

INFORMACJA

o działalności

Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008

oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH



BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2009, nr 1

ŹRÓDŁA

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

za rok 2008

oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

Komitet Redakcyjny Biuletynów RPO

Redaktor Naczelny:

Prof. dr hab. Marek Zubik

Sekretarz Komitetu:

dr Marta Derlatka

Członkowie Komitetu:

– Prof. dr hab. Andrzej Blikle

– Prof. dr hab. Stefan Jackowski

– Ks. Prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Bérier

– Prof. dr hab. Cezary Mik

– Prof. dr hab. Lech Morawski

– Prof. dr hab. Grażyna Skąpska

– Prof. dr hab. Zbigniew Stawrowski

– Prof. dr hab. Janusz Szymborski

– Prof. dr hab. Jerzy Zajadlo

Redaktorzy wydania:

Irena Kumidor

Joanna Pisarczyk

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa 2009

**Biuletyn RPO. Źródła
2009, nr 1**

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w kwietniu 2009 r.

Podpisano do druku w maju 2009 r.

Opracowanie graficzne, DTP, korekta, druk i oprawa:

Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzcyk

www.grzeg.com.pl

Zdjęcia:

Forum Polska Agencja Fotografów str. 20, 26, 40, 42, 50, 96, 102, 116, 134, 154,

160, 172, 196, 212, 220, 240, 276, 292, 302, 312, 318, 324, 350, 376, 380, 392,

404, 410, 460, 476, 482, 494, 502, 522

Fotorzeka /Jerzy Dudek/ str. 432

INFORMACJA

o działalności

Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008

oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483 z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 i z 2007 r. Nr 25, poz. 162), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.



Spis treści

Wprowadzenie	9
I. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczypospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego; wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji	21
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym w roku 2008	27
A. Aktywność Rzecznika na forum międzynarodowym	28
B. Promocja praw człowieka na świecie	30
C. Aspekty międzynarodowe w działalności Rzecznika	31
III. Działania podejmowane dla ochrony konkretnych praw i wolności	41
1. Prawo do dobrej legislacji	43
2. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki	51
A. Sądownictwo i prokuratura	51
B. Zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych	58
C. Brak lub ograniczenie drogi sądowej	64
D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego	67
E. Prawo do skutecznego środka odwoławczego	75
F. Koszty postępowania	79
G. Bezpłatne poradnictwo prawne	81
H. Przewlekłość postępowań	83
I. Represje ze strony organów państwa w latach 1944-1989	89
3. Wolność osobista	97
4. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych ..	103
5. Ochrona praw ofiar przestępstw	117
6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli	135
A. Wolność badań naukowych, wolność słowa i prawo do informacji	135
B. Wolność zgromadzeń	139
C. Przeciwdziałanie dyskryminacji	140
D. Szkolnictwo wyższe	144
E. Prawo dostępu do dóbr kultury	146
F. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	147
G. Lustracja	148
H. Organizacje społeczne i stowarzyszenia	150
I. Prawa wyborcze	151
7. Rozbieżności w stosowaniu prawa	155
8. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną	161



9. Zagadnienia z zakresu prawa pracy.....	173
A. Bezrobocie.....	173
B. Urlopy pracownicze.....	177
C. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą.....	178
D. Bezpieczeństwo pracy.....	181
E. Choroby zawodowe.....	183
F. Obowiązki pracodawcy i pracownika.....	185
G. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy.....	186
H. Urzędnicy państwowi i pracownicy samorządowi.....	189
I. Nauczyciele i pracownicy nauki.....	192
J. Zatrudnianie cudzoziemców.....	194
10. Egzamininy zawodowe i prawo wykonywania zawodu.....	197
11. Polacy za granicą.....	213
12. Prawo do zabezpieczenia społecznego.....	221
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości.....	221
B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym.....	227
C. Świadczeniopieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna.....	233
D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne.....	236
13. Ochrona zdrowia.....	241
A. Prawo do życia.....	241
B. System ochrony zdrowia.....	245
C. Ochrona praw pacjentów.....	253
14. Ochrona praw dziecka.....	277
A. W kierunku strategii na rzecz ochrony praw dziecka w Polsce.....	277
B. Uwaga! Nasze dzieci w niebezpieczeństwie.....	279
C. Prawo dziecka do życia, ochrony zdrowia i ochrony przed przemocą.....	283
D. Współpraca instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.....	289
15. Ochrona praw rodziny.....	293
A. Rodziny zastępcze.....	293
B. Alimenty.....	296
C. Placówki opiekuńczo-wychowawcze.....	296
16. Ochrona praw osób niepełnosprawnych.....	303
17. Prawo do nauki.....	313
18. Ochrona środowiska.....	319
19. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych.....	325
A. Ochrona praw lokatorów.....	325
B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych.....	328
C. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych.....	331



D. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	333
E. Sprzedaż lokali mieszkalnych.....	344
F. Sprawy dostaw energii.....	347
20. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych.....	351
A. Gospodarka nieruchomościami.....	351
B. Ochrona praw majątkowych.....	353
C. Prawo budowlane.....	364
D. Reprywatyzacja i prywatyzacja.....	367
E. Działalność rolnicza	370
F. Prawo wodne	372
21. Egzekucja świadczeń.....	377
22. Ochrona konsumentów.....	381
A. Usługi bankowe.....	381
B. Produkty niebezpieczne.....	386
C. Ubezpieczenia.....	388
23. Problematyka danin publicznych	393
A. Problematyka danin publicznych.....	393
B. Papiery wartościowe.....	402
24. Ruch drogowy.....	405
25. Wykonywaniekar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich	411
A. Wykonywanie kar i środków karnych.....	411
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich.....	426
26. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych.....	433
A. Ochrona praw żołnierzy	433
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych.....	441
27. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych	461
A. Cudzoziemcy.....	461
B. Mniejszości narodowe i etniczne	470
28. Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu.....	477
IV. Zespoły eksperckie.....	483
V. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO.....	495
VI. Ogólna ocena stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce; wnioski z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.....	503
A. Stanowienie prawa.....	504
B. Brzmienie prawa.....	507
C. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.....	509
D. Niekompletność prawa.....	510
E. Stosowanie prawa. Wykładnia prawa.....	513
F. Kontrola przestrzegania prawa i wymiar sprawiedliwości	514



Załączniki:	523
Załącznik Nr 1 – Dane informacyjno-statystyczne	524
Załącznik Nr 2 – Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO.....	535
A. Wystąpienia o charakterze generalnym	535
B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej.....	559
Załącznik Nr 3 – Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	583
Załącznik Nr 4 – Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO.....	587
Załącznik Nr 5 Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	591
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne.....	591
Załącznik Nr 6 – Kasacje w sprawach karnych	593
Załącznik Nr 7 – Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.....	595
Załącznik Nr 8 – Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	598
Załącznik Nr 9 – Przystąpienie do postępowania sądowego	599
Załącznik Nr 10 – Wystąpienia legislacyjne.....	601
Załącznik Nr 11 – Opinie i stanowiska.....	602
Załącznik Nr 12 – Pozostałe wystąpienia	603
Załącznik Nr 13 – Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	605



dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji

WPROWADZENIE



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

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

Do środków oddziaływania Rzecznika należą:

