądem. Stąd też – w ocenie Rzecznika – jednym ze słusznych działań zmierzających do zmniejszenia liczby skazanych, którzy oczekują na wykonanie kary, jest częstsze korzystanie przez sądy z możliwości warunkowego zawieszania kar w wymiarze nie przekraczającym 2 lat pozbawienia wolności na zasadach określonych w art. 69-75 Kodeksu karnego. Zawieszenie wykonania kary następuje na okres próby i uruchamia dozór kuratora sądowego, który czuwa nad realizacją przez skazanego nałożonych na niego przez sąd obowiązków.

⁶⁷⁹ RPO-353935-VII/2000 i RPO-365748-VII/01.

⁶⁸⁰ Numer sprawy – jw.

⁶⁸¹ Szeroko o sytuacji więźniów młodocianych w *Informacji RPO za 2001 r.*, str. 94 i 95.

Bardzo potrzebna – zdaniem Rzecznika – wydaje się też inicjatywa szerokiego stosowania mediacji w postępowaniu karnym oraz wprowadzenia jej w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności. Mediacja po wyroku skazującym została niesłusznie pominięta w dotychczasowych pracach nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. Tymczasem może ona mieć duże znaczenie zarówno dla sprawcy przestępstwa jak i ofiary także w trakcie wykonywania kary. Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że mediacja w warunkach więziennych, zwana mediacją bezpieczną, umożliwia włączenie sprawcy w realny proces resocjalizacji, pozwala na zmniejszenie wpływów przyzoniacji i lepsze przygotowanie do życia na wolności. Z kolei ofiarę może uchronić przed wtórną wiktyimizacją, a przy zatrudnieniu sprawcy w więzieniu – dać jej szansę na uzyskanie należnej rekompensaty materialnej. Wprowadzenie mediacji po wyroku skazującym wymaga jednak przyjęcia odpowiednich regulacji ustawowych. Mając to wszystko na uwadze można uznać, że zaistniała sytuacja związana z przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych skłania do poszukiwania nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, które przyniosą w efekcie poprawę w zakresie poszanowania praw osób pozbawionych wolności oraz pozwala przywrócić realizację wszystkich ustawowych funkcji kary pozbawienia wolności.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje wystąpienie z 28 marca 2002 r., ani od Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, ani od Ministra Sprawiedliwości, którego upoważnił do tego Premier. W piśmie z 17 października 2002 r. Rzecznik zwrócił się do resortu sprawiedliwości o udostępnienie kserokopii sprawozdań z przeprowadzonej przez sądy apelacyjne lustracji sposobu realizowania przez prezesów sądów okręgowych i sądów rejonowych przepisów §§ 5-7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów⁶⁸². Niestety, treść przesłanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (przy piśmie z 5 listopada 2002 r.) sprawozdań sądów apelacyjnych nie pozwoliła na określenie skali i charakteru przedsięwzięć, jakie podejmują sądy w całym kraju w celu ograniczenia przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych.

⁶⁸² *Dz.U. Nr 97, poz. 1060.*

18. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

Tak jak w latach minionych Rzecznik Praw Obywatelskich również w 2002 r. otrzymywał skargi na funkcjonowanie administracji lokalnej, w tym zwłaszcza administracji samorządowej, załatwiającej większość spraw obywateli. Wyrażana w listach, krytyczna ocena stosowania prawa przez tę administrację w indywidualnych przypadkach prowadzi do wniosku, iż jakość pracy urzędów nadal wymaga doskonalenia znajomości przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a także wiele pracy w sferze stosowania prawa do informacji i podnoszenia standardów obsługi. Analizowane od wielu lat przez Rzecznika działania pracowników administracji w wielu przypadkach nadal niezgodne są ze wzorcem zawartym w „Kodeksie dobrej administracji”⁶⁸³ i poza jednostkowymi przypadkami, nie pozwalają na sformułowanie tezy, iż administracja publiczna postrzegana może być powszechnie jako „administracja przyjazna obywatelowi”.

Jak wynika z wielu wniosków nadesłanych przez przedstawicieli organów samorządowych administracja samorządowa, funkcjonuje w warunkach ciągłych zmian w systemie ustrojowym przy jednoczesnym osłabianiu ochrony systemowej procesów decentralizacyjnych.

Nadal samorząd nie posługuje się stabilną ustawą regulującą w systemowy sposób zagadnienia związane z dochodami jednostek samorządowych. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 1999 r.⁶⁸⁴, przedłużane w następnych latach miały obowiązywać jedynie do końca 2002 r., po raz kolejny jednak został przedłużony okres ich obowiązywania także na rok 2003.

Coraz częściej problemem przedstawianym Rzecznikowi jest kwestia organizacji życia publicznego a zwłaszcza prawo społeczności lokalnych do samorządu. Już na początku minionego roku, Rzecznik zmuszony był podjąć interwencję w sprawie zaproponowanego

⁶⁸³ *Zbiór standardów dobrej administracji opracowany przez Jacoba Södermana - ombudsmana Unii Europejskiej- zalecony przez Parlament Europejski do stosowania w organach i instytucjach Unii. Przetłumaczony na język polski i opatrzone komentarzem prof. Jerzego Świątkiewicza „Europejski Kodeks Dobrej Administracji wyd. BRPO październik 2002 r.*

⁶⁸⁴ *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983) w latach 1999 – 2003 była nowelizowana sześciokrotnie.*

przez Senat RP skrócenia kadencji samorządów⁶⁸⁵. Wprawdzie Rzecznik jedynie wyjątkowo korzysta z prawa sygnalizacji w stosunku do ustaw wobec których nie został zamknięty proces legislacyjny, jednakże w tym przypadku wątpliwości natury konstytucyjnej miały tak ważką rangę, iż konieczne stało się ich wskazanie Marszałkowi Sejmu RP przed ostatecznym przesądzeniem treści ustawy przez Sejm RP. Rzecznik wskazał, iż w świetle Konstytucji RP nieuprawnione jest realizowanie celu - jakim miało być wydłużenie ram czasowych dla nowo wybranych organów na przygotowanie budżetów – poprzez skrócenie kadencji aktualnie urzędujących organów. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę na wadliwość trybu wprowadzania tego typu zmian przez Senat. W efekcie podjętych działań Sejm w dniu 15 lutego 2002 r. odrzucił poprawkę Senatu, co zapobiegło ewentualności przyjęcia rozwiązań ustrojowych, co do których zrodziły się istotne wątpliwości zgodności z Konstytucją.

Kolejne nowelizacje przepisów normujących urząd samorządu są mało precyzyjne i wymagają dalszych zmian. W szczególności konieczność tą widać w obszarze relacji pomiędzy ustrojową pozycją gminy a prawami wspólnoty mieszkańców, które wydają się być zbyt słabo chronione. Prawo w sposób niewystarczający tworzy warunki służące uczestnictwu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących zakresu spraw lokalnych. Temu zjawisku sprzyja brak regulacji ustawowych instytucji konsultacji społecznej, a także pomijanie apeli, wniosków i wyników konsultacji przez administrację rządową przy wprowadzaniu zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Listy wpływające do Rzecznika⁶⁸⁶ wskazywały bądź to na całkowite nieliczenie się w tej mierze z opinią mieszkańców, wyrażoną w konsultacjach i potwierdzoną uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bądź to na łamanie przez organy rządowe procedur zmian granic jednostek samorządowych.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszania pozycji ustrojowej gmin, Rzecznik poddał również ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, który upoważnia Radę Ministrów do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic w drodze rozporządzenia⁶⁸⁷. Na mocy tego przepisu, Rada Ministrów, również w drodze rozporządzenia, nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice (ust. 1 pkt 2), a także ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz

⁶⁸⁵ RPO-400080-X/02.

⁶⁸⁶ RPO-397681-X/02, RPO-428639-X/02, RPO-414991-X/02.

⁶⁸⁷ RPO-399949-X/02.

(ust. 1 pkt 3). Zdaniem Rzecznika przepis art. 4 ust.1 pkt 1 wyznaczając Radzie Ministrów szczególną rolę w ustalaniu zmian w systemie administracyjnym kraju i nadając jej kompetencje do wkraczania w określanie systemu ustrojowego państwa, drastycznie ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną autonomię podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, zawiera bowiem upoważnienie do ograniczania praw członków wspólnoty samorządowej przez organ wykonawczy w drodze aktu o charakterze podustawowym. Taka konstrukcja prawna wzbudziła wątpliwość naruszenia art. 2, 15 ust 2 i 164 ust.1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, tworząc na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, konstytucyjne gwarancje ochrony prawnej, ustrojodawca przesądził również, że wszelkie ingerencje w tę sferę należą do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej. Z treści art. 15 ust. 2 Konstytucji wynika, że zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa są możliwe w przypadku spełnienia określonych warunków o charakterze materialnym oraz określonych warunków formalnych. Kompetencja do dokonania owych zmian aktualizuje się w świetle powołanego art. 15 ust. 2 Konstytucji wówczas, gdy przemawiają za tym więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, a ponadto zmiany te zapewnią jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. Kryterium formalnym zmian w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest natomiast ich wprowadzenie w formie ustawy. Oznacza to, że tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy. Stąd wszelka ingerencja władzy wykonawczej w sferę zastrzeżoną do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej musi zostać uznana za naruszającą ową konstytucyjną zasadę. Rzecznik wskazał również we wniosku na niespójność systemu wyznaczającego inny tryb powoływania (i odwoływania) jednostek różnych szczebli samorządu. We wniosku Rzecznik podniósł również, że przepisy art. 4 a i 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter proceduralny, ustalający tryb działania przy tworzeniu, łączeniu, dzieleniu i znoszeniu gmin oraz ustalaniu ich granic, natomiast nie zawierają żadnych przesłanek materialnych, pozostawiając Radzie Ministrów w tym zakresie całkowitą dowolność. Podkreślił, że zasada demokratycznego państwa prawa określona w art. 2 Konstytucji gwarantować ma jednostce określony status w państwie oraz zabezpieczać przed arbitralnymi aktami władzy państwowej. Stanowi fundament zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Upoważnienie Rady Ministrów do podejmowania decyzji bezwzględnie narzucających rozstrzygnięcie, nie dających realnej ochrony decyzji o istnieniu podstawowych jednostek samorządu terytorialnego drastycznie narusza tę zasadę.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 stycznia 2003 r.⁶⁸⁸ nie podzielił poglądów Rzecznika i przychylając się do stanowiska wyrażonego w tym zakresie przez Sejm uznał m. in., że nie jest racjonalne aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego. Stwierdził, iż ustawodawca w dostateczny sposób unormował reguły, pozostawiając Radzie Ministrów konkretne decyzje.

Na tle treści skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁶⁸⁹ pojawił się problem naruszenia prawa społeczności lokalnych do współdecydowania o wprowadzeniu istotnych zmian ustrojowych. Skargi te odnosiły się do zniesienia gmin warszawskich i utworzenia w to miejsce jednej gminy miejskiej na prawach powiatu. Licznie reprezentowani autorzy listów podnosili, iż nie mieli wpływu na podjęcie decyzji w tak istotnej dla wspólnoty samorządowej sprawie, jaką jest likwidacja tworzonej przez nich jednostki samorządowej. Tryb konsultacji zarządzonych przez Marszałka Sejmu, zastosowany w drodze analogii do art. 4, 4a i 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁹⁰ w sposób wadliwy, co do terminu proponowanego sposobu rozstrzygnięcia, pozbawił mieszkańców autonomicznych gmin warszawskich możliwości wpływu na decyzję Parlamentu o likwidacji tych gmin. Na brak podstawy w uregulowaniach ustawowych powołał się Marszałek Sejmu RP odpowiadając na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich, czy decyzja o likwidacji gmin warszawskich była odpowiednio konsultowana z mieszkańcami⁶⁹¹.

Podnoszona w listach argumentacja skłoniła Rzecznika Praw Obywatelskich do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ocenę zgodności z Konstytucją przepisów 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁶⁹² z art. 2 i art. 170

⁶⁸⁸ *Sygn. K 27/02.*

⁶⁸⁹ *Dz.U. Nr 41, poz. 361.*

⁶⁹⁰ *Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.*

⁶⁹¹ *Pismo z dnia 26 kwietnia 2002 r., Nr KCS-10/2002, RPO-399949-X/02.*

⁶⁹² *Dz.U. Nr 88, poz. 985.*

Konstytucji oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁶⁹³. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki.

Rzecznik powziął wątpliwość, iż takie brzmienie przepisu wskazuje na ograniczenie zagwarantowanego konstytucją prawa do rozstrzygnięcia o sprawach dotyczących wspólnoty wyłącznie do spraw zastrzeżonych do kompetencji organów wyłonionych przez tę wspólnotę. Do katalogu spraw dotyczących wspólnoty lokalnej nie sposób nie zaliczyć sprawy istnienia lub nieistnienia, a także zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego. Sprawy takie zatem, poddane powinny być w Polsce konsultacjom z zainteresowanymi społecznościami, mającym formę referendum, zawierającego ustawowe gwarancje praw obywateli zachowania właściwego trybu dochodzenia do rozstrzygnięcia. Ograniczenie przedmiotu referendum lokalnego do spraw, których załatwienie leży w kompetencjach organów jednostki samorządu terytorialnego doprowadziło do orzecznictwa sądowego o niedopuszczalności przeprowadzenia referendum w sprawie podziału gminy w związku z zasadą obligatoryjnego przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy⁶⁹⁴. Rzecznik uznał, iż rozstrzygnięcia w sprawach granic społeczności lokalnych, powierzone innym organom niż organy jednostek samorządu terytorialnego w konfrontacji z treścią kwestionowanego art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wykluczają możliwość przeprowadzenia referendum, co w związku z art. 170 Konstytucji pozostaje w sprzeczności z treścią art. 5 umowy międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego⁶⁹⁵. Rzecznik wskazał ponadto, że zasady demokratycznego państwa prawa wymagają by państwo i jego organy zachowywało wobec

⁶⁹³ Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. ratyfikowanej przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

⁶⁹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2001 r. sygn. II SAB/Kr 117/01.

⁶⁹⁵ Zgodnie z przepisem art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, odnoszącym się do ochrony granic społeczności lokalnych, każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

obywateli reguły uczciwości Skoro, zatem ustrojodawca zdecydował o możliwości odwołania się do demokracji bezpośredniej przez obywateli całego państwa w sprawach istotnych dla Państwa lub tylko części ograniczonej do terytorium działania wspólnoty samorządowej mieszkańców w sprawach dotyczących tej wspólnoty, to zadaniem ustawodawcy, zobligowanego do ustanowienia zasad i trybu referendum jest ustalenie gwarancji formalno prawnych wykonania norm konstytucyjnych nie zaś ograniczanie tych norm.

Wniosek powyższy został rozpatrzony przez Trybunał Konstytucyjny na początku 2003 roku⁶⁹⁶. Orzeczenie Trybunału, mające charakter interpretacyjny, ma doniosłe znaczenie dla określenia znaczenia instytucji referendum w polskim systemie prawnym, wpłynąć musi również na zmianę dotychczasowej linii orzeczniczej sądu administracyjnego. Trybunał uznał bowiem, że jakkolwiek kwestionowany art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest zgodny z wzorcami zakreślonymi Konstytucją i normami prawa międzynarodowego jednakże wyłącznie w sytuacji gdy rozumiany jest jako przepis nie wyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych. Tym samym Trybunał przesadził o tym, że referendum może mieć także charakter opiniotwórczy. W świetle tego wyroku i też jego uzasadnienia nie ma przeszkód, by mieszkańcy, stanowiący wspólnotę samorządową wypowiadali się w drodze referendum np. w sprawach zmiany granic jednostki samorządowej.

Brak stabilności i czytelności norm prawnych stwarza trudności nie tylko obywatelom, ale także i jednostkom samorządu terytorialnego. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują, że niestabilność, nieczytelność i niezupełność systemu prawa dotyczy ogromnej ilości spraw załatwianych w urzędach obsługujących samorząd lokalny, począwszy od wydawania dokumentów tożsamości, kwestii związanych z opłatami za parkowanie pojazdów, wydawania dokumentów niezbędnych do dokonania pochówku, dokumentów koniecznych do uzyskania różnorodnych odszkodowań – w tym za straty poniesione w wyniku klęsk żywiołowych, spraw związanych z utrzymaniem porządku publicznego, wszelkiego rodzaju problemów wynikających z prowadzenia oświaty i wielu innych. Przedstawione poniżej, wybrane przykłady jedynie sygnalizować będą grupy problemów dotyczących pracy organów administracji lokalnej.

⁶⁹⁶ *Sprawa RPO-409174/02 zakończona została wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. K. 30/02.*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływały skargi obywateli noszących obco brzmiące nazwiska, którym odmówiono wydania nowych dowodów osobistych z powodu nieprzystosowania systemu wydawania tożsamości do wytwarzania dowodów osobistych zawierających nazwiska o niepolskiej pisowni. W związku z powyższym, Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁹⁷, w którym zwrócił uwagę, że sytuacja, gdy z powodu zaniedbań ze strony organów administracji publicznej obywatel nie może otrzymać dokumentu tożsamości, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, iż brak możliwości drukowania w nowych dowodach osobistych niektórych liter występujących w alfabetach obcych wynikał z faktu, iż informatyczny system rejestracji i przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego oraz system laserowej personalizacji dowodów osobistych są wadliwe, gdyż nie identyfikują obcych znaków diakrytycznych.

Zapowiedź zrealizowania i podjęcie prac nad zmianą oprogramowania została poprawioną wersją systemu wytwarzania dowodów osobistych wdrożono w połowie kwietnia 2002 r. W Trybunale Konstytucyjnym znalazła swój finał sprawa zmiany przepisów uzależniających zameldowanie na pobyt stały od uprawnienia od lokalu⁶⁹⁸. Kilkuletnie starania Rzecznika o dokonanie przez właściwego ministra zmian w systemie rejestracji pobytu osób okazały się bezskuteczne. Dopiero Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 maja 2002 r.⁶⁹⁹ stwierdził, że zaskarżony przez Rzecznika przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest niezgodny z art. 2, art. 42 ust. 1 oraz art. 83 Konstytucji RP. Zameldowanie stało się zatem ponownie wyłącznie rejestracją informacji (stanu faktycznego) o miejscu pobytu obywatela.

Po raz kolejny, opierając się na wnioskach płynących z analizy skarg dotyczących płatnego parkowania, które wskazują na niezgodność z Konstytucją aktów normatywnych regulujących kwestie pobierania opłat za parkowanie na drogach publicznych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury o podjęcie - w ramach posiadanych kompetencji – stosownych działań zmierzających do zmiany tych aktów prawnych. W swoim wystąpieniu⁷⁰⁰ Rzecznik

⁶⁹⁷ RPO-397015-X/02.

⁶⁹⁸ Informacja za 2001 r., str. 306-307.

⁶⁹⁹ Sygn. K 20/01.

⁷⁰⁰ RPO-352031-X/00

zasygnalizował problem osób zamieszkałych na terenie stref płatnego parkowania, które zmuszone są uiszczać opłaty także za parkowanie swoich aut pod domem. Rzecznik podniósł także problem braku regulacji określających procedurę odwoławczą w przypadku nałożenia kary pieniężnej z tytułu nie uiszczenia opłaty za parkowanie i zwrócił uwagę, że obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują dwojaki rodzaj sankcji za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie parkowania bez wniesienia stosownej opłaty. Na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych pobierane są z tego tytułu kary pieniężne, natomiast przepisy Kodeksu wykroczeń stanowią podstawę do nakładania grzywien za wykroczenie, polegające na niestosowaniu się do znaku drogowego D-44, który oznacza wjazd do strefy, w której zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty. Użytkownicy pojazdów samochodowych, którzy nie opłacili postoju swoich aut w strefie parkowania są zatem podwójnie karani za ten sam czyn. W ocenie Rzecznika taki stan prawny, który dopuszcza kumulację odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia jest niezgodny z Konstytucją. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁷⁰¹, z którego wynika, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia, narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Minister Infrastruktury poinformował, że w resorcie infrastruktury przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, włączony do projektu ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych, który zawiera zmiany dotyczące m. in. opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

Badanie konstytucyjności aktów prawnych regulujących kwestie płatnego parkowania na drogach publicznych zaowocowało także złożeniem do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych⁷⁰² – które stanowią, że rada miasta (gminy) na wniosek zarządu miasta (gminy) wprowadza opłaty za parkowanie oraz ustala stawki tych opłat i sposób ich pobierania – są niezgodne z art. 7 i 94 Konstytucji, a ponadto, że § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 powołanego rozporządzenia – w myśl którego zarząd drogi (organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie) może upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz do ich

⁷⁰¹ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97.

⁷⁰² Dz.U. Nr 51, poz. 608.

pobierania inne jednostki organizacyjne – są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych⁷⁰³.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do argumentów Rzecznika i stwierdził niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych⁷⁰⁴. Jednocześnie, działając na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał określił, że niekonstytucyjne przepisy utracą moc obowiązującą dopiero 30 listopada 2003 r.

Wpływające do Rzecznika skargi na beczynność administracji lokalnej w sprawach dotyczących zakłócania porządku publicznego również wskazują na brak systemowych regulacji powszechnie obowiązującego prawa umożliwiających urzędnikom lokalnym podejmowanie skutecznych działań w interesie mieszkańców. Blisko dwa lata temu Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości wskazując na poruszany coraz częściej w listach problem bezkarnego naruszania prawa przez prowadzone na podstawie przepisów o działalności gospodarczej tzw. agencje towarzyskie, których usługi sprowadzają się do świadczenia usług seksualnych, a w istocie legalizacji prostytucji i związanych z nią przestępstw⁷⁰⁵. Wymiana korespondencji z Ministrem nie przyniosła niestety konkretów. Problemy sprawia również administracji lokalnej brak precyzyjnych przepisów umożliwiających cofnięcie zezwolenia na sprzedaż i wyszynk napojów alkoholowych gdy działalność taka stwarza uciążliwość dla mieszkańców.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzającego legalność uchwały jednej z rad miejskich w sprawie określenia godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych⁷⁰⁶. W ocenie Rzecznika, bezskutecznie zaskarżona do NSA uchwała została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. XII ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy⁷⁰⁷. Sąd Najwyższy nie

⁷⁰³ RPO-352031-X/00.

⁷⁰⁴ Wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02.

⁷⁰⁵ RPO-360481-X/00.

⁷⁰⁶ RPO-388478-X/01.

⁷⁰⁷ Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142.

podzielił argumentacji Rzecznika oddalając tę rewizję⁷⁰⁸. W świetle uzasadnienia wyroku, Rzecznik rozważa jednak przedstawienie tego problemu do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Do Rzecznika nadal wpływają sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi⁷⁰⁹. Z reguły są to skargi osób niezaradnych, oczekujących stuprocentowej rekompensaty z tytułu poniesionych strat. Kilka z tych spraw należy jednak rozpatrywać znacznie szerzej w aspekcie braku przepisów normujących zasady udzielania pomocy w sytuacjach kryzysowych, w szczególności spowodowanych siłami przyrody. Wiąże się to także z koniecznością budowy systemów przeciwpowodziowych oraz przeznaczeniem środków na regulację niektórych rzek. W 2002 r. Rzecznik kontynuował postępowanie w sprawie budowy zbiornika na Skawie w Świnnej Porębie. Odpowiedzi przesłane Rzecznikowi przez Ministra Środowiska wskazują, iż podstawowym problemem jest brak środków na zakończenie tej inwestycji. Tymczasem zdaniem Rzecznika sprawa wymaga decyzji związanych z budową systemu przeciwpowodziowego w Polsce z uwagi na poważne potencjalne zagrożenie zabytków Krakowa w przypadku powodzi.⁷¹⁰ Podobnie Rzecznik podjął do wyjaśnienia w poprzednim roku i kontynuuje sprawę regulacji rzeki Ner⁷¹¹. W sprawach badanych przez Rzecznika rozstrzygnięcia zapadały na podstawie ustaw incydentalnych. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się gminy Olesno⁷¹², Dąbrowa Tarnowska⁷¹³ oraz Radgoszcz⁷¹⁴, a także obywatele⁷¹⁵ informując o problemach z uzyskaniem pomocy zbożowej, która przysługiwała rolnikom na podstawie art. 9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw⁷¹⁶. Nieprecyzyjność zapisów omawianej ustawy, w szczególności brak

⁷⁰⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2002 r. sygn. III RN 54/02.

⁷⁰⁹ RPO-392572-X/01, RPO-392702-X/01, RPO-415474-X/02.

⁷¹⁰ RPO-352819-X/00/01.

⁷¹¹ RPO-377146-X/01/02.

⁷¹² RPO-410412-X/02.

⁷¹³ RPO-410671-X/02.

⁷¹⁴ RPO-405857-X/02.

⁷¹⁵ RPO-400414-X/02, RPO-413468-X/02, RPO-409662/02, RPO-394185-X/02.

⁷¹⁶ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 907 ze zm.).

możliwości odwołania się od decyzji weryfikacyjnej wojewody, spowodował wystąpienie władz gmin Olesno, Dąbrowa Tarnowska oraz Radgoszcz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym zasygnalizowano zaistniałe nieprawidłowości. Pismo to zostało następnie przekazane według właściwości do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zainteresowanym gminom udzielono odpowiedzi dopiero po interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich⁷¹⁷, blisko sześć miesięcy później. Podsekretarz stanu w MSWiA nie dopatrywał się żadnych nieprawidłowości po stronie służb podległych Wojewodzie Małopolskiemu. W związku z tym sprawa ta będzie nadal przedmiotem postępowania wyjaśniającego Rzecznika. Niezależnie od podjętych interwencji Rzecznik poddał analizie konstytucyjność zapisu art. 9 ust. 2 omawianej ustawy. Zgodnie z nim pomoc zbożowa przysługiwała za szkody w użytkach, które zostały zdefiniowane jako: grunty orne, sady i stawy rybne. W związku z takim zapisem część rolników została pozbawiona możliwości uzyskania pomocy zbożowej za straty powstałe na przykład w użytkach zielonych (łąki, pastwiska). Uzasadniona jest zatem wątpliwość czy jest to zgodne z konstytucyjną zasadą równości. W roku 2002 Parlament uchwalił długo oczekiwaną ustawę o stanie kłęski żywiolowej⁷¹⁸. Ustanowione przepisy normujące tryb wprowadzenia i zniesienia stanu kłęski żywiolowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie jego wprowadzenia nie były w czasie ich krótkiego obowiązywania przedmiotem analizy Rzecznika, głównie z uwagi na brak skarg w tym zakresie. Zwrócić jednak należy uwagę, że nadal kwestie dotyczące stanu kłęski żywiolowej regulowane są przez wiele ustaw⁷¹⁹ i formalnie nie został uchylony dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych, który reguluje sprawy świadczeń osobistych i rzeczowych w takich sytuacjach⁷²⁰.

⁷¹⁷ RPO-405857-X/02.

⁷¹⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. Nr 62, poz.558 ze zm.).

⁷¹⁹ O ochronie przeciwpożarowej, o chorobach zakaźnych i zakażeniach, ochronie roślin uprawnych, Prawo przewozowe, Prawo telekomunikacyjne.

⁷²⁰ Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93).

Liczne skargi wywołuje niewypełnienie przez Ministra Zdrowia delegacji wynikającej z art. 14 ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁷²¹ zobowiązującej do określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu wydawania zezwoleń na przewóz zwłok i szczątków. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazując na stosowanie przez administrację samorządową szczebla powiatowego różnorodnych, nie znajdujących podstaw prawnych, wymagań formalnych i procedur poprzedzających wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 14 ust. 3 tej ustawy. Wprawdzie u podstaw tych skarg leży brak przepisów wykonawczych, jednakże luka ta nie zwalnia właściwych w tych sprawach organów administracji publicznej od stosowania regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiedź uzyskana od Ministra Zdrowia wskazuje na tworzenie „prawa powielaczowego” w miejsce powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Minister, nie informując Rzecznika o przyczynach niewykonania delegacji ustawowej wyjaśnił, iż do czasu wydania rozporządzenia Główny Inspektor Sanitarny zobowiąże inspektorów sanitarnych do stosowania jednolitych kryteriów przy uzgadnianiu zezwoleń na sprowadzenie zwłok wydawanych przez starostów.

Problematyka prowadzenia cmentarzy i chowania zmarłych jest poruszana w wielu skargach kierowanych do Rzecznika. Obowiązująca ustawa z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie uwzględnia obecnych uwarunkowań społeczno – gospodarczych, przede wszystkim z uwagi na zbytnią ogólnikowość, nieprecyzyjność i niejednoznaczność, co powoduje dużo problemów w jej stosowaniu, w szczególności w odniesieniu do opłat pobieranych przez zarządców cmentarzy za prawo przedłużenia użytkowania grobu ziemnego na dalsze 20 lat⁷²². Inne kwestie poruszane w listach dotyczą zasadności opłat za korzystanie z urządzeń cmentarnych i związanych z tym usług⁷²³, a także prawidłowości ich ustalania w sensie podmiotowym (nie znajdujące podstawy prawnej cedowanie kompetencji na spółki)⁷²⁴. Wymaga podkreślenia, iż mimo badań przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO, w okresie od lipca 1998 r. do

⁷²¹ Ustawa z dnia 1 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295 ze zm.).

⁷²² RPO-410925-X/02.

⁷²³ RPO-412631-X/02, RPO-417705-X/02.

⁷²⁴ RPO-362189-X/00.

marca 1999 r., dotyczących omawianej tu problematyki, opisanych szczegółowo i opatrzonych wnioskami w opracowaniu⁷²⁵ skierowanym do Parlamentu i Rządu⁷²⁶, nie doszło do postulowanej nowelizacji, lub uchwalenia nowej ustawy dotyczącej omawianej problematyki.

Ocena stanu przestrzegania prawa gwarantującego dostęp do oświaty wymaga odrębnej analizy. Zadanie prowadzenia oświaty powierzono jednostkom samorządu terytorialnego różnych szczebli, obciążając je tym samym odpowiedzialnością za sprawną organizację systemu edukacyjnego oraz kosztami prowadzenia szkół. Przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002⁷²⁷ miały obowiązywać do końca 2002 roku. Ostatecznie jednak przedłużono jej obowiązywanie o kolejny rok. Potrzeba opracowania stabilnej ustawy, która w sposób systemowy regulowałaby zagadnienia związane z dochodami jednostek samorządu ściśle wiąże się z koniecznością wprowadzenia stabilnych, gwarantujących choćby minimalny stały poziom finansowania tego zadania. Rozwiązania dotyczące finansowania oświaty powinny być jednym z elementów systemu finansowania samorządów. Konieczne jest zatem opracowanie elastycznych zasad ustalania wysokości środków budżetowych przeznaczanych na realizowane przez samorząd terytorialny zadania oświatowe. W wyniku zastosowania tych zasad samorzady powinny otrzymywać w pełnej wysokości środki przeznaczone na płace oraz realizację programów edukacyjnych właściwych dla różnych typów szkół. Nadal jednak, tak jak w latach poprzednich, napływają skargi świadczące o przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego przez budżet państwa niedostatecznych środków na finansowanie zadań edukacyjnych. Brak środków w szczególności drastycznie odczuwają jednostki samorządu powiatowego⁷²⁸.

⁷²⁵ „Prawo do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych” *Biuletyn RPO – Materiały Nr 40 z 2000 r. (1999 r.)*.

⁷²⁶ *Materiał został skierowany do: Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu, Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu, Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz Ministra Środowiska.*

⁷²⁷ *Dz.U. Nr 153, poz. 983 ze zm.*

⁷²⁸ *RPO-407788-X/02, RPO-408142-X/02, RPO-405207-X/02.*

Obecnie zasady naliczania subwencji oświatowej wskazują, iż jej wysokość jest nadal uzależniona od ilości uczniów w oddziałach.⁷²⁹ Utrzymanie jednego ucznia w szkole w ciągu ostatnich lat systematycznie wzrasta z uwagi na zmniejszającą się liczbę uczniów oraz infrastrukturę oświatową przystosowaną do warunków wyżu demograficznego. Infrastruktura ta wymaga nakładów finansowych, które można byłoby przeznaczyć nie tylko na zmianę wyposażenia, ale także konieczne remonty budynków. Tymczasem przekazywana przez budżet centralny subwencja uwzględnia jedynie (i też nie zawsze w wystarczającym stopniu zgodnym ze standardami placowymi wynikającymi z Karty Nauczyciela) koszty płac. Obowiązujący mechanizm przeliczeniowy subwencji (system wag) uwzględnia zróżnicowanie szkół w ośrodkach miejskich i wiejskich nie bierze jednak pod uwagę wskaźników urbanizacyjnych, ani znacznego zróżnicowania infrastruktury oświatowej. W wielu skargach wpływających do Rzecznika stowarzyszenia lub podmioty gospodarcze prowadzące szkoły⁷³⁰, również wiejskie tzw. Małe Szkoły zwracały się o pomoc w wyegzekwowaniu należnej im dotacji. W jednej ze spraw Rzecznik został poinformowany o próbie dochodzenia należnej subwencji oświatowej przez powiat na drodze sądowej.⁷³¹ Rzecznik zmuszony był również do podjęcia interwencji w sprawie praktyki stosowanej przez niektóre gminy w sprawie dowozu dzieci do szkół⁷³². Zgodnie z art.17 ustawy o systemie oświaty sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, natomiast droga dziecka z domu do szkoły nie może przekroczyć 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych i 4 km – w przypadku uczniów klas V-VI szkół podstawowych oraz gimnazjów. Jeśli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza te odległości obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. W praktyce jak wynikało z listów kierowanych do Rzecznika niektóre gminy organizowały dowóz dzieci do szkół jedynie na odcinku drogi dziecka do szkoły, który przekracza – odpowiednio – 3 lub 4 km. Oznaczało to, iż małe dzieci zmuszane były do pokonywania znacznych odległości przekraczających kilkaset metrów w celu dojścia do punktu zbiorczego, do którego podjeżdża autobus.