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

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

- szerokie promowanie praw człowieka i zwiększanie aktywności krajowych mechanizmów tych praw – zarówno poprzez inicjowanie rozwiązań systemowych, jak i pełnienie funkcji takich mechanizmów w zakresie przeciwdziałania torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu, zakazu dyskryminacji czy prawa do równego traktowania,
- aktywne wspieranie rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego i podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa,
- wspieranie idei społeczeństwa obywatelskiego i skutecznych metod przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, ubóstwu, bezrobociu i dyskryminacji osób dotkniętych niepełnosprawnością oraz aktywizacji ludzi starszych,
- inicjowanie działań na rzecz poprawy standardów etycznych zawodów prawniczych poprzez przygotowanie projektów rozwiązań prawnych dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej czy Kodeksu etycznego prawnika,
- przeprowadzenie diagnozy przewlekłości postępowań sądowych i opracowanie raportu z wnioskami dot. koniecznych zmian w organizacji systemu sądownictwa,



- stałe monitorowanie procesu stanowienia prawa, którego efektem jest m.in. rzecznikowski projekt ustawy o Radzie Stanu, której przyjęcie będzie gwarancją poprawy stanu legislacji w Polsce,
- aktywny udział w działaniach na rzecz prawa do „dobrej administracji” poprzez upublicznienie rzecznikowskiego projektu ustawy „przepisy ogólne prawa administracyjnego”, wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej został skierowany przez Rzecznika do uprawnionych podmiotów,
- ocena stanu przestrzegania praw Polaków pracujących poza granicami kraju, dokonana po zbadaniu i analizie zarzutów dotyczących ich wyzysku – obszerny raport w tej sprawie wybitnego znawcy tematu w Wielkiej Brytanii, prof. J. R. Carby-Hall’a będzie w kolejnych latach aktualizowany,

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

* * *

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

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

Rozpatrzone 35 043 nowe sprawy, z których podjęto do prowadzenia 13567 spraw (39%). W stosunku do roku 2007 nastąpił znaczny wzrost spraw pozytywnie zakończonych o 571 spraw, co świadczy o zwiększonej o 24,2% skuteczności działań Rzecznika.

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

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

Wzrost liczby wystąpień o charakterze systemowym o 60%, utrzymująca się duża liczba spraw indywidualnych podjętych do prowadzenia, ich co raz wyższy stopień

złożoności, wymagający indywidualnego badania wskazuje na stale utrzymujący się wysoki poziom aktywności Rzecznika.

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

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

Przyjęta przez Rzecznika koncepcja działania ma charakter autorski. Jej istotą jest podejmowanie spraw z inicjatywy własnej Rzecznika – spraw problemowych, o dużym społecznym znaczeniu, wskazujących na bezwzględną konieczność wprowadzenia mechanizmów naprawczych.

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

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

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

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

Pierwszy z nich dotyczył sytuacji migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach Unii Europejskiej, przygotowany dla Rzecznika przez prof. J. R. Carby-Hall'a, Dyrektora Międzynarodowego Centrum Badań Prawnych Uniwersytetu w Hull.

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

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



Dwa kolejne programy polegały na badaniu sposobu wykonywania środków probacji i readaptacji skazanych oraz sposobu realizowania przez organy samorządu terytorialnego obywatelskiego prawa do „dobrej administracji”.

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

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

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

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

W kontekście ochrony praw podmiotowych szczególnej uwagi wymaga problematyka przewlekłości postępowań sądowych oraz stosowanie tymczasowego aresztowania. Kwestie te mają istotne znaczenie nie tylko na szczeblu krajowym. Spośród 47 państw europejskich, które podlegają jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pod względem liczby skarg Polska jest na 6 miejscu. Wśród wnoszonych przez Polaków spraw dominują te dotyczące przewlekłości postępowania i zbyt długiego tymczasowego aresztowania. Skarg dotyczących przewlekłości postępowania jest wprawdzie mniej niż jeszcze cztery lata temu. Dzieje się tak dzięki wprowadzeniu do ustawodawstwa skargi na przewlekłość postępowania. Nadal jednak nie jest to droga w pełni skuteczna z uwagi na niechęć polskiego sądownictwa do uznawania, że zaszła przewlekłość postępowania, a tym samym do zasądzenia zadośćuczynienia pieniężnego.

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

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

Kolejnym wyrazem dążeń systemowych Rzecznika są intensywne prace nad opracowaniem reformy systemu ochrony zdrowia. Obecny obraz gwarantowanego konstytucyjnie prawa do ochrony zdrowia wywołuje głębokie zaniepokojenie Rzecznika. Zwraca uwagę konieczność rzeczywistej a nie tylko pozornej realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do publicznej służby zdrowia, problem nieprzestrzegania praw pacjenta w publicznych szpitalach, konieczność zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku – o tym stanowi obszerny rozdział niniejszej informacji, poświęcony tej problematyce. Wnioski i postulaty zmian zostały przedstawione w rozdziale, dotyczącym stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

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

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

- Organizacja Dnia Otwartego z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którego celem było zapoznanie obywateli z misją, historią i zadaniami działania urzędu RPO. Spotkania w Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu były okazją do udzielania porad i przyjmowania skarg.

- Uroczysta Konferencja naukowa z okazji XX rocznicy funkcjonowania polskiego Ombudsmana, która odbyła się na Zamku Królewskim w Warszawie – w dniu 15 maja 2008 r.

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

Uroczystości jubileuszowe były okazją do podsumowania 20 lat działalności polskiego Rzecznika, ukazania, jak szeroko a zarazem intensywnie Polska kształtuje i jednocześnie odwołuje się do wspólnego europejskiego dziedzictwa praw człowieka i obywatela. W ramach sesji naukowej p.n. „Wolność, prawda, sprawiedliwość”, z referatami wystąpili: prof. Alain Besançon z Akademii Nauk Społecznych i Politycznych w Paryżu, dr Joachim Gauck (były Prezes Urzędu do spraw Akt Służby Bezpieczeństwa b. NRD) oraz dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich. W drugiej sesji naukowej, zatytułowanej „Model i funkcja Rzecznika Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, głos zabrali: Ullrich Galle (Przewodniczący Europejskiego Instytutu Ombudsmana), Mats Melin (Ombudsman Parlamentarny Szwecji), prof. Hans Gam-meltoft-Hansen (Ombudsman Parlamentarny Danii) oraz Nina Karpaczowa (Om-



budsmen Parlamentarny Ukrainy). Obie sesje były okazją do podsumowań i refleksji dotyczących aksjologicznych fundamentów państw współczesnych oraz XX-letniej praktyki funkcjonowania urzędu. Symbolicznym wyrazem refleksji, że wciąż są państwa, dla których przestrzeganie praw człowieka i obywatela jest wyzwaniem, był apel uczestników uroczystości na Zamku Królewskim do władz chińskich w sprawie obrony praw człowieka w Tybecie. Podczas Konferencji została zaprezentowana Księga Jubileuszowa XX-lecia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, poświęcona problematyce praw człowieka i ich ewolucji, zawierająca zbiór wszystkich najważniejszych aktów normatywnych o prawach człowieka, stanowiących fundament wolności i praw człowieka na świecie. Księga składa się z czterech tomów, pierwszy składa się z pomników prawa w historii, poczynając od edyktu Cesarza Karakali z 212 r. a kończąc na Karcie Narodów Zjednoczonych, tom II zawiera aktualny wybór dokumentów prawa międzynarodowego, odnoszących się do praw człowieka. Tom III to antologia tekstów, dotyczących praw człowieka (od Mojżesza do Benedykta XVI). Uwieńczeniem czterotomowego dzieła jest tom ostatni, dokumentujący dwudziestoletnią działalność Urzędu.

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

– Międzynarodowa Sesja z okazji 60. rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zorganizowana w Oświęcimiu, w dniu 4 grudnia 2008 r., w ramach corocznych obchodów Dnia Praw Człowieka. Sesja odbyła się pod honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Współorganizatorami byli: Ombudsman Izraela, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Państwowe Muzeum Auschwitz - Birkenau. W uroczystości wzięło udział 20. ombudsmanów z różnych krajów świata. Dyskusji o prawach i wolnościach jednostki, o postępie w zakresie ich przestrzegania towarzyszyła podniosła atmosfera miejsca, którego wybór sprzyjał głębokiej refleksji i pozytywnej ocenie misji upowszechniania idei ochrony praw człowieka w oparciu o międzynarodowe standardy prawne. Podczas uroczystości Rzecznik Praw Człowieka przyznał Antoninowi Scalii – Sędziemu Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej doroczną nagrodę im. Pawła Włodkowica – za odwagę w broniieniu podstawowych wartości i prawd nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W swej laudacji Rzecznik podkreślił zasługi Sędziego Antonina Scalii, wskazując na niezwykłą konsekwencję w stosowaniu w praktyce sędziowskiej przyjętej przez siebie filozofii gramatycznej wykładni przepisów prawa na odwagę przeciwstawiania się stanowisku większości – w imię wierności interpretacji tekstu prawniczego oraz tradycji Konstytucji.

– Konferencja prasowa i debata poświęcona sytuacji prawnej osób starszych w Polsce. Konferencja odbyła się w Międzynarodowym Dniu Osób Starszych. Podczas obrad została zaprezentowana publikacja Rzecznika – raport p.n. „Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”. Raport zawiera diagnozę obecnej sytuacji, szczególnie praktyk dyskryminacyjnych ze względu na wiek. Ra-

port został przygotowany w oparciu o analizę podstawowych zagadnień, kształtujących sytuację osób starszych oraz badania empiryczne. Przesłaniem tego opracowania było wskazanie działań, które przyczynią się do pełnego urzeczywistnienia zasady równego traktowania.

– VIII Konwencja Ruchu przeciw bezradności społecznej, zorganizowana z okazji obchodów Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, 17 października 2008 r. Przesłaniem Konferencji była misja ochrony praw i wolności osób, których położenie społeczne, niedostatek materialny i deprywacja w zakresie korzystania z usług społecznych powodują niemożność pełnej realizacji przysługujących każdemu człowiekowi praw obywatelskich. Konwencja, jak podkreślił w swym wystąpieniu inauguracyjnym obrady Rzecznik, dała początek wielu krajowym inicjatywom obywatelskim samorządowym, działaniom przeciwko biedzie i wykluczeniu społecznemu. Solidarność w tych działaniach powinna być zaś koniecznością moralną, ekonomiczną i polityczną.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Wystąpienia systemowe Rzecznika mają za cel zrównoważenie relacji zachodzących między organami władzy publicznej a jednostką i jej związkami. Pokazują, iż w państwie prawnym wszelkie zobowiązania nakładane przez organy władzy publicznej na jednostkę muszą mieć należyte umocowanie w normie prawnej, być racjonalne i proporcjonalne do pożądanego przez parlament układu stosunków społecznych. Z tego też tytułu sprawy podnoszone przez Rzecznika przed Trybunałem spotykają się z dużym oddźwiękiem społecznym i zarazem składają się na prawną socjalizację obywateli.

Wśród spraw rozpatrzonych przez TK w 2008 r. istotnych dla dużych grup społecznych wystarczy wspomnieć wyrok w sprawie kontroli skarbowej, wyrok w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wyrok w sprawie zasad udostępniania akt w trakcie postępowania

nia przygotowawczego, wyrok w sprawie zasad zatrzymywania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora, wyrok dotyczący przestępstwa pomówienia narodu polskiego, czy też rozstrzygnięcie w sprawie ograniczenia prawa do obrony w zakresie postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz zróżnicowania przesłanek nabywania prawa do emerytury według kryterium płci.

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

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

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

Wyrazem upowszechniania przez Rzecznika w Polsce międzynarodowych standardów praw człowieka są działania mające na celu doprowadzenie polskiego prawa i jego stosowania do standardów wyznaczanych w orzecznictwie ETPCz. Tytułem przykładu można wspomnieć o wystąpieniach Rzecznika na tle sprawy Alicji Tysiąc. Rzecznik przeprowadził w tej sprawie konsultacje eksperckie, w wyniku, których przedstawił w dniu 25 stycznia 2008 r. Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Sprawiedliwości zastrzeżenia, dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży². Kolejne wystąpienia były kierowane do Ministra Zdrowia i dwukrotnie do Prezesa Rady Ministrów. Do końca 2008 r. postulaty Rzecznika, znajdujące oparcie w orzeczeniu ETPCz, zmierzające do doprecyzowania obecnie istniejącej regulacji prawnej, nie doczekały się finalizacji (szczegółowe omówienie tej kwestii znajduje się w rozdziale dotyczącym ochrony zdrowia).

Istotne dla wypracowywania jednolitego orzecznictwa sądowego i zapewniania w ten sposób bezpieczeństwa obrotu prawnego jest występowanie przez Rzecznika do Sądu Najwyższego z abstrakcyjnymi pytaniami prawnymi. Co do zasady, dotyczą one sytuacji prawnej dużych grup społecznych, tj. mają charakter systemowy. Wśród głównych motywów wystąpienia do Sądu Najwyższego, jak szczególna złożoność niejasnego zagadnienia prawnego, wysoka częstotliwość występowania danego zjawiska oraz istotna dotkliwość skutków wywoływanych przez budzący zastrzeżenia stan faktyczny, aktywność Rzecznik motywują przede wszystkim dwa ostatnie: wysoka

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



częstotliwość występowania danego zjawiska i towarzysząca mu istotna dotkliwość skutków wywoływanych przez budzący zastrzeżenia stan faktyczny. W 2008 r. tego typu charakter miały wnioski: o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r.; w sprawie dodatkowego wynagrodzenia dla twórców za reemisję utworu w telewizji kablowej; w sprawie dopuszczalności ukarania osoby pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, karą pozbawienia wolności do czternastu dni; w sprawie rozbieżności w interpretacji pojęcia „przerwa w wykonywaniu kary pozbawienia wolności”; o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego liczenia rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, uprawniającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary; w sprawie rozbieżności w wykładni art. 169 § 1 k.p.c. w zakresie sposobu określania terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej; w sprawie osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę.