⁷²⁹ RPO-407788-X/02, RPO-401368-X/02, RPO-396537-X/01.

⁷³⁰ RPO-415368-X/02, RPO-406494-X/02, RPO-402868-X/02.

⁷³¹ RPO-405207-X/02.

⁷³² RPO-383678-X/01.

Nieprawidłowość takiej praktyki potwierdził Minister Edukacji Narodowej i Sportu⁷³³. Przekazanie stanowiska Ministra i Rzecznika do gmin stosujących nieprawidłową praktykę wpłynęło na jej zmianę.

W 2002 r. do Biura RPO nadal wpływały sprawy wynikające z niedoskonałości systemu oświaty lub trudności w stosowaniu prawa oświatowego zwłaszcza w gminach w których funkcjonują Małe Szkoły. Skarżący koncentrowali się zwłaszcza na trudnościach organizacyjnych, braku rzetelnej informacji i problemach finansowych, sygnalizowali także problemy wynikające z nie zakończonej reformy systemu oświaty. Dotyczyły one form współpracy kuratorów z jednostkami samorządu terytorialnego i rodzicami, zasad wykonywania nadzoru pedagogicznego i licznych nieprawidłowości w przeprowadzaniu konkursów na dyrektorów szkół. Z wielu z nich wynikało, iż wbrew powszechnej opinii rodzice coraz częściej są zainteresowani współpracą ze szkołami i współuczestniczeniem w kształtowaniu szans edukacyjnych swoich dzieci.

Powstawały – i nadal powstają – stowarzyszenia skupiające lokalne społeczności, które podejmują się funkcji organu prowadzącego szkołę publiczną lub niepubliczną. Realizacja Programu Mała Szkoła, który miał być jedynie uzupełnieniem reformy systemu oświaty otworzyła drogę do przekazywania zadań oświatowych organizacjom pozarządowym, a jednocześnie wskazała kierunek dalszego uspołecznienia samorządu. Wzrost zainteresowania społeczności lokalnych bezpośrednim uczestnictwem w procesie edukacyjnym skutkuje wysuwaniem postulatów o obowiązku konsultowania decyzji w tych sprawach przed ich rozstrzygnięciem przez radę a nie tylko opiniowania takich decyzji⁷³⁴. Mniej niż w latach ubiegłych spraw dotyczyło likwidacji szkół prowadzonych przez samorząd⁷³⁵ i zakładania Małych Szkół. W kilku z nich, podjętych jeszcze w 2001 r. – pomimo zaangażowania ze strony Rzecznika, a nawet podjęcia mediacji przez komisje złożone z przedstawicieli Wojewody i Kuratora Oświaty nie udało się rozstrzygnąć konfliktów pomiędzy mieszkańcami, a organami gmin⁷³⁶. W ocenie Rzecznika inicjatywa mieszkańców, którzy w obronie małych wiejskich szkół powołali stowarzyszenia rozwoju wsi powinna uzyskać

⁷³³ *Pismo z dnia 17 lipca 2002 r. DKOS 054-57/02/EB.*

⁷³⁴ *RPO-389802-X/01, RPO-408667/02.*

⁷³⁵ *RPO-417120-X/02, RPO-408667-X/02, RPO-412424-X/02, RPO-417120-X/02.*

⁷³⁶ *RPO-405126-X/02.*

wsparcie państwa. Zapisy ustawy o systemie oświaty⁷³⁷ i zmiana ustawy o samorządzie terytorialnym polegająca na ustawowym zagwarantowaniu obowiązku współpracy organów samorządu z organizacjami w wielu przypadkach nie stanowiły podstawy do akceptacji przez organy samorządowe działalności stowarzyszeń. Zdarzały się przypadki zaniechania przekazywania przez samorząd części subwencji oświatowej podmiotom prowadzącym szkoły⁷³⁸ co narażało te podmioty na straty i tworzyło realne zagrożenie likwidacji – wbrew potrzebom lokalnych społeczności.

Przeciwważą się znane Rzecznikowi liczne przypadki bardzo dobrej współpracy samorządów gminnych ze stowarzyszeniami prowadzącymi Małe Szkoły, które obecnie funkcjonują w ponad 300 wsiach. Skuteczne okazywały się wystąpienia Rzecznika informujące o możliwościach i warunkach prowadzenia szkół przez organizacje pozarządowe⁷³⁹. Niekiedy także samorząd wskutek opinii zainteresowanych rodziców i opinii publicznej odstępował od likwidacji szkół co skutkowało przekazaniem szkół prowadzonych przez powiat samorządowi gminnemu⁷⁴⁰.

Zmianie jakości pracy administracji samorządowej powinno towarzyszyć rozszerzenie zakresu i form współpracy z organizacjami pozarządowymi a także wypracowanie powszechnie obowiązujących standardów. W wielu przypadkach współpraca i współdziałanie samorządu z organizacjami pozarządowymi napotyka jednak na barierę właściwą dla zbiurokratyzowanych systemów administracyjnych, które nie są zdolne do elastycznego, innowacyjnego reagowania na zmienne potrzeby mieszkańców, upatrując głównej przeszkody działania w braku precyzyjnych regulacji prawnych. Liczne spotkania z przedstawicielami organizacji obywatelskich wskazują na trudności we współdziałaniu z organami samorządów lokalnych i akceptowaniu przez te organy tzw. trzeciego sektora jako pełnoprawnego partnera w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Nie zakończone zostały prace nad projektem ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, jednak ustawy normujące ustrój wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego wskazują na konieczność współpracy z

⁷³⁷ Zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty „System oświaty wspomagają stowarzyszenia i fundacje prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania”.

⁷³⁸ RPO-406494-X/02, RPO-402868-X/02, RPO-415368-X/02.

⁷³⁹ RPO-408667-X/02.

⁷⁴⁰ RPO-397260-X/02, RPO-397288-X/02.

organizacjami pozarządowymi⁷⁴¹. Brak tej ustawy bardzo dotkliwie odczuwany jest przez środowisko osób aktywnych w organizacjach obywatelskich.

Mając na uwadze ogromną rolę organizacji obywatelskich w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zbadanie relacji we współdziałaniu organizacji i organów decydujących o najistotniejszych dla wspólnot mieszkańców sprawach. Zwrócił się do marszałków wszystkich województw o przekazanie informacji jak kwestię tej współpracy rozwiązano w województwie, a także o informacje o rozwiązaniach stosowanych w tym zakresie przez gminy i powiaty wchodzące w skład województwa. Problematyka ta będzie przedmiotem analiz, lecz już pierwsze nadsyłane w tej sprawie odpowiedzi potwierdzają konieczność pilnej, odrębnej regulacji współpracy tych dwóch sektorów.

Listy dotyczące prawa do bezpieczeństwa ekologicznego nie stanowiły w praktyce Rzecznika znaczącej liczby. Zróżnicowana była także ich tematyka. Dotyczyły one ochrony przed emisjami – uciążliwej, zanieczyszczającej powietrze działalności zakładów i urządzeń przemysłowych oraz hałasu budowlanego, lotniczego, wstrząsów i wibracji, pyłów, zapachowych zanieczyszczeń powietrza, ścieków, ochrony wód powierzchniowych podziemnych, ochrony ziemi przez zanieczyszczeniami i skutkami klęsk żywiołowych, jak również przekraczania dopuszczalnego poziomu różnego typu promieniowania np. pola elektroenergetycznego oraz elektromagnetycznego.

Problematyka, która dominowała w roku 2002, dotyczyła ochrony zwierząt i skutków funkcjonowania Prawa łowieckiego. Szkody łowieckie, a w szczególności częsty brak możliwości uzyskania przez poszkodowanych rolników godnego odszkodowania za szkody

⁷⁴¹ Zgodnie z art. 12 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590 ze zm.) samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z organizacjami pozarządowymi. Również art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1592 ze zm.) wskazuje, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Podobnie obowiązek współpracy z tymi organizacjami normuje art. 7 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowiąc, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach, płodach rolnych oraz lasach prywatnych⁷⁴² nadal pozostają istotnym problemem sygnalizowanym przez obywateli w listach kierowanych do Rzecznika. Zdarzają się również sytuacje, w których uzyskanie odszkodowania, mimo gwarancji konstytucyjnych, jest iluzoryczne lub wręcz niemożliwe. Należy przypomnieć, że już w 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do ówczesnego Ministra Środowiska zgłaszając wątpliwości, jakie powstały na tle zapisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie⁷⁴³ normujących w rozdziale „Szkody łowieckie” kwestię odszkodowań w sposób wskazujący na naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Problem braku możliwości uzyskania odszkodowania wiąże się jednak nie tylko z kwestią zwolnienia kół łowieckich z wypłat odszkodowań w przypadkach określonych w art. 48 Prawa łowieckiego, ale również wynika z braku systemowego rozwiązania w przypadkach szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych usytuowanych poza granicami obwodu łowieckiego. Z takimi przypadkami Rzecznik spotyka się w sytuacji zmian granic obwodu łowieckiego, w konsekwencji rozszerzenia granic miasta. Jednym z podstawowych założeń Prawa łowieckiego jest to, iż jest ono elementem ochrony środowiska przyrodniczego. W tym znaczeniu wypełniać ma obok innych ustaw funkcje określone w art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, stanowiąc instrument utrzymania równowagi przyrodniczej uwzględniającej wzajemne oddziaływanie wszystkich elementów ekosystemu. Zasadą przyjętą w omawianej ustawie jest własność Skarbu Państwa zwierząt łownych w stanie wolnym, traktowanych jako dobro ogólnonarodowe. Obowiązek określony w art. 86 Konstytucji nie może jednak oznaczać zwolnienia Skarbu Państwa od odpowiedzialności za własność ogólnonarodową, natomiast w tym przypadku w interesie publicznym, jakim jest niewątpliwie ochrona środowiska przyrodniczego, ciężary przenoszone są na omawianą grupę właścicieli gruntów mimo, iż środowisko naturalne służy nie tylko im, ale ogółowi społeczeństwa. Wydaje się zatem zasadne by budżet państwa, na który składają się wpłaty dokonywane na podstawie powszechnego systemu podatkowego uczestniczył w ewentualnych kosztach ochrony środowiska, w tym przypadku ochrony zwierząt łownych. Taki stan musi budzić wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z art. 64

⁷⁴² RPO-420133-X/02, RPO-398683-X/02, RPO-397125-X/02, RPO-424846-X/02, RPO-267096-X/98.

⁷⁴³ Dz.U. Nr 147, poz. 713.

ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zwłaszcza w sytuacjach, gdy poszkodowana grupa właścicieli wykazała niezbędną staranność w zabezpieczeniu swego mienia. Brak pełnych, systemowych rozwiązań w zakresie odszkodowawczym wywołuje wrażenie kolizji norm określonych w powołanym art. 74 z art. 64 Konstytucji.

Wpływające do Rzecznika listy spowodowały konieczność podjęcia działań mających na celu ocenę zgodności z Konstytucją oraz przepisami prawa międzynarodowego norm ustawowych, umożliwienie strzelanie do zwierząt, zarówno dzikich jak i domowych na terenach prywatnych (rolniczych) bez zgody ich właścicieli. Autorzy skarg kwestionują również wprowadzony ostatnią nowelizacją art. 33 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁷⁴⁴ stanowiący, iż zdziczałe psy i koty przebywające bez opieki i dozoru człowieka na terenie obwodów łowieckich w odległości większej niż 200 m od zabudowań mieszkalnych i stanowiące zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych, mogą być zwalczane przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Poddają w wątpliwość możliwość dokonania przez myśliwego prawidłowej oceny zarówno odległości określonej tym przepisem, jak również samego stwierdzenia czy zwierzę jest zdziczałe, a także czy zagraża zwierzętom dziko żyjącym. Podają, że dysponują licznymi dowodami strzelania przez myśliwych do zwierząt domowych przy zabudowaniach i w obecności dzieci, żaląc się jednocześnie na bezskuteczność działań polegających na kierowaniu tych spraw do prokuratury. Opisane w listach sytuacje budzić muszą niepokój. Wprawdzie prawo własności w Polsce nie jest prawem bezwzględny i może być – zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczone jednakże tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Rzecznik nie zamierza kwestionować zatem prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń ma jednak wątpliwości dotyczące konstytucyjnych ram w jakich prawo to, w opisanych przypadkach zostało ograniczone, a także systemu kontroli dotyczącej prawidłowego stosowania prawa w tym zakresie. Zauważyć należy, że powołana ustawa o ochronie zwierząt zawiera gwarancje ustawowe dla wywodzących się z godności ludzkiej zasad etycznych dotyczących postępowania ze zwierzętami. Nakazuje wszystkim ludziom poszanowanie, ochronę i opiekę nad zwierzętami, które nie mogą być postrzegane jako rzeczy lecz jako istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia. Ustawa ta definiuje w art. 4 pkt. 16 pojęcie zwierzęcia bezdomnego gwarantując – jako zasadę – takiemu zwierzęciu zapewnianie

⁷⁴⁴ Dz.U. Nr 111, poz. 724 ze zm.

opieki oraz ich wyłapywanie przez jednostki samorządowe stopnia podstawowego (art. 11 ust. 1). Rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Wydaje się zatem, iż kwestionowany zapis art. 33a może budzić wątpliwości właścicieli nieruchomości objętych obwodami łowieckimi, stanowiąc wyłom w filozofii ustawy o ochronie zwierząt. Rzecznik oczekuje w tej sprawie na stanowisko Ministra Środowiska.

19.

Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A.

Uwagi ogólne

Specyficzny, administracyjno-prawny charakter służby występujący w Siłach Zbrojnych i służbach pozamilitarnych, charakteryzujący się silnymi strukturami pionowego podporządkowania i wysokim stopniem hierarchiczności oraz hermetyczności, skłania Rzecznika do otaczania żołnierzy i funkcjonariuszy szczególną troską i podejmowania działań mających na celu zapewnienie tej grupie społecznej ochrony ich praw i wolności obywatelskich. Jest to szczególnie ważne i z tego powodu, że w „służbach mundurowych” nie wykształciły się jeszcze na stałe mechanizmy trwale zabezpieczające prawa i wolności obywatelskie.

Realia służby stwarzają ciągłe zagrożenie naruszania i łamania obywatelskich praw, natomiast stosunkowo trudna i nie zawsze skuteczna jest obrona przed tymi zagrożeniami. Podstawową formą kontaktu są przeprowadzane kontrole w losowo wybranych jednostkach wojskowych i służbach pozamilitarnych. Prowadzone są też kontrole interwencyjne, będące następstwem otrzymania konkretnego sygnału z danej jednostki. W 2002 r. przeprowadzonych zostało 19 kontroli – 11 w jednostkach wojskowych (w tym 3 interwencyjne), 3 w Policji, 2 w Straży Granicznej, 2 w Służbie Więziennej i 1 w Biurze Ochrony Rządu.

B.

Zawodowa służba

wojskowa

Miniony rok był kolejnym niezwykle trudnym dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Siłach Zbrojnych RP. Likwidacja wielu garnizonów i jednostek wojskowych, które jeszcze kilka miesięcy temu nie były przewidziane do rozwiązania, powodowała uzasadnioną frustrację i obawy kadry co do dalszych perspektyw pełnienia służby. Zaistniałą sytuację

potęgowała świadomość żołnierzy o praktycznie nie działającym systemie rekonwersji⁷⁴⁵ oraz stosowanych procedurach i metodach zwalniania. Na źle zorganizowaną i praktycznie nie działającą rekonwersję Rzecznik zwrócił po raz kolejny uwagę Ministrowi Obrony Narodowej w swym wystąpieniu po wizycie w 18. pułku przeciwlotniczym w Jeleniej Górze⁷⁴⁶. W udzielonej odpowiedzi MON poinformował, że po informacji Rzecznika, podjęte zostały działania zmierzające do przebudowy systemu rekonwersji oraz objęcia tą formą pomocy wszystkich zwalnianych żołnierzy zawodowych.

Znacząca część skarg kierowanych do Rzecznika przez zwalnianą kadre, dotyczyła stosowanych procedur podczas zwalniania z zawodowej służby wojskowej. To, że skargi są w pełni uzasadnione potwierdziła wizyta Rzecznika w 2 Korpusie Zmechanizowanym i 16 batalionie powietrzno-desantowym w Krakowie⁷⁴⁷.

Zwalniani z wojska żołnierze zawodowi zwracali się o udzielenie im pomocy, ponieważ nie mogli otrzymać świadectwa pracy, którego to przepisy wojskowe w przeciwieństwie do innych służb mundurowych nie przewidują. W udzielonej odpowiedzi Dyrektor Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego MON stwierdził, że w wojsku świadectwo pracy zastępuje wydawana opinia specjalna. Ponieważ Rzecznik nie podzielił tego stanowiska, wystąpił do Ministra Obrony Narodowej o dostosowanie obowiązujących przepisów do sytuacji gospodarczo-społecznej⁷⁴⁸. Odpowiadając MON poinformował, że w przygotowywanej nowej ustawie pragmatycznej wniosek Rzecznika zostanie uwzględniony. Sygnalizowane w ubiegłym roku problemy żołnierzy zawodowych zlikwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, skierowanych do pełnienia służby w Biurze Ochrony Rządu, a którzy po wprowadzeniu

⁷⁴⁵ *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyuczania do zawodu lub przekwalifikowania, doradztwa zawodowego, odbywania praktyk zawodowych oraz pośrednictwa pracy, realizowanych przez wyspecjalizowane organy wojskowe, a także szczegółowych zasad i warunków korzystania z pomocy w tym zakresie przez żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej (Dz.U. Nr 63 poz. 398 ze zm.).*

⁷⁴⁶ *RPO-397206-IX/02 z dnia 15 stycznia 2002 r.*

⁷⁴⁷ *RPO-406447-IX/02 z dnia 15 maja 2002 r.*

⁷⁴⁸ *RPO-415392-IX/02 z dnia 26 lipca 2002 r.*

nowej ustawy o BOR⁷⁴⁹ nie wyrazili pisemnej zgody na dalsze pełnienie służby jako funkcjonariusze, znalazły swój epilog w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Sąd ten podzielił pogląd prezentowany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (MSWiA), że przywołana wyżej ustawa o BOR pozwala na zwolnienie tych żołnierzy zawodowych w trybie innym niż przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁵⁰. Od wydanych w tej sprawie wyroków, Rzecznik na wniosek zainteresowanych złożył rewizje nadzwyczajne do Sądu Najwyższego w 18 tego typu sprawach, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku. Kwestionowanym wyrokiem Rzecznik zarzucił rażące naruszenie: art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, niezgodność z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jedna z rewizji nadzwyczajnych wniesiona przez Rzecznika została już rozpoznana. W orzeczeniu z dnia 22 listopada 2002 r. Sąd ten podzielił stanowisko Rzecznika i uchylił zaskarżony wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r. oraz poprzedzające go decyzje MSWiA.⁷⁵¹

Podczas wizyt w jednostkach wojskowych i spotkań z kadrą, a także w przesyłanych do Rzecznika skargach, żołnierze kwestionowali konieczność każdorazowego uzyskiwania zezwolenia na wyjazd i pobyt za granicą. Zainteresowani uważają, iż obowiązujące przepisy prawa są niezyciowe, co powoduje, że w praktyce dochodzi do ich częstego naruszenia, zwłaszcza w rejonach przygranicznych. Przeprowadzona analiza stanu prawnego obowiązującego w tym zakresie wykazała, iż jest on niezgodny z podstawowymi standardami ochrony praw obywatelskich. Spowodowało to, iż Rzecznik wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

- art. 66 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁵² i art. 51 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30

⁷⁴⁹ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 27, poz. 298 ze zm.).

⁷⁵⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.).

⁷⁵¹ Sygn. III RN 81/02.

⁷⁵² Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 ze zm.

czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷⁵³ – z art. 52 ust. 2 i 3 Konstytucji;

- § 6 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 listopada 1992 r. w sprawie zasad i trybu uzyskiwania przez żołnierzy w czynnej służbie wojskowej zezwoleń na wyjazd i pobyt za granicą oraz właściwości organów wojskowych w tych sprawach⁷⁵⁴ – z art. 52 ust. 3 i art. 92 ust.1 Konstytucji oraz z art. 129 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁵⁵ – w związku z art. 107 ust.1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Do końca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył wniosku.

C. Zasadnicza służba wojskowa

Problematyka przestrzegania praw i wolności obywatelskich poborowych, żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, zastępczej służby wojskowej, żołnierzy służby nadterminowej, oraz poborowych kierowanych do odbycia służby wojskowej w jednostkach pozamilitarnych (Policja, Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu) była przedmiotem zarówno nadchodzących do Rzecznika skarg, jak i podejmowanych działań w trakcie prowadzonych kontroli.

Przedmiotem skarg były także problemy wynikające z działalności takich organów jak: komisje poborowe, komisje lekarskie i wojskowe komisje lekarskie orzekające o zdolności poborowych do służby wojskowej oraz zwalnianiu żołnierzy ze służby przed jej odbyciem. Stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich tej grupy żołnierzy można ocenić jako stabilny lecz wymagający podejmowania aktywnych działań zmierzających do zwiększania stopnia ich przestrzegania, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji ustawowych uprawnień żołnierzy do pełnienia służby wojskowej w adekwatnych do poziomu cywilizacyjnego warunkach socjalno bytowych, organizacji wypoczynku oraz czasu wolnego, wyżywienia i umundurowania a także zabezpieczenia ich podstawowych potrzeb związanych z utrzymaniem higieny osobistej.

Skargi na działanie komisji poborowych oraz poborowych komisji lekarskich przesyłane do Rzecznika oraz zgłaszane w czasie prowadzonych kontroli w jednostkach wojskowych, sprowadzają się w dalszym ciągu do problemów wynikających z ograniczonego zakresu

⁷⁵³ Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁷⁵⁴ Dz.U. z 1992 r. Nr 89, poz. 444 ze zm.

⁷⁵⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

prowadzonych badań określających przydatność poborowych do odbycia zasadniczej służby wojskowej, ograniczonego przestrzegania rejonizacji wcielenia, braku uwzględniania predyspozycji i umiejętności indywidualnych poborowych przy kierowaniu do jednostek specjalistycznych oraz nie uwzględnianie wniosków poborowych o skierowanie ich do konkretnego rodzaju wojsk, służb, jednostek czy miejscowości. W szczególności żołnierze służby zasadniczej negatywnie oceniają działania poborowych komisji lekarskich pod względem jakości i zakresu badań pozwalających na określenie faktycznego stanu zdrowia poborowych i ich przydatności do służby wojskowej oraz nie uwzględniania przy tej kwalifikacji przedstawianej cywilnej dokumentacji medycznej świadczącej o stwierdzonych schorzeniach⁷⁵⁶. Tego rodzaju praktyki prowadzą do konieczności przeprowadzania przez wojskowe służby medyczne ponownych badań lekarskich weryfikujących wydane przez te komisje orzeczenia i zwalniania żołnierzy z zasadniczej służby wojskowej w tzw. „krótkiej drodze”, nawet przed upływem 6 tygodni od dnia wcielenia, z uwagi na ewentualne skutki wynikające z postanowień ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁷⁵⁷.

Do Rzecznika kierowali także skargi absolwenci wyższych uczelni, którzy po ukończeniu studiów zobowiązani są do spełnienia powszechnego obowiązku obrony przez odbycie przeszkolenia wojskowego, lecz z uwagi na między innymi brak środków finansowych nie są powoływani i oczekują nawet kilka lat na uregulowanie ich stosunku do służby wojskowej, co z kolei negatywnie wpływa na ich sytuację osobistą (otrzymanie pracy, możliwość uzyskania kredytu bankowego itp.). Rzecznik podejmując ten problem wystąpił do MON sygnalizując konieczność wprowadzenia do obiegu prawnego zgodnych z art. 93 ust. 2 Konstytucji przepisów dotyczących przenoszenia do rezerwy tej grupy poborowych, którzy nie odbyli służby wojskowej. Problem ten bowiem regulowano incydentalnie w formie naruszającej konstytucyjnie zamknięty system źródeł prawa, przez co nie były stosowane zasady wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji⁷⁵⁸. W tym wystąpieniu zwrócono także uwagę na konieczność podjęcia stosownych działań legislacyjnych zmierzających do zmiany stwarzających trudności interpretacyjne zapisów ustawowych podających definicję absolwenta szkoły

⁷⁵⁶ RPO-404301-IX/02 z dnia 18 marca 2002 r.

⁷⁵⁷ Art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz.87 ze zm.).

⁷⁵⁸ RPO-392546-IX/02 z dnia 12 listopada 2001 r.

wyższej oraz jednoznacznie wskazania formy aktu prawnego wydawanego w sprawie przenoszenia określonych grup poborowych do rezerwy – zgodnego z zasadami poprawnej legislacji i postanowieniami Konstytucji. MON w ostatnim przedstawionym stanowisku w tej sprawie, uznał wszystkie argumenty i zarzuty Rzecznika i zapowiedział zmiany legislacyjne, które zrealizował poprzez nowelizacje ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz wydanie przepisów wykonawczych w formie wymaganej Konstytucją⁷⁵⁹. Najczęściej zgłaszanymi problemami pozostają skargi na uciążliwość służby, braku czasu na wypoczynek oraz pogarszającą się sytuację finansową żołnierzy⁷⁶⁰. W dalszym ciągu negatywnie ocenia się system utrzymywania właściwej higieny osobistej. Kwoty finansowe przeznaczane przez MON na ten cel, nie są ekwiwalentne do ponoszonych faktycznie kosztów i nie uwzględniają aktualnych nawet minimalnych cen stosowanych środków. Problem ten był przedmiotem wystąpień Rzecznika i jest w dalszym ciągu systematycznie sygnalizowany właściwym organom wojskowym⁷⁶¹. Osobnym problemem są zgłaszane skargi na funkcjonowanie w jednostkach wojskowych tzw. „fali”. Problem ten jest przedmiotem szczególnej troski Rzecznika, zaś jej przejawy wydają się potwierdzać tendencję do utrzymywania się na niezmiennym poziomie zarówno intensywności jak i zakresu jej występowania. Coraz rzadziej jednak żołnierze sygnalizują istnienie w pododdziałach zdarzeń mogących zagrozić ich życiu czy zdrowiu. Ograniczanie występowania tego zjawiska w najbardziej drastycznej formie, spowodowane jest w ocenie samych żołnierzy służby zasadniczej większą kontrolą w czasie wolnym i wieczorowo – nocnym oraz działaniami dyscyplinarnymi dowódców w stosunku do żołnierzy wprowadzających takie zachowania. Problem ten występuje szczególnie często w jednostkach wojskowych o małym natężeniu szkolenia lub niewielkiej liczbie pełniących służbę żołnierzy nadterminowych, w szczególności w pododdziałach o zróżnicowanym wcieleniu, jak również w jednostkach, do których kierowani są żołnierze zasadniczej służby wojskowej z odległych miejscowości. Dająca się zauważyć w niektórych jednostkach tolerancyjna postawa kadry w stosunku do zjawiska „fali”, wynika z przekonania, że wpływa ono na podniesienie

⁷⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2002 r. w sprawie przeniesienia części poborowych do rezerwy (Dz.U. Nr 171, poz. 1394).

⁷⁶⁰ RPO-402894-IX/02 z dnia 6 marca 2002 r.

⁷⁶¹ RPO-402894-IX/02 z dnia 6 marca 2002 r., RPO-419338-IX/02 z dnia 19 września 2002 r.

dyscypliny. Słaba pozycja w strukturze dowódczej oficerów wychowawczych i często formalna ich współpraca z dowódcami szczególnie niższych szczebli dowodzenia wpływa bezpośrednio na intensyfikację nieformalnych zachowań. Akceptacja tzw. „fali” przez większość żołnierzy najmłodszego wcielenia, przy dyskryminującym traktowaniu żołnierzy deklarujących pełnienie służby zgodnie z regulaminami oraz odnotowywane w jednostkach wojskowych fakty nadużywania alkoholu i coraz większa dostępność narkotyków, to także powody wpływające na powracanie tego groźnego zjawiska, nawet w jednostkach wojskowych, w których problem wydawał się być już wyeliminowany.

Do najczęściej podnoszonych problemów przez żołnierzy służby nadterminowej należą skargi dotyczące ich niskiego uposażenia oraz odmowy przeniesienia do służby kontraktowej, czy zawodowej. Nieprzekazywanie przez MON składek do ZUS oraz nie ustalenie kapitału początkowego byłym żołnierzom nadterminowym i kontraktowym powoduje często brak prawnych możliwości udzielenia im pomocy finansowej w związku z brakiem pracy. Interwencja skierowana do właściwego organu MON spowodowała zapewnienie rychłego rozwiązania tego problemu poprzez wydanie stosownych przepisów regulujących tryb ustalania kapitału początkowego dla celów emerytalnych osób, które nie są objęte emerytalnym systemem pragmatycznym⁷⁶². Z ustaleń wynika, że stosowne regulacje prawne zostały uwzględnione w pracach legislacyjnych i są przedmiotem prac właściwych komisji Sejmu.

Następną grupą spraw wpływających do Rzecznika stanowią prośby (najczęściej rodziców żołnierzy służby zasadniczej) o interwencje w sprawach zwolnień ze służby wojskowej ich synów w związku z ciężką sytuacją rodzinną⁷⁶³, ponownego skierowania poborowych na komisję lekarską w celu zmiany kategorii stanu zdrowia, przeniesienia do jednostek w pobliżu miejsca zamieszkania, czy możliwości skierowania żołnierza na specjalistyczne badania lekarskie do – zdaniem rodziców, lepszego szpitala wojskowego.

W omawianym okresie charakterystyczną cechą problematyki dotyczącej przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy niezawodowych była zwiększająca się ilość skarg żołnierzy oraz ich rodzin na nieprawidłowości postępowań odszkodowawczych prowadzonych przez organy terenowej administracji wojskowej. Wskazywano na opóźnienia

⁷⁶² RPO-411736-IX/02 z dnia 12 czerwca 2002 r., RPO-422408-IX/02 z dnia 28 października 2002 r.

⁷⁶³ Np. RPO-405827-IX/02 z dnia 3 kwietnia 2002 r.

w wypłacaniu odszkodowań żołnierzom, którzy ulegli wypadkom lub chorobom w związku ze służbą wojskową, sięgające często nawet kilku miesięcy⁷⁶⁴. W wyniku podjętych działań należności te w większości wypłacono.

Problematyka skarg wynikających z postanowień ustawy o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach dla tzw. „żołnierzy–górników”⁷⁶⁵ dotyczy zwłaszcza problemów wynikających z odmów przyznania tych świadczeń żołnierzom wyłączonym z tego prawa przez przepis art. 1 ust 2 tej ustawy stanowiący, że uprawnienia to nie przysługują żołnierzom Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Wojsk Ochrony Pogranicza odkomenderowanych w 1956 r. do kopalń węgla bez selekcjonowania politycznego określonego kategorią zastępczej służby wojskowej oraz żołnierzom, którzy w ramach werbunku ochotniczego zawarli umowę o pracę w górnictwie węglowym. W swych skargach piszący podnoszą, że do tego rodzaju wojsk kierowani byli bez prawa wyboru i wykonywali pracę tożsamą z uprawnionymi do tych świadczeń. Rozstrzygnięcie takie traktują jako dyskryminujące i nie przyjmują wyjaśnień dotyczących istoty problemu wskazanego w preambule ustawy⁷⁶⁶.

Poważnym problemem dotyczącym żołnierzy jest niemożność uzyskania przez nich pełnego odszkodowania za uszczerbek na zdrowiu. W kwestii tej Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową⁷⁶⁷ z art. 2, 32 i 77 Konstytucji⁷⁶⁸. W uzasadnieniu swojego stanowiska Rzecznik podniósł, że wskazany przepis ustawy pozbawia żołnierzy – którzy doznali w

⁷⁶⁴ RPO-423501-IX/02 z dnia 14 listopada 2002 r.

⁷⁶⁵ Ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.).

⁷⁶⁶ Cyt. „Uznając, że przymusowe zatrudnienie żołnierzy zastępczej służby wojskowej w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych stanowiło szczególnie rodzaj represji z przyczyn politycznych, uchwała się co następuje”.

⁷⁶⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 342 ze zm.