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





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
JAKO ORGAN WSKAZANY PRZEZ
RZECZYPOSPOLITĄ POLSKĄ
DO MONITOROWANIA REALIZACJI
OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH
Z PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO;
WYKONYWANIE PRZEZ RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH ZADAŃ
KRAJOWEGO MECHANIZMU
PREWENCJI



Rzeczpospolita Polska jest jednym z 41 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (zwany dalej OPCAT), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. Jest również jednym z 19 państw, które wyznaczyły krajowy mechanizm prewencji (dane na dzień 31 grudnia 2008 r., www.apt.ch).

Na podstawie ustawy o ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (...)³, Prezydent RP dnia 2 września 2005 r. ratyfikował wyżej wymieniony Protokół⁴. W stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej wszedł on w życie dnia 22 czerwca 2006 r.

Zgodnie z treścią art. 17 OPCAT władze Rzeczypospolitej Polskiej były zobowiązane utrzymać, wyznaczyć bądź utworzyć, najpóźniej w okresie roku od wejścia w życie Protokołu, jeden lub kilka niezależnych krajowych mechanizmów prewencji. Proces ten jednak się przedłużył i dopiero w dniu 18 stycznia 2008 r. doszło do oficjalnego wyznaczenia Polskiego Ombudsmana na Krajowy Mechanizm Prewencji. W tym dniu, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działając na podstawie uchwały⁵ Rady Ministrów, skierował do Rzecznika Praw Obywatelskich pismo powierzające mu wykonywanie zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji (zwanego dalej KMP).

Powierzenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji gwarantuje, wymaganą przez art. 18 ust. 1 OPCAT, funkcjonalną niezależność oraz niezależność personelu KMP. Zgodnie z Konstytucją Rzecznik jest bowiem w swojej działalności niezależny i niezawisły od innych organów państwowych, odpowiada jedynie przed Sejmem. Ponadto, pracownicy zespołów wizytujących posiadają niezbędne umiejętności i wiedzę zawodową do przeprowadzania wizytacji zapobiegawczych.

Zadania KMP wykonywane były w Biurze RPO w 2008 r. przez Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, z udziałem Zespołu Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców oraz Zespołu Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych. Ponadto, do składów grup wizytacyjnych byli włączani pracownicy Zespołów Terenowych Biura RPO. Zgodnie z zaleceniami Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (zwanego dalej APT, skrót od Association for the Prevention of Torture), w wizytacjach uczestniczyli także zewnętrzni eksperci, w tym psycholodzy, psychiatry, specjaliści do spraw uzależnień (w 2008 r. dziewięciokrotnie).

³ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 150., poz.1252).

⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 30, poz. 193 - Oświadczenie rządowe z dnia 23 czerwca 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.

⁵ Uchwała z 25 maja 2005 r., Nr 144/2005.



Działalność KMP była w 2008 r. ograniczona wobec braku jakichkolwiek środków finansowych na ten cel w pierwszej połowie roku. Mimo obowiązku władz Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażonego w art. 18 ust. 3 OPCAT, udostępnienia odpowiednich środków na działalność KMP, dopiero z dniem 1 lipca 2008 r. Minister Finansów przekazał z rezerwy budżetowej 426 000 zł na jego finansowanie. Pozwoliło to usprawnić przeprowadzanie wizytacji zapobiegawczych w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, na terenie całej Polski. Jednak w ostatnich miesiącach 2008 r. ponownie wystąpiło zagrożenie braku środków na działalność KMP w roku 2009. Wobec problemów w tym względzie, Rzecznik osobiście spotkał się w dniu 17 grudnia 2008 r. w Genewie, z przedstawicielami APT, którzy monitorują proces tworzenia i funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji w poszczególnych Państwach Stronach Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (...).

Wizytacje KMP przeprowadzane są przez zespół, którego skład, zgodnie z wymogiem art. 18 ust. 2 OPCAT, jest w miarę możliwości zróżnicowany pod względem płci oraz wykształcenia. W następstwie każdej wizytacji, opracowywane jest sprawozdanie, a właściwym władzom przedstawiane są stosowne rekomendacje. Wydawane zalecenia mają przede wszystkim na celu poprawę traktowania oraz warunków bytowych osób pozbawionych wolności, jak również zapobieganie torturom i innym formom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Pod tym kątem analizowane są również obowiązujące, jak i projektowane przepisy prawa (art. 19 pkt b i c OPCAT). Aby usprawnić tę kwestię, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu i Senatu, a także Szefa Kancelarii Prezydenta o przesyłanie projektów aktów prawnych odnoszących się do sposobu traktowania i praw osób pozbawionych wolności, przebywających w miejscach zatrzymań. Definicja tych ostatnich, zawarta w art. 4 ust. 1 OPCAT, jest bardzo szeroka i obejmuje w Polsce około 1000 różnego typu jednostek, w których przebywają osoby pozbawione wolności. W roku 2008 przedstawiciele Rzecznika, wykonując zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji, przeprowadzili wizytacje zapobiegawcze w 76 różnego rodzaju miejscach zatrzymań. Były to w szczególności zakłady karne, areszty śledcze, pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, policyjne izby dziecka, izby wytrzeźwień, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, wojskowe areszty dyscyplinarne, wojskowy ośrodek wykonywania kary ograniczenia wolności, szpitale psychiatryczne, ośrodki strzeżone dla cudzoziemców, areszty w celu wydalenia. Szczegółowy wykaz placówek, w których przeprowadzono wizytacje jest dostępny na stronie internetowej Rzecznika: www.rpo.gov.pl w zakładce Działalność – Krajowy Mechanizm Prewencji – Wizytacje KMP w 2008 r. według jednostek.

W związku z wykonywaniem zadań KMP, Rzecznik zwrócił się również do Rzecznika Praw Dziecka z prośbą o systematyczne przekazywanie informacji na temat jednostek dla nieletnich, wizytowanych przez jego przedstawicieli. KMP powinien mieć bowiem dostęp do wszystkich informacji na temat wizytacji przeprowadzanych przez



inne instytucje, czy organizacje. W tym między innymi celu Rzecznik spotyka się raz na 2-3 miesiące z przedstawicielami „Porozumienia na rzecz wprowadzenia OPCAT”. Pod tą nazwą, w dniu 26 października 2007 r. na Uniwersytecie Warszawskim została utworzona Grupa inicjatywna, w skład której wchodzi przedstawiciele środowisk akademickich oraz organizacji pozarządowych, działających na rzecz praw człowieka oraz ich ochrony. W 2008 r. Rzecznik spotykał się systematycznie z przedstawicielami Porozumienia, omawiając problemy związane z pierwszym rokiem funkcjonowania KMP w Polsce, uzyskując jednocześnie informacje na temat jednostek wizytowanych przez organizacje pozarządowe.