⁷⁶⁸ RPO-366574-IX/01 z dnia 8 lutego 2001 r.

wyniku winy nieumyślnej trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby wojskowej albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, a także rodziny żołnierza, który zmarł wskutek takiego wypadku lub choroby – skutecznego dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym, albowiem świadczenia przyznane na podstawie „ustawy” stanowią wynagrodzenie wszelkich szkód. Taka konstrukcja prawna jest nie tylko sprzeczna z przepisami Konstytucji ale także godzi w istotę praw obywatelskich, gdyż nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki ograniczenia w drodze ustawy dochodzenia przez tą grupę obywateli swoich praw przed sądem. Potwierdzeniem poglądu Rzecznika w tej kwestii jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.⁷⁶⁹, w którym stwierdzono, iż art. 418 kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zapis ten stoi także w sprzeczności z poglądem wyrażonym przez SN w orzeczeniu z dnia 26 września 2000 r.⁷⁷⁰. Uregulowanie takie jest niezgodne z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które dają prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Ponadto w niniejszym przypadku doszło do nie dającego się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości zróżnicowania sytuacji prawnej żołnierzy w porównaniu z innymi grupami obywateli. Ze swej natury żołnierze wykonując służbę zobowiązani są do wykonywania rozkazów położonych, które przy wykonywaniu ćwiczeń wojskowych niosą ze sobą znaczny stopień ryzyka wystąpienia urazów, wypadków, chorób oraz utraty życia w większym stopniu niż pozostałe grupy obywateli, które mogą dochodzić swoich roszczeń przed sądem powszechnym. Pozostawienie w obiegu przepisu art. 20 kwestionowanej ustawy stanowiłoby jawną dyskryminację tej grupy obywateli. Wreszcie, zdaniem Rzecznika, regulacja ta narusza zasadę demokratycznego państwa prawa. Normatywne znaczenie art. 2 Konstytucji w części dotyczącej urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej wyraża się m.in. obowiązkiem ustawodawcy w takim stanowieniu prawa, by nie naruszało ani zasady sprawiedliwości, ani zasady równości jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli. W ocenie Rzecznika w niniejszym przypadku zasady te zostały naruszone. Wniosek Rzecznika nie został jeszcze rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

⁷⁶⁹ Sygn. SK 18/00.

⁷⁷⁰ Sygn. CKN 1089/00.

D.**Ochrona praw****funkcjonariuszy**

Dużą ilość spraw wpływających do Rzecznika stanowią kwestie związane z problematyką zabezpieczenia społecznego żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych. Kierowana do Rzecznika korespondencja wskazała na istnienie luki prawnej uniemożliwiającej objęcie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym wyodrębnionej ze względu na datę wstąpienia do służby grupy żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, b. Urzędu Ochrony Państwa (UOP), Straży Granicznej (SG), Państwowej Straży Pożarnej (PSP), Biura Ochrony Rządu (BOR) oraz Służby Więziennej (SW)⁷⁷¹. Jak bowiem wynika z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁷², obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby wymienione w ust. 1 pkt 13–18, które nie pozostawały w służbie w dniu wejścia w życie ustawy. Osobami tymi są wyżej wymienieni żołnierze i funkcjonariusze. Oznacza to, że żołnierze i funkcjonariusze, którzy byli w służbie w dniu obowiązywania tej ustawy tj. 01.01.1999 r. nie podlegają jej przepisom przez cały okres pozostawania w służbie, gdyż zastosowanie do nich mają regulacje prawne, które obowiązywały żołnierzy i funkcjonariuszy przed wejściem w życie niniejszej ustawy. Taki stan prawny spowodował, że jednostki organizacyjne poszczególnych resortów nie odprowadzały składek emerytalno-rentowych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Konta tych osób w ZUS były i są puste. Często za okres kilkunastoletniej służby nie mają oni zgromadzonych funduszy, które procentowałyby na ich przyszłą emeryturę. Oznacza to, iż żołnierze lub funkcjonariusze, którzy odeszli lub odejdą przed nabyciem praw do emerytury mundurowej mają i będą mieli problemy z uzyskaniem za ten okres świadczeń emerytalno-rentowych. Zwracający się do Rzecznika obywatele podnosili, iż w wyniku takich regulacji nie można ustalić na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych⁷⁷³, zwaną dalej „ustawą FUS” kapitału początkowego niezbędnego do wyliczenia przyszłego świadczenia emerytalnego. Z kolei, zreformowany system ubezpieczeń społecznych zakłada, że dla emerytury wyliczanej na nowych zasadach istotna jest wyłącznie kwota składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego. Osoby, które wstąpiły do służby przed dniem 1.01.1999 r. zgodnie z

⁷⁷¹ RPO-390426-IX/01 z dnia 10 października 2001 r.

⁷⁷² Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁷⁷³ Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.

przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁷⁷⁴ oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin⁷⁷⁵, mogą przejść najwcześniej na emeryturę w 2013 r., tj. po 15 latach służby, otrzymując 40% podstawy jej wymiaru. W przypadku odejścia lub zwolnienia ze służby przed upływem 15 lat, w związku z tak sformułowanym przepisem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie uzyskają prawa do świadczenia emerytalno-rentowego. Problem ten dotyczy także osób, które dokonały zmiany miejsca służby. W przedmiotowej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) wykazując, iż tak funkcjonująca regulacja jest niezgodna z przepisami konstytucyjnymi i wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do objęcia ubezpieczeniem tej grupy obywateli. Niewątpliwie wyżej powoływany przepis art. 6 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych narusza określoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Postanowienia tego przepisu są też sprzeczne z art. 2 Konstytucji stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Istnienie przepisów prawnych uniemożliwiających objęcie grupy żołnierzy i funkcjonariuszy ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym jest sprzeczne z art. 67 Konstytucji, przyznającym obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Pośrednio aktualny stan prawny narusza również i art. 65 Konstytucji, zapewniający obywatelom wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, ponieważ osoby te nie mogą przed uzyskaniem najniższej emerytury po 15 latach służby zmienić zawodu, gdyż wówczas tracą prawo do zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi na wystąpienie Minister poinformował, iż Rząd dostrzega konieczność zweryfikowania uregulowań dotyczących kwestii ubezpieczenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych i że zostały podjęte prace nad projektami ustaw zmierzających do rozwiązania przedmiotowego problemu.

Do Rzecznika wpływały listy ukazujące trudności związane z uzyskiwaniem przez funkcjonariuszy mundurowych zaświadczeń o okresie służby i wysokości uposażenia w celu naliczenia emerytur w ZUS. Przykładem może być sprawa byłego funkcjonariusza SW, który

⁷⁷⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

⁷⁷⁵ Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

od 1999 r. zwracał się do wielu organów tej służby z prośbą o wydanie druku Rp-7 lecz każdy z nich uznawał się za niewłaściwego z powodu braku odpowiedniej dokumentacji i przekazywał wniosek innej jednostce organizacyjnej⁷⁷⁶.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego SW informując o tym, że takie działanie podległych mu jednostek organizacyjnych charakteryzuje się nienależytym wykonywaniem nałożonych na nie ustawowo zadań oraz przewlekłym i biurokratycznym załatwianiem spraw.

Na podstawie sprawozdań pokontrolnych przedstawianych przez pracowników Biura Rzecznika dokonujących wizytacji w zakładach karnych i aresztach śledczych Rzecznik uzyskał informację, iż poważnym problemem występującym w SW jest duża liczba nadgodzin, za które funkcjonariusze nie otrzymali wynagrodzenia. Spowodowana ona jest brakiem odpowiedniej ilości etatów. Sytuacja ta może być szczególnie uciążliwa z tego powodu, że do chwili obecnej nie istnieją regulacje prawne w pragmatykach „służb mundurowych”, które umożliwiłyby funkcjonariuszom skuteczne dochodzenie roszczeń przed sądem za zaległe świadczenia finansowe. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przedstawienie ekspertyzy dotyczącej ilości wypracowanych nadgodzin oraz terminów wypłat zaległych świadczeń⁷⁷⁷. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, iż liczba nadgodzin wysłużonych przez funkcjonariuszy, za które nie otrzymali dni wolnych dynamicznie rośnie. Na koniec 2000 r. wynosiła ona 927 tys., a obecnie osiągnęła poziom 1 600 tys. Nawarstwiające się od lat braki etatowe oraz znaczny wzrost osadzonych spowodowały, że ta sama liczba funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa zobowiązana jest wykonywać znacznie więcej zadań. W konsekwencji tego wykonywanie ustawowych zadań SW wymaga angażowania funkcjonariuszy w coraz to większym zakresie i faktycznie uniemożliwia udzielanie dni wolnych za nadgodziny. W chwili obecnej jedyną formą rekompensaty finansowej za wypracowane nadgodziny jest wypłacanie równoważnika funkcjonariuszom zwalnającym się ze służby. Zastosowanie tej metody wobec wszystkich funkcjonariuszy przekracza możliwości finansowe więziennictwa. W ocenie Dyrektora Generalnego SW, jedynym sposobem na zmniejszenie zwiększającej się liczby nadgodzin jest zwiększenie liczby etatów. W opracowanym w 2002 r. w Centralnym Zarządzie SW na potrzeby

⁷⁷⁶ RPO-411820-IX/02 z dnia 14 czerwca 2002 r.

⁷⁷⁷ RPO-412420-IX/02 z dnia 21 czerwca 2002 r.

Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka raporcie „Podstawowe problemy więziennictwa” wskazano, że niezbędne jest wzmocnienie etatowe więziennictwa o 2000 etatów, w tym 1700 dla funkcjonariuszy. W ocenie Rzecznika, utrzymująca się w takim stanie sytuacja narusza podstawowe prawa funkcjonariuszy do otrzymywania wynagrodzenia za wykonywaną służbę i jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji. Nie wypłacanie wynagrodzenia za godziny nadliczbowe jest także sprzeczne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.⁷⁷⁸. Sytuacja ta jest szczególnie uciążliwa także i z tego względu, że do chwili obecnej nie istnieją regulacje prawne w pragmatykach „służb mundurowych”, które umożliwiłyby funkcjonariuszom skuteczne dochodzenie roszczeń przed sądem za zaległe świadczenia finansowe. Kontynuując tę sprawę Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji w sprawie rozwiązania przedstawionego terminu. Z identycznym problemem dotyczącym liczby nadgodzin Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego SG⁷⁷⁹. Sprawy te nie są jeszcze zakończone.

W trakcie spotkań oraz prowadzonych kontroli przestrzegania praw obywatelskich dokonywanych w terenie przez pracowników Biura Rzecznika, uzyskano informację, iż kandydaci na funkcjonariuszy SG poddawani są badaniom poligraficznym. Uzyskane od Komendanta Głównego SG wyjaśnienia w kwestii legalności stosowania poligrafu potwierdziły przypuszczenia Rzecznika, iż badanie z zastosowaniem tego środka technicznego jest wykonywane bez odpowiednich podstaw prawnych⁷⁸⁰. W związku z tym, w tej sprawie wystosowane zostało pismo do MSWiA. W wystąpieniu Rzecznik podniósł, iż możliwości stosowania takiego środka technicznego (w którym wykorzystywany jest zestaw pytań o bardzo różnej tematyce, naruszających sferę życia prywatnego obywateli) nie przewidują przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷⁸¹. W przypadku SG badanie za pomocą poligrafu odbywa się na podstawie § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do

⁷⁷⁸ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

⁷⁷⁹ RPO-424848-IX/02 z dnia 28 listopada 2002 r.

⁷⁸⁰ RPO-413939-IX/02 z dnia 12 lipca 2002 r.

⁷⁸¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.

osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej⁷⁸². Wątpliwości co do zgodności z prawem stosowania poligrafu nie może usunąć argument, że badaniom tym zainteresowani poddawani są dobrowolnie. Pojęcie dobrowolności wydaje się bowiem w tym kontekście względne, ponieważ odmowa w praktyce przesądza o nie przyjęciu do służby. Z uzyskanych od Komendanta Głównego SG wyjaśnień wynika, iż w resorcie spraw wewnętrznych i administracji trwają prace nad zmianami do art. 31 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, mające na celu wprowadzenie ustawowego umocowania przeprowadzanych w stosunku do kandydatów do służby badań psychofizjologicznych wzorowanych na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁷⁸³.

Poważne wątpliwości Rzecznika co do zgodności z prawem budziło zróżnicowanie w wynagrodzeniu funkcjonariuszy poszczególnych formacji służb mundurowych. Problem ten pojawił się na tle brzmienia przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla funkcjonariuszy b. UOP, który stanowił, iż funkcjonariuszowi pełniącemu służbę przez okres roku kalendarzowego przysługuje nagroda roczna w wysokości 50% jednomiesięcznego uposażenia. Natomiast, funkcjonariusze innych formacji mają zagwarantowane po odślużeniu roku kalendarzowego nagrodę roczną w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów podnosząc, iż powoływana regulacja narusza art. 32 Konstytucji, nakładający na władze publiczne obowiązek równego traktowania obywateli i stanowiącego zakaz dyskryminacji⁷⁸⁴.

Analiza ustaw regulujących stosunki służbowe funkcjonariuszy ABW oraz AW, Policji, SG i BOR dowodzi, że stosunek służbowy funkcjonariuszy ABW i AW jest porównywalny ze stosunkami służbowymi wymienionych wyżej funkcjonariuszy, wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa oraz jego ochrony.

Brak odpowiednich regulacji umożliwiających funkcjonariuszom ABW oraz AW uzyskiwanie nagrody rocznej w wysokości pełnego miesięcznego uposażenia stanowi dyskryminację tej formacji i mógłby być podstawą ewentualnego wystąpienia do Trybunału

⁷⁸² *Dz.U. Nr 73, poz. 673*

⁷⁸³ *Dz.U. Nr 74, poz. 676.*

⁷⁸⁴ *RPO-413440-IX/02 z dnia 4 lipca 2002 r.*

Konstytucyjnego w celu stwierdzenia nieważności kwestionowanej regulacji prawnej. W wyniku interwencji Rzecznika w tej sprawie zostało wydane przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenie z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Wywiadu nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg⁷⁸⁵, które w § 2 przyznaje funkcjonariuszom pełniącym służbę przez okres roku kalendarzowego nagrodę roczną w wysokości jednomiesięcznego uposażenia.

Poważną kwestią z zakresu ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy celnych jest sprawa zakazu w miejscu pełnienia służby posiadania i używania telefonów komórkowych, a także obowiązku deklarowania przynoszonych środków finansowych przekraczających kwotę 200 zł.⁷⁸⁶ Największe kontrowersje wzbudza fakt, iż funkcjonariusze działu kontroli wewnętrznej oraz naczelnicy urzędów celnych zostali upoważnieni do przeprowadzania kontroli celników zawartości ich kieszeni, teczek i torebek podręcznych, szafek socjalnych, a także prywatnych samochodów. Z uzyskanych od wnioskodawców informacji wynika, iż ograniczenie praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Celnej (SC) nastąpiło na podstawie aktu administracyjnego jakim jest decyzja Szefa SC. Dokonanie takich ograniczeń na podstawie tego typu aktu byłoby niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że 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 ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności innych osób. Mając powyższe wątpliwości Rzecznik zwrócił się do Szefa SC z prośbą o podanie podstawy prawnej, w oparciu o którą dokonywane są opisywane czynności i ustosunkowanie się do podnoszonych argumentów.

Analiza skarg funkcjonariuszy Policji kierowanych do Rzecznika w roku 2002 świadczy o tym, iż pogłębia się proces naruszania wolności i praw policjantów przez przełożonych. Zjawisko to dotyczy zarówno funkcjonariuszy podległych komendantom jednostek podstawowych (komisariaty), jednostek powiatowych i wojewódzkich oraz Komendy Głównej Policji. Nasilające się zjawisko nie respektowania przez przełożonych praw

⁷⁸⁵ *Dz.U. Nr 215, poz. 1822.*

⁷⁸⁶ *RPO-426316-IX/02 z dnia 13 grudnia 2002 r.*

policjantów zawartych w przepisach pragmatycznych, przedmiotowe traktowanie podwładnych, naruszanie ich godności osobistej, a nawet dopuszczanie się aktów znęcania psychicznego doprowadziło niektórych funkcjonariuszy do bardzo drastycznych reakcji – nawet do aktów targnięcia się na swe życie. Przykładem wykorzystywania uprawnień przełożonego w postępowaniu dyscyplinarnym jest skarga Przewodniczącego Sejmiku Województwa Łódzkiego⁷⁸⁷ sporządzona po czynnościach wyjaśniających Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w sprawie dyscyplinarnego zwolnienia z Policji dla dobra służby przez Komendanta Wojewódzkiego w Łodzi trzech funkcjonariuszy z Komendy Powiatowej Policji w R., będących radnymi. Podawaną przyczyną zwolnienia tych funkcjonariuszy było nieudokumentowane podejrzenie Komendy Głównej Policji o dokonywanie przez nich przestępstw kryminalnych. Jednakże policjantom nie przedstawiono żadnych zarzutów. Wstępne ustalenia nie potwierdziły, aby prowadzone było przeciwko wymienionym postępowanie karne. Nagłośnienie sprawy w miejscowych mediach przed zakończeniem czynności wyjaśniających i wydalenie funkcjonariuszy ze służby pozbawiło ich możliwości egzystencji i zszargało ich opinię. Nieposzanowaniem prawa wykazał się Komendant Powiatowy Policji w B. P.⁷⁸⁸, który ukarał dyscyplinarnie policjanta za to, że żona tego funkcjonariusza będąca tłumaczem języka rosyjskiego oczekiwała na zapłatę za wykonane przez nią czynności zlecone do sprawy prowadzonej w tej Komendzie. Komendant tej jednostki z sobie znanych tylko powodów odmówił zapłacenia biegłej i aby zniechęcić ją do dalszej korespondencji w tej sprawie polecił wszczać jej mężowi postępowanie dyscyplinarne zarzucając mu czyn z art. 276 Kk. W wyniku tego funkcjonariusz został zawieszony w wykonywaniu obowiązków służbowych, pozbawiono go 50% uposażenia. Po kilkunastu miesiącach od wniesienia przeciwko niemu sprawy Sąd Rejonowy w B. P. wydał wyrok uniewinniający policjanta. Przykładem wydawania bezprawnych i niedorzecznych poleceń przez przełożonych i karania funkcjonariuszy za ich niewykonanie jest skarga⁷⁸⁹ komisarza A.W. z Komendy Miejskiej Policji w B., któremu Komendant polecił dostarczyć wyniki badania lekarskiego, mającego się odbyć za 12 miesięcy. Komendant Wojewódzki Policji w B. nie uznał zasadności odwołania i utrzymał w mocy orzeczenie o ukaraniu dyscyplinarnym. Skarga Przewodniczącego Terenowego Zarządu NSZZ Policjantów

⁷⁸⁷ RPO-420950-IX/02 z dnia 8 października 2002 r.

⁷⁸⁸ RPO-420834-IX/02 z dnia 8 października 2002 r.

⁷⁸⁹ RPO-420834-IX/02 z dnia 8 października 2002 r.

Komendy Miejskiej Policji w B. jest przykładem na łamanie przez kierownictwo Komendy Miejskiej i Wojewódzkiej Policji w B. oraz Komendy Powiatowej Policji w G.⁷⁹⁰ praw związkowych poprzez szykanowanie i karanie dyscyplinarne funkcjonariuszy, którzy są członkami organizacji związkowej lub chcących do niej przystąpić. Powodem takich działań jest potwierdzony przez Rzecznika fakt, iż organizacja związkowa daje funkcjonariuszom gwarancje występowania w obronie ich praw, co nie odpowiada kierownictwu wymienionych jednostek. Powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich kontrola wykazała wiele innych dowodów na łamanie praw policjantów. Rzecznik zwrócił się do MSWiA o dokonanie dogłębnej kontroli funkcjonowania i kierowania wymienionymi jednostkami policji. Czynności kontrolne sędowane zostały na Komendanta Głównego Policji. Należy podkreślić, iż trwająca kontrola nie zahamowała restrykcyjnych działań kierownictw jednostek w stosunku do funkcjonariuszy, którzy informowali przedstawicieli Rzecznika o istniejących nieprawidłowościach. Z kolei skarga Przewodniczącego Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów w L.⁷⁹¹ stanowi dowód na łamanie praw funkcjonariuszy, w wyniku którego doszło do samobójczej śmierci komisarza G.S. Kierownictwo Komendy Wojewódzkiej Policji w L. przypisało temu funkcjonariuszowi kradzież kwoty 7 tys. zł z depozytu wartościowego. Kontrola powołana przez Rzecznika ujawniła wiele nieprawidłowości w kierowaniu tej jednostki w postaci braku nadzoru i odpowiedzialności za realizację poważnych śledztw i dochodzeń. Wniosek Rzecznika do MSWiA o dokonanie dogłębnej analizy funkcjonowania jednostki nie został zrealizowany. Sędowano go na Komendanta Głównego Policji, który do chwili obecnej nie poinformował Rzecznika o konkretnych wnioskach i decyzjach związanych z ukaraniem osób winnych zaniedbań i łamania praw funkcjonariuszy. Skarga funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w G.⁷⁹², jak i wymieniona wyżej skarga funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w B. podnosi problem zmuszania policjantów przez kierownictwo jednostek do łamania prawa. Funkcjonariusze otrzymywali polecenia fałszowania dokumentów procesowych w taki sposób, aby przyjmując zameldowanie o przestępstwie kwalifikować je jako wykroczenie i w ten sposób nie podwyższać statystyki zaistniałych przestępstw. Tego rodzaju fałszerstwa stały się źródłem pozytywnych opinii o działaniu jednostki, której Komendant szczylił się

⁷⁹⁰ RPO-428718-IX/03 z dnia 15 stycznia 2003 r.

⁷⁹¹ RPO-403278-IX/02 z dnia 4 marca 2002 r.

⁷⁹² RPO-428718-IX/03 z dnia 15 stycznia 2003 r.

podniesieniem poziomu wykrywalności i zyskaniem uznania przełożonych. W efekcie wykonawcy poleceń zostali pociągnięci do odpowiedzialności karnej. Dążenie za wszelką ceną przez Komendantów jednostek do uzyskania lepszych, nawet fikcyjnych wyników wykrywalności odbiło się bardzo negatywnie na życiu i funkcjonowaniu podległych im policjantów. Problemem podnoszonym przez funkcjonariuszy pełniących służbę w komisariatach województwa podlaskiego⁷⁹³ była sprawa niewłaściwego planowania służb i urlopów. Na terenie województwa praktykowany jest taki system, że po 12 – 14 godzinnej służbie po 4 godzinach odpoczynku, w tym dojazd do domu i przyjazd do jednostki, planowana jest następna służba. Takie grafiki służby uniemożliwiają odpoczynek. Pełnienie służby w pierwszy, trzeci i czwarty dzień tygodnia nie pozwala również na zaplanowanie nawet kilkudniowego urlopu. Przełożeni nie respektują zwolnień lekarskich. Tak daleko posunięte łamanie praw policjantów doprowadziło do tego, że jedna z funkcjonariuszek komisariatu województwa białostockiego otrzymała od kardiologa zwolnienie i nie mogła go wykorzystać, ponieważ od przełożonego usłyszała, że jest to tzw. „lewe zwolnienie”. Inny funkcjonariusz tej jednostki po zasłabnięciu w pracy przebywał w szpitalu na reanimacji. W trakcie pobytu na leczeniu przełożony wszczął mu postępowanie dyscyplinarne za to, że przed pójściem do szpitala nie rozliczył się z prowadzonych dochodzeń. Stan zastraszenia funkcjonariuszy stał się tak duży, że konieczność podołania obowiązkom służbowym przez funkcjonariuszkę w służbie przygotowawczej nie pozwoliła jej na poinformowanie przełożonego, że jest w ciąży i w efekcie doznała poronienia. Nie jest również odosobnionym zjawiskiem zwracanie się przez przełożonych do funkcjonariuszy, w tym kobiet, słowami uważanymi za obelżywe. Należy podkreślić, iż skargi funkcjonariuszy policjantów kierowane są do Rzecznika po wyczerpaniu służbowej drogi odwoławczej. Przedstawiane Rzecznikowi dokumenty zawierające ostateczne decyzje personalne i administracyjne świadczą o podmiotowym traktowaniu policjantów, o niechęci naprawiania błędów kolejnych przełożonych.

20.

Ochrona praw cudzoziemców i
mniejszości narodowych i etnicznych

A.**Ochrona praw****cudzoziemców**

W okresie sprawozdawczym, wpływ skarg i wniosków od cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej utrzymywał się na poziomie zbliżonym do wpływu w

⁷⁹³ RPO-420834-IX/02 z dnia 8 października 2002 r.

latach poprzednich. Nie zmienił się też w istotnym stopniu charakter i przedmiot skarg⁷⁹⁴. Mając na uwadze, że stosunkowo niewielka liczba cudzoziemców zwracających się o pomoc nie oznacza braku problemów, ale wiąże się raczej z niezajomością obowiązującego prawa i nieumiejętnością skorzystania z przysługujących środków prawnych oraz słabą znajomością języka polskiego, Rzecznik zdecydował m.in. o wydaniu ulotek informacyjnych w kilku językach najczęściej używanych przez migrantów, dotyczących zakresu pomocy świadczonej przez Rzecznika na rzecz cudzoziemców oraz formy i trybu wnoszenia skarg do Rzecznika. Ulotki te dostępne są na przejściach granicznych oraz w urzędach, instytucjach i ośrodkach, w których cudzoziemcy przebywają lub załatwiają swe sprawy.

Ze względu na znaczny napływ uchodźców poszukujących w Polsce ochrony przed prześladowaniami, wiele uwagi poświęcał Rzecznik przestrzeganiu ich praw oraz standardów udzielanej ochrony. Problematyka ta traktowana była priorytetowo w działalności Rzecznika ze względu na jej szczególną delikatność i wrażliwość. Badaniami objęto przestrzeganie prawa w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, zapewnienia określonej przepisami prawa pomocy w zakresie warunków bytowych w czasie oczekiwania na rozstrzygnięcie oraz wywiązywanie się państwa ze zobowiązań dotyczących ułatwienia uchodźcom integracji ze społecznością polską.

Pozytywnie ocenić należy stan wywiązywania się Państwa z zobowiązania do udzielania w miarę potrzeby cudzoziemcom, wobec których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, pomocy w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, pomocy rzeczowej i pieniężnej. Stosunkowo słabszym ogniwem zdaje się być natomiast w dalszym ciągu pomoc udzielana osobom, którym przyznano status uchodźcy, w ich integracji w społeczeństwie polskim.. Przyjęty system zakłada wsparcie adresowane do uchodźców i ich rodzin, realizowane w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego pomiędzy właściwym organem pomocy społecznej a uchodźcą. System ten jest stopniowo dopracowywany, nadal jednak brakuje w nim działań adresowanych do społeczeństwa, a w szczególności do społeczności lokalnych.

Obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne, już obecnie gwarantują odpowiedni poziom rozpatrywania spraw cudzoziemców, ubiegających się o status uchodźcy. Jednak podstawową ułomnością postępowania o nadanie statusu uchodźcy pozostaje jego długotrwałość. Dotyczy

⁷⁹⁴ W konsekwencji działania Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw cudzoziemców w znacznie większym stopniu niż w innych sprawach były podejmowane z inicjatywy własnej.

to w szczególności ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy osób deklarujących narodowość czeczeńską. Cudzoziemcy ci wiele miesięcy czekają na decyzję organu pierwszej instancji. W odniesieniu do tych cudzoziemców nie skorzystano z możliwości udzielenia ochrony czasowej na okres trwania konfliktów. Odnotować też należy interwencję Rzecznika dotyczącą stosowania restrykcyjnych praktyk wobec Czeczenów, zamierzających przekroczyć granicę państwową i ubiegać się w Polsce o status uchodźcy. Odmówiono wjazdu na terytorium Polski blisko 200 obywatelom Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej lub zamieszkałych w Czeczenii (w tym niemal połowę stanowiły nieletnie dzieci), ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa⁷⁹⁵. W toku badań na miejscu na przejściach granicznych, stwierdzono też skargi Czeczenów na nie przyjmowanie do wiadomości przez kontrolerów Straży Granicznej ich oświadczeń dotyczących zamiaru ubiegania się o status uchodźcy w Polsce. Wnioski z tych badań przedstawione zostały w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁹⁶. Po interwencji Rzecznika, praktyka organów kontroli granicznej uległa oczekiwanej zmianie.

Poważna część spośród skarg wnoszonych przez cudzoziemców dotyczyła spraw związanych z ogólnie rozumianą legalizacją pobytu. Były to przede wszystkim skargi na odmowy wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się na terytorium Polski. Procedury związane z otrzymaniem tych zezwoleń trwają niejednokrotnie długo, aż tracą ważność wizy i paszporty cudzoziemców, przez co ich pobyt w rozumieniu ustawy o cudzoziemcach staje się nielegalny. W kilku przypadkach Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencje w związku z beczynnością organów administracji, w dwóch natomiast,⁷⁹⁷ przystąpił do postępowania w sprawie wydania zezwoleń na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie dawał wyraz przekonaniu, że obowiązujące prawo o cudzoziemcach w niewystarczającym stopniu chroni cudzoziemców, którzy w Polsce są wiele lat, zawarli związek małżeński z obywatelem polskim, a ze związku tego urodziły się dzieci. Organy administracji wydając decyzje w indywidualnej sprawie takiego cudzoziemca,

⁷⁹⁵ Za podstawę materialną tych decyzji uznano art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2001 r. Nr 127 poz. 1400 ze zm.).

⁷⁹⁶ RPO-422776-XV/02 z dnia 18 listopada 2002 r., odpowiedź z dnia 20 grudnia 2002 r.

⁷⁹⁷ RPO-362186-XV/02 z dnia 29 marca 2002 r. i RPO-413430-XV/02 z dnia 17 lipca 2002 r.

niezadko nie biorą pod uwagę praw polskiego współmałżonka dobra dzieci pochodzących z takiego związku. Dodatkowo, dokonana w 2001 r. nowelizacja ustawy o cudzoziemcach⁷⁹⁸, pogorszyła sytuację tych cudzoziemców, wydłużając z trzech do pięciu lat okres nieprzerwanego pobytu w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, warunkujący uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył stosowny przepis ustawy o cudzoziemcach do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁹⁹ (postępowanie w toku). Godzi się podkreślić, że w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach⁸⁰⁰ przewidziana jest korzystna regulacja, polegająca na skróceniu do dwóch lat okresu pobytu na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, po którym cudzoziemski współmałżonek obywatela polskiego może ubiegać się o zezwolenie na osiedlenie się.

W 2000 r. Sąd Najwyższy, uwzględniając rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁰¹ podzielił pogląd, że mimo braku ustawy przewidzianej w art. 52 ust. 5 Konstytucji, która pozwalałaby na „stwierdzenie polskiego pochodzenia” cudzoziemca, organ wydający decyzję w sprawie pobytu stałego winien sprawę polskiego pochodzenia badać, co więcej - uznał, że pominięcie tej okoliczności przez sąd stanowi naruszenie prawa. Mając na uwadze to stanowisko, Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej, wniesionej przez obywatela Ukrainy polskiego pochodzenia⁸⁰², w której zainteresowany wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów określających przesłanki odmowy udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się w Polsce⁸⁰³ w części, w jakiej miałyby uzasadniać zakaz osiedlenia się w Polsce cudzoziemcowi polskiego pochodzenia, z zasadą określoną w powołanym art. 52 ust 5 Konstytucji, w myśl której osoba której pochodzenie polskie zostało

⁷⁹⁸ *Mocą ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 42 poz. 475).*

⁷⁹⁹ *RPO-345119-XV/00 z dnia 7 listopada 2001 r., sygn. K 39/01.*

⁸⁰⁰ *Rządowy projekt ustawy o cudzoziemcach, druk sejmowy nr 1300 z dnia 3 lutego 2003 r.*

⁸⁰¹ *Wyrok z dnia 29 marca 2000 r. sygn. III RN 137/99.*

⁸⁰² *RPO-413339-XV/02 z dnia 24 października 2002 r. sygn. SK 21/02.*

⁸⁰³ *Art. 13 ust 1 oraz art. 23 w zw. z art. 19 powołanej wyżej ustawy o cudzoziemcach.*

stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym pozostaje w toku.

Rozpoczęcie prac ustawodawczych nad nowym kształtem prawa o cudzoziemcach, w tym wyodrębnienie w osobnym akcie ustawowym problematyki udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Polski, Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia jako działania zmierzające do tworzenia dobrego prawa. Propozycje regulacji prawnych zawarte w rządowych projektach ustaw, stanowią kolejny krok ku pełnemu dostosowaniu się do standardów unijnych.

W trosce o dobre prawo oraz eliminowanie luk w tym prawie ograniczających prawa obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie⁸⁰⁴, w którym zwrócił uwagę na niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wydania aktu wykonawczego do ustawy o repatriacji⁸⁰⁵, dotyczącego kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych dla osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy repatriacyjnej oraz przybyłych do Polski repatriantów i ich najbliższych rodzin. Poinformowano ponadto, że w korespondencji wpływającej do Biura RPO, ustawa o repatriacji spotyka się z generalnie krytycznymi ocenami zmian dokonanych w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Przedmiotem krytyki jest przede wszystkim ograniczenie zakresu podmiotowego ustawy poprzez przyjęcie kryterium „geograficznego”, status cudzoziemskich współmałżonków osób polskiej narodowości lub pochodzenia, przybyłych do Polski wraz z rodziną w ramach repatriacji, którym udziela się zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, co ogranicza możliwości podjęcia zatrudnienia, a także brak możliwości zaliczenia okresu zatrudnienia za granicą dla celów emerytalno-rentowych. W praktyce oznacza to poziom egzystencji na granicy ubóstwa i potrzebę szukania wsparcia w organach pomocy społecznej. W odpowiedzi odniesiono się do podniesionych kwestii, wyjaśniając założenia, jakie zostały przyjęte przy poszczególnych regulacjach. Podkreślić należy równocześnie, że przewidywana jest korzystna zmiana ustawy o repatriacji⁸⁰⁶, której projekt wpłynął do Sejmu. W odniesieniu do praw cudzoziemskich współmałżonków repatriantów,

⁸⁰⁴ RPO-402628-XV/02 z dnia 22 kwietnia 2002 r., odpowiedź z dnia 7 czerwca 2002 r.

⁸⁰⁵ Z mocy art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106 poz. 1118 ze zm.).

⁸⁰⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o repatriacji (druk Nr 1301 z dnia 3 lutego 2003 r.).

projekt przewiduje udzielenie im zezwolenia na osiedlenie się, bezpośrednio po przybyciu na terytorium Polski. Jedną z ważnych konsekwencji tej regulacji będzie możliwość podjęcia przez tych cudzoziemców zatrudnienia na warunkach identycznych, jak obowiązujące obywateli polskich. Projekt nie przewiduje natomiast zmiany dotychczasowych przepisów prawa dotyczących zaopatrzenia emerytalno-rentowego, wobec czego w dalszym ciągu nie będzie możliwości uwzględniania tym cudzoziemcom okresów zatrudnienia za granicą prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości.

Rzecznik Praw Obywatelskich interesował się stanem przestrzegania praw cudzoziemców deportowanych z terytorium Polski. Badania terenowe prowadzone w wybranych aresztach deportacyjnych potwierdziły, że warunki wykonania aresztu deportacyjnego, będącego wszak nie środkiem karnym, ale środkiem zabezpieczającym wykonanie decyzji administracyjnej o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polski, jest nadmiernie restrykcyjne w stosunku do celu jego zastosowania oraz rozbieżne ze standardami cywilizacyjnymi XXI wieku. Normatywy dotyczące tych warunków⁸⁰⁷, są niemal wiernym odwzorowaniem norm dotyczących pomieszczeń dla zatrzymanych, co budzić musi wątpliwości w sytuacji, gdy identyczne normatywy dotyczą osób zatrzymanych, krótkotrwale pozbawionych wolności na okres do 48 godzin oraz cudzoziemców pozostających w procedurze deportacyjnej, osadzonych w aresztach na okres do 90 dni.

Kontynuowane były podjęte wcześniej działania na rzecz do podniesienia standardu obsługi podróżnych oraz wyeliminowania negatywnych praktyk na przejściach granicznych.⁸⁰⁸

Wizytowane były przejścia graniczne na granicy państwowej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, także wspólnie z udziałem przedstawicieli Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej. Wnioski i spostrzeżenia z wizytacji, wraz z rekomendowanymi propozycjami działań zmierzających do poprawy obsługi podróżnych przekraczających granicę, przekazane zostały Pełnomocnikowi ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej⁸⁰⁹. Jednakże, mimo dobrej woli i aktywnego zaangażowania Pełnomocnika,

⁸⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 1999 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki dla cudzoziemców i areszty w celu wydalenia, oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach i aresztach (Dz.U Nr 20 poz. 179).

⁸⁰⁸ Por. Informacja za 2000 rok, str. 248 oraz Informacja za 2001 rok, str. 346 - 347.

⁸⁰⁹ RPO-400458-XV/02 z dnia 19 lutego 2002 r.

sytuacja na granicy nie uległa znaczącej poprawie. Przedmiotem badań były też standardy obsługi na granicy państwowej z Republiką Federalną. W toku tych badań nie stwierdzono naruszeń prawa wymagających podjęcie interwencji.

B.

Ochrona praw

mniejszości narodowych i etnicznych

Skala wpływu skarg od organizacji i osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, podobnie jak w latach poprzednich była stosunkowo niewielka, stanowiły one wąski margines wśród skarg rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ze względu jednakże na rangę poszanowania praw mniejszości jako jednego z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego oraz specyfikę tej problematyki, Rzecznik Praw Obywatelskich poświęcał jej niezmiennie wiele uwagi, traktując to jako jeden z priorytetowych kierunków działania.

Niezależnie od działań związanych ze skargami w sprawach indywidualnych, podejmowane były z własnej inicjatywy Rzecznika działania na rzecz mniejszości, nie zawsze poddające się statystycznemu ujęciu. Realizowano badania nad sytuacją mniejszości narodowych w Polsce, na bieżąco monitorowano stan przestrzegania praw obywateli do tych mniejszości należących. Rzecznik Praw Obywatelskich reprezentowany był w pracach sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Podkomisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, aktywnie współdziałało także z Zespołem ds. Mniejszości Narodowych. Utrzymywano bezpośrednie, bieżące kontakty ze środowiskami i organizacjami społecznymi mniejszości.

Wiele uwagi Rzecznik poświęcał tworzeniu korzystnego klimatu społecznego wokół mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich praw do zachowania własnej kultury, tradycji i języka ojczystego, a także uświadamianiu potrzeby podjęcia systemowych działań na rzecz poprawy dramatycznego położenia części Romów. Wielokrotnie kwestie te podejmował Rzecznik Praw Obywatelskich i przedstawiciele Rzecznika w różnych wystąpieniach publicznych, na łamach środków masowego przekazu, na konferencjach i spotkaniach poświęconych prawom mniejszości oraz tolerancji i przeciwdziałaniu dyskryminacji.

Od kilku lat liczba badanych i załatwianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich spraw osób należących do mniejszości narodowych, których przedmiot związany był w najszerszym rozumieniu z przynależnością narodową, utrzymuje się na zbliżonym poziomie ok. 30 w skali roku. Ponadto członkowie mniejszości narodowych zgłaszają również inne sprawy, w których czynnik narodowościowy nie jest akcentowany. Jednakże ich liczba nie jest możliwa do

ustalenia, ze względu na dyspozycję art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, z której wynika zakaz żądania informacji dotyczących osoby inaczej niż na podstawie ustawy.

Wśród spraw o wymiarze generalnym wskazać należy na działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach związanych z podjęciem w narodowym spisie powszechnym problematyki przynależności narodowej oraz języka, w jakim porozumiewają się między sobą na co dzień członkowie rodzin. Dwukrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego jako Generalnego Komisarza Spisowego. W pierwszym wystąpieniu⁸¹⁰ zasygnalizowane zostały obawy i wątpliwości środowisk mniejszości narodowych co do możliwości zaniżenia liczebności poszczególnych mniejszości, wskutek niewystarczająco precyzyjnego określenia przedmiotowych pytań, a także ewentualnych konsekwencji ujawnienia danych spisowych dla osób deklarujących narodowość niepolską, w przypadku niedostatecznej ochrony danych osobowych, zbieranych w ramach spisu powszechnego. W drugim⁸¹¹ natomiast, na podstawie sygnałów od organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, Rzecznik poinformował o przykładach niewłaściwych praktyk rachmistrzów spisowych, godzących w wiarygodność wyników. Prezes GUS udzielił odpowiedzi na te wystąpienia łącznie⁸¹² i wyjaśnił, że w toku spisu wszelkie napływające skargi były wyjaśniane na bieżąco oraz skutkowały niezwłoczną interwencją ze strony dyrektorów urzędów statystycznych i gminnych komisarzy spisowych. Zapewnił też o wystarczającej skuteczności ochrony danych spisowych przed możliwością wglądu przez osoby niepowołane.

Po raz kolejny Rzecznik Praw Obywatelskich podjął próbę mediacji w sporze między Strażą Graniczną a organizacjami mniejszości litewskiej oraz miejscową społecznością litewską, w sprawie lokalizacji Strażnicy Straży Granicznej w Puńsku⁸¹³. Uzyskał Rzecznik zapewnienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęciu przez resort negocjacji, zmierzających do znalezienia rozwiązania problemu, godzącego oczekiwania mieszkańców Puńska oraz potrzeby ochrony granicy państwowej

⁸¹⁰ RPO-405033-XV/02 z dnia 27 marca 2002 r.

⁸¹¹ RPO-412288-XV/02 z dnia 28 czerwca 2002 r.

⁸¹² Odpowiedź Prezesa GUS z dnia 11 lipca 2002r.

⁸¹³ Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji RPO-404960-XV/02 z dnia 17 kwietnia 2002 r., odpowiedź z 25 maja 2002 r.

Mając na względzie dramatyczne położenie Romów w Małopolsce, po wizytacji osiedli zamieszkałych przez rodziny romskie w Krakowie, Rzecznik skierował do ówczesnego Prezydenta Miasta Krakowa wystąpienie⁸¹⁴, w którym zwrócił się m. in. o rozważenie możliwości jednorazowego umorzenia zadłużenia z tytułu nie płaconych czynszów, obejmującej mieszkańców Krakowa, w tym Romów, którzy w zadłużenie to popadli nie z lekceważenia swych obowiązków najemców lokali mieszkalnych, ale z braku realnej możliwości płacenia czynszów. Zasugerował też podjęcie jednorazowej akcji, zmierzającej do uregulowania sprawy najmu lokali mieszkalnych przez najuboższe rodziny, które lokale o najniższym standardzie zajęły samowolnie i przez lata w nich zamieszkują. Sugestie te nie znalazły jednakże zrozumienia u Prezydenta Miasta Krakowa, który niemożność ich pozytywnego załatwienia uzasadnił względami formalnymi.

Z programem działań na rzecz podniesienia efektywności edukacji dzieci romskich zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich obywatel amerykański dr Hans Guggenheim, właściciel Projectguggenheim Inc. Rzecznik uznał, że inicjatywa ta koresponduje z celami przyjętego mocą uchwały Rady Ministrów „Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w Województwie Małopolskim na lata 2001 – 2003” w zakresie edukacji dzieci romskich oraz przełamywania funkcjonowania wśród polskiej większości dotychczasowych stereotypów poprzez popularyzację wiedzy o obyczajach i zwyczajach Romów oraz ich bogatej kultury. W związku z tym Rzecznik postanowił udzielić tej inicjatywie swego poparcia i pomocy w jej urzeczywistnieniu, w wystąpieniach do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojewody Małopolskiego⁸¹⁵. Adresaci przychylnie odnieśli się do inicjatywy, uznając jej wartość zarówno w procesie edukacji dzieci romskich, jak i popularyzacji wiedzy o Romach, ich kulturze i tradycji, jakkolwiek nie dysponują wolnymi środkami budżetowymi, które mogły by przeznaczyć na realizację programu. Dalsze działania Rzecznika – w toku.

⁸¹⁴ RPO-400285-XV/02 z dnia 6 maja 2002 r. Odpowiedź z dnia 12 lipca 2002 r.

⁸¹⁵ RPO-423477-XV/02 z dnia 18 grudnia 2002 r. Odpowiedzi: Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 stycznia 2003 r., Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 stycznia 2003 r. oraz Wojewody Małopolskiego z dnia 31 stycznia 2003 r.

Podjął Rzecznik m.in. skuteczną interwencję⁸¹⁶ u podlaskiego kuratora oświaty, w sprawie braku rozwiązań systemowych w województwie, dotyczących dni wolnych od nauki w święta Bożego Narodzenia i Wielkanocy, obchodzone przez wiernych Prawosławia według kalendarza neojuliańskiego, przyznania uczniom gimnazjów prowadzących naukę w języku ojczystym mniejszości narodowej prawa do wyboru języka, w którym zdawane będą egzaminy końcowe i egzaminy wstępne do liceum^{817;818}; wykupu z rąk prywatnych terenu starego połemkowskiego cmentarza we Florynce gm. Grybów oraz zabezpieczenia skarpy, na której położony jest cmentarz, podmywanej przez rzekę Motysza⁸¹⁹; odzyskania i przeniesienia w godne miejsce nagrobków z cmentarzy żydowskich w Łosicach, Mordach i Sarnakach na Podlasiu, którymi w latach wojny żandarmeria hitlerowska wyłożyła dziedziniec jednej z posesji.⁸²⁰

21.

Wnioski

1. Stan państwa budzi zaniepokojenie. Prawo obywatela do dobrego państwa nie jest realizowane. Przemilcza się, że obywatel ma prawo do dobrej legislacji, dobrze funkcjonującej administracji i dobrze działającego sądownictwa.

2. Zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa, postrzegany przede wszystkim przez pryzmat działań władzy ustawodawczej. Wytwory prac Sejmu i Senatu są merytorycznie niespójne i generalnie o niskiej jakości legislacyjnej. Na skutek różnych uchybień w procesie prawotwórczym w dalszym ciągu funkcjonują w obrocie prawnym i są wprowadzane kolejne normy, których konstytucyjność i zgodność ze standardami międzynarodowymi budzi poważne wątpliwości. Stanowione przepisy odzwierciedlają niekiedy interesy grup nacisku, najczęściej zasadniczo różne od tego co jest ważne dla dobra wspólnego. Poprawa sytuacji wymaga pogłębienia przejrzystości życia publicznego, w tym konsekwentnego wdrażania ustawy o dostępie do informacji publicznej i dalszego umacniania roli mediów. Podtrzymuje się zgłoszony w 2002 r. wniosek dotyczący utworzenia

⁸¹⁶ RPO-405035-XV/02 z dnia 12 kwietnia 2002 r., odpowiedź podlaskiego kuratora oświaty z dnia 7 maja 2002 r.

⁸¹⁷ RPO-404961-XV/02 z dnia 25 marca 2002 r.

⁸¹⁸ RPO-404958-XV/02 z dnia 25 marca 2002 r.

⁸¹⁹ RPO-406069-XV/02 z dnia 5 kwietnia 2002 r.

⁸²⁰ RPO-399055-XV/02 z dnia 30 stycznia 2002 r.

Państwowej Rady Legislacyjnej, składającej się z przedstawicieli Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów. Radzie tej można by powierzyć opracowanie wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu tworzenia prawa, badania jego jakości, spójności i skuteczności, a także opracowanie projektu generalnego uporządkowania systemu prawa. Najistotniejsze obszary prawotwórcze powinny być objęte obowiązkiem opiniowania projektów aktów prawnych przez Państwową Radę Legislacyjną i objęte kontrolą na każdym etapie prac legislacyjnych.

3. Egzekwowania wymaga obywatelskie prawo do dobrej administracji, przynajmniej w zakresie ustalonym w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (która ma się stać częścią unijnego Traktatu Konstytucyjnego). Konsekwentnego przestrzegania wymaga zwłaszcza bezstronne i rzetelne załatwianie spraw w urzędach w rozsądnym czasie, a także dostęp do dokumentów dotyczących danej osoby, przy poszanowaniu zasady poufności oraz innych tajemnic prawnie chronionych, jak również otrzymanie uzasadnienia decyzji administracyjnej. Oparty na art. 41 Karty Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej wymaga nie tylko formalnego wdrożenia w sferze objętej działaniami administracji publicznej (co polecił Prezes Rady Ministrów), ale także mentalnego przyjęcia przez wszystkich bez wyjątku urzędników, w tym również pozostających w służbie cywilnej.

4. Mimo podejmowania działań naprawczych wymiar sprawiedliwości jest nadal określany potocznie jako zmurszały filar państwa. Postępowania przed sądami trwają latami, a powolna sprawiedliwość jest często równoznaczna z brakiem sprawiedliwości. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wiążące Polskę normy traktatowe. Za szczególnie niepokojący skutek tej przewlekłości uznać należy przedawnienie karalności w niektórych sprawach. Koszty postępowania są wysokie, z reguły nie do udźwignięcia przez najuboższych. Problemem staje się dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej. Niepokój musi budzić działalność prokuratury. Należy dokonać rozdziału między urzędem Ministra Sprawiedliwości a urzędem Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny powinien być powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na kadencję trwającą dłużej niż kadencja parlamentu (np. na 6 lat), bez możliwości ponownego wyboru i powinien być odpowiedzialny za działalność podległej mu prokuratury oraz składać doroczne sprawozdanie obu izmom parlamentu. Prokurator Generalny powinien być związany ogólnymi

dyrektywami polityki karnej opracowanymi przez Ministra Sprawiedliwości i przyjętymi przez rząd.

5. Nadal musi wzrastać aktywność obywatelska, traktowana jako najlepszy środek przeciwdziałania bezradności i marginalizacji społecznej, będącej najczęściej skutkiem rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę i nieszczęście. Potwierdzają to prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wzajemnie uzupełniające się, programy: „Zwalczania bezradności społecznej” i „Edukacji dla rozwoju” oraz cykliczny konkurs „Pro Publico Bono” na najlepsze inicjatywy obywatelskie, którego Rzecznik jest jednym z promotorów oraz przewodniczy kapitule konkursowej. Problem sanacji rynku pracy ma wymiar kluczowy i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych. Zachowują aktualność wnioski przedstawione w Informacji za 2001 rok, dotyczące przedmiotowego traktowania pracowników, zwłaszcza przez pracodawców prywatnych w szczególności w zakresie nieprzestrzegania norm czasu pracy, nieterminowego wypłacania wynagrodzenia, czy też nieudzielania urlopu wypoczynkowego. Budzi zastrzeżenia dostępność wykonywania niektórych zawodów, ograniczana przez działania np. korporacji prawniczych. Rażącem wypadkiem było dopuszczenie do obejmowania stanowisk w służbie cywilnej bez zachowania procedury konkursowej. Liczne są przypadki niemożności wyegzekwowania należności ze stosunku pracy, zasądzonych prawomocnymi wyrokami.

6. Brak jest wizji edukacyjnej. Wykształcone i świadome swoich praw i obowiązków społeczeństwo stanowi nie tylko gwarancję właściwego ich rozumienia, ale także prawdziwy kapitał w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaniepokojony licznymi informacjami, które zdają się wskazywać, iż reforma polskiego systemu edukacji nie jest konsekwentnie kontynuowana. Prawem każdego rządu jest kreowanie polityki państwa, ustalanie priorytetów, w tym polityki edukacyjnej. Jednocześnie jednak wprowadzane programy powinny uwzględniać postulat tworzenia dobrego, stabilnego i precyzyjnego prawa, określającego nowe zadania. Niepokój budzić musi brak spójnego programu rządu wprowadzającego kolejne etapy reformy edukacji. Przygotowywane nowelizacje mają charakter cząstkowy i w wielu przypadkach nie tylko nie eliminują rozwiązań, które w trakcie wdrażania reformy się nie sprawdziły i wymagają korekty lub innej formy wsparcia ze strony państwa, ale wręcz osłabiają rozwiązania tworzące podstawowe filary zapoczątkowanej w 1998 roku reformy systemu edukacji.

7. Dalszej instytucjonalizacji i odwzorowania w strategii rządu wymaga ochrona praw dzieci i rodziny, z uwagi na poszerzanie się zagrożeń w tej dziedzinie. Naczelnym zadaniem staje się ochrona przed przemocą. Nie powinno umknąć z pola widzenia energiczne egzekwowanie środków prawnych, które ograniczają ekspansję przemocy i pornografii w mediach. Aktualne jest właściwe określenie w przepisach prawa demokratycznych procedur wyboru i pełnienia funkcji przez reprezentacje rodziców w szkole oraz wypełnianie martwych zapisów o powołaniu rad oświatowych na szczeblach samorządu terytorialnego.

8. Krytyczna ocena dotyczy również, poddanego kolejnej reformie, systemu ochrony zdrowia. Nadal nie wywiązano się z ustalenia tzw. koszyka usług gwarantowanych. Równy dostęp do opieki medycznej pozostaje w sferze haseł. Nadal nie udało się osiągnąć powszechnej poprawy jakości usług medycznych, zaspokoić oczekiwań na usprawnienie zaopatrzenia w leki, przedmioty ortopedyczne i środki pomocowe, co jest szczególnie ważne dla wymagających rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zaniepokojenie budzi zadłużenie zakładów społecznych służby zdrowia. Wielką niewiadomą jest funkcjonowanie, utworzonego z dniem 1 kwietnia 2003 r., Narodowego Funduszu Zdrowia.

9. Niewydolność jest charakterystyczną cechą pomocy społecznej. Niektóre świadczenia z jej zakresu nie są wypłacane, bądź realizowane w zaniżonej – czasem wręcz symbolicznej – wysokości, co uzasadnia się brakiem środków budżetowych. Tworzy to – w obecnej sytuacji dochodowej ludności i przy aktualnie występującej skali bezrobocia – zasadniczy problem dla organów władz publicznych. Szczególnie niepokojące są informacje, że niedobory finansowe dotyczą już nie tylko zasiłków okresowych, a więc świadczeń o charakterze fakultatywnym, ale także świadczeń o charakterze obligatoryjnym (zasiłek stały, renta socjalna, zasiłek stały wyrównawczy, zasiłek gwarantowany okresowy, z tytułu ochrony macierzyństwa, składki na ubezpieczenie społeczne). Niewystarczające środki są także na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, dla rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych.

10. Zmian wymagają regulacje ze sfery zabezpieczenia społecznego, w szczególności dotyczące:

- przywrócenia dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy przed organem rentowym,

- zmiany warunków nabycia prawa do renty w odniesieniu do osób legitymujących się długim stażem ubezpieczenia, polegającą na rezygnacji z warunku, aby niezdolność do pracy powstała w trakcie ubezpieczenia lub przed upływem 18 miesięcy od jego ustania,
- zachowania prawa do renty przez osoby w wieku ponad 50 lat, które zostały uznane za zdolne do pracy po okresie dziesięciu lat pobierania tego świadczenia,
- stworzenia możliwości nabycia prawa do renty osobom niepełnosprawnym, które z tytułu podjęcia działalności zarobkowej podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu.

Podtrzymuje się twierdzenie o potrzebie powrotu do dyskusji nad wprowadzeniem elastycznej regulacji wieku emerytalnego, ponieważ obecne zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równego prawa kobiet i mężczyzn do zabezpieczenia społecznego i zasadę sprawiedliwości społecznej.

11. W zakresie problematyki mieszkaniowej Rzecznik Praw Obywatelskich szczególnie dużo uwagi poświęcił sprawom dodatków mieszkaniowych w aspekcie mechanizmu podwyższania czynszów w lokalach mieszkalnych. Powstała bowiem pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnych chroniących najemców przed nadmiernymi podwyżkami czynszów, nieuzasadnionymi kosztami utrzymania i eksploatacji wynajmowanych nieruchomości. Wymaga podkreślenia, że w Polsce aktualnie brak jest spójnego i kompletnego systemu ochrony praw lokatorów, zaś podejmowane doraźnie interwencje legislacyjne nie zawsze podążają w kierunku wynikającym z poszczególnych dyrektyw konstytucyjnych. Na przykład nie istnieje żaden system finansowania budownictwa socjalnego, pomimo, że z art. 75 ust. 1 Konstytucji wynika, iż władze publiczne mają obowiązek wspierania takiego budownictwa.

12. Pomimo korzystnego dla „zabużan”, zapadłego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. dysponenci mienia Skarbu Państwa, których wyrok ten dotyczył, w dalszym ciągu bez uzasadnionej przyczyny odmawiają „zabużanom” prawa do udziału w przetargach. O ewentualnych skutkach takich zaniechań Rzecznik poinformował Prezesa Rady Ministrów, w tym zwłaszcza wskazując na odpowiedzialność przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

13. Nadal, mimo wcześniejszych sygnalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, działają bezkarnie różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem (hasło „cenna nagroda”, kredyt w systemie „argentyńskim”). Uchwalona 27 lipca 2002 r. ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, w praktyce pogorszyła sytuację konsumentów, w porównaniu do stanu prawnego jaki istniał po regulacjach z 1996 r. Akt ten bowiem nie pozostawia kupującemu prawa wyboru uprawnienia, przy czym posługuje się nader nieostrym pojęciem „niezgodności towaru z umową” nie wyjaśniając, co należałoby przez to rozumieć. Należy zatem przewidywać, że wskazana regulacja spowoduje jedynie wzrost sporów sądowych w sprawach o roszczenia konsumenckie. Wymaga przeanalizowania sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków w zakresie udzielania kredytów w systemie ratalnym. Zjawisko to jest bowiem bardzo rozpowszechnione, pomimo nieuregulowania w Prawie bankowym.

14. Mimo upływu ponad pięciu lat od wejścia w życie Konstytucji nie wszystkie przepisy prawa podatkowego zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Ustawy Zasadniczej. Prawo podatkowe cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Potwierdza to totalna krytyka jaką Trybunał Konstytucyjny poddał rozwiązania ustawy dotyczącej deklaracji majątkowych i abolicji podatkowej.

15. Należy pozytywnie ocenić reakcje prokuratury i policji na sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości w działalności tych organów. Ocena ta nie może jednak przesłaniać problemu społecznego poczucia powszechnego zagrożenia przestępczością. Dotyczy to zarówno popełniania stosunkowo drobnych przestępstw (głównie kradzieży), jak i tych najpoważniejszych (zabójstw, gwałtów, porwań, wymuszeń tzw. haraczy), dokonywanych z reguły przez zorganizowane grupy przestępcze. Wciąż istnieje, akcentowana w poprzedniej Informacji, potrzeba podjęcia lub kontynuowania prac legislacyjnych w celu dostosowania instytucji szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych ratyfikowanych przez Polskę i wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem Rządu RP. Dotyczy to w szczególności wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym oraz zapewnienia im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. Należałoby przyspieszyć prace nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym.

Szczególny niepokój budzi fakt, iż sprawy dotyczące wypadków drogowych, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć lub doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz sprawy mające za przedmiot błędy w sztuce lekarskiej – doniosłe z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości życia i zdrowia – są prowadzone zbyt często przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

16. Nasiliły się trudności w racjonalnym wykonywaniu kar i środków karnych, w warunkach wysokiego przeludnienia jednostek penitencjarnych. W istotny sposób pogorszyły się warunki zdrowotne, sanitarne i bytowe pozbawionych wolności oraz nastroje wśród osadzonych. Problemy związane z ich rozmieszczeniem w aresztach śledczych i zakładach karnych wpływają negatywnie na dobro postępowań karnych oraz zapobieganie szkodliwym wpływom osób głęboko zdemoralizowanych na innych osadzonych i ich bezpieczeństwo osobiste. Niewystarczająca liczebnie kadra penitencjarna i beczynność więźniów spowodowana niedostatkami zatrudnienia oraz zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych, to przyczyny iluzoryczności pracy resocjalizacyjnej ze skazanymi w ramach poszczególnych systemów oddziaływania. Do blisko 31 tysięcy wzrosła na koniec 2002 roku liczba odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. Rozwiązywaniu tego problemu powinno służyć tworzenie w ustawodawstwie i praktyce jego stosowania szerokich możliwości dla orzekania oraz właściwego wykorzystania kar i środków karnych o charakterze probacyjnym.

17. W obszarze problematyki wojska i tzw. służb mundurowych realia służby stwarzają ciągle zagrożenie łamania wolności i praw obywatelskich, natomiast stosunkowo trudna i nie zawsze skuteczna jest obrona przed tymi zagrożeniami. Miniony rok był kolejnym niezwykle trudnym dla żołnierzy zawodowych. Likwidacja wielu garnizonów i jednostek wojskowych, które jeszcze kilka miesięcy temu nie były przewidziane do rozwiązania, powodowała uzasadnioną frustrację i obawy kadry co do dalszych perspektyw pełnienia służby. Zaistniałą sytuację potęgowała świadomość o praktycznie nie działającym systemie pomocy rekonwersyjnej oraz stosowanych procedurach i metodach zwalniania do rezerwy. Tych ostatnich dotyczyła znaczna ilość skarg skierowanych do Rzecznika. Akceptacja tzw. „fali” przez większość żołnierzy pełniących służbę z poboru oraz odnotowywane w jednostkach wojskowych fakty nadużywania alkoholu i coraz większa dostępność innych środków odurzających były przyczyną powracania tej nagannej praktyki nawet w jednostkach, w których problem ten zdawał się być już wyeliminowany. Nadal krytykowane jest przeciążenie dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan

higieny osobistej. Analiza skarg policjantów świadczy o tym, iż pogłębia się zjawisko nie respektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znęcania się psychicznego. Wspólną bolączką środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami.

18. Wiele uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich poświęcał tworzeniu korzystnego klimatu społecznego wokół mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich praw do zachowania własnej kultury, tradycji i języka ojczystego, a także uświadamiania potrzeby podjęcia systemowych działań na rzecz poprawy dramatycznego położenia Romów.

19. Dla obrońców praw człowieka istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych na przykład działaniami wojennymi, czy też zbliżonych do wojennych. Chodzi tu o postawienie pewnej bariery, której przekroczyć nie można, nawet w przypadku zwalczania terroryzmu. Wojny i konflikty przynoszą z reguły duży napływ uchodźców. Tymczasem Polska (podobnie jak wiele innych państw) nie ma wypracowanej polityki wobec nich i odpowiednich regulacji prawnych. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie z uwagą śledził trwające prace nad dwoma projektami ustaw: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu im ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

20. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik reagował na stwierdzone naruszenia prawa i nabrzmiałe problemy społeczne, wykorzystując szeroko przysługujące mu środki prawne. Rozwijał także współdziałanie z organizacjami społecznymi i ruchami obywatelskimi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. W szerokim spektrum działań Rzecznika Praw Obywatelskich nie można pominąć współpracy ze środkami masowego przekazu. Obowiązek i prawo Rzecznika do informowania opinii publicznej o swojej działalności zapisany jest w Konstytucji i ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Realizowane były one przy założeniach, że jawność pracy Rzecznika jest zasadą jego funkcjonowania w państwie demokratycznym, że stanowi ona istotny czynnik wspomagający skuteczność jego działań oraz ważny element w procesie edukacji prawnej społeczeństwa. Podstawowymi formami współpracy Rzecznika z mediami w 2002 roku były: stała informacja dla centralnych i regionalnych redakcji prasy, radia i telewizji o bieżących działaniach Rzecznika, cykliczne, mające charakter refleksji, rozważania Rzecznika o aktualnych problemach zakresu wolności i praw obywatelskich, publikowane zwłaszcza na

łamach wielonakładowych gazet, wywiady oraz komentarze, a także systematyczne współdziałanie z redakcjami gazet i czasopism reprezentującymi środowiska mniejszości narodowych. Utrwaloną regułą było zapraszanie dziennikarzy na poświęcone specjalistycznym zagadnieniom spotkania w siedzibie Rzecznika. Osobną oprawę informacyjno-medialną miały wyjazdy Rzecznika w teren, spotkania z przedstawicielami mniejszości narodowych, młodzieżą, uczestnictwo w licznych konferencjach i sympozjach oraz kontakty z ombudsmanami innych państw. Generalnie również w 2002 roku media przedstawiały działalność Rzecznika w sposób rzetelny i nie pozbawiony pewnej życzliwości. Publikacje prasowe i w mediach elektronicznych stanowiły też w wielu wypadkach inspirację dla Rzecznika do podejmowania konkretnych interwencji i działań o charakterze systemowym.

Dane informacyjno-statystyczne
Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2001 1.01. – 31.12.	2002 1.01. – 31.12.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2002)
Wpływ ogółem	55 404	52 091	643 900
w tym:			
nowe sprawy	33 735	30 573	431 241
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	20 632	22 089	203 029

W Biurze RPO przyjęto 3 611 interesantów oraz przeprowadzono 13539 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1) wystąpień problemowych	– 342
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	– 117
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	– 21
3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	– 1
4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego	– 3
5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	– 8
6) rewizji nadzwyczajnych	– 42
7) kasacji	– 71
8) pozostałe	
– wniosek o unieważnienie orzeczenia	– 1
– wniosek do Sądu Okręgowego w sprawach o wykroczenia	– 1

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 37 810 nowych spraw indywidualnych, w tym:

– podjęto do prowadzenia	17 975 spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 413 spraw
– wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	18 501 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	462 sprawy
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	159 spraw
– nie podjęto*	713 spraw

Zakończono postępowanie w 15 005 sprawach podjętych.