Celem wizytacji KMP jest zapobieganie torturom oraz okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu osób pozbawionych wolności. Przeprowadzone w 2008 r. wizytacje pokazują, że w Polsce nie mamy do czynienia z najsurowszą formą złego traktowania osób pozbawionych wolności, jaką są tortury. Wizytatorzy dostrzegają jednak te elementy detencji, które mogą ewentualnie prowadzić do uznania traktowania umieszczonych w miejscach zatrzymań osób za nieludzkie lub poniżające. Realizacja przedstawianych w tym zakresie rekomendacji jest na bieżąco monitorowana.



DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH NA FORUM MIĘDZYNARODOWYM W ROKU 2008



A. Aktywność Rzecznika na forum międzynarodowym

1. Projekt współpracy ombudsmanów państw Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Rzecznik wystąpił z inicjatywą opracowania projektu współpracy ombudsmanów państw objętych Partnerstwem Wschodnim Unii Europejskiej w zakresie szeroko pojętej ochrony praw człowieka.

W czerwcu 2008 roku przywódcy państw Unii Europejskiej zaaprobowali na szczycie w Brukseli zgłoszoną przez Polskę, działającą przy wsparciu Szwecji, ideę wzmocnienia wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, pod nazwą Partnerstwo Wschodnie. Celem programu jest podniesienie standardów demokratycznych, gospodarczych i administracyjnych u wschodnich sąsiadów UE poprzez wzmocnienie polityki UE wobec wschodnich partnerów w dwustronnych i wielostronnych aspektach. Wschodnie Partnerstwo przewiduje stworzenie forum regionalnej współpracy 27 państw UE z jej pięcioma sąsiadami wschodnimi, tj. Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią.

W państwach tych instytucja ombudsmana funkcjonuje od niedawna. Dlatego też wzmocnienie pozycji tego urzędu w ramach przysługujących już kompetencji wydaje się być szczególnie pożądane. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich od dawna starało się zacieśnić współpracę polskiego Rzecznika z ombudsmanami krajów, w których instytucja ta nie jest na tyle mocno ustabilizowana, co w Polsce. Polskie rozwiązania prawne normujące pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Rzecznika zostały powszechnie docenione. W dniu 7 listopada 1997 r. Regionalne Biuro na Europę i Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – „Regionalny Program Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem” (UNDP) zawarło z Rzecznikiem porozumienie, na podstawie którego miał on wspierać państwa b. ZSRR, Bałkanów i Europy Środkowej w analizowaniu projektów ustaw i innych aktów prawnych dotyczących instytucji ombudsmana. Pomoc ta miała również obejmować szkolenie pracowników i usprawnianie zarządzania biurami obsługi ombudsmanów. Rzecznik udzielał pomocy państwowym instytucjom ochrony praw jednostki m.in. Armenii, Albanii, Czech, Gruzji, Kirgistanu, czy też Słowacji, jak również jest stroną dwustronnych umów o współpracy z ombudsmanami Litwy, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy oraz Azerbejdżanu.

Współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego ma obejmować m.in. szkolenia dla pracowników urzędów, oparte na dwudziestoletnim doświadczeniu pracy polskiego Rzecznika. Projekt współpracy ombudsmanów ma w zamierzeniu stworzyć wymierną



„wartość dodaną” do Wschodniego Partnerstwa w zakresie budowy demokratycznego i obywatelskiego państwa prawa szanującego podstawowe prawa jednostki.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił⁶ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Rzecznik postulował zacieśnienie współpracy, pod egidą Rady Europy, z ombudsmanami krajów, w których instytucja ta nie jest tak mocno ustabilizowana, jak w Polsce.

Projekt uzyskał wstępną akceptację Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Spraw Zagranicznych.

2. Współpraca dwustronna z ombudsmanami w innych krajach

W 2008 r. Rzecznik podpisał dwa kolejne porozumienia o bilateralnej współpracy – z Rzecznikiem Praw Człowieka Republiki Azerbejdżanu⁷ oraz Rzecznikiem Praw Człowieka Sankt Petersburga⁸.

Odbyły się dwie wizyty studyjne i szkolenia warsztatowe dla pracowników instytucji Ombudsmana Macedonii i Republiki Azerbejdżanu.

Rzecznik uczestniczył w konferencjach międzynarodowych organizowanych przez m.in.: Ombudsmana Francji nt. „Pozbawienie wolności i ochrony praw człowieka”⁹, Ombudsmana Ukrainy nt. „Współczesne wyzwania dla praw i wolności człowieka”¹⁰, Ombudsmana Azerbejdżanu nt. „Prawa człowieka w świecie globalizacji”¹¹ i Ombudsmana Bułgarii nt. „Prawa Człowieka – ziemia obiecana, prawa, ale również sprawiedliwości”¹².

Ponadto Rzecznik wziął udział w I Forum Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Mniejszości – „Mniejszości i edukacja”¹³ przedstawiając problematykę dostępu mniejszości narodowych do edukacji w Polsce.

3. Problematyka ochrony praw polskich migrantów ekonomicznych – kontynuacja działań Rzecznika

W 2008 r. Rzecznik kontynuował działania na rzecz ochrony polskich migrantów ekonomicznych (zarobkowych).

Podczas konferencji z okazji XX – lecia instytucji Ombudsmana w Polsce, w dniu 15 maja 2008 r., zaprezentowany został raport pt. „Sytuacja migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej”.

⁶ RPO-588415-I/08 z 6 czerwca 2008 r.

⁷ Porozumienie z 25 stycznia 2008 r.

⁸ Porozumienie z 14 maja 2008 r.

⁹ 15 stycznia 2008 r., Paryż.

¹⁰ 12-14 kwietnia 2008 r., Kijów.

¹¹ 18-19 czerwca 2008 r., Baku.

¹² 17 listopada 2008 r., Sofia.

¹³ 16 grudnia 2008 r., Genewa.

przygotowany na zlecenie Rzecznika przez międzynarodowy zespół ekspertów działający pod kierunkiem wybitnego znawcy przedmiotu – prof. Jo Carby-Halla.

Prezentacja wyników tego programu badawczego miała również miejsce na seminarium poświęconym problematyce wolnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej, które odbyło się z udziałem Rzecznika w Brukseli w dniu 15 września 2008 r. oraz konferencji w Warszawie w dniu 17 września 2008 r.