Spośród 15 005 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne**	w 19,3%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:	
– toczące się postępowanie w sprawie	w 7,3%
– upływ czasu	w 0,3%
– nieodwracalne skutki prawne	w 0,5%
– inne względy obiektywne	w 11,5%
3. nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	w 55,4%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 2,3%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 3,4%

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2002 r. (30 573 – 100%)

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

** Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	5,6%
Prawo karne	17,4%
Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	16,9%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,3%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,7%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	12,2%
Prawo karne wykonawcze	7,3%
Prawo pracy	8,7%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2,2%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	2,8%
Prawo rodzinne	3,5%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,8%
Inne	0,6%

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

1. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-389394-VII/01) z 3.01.2002 r. – sposób prowadzenia postępowań karnych z udziałem osób pozbawionych wolności.
2. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-352819-X/00) z 3.01.2002 r. – zintensyfikowanie działań administracji publicznej w celu zakończenia ważnej gospodarczo budowy zapory w Świnnej Porębie.
3. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-389023-XV/01) z 7.01.2002 r. – inicjatywa utworzenia świetlicy – ośrodka środowisko-wego, edukacyjnego w osiedlu romskim w Maszkowicach.
4. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-310277-II/99) z 9.01.2002 r. – skuteczność unormowań prawnych w zakresie bezpieczeństwa osób składających zeznania w procesie karnym.
5. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-376474-IV/01) z 9.01.2002 r. – realizacja uprawnień „zabużan” do nabywania nieruchomości w ramach ekwiwalentu za mienie nieruchome pozostawione na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP.
6. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-316092-VI/99) z 9.01.2002 r. – opłaty i prowizje bankowe.
7. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-397206-IX/02) z 15.01.2002 r. – przestrzeganie prawa wobec zwalnianej kadry oraz funkcjonowania rekonwersji w 18 pułku przeciwlotniczym w Jeleniej Górze.
8. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-396020-I/01) z 15.01.2002 r. – niewypłacanie adwokatom z urzędu kosztów poniesionych w związku z udzielaną pomocą prawną.
9. **Główny Inspektor Pracy** (RPO-354274-VIII/00) z 15.01.2002 r. – stan przestrzegania prawa pracy w marketach.
10. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393095-XI/01) z 15.01.2002 r. – zasady działalności kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą.
11. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-245401-IX/97) z 15.01.2002 r. – problem nieprzesyłania przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA odcinków rent i emerytur do świadczeniobiorców.
12. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów** (RPO-172311-VI/94) z 15.01.2002 r. – dysproporcje w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

13. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej** (RPO-358247-VI/00) z 15.01.2002 r. – zastrzeżenia zgłaszane do uregulowań zawartych w ustawie z dnia 28.07.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej.
14. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-385379-V/01) z 15.01.2002 r. – ogłaszanie aktów normatywnych oraz rozpowszechnianie dzienników urzędowych.
15. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-397191-I/02) z 15.01.2002 r. – szczegółowy tryb przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych.
16. **Minister Zdrowia** (RPO-397525-I/02) z 16.01.2002 r. – wycofanie się Ministerstwa Zdrowia z finansowania szczepień przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B u chorych przygotowywanych do zabiegów operacyjnych.
17. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-396952-I/02) z 16.01. 2002 r. – dostęp osób z zaburzeniami psychicznymi do domów pomocy społecznej.
18. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszaniowej** (RPO-382847-V/01) z 17.01.2002 r. – zniżki przy sprzedaży kwater stałych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych WAM.
19. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-397760-V/02) z 18.01.2002 r. – dostosowanie przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej do standardów zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.
20. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-395808-V/01) z 22.01.2002 r. – zasady nabywania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego oraz konsekwencje wprowadzenia zakazu ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych i spółdzielczych praw do lokali użytkowych.
21. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-389292-VI/01) z 22.01. 2002 r. – system sprzedaży oleju napędowego za bony paliwowe.
22. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-398073-V/02) z 22.01.2002 r. – ograniczenie kompetencji organu odwoławczego w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego.
23. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-397110-V/02) z 22.01.2002 r. – ustalanie i pobór opłat za wodę oraz za odprowadzanie ścieków.
24. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-388664-VI/01) z 22.01.2002 r. – odstąpienie przez PZU od udzielania zniżek kombatantom w składce na ubezpieczenie OC i AC.
25. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-394933-VII/01) z 22.01.2002 r. – zapewnienie więźniom wymagającym świadczeń zdrowotnych stałego dostępu do bezpłatnych leków.

26. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-395646-VII/01) z 22.01.2002 r. – problemy związane z postępowaniem w warunkach więziennych wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.
27. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-393720-VI/01) z 23.01. 2002 r. – sytuacja nabywców samochodów przerobionych na ciężarowe bez odpowiednich świadectw homologacji, którzy odliczyli podatek VAT od zakupu takich samochodów.
28. **Minister Gospodarki** (RPO-360555-V/00) z 23.01.2002 r. – rozliczanie kosztów zużycia energii cieplnej w lokalach mieszkalnych za pomocą podzielników.
29. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-397242-I/02) z 24.01.2002 r. – zniesienie barier w dostępie do nauki w szkole dzieci niepełnosprawnych, ograniczenie orzekania o konieczności indywidualnego nauczania w domu.
30. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393151-III/01) z 24.01.2002 r. – pozbawienie sędziów i prokuratorów prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku w drodze do pracy.
31. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-397419-III/02 z 24.01.2002 r. – trudności z udokumentowaniem po 1.01.2002 r. uprawnień do zasiłku stałego z tytułu opieki nad dzieckiem.
32. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-376448-VI/01) z 24.01. 2002 r. – dostosowanie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym do wymogów Konstytucji RP.
33. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-398396-II/02) z 24.01.2002 r. – ujawnione przypadki przestępnych działań niektórych pracowników łódzkiego pogotowia ratunkowego.
34. **Minister Zdrowia** (RPO-398614-I/02) z 25.01.2002 r. – niezgodne z prawem oraz nieetyczne postępowanie niektórych pracowników łódzkiego pogotowia ratunkowego oraz firm pogrzebowych.
35. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-392062-XI/01 z 30.01.2002 r. – pozbawienie kuratorów społecznych możliwości pełnienia funkcji mediatorów w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.
36. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-398773-XI/02) z 30.01.2002 r. – potrzeba opracowania i wdrożenia rządowego programu wczesnej interwencji na rzecz dziecka niepełnosprawnego i jego rodziny.
37. **Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej** (RPO-393856-IX/01) z 31.01.2002 r. – trudności w uzyskaniu przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej pierwszego stopnia oficerskiego.

38. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-399134-VIII/02) z 31.01.2002 r. – przeciwdziałania bezrobociu oraz niestabilności przepisów prawa pracy dotyczących w szczególności osób pozostających bez pracy.
39. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-398773-XI/02) z 5.02.2002 r. – funkcjonowanie specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla wychowanków z niepełnosprawnościami.
40. **Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO-361796-IV/00) z 7.02.2002 r. – potrzeba zmiany przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury.
41. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-396709-VI/02) z 11.02. 2002 r. – zastrzeżenia dotyczące stosowania wobec państwowych szkół wyższych ustawy o zamówieniach publicznych.
42. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-398034-III/02) z 12.02.2002 r. – naruszanie prawa przez ośrodki pomocy społecznej przy wypłacie świadczeń o charakterze obligatoryjnym określonych przepisami ustawy o pomocy społecznej, w szczególności rent socjalnych.
43. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-388664-VI/01) z 12.02.2002 r. – ograniczenia w zakresie refinansowania ulg dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz inwalidów – kombatantów w składce ubezpieczenia AC.
44. **Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO-399920-I/02) z 19.02.2002 r. – pozbawienie niepełnosprawnych dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów prawa do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
45. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-397015-X/02) z 19.02.2002 r. – przystosowanie systemu wydawania dowodów osobistych do wytwarzania dokumentów tożsamości dla obywateli noszących nazwiska, których pisownia wymaga użycia obcych znaków diakrytycznych.
46. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-396832-VI/02) z 21.02. 2002 r. – zastrzeżenia do regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7.12.2001 r. w sprawie zwolnienia od cła towarów przywożonych w bagażu osobistym podróżnego.
47. **Prokurator Krajowy – Zastępca Prokuratora Generalnego** (RPO-400352-II/02) z 25.02.2002 r. – nieuczciwa działalność biur pośrednictwa zamieszczających w prasie oferty pracy i adresy lokali do wynajęcia.
48. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-392709-V/01) z 25.02.2002 r. – kryterium różnicowania sytuacji prawnej rozwiedzionych małżonków, w zakresie prawa do kwater (lokali mieszkalnych).
49. **Komendant Główny Policji** (RPO-400604-II/02) z 26.02.2002 r. – okazywanie osobom pokrzywdzonym przestępstwem lub świadkom zdjęć w celu rozpoznania ewentualnego sprawcy przestępstwa.

50. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-402060-V/02) z 27.02.2002 r. – dostosowanie przepisów Kpa oraz przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie sposobu liczenia terminów.
51. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-401125-V/02) z 4.03.2002 r. – niezgodność niektórych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie z dnia 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz w rozporządzeniu RM z dnia 28.12.2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych.
52. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Minister Sprawiedliwości, Prezes Krajowej Rady Federacji Konsumentów** (RPO-391128-VI/01) z 5.03.2002 r. – nierzetelne praktyki rynkowe stosowane przez firmy nadsyłające na adresy domowe konsumentów niezamawiane przez adresatów towary.
53. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-397894-VI/02) z 5.03. 2002 r. – termin składania wniosków o wydanie świadectwa stwierdzającego kwalifikacje do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.
54. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-398820-V/02) z 5.03.2002 r. – wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania art. 691 Kpc regulującego instytucję wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy.
55. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-402816-VIII/02) z 5.03.2002 r. –ujednoczenie trybu postępowania dyscyplinarnego i zapewnienie sądowej drogi odwoławczej od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych.
56. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-392782-V/01) z 6.03.2002 r. – zróżnicowane szanse spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego w uzyskaniu kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 4.09.2001 r.
57. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-389127-V/01) z 6.03.2002 r. – brak przepisów wykonawczych dotyczących umarzania lub odraczania należności czynszowych z tytułu zajmowania kwatery stałej (lokalu mieszkalnego) z zasobu WAM.
58. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej,** (RPO-388664-VI/01) z 7.03.2002 r. – odstąpienie przez PZU S.A. od udzielania zniżek kombatanom w składce na ubezpieczenie OC i AC.
59. **Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO-397450-VI/02) z 7.03.2002 r. – kontrowersje związane z ustawą o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym.
60. **Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego** (RPO-252490-IV/97) z 7.03.2002 r. – trudności w kontaktach Biura RPO w sprawach interwencyjnych z urzędami organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego.
61. **Minister Środowiska** (RPO-367193-X/01) z 7.03.2002 r. – planowana rozbudowa lotniska Warszawa – Okęcie.

62. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-378761-V/01) z 8.03.2002 r. – potrzeba wyłączenia możliwości przeniesienia odrębnej własności lokalu w domach o specjalnym przeznaczeniu na członka spółdzielni, któremu służy lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu.
63. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-380163-III/01) z 11.03.2002 r. – opłacanie składek emerytalno-rentowych za osoby odbywające niezawodową służbę wojskową oraz prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność.
64. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO-400392-IX/02) z 13.03.2002 r. – wprowadzenie w ustawie o ochronie przeciwpożarowej regulacji prawnych umożliwiających przyznanie świadczeń odszkodowawczych strażakom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz ochotniczych straży pożarnych.
65. **Komendant Główny Policji, Dyrektor Generalny Centralnego Zarządu Służby Więziennej** (RPO-390902-VII/02) z 13.03.2002 r. – czasowe umieszczanie osób tymczasowo aresztowanych w pomieszczeniach policyjnych izb zatrzymań, z naruszeniem przepisów Kodeksu karnego wykonawczego.
66. **Minister Gospodarki** (RPO-356535-V/00) z 14.03.2002 r. – odniesienie do postulowanych zmian przepisów ustawy – Prawo energetyczne.
67. **Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-370509-V/01) z 14.03.2002 r. – niemożność skorzystania przez kombatantów ze zniżki przy nabywaniu własności lokalu mieszkalnego stanowiącego własność powiatu lub województwa.
68. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-370093-V/01) z 14.03.2002 r. – uregulowanie w ustawie problematyki wypłaty premii gwarancyjnej na rzecz właścicieli książeczek mieszkaniowych.
69. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-345379-VI/00) z 19.03.2002 r. – tryb dokonywania uzgodnień z przedstawicielami środowiska aptekarzy przy nowelizacji ustawy – Prawo farmaceutyczne.
70. **Minister Gospodarki, Komendant Główny Policji** (RPO-343053-II/00) z 20.03.2002 r. – świadectwa legalizacji analizatorów wydechu (alkomatów) w odniesieniu do przepisów ustawy z 3.04.1993 r. – Prawo o miarach.
71. **Wiceprezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO-391886-I/01) z 21.03.2002 r. – dostęp ubezpieczonych do rehabilitacji środowiskowej.
72. **Prezes Głównego Urzędu Statystycznego** (RPO-405033-XV/02) z 27.03.2002 r. – wyjaśnienie wątpliwości dotyczących pytania o narodowość w ramach narodowego spisu powszechnego.

73. **Minister Zdrowia** (RPO-404422-I/02) z 28.03.2002 r. – realizacja prawa ubezpieczonych do wolnego wyboru świadczeniodawcy oraz prawa wyboru szpitala bez udzielania tzw. promesy tj. potwierdzania przez kasę chorych refundacji kosztów leczenia na terenie kraju.
74. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-402062-II/02) z 28.03.2002 r. – działania Policji mające na celu przeciwdziałanie narkomanii w szkołach.
75. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Prezes Rady Ministrów** (RPO-353935-VII/00) z 28.03.2002 r. – przeludnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych.
76. **Minister Zdrowia** (RPO-355719-XI/00) z 28.03.2002 r. – trudności w wykonywaniu orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu.
77. **Minister Zdrowia, Minister Sprawiedliwości, Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-405066-XI/02) z 28.03.2002 r. – wniosku RPO z wizytacji szpitali dziecięcych, ze szczególnym uwzględnieniem szpitali psychiatrycznych, na temat stanu przestrzegania podstawowych praw pacjentów i problemy z tym związane.
78. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-308964-VIII/99) z 28.03.2002 r. – brak zadowalających rozwiązań kwestii świadczenia renty wyrównawczej w razie ustania bytu prawnego zakładu pracy pierwotnie wypłacającego rentę.
79. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-368860-III/01) z 28.03.2002 r. – pozbawienie prawa do zwiększenia świadczenia osób pobierających świadczenia rentowe.
80. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-401933-VIII/02) z 28.03.2002 r. – sposób informowania o wykreśleniu ze spisu uprawnionych do rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej.
81. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-405440-IV/02) z 2.04.2002 r. – brak przepisów wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane dotyczących sporządzania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia podczas wykonywania robót budowlanych.
82. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-398888-X/02) z 2.04.2002 r. – opóźnienie w opublikowaniu wyroku NSA dotyczącego uchwały Rady Gminy Warszawa – Centrum w sprawie płatnego parkowania.
83. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-403227-III/02) z 4.04.2002 r. – uprawnienia studentów studiów eksternistycznych do renty rodzinnej.
84. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-400351-II/02) z 4.04.2002 r. – zakres i skuteczność obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących ochrony funkcjonariuszy Policji przed działaniami przestępnymi oraz określających przesłanki użycia przez nich środków przymusu bezpośredniego.

85. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-290040-III/98) z 5.04.2002 r. – ograniczenie uprawnień określonych przepisami ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin.
86. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-400625-IV/02) z 10.04.2002 r. – potrzeba zmiany przepisów ustawy o autostradach płatnych w celu wzmocnienia ochrony prawa własności.
87. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-399949-X/02) z 10.04.2002 r. – ocena zgodności z Konstytucją przepisów podpisanej przez Prezydenta RP nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy.
88. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-288067-V/98) z 10.04.2002 r. – zwrot opłat za uzyskaną dodatkową powierzchnię mieszkalną z tytułu zamiany lokali mieszkalnych będących przedmiotem najmu oraz w sprawie waloryzacji kaucji mieszkaniowych.
89. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-302519-VI/99) z 11.04.2002 r. – opodatkowanie podatkiem VAT abonamentu telefonicznego.
90. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-399429-III/02) z 11.04.2002 r. – zasady opłacania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby opiekujące się dziećmi wymagającymi stałej pielęgnacji.
91. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-386806-X/01) z 16.04.2002 r. – opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.
92. **Minister Zdrowia** (RPO-397495-VI/02) z 16.04.2002 r. – przewidywana likwidacja sklepów zielarsko-drogeryjnych do końca 2005 r.
93. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-404800-I/02) z 16.04.2002 r. – brak wszystkich przepisów wykonawczych dotyczących kandydatów na dawców krwi oraz dawców krwi.
94. **Minister Zdrowia** (RPO-376048-VIII/01) z 16.04.2002 r. – protesty pielęgniarek spowodowane niewywiązywaniem się pracodawców z ustawowego obowiązku wypłaty podwyżki wynagrodzenia.
95. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-406188-VIII/02) z 16.04.2002 r. – brak przepisów wykonawczych określających zasady przeprowadzenia ocen urzędników służby cywilnej.
96. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-399108-VIII/02) z 16.04.2002 r. – zablokowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości, na okres listopada i grudnia 2001 r. wydatków na nagrody i premie dla urzędników i innych pracowników sądów.
97. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-353935-VII/00) z 16.04.2002 r. – brak publikacji sprawozdania Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo

Karaniu (CPT) z lustracji wybranych miejsc przymusowego pozbawienia wolności przeprowadzonej w Polsce w 2000 r.

98. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-406401-VIII/02) z 16.04.2002 r. – możliwość uzyskania świadczenia przedemerytalnego przez pracowników byłych PGR w świetle ustawy z 18.09.2001 r.
99. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-392546-IX/01) z 16.04.2002 r. – przenoszenie do rezerwy poborowych – absolwentów szkół wyższych, którzy nie odbyli służby wojskowej we wskazanej ustawowo formie przeszkolenia wojskowego.
100. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-399725-XI/02) z 17.04.2002 r. – utrudnienia w realizacji prawa do kontaktów ojca z małoletnim dzieckiem objętym ochroną na podstawie ustawy o świadku koronnym.
101. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-404960-XV/02) z 17.04.2002 r. – konflikt na tle usytuowania strażnicy Straży Granicznej w Puńsku.
102. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-308294-II/99) z 18.04.2002 r. – potrzeba nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie trybu postępowania odnośnie wydania zatrzymanego prawa jazdy.
103. **Główny Inspektor Sanitarny** (RPO-407284-V/02) z 19.04.2002 r. – zasady sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej.
104. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-402628-XV/02) z 22.04.2002 r. – opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji.
105. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-400304-III/02) z 22.04.2002 r. – zasady przyznawania dodatku mieszkaniowego.
106. **Minister Zdrowia** (RPO-407284-V/02) z 23.04.2002 r. – brak rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, stanowiącego wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ustawy z 7.06.2001 r.
107. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-398147-VI/02) z 24.04. 2002 r. – obowiązek ewidencjonowania obrotu i kwot podatku od usług przewozu taksówkami za pomocą kas fiskalnych.
108. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-397894-VI/02) z 24.04. 2002 r. – termin składania wniosków o wydanie świadectwa stwierdzającego kwalifikacje do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, w świetle rozporządzenia Ministra Finansów z 7.12.2001 r. – ponowne.
109. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-393100-X/01) z 24.04.2002 r. – brak rozstrzygnięcia w sprawie podziału gminy Trzcianka na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dacie złożenia wniosku tj. przed wejściem w życie ustawy z 11.04.2001 r.

110. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-394699-III/01) z 24.04.2002 r. – trudności w uzyskaniu uprawnień kombatanckich przez członków Stowarzyszenia Dzieci Ofiar Wojny Ziemi Zamojskiej.
111. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-406531-I/02) z 24.04.2002 r. – pozbawienie możliwości ubiegania się o mianowanie na stanowisko referendarza sądowego absolwentów wyższych studiów administracyjnych.
112. **Minister Kultury** (RPO-323744-VI/99) z 24.04.2002 r. – potrzeba uregulowania w akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym problemu opłat za usługi świadczone przez archiwa państwowe.
113. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-402894-IX/02) z 29.04.2002 r. – problemy związane z wykonywaniem służby w 15 Brygadzie Zmechanizowanej – Orzysz oraz Komendzie Poligonu – Bemowo Piskie.
114. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-404154-III/02) z 30.04.2002 r. – wnioski Rzecznika dotyczące problemów zabezpieczenia społecznego oraz prawa pracy.
115. **Prezydent Miasta Krakowa** (RPO-400285-XV/02) z 6.05.2002 r. – sytuacja bytowa społeczności romskiej w Krakowie.
116. **Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO-405577-I/02) z 7.05.2002 r. – prawidłowe uregulowanie przepisów dotyczących wymiany legitymacji „Wapark” (potwierdzających uprawnienia osoby niepełnosprawnej do niestosowania się do niektórych znaków drogowych) na karty parkingowe.
117. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej** (RPO-399103-VIII/02) z 7.05.2002 r. – obostrzenie kryteriów uzyskania świadczenia przedemerytalnego.
118. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-402946-I/02) z 7.05.2002 r. – niekonstytucyjność przepisu § 15 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20.09.2000 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów.
119. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-401933-VIII/02) z 9.05.2002 r. – sposób informowania o wykreśleniu ze spisu uprawnionych do rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej – ponowne.
120. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-405215-IV/02) z 9.05.2002 r. – brak przepisów umożliwiających zwolnienie z opłat za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego.
121. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-408683-XI/02) z 9.05.2002 r. – uregulowania dotyczące usamodzielniania wychowanków placówek całodobowych.
122. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-388854-I/01) z 10.05.2002 r. – trudności występujące przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności.
123. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury** (RPO-386305-I/01) z 10.05.2002 r. – ograniczenia w zakresie dokonywania oceny zdolności psychofizycznych osób

prowadzących ruch na liniach kolejowych i liniach metra oraz prowadzących pojazdy szynowe.

124. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO-406131-V/02) z 15.05.2002 r. – opodatkowanie ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego w zamian za rezygnację z kwatery funkcjonariuszom Biura Ochrony Rządu.
125. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-387497-IX/01) z 15.05.2002 r. – objęcie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym, wyodrębnionej ze względu na datę wstąpienia do służby grupy żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz BOR.
126. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-397015-X/02) z 15.05.2002 r. przystosowanie systemu wydawania dowodów osobistych do personalizacji dokumentów tożsamości przy użyciu małych liter alfabetu, a także obcych znaków diakrytycznych.
127. **Prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Prezes Business Centre Club** (RPO-400462-VIII/02) z 15.05.2002 r. – potrzeba szkolenia pracodawców do prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami do pracy oraz w sprawie zatrudniania osób niepełnosprawnych.
128. **Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego** (RPO-404182-I/02) z 15.05.2002 r. – dostęp do polskich norm w kontekście ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
129. **Minister Zdrowia** (RPO-355719-XI/00) z 15.05.2002 r. – stan wykonywania orzeczeń o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wydawanych przez sądy na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
130. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-409984-I/02) z 23.05.2002 r. – wątpliwości związane ze stosowaniem przez kierowników zakładów opieki zdrowotnej przepisów ustawy o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. na tle art. 50 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.
131. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-403909-VI/02) z 28.05.2002 r. – pozbawienie prawa do nieodpłatnego nabycia akcji BGŻ S.A. pracowników i byłych pracowników tego banku.
132. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-408298-II/02) z 28.05.2002 r. – nieprawidłowości zdarzające się w toku postępowań karnych prowadzonych z udziałem cudzoziemców.
133. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-245401-IX/97) z 28.05.2002 r. – nieprzesyłanie przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA emerytom i rencistom dowodów wypłaty ich świadczeń.

134. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-406447-IX/02) z 28.05.2002 r. – przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków służby i szkolenia żołnierzy 2 Korpusu Zmechanizowanego i 16 batalionu powietrzno-desantowego w Krakowie.
135. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-407422-VIII/02) z 28.05.2002 r. – ograniczenie wolności wykonywania zawodu pilota przepisami rangi podstawowej.
136. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-410077-XI/02) z 28.05.2002 r. – rozszerzenie uprawnień procesowych małoletnich w dotyczących ich sprawach opiekuńczych.
137. **Prezes Głównego Urzędu Statystycznego** (RPO-376474-IV/01) z 28.05.2002 r. – nieopublikowanie informacji GUS przewidzianej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. regulującym sposób zaliczania wartości pozostawionego mienia zabużańskiego.
138. **Wojewoda Mazowiecki** (RPO-408840-III/02) z 29.05.2002 r. – sytuacja finansowa pomocy społecznej w zakresie zabezpieczenia wypłat świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym na terenie województwa mazowieckiego.
139. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-410665-V/02) z 3.06.2002 r. – zasady przydziału lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta.
140. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-360555-V/00) z 3.06.2002 r. – brak wystarczających regulacji prawnych dotyczących zarówno rozliczania kosztów zużycia energii cieplnej za pomocą nagrzewnikowych podzielników tych kosztów jak też wymogów technicznych, jakie powinny one spełniać.
141. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-410784-XI/02) z 4.06.2002 r. – wprowadzenie dodatkowych warunków wydawania świadectw szkolnych z wyróżnieniem dla uczniów kończących szkoły podstawowe i gimnazja w roku szkolnym 2001/2002 niezgodnie z Konstytucją.
142. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-406448-II/02) z 4.06.2002 r. – przepisy karne w ustawie z dnia 26.01.1984 r. – Prawo prasowe.
143. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-401402-XI/02) z 5.06.2002 r. – respektowanie praw dzieci w postępowaniach prowadzonych w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.
144. **Minister Zdrowia** (RPO-410544-I/02) z 6.06.2002 r. – stosowanie przemocy wobec dzieci autystycznych w niektórych ośrodkach terapeutycznych.
145. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-406397-IX/02) z 6.06.2002 r. – stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.

146. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-389899-X/01 z 6.06.2002 r. – wątpliwości interpretacyjne na tle przepisów dotyczących zasad przekazywania przez samorządy gminne dotacji dla podmiotów prowadzących szkoły.
147. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-383678-X/01 z 6.06.2002 r. – zapewnienie przez gminy bezpłatnego transportu dzieciom do szkół jak również opieki w czasie przewozu.
148. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-288067-V/98) z 6.06.2002 r. – waloryzacja kaucji mieszkaniowych.
149. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-392252-VI/01) z 7.06.2002 r. – opodatkowanie podatkiem VAT czynności ustanowienia odpłatnego użytkowania.
150. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-403870-V/02) z 10.06.2002 r. – „luka prawna” w zakresie przepisów dotyczących warunków najmu oraz zasad obliczania czynszu najmu za lokale mieszkalne w budynkach Skarbu Państwa będących w zarządzie Policji.
151. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-408240-XI/02) z 11.06.2002 r. – objęcie pomocą finansową dzieci mimo niemożności ustalenia pochodzenia dziecka od ojca – osoby zobowiązanej do alimentacji.
152. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411198-III/02) z 11.06.2002 r. – nowe zasady dokumentowania prawa do zasiłku rodzinnego, zasiłku wychowawczego oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego.
153. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-410588-III/02) z 11.06.2002 r. – niekonstytucyjne zasady ustalania dochodu przy ubieganiu się o prawo do zasiłków rodzinnych wobec prowadzących pozarolniczą działalność opodatkowaną w sposób zryczałtowany.
154. **Minister Zdrowia** (RPO-395073-I/01) z 11.06.2002 r. – stan zaawansowania prac nad zapowiadaną nowelizacją rozporządzeń Ministra Zdrowia dotyczących systemu zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
155. **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Zdrowia** (RPO-404894-X/02) z 12.06.2002 r. – przeszkody w załatwianiu formalności związanych z przewozem zwłok osób bliskich zmarłych za granicą.
156. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-368860-III/01) z 12.06.2002 r. – brak możliwości doliczenia zwiększeń z tytułu opłacania składek rolniczych do rent pracowniczych z tytułu niezdolności do pracy.
157. **Minister Zdrowia** (RPO-405066-XI/02) z 13.06.2002 r. – kwestia zorganizowania opieki medycznej dla dzieci na terenie placówek opieki całodobowej.

158. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-389311-I/01) z 19.06.2002 r. – skutki niewłaściwego wystawiania recept ponoszone przez ubezpieczonych.
159. **Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO-308294-II/99) z 19.06.2002 r. – potrzeba nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie trybu postępowania odnośnie wydania zatrzymanego prawa jazdy.
160. **Minister Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości: Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości** (RPO-380570-IX/01) z 19.06.2002 r. – niedokonywanie przez oddziały ZUS potrąceń i egzekucji z jednorazowej wypłaty uzyskanej na podstawie art. 90 ustawy emerytalnej.
161. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-407666-XI/02) z 19.06.2002 r. – ograniczenia dostępu do dokumentacji oceniania ucznia.
162. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Prezes Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411155-XI/02) z 19.06.2002 r. – niezasadność przenoszenia do systemu oświaty placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym młodzieżowych ośrodków wychowawczych.
163. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-408555-IX/02) z 20.06.2002 r. – zastrzeżenia dotyczące działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej wobec żołnierzy zawodowych.
164. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-393151-III/01) z 20.06.2002 r. – uprawnienia sędziów i prokuratorów do świadczeń z tytułu wypadku w drodze do pracy, w tym brak możliwości uzyskania jednorazowego odszkodowania z tego tytułu.
165. **Minister Zdrowia** (RPO-412291-I/02) z 20.06.2002 r. – celowość dalszego funkcjonowania rzeczników praw pacjenta oraz tworzenia lokalnych Kart Praw Pacjenta.
166. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-352031-X/00) z 21.06.2002 r. – opłaty za parkowanie samochodów w pobliżu miejsca zamieszkania na terenie strefy płatnego parkowania.
167. **Minister Gospodarki** (RPO-399799-V/02) z 25.06.2002 r. – uregulowanie w rozporządzeniu sytuacji prawnej tzw. autoproducenta jako odbiorcy energii elektrycznej.
168. **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411901-III/02) z 26.06.2002 r. – zlikwidowanie pomocy materialnej w postaci dwóch zasiłków dla kobiet w ciąży.
169. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-390896-IV/01) z 28.06.2002 r. – wprowadzenie nowych wymogów kwalifikacyjnych dla osób

- starających się o przyznanie uprawnień w zakresie projektowania i kierowania pracami budowlanymi z użyciem materiałów wybuchowych.
170. **Minister Zdrowia** (RPO-411741-I/02) z 28.06.2002 r. – status prawny Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w świetle obowiązujących przepisów i reperkusje istniejącego stanu rzeczy.
 171. **Prezes Głównego Urzędu Statystycznego** (RPO-405033-XV/02) z 28.06.2002 r. – deklarowanie w ramach narodowego spisu powszechnego przynależności narodowej i języka używanego w rodzinie.
 172. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-286050-III/98) z 2.07.2002 r. – status adwokatów w zakresie ubezpieczenia społecznego.
 173. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-406401-VIII/02) z 2.07.2002 r. – nabywanie prawa do świadczenia przedemerytalnego przez byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych.
 174. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-405031-III/02) z 3.07.2002 r. – zasady podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące działalność gospodarczą.
 175. **Minister Środowiska** (RPO-365506-X/01) z 4.07.2002 r. – brak możliwości otrzymania odszkodowań z tytułu szkód powstałych w wyniku powodzi w 2000 r., a poniesionych przez gminy nadwieprzańskie i ich mieszkańców.
 176. **Dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Minister Zdrowia** (RPO-321873-VIII/99) z dnia 5.07.2002 r. – realizacja programów mających na celu zapobieganie wypadkom podczas wykonywania prac w gospodarstwach rolnych.
 177. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-407258-III/02) z 5.07.2002 r. – częściowe renty i emerytury przyznawane na podstawie umów o ubezpieczeniu społecznym zawartych z Bułgarią, Czechosłowacją, Jugosławią i Węgrami.
 178. **Minister Gospodarki** (RPO-402428-V/02) z 5.07.2002 r. – obciążanie odbiorców energii elektrycznej opłatami za nielegalny pobór.
 179. **Minister Środowiska** (RPO-406155-X/02) z 5.07.2002 r. – brak rozporządzeń wykonawczych Ministra Środowiska do ustawy – Prawo łowieckie.
 180. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-337048-III/00) z 5.07.2002 r. – nieodprowadzanie przez ZUS składek do otwartych funduszy emerytalnych.
 181. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-412154-III/02) z 5.07.2002 r. – niewypłacanie przez pracodawców należnego zasiłku chorobowego ubezpieczonym ze względu na sytuację finansową firmy.
 182. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-412192-VIII/02) z 8.07.2002 r. – tryb wydania decyzji Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w postępowaniu odwoławczym o nadanie nauczycielowi stopnia awansu zawodowego.

- 183. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-396086-VII/01) z 9.07. 2002 r. – ochrona prawa osób pozbawionych wolności – niepalących do przebywania w środowisku wolnym od dymu tytoniowego podczas konwojowania do sądów i prokuratur lub transportowania do zakładów karnych i aresztów śledczych.
- 184. Prezes Rady Ministrów** (RPO-413440-IX/02) z 9.07.2002 r. – niezgodność przepisów dotyczących przyznawania nagród rocznych dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z konstytucyjną zasadą równości.
- 185. Prezes Rady Ministrów** (RPO-406397-IX/02) z 11.07.2002 r. – uposażenie funkcjonariuszy służby kandydackiej BOR.
- 186. Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-382800-XI/01) z 11.07.2002 r. – ograniczenia w wypłacie świadczeń obligacyjnych na rzecz dzieci z rodzin zastępczych oraz na usamodzielnienie wychowanków placówek opieki.
- 187. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-413914-XI/02) z 11.07.2002 r. – upublicznienie raportu zespołu naukowców zleconego przez MENiS dla oceny ograniczeń możliwości uzyskania wykształcenia średniego.
- 188. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-413763-II/02) z 16.07.2002 r. – publiczne nagłaśnianie za pośrednictwem mediów spraw dotyczących oszustw lub wyłudzeń podatkowych toczących się przeciwko osobom prowadzącym na dużą skalę działalność gospodarczą.
- 189. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-413824-VI/02) z 17.07.2002 r. – przebieg postępowania koncesyjnego na rozpowszechnianie programu radiowego „Radio Blue FM”.
- 190. Prezes Rady Ministrów** (RPO-412435-I/02) z 18.07.2002 r. – potrzeba opracowania ustawy określającej równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.
- 191. Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO- 405446-VI/02) z 18.07.2002 r. – wymóg posiadania wyższego wykształcenia przez rzeczoznawców samochodowych.
- 192. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-388986-IV/01) z 19.07.2002 r. – brak dostępu do urzędowych formularzy w aresztach śledczych i zakładach karnych.
- 193. Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411482-VIII/02) z 22.07.2002 r. – trudności z udokumentowaniem przez byłych pracowników pozapaństwowych jednostek organizacyjnych i pracodawców prywatnych okresu zatrudnienia i otrzymywanego wynagrodzenia do celów emerytalno-rentowych.

- 194. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-412696-VII/02) z 24.07.2002 r. – odmowa Centralnego Zarządu Służby Więziennej udostępnienia protokołu z kontroli przeprowadzonej w Areszcie Śledczym w Warszawie-Służewcu.
- 195. Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411768-VIII/02) z 24.07.2002 r. – przebieg i przewlekłość postępowania przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności.
- 196. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-401548-IV/02) z 25.07.2002 r. – zaliczki pobierane od użytkownika wieczystego za sporządzenie wyceny nieruchomości przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.
- 197. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej, Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych** (RPO-411569-VI/02) z 26.07.2002 r. – odmowy udzielania zgody na wgląd w akta szkodowe stronom postępowania oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez zakłady ubezpieczeń.
- 198. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-412331-III/02) z 31.07.2002 r. – potrzeba rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do świadczenia pieniężnego dla cywilnych ofiar wojny.
- 199. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-411155-XI/02) z 31.07.2002 r. – niezasadność przenoszenia do systemu oświaty placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym młodzieżowych ośrodków wychowawczych.
- 200. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-406448-II/02) z 31.07.2002 r. – ukształtowanie obowiązujących norm dotyczących odpowiedzialności karnej przewidzianej w ustawie z dnia 26.01.1984 r. – Prawo prasowe.
- 201. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-414433-VII/02) z 31.07. 2002 r. – stosowanie systemów odbywania kary, a w szczególności systemu programowego oddziaływania.
- 202. Minister Sprawiedliwości** (RPO-407560-VI/02) z 31.07.2002 r. – wpłaty do budżetu państwa dokonywane z funduszu na pomoc postpenitencjarną.
- 203. Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy** (RPO-415675-VIII/02) z 1.08.2002 r. – wypadki polskich autokarów wiozących pasażerów na wypoczynek poza granice Polski.
- 204. Minister Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości: Prezes Najwyższej Izby Kontroli** (RPO-414692-XI/02) z 1.08.2002 r. – opłaty rodziców i opiekunów prawnych za pobyt nieletnich i małoletnich w placówkach opieki całodobowej.

205. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-403532-I/02) z 1.08.2002 r. – obowiązek corocznego przeprowadzenia konkursu na aplikację adwokacką przez Okręgowe Rady Adwokackie.
206. **Minister Zdrowia, Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-416077-XI/02) z 6.08.2002 r. – stan przestrzegania praw niepełnosprawnych dzieci i młodzieży w domach pomocy społecznej.
207. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Komendant Główny Policji** (RPO-415709-II/02) z 6.08.2002 r. – działania podejmowane przez policję i prokuraturę zmierzające do zwalczania i zapobiegania zjawisku korupcji wśród egzaminatorów na prawa jazdy.
208. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-402317-III/02) z 6.08.2002 r. – obowiązek przechowywania kopii dokumentów ubezpieczeniowych przez płatników składek.
209. **Minister Środowiska** (RPO-374871-X/01) z 6.08.2002 r. – trudności w uzyskaniu odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną.
210. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-365604-III/01) z 6.08.2002 r. – zaniżanie wysokości kapitału początkowego przez ZUS osobom odbywającym służbę wojskową lub przebywającym na urlopie wychowawczym.
211. **Prezes Związku Banków Polskich** (RPO-400301-VI/02) z 7.08.2002 r. – odmowy banków w udzieleniu kredytu osobom, które przekroczyły wiek 70 lat.
212. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-367902-IV/01) z 7.08.2002 r. – określenie charakteru prawnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich.
213. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-413442-III/02) z 8.08.2002 r. – decyzje ZUS-u odmawiające prawa do wcześniejszej emerytury wydane w wyniku weryfikacji emerytur osób opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki.
214. **Rzecznik Praw Dziecka** (RPO-411768-VIII/02) z 8.08.2002 r. – przewlekłość postępowania przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności.
215. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-416270-V/02) z 9.08.2002 r. – ograniczenie kręgu osób bliskich uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy.
216. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-415804-XI/02) z 9.08.2002 r. – realizacja konstytucyjnego prawa dziecka do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją w trakcie postępowań karnych prowadzonych w związku z przestępstwami popełnionymi na szkodę dziecka.

217. **Komendant Główny Policji** (RPO-416377-II/02) z 14.08.2002 r. – zaniechanie interwencji przez funkcjonariuszy Policji podczas zabezpieczania akcji protestacyjnej w Zakładach Odzieżowych „Odra” S.A. w Szczecinie.
218. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-412419-IX/02) z 19.08.2002 r. – przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków służby żołnierzy służby zasadniczej w 12 Dywizji Zmechanizowanej i 12 Brygadzie Zmechanizowanej w Szczecinie oraz polskich żołnierzy pełniących służbę w Wielonarodowym Korpusie Północny-Wschód w Szczecinie.
219. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-416401-II/02) z 19.08.2002 r. – ustawianie karalności przestępstw oraz wykroczeń w następstwie przewlekłego prowadzenia postępowań przez sądy.
220. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-406745-III/02) z 20.08.2002 r. – wliczanie do podstawy wymiaru emerytur i rent kwot zasiłków chorobowych po ustaniu stosunku pracy.
221. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-415676-VIII/02) z 20.08.2002 r. – nieprawidłowości występujące przy realizacji programu staży pracowniczych dla absolwentów.
222. **Minister Zdrowia** (RPO-414761-VIII/02) z 23.08.2002 r. – nieuprawnione obciążenie pracowników ochrony fizycznej, ubiegających się o wydanie licencji jak również posiadających licencje, kosztami badań lekarskich.
223. **Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-394699-III/01) z 27.08.2002 r. – zaprzestanie przyjmowania przez Urząd wniosków Stowarzyszenia Dzieci Ofiar Wojny Ziemi Zamojskiej (uznając je za złożone po terminie).
224. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-396086-VII/01) z 27.08.2002 r. – ochrona prawa osób niepalących – pozbawionych wolności – do przebywania w środowisku wolnym od dymu tytoniowego podczas konwojowania do sądów i prokuratur oraz transportowania do zakładów karnych i aresztów śledczych – kontynuacja.
225. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-400351-II/02) z 27.08.2002 r. – uprawnienia policjantów w zakresie użycia broni palnej.
226. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-411987-V/02) z 27.08.2002 r. – nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem towarzystw budownictwa społecznego.
227. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-405031-III/02) z 27.08.2002 r. – zasady ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego.

- 228. Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-409598-VII/02) z 27.08.2002 r. – wprowadzanie przez więziennictwo zakazu skierowania osadzonego do nauczania w szkole takiego samego typu jaką już ukończył.
- 229. Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-400241-II/02) z 27.08.2002 r. – długotrwałe postępowanie przygotowawcze spowodowane przedłużającym się okresem oczekiwania na sporządzenie opinii przez biegłych.
- 230. Komendant Główny Policji** (RPO-285444-II/98) z 2.09.2002 r. – brak dostatecznej ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom PKP ze strony funkcjonariuszy Policji i Straży Ochrony PKP
- 231. Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-413939-IX/02) z 3.09.2002 r. – poddawanie badaniom z użyciem poligrafu kandydatów na funkcjonariuszy Straży Granicznej.
- 232. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, do wiadomości: Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-406448-II/02) z 3.09.2002 r. – publicznoskargowy tryb prowadzenia postępowań karnych w sprawach o przestępstwa przewidziane w Prawie prasowym.
- 233. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-395515-III/01) z 3.09.2002 r. – zasady i tryb orzekania o prawie do renty z tytułu niezdolności do pracy.
- 234. Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-324040-III/99) z 3.09.2002 r. – zasady ustalania kapitału początkowego dla osób, które na dzień 1.01.1999 r. nie przebyły w ubezpieczeniu 10 kolejnych lat kalendarzowych z powodu odbywania nauki w szkole wyższej.
- 235. Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-412420-IX/02) z 5.09.2002 r. – niewypłacone wynagrodzenia za nadgodziny wypracowane przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
- 236. Minister Obrony Narodowej** (RPO-389127-V/01) z 9.09.2002 r. – brak przepisów wykonawczych dotyczących umarzania lub odraczania należności czynszowych z tytułu zajmowania kwatery stałej (lokalu mieszkalnego) z zasobu WAM.
- 237. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-412696-VII/02) z 10.09.2002 r. – nieprawidłowości w funkcjonowaniu Aresztu Śledczego w Warszawie-Służewcu.
- 238. Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych** (RPO-418602-VI/02) z 10.09.2002 r. – praktyki stosowane przez firmy ubezpieczeniowe przy zawieraniu ze szkołami umów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

239. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-412684-V/02) z 10.09.2002 r. – realizacja prawa osób niepełnosprawnych do dodatku mieszkaniowego.
240. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-380570-IX/01) z 10.09.2002 r. – niedokonywanie przez oddziały ZUS potrąceń i egzekucji z jednorazowej wypłaty z tytułu waloryzacji emerytur i rent co nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.
241. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-399725-XI/02) z 12.09.2002 r. – utrudnienia w realizacji prawa do kontaktów ojca z małoletnim dzieckiem objętym ochroną na podstawie ustawy o świadku koronnym.
242. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-416321-VI/02) z 17.09.2002 r. – zmiana zasad dokonywania opłat za usługi telekomunikacyjne powodującej konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez abonentów.
243. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393095-XI/01) z 17.09.2002 r. – zasady funkcjonowania ośrodków kuratorskich.
244. **Minister Sprawiedliwości, do wiadomości: Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka** (RPO-418864-XI/02) z 17.09.2002 r. – konieczna poprawa stanu ochrony praw osób poddawanych procedurze ubezwłasnowolnienia.
245. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-417683-VI/02) z 18.09.2002 r. – skutki podatkowe wydania, w związku z emisją przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, udziałów powyżej ich wartości nominalnej.
246. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-409598-VII/02) z 18.09.2002 r. – wprowadzenie przez więziennictwo zakazu skierowania osadzonego do nauczania w szkole takiego samego typu jaką ukończył.
247. **Minister Gospodarki** (RPO-411095-V/02) z 23.09.2002 r. – przekroczenie granic upoważnienia ustawowego w rozporządzeniu określającym odpłatność za niektóre czynności przedsiębiorstwa ciepłowniczego związane z dostarczaniem ciepła do budynków.
248. **Dyrektor Generalny Polskich Kolei Państwowych** (RPO-415543-V/02) z 24.09.2002 r. – brak możliwości pomniejszenia ceny nabycia mieszkania od PKP S.A. za okres faktycznego zajmowania mieszkania przez ich najemców – byłych pracowników PKP.
249. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-418305-IX/02) z 25.09.2002 r. – stan przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków zakwaterowania i szkolenia w batalionie dowodzenia 1 Warszawskiej Dywizji Zmechanizowanej w Legionowie.
250. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-419734-III/02) z 25.09.2002 r. – niewystarczające środki na realizację zadań z pomocy społecznej.

251. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-413949-III/02) z 26.09.2002 r. – wypłacanie przez pracodawców wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby.
252. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-410176-V/02) z 1.10.2002 r. – wyłączenie osób zajmujących lokale mieszkalne WAM, nie będących pracownikami wojska, z możliwości uwzględnienia okresu zamieszkiwania przy ustaleniu wysokości ulgi w cenie nabycia lokalu.
253. **Minister Zdrowia** (RPO-418865-VIII/02) z 3.10.2002 r. – przekroczenie upoważnienia zawartego w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej przez rozporządzenie Ministra Zdrowia w części, w jakiej dopuszcza możliwość nienawiązania stosunku pracy z kandydatem wybranym w drodze konkursu.
254. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-407258-III/02) z 3.10.2002 r. – częściowe renty i emerytury przyznawane na podstawie dwustronnych umów o ubezpieczeniu społecznym zawarte z Bułgarią, Czechosłowacją, Jugosławią i Węgrami – kontynuacja.
255. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-416884-VIII/02) z 3.10.2002 r. – długość urlopu macierzyńskiego w przypadku przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka.
256. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-420567-V/02) z 4.10.2002 r. – zmiany w zakresie unormowania sprzedaży energii wprowadzone ustawą z dnia 27.07.2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego.
257. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-417755-V/02) z 8.10.2002 r. – ograniczenie możliwości uzyskania premii gwarancyjnej w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 30.11.1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw.
258. **Prezydent RP** (RPO-420927-VI/02) z 9.10.2002 r. – niezgodność z Konstytucją tzw. „abolicji podatkowej” oraz obowiązku składania powszechnych deklaracji majątkowych.
259. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-411768-VIII/02) z 10.10.2002 r. – przekroczenie upoważnienia ustawowego w unormowaniu § 13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21.05.2002 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
260. **Minister Zdrowia** (RPO-355719-XI/00) z 15.10.2002 r. – dostęp do lecznictwa odwykowego.

261. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-415392-IX/02) z 15.10.2002 r. – brak przepisów regulujących wydawanie świadectw pracy (służby) żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej.
262. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, do wiadomości: Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-412420-IX/02) z 17.10.2002 r. – niewypłacanie wynagrodzenia za nadgodziny wypracowane przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
263. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-420774-II/02) z 17.10.2002 r. – zasady i tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym.
264. **Minister Zdrowia, do wiadomości: Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO-421293-XI/02) z 17.10.2002 r. – niewydanie rozporządzeń dotyczących przeciwdziałania narkomanii.
265. **Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-179236-VII/95) z 17.10.2002 r. – brak rozporządzenia regulującego sposób postępowania organów i instytucji państwowych i samorządowych z osobami w stanie nietrzeźwości.
266. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury** (RPO-416699-VI/02) z 18.10.2002 r. – trudności w uzyskaniu licencji na przewóz taksówką.
267. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych** (RPO-411569-VI/02) z 18.10.2002 r. – nieudzielanie przez zakłady ubezpieczeń zgody na wgląd w akta szkodowe stronom postępowania oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich – kontynuacja.
268. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-413908-VI/02) z 21.10.2002 r. – stosowanie nieważnej uchwały Rady m.st. Warszawy dotyczącej oznakowania taksówek.
269. **Prezes Rady Ministrów, Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes NIK, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Szef Kancelarii Prezydenta RP** (RPO-421791-V/02) z 21.10.2002 r. – propozycje stosowania Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przez organy administracji rządowej i samorządowej.
270. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-418846-I/02) z 21.10.2002 r. – odmowy udostępniania dokumentacji medycznej.
271. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-421238-VIII/02) z 22.10.2002 r. – niestabilność przepisów prawa pracy.
272. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-421111-IX/02) z 22.10.2002 r. – stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich w 18 batalionie desantowo-szturmowym w Bielsku-Białej.

- 273. Minister Obrony Narodowej** (RPO-419338-IX/02) z 22.10.2002 r. – stan przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków zakwaterowania i szkolenia żołnierzy służby zasadniczej i kadry 23 Brygady OT w Gliwicach.
- 274. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-419589-VIII/02) z 23.10.2002 r. – potrzeba zmiany przepisu umożliwiającego nienawiązanie stosunku pracy z kandydatem na stanowisko kierownicze w zakładzie opieki zdrowotnej MSWiA wybranym w drodze konkursu.
- 275. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego** (RPO-420340-VI/02) z 24.10.2002 r. – zaniechanie przysyłania stronom umowy rachunku bankowego wyciągu z tego rachunku przy każdej zmianie salda.
- 276. Prezes Rady Ministrów** (RPO-360555-V/00) z 24.10.2002 r. – stosowanie w lokalach mieszkalnych dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej nagrzewnikowych podzielników tych kosztów.
- 277. Minister Sprawiedliwości** (RPO-420567-V/02) z 28.10.2002 r. – wątpliwości do wprowadzonych zmian w zakresie unormowania sprzedaży energii wprowadzonych ustawą z dnia 27.07.2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego i ich celowości.
- 278. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-371539-IX/01) z 30.10.2002 r. – stan i zaawansowanie prac przewidywanych zmian legislacyjnych dotyczących działalności Straży Ochrony Kolei.
- 279. Marszałek Sejmu RP, do wiadomości: Prezydent RP, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-421993-I/02) z 31.10.2002 r. – stanowisko w sprawie rządowego projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji.
- 280. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-400351-II/02) z 31.10.2002 r. – potrzeba stworzenia niezależnego systemu nadzoru nad naruszeniami praw człowieka przez funkcjonariuszy Policji.
- 281. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (RPO-422479-VIII/02) z 31.10.2002 r. – uwzględnianie okresów pobierania świadczenia pieniężnego po ustaniu zatrudnienia przy ustalaniu uprawnień pracowniczych i świadczeń emerytalnych wobec osób, które zajmowały kierownicze stanowiska państwowe.
- 282. Minister Sprawiedliwości** (RPO-401402-XI/02) z 31.10.2002 r. – wątpliwości dotyczące orzekania w sprawach prowadzonych w trybie konwencji dot. cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.
- 283. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-420526-VIII/02) z 4.11.2002 r. – przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawarte w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela przez niektóre przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10.09.2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w

których można zatrudniać nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

284. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO-404876-VI/02) z 5.11.2002 r. – rozbieżności w orzecznictwie dotyczące zwolnienia od opłaty skarbowej umowy sprzedaży lokalu w budynku mieszkalnym.
285. **Minister Zdrowia** (RPO-419725-I/02) z 5.11.2002 r. – problemy związane z zapewnieniem minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych oraz naruszenia praw pracowniczych w zakładach opieki zdrowotnej.
286. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO-419725-I/02) z 5.11.2002 r. – trudności w dostępie do świadczeń zdrowotnych członków Dolnośląskiej Kasy Chorych.
287. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia, Minister Zdrowia** (RPO-420745-I/02) z 5.11.2002 r. – dostęp ubezpieczonych do rzadkich świadczeń zdrowotnych udzielanych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.
288. **Minister Kultury** (RPO-392758-IV/01) z 5.11.2002 r. – zakres ochrony autorskich praw osobistych w przypadku utworów mających przeznaczenie użytkowe.
289. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-422328-XI/02) z 5.11.2002 r. – w sprawie wydania rozporządzenia określającego tryb przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności do domów matki i dziecka przy zakładach karnych oraz zasady działania tych placówek.
290. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-353935-VII/00) z 5.11.2002 r. – sprawa zagrożeń dla polityki karnej państwa wynikających z niedofinansowania więziennictwa.
291. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-421066-XI/02) z 6.11.2002 r. – wątpliwości co do zgodności z upoważnieniem ustawowym przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24.04.2002 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych.
292. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-393095-XI/01) z 7.11.2002 r. – blankietowy charakter upoważnienia zawartego w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich do wydania rozporządzenia o ośrodkach kuratorskich.
293. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-422919-V/02) z 7.11.2002 r. – brak spójnego i kompletnego systemu ochrony praw lokatorów.
294. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-394012-X/01) z 7.11.2002 r. – trudności osób niewidomych z otrzymywaniem dofinansowania kosztów utrzymania i przeszkolenia psów przewodników osób niewidomych.

- 295. Pełnomocnik Rządu ds. Informacji Europejskiej** (RPO-422750-I/02) z 7.11.2002 r. – niedostępność telewizyjnej kampanii informacyjnej w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla osób głuchych.
- 296. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-414358-V/02) z 15.11.2002 r. – obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące możliwości żądania przez spółdzielnie mieszkaniowe odszkodowania od gminy w razie niedostarczenia osobie zajmującej lokal spółdzielczy bez tytułu prawnego lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym.
- 297. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-422776-XV/02) z 18.11.2002 r. – restrykcyjne praktyki stosowane wobec Czechenów (odmowa wjazdu na terytorium Polski) zamierzających ubiegać się w Polsce o status uchodźcy.
- 298. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury** (RPO-423469-VIII/02) z 18.11.2002 r. – czas pracy personelu lotniczego.
- 299. Minister Obrony Narodowej** (RPO-408555-IX/02) z 19.11.2002 r. – zastrzeżenia dotyczące działań położonych podejmowanych wobec żołnierzy Żandarmerii Wojskowej.
- 300. Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego** (RPO-404182-I/02) z 19.11.2002 r. – ustalanie przez Polski Komitet Normalizacyjny wysokości opłat za udostępnianie Polskich Norm.
- 301. Minister Zdrowia, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO-405066-XI/02) z 19.11.2002 r. – opieka zdrowotna dla dzieci przebywających w różnego rodzaju placówkach.
- 302. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-421185-I/02) z 19.11.2002 r. – dostęp do świadczeń zdrowotnych osób będących członkami rodziny ubezpieczonego, zameldowanych na pobyt stały poza obszarem działania kasy chorych ubezpieczonego.
- 303. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-385476-I/01) z 19.11.2002 r. – potrzeba zmiany niekonstytucyjnej delegacji zawartej w art. 28 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położniczej upoważniającej Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych do ustalenia opłaty za wydanie zezwolenia na wykonywanie praktyki pielęgniarstwa i położniczej.
- 304. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-414991-X/02) z 19.11.2002 r. – zmiana granic miasta Radzionków polegająca na włączeniu części obszaru miasta do Bytomia.
- 305. Prezes Rady Ministrów** (RPO-421391-VIII/02) z 21.11.2002 r. – niewypłacanie lub nieterminowe wypłacanie wynagrodzenia w publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

306. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej** (RPO-408894-I/02) z 25.11.2002 r. – odmowa udzielenia informacji publicznej na żądanie prasy.
307. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-422456-II/02) z 26.11.2002 r. – uchybienia procesowe mające miejsce podczas prowadzenia postępowań przygotowawczych.
308. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-415796-XI/02) z 27.11.2002 r. – niezgodność przepisów aktów wykonawczych z normami ustawy o systemie oświaty, w zakresie zasad oceniania uczniów.
309. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu, do wiadomości: Departament Pomocy Społecznej w MPiPS, Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży** (RPO-349060-XI/00) z 27.11.2002 r. – niewykonywanie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie organizacji i funkcjonowania specjalnych ośrodków szkolno-wychowawcze.
310. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-424604-II/02) z 28.11.2002 r. – interwencja funkcjonariuszy Policji i pracowników firmy ochroniarskiej podjęta wobec osób protestujących w Fabryce Kabli w Ożarowie.
311. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-406528-VI/02) z 28.11.2002 r. – nakładanie dodatkowych kosztów prowizji bankowych na interesantów w Wydziale Komunikacji Dzielnicy Śródmieścia, za przyjęcie opłaty administracyjnej z tytułu wydania dokumentów urzędowych.
312. **Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** (RPO-417037-III/02) z 2.12.2002 r. – przesunięcie o 10 dni terminów wypłaty emerytur i rent przez oddziały regionalne KRUS.
313. **Główny Inspektor Sanitarny** (RPO-404894-X/02) z 3.12.2002 r. – stan zaawansowania prac nad rozporządzeniem dotyczącym zasad i trybu wydawania zezwoleń na przewóz zwłok i szczątków.
314. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-421909-I/02) z 3.12.2002 r. – niekonstytucyjność przepisów ustawy z dnia 18.01.1996 r. o kulturze fizycznej, w zakresie odnoszącym się do alpinizmu oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.11.2001 r. w sprawie uprawiania alpinizmu.
315. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-425016-VIII/02) z 3.12.2002 r. – przekroczenie granic upoważnienia ustawowego przez rozporządzenie MEN z dnia 12.08.1997 r. w sprawie zakładów kształcenia nauczycieli.
316. **Minister Gospodarki** (RPO-422993-VIII/02) z 3.12.2002 r. – nieuwzględnienie w budżecie Państwa na 2003 r. dotacji na finansowanie kosztów rent wyrównawczych

dla poszkodowanych w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej pracowników likwidowanych kopalń węgla kamiennego.

317. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-355719-XI/00) z 3.12.2002 r. – trudności w wykonywaniu orzeczeń sądowych o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób uzależnionych od alkoholu.
318. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-393701-VI/01) z 3.12.2002 r. – niezgodne z prawem działania konsorcjów towarowych i finansowych.
319. **Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych** (RPO-415607-VI/02) z 3.12.2002 r. – dyskryminujące postanowienia ogólnych warunków umów ubezpieczenia na życie wyłączające odpowiedzialność odszkodowawczą ubezpieczyciela w stosunku do osób chorych na AIDS.
320. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-424848-IX/02) z 4.12.2002 r. – zaległości w wypłatach wynagrodzeń za nadgodziny funkcjonariuszom Straży Granicznej.
321. **Prezes Naczelnej Izby Lekarskiej** (RPO-412955-I/02) z 4.12.2002 r. – uznaniowy charakter decyzji okręgowej rady lekarskiej w sprawie wydania zezwolenia na praktykę lekarzom będącym członkami innej okręgowej izby lekarskiej.
322. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-423562-VIII/02) z 4.12.2002 r. – niezgodność niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21.05.2002 r. – w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, z konstytucyjnym prawem do prywatności.
323. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-399103-VIII/02) z 4.12.2002 r. – pozbawienie możliwości uzyskania prawa do świadczenia przedemerytalnego obywateli, którzy do dnia 31.12.2001 r. mogli uzyskać prawo do zasiłku przedemerytalnego.
324. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-401381-IV/02) z 4.12.2002 r. – niekonstytucyjność konstrukcji prawnej apelacji w postępowaniu uproszczonym przewidzianym w Kpc.
325. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-419629-IV/02) z 4.12.2002 r. – niekonstytucyjność regulacji prawnej dotyczącej przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów.
326. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-413442-III/02) z 5.12.2002 r. – weryfikacja uprawnień do emerytur dla osób zajmujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki.

327. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-420834-IX/02) z 5.12.2002 r. – naruszanie praw i wolności funkcjonariuszy Policji pełniących służbę na terenie województwa podlaskiego.
328. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-414410-III/02) z 6.12.2002 r. – niewydawanie przez ZUS decyzji z urzędu w sprawie wysokości zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
329. **Minister Gospodarki** (RPO-422640-VIII/02) z 10.12.2002 r. – wysokość nagrody jubileuszowej przysługującej górnikom korzystającym z urlopów górniczych.
330. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności** (RPO-420774-II/02) z 11.12.2002 r. – zasady i tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym.
331. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO-425251-V/02) z 11.12.2002 r. – obowiązujący system dodatków mieszkaniowych.
332. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-416321-VI/02) z 13.12.2002 r. – zmiana zasad dokonywania opłat za usługi telekomunikacyjne powodująca konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez abonentów.
333. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-407385-V/02) z 16.12.2002 r. – brak rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczącego przyznawania funkcjonariuszom Służby Więziennej pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.
334. **Minister Gospodarki** (RPO-423556-VI/02) z 17.12.2002 r. – posługiwanie się przez nieuczciwych przedsiębiorców adresami osób prywatnych bez ich wiedzy i zgody.
335. **Wicepremier – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-407573-III/02) z 18.12.2002 r. – potrzeba wyłączenia z obowiązku ubezpieczenia społecznego osób pobierających renty socjalne bądź zasiłki stałe z pomocy społecznej oraz w sprawie braku możliwości doliczania zwiększeń z tytułu opłacania składek rolniczych do rent przyznawanych z tytułu niezdolności do pracy.
336. **Wojewoda Małopolski, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-423477-XV/02) z 18.12.2002 r. – w sprawie wsparcia dla wdrożenia i realizacji projektu amerykańskiego dotyczącego edukacji dzieci romskich na terenie województwa małopolskiego.
337. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-426668-III/02) z 18.12.2002 r. – brak działań organów rentowych odnośnie zwrotu świadczeń zawieszonych lub pomniejszonych w 1999 r. świadczeniobiorcom pobierającym emerytury i renty z systemu zaopatrzenia służb mundurowych.
338. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-425844-I/02) z 18.12.2002 r. – niewłaściwe traktowanie obywateli polskich przez władze imigracyjne niektórych państw.

- 339. Podsekretarz Stanu – Szef Służby Celnej** (RPO-426316-IX/02) z 18.12.2002 r. – ograniczanie praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Celnej niezgodne z Konstytucją.
- 340. Minister Zdrowia** (RPO-414618-I/02) z 20.12.2002 r. – niekorzystne dla ubezpieczonych decyzje Śląskiej Kasy Chorych dotyczące udzielania świadczeń zdrowotnych.
- 341. Minister Sprawiedliwości** (RPO-426270-V/02) z 23.12.2002 r. – wymaganie przez notariuszy przy sporządzaniu umowy o przeniesieniu odrębnej własności lokalu spółdzielczego na członka spółdzielni w trybie przepisów ustawy z dnia 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych uchwały zgromadzenia spółdzielni w sprawie zbycia nieruchomości.
- 342. Minister Kultury** (RPO-424847-I/02) z 30.12.2002 r. – niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy z dnia 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

1. **RPO-366574-IX/01 z 10.01.2002 r.** – w sprawie świadczeń odszkodowawczych dla żołnierzy z tytułu wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową. Sprawa w toku – sygn. akt K 4/2002.
2. **RPO-379901-I/01 z 29.03.2002 r.** – pobieranie zróżnicowanych opłat paszportowych od uczniów i studentów, uczących się w systemie dziennym i zaocznym. Uwzględniony wyrokiem z dnia 29.03.2002 r. – sygn. akt U 3/02.
3. **RPO-387026-V/01 z 17.04.2002 r.** – w sprawie wypłaty równoważników mieszkaniowych na rzecz osób uprawnionych na mocy postanowień ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Sprawa w toku – sygn. akt K 56/02.
4. **RPO-405812-XI/02 z 24.04.2002 r.** – w sprawie uzyskania zgody matki na uznanie dziecka. Sprawa w toku – sygn. akt K 18/02.
5. **RPO-397760-V/02 z 29.04.2002 r.** – w sprawie dostosowania przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej do standardów zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa w toku – sygn. akt K 20/02.
6. **RPO-399949-X/02 z 12.06.2002 r.** – w sprawie wprowadzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa w drodze aktu o charakterze podustawowym. Oddalony wyrokiem z dnia 10.12.2002 r. – sygn. K 27/02.
7. **RPO-402800-VIII/02 z 19.06.2002 r.** – w sprawie obejmowania wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, z zaniechaniem procedur konkursowych. Uwzględniony wyrokiem z dnia 12.12.2002 r. – sygn. akt K 9/02.
8. **RPO-409174-X/02 z 20.06.2002 r.** – w sprawie ograniczenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego. Sprawa w toku – sygn. K 30/02.
9. **RPO-352031-X/00 z 21.06.2002 r.** – w sprawie zasad wprowadzania i pobierania opłat za parkowanie. Uwzględniony wyrokiem z dnia 10.12.2002 r. – sygn. akt P 6/02.
10. **RPO-376474-IV/01 z 5.07.2002 r.** – w sprawie ograniczenia uprawnień zabużan do rekompensat za pozostawione mienie. Uwzględniony wyrokiem z dnia 19.12.2002 r. – sygn. akt K 33/02.
11. **RPO-390047-I/01 z 31.07.2002 r.** – w sprawie ograniczenia kręgu ustawowo uprawnionych partii politycznych do przedstawiania stanowiska w węzłowych sprawach publicznych za pośrednictwem publicznego radia i telewizji. Sprawa w toku – sygn. akt U 12/02.

12. **RPO-413923-VI/02 z 17.09.2002 r.** – w sprawie nierównego traktowania państwowych i niepaństwowych szkół wyższych w zakresie zasad, trybu i form udzielania zamówień publicznych. Sprawa w toku – sygn. akt K 39/02.
13. **RPO-401125-V/02 z 3.10.2002 r.** – w sprawie wyłączenia przez przepisy rozporządzenia niektórych wydatków za zajmowany lokal mieszkalny z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego. Sprawa w toku – sygn. akt U 14/02.
14. **RPO-262273-IX/97 z 22.10.2002 r.** – w sprawie wydawania zezwoleń na wyjazd żołnierzy zawodowych za granicę. Sprawa w toku – sygn. akt K 43/02.
15. **RPO-288842-IV/98 z 5.11.2002 r.** – w sprawie wprowadzenia w drodze rozporządzenia obowiązku ujawnienia w wyciągach z operatów szacunkowych informacji nie przewidzianych w art. 158 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sprawa w toku – sygn. akt U 15/02.
16. **RPO-411483-VIII/02 z 21.11.2002 r.** – w sprawie nabywania prawa do świadczenia przedemerytalnego przez pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Sprawa w toku – sygn. akt K 19/02.
17. **RPO-397191-I/02 z 26.11.2002 r.** – w sprawie niezgodnego z Konstytucją RP wprowadzenia limitu miejsc dla kandydatów na aplikację notarialną i aplikację rzeczników patentowych. Sprawa w toku – sygn. akt U 16/02.
18. **RPO-398709-VI/02 z 26.11.2002 r.** – w sprawie naruszania praw akcjonariuszy mniejszościowych podczas przymusowego wykupu akcji. Sprawa w toku – sygn. akt P 25/02.
19. **RPO-425313-XI/02 z 4.12.2002 r.** – w sprawie niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty, do uregulowania w drodze rozporządzenia problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Sprawa w toku – sygn. akt K 50/02.
20. **RPO-411768-VIII/02 z 20.12.2002 r.** – w sprawie terminów orzekania o niepełnosprawności. Sprawa w toku.
21. **RPO-423661-IV/02 z 23.12.2002 r.** – w sprawie telewizji kablowej (wprowadzenie – bez zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego – wymogu zawierania umów przez operatorów sieci kablowych z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi). Sprawa w toku.

Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK

w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

1. **RPO-322693-I/99 z 17.08.2000 r.** – ograniczenia podmiotowe prawa do zrzeszania się w partiach politycznych. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 10.04.2002 r. – sygn. akt K 26/00.

2. **RPO-359645-XI/00 z 2.01.2001 r.** – pomoc pieniężna dla dzieci w rodzinach zastępczych. Postępowanie częściowo umorzone wyrokiem z dnia 18.11.2002 r. – sygn. akt K 1/01.
3. **RPO-358247-VI/00 z 4.01.2001 r.** – w sprawie opłaty karnej za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia. Oddalony wyrokiem z dnia 23.04.2002 r. – sygn. akt K 2/01.
4. **RPO-361441-VI/00 z 9.05.2001 r.** – w sprawie niezgodności z zasadą domniemania niewinności kompetencji Komisji Nadzoru Bankowego do odmowy zgody na powołanie na członka Zarządu banku osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne lub karno-skarbowe. Oddalony wyrokiem z dnia 29.01.2002 r. – sygn. akt K 19/01.
5. **RPO-295208-X/98 z 16.05.2001 r.** – w sprawie uwarunkowania zameldowania na pobyt stały od posiadania uprawnienia do prze-bywania w lokalu. Uwzględniony wyrokiem z dnia 27.05.2002 r. – sygn. akt K 20/01.
6. **RPO-320088-V/99 z 1.08.2001 r.** – w sprawie zasad przydzielania kwater żołnierzom zawodowym. Uwzględniony wyrokiem z dnia 14.10.2002 r. – sygn. akt U 4/01.
7. **RPO-364267-VI/01 z 20.09.2001 r.** – w sprawie niezgodnego z Konstytucją RP określania przedmiotów opodatkowania i stawki podatku od towarów i usług. Postępowanie częściowo umorzone, wniosek częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 9.10.2002 r. – sygn. akt K 33/01 i K 25/02.
8. **RPO-384399-I/01 z 7.11.2001 r.** – w sprawie pomocy materialnej dla studentów, ograniczonej wyłącznie do studentów studiów dziennych. Oddalony wyrokiem z 2.07.2002 r. – sygn. akt U 7/01.
9. **RPO-393863-V/01 z 11.12.2001 r.** – w sprawie zasad ustalania czynszu najmu lokali mieszkalnych oraz w sprawie prawa do lokalu socjalnego. Uwzględniony wyrokiem z dnia 2.10.2002 r. – sygn. akt K 48/01.

**Zgłoszenia przez RPO udziału
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

1. **RPO-393160-IV/01 z 7.01.2002 r.** – odmowa przyjęcia do rozpoznania kasacji wniesionych przed dniem 1.07.2000 r. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 37/01).
2. **RPO-393162-II/01 z 9.01.2002 r.** – wprowadzenie istotnej zmiany treści przepisu art. 156 § 1 Kk naruszającej prawidłową procedurę legislacyjną, a w konsekwencji naruszającej zasadę nullum crimen sine lege (art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 122 ust. 1 Konstytucji RP). Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 38/01).
3. **RPO-394928-II/01 z 22.01.2002 r.** – niezgodność § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych z konstytucyjnym zakazem subdelegacji kompetencji do wydawania rozporządzeń – art. 92 ust. 2 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP. Skarga konstytucyjna oddalona (wyrok z dnia 8.07.2002 r., sygn. akt SK 41/01).
4. **RPO-401607-IV/02 z 17.04.2002 r.** – ograniczenia możliwości wznowienia postępowania cywilnego. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 10/02).
5. **RPO-413339-XV/02 z 16.07.2002 r.** – ograniczenia prawa do osiedlenia się na stałe w Polsce cudzoziemca polskiego pochodzenia sprzeczne z Konstytucją RP. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 21/02).
6. **RPO-410439-VI/02 z 19.07.2002 r.** – odmowa przez organy podatkowe prawa do zwrotu deklarowanej kwoty podatku VAT – zarzut obejścia prawa. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 16/02).
7. **RPO-413866-IV/02 z 7.08.2002 r.** – niezapewnienie Kościołowi Chrześcijan Baptystów w RP i jego osobom prawnym ekspektatywy przywrócenia własności nieruchomości lub ich części będących we władaniu tych osób prawnych działających na obecnym terytorium RP w dniu 1.09.1939 r. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 25/02).

8. **RPO-413962-IV/02 z 10.09.2002 r.** – ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych. Do końca 2002 r. skarga nie została rozpoznana (sygn. akt SK 26/02).

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2002 – 31.12.2002 r.

1. **RPO-365533-I/01 z 8.02.2001 r.** – zaskarżenie przepisu § 32 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19.12.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów, jako sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Umorzono postępowanie w sprawie skargi postanowieniem z dnia 6.11.2002 r., sygn. akt SK 4/01.
2. **RPO-363852-IV/01 z 13.03.2001 r.** – niezgodność art. 48 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza zasadę równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Oddalona wyrokiem z dnia 26.03.2002 r., sygn. akt SK 2/01.
3. **RPO-390515-I/01 z 26.10.2001 r.** – brak możliwości wznowienia postępowania w sprawach rozstrzygniętych przepisem art. 72 ust. 3 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Uwzględniona wyrokiem z dnia 13.05.2002 r., sygn. akt SK 32/01.
4. **RPO-389696-IX/01 z 26.11.2001 r.** – niekonstytucyjność art. 3 ustawy z dnia 8.12.2000 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Umorzono postępowanie w sprawie skargi postanowieniem z dnia 25.11.2002 r., sygn. akt SK 30/01.
5. **RPO-392841-I/01 z 4.12.2001 r.** – zaskarżenie przepisu § 32 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19.12.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów, jako sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Umorzono postępowanie w sprawie skargi postanowieniem z dnia 6.11.2002 r., sygn. akt SK 4/01.
6. **RPO-391968-II/01 z 11.12.2001 r.** – niezgodność art. 17 ze znaczkami 2 Prawa upadłościowego z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności oraz zasadą kontrydiktoryjności procesu. Oddalona wyrokiem z dnia 4.07.2002 r., sygn. akt P. 12/01.

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

- 1. RPO-384882-VI/01 z dnia 7.02.2002 r.** – zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (art. 25 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym). Uchwała SN z dnia 15.05.2002 r. – sygn. akt III AZP 1/02.

Złożone wcześniej – rozpoznane
w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

- 2. RPO-384491-VI/01 z dnia 11.12.2001 r.** – opodatkowanie podziemnego wyrobiska górniczego podatkiem od nieruchomości. Uchwała SN z dnia 12.03.2002 r. – sygn. akt III ZP 34/01.

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

I. Rewizje

a) Złożone w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/390642/01/IV	15.01.2002	14.11.2002	III RN 16/02	uwzgl.
2.	RPO/391656/01/VI	08.02.2002			w toku
3.	RPO/387550/01/IV	13.02.2002		III RN 30/02	w toku
4.	RPO/389627/01/VI	26.02.2002			w toku
5.	RPO/389744/01/VI	26.02.2002			w toku
6.	RPO/397415/02/VI	27.02.2002			w toku
7.	RPO/401679/02/VI	20.03.2002	12.06.2002		cofn.
8.	RPO/396031/01/X	10.04.2002	10.07.2002	III RN 52/02	uwzgl.
9.	RPO/388478/01/X	17.04.2002	13.06.2002	III RN 54/02	oddal.
10.	RPO/397846/02/VI	27.05.2002			w toku
11.	RPO/405111/02/IX	19.06.2002			w toku
12.	RPO/387270/01/I	27.06.2002			w toku
13.	RPO/394841/01/I	09.07.2002			w toku
14.	RPO/406537/02/IX	11.07.2002			w toku
15.	RPO/385934/01/IX	11.07.2002			w toku
16.	RPO/405114/02/IX	11.07.2002			w toku
17.	RPO/405115/02/IX	11.07.2002			w toku
18.	RPO/400982/02/IV	15.07.2002			w toku
19.	RPO/408149/02/IX	23.07.2002			w toku
20.	RPO/408148/02/IX	23.07.2002			w toku
21.	RPO/411574/02/IX	23.07.2002			w toku
22.	RPO/408147/02/IX	23.07.2002			w toku
23.	RPO/405109/02/IX	23.07.2002			w toku
24.	RPO/405028/02/IX	23.07.2002			w toku
25.	RPO/405032/02/IX	23.07.2002			w toku

26.	RPO/405149/02/IX	23.07.2002			w toku
27.	RPO/405036/02/IX	23.07.2002			w toku
28.	RPO/408146/02/IX	23.07.2002			w toku
29.	RPO/392769/01/IX	23.07.2002			w toku
30.	RPO/410917/02/X	25.07.2002			w toku
31.	RPO/411225/02/IV	05.08.2002			w toku
32.	RPO/415337/02/IX	10.09.2002			w toku
33.	RPO/411338/02/VI	15.10.2002			w toku
34.	RPO/421312/02/VI	15.10.2002			w toku
35.	RPO/411947/02/VI	17.10.2002		III RN 147/02	w toku
36.	RPO/421448/02/VI	18.10.2002			w toku
37.	RPO/411045/02/VI	18.10.2002			w toku
38.	RPO/411314/02/VI	29.10.2002			w toku
39.	RPO/411950/02/VI	07.11.2002			w toku
40.	RPO/417009/02/VI	14.11.2002			w toku
41.	RPO/414831/02/IV	29.11.2002			w toku
42.	RPO/414158/02/IV	27.12.2002			w toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/353981/00/VI	22.11.2000	18.01.2002	III RN 199/00	oddal.
2.	RPO/353478/00/VI	12.12.2000	06.02.2002	III RN 209/00	oddal.
3.	RPO/266075/98/IV	27.12.2000	20.02.2002	III RN 220/00	oddal.
4.	RPO/364306/01/VI	27.04.2001	06.06.2002	III RN 87/01	uwzgl.
5.	RPO/373513/01/VI	11.05.2001	06.06.2002	III RN 92/01	uwzgl.
6.	RPO/374895/01/VI	11.05.2001	06.06.2002	III RN 91/01	uwzgl.
7.	RPO/361505/00/VI	13.06.2001	06.06.2002	III RN 127/01	uwzgl.
8.	RPO/373459/01/VI	18.06.2001	09.07.2002	III RN 132/01	uwzgl.
9.	RPO/358143/00/VI	22.06.2001	05.04.2002	III RN 133/01	oddal.

II. Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/385296/01/II	04.01.2002	04.03.2002	II KK 4/02	uwzgl.
2.	RPO/332800/00/II	15.01.2002	04.03.2002	II KK 14/02	uwzgl.
3.	RPO/286239/98/II	15.01.2002	07.11.2002	V KK 22/02	uwzgl.
4.	RPO/362946/01/II	22.01.2002	27.05.2002	II KK 23/02	uwzgl.
5.	RPO/378536/01/II	07.02.2002	09.04.2002	III KK 63/02	uwzgl.
6.	RPO/366058/01/II	11.02.2002	12.06.2002	IV KK 72/02	uwzgl.
7.	RPO/399615/02/II	15.02.2002	07.05.2002	III KK 68/02	uwzgl.
8.	RPO/394053/01/II	26.02.2002	03.04.2002	IV KK 100/02	uwzgl.
9.	RPO/385945/01/II	27.02.2002	06.05.2002	II KK 69/02	uwzgl.
10.	RPO/373977/01/II	13.03.2002	19.09.2002	IV KK 120/02	oddal.
11.	RPO/343555/00/II	13.03.2002	28.05.2002	III KK 116/02	uwzgl.
12.	RPO/387040/01/II	28.03.2002	15.05.2002	IV KK 141/02	uwzgl.
13.	RPO/346406/00/II	28.03.2002	25.07.2002	V KK 99/02	uwzgl.
14.	RPO/372222/01/II	28.03.2002	11.06.2002	V KK 97/02	uwzgl.
15.	RPO/394996/01/II	28.03.2002	12.06.2002	IV KK 131/02	uwzgl.
16.	RPO/359570/00/II	10.04.2002			w toku
17.	RPO/388684/01/II	10.04.2002	28.06.2002	V KK 110/02	uwzgl.
18.	RPO/390369/01/II	17.04.2002	07.11.2002	V KK 116/02	uwzgl.
19.	RPO/379831/01/II	24.04.2002	15.05.2002	IV KK 160/02	uwzgl.
20.	RPO/390954/01/II	24.04.2002	01.10.2002	V KK 132/02	uwzgl.
21.	RPO/275337/98/II	24.04.2002			w toku
22.	RPO/355577/00/II	15.05.2002	13.11.2002	V KK 178/02	oddal.
23.	RPO/346408/00/II	15.05.2002	25.07.2002	V KK 179/02	uwzgl.
24.	RPO/292553/98/II	16.05.2002	24.07.2002	II KK 159/02	uwzgl.
25.	RPO/369467/01/II	05.06.2002	14.11.2002	V KK 216/02	uwzgl.
26.	RPO/372763/01/II	05.06.2002			w toku
27.	RPO/384791/01/II	13.06.2002	12.09.2002	WK 25/02	uwzgl.
28.	RPO/392522/01/II	13.06.2002			w toku
29.	RPO/346409/00/II	28.06.2002			w toku
30.	RPO/399257/02/II	09.07.2002	05.09.2002	IV KK 256/02	uwzgl.

31.	RPO/408110/02/II	11.07.2002	04.11.2002	II KK 222/02	uwzgl.
32.	RPO/363638/01/II	16.07.2002	18.10.2002	V KK 259/02	uwzgl.
33.	RPO/399751/02/II	17.07.2002	17.09.2002	IV KK 273/02	oddał.
34.	RPO/394010/01/II	17.07.2002	17.09.2002	II KK 227/02	uwzgl.
35.	RPO/365038/01/II	23.07.2002	17.09.2002	II KK 234/02	uwzgl.
36.	RPO/399863/02/II	26.07.2002	19.09.2002	IV KK 276/02	uwzgl.
37.	RPO/402741/02/II	05.08.2002			w toku
38.	RPO/400572/02/II	06.08.2002			w toku
39.	RPO/363827/01/II	21.08.2002		III KK 343/02	w toku
40.	RPO/400797/02/II	03.09.2002	15.10.2002	WK 36/02	oddał.
41.	RPO/411916/02/II	10.09.2002			w toku
42.	RPO/278313/98/II	25.09.2002			w toku
43.	RPO/396116/01/II	25.09.2002		IV KK 361/02	w toku
44.	RPO/386678/01/II	02.10.2002			w toku
45.	RPO/390328/01/II	03.10.2002	27.11.2002	II KK 314/02	uwzgl.
46.	RPO/401203/02/II	03.10.2002	27.11.2002	II KK 312/02	uwzgl.
47.	RPO/353011/00/II	08.10.2002			w toku
48.	RPO/399477/02/II	10.10.2002	18.12.2002	II KK 323/02	uwzgl.
49.	RPO/404554/02/II	17.10.2002			w toku
50.	RPO/413423/02/II	23.10.2002			w toku
51.	RPO/360452/00/II	29.10.2002			w toku
52.	RPO/374365/01/II	31.10.2002	17.12.2002	V KK 354/02	uwzgl.
53.	RPO/378855/01/II	06.11.2002			w toku
54.	RPO/411639/02/II	06.11.2002	25.11.2002	III KK 453/02	uwzgl.
55.	RPO/359731/00/II	07.11.2002			w toku
56.	RPO/402477/02/II	12.11.2002		II KK 368/02	w toku
57.	RPO/413862/02/II	19.11.2002			w toku
58.	RPO/418281/02/II	19.11.2002		II KK 370/02	w toku
59.	RPO/404572/02/II	27.11.2002			w toku
60.	RPO/291933/98/II	27.11.2002			w toku
61.	RPO/411335/02/II	29.11.2002			w toku
62.	RPO/401291/02/II	29.11.2002			w toku
63.	RPO/385446/01/II	03.12.2002			w toku
64.	RPO/422899/02/II	04.12.2002			w toku
65.	RPO/303164/99/II	04.12.2002		II KK 384/02	w toku

66.	RPO/396789/02/II	04.12.2002	w toku
67.	RPO/408095/02/II	17.12.2002	w toku
68.	RPO/407710/02/II	17.12.2002	w toku
69.	RPO/411825/02/II	18.12.2002	w toku
70.	RPO/304310/99/II	19.12.2002	w toku
71.	RPO/408644/02/II	31.12.2002	w toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/305176/99/II	09.06.1999	21.02.2002	III KKN 291/99	oddal.
2.	RPO/321646/99/II	01.10.1999	10.01.2002	II KKN 380/99	oddal.
3.	RPO/291758/98/II	19.11.1999	03.01.2002	III KKN 561/99	uwzgl.
4.	RPO/303006/99/II	02.12.1999	05.04.2002	III KKN 591/99	uwzgl.
5.	RPO/304363/99/II	07.01.2000	18.09.2002	III KKN 17/2000	uwzgl.
6.	RPO/328821/99/II	04.02.2000	26.09.2002	III KKN 83/2000	uwzgl.
7.	RPO/311357/99/II	06.04.2000	14.03.2002	II KKN 159/2000	uwzgl.
8.	RPO/332464/00/II	18.04.2000	15.04.2002	III KKN 208/2000	oddal.
9.	RPO/331938/00/II	19.04.2000	07.10.2002	III KKN 210/2000	uwzgl.
10.	RPO/291946/98/II	02.06.2000	20.02.2002	III KKN 291/2000	uwzgl.
11.	RPO/285711/98/II	16.06.2000	14.01.2002	III KKN 317/2000	oddal.
12.	RPO/342946/00/II	19.07.2000	07.10.2002	III KKN 381/2000	uwzgl.
13.	RPO/328846/99/II	25.07.2000	07.10.2002	III KKN 387/2000	uwzgl.
14.	RPO/336431/00/II	27.07.2000	25.06.2002	III KKN 395/2000	uwzgl.
15.	RPO/345690/00/II	04.10.2000	25.06.2002	III KKN 504/2000	uwzgl.
16.	RPO/334592/00/II	20.10.2000	14.06.2002	II KKN 444/2000	uwzgl.
17.	RPO/336178/00/II	31.10.2000	07.10.2002	III KKN 532/2000	uwzgl.
18.	RPO/328066/99/II	14.11.2000	07.10.2002	III KKN 553/2000	uwzgl.
19.	RPO/281216/98/II	30.11.2000	25.06.2002	II KKN 483/2000	oddal.
20.	RPO/327188/99/II	23.01.2001	24.07.2002	II KKN 36/2001	uwzgl.
21.	RPO/352033/00/II	13.02.2001	08.01.2002	V KKN 46/01	uwzgl.
22.	RPO/362127/00/II	05.04.2001	08.10.2002	III KKN 119/01	uwzgl.

23.	RPO/362585/01/II	19.06.2001	15.10.2002	V KKN 218/01	uwzgl.
24.	RPO/370504/01/II	26.06.2001	14.01.2002	III KKN 214/01	uwzgl.
25.	RPO/356518/00/II	03.07.2001	28.06.2002	II KKN 235/01	uwzgl.
26.	RPO/340606/00/II	05.07.2001	15.04.2002	II KKN 236/01	uwzgl.
27.	RPO/379616/01/II	19.07.2001	11.09.2002	V KKN 253/01	uwzgl.
28.	RPO/379049/01/II	01.08.2001	14.01.2002	III KKN 273/01	uwzgl.
29.	RPO/377713/01/II	01.08.2001	04.11.2002	III KKN 269/01	uwzgl.
30.	RPO/347342/00/II	26.09.2001	09.01.2002	III KKN 350/01	uwzgl.
31.	RPO/365645/01/II	03.10.2001	14.01.2002	II KKN 326/01	uwzgl.
32.	RPO/349185/00/II	17.10.2001	27.02.2002	IV KKN 392/01	uwzgl.
33.	RPO/381004/01/II	31.10.2001	03.01.2002	III KKN 397/01	uwzgl.
34.	RPO/105214/92/II	13.11.2001	26.02.2002	IV KKN 437/01	uwzgl.
35.	RPO/381198/01/II	11.12.2001	04.02.2002	II KKN 380/01	uwzgl.
36.	RPO/388487/01/II	18.12.2001	27.02.2002	IV KKN 475/01	uwzgl.
37.	RPO/385446/01/II	21.12.2001	27.02.2002	IV KKN 476/01	uwzgl.

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

1. **RPO-400387-VI/02 z dnia 1.03.2002 r.** – na decyzję Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Urzędu Skarbowego odmawiającą stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2000 r. Skarga oddalona (wyrok z dnia 23.07.2002 r. – sygn. akt III SA 622/02).
2. **RPO-399430-IV/02 z dnia 6.03.2002 r.** – na uchwałę Rady Gminy w sprawie rozpatrzenia zarzutu wniesionego do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 10.09.2002 r. – sygn. akt IV SA 1141/02).
3. **RPO-403100-V/02 z dnia 19.08.2002 r.** – na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy w przedmiocie odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego. Postępowanie umorzono (postanowienie z dnia 3.12.2002 r. – sygn. akt II SA/Gd 2171/02).

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2002 r. – 31.12.2002 r.

1. **RPO-377443-IV/01 z dnia 9.07.2001 r.** – uwłaszczenie Huty Warszawa w części dotyczącej działki nr XZ. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 13.09.2002 r. – sygn. akt I SA 294/01).
2. **RPO-319369-X/99 z dnia 26.09.2001 r.** – regulamin funkcjonowania systemu parkowania płatnego niestrzeżonego – określenie kryteriów przyznawania identyfikatorów uprawniających do parkowania bez wnoszenia opłat za parkowanie oraz opłaty za wydanie identyfikatora O. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 10.01.2002 r. – sygn. akt II SA 3054/01).
3. **RPO-385997-IV/01 z dnia 20.11.2001 r.** – nakaz rozbiórki dwóch zespołów budynków mieszkalnych wielorodzinnych wykonanych bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 1.10.2002 r. – sygn. akt II SA/Wr 2459/2001).

Wystąpienia legislacyjne

1. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-400080-X/02) z dnia 11.02.2002 r. – stanowisko w sprawie poprawki Senatu dotyczącej skrócenia kadencji aktualnie urzędujących organów stanowiących samorząd terytorialny.
2. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-372103-III/01) z dnia 13.02.2002 r. – uwagi do projektu nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.
3. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-402814-VIII/02) z dnia 7.03.2002 r. – uwagi do projektu ustawy zmieniającej Kodeks pracy.
4. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-306646-I/99) z dnia 23.04.2002 r. – uwagi do projektu nowelizacji ustawy z dnia 17.05.1989 r. o izbach lekarskich.
5. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO-365780-II/01) z dnia 25.04.2002 r. – opinia do projektu ustawy o środkach prawnych przeciwko naruszaniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.
6. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-302777-II/99) z dnia 20.06.2002 r. – propozycje nowych uregulowań oraz zmian w obowiązujących przepisach Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego.
7. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-411642-VI/02) z dnia 21.06.2002 r. – uwagi do projektu ustawy o konsorcjach konsumenckich.
8. **Minister Zdrowia** (RPO-414233-I/02) z dnia 18.07.2002 r. – uwagi do projektu ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia.
9. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-411642-VI/02) z dnia 1.08.2002 r. – uwagi do projektu ustawy o konsorcjach konsumenckich.
10. **Szef Gabinetu Politycznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-415775-I/02) z dnia 5.08.2002 r. – uwagi do tez w sprawie zawodów zaufania publicznego oraz założeń do projektu ustawy o sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz sprawowania nadzoru nad samorządami zawodowymi.
11. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-417488-X/02) z dnia 27.08.2002 r. – uwagi w sprawie dopuszczalności określenia w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu liczby szkół ponadgimnazjalnych, do których absolwenci mogliby składać podania o przyjęcie w ramach prowadzonej rekrutacji.
12. **Wicepremier – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-407573-III/02) z dnia 10.09.2002 r. – propozycje zmian ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

13. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-380368-XI/01) z dnia 30.09.2002 r. – uwagi do projektu nowelizacji ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty.
14. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-422148-IV/02) z dnia 7.11.2002 r. – propozycja skreślenia art. 393⁴ § 2 Kpc zawarta w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – pozbawiających RPO prawa do wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych po upływie miesięcznego terminu od dnia doręczenia orzeczenia stronie.
15. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny** (RPO-423245-III/02) z dnia 12.11.2002 r. – uwagi do rządowego projektu ustawy o zatrudnieniu socjalnym.
16. **Marszałek Sejmu RP do wiadomości: Minister Zdrowia** (RPO-414233-I/02) z dnia 14.11.2002 r. – uwagi w sprawie zagrożeń związanych z trybem prac nad projektem ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia.
17. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury** (RPO-371539-IX/01) z dnia 3.12.2002 r. – opinia w kwestii zgodności projektu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie uregulowań dotyczących straży ochrony kolei.
18. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO-414233-I/02) z dnia 11.12.2002 r. – uwagi do projektu ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia.

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

- | | |
|---|------------------|
| 1. Spotkanie w gminie Jabłonka woj. małopolskie | 17.01.2002 r. |
| 2. Urzędy Pracy, Kluby Pracy: | |
| Lublin | 18-19.01.2002 r. |
| Puławy | 20-21.01.2002 r. |
| Puck, Wejherowo, Gdynia | 27-29.03.2002 r. |
| Chełmno, Świecie, Grudziądz | 28-29.03.2002 r. |
| 3. Spotkanie z Wiceprezydentem i Zarządem Miasta Wrocławia | 05-07.02.2002 r. |
| 4. Spotkanie z Wicewojewodą Małopolskim i Sekretarzem Miasta Krakowa | 07.02.2002 r. |
| 5. Starosta Powiatu i Zarząd Miasta w Nowym Sączu | 14.03.2002 r. |
| 6. Spotkanie z przedstawicielami samorządów Suwalszczyzny i Ziemi Łomżyńskiej | 19.03.2002 r. |
| 7. Spotkanie z Wojewodą Podlaskim , Marszałkiem Województwa i Konwentem Starostów Województwa Podlaskiego | 20.03.2002 r. |
| 8. Spotkanie z Prezydentem Miasta Szczecina | 27.03.2002 r. |
| 9. Urząd Wojewódzki w Krakowie, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej | 08-10.04.2002 r. |
| 10. Spotkanie z Prezydentem Miasta Krakowa | 06.05.2002 r. |
| 11. Spotkanie z Wojewodą Lubuskim | 22.10.2002 r. |

Placówki opiekuńczo- wychowawcze resocjalizacyjne dla nieletnich, badanie przestrzegania praw wychowanków

- | | |
|---|---------------|
| 1. Schronisko dla nieletnich i Zakład Poprawczy w Białymstoku | 12.03.2002 r. |
| 2. Zespół Opiekuńczo-Wychowawczy – Wielkie Drogi gm. Skawina | 08.04.2002 r. |
| 3. Ośrodek Opiekuńczo-Wychowawczy „Dzieło Pomocy | 09.04.2002 r. |

- Dzieciom” w Krakowie
4. Centrum Rehabilitacji dla Dzieci w Strzelinie-
Mikoszowie 10.06.2002 r.
 5. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Wałbrzychu 26-27.06.2002 r.
 6. Dzienny Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy
w Miliczu 10.07.2002 r.
 7. Domy Dziecka w Łodzi i okolicach 25-26.07.2002 r.
 8. Placówki opiekuńczo-wychowawcze, ZOZ i MONAR
woj. mazowieckie 08-09.10.2002 r.
 9. Dom Dziecka. Białka k/Radzynia Podlaskiego 19.11.2002 r.
 10. Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze – woj. pomorskie 26-28.11.2002 r.

Szpitale, Domy pomocy Społecznej,
Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie

1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu 06.02.2002 r.
2. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Krakowie 08-10.04.2002 r.
3. Instytut Służby Społecznej im. H. Ch. Kofoeda
w Siedlcach 11.06.2002 r.
4. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie i Miejski
Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi 25-26.07.2002 r.
5. Izby Lekarskie – badanie postępowań w sprawach
odpowiedzialności zawodowej lekarzy w Poznaniu 13-19.10.2002 r.
04-09.11.2002 r.

Areszty, policyjne izby zatrzymań i zakłady penitencjarne,
Badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Zakład Karny w Łodzi 28-30.01.2002 r.
2. Zakład Karny i Policyjna Izba Zatrzymań w Przemyślu 25-27.02.2002 r.
3. Izba Wytrzeźwień w Przemyślu z siedzibą w Żurawicy 26.02.2002 r.
4. Zakład Karny w Potulicach 06-08.03.2002 r.
5. Policyjna Izba Zatrzymań w Nakle 06-08.03.2002 r.
6. Zakład Karny w Kluczborku i Brzegu 18-20.03.2002 r.
7. Policyjna Izba Zatrzymań w Zawierciu 08.04.2002 r.
8. Policyjna Izba Zatrzymań w Żorach 11.04.2002 r.
9. Areszt Śledczy w Katowicach 16-17.04.2002 r.

	03.06.2002 r.
	18.10.2002 r.
10. Zakład Karny w Rawiczu	22-25.04.2002 r.
11. Zakład Karny i Areszt Śledczy w Elblągu	06-08.05.2002 r.
12. Policyjna Izba Zatrzymań w Kluczborku i Wieluniu	24.05.2002 r.
13. Zakład Karny w Nysie	04.06.2002 r.
14. Areszt Śledczy w Śremie i Zielonej Górze	8-11.07.2002 r.
15. Zakład Karny-Nowa Huta i Areszt Śledczy-Kraków Pogórze	15-16.07.2002 r.
16. Areszt Śledczy we Wrocławiu	12-14.08.2002 r.
17. Areszt Śledczy w Bartoszycach	16-18.09.2002 r.
18. Areszt Śledczy, Izby Zatrzymań i Izby Wytrzeźwień w Suwałkach	21-24.10.2002 r.
19. Areszt Śledczy Warszawa Mokotów	29.10.2002 r.
20. Policyjna Izba Zatrzymań w Katowicach	06.12.2002 r.
21. Zakład Karny we Wrocławiu	10.12.2002 r.

Jednostki wojskowe, policyjne i graniczne:

a) Kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1. 9 Pułk Dowodzenia w Białobrzegach	28.02.2002 r.
2. 15 Brygada Zmechanizowana oraz Komenda Poligonu w Orzyszu	07-08.03.2002 r.
3. Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie	14-15.03.2002 r.
4. 2 Korpus Zmechanizowany, 16 Batalion Powietrzno- Desantowy w Krakowie	18.04.2002 r.
5. 12 Dywizja Zmechanizowana, Wielonarodowy Korpus Północny – Wschód i Pomorski Oddział Straży Granicznej w Szczecinie	25-28.06.2002 r.
6. Batalion Dowodzenia 1 Dywizji Zmechanizowanej w Legionowie	10.09.2002 r.
7. 23 Brygada Obrony Terytorialnej w Gliwicach, 18 Batalion Desantowo-Szturmowy w Bielsku-Białej i Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu	24-27.09.2002 r.
8. Komenda Miejska Policji i Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	06-08.11.2002 r.

b) Kontrola przejść granicznych

1. Przejście Bezledy-Bagrationski	08-09.01.2002 r.
2. Przejście w Chyżnem	17.01.2002 r.
3. Przejście w Łysej Polanie	14.03.2002 r.
4. Przejście w Barwinku	15.03.2002 r.
5. Przejście z Ukrainą w Medyce	24.09.2002 r.
	15.11.2002 r.
6. Przejście z Ukrainą w Hrebennem	25.09.2002 r.
7. Przejście w Kołbaskowie i Świecku	22.10.2002 r.
8. Przejście w Olszynie	23.10.2002 r.
9. Przejście w Terespolu	14.11.2002 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty w których osadzeni są cudzoziemcy
w celu wydalenia, badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1. Areszt deportacyjny przy Komendzie Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu	18.01.2002 r.
2. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Lesznowoli k/Grójca	25.06.2002 r.
3. Ośrodki dla uchodźców w Białymstoku i Łomży	20.09.2002 r.
4. Areszt deportacyjny przy Pomorskim Oddziale Straży Granicznej w Szczecinie i przy Lubuskim Oddziale Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	22-23.10.2002 r.
5. Ośrodek dla uchodźców z Czeczenii w Supraślu	20.11.2002 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1. Wyjazd Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich na teren Małopolski i Podkarpacia:	14-15.03.2002 r.
– wizytacja przejścia granicznego w Łysej Polanie – (14.03.2002 r.)	
– spotkanie z władzami gminy Łącko (14.03.2002 r.)	
– spotkanie z pełnomocnikiem Zarządu Miasta Nowy	

Sącz ds. Romów oraz wójtem społeczności romskiej
(14.03.2002 r.)