Rzecznik wielokrotnie występował do licznych organów i organizacji z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu stworzenie ośrodków poradnictwa prawnego dla obywateli polskich mieszkających i pracujących zagranicą. Pierwszy tego rodzaju ośrodek – Centrum Informacji Społecznej i Prawnej – został uroczystie, z udziałem Rzecznika, otwarty w dniu 23 września 2008 r. w Dublinie.

B. Promocja praw człowieka na świecie

1. Przestrzeganie prawa człowieka w Tybecie

Z inicjatywy Rzecznika uczestnicy międzynarodowej konferencji zorganizowanej z okazji jubileuszu XX – lecia instytucji polskiego ombudsmána wydali apel w sprawie łamania praw człowieka w Chinach, w którym zwrócili się do władz chińskich o podjęcie dialogu z Dalajlamą celem jak najszybszego rozwiązania konfliktu w Tybecie.

W dniu 12 grudnia 2008 r. Rzecznik został przyjęty przez Jego Świątobliwość XIV Dalajlamę Tenzin Gjaco.

Rzecznik skierował¹⁴ również wystąpienie do Ambasadora Chińskiej Republiki Ludowej w Polsce, w którym wyraził zaniepokojenie informacjami na temat sytuacji w Tybecie. Rzecznik stwierdził, że jeżeli przytaczane, głęboko wstrząsające, doniesienia na ten temat odpowiadają prawdzie, należy niezwłocznie zaniechać praktyk naruszających fundamentalne ludzkie prawa – odstąpić od stosowania tortur, zarówno fizycznych, jak i moralnych, dostosować w Chinach procedury sądowe do aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Państwo Chińskie oraz uwolnić więźniów politycznych Tybetu.

Rzecznik pozostaje w stałym kontakcie z działającymi w Polsce organizacjami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka w Chinach, w tym zwłaszcza na terenie walczącego o autonomię Tybetu.

2. Sześćdziesiąta rocznica uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Konferencja w Oświęcimiu, 4 grudnia 2008 r.

W związku z przypadającą w 2008 roku 60. rocznicą uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w dniu

¹⁴ RPO-604584-I/08 z 24 grudnia 2008 r.



4 grudnia 2008 r., pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Rzecznik wraz z Kontrolerem Państwowym i Ombudsmanem Izraela, we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Państwowym Muzeum Auschwitz – Birkenau, zorganizował międzynarodową sesję z udziałem ombudsmanów wielu państw świata, przedstawicieli nauki i kultury, duchowieństwa, organizacji obywatelskich. Konferencja odbyła się w Centrum Dialogu i Modlitwy w Oświęcimiu. Głównym prelegentem był prof. Aharon Barak, który przedstawił wykład pt. „Powszechna Deklaracja i walka z terrorem z punktu widzenia sędziego”. Uczestnicy sesji zwiedzili miejsce, gdzie fundamentalne ludzkie prawa zostały tak brutalnie i bezwzględnie podeptane. Takie miejsca jak obóz koncentracyjny Auschwitz-Birkenau – powinny pozostać widocznym znakiem do czego może doprowadzić odwrócenie się od podstawowych wartości.

3. Wydanie specjalnego, 3-tomowego wydawnictwa, 60 Years of the Universal Declaration of Human Rights: Anniversary Book

Z inicjatywy Rzecznika, pod redakcją Zastępcy Rzecznika dra hab. Marka Zubika opracowana została 3-tomowa publikacja, będąca jedynym w swoim rodzaju wyborem najważniejszych aktów prawnych dotyczących praw człowieka, od antyku po współczesność. Składa się ona z następujących części: *The Monuments of Human Rights*, *Collection of International Documents on Human Rights* oraz *Human Rights: An Anthology of Texts*.

C. Aspekty międzynarodowe w działalności Rzecznika

1. Monitoring orzecznictwa sądów międzynarodowych oraz międzynarodowych raportów na temat stanu przestrzegania praw człowieka

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą monitoruje aktualne orzecznictwo sądów międzynarodowych, a w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu, mające wpływ na prawa jednostki w Polsce. Rzecznik w praktyce w swoich wystąpieniach często powołuje się na to orzecznictwo, mając na względzie właściwy stan przestrzegania praw i wolności obywatela w zmieniającym się polskim porządku prawnym.

Rzecznik monitoruje również raporty międzynarodowych i zagranicznych organów i instytucji oraz innych międzynarodowych organizacji, w tym pozarządowych, zajmujących się oceną stanu przestrzegania praw jednostki w Polsce i na świecie, wykorzystując informacje zawarte w tych raportach w swojej działalności. Warty podkreślenia jest fakt, że w tego typu raportach, oceniających stan przestrzegania praw



człowieka w Polsce, podnoszone są problemy zauważane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w jego działalności (np. problematyka nadmiernej długości tymczasowych aresztowań, problem rasizmu na polskich stadionach, etc.).

2. Sytuacja obywateli polskich zamieszkujących w Niemczech

Zaniepokojenie Rzecznika budziły napływające skargi polskich obywateli, którzy pozostawali w związkach małżeńskich z obywatelami Niemiec. W przypadku rozkładu pożycia małżeńskiego, małoletnie dzieci decyzją sądu niemieckiego były przyznawane opiece jednemu z rodziców – z reguły tego, który jest obywatelem niemieckim. W takich sytuacjach kontakty z dzieckiem drugiego z rodziców były bardzo ograniczane. Spotkania były organizowane i nadzorowane przez właściwy Urząd ds. Dzieci i Młodzieży – Jugendamt, który zakazuje porozumiewania się rodzica z dzieckiem w języku polskim. Zdarzało się także, iż obywatelowi polskiemu zostały całkowicie zakazane jakiegokolwiek kontakty z dzieckiem, co uzasadniane było troską o dobro dziecka i ochroną małoletniego przed uprowadzeniem do Polski.

Mając na uwadze skargi napływające do Rzecznika od osób indywidualnych i stowarzyszeń, Rzecznik postanowił, zasygnalizować powyższe problemy międzynarodowym instytucjom ochrony praw człowieka, Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy, Przewodniczącej Komisji Petycji Parlamentu Niemieckiego oraz niemieckiemu Ombudsmanowi Nadrenii i Palatynatu. Zwrócił się¹⁵ także o informacje w przedmiotowej kwestii do Ambasady Polskiej w Berlinie.

W odpowiedzi Rzecznik uzyskał¹⁶ ze strony regionalnego ombudsmana w Niemczech zapewnienie udzielenia pomocy i zbadania przedstawionego problemu dyskryminacji polskich rodziców w Niemczech. Rzecznik uzyskał odpowiedzi także ze strony kilkunastu innych landowych ombudsmanów niemieckich w tej sprawie. Ambasador RP w Berlinie wyjaśnił natomiast, że w przypadku małżeństw mieszanych w sytuacjach, gdy zgłaszane są nieprawidłowości w działaniach niemieckich urzędów, interwencje podejmowane są natychmiast i wiele spraw udaje się załatwić pozytywnie. W sprawach trudniejszych konsulaty polskie starają się nieść Polakom wszelką pomoc. Ambasador podkreślił, że niezmiernie ważne jest informowanie konsulatów już w początkowej fazie konfliktu.