- spotkanie z przedstawicielami Stowarzyszenia „Ruska Bursa” w Gorlicach (14.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami Zjednoczenia Łemków – w Wysowej (14.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami Towarzystwa na Rzecz Rozwoju Muzeum Kultury Łemkowskiej w Zyndranowej (15.03.2002 r.)

2. Wyjazd terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich, 18-20.03.2002 r.

Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO na teren województwa Podlaskiego:

- przyjmowanie skarg obywateli w Białymstoku (18-19.03.2002 r.)
- przyjmowanie skarg obywateli w Suwałkach (18-19.03.2002 r.)
- przyjmowanie skarg obywateli w Puńsku (19.03.2002 r.)
- przyjmowanie skarg obywateli w Łomży (18-19.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych w Białymstoku (18.03.2002 r.)
- spotkanie z Arcybiskupem Metropolitą Archidiecezji Białostockiej (18.03.2002 r.)
- spotkanie z władzami regionu podlaskiego (18 i 20.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami mniejszości tatarskiej w Białymstoku (18.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami mniejszości rosyjskiej w Białymstoku (18.03.2002 r.)
- wizyta w szkole dla dzieci romskich – nagroda “Pro Publico Bono” w Suwałkach (19.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami mniejszości litewskiej w Puńsku (19.03.2002 r.)
- spotkanie z przedstawicielami mniejszości

- białoruskiej w Białymstoku (20.03.2002 r.)
- wspólna konferencja prasowa RPO, Zastępcy RPO, Wojewody Podlaskiego i Marszałka Województwa Podlaskiego w Białymstoku (20.03.2002 r.)
 - spotkanie z Biskupem Ordynariuszem Diecezji Białostocko-Gdańskiej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Białymstoku (20.03.2002 r.)
 - spotkanie z przedstawicielami Społeczno-Oświatowego Stowarzyszenia Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym “Edukator” z Łomży w szkole w Zawadach (20.03.2002 r.)

Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik, Zastępcy Rzecznika lub przedstawiciele Biura RPO

1. Uroczystość wręczenia nagród w II edycji konkursu dla społeczności gminnych – „Kultura bliska chrońmy nasze dziedzictwo kulturowe”. Warszawa. 08.01.2002 r.
2. Prelekcja Rzecznika Praw Obywatelskich w Ośrodku Akademickim przy ul. Filtrowej. Warszawa. 16.01.2002 r.
3. Sesja naukowa poświęcona projektom nowelizacji Kodeksów karnych. Warszawa. 16.01.2002 r.
4. Spotkanie z działaczami Stowarzyszenia Romów Kraków – Nowa Huta i przedstawicielami Stowarzyszenia Polsko-Romskiego w Nowym Sączu wizyty w miejscu zamieszkania rodzin romskich, rozmowy indywidualne z mieszkańcami. 17-18.01.2002 r.
5. Spotkanie z Klubami Pracy i organizacjami pozarządowymi. Lublin, Puławy. 18-21.01.2002 r.
6. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Wczesne wspomaganie i kształcenie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. Warszawa. 24.01.2002 r.
7. Seminarium NIK – „Ocena podstaw prawnych i działalności NIK z punktu widzenia międzynarodowych standardów”. Warszawa. 24.01.2002 r.
8. X Forum Polska – Niemcy: „Problem law and order w społeczeństwie obywatelskim”. Warszawa. 25-26.01.2002 r.
9. Spotkanie z przedstawicielami Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Warszawa. 28.01.2002 r.
10. Spotkanie z liderami konkursu Pro Publico Bono. Warszawa. 31.01.2002 r.
11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Naczelną Radą Lekarską – niezbędne działania dla odbudowy 05.02.2002 r.

- zaufania pacjentów do lekarzy, reforma sądownictwa lekarskiego, odszkodowania dla pacjentów za błędy lekarskie, funkcjonowanie służby zdrowia. Warszawa.
12. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – 05.02.2002 r.
„Jawność finansów publicznych w warunkach obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej.” Warszawa.
 13. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach 07.02.2002 r.
programu Edukacja dla Rozwoju – „Edukacja ponadgimnazjalna młodzieży – jakie perspektywy”.
Warszawa.
 14. Posiedzenie Rady Programowej Centrum Programów 13.02.2002 r.
Walki z Bezradnością Społeczną – Biuro RPO.
Warszawa.
 15. Spotkanie z organizacjami i ruchami działającymi na 14.02.2002 r.
rzecz dzieci i młodzieży – „Wspólna inicjatywa na rzecz ochrony dzieci i młodzieży przed przemocą i demoralizacją w mediach”. Warszawa.
 16. Spotkanie z przedstawicielami ZG Związku Inwalidów 14.02.2002 r.
Wojennych RP – ocena sytuacji społeczno-socjalnej inwalidów wojennych i wojskowych na tle wprowadzanych ograniczeń w przysługujących im dotychczas różnych ulg i przywilejów socjalnych.
Warszawa.
 17. Forum – „Wspólnie o przyszłości Europy”. Warszawa. 18.02.2002 r.
 18. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich 20.02.2002 r.
z przedstawicielami Naczelnej Rady Aptekarskiej.
Warszawa.
 19. W ramach cyklu “Spotkania u Rzecznika” konferencja 20.02.2002 r.
nt. „Ochrona danych osobowych w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Warszawa.
 20. Konferencja – „Prawa człowieka w ochronie 21.02.2002 r.
środowiska”. Warszawa.
 21. Konferencja naukowa Rzecznika Praw Obywatelskich – 21.02.2002 r.
„Legislacja w Praktyce”. Warszawa.

22. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Sytuacja ofiar przestępstw w Polsce”. Warszawa. 22.02.2002 r.
23. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Radą do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Warszawa. 05.03.2002 r.
24. Konferencja Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka – „Przemoc – Telewizja – Społeczeństwo, przyczyny – skutki – środki zaradcze”. Warszawa. 07.03.2002 r.
25. Udział i wykład Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji szkoleniowej Rzeczników Odpowiedzialności Zawodowej. Stok k/Bełchatowa. 07.03.2002 r.
26. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Białymstoku – podpisanie z Rektorem Uniwersytetu Białostockiego „Porozumienia o współpracy w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela” oraz umowy ze Studencką Poradnią Prawną. 12.03.2002 r.
27. Spotkanie Pełnomocnika RPO z przedstawicielami Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przestępstw w Białymstoku. 13.03.2002 r.
28. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Stowarzyszenia Dzieci Ofiar Wojny Ziemi Zamoyskiej. 13.03.2002 r.
29. Spotkanie Pełnomocnika RPO ds. Ochrony Praw Ofiar Przestępstw z ekspertami z UE oraz przedstawicielami Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Ministerstwa Sprawiedliwości. Warszawa. 14.03.2002 r.
30. Konferencja – „Standardy prawa Unii Europejskiej – bezpieczeństwo konsumenta”, wystąpienie RPO – Prawa konsumenta prawami każdego obywatela Europy”. Warszawa. 14.03.2002 r.
31. Udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego – „Informacja dotycząca istotnych 19.03.2002 r.

- problemów wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w roku 2001”. Warszawa.
32. Konferencja – „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu”. Toruń. 21.03.2002 r.
 33. Wykład, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji nt. pracy i zadań Biura RPO, i trudnościach jakie napotyka praktyczne stosowanie prawa. Warszawa. 21.03.2002 r.
 34. Udział w naradzie Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK nt. stanu przestrzegania prawa w obszarze oświaty, nauki i kultury. Goławice. 21.03.2002 r.
 35. Konferencja – „Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce”. Warszawa. 22.03.2002 r.
 36. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Prawa osób niepełnosprawnych w perspektywie III tysiąclecia”. Warszawa. 22.03.2002 r.
 37. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – zapoznanie się z działalnością szczecińskich placówek zajmujących się pomocą osobom niepełnosprawnym intelektualnie jak też ich rodzinom. Szczecin. 26.03.2002 r.
 38. Spotkanie z Klubami Pracy i przedstawicielami organizacji pozarządowych – Puck, Wejherowo, Gdynia, Grudziądz. 27-29.03.2002 r.
 39. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich i Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych – „Pozycja dziecka w polskim prawie rodzinnym”. Zakopane. 05.04.2002 r.
 40. Seminarium – „Równość kobiet i mężczyzn w polskim systemie emerytalnym”. Warszawa. 09.04.2002 r.
 41. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu”. 09.04.2002 r.

- Warszawa.
42. Konferencja-„Unia Europejska bliżej obywatela” – forum „Wspólnie o przyszłości Europy”. Gdańsk. 12.04.2002 r.
 43. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich „Ars Educandi – Sztuka Wychowania” – w ramach programu Edukacja dla Rozwoju. Warszawa. 16.04.2002 r.
 44. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Polskiego Stowarzyszenia Diabetyków – dostęp do leków. Warszawa. 17.04.2002 r.
 45. Udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego. Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2001. Warszawa. 22.04.2002 r.
 46. Konferencja – „Jakość w opiece zdrowotnej”. Kraków. 22-24.04.2002 r.
 47. Konferencja KUL i UMCS – „Polski model sądownictwa administracyjnego”. Lublin. 22-25.04.2002 r.
 48. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Fundacji Pomocy Kościołowi. 24.04.2002 r.
 49. Konferencja UJ i Polsko Niemieckiego Centrum Prawa Bankowego – „Zagadnienia dotyczące przymusowego wykupu akcji”. Kraków. 24.04.2002 r.
 50. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie dotyczącej szeroko rozumianego korporacjonizmu prawniczego oraz dostępu do zawodów prawniczych, zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego. Warszawa. 25.04.2002 r.
 51. Konferencja „Wizje ekonomii humanistycznej”. Warszawa. 26.04.2002 r.
 52. Seminarium – „Praca kobiet w sektorze prywatnym – szanse i zagrożenia”. Warszawa. 07.05.2002 r.
 53. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Konsultacje związane z projektem ustawy o organizacjach pożytku publicznego”. Warszawa. 09.05.2002 r.
 54. Uroczystość otwarcia Rodzinnego Domu Dziecka Stowarzyszenia “Pro Familia”. Kraków. 10.05.2002 r.

55. Konferencja poświęcona reformie systemu pomocy dziecku i rodzinie – „Miłości wystarczy dla wszystkich”. Krzyżowa. 12-15.05.2002 r.
56. Konferencja – „Nowa dekada ochrony cudzoziemców i uchodźców – aspekty międzynarodowe i wewnętrzne”. Warszawa. 15.05.2002 r.
57. Spotkanie z przedstawicielami Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w celu zaprezentowania działalności Biura RPO. Warszawa. 16.05.2002 r.
58. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w „Wieczorze dialogu społecznego” organizowanym przez Akcję Katolicką Diecezji Toruńskiej nt. – „Prawa człowieka: utopia czy rzeczywistość?” Toruń. 16.05.2002 r.
59. Spotkanie grupy Radców do Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości Ambasad krajów Unii Europejskiej. Warszawa. 16.05.2002 r.
60. Konferencja – „Reforma edukacji – sukces czy fiasko?” Kraków. 20.05.2002 r.
61. Konferencja – „Podstawowe problemy wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w zakładach karnych i aresztach śledczych okręgu opolskiego.” Turawa k/Opola. 22-24.05.2002 r.
62. VI Europejska Konferencja Ombudsmanów zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich – „Rola Ombudsmana w początku XXI wieku.” Kraków. 22-24.05.2002 r.
63. Spotkanie w Biurze RPO z uczestnikami programu wychowania obywatelskiego „Mam 18 lat! I co z tego?” 23.05.2002 r.
64. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Walnym Zgromadzeniu Delegatów Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski. Kraków. 03.06.2002 r.
65. Konferencja organizowana przez Ośrodek Koordynacyjny Szkół Obcych z udziałem niemieckich 06.06.2002 r.

- dziennikarzy zajmujących się problematyką ekonomiczną. Kraków.
66. Konferencja – „Członkostwo Polski w Radzie Europy drogą ku członkostwu w Unii Europejskiej”. Warszawa. 06.06.2002 r.
 67. Spotkanie z Radą Powiatu Wadowickiego nt. „Partnerstwo samorządów terytorialnych i organizacji obywatelskich.” Wadowice. 06.06.2002 r.
 68. Udział Rzecznika i Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Pierwszych Oświęcimskich Dniach Praw Człowieka, organizowanych przez Fundację Oświęcimskie Centrum Praw Człowieka. Oświęcim. 07-08.06.2002 r.
 69. Finał konkursu wiedzy o samorządzie terytorialnym – wręczenie nagród. Warszawa. 07.06.2002 r.
 70. Konferencja zorganizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w ramach programu „Dostęp do pomocy prawnej” Forum Pomocy Prawnej. Warszawa. 07-08.06.2002 r.
 71. Konferencja naukowa – „Europejskie standardy w wymiarze sprawiedliwości”. Warszawa. 11.06.2002 r.
 72. Konferencja z cyklu „Spotkania u Rzecznika” – „Obywatel w urzędzie” – prezentacja Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Warszawa. 12.06.2002 r.
 73. Konferencja – „Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym”. Łódź. 13-14.06.2002 r.
 74. III Konferencja rzeczników konsumentów – „Praktyczne aspekty działalności rzeczników konsumentów”. Łódź. 13-14.06.2002 r.
 75. Konferencja – „Uwarunkowania, aktualne problemy i perspektywy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”. Odolanów. 14.06.2002 r.
 76. Spotkanie Forum Subsydiarności – „Wspólnie pracując dla zmiany.” Warszawa. 17.06.2002 r.
 77. Konferencja – „Przestępczość zorganizowana – nowe wyzwania dla Służby Więziennej”. Popowo. 18-19.06.2002 r.
 78. Konferencja – „Zatrudnienie socjalne a przeciwdziałanie bezrobociu – polskie doświadczenia 18-20.06.2002 r.

- w kontekście rozwiązań europejskich.” Poznań.
79. Podpisanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rektora Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku „Porozumienia o współpracy w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela” oraz umowy z Centrum Informacji Administracyjnej o współpracy. 20.06.2002 r.
80. Międzynarodowa Konferencja Rzeczników Praw Dziecka – „Wyzwania i szanse dla ochrony i promocji praw dziecka w Europie Środkowej i Wschodniej”. Warszawa. 24.06.2002 r.
81. Konferencja – „System argentyński w Polsce i Unii Europejskiej”. Gorzów Wielkopolski. 27.06.2002 r.
82. Konferencja poświęcona zjawisku wykluczenia społecznego w Polsce „Wspólne memorandum w sprawie integracji społecznej”. Warszawa. 19.07.2002 r.
83. Seminarium nt. „Współpraca państwa, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych: w stronę nowych regulacji prawnych”. Warszawa. 29.08.2002 r.
84. Posiedzenie Zespołu ds. Mniejszości Narodowych nt. „Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczypospolitą Polską Konwencji Ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych”. Warszawa. 03.09.2002 r.
85. Konferencja – „Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości”. Warszawa. 05.09.2002 r.
86. Konferencja Mediów Publicznych nt. „Media wobec terroryzmu”. Kraków. 10-11.09.2002 r.
87. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Mediacja w polskiej rzeczywistości”. 11.09.2002 r.
88. Udział w posiedzeniu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, poświęconemu problematyce uchodźców w ustawodawstwie polskim. Warszawa. 11.09.2002 r.
89. Spotkanie poświęcone prezentacji raportu „Granice solidarności: Romowie w Polsce po roku 1989”. Opole. 11.09.2002 r.

90. Konferencja zorganizowana przez Papieską Akademię Teologiczną z cyklu: „Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej”. Kraków. 13-14.09.2002 r.
91. Udział w Nadzwyczajnym Kongresie Naukowym Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Prawnych nt. „Społeczeństwo w Niebezpieczeństwie”. Warszawa. 13-14.09.2002 r.
92. Spotkanie zorganizowane przez Kancelarię Prezydenta RP i Biuro Programu Narodów Zjednoczonych nt. „Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego”. Warszawa. 17.09.2002 r.
93. Udział w obradach 19 Kongresu Europejskiego Stowarzyszenia Dyrektorów Szpitali nt. „Opieka skoncentrowana wokół pacjenta: od reformy strukturalnej do opieki zintegrowanej”. Kraków. 19.09.2002 r.
94. Udział w obradach XI Ogólnopolskiej Konferencji Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum”. Rzeszów. 20.09.2002 r.
95. Udział w III Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych. Warszawa. 21.09.2002 r.
96. Udział w Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego nt. „Prawo do dobrej administracji”. Dębe. 23-25.09.2002 r.
97. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika”: Konferencja – „Zatrudnienie socjalne jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”. Warszawa. 25.09.2002 r.
98. Spotkanie w Biurze RPO w ramach programu „Edukacja dla Rozwoju”. 26.09.2002 r.
99. Udział w III sympozjum z cyklu „Sprawy dzieci w procesie integracji europejskiej” pt. „Młodzież medialna”. Bełchatów. 26-28.09.2002 r.
100. Udział w spotkaniu zorganizowanym przez Białostocką Studencką Poradnię Prawną nt. „Przestrzeganie praw 27-29.09.2002 r.

- uchodźców w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich”. Białystok.
101. Udział w Międzyregionalnym Szkoleniu Klinik Prawa organizowanym przez Centrum Edukacji Prawnej nt. „Przestrzeganie praw uchodźców w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”. Pobierów. 28.09.2002 r.
 102. Konferencja – „Przekształcenia systemu pomocy dziecku i rodzinie”. Kraków. 30.09.2002 r.
 103. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich – „Współpraca Sądów Rodzinnych z instytucjami pomocy społecznej”. Warszawa. 02.10.2002 r.
 104. Spotkanie w Biurze RPO Zespołu roboczego ds. opracowania rządowego projektu na rzecz wspierania dziecka niepełnosprawnego i jego rodziny. Warszawa. 03.10.2002 r.
 105. Konferencja uzgodnieniowa w celu zakończenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich i ustawy o zawodzie lekarza. Warszawa. 03.10.2002 r.
 106. Udział w uroczystości jubileuszowej XX-lecia Samorządu Radców Prawnych. Warszawa. 05.10.2002 r.
 107. Konferencja nt. „Równość i tolerancja w programach i podręcznikach szkolnych.” Warszawa. 08.10.2002 r.
 108. Udział w posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej ds. problematyki społecznej w celu rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Warszawa. 09.10.2002 r.
 109. Udział w panelu dyskusyjnym nt. „Abolicja podatkowa, deklaracje podatkowe”. Warszawa. 10.10.2002 r.
 110. Udział w uroczystym wręczeniu nagród i wyróżnień TOTUS na zaproszenie Fundacji „Dzieło Nowego Tysiąclecia.” Warszawa. 12.10.2002 r.
 111. Udział w seminarium naukowym nt. „Bezpieczeństwo osobiste policjanta”. Szczytno. 15.10.2002 r.

112. Udział w Ogólnopolskiej Konferencji nt. „Osoba niepełnosprawna w społeczności lokalnej” i w III Powiatowym Sympozjum Integracyjnym nt. „Aktywność, twórczość, rozwój”. Piekary Śląskie. 15-16.10.2002 r.
113. Konferencja zorganizowana przez Fundację Konrada Adenauera oraz Oświęcimskie Centrum Praw Człowieka nt. „Wartości w życiu publicznym”. Oświęcim. 16.10.2002 r.
114. Konferencja zorganizowana przez Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Usamodzielniania pt. „Daliśmy im szansę na godne życie”. Głogów. 16.10.2002 r.
115. Udział w uroczystej konferencji z okazji V Rocznicy Wejścia w Życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa. 17.10.2002 r.
116. Udział w posiedzeniu Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego nt. „Ochrona zdrowia na Mazowszu – wybrane problemy.” Warszawa. 17.10.2002 r.
117. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Sytuacja osób dotkniętych skutkami wypadków drogowych”. Warszawa. 22.10.2002 r.
118. Udział w panelu dyskusyjnym zorganizowanym w ramach VI Dni Edukacji Prawniczej. Warszawa. 22.10.2002 r.
119. Udział w konferencji nt. „Od nauczania integracyjnego do szkoły równych szans”. Konstancin. 28.10.2002 r.
120. Udział w posiedzeniu sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych nt. przeciwdziałania dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. 29.10.2002 r.
121. Udział w posiedzeniu Zespołu ds. Mniejszości Narodowych nt. sytuacji mniejszości narodowej czeskiej i słowackiej w Polsce. 30.10.2002 r.
122. Udział w konferencji nt. „Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu”. Warszawa. 04.11.2002 r.
123. Udział w konferencji nt. „Zmiany w oświacie a integracja z Unią Europejską”. Warszawa. 05.11.2002 r.

124. Udział w konferencji nt. „Prawa Człowieka i Członkostwo w UE: Wspólne Doświadczenia”. Warszawa. 7-8.11.2002 r.
125. Spotkanie z przedstawicielami Fundacji Helsińskiej i Centrum Stosunków Międzynarodowych poświęcone problematyce dyskryminacji przedstawicieli mniejszości narodowych. Warszawa. 08.11.2002 r.
126. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Uroczystej Gali Finałowej IV Edycji Konkursu „Pro Publico Bono”. Kraków. 11.11.2002 r.
127. Spotkanie w Biurze RPO nt. „Jak wspólnie definiować politykę socjalną na terenie gminy, powiatu, województwa?” 12.11.2002 r.
128. Udział w konferencji nt. „Polska jako przyszły kraj graniczny Unii Europejskiej” Warszawa. 12.11.2002 r.
129. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Wczesne wspomaganie i kształcenie dzieci ze specjalnymi potrzebami rozwojowymi”. Warszawa. 13.11.2002 r.
130. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w ogłoszeniu wyników II edycji konkursu o Nagrodę im. Jerzego Giedroycia za działalność w imię Polskiej Racji Stanu. Warszawa. 14.11.2002 r.
131. Udział w Obchodach Jubileuszu 300-Lecia Uniwersytetu Wrocławskiego. 15.11.2002 r.
132. Wykład Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz wykład pt. „Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich” w Wyższej Szkole Administracji Publicznej. Białystok. 18.11.2002 r.
133. Konferencja pt. „Problematyka przestępczości zorganizowanej”. Rzeszów. 20-22.11.2002 r.
134. Udział w seminarium urzędników administracji rządowej i samorządowej Małopolski, wykład 26.11.2002 r.

- nt. sytuacji Romów w Polsce oraz działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz tego środowiska. Kraków.
135. III Międzynarodowa Konferencja Bezpieczeństwa nt. „Przemoc w rodzinie – kobieta jako ofiara przemocy”. Polanica Zdrój. 26-27.11.2002 r.
 136. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w ceremonii wręczenia certyfikatów laureatom Programu Promocji Kultury Przedsiębiorczości „Przedsiębiorstwo Fair Play”. Warszawa. 27.11.2002 r.
 137. Konferencja nt. „Senat w II i III Rzeczypospolitej” oraz w otwarcie wystawy „W osiemdziesiątą rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu II RP”. Warszawa. 27.11.2002 r.
 138. Seminarium nt. „Walka o dziecko a jego dobro w świetle Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.” Warszawa. 27.11.2002 r.
 139. Konferencja pt. „Niepełnosprawni w Unii Europejskiej.” Stowarzyszenia Przyjaciół Galerii „Sztuka Niepełnosprawnych Wśród Nas.” Warszawa. 27.11.2002 r.
 140. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Prawa pacjenta – czy są dostatecznie chronione?” Warszawa. 27.11.2002 r.
 141. IX Międzynarodowa Konferencja nt. „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie”. Warszawa. 28.11.2002 r.
 142. Udział w Gali 15-lecia Społecznego Towarzystwa Oświatowego. Warszawa. 30.11.2002 r.
 143. Udział w seminarium zorganizowanym przez Polsko-Niemieckie Centrum Prawa Bankowego UJ nt. „Aktualne problemy ochrony lokatorów”. Kraków. 30.11.2002 r.
 144. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich na inauguracji Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003 podczas Wielkiej Gali Integracji. Warszawa. 02.12.2002 r.
 145. Udział w uroczystym powołaniu komitetu honorowego obchodów Europejskiego Roku Niepełnosprawnych. 02.12.2002 r.

- Warszawa.
146. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Dziecka nt. „Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych”. Warszawa. 02.12.2002 r.
 147. XXVIII Sympozjum Naukowe nt. „Życie emocjonalne i rodzinne osób z niepełnosprawnością intelektualną w aspekcie seksualności”. Warszawa. 02.12.2002 r.
 148. V Ogólnopolskie Forum Prawniczo- Medyczne. Warszawa. 05.12.2002 r.
 149. VII Ogólnopolska Konferencja Przeciw Przemocy w Rodzinie. Warszawa. 05-07.12.2002 r.
 150. Seminarium nt. „System ochrony praw człowieka w Europie ” i „Europejska Konwencja Praw Człowieka a Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej.” Warszawa. 06.12.2002 r.
 151. III Kongres Penitencjarny nt. „Więziennictwo u progu XXI wieku.” Popowo. 06-07.12.2002 r.
 152. Konferencja pt. „Unia Europejska i jej sąsiedzi – ile wolności, ile bezpieczeństwa?” Warszawa. 07.12.2002 r.
 153. Konferencja nt. „Dziecko a internet, szanse – zagrożenia” Warszawa. 09.12.2002 r.
 154. Seminarium nt. „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie stosowania prawa karnego wykonawczego”. Wrocław. 09.12.2002 r.
 155. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dyskusji na temat praw obywatela podatnika na zaproszenie Business Centre Club. Warszawa. 10.12.2002 r.
 156. Udział w XX Dniach Praw Człowieka, wykład Rzecznika nt. „Rzecznik Praw Obywatelskich a kolizja interesów i praw obywateli”. Lublin. 10.12.2002 r.
 157. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dyskusji panelowej nt. „Ius Est Ars Boni et Aequi” oraz w uroczystej prezentacji Forum Iuridicum Warszawa. 11.12.2002 r.
 158. Konferencja nt. „Instytucja mediacji rodzinnej w systemach prawnych i społecznych państw Unii

- Europejskiej”. Warszawa.
159. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich z cyklu konferencji terenowych pt. „Aktywizacja społeczna w walce z bezrobociem”. Łódź. 12.12.2002 r.
 160. Spotkanie nt. „Europa Obywateli – Europa Regionów.” Kraków. 13.12.2002 r.
 161. Konferencja nt. „Prawna regulacja warunków przeprowadzania badań DNA dla celów postępowania sądowego”. Warszawa. 16.12.2002 r.
 162. Konferencja Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Rola osób duchownych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego”. Warszawa. 17.12.2002 r.
 163. Spotkanie inauguracyjne działalności Klubu Dyskusyjnego Nasze Forum Pro Publico Bono pt. „Opinia publiczna w społeczeństwie obywatelskim”. Warszawa. 18.12.2002 r.
 164. Podpisanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu porozumienia o współpracy w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela oraz umowy z Uniwersytecką Poradnią Prawną. 19.12.2002 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu nt. wsparcia instytucjonalnego dla programów budowy społeczeństwa obywatelskiego inicjowanych przez urząd ombudsmana. Frankfurt n. Menem, Niemcy. 23.01.2002 r.
2. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermana. 27-30.01.2002 r.
3. Wspólna wizytacja przejść granicznych między RP a Obwodem Kaliningradzkim FR przez przedstawicieli RPO i Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej – Gołdap-Gusiew i Bezledy-Bagrationsk. 04-06.02.2002 r.
4. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Przewodniczącą Federacji Sądu Konstytucyjnego Niemiec. Warszawa. 12.02.2002 r.
5. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Uzbekistanie – podpisanie porozumienia o współpracy pomiędzy rzecznikami praw obywatelskich Polski i Uzbekistanu. Wykład RPO o prawach człowieka dla studentów i kadry UNESCCO Uniwersytetu Gospodarki Światowej i Dyplomacji w Taszkencie. RPO odbył także spotkania w Parlamencie Uzbekistanu, w MSZ, Sądzie Konstytucyjnym i Zarządzie Więziennictwa MSW. 26-28.02.2002 r.
6. Spotkanie z ekspertami Europejskiego Forum Pomocy Ofiarom Przepięstw. Biuro RPO. Warszawa. 14.03.2002 r.
7. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji – “Rola ombudsmana w ochronie praw człowieka”. Wilno, Litwa. 05-6.04.2002 r.
8. Udział w VI Międzynarodowej Konferencji Instytucji Praw Człowieka. Kopenhaga, Dania. 10-14.04.2002 r.
9. Wizyta studyjna, w Biurze RPO, pracowników Biura Ombudsmana Kosowa. 21-27.04.2002 r.
10. Udział w międzynarodowym seminarium OBWE – 23-24.04.2002 r.

- „System sądownictwa a prawa człowieka”. Warszawa.
11. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym zakończeniu pierwszego roku funkcjonowania „Szkoły Prawa Polskiego i Europejskiego” na Akademii Gospodarki Narodowej w Tarnopolu, Ukraina. 11.05.2002 r.
 12. Wizyta u Rzecznika Praw Obywatelskich ekspertów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. 16.05.2002 r.
 13. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium ombudsmanów Rady Państw Morza Bałtyckiego nt. „Ekologia i prawa człowieka”. Sankt Petersburg, Rosja. 16.05.2002 r.
 14. Udział w Konferencji Europejskiego Forum na Rzecz Ofiar Przestępstw. Praga, Czechy. 22-25.05.2002 r.
 15. Udział w Zgromadzeniu Konstytutywnym Narodowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka Strefy Frankofońskiej. Paryż, Francja. 28-31.05.2002 r.
 16. Wizyta u Rzecznika Praw Obywatelskich Przewodniczącego algierskiego Klubu Parlamentarnego Zgromadzenia na rzecz Kultury i Demokracji. 11.06.2002 r.
 17. Wizyta delegacji Komisji Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych. 19.06.2002 r.
 18. Wizytacja ośrodka dla uchodźców w Łukowie z udziałem przedstawiciela Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Warszawie. 22.06.2002 r.
 19. Wizyta w Biurze RPO Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Ukrainy. 25.06.2002 r.
 20. Udział w misji obserwacyjnej wyborów parlamentarnych w Mali .Barmako. 10-17.07.2002 r.
 21. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Grecji. 15-17.07.2002 r.
 22. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Członkami delegacji Najwyższej Rady Sądownictwa Ukrainy. Warszawa. 18.07.2002 r.

23. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Innsbruck. 26.07.2002 r.
24. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO z Ombudsmanem Republiki Słowacji. Jaworzyna Tatrzańska, Poprad. 29-30.07.2002 r.
25. Wizyta w Biurze RPO delegacji z Tadżykistanu – „Metody kontroli więziennictwa sprawowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich”. 20.08.2002 r.
26. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowym seminarium organizowanym przez Biuro Ombudsmanów Sejmowych Republiki Litewskiej nt. „Ombudsman a Kodeks Dobrej Administracji” Wilno, Litwa. 28-31.08.2002 r.
27. Udział w Spotkaniu Przeglądowym Wymiaru Ludzkiego OBWE organizowanym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Warszawa. 9-19.09.2002 r.
28. Wizyta w Biurze RPO delegacji z Kostaryki. 10.09.2002 r.
29. Wizyta w Biurze RPO Prezesa Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. 11.09.2002 r.
30. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia księgi pamiątkowej Prezesowi Sądu Konstytucyjnego Austrii. Wiedeń. 18.09.2002 r.
31. Udział w konferencji nt. Projektu prawnego w ramach programu Phare – moduł IV (Ofiary) Dublin, Irlandia. 02-04.10.2002 r.
32. Wizyta w Biurze RPO delegacji urzędu Ombudsmana Republiki Słowacji. 07-09.10.2002 r.
33. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Polska państwem prawa na progu wstąpienia do Unii Europejskiej”. Greifswald, Niemcy. 11-12.10.2002 r.
34. Wizyta w Biurze RPO delegacji urzędu Ombudsmana Republiki Czeskiej. 15-17.10.2002 r.
35. Udział w posiedzeniu Rady Administracyjnej Stowarzyszenia Instytucji Praw Człowieka Sfery Frankofońskiej. Paryż Francja. 24-25.10.2002 r.

36. Wizyta w Biurze RPO Alvaro Gil – Roblesa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. 20.11.2002 r.
37. Wizyta w Biurze RPO delegacji deputowanych Zgromadzenia Republiki Mozambiku. 26.11.2002 r.
38. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Dorocznym Spotkaniu Regionu Europejskiego Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów nt. „Niezależność instytucji ombudsmana”. Lublana, Słowenia. 05-07.12.2002 r.
39. Wizyta w Biurze RPO Mikael Benthe z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Szwecji. 09.12.2002 r.
40. Wizyta w Biurze RPO Ludmiły Alpern, Zastępcy Dyrektora Moskiewskiego Centrum Reformy Więziennej. 13.12.2002 r.
41. Spotkanie z przedstawicielem Ambasady Szwecji na temat praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. 20.12.2002 r.