Skargi polskich rodziców dotyczące ich dyskryminacji przez instytucje niemieckie, wpływały do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego od 2006 r. Komisja ta jednak decyzją z dnia 29 listopada 2007 roku uznała, iż nie doszło do dyskryminacji, a działania władz niemieckich są zgodne z zasadami praw podstawowych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik wystąpił¹⁷ w tej kwestii do Przewodniczącego Komii-

¹⁵ RPO-576195-I/07 z 6 maja 2008 r.

¹⁶ Pismo z 30 maja 2008 r.

¹⁷ RPO-576195-I/07 z 6 sierpnia 2008 r.



sji o ponowne zbadanie powyższego problemu. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że Komisja Petycji do końca 2008 r. przygotowuje raport w tej sprawie.

Rzecznik zwrócił się¹⁸ do Przewodniczącego Komisji o udostępnienie tego raportu, po jego opracowaniu.

3. Nierówne traktowanie Polaków w konkursach unijnych organizowanych przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO)

Rzecznik wyraził swoje zaniepokojenie sygnałami o nierównym traktowaniu Polaków w konkursach na urzędników unijnych organizowanych przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO). Polacy uczestniczący w zorganizowanej rekrutacji składali skargi do EPSO oraz Komisji Europejskiej. Skarżący wskazywali, iż byli oddzieleni od innych narodowości i egzaminowani przez odrębną komisję niż kandydaci pozostałych narodowości, a także otrzymali inny zestaw pytań. Rzecznik zwrócił się¹⁹ do Europejskiego Ombudsmena i Komitetu Integracji Europejskiej z prośbą o rozważenie możliwości zbadania powyższej sprawy i podjęcia stosownych działań zapewniających równe traktowanie kandydatów wszystkich państw członkowskich.

W odpowiedzi poinformowano²⁰ Rzecznika, że z wyjaśnień udzielonych Komisji Europejskiej przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO) wynikało, że postępowanie konkursowe przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami. Decyzja o powołaniu odrębnej komisji konkursowej dla obywateli polskich wynikała z przewidywań dużej frekwencji Polaków. Komisje konkursowe stosowały przy ocenianiu egzaminu ustnego te same kryteria. Zdaniem EPSO słabsze wyniki polskich kandydatów mogły wynikać z niezbyt gruntownego przygotowania z zakresu europejskiej administracji publicznej i zarządzania zasobami ludzkimi.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej podjął intensywne działania zmierzające do uruchomienia programu szkoleniowego przygotowującego polskich obywateli do udziału w konkursach ogłaszanych przez EPSO. Jednocześnie zapewniono, że w przypadku wystąpienia problemów z wypełnieniem do 2010 r. przyznanej Polsce puli etatów urzędniczych z obecnych list rezerwowych, rozważone będzie zorganizowanie przez EPSO kolejnych konkursów.

4. Stan przestrzegania praw człowieka Federacji Rosyjskiej

Rzecznik zwrócił się²¹ do Komisarza do Spraw Praw Człowieka Rady Europy w sprawie stanu przestrzegania praw człowieka w Federacji Rosyjskiej. W swym wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że nie można przejść obojętnie wobec informacji

¹⁸ RPO-576195-I/07 z 28 stycznia 2009 r.

¹⁹ RPO-589281-I/08 z 20 maja 2008 r.

²⁰ Pismo z 17 czerwca 2008 r.

²¹ RPO-576084-I/07 z 4 lutego 2008 r.

o wyroku²² Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Masłowa i Nalbandov przeciwko Rosji, w którym stwierdzono, iż funkcjonariusze rosyjskich organów ścigania torturowali oraz wielokrotnie zgwałcili przesłuchiwaną kobietę. W ciągu kilku lat, które minęły od tych wydarzeń, ich sprawców nie udało się osądzić. Co więcej, jak pokazuje orzecznictwo ETPCz oraz jak donoszą organizacje pozarządowe badające naruszenia podstawowych praw człowieka w Rosji, niezgodne z podstawowymi standardami humanitarnego traktowania i poszanowania godności osoby ludzkiej techniki przesłuchań nie są w Rosji sytuacjami rzadkimi. W dniu 18 stycznia 2008 r. na konferencji zorganizowanej przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz Mediatora Republiki Francuskiej w Paryżu, ombudsmeni i przedstawiciele organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka z wielu państw członkowskich Rady Europy, niestety bez udziału przedstawiciela Rosji, dyskutowali o działaniach podejmowanych przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu i niehumanitarnemu traktowaniu osób pozbawionych wolności. Rzecznik ponowił swój apel, aby Rada Europy jako organizacja stawiająca sobie za podstawowy cel umacnianie demokracji i poszanowanie praw człowieka, podjęła stanowcze działania mające na celu skłonienie Federacji Rosyjskiej do przestrzegania standardów i zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie poszanowania praw jednostki.

5. Odmowa przyznania wizy wjazdowej do Federacji Rosyjskiej

Rzecznik wystosował²³ oświadczenie w sprawie odmowy przyznania wizy wjazdowej do Federacji Rosyjskiej przewodniczącemu organizacji Human Rights Watch. Rzecznik, zaniepokojony tymi informacjami, wyraził nadzieję, że wysiłki zarówno organizacji zajmujących się przestrzeganiem praw człowieka, takich jak Rada Europy, jak i dyplomacji krajów europejskich, będą zmierzały do zapobieżenia wystąpieniu podobnych przypadków w przyszłości.

6. Ochrona praw osób poszkodowanych konfliktem zbrojnym w Południowej Osetii

Rzecznik zwrócił się²⁴ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie ochrony praw osób poszkodowanych konfliktem zbrojnym w Południowej Osetii, po zapoznaniu się z przedstawionym w dniu 8 września 2008 r. przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy raportem dotyczącym praw człowieka w rejonach Południowej Osetii, objętych w ostatnich tygodniach konfliktem rosyjsko-gruzińskim. Rzecznik z uznaniem przyjął opracowany przez Komisarza sześciopunktowy plan niezbęd-

²² Orzeczenie z dnia 24.01.2008 r., skarga nr 839/02.

²³ RPO-582770-I/08 z 26 lutego 2008 r.

²⁴ RPO-598092-I/08 z 29 września 2008 r.



nej pomocy w ochronie praw człowieka na terenach objętych działaniami zbrojnymi. Za szczególnie ważny uznał postulat zagwarantowania uchodźcom możliwości powrotu do swoich domów. Szacowana przez Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców liczba osób, które musiały opuścić zamieszkiwane przed wybuchem wojny tereny to około 158 tysięcy. W przypadku zaistniałego konfliktu duża część tych uchodźców ma status „osób wewnątrznie przemieszczonych” (internally displaced persons), czyli osób, które z powodu konfliktu zbrojnego nie mogą mieszkać w regionie, w którym toczą się walki i są zmuszeni do przeniesienia się do innej części kraju. Osób tych nie dotyczy postanowienia Konwencji Dotyczącej Statusu Uchodźców podpisanej w Genewie w 1951 r. – zgodnie z jej postanowieniami ochroną objęte są jedynie osoby przebywające poza granicami kraju swojego pochodzenia. W związku z powyższym cała społeczność międzynarodowa powinna dążyć zarówno do zapewnienia osobom poszkodowanym dobrowolnego powrotu do miejsca zamieszkania, jak i zagwarantowania bezpieczeństwa tego powrotu i godnych warunków egzystencji. Rzecznik zapewnił o wsparciu dla dalszych działań podejmowanych przez Komisarza w niniejszej sprawie. Wyraził również nadzieję, że wysiłki podejmowane przez Komisarza i Radę Europy, jak i przez Unię Europejską, przyniosą pozytywne rezultaty dla osób poszkodowanych konfliktem.

7. Działania Rzecznika w związku z wdrażaniem funduszy UE

Rzecznik monitoruje sprawy i problemy wiążące się z procesem absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej. Jak dowodzi praktyka, w tym obszarze występuje szereg spraw, które powinny być objęte zainteresowaniem Rzecznika.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁵, regulująca procedury rozdziału funduszy strukturalnych UE oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, wyłączała zastosowanie przepisów dotyczących postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego do procedury ubiegania się o dofinansowanie z tych źródeł. Należy przy tym zaznaczyć, że Naczelny Sąd Administracyjny 22 lutego 2007 r., na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji, podjął uchwałę, w której uznał, że rozstrzygnięcia podejmowane przez instytucje w ramach procesu rozdziału środków z funduszy UE mają charakter decyzji administracyjnych i jako takie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Rzecznik uznał, że nie wystąpiły przesłanki do zmiany sposobu rozumienia „decyzji” podejmowanych w ramach procedur dystrybucji środków, tym bardziej, że nowo przyjęte regulacje znacząco ograniczały prawa wnioskodawców/beneficjentów. W tym stanie rzeczy stwierdził, że zasadne będzie skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego²⁶ o uznanie wyrażonego w w/w ustawie wyłączenia za niezgodne z art. 45 ust. 1 – prawem do sądu i art. 184 Konstytucji, zgodnie z którym sądy administracyjne są właściwe do kontroli legalności

²⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.)

²⁶ Informacja RPO za rok 2007, s. 36, sygn. akt K 32/07.

działań administracji publicznej. Stanowisko Rzecznika w toku postępowania przed TK podzielił zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu. W wyniku podjęcia tych działań, Rada Ministrów wystąpiła z inicjatywą legislacyjną mającą na celu zmianę budzących wątpliwości przepisów. Ustawa zmieniająca kwestionowany przepis i wprowadzająca oczekiwane rozwiązania – zgodne z postulatami Rzecznika – została uchwalona w dniu 7 listopada 2008 r. Wobec powyższego postępowanie przed TK zostało umorzone, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia. W niniejszej sprawie złożony przez Rzecznika wniosek do TK stał się niezwykle skutecznym narzędziem zmiany przepisów prawa. Sukces jest tym większy, że błąd został uznany i naprawiony jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez TK. Obywatele szybciej zatem uzyskali dostęp do odpowiednich środków prawnych służących ochronie ich praw i interesów.

Uwagę Rzecznika zwrócił także problem związany z zabezpieczaniem środków finansowych wypłacanych beneficjentom w procesie absorpcji środków unijnych w perspektywie finansowania 2007-2013 i znaczenie w tym zakresie wystawianych weksli *in blanco*. W związku z kierowanymi do Rzecznika wnioskami, skierowane²⁷ zostało wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego. W piśmie tym Rzecznik podniósł, że Instytucja Zarządzająca żąda takiej formy wystawienia weksla, która w przypadku indosu zwalnia nowego właściciela weksla od obowiązku przestrzegania deklaracji wekslowej. Zastrzeżenia wywołuje także brak nie budzących wątpliwości kryteriów określających prawo do uznania przez Instytucję Zarządzającą, że wnioskodawca nie wywiązał się z umowy. Z tych powodów wielu przedsiębiorców stwierdza, że ryzyko podjęcia zobowiązań jest zbyt wysokie. Konsekwencją jest ograniczenie rozwoju przedsiębiorczości i stopnia wykorzystania funduszy z UE. Rzecznik zaproponował, aby mając na uwadze zwiększenie bezpieczeństwa obrotu, wzór weksla: „W dniu zapłacę za ten weksel Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (instytucji Zarządzającej) sumę ...”, uzupełnić o klauzulę „lecz nie na jej zlecenie”. Wówczas przeniesienie weksla na inne osoby miałyby skutki zwykłego przelewu, a zatem także wobec osoby trzeciej wystawca mógłby podnosić zarzuty z samej umowy. Minister podzielił²⁸ w tym zakresie stanowisko Rzecznika i zadeklarował, iż do Instytucji Zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi zostanie skierowane zalecenie stosowania wzoru weksla zawierającego w/w klauzulę. W styczniu 2009 r. poinformowano o modyfikacji wzoru weksla *in blanco*. Zmiana ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Rzecznika, ale również oczekiwaniom wielu przedsiębiorców.

8. Potrzeba ratyfikacji Europejskiej Konwencji Bioetycznej

Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie, zwana

²⁷ RPO-601773-I/08 z dnia 6 listopada 2008 r.

²⁸ Pismo z dnia 27 listopada 2008 r.



Europejską Konwencją Bioetyczną, ogłoszona przez Radę Europy w dniu 4 kwietnia 1997 r., jest najważniejszym dokumentem w Europie mającym na celu zapewnienie właściwej ochrony praw człowieka i godności istoty ludzkiej w dobie dynamicznie rozwijających się zastosowań biologii i medycyny. W związku z towarzyszącymi temu postępowi możliwymi zagrożeniami, istotne jest podniesienie określonych zasad i norm etycznych do rangi zobowiązania prawnego. Polska dotychczas nie ratyfikowała tej Konwencji ani protokołów dodatkowych²⁹. Uwzględniając fakt, iż zagadnienia bioetyczne zyskują współcześnie coraz większe znaczenie oraz stanowią temat debaty publicznej, niezbędne jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie, wzmacniających ochronę prawną człowieka.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁰ do Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu ratyfikacji Konwencji oraz przyjęcia innych niezbędnych narzędzi gwarantujących poszanowanie fundamentalnych wartości. Zdaniem Rzecznika na poziomie ustawodawstwa krajowego powinna nastąpić konkretyzacja podstawowych zasad Konwencji, do których należy zaliczyć: nakaz ochrony godności i tożsamości każdej osoby ludzkiej oraz poszanowania jej integralności (art. 1), prymat interesu i dobra jednostki nad wyłącznym interesem społeczeństwa lub nauki (art. 2), sprawiedliwy dostęp do opieki zdrowotnej o właściwej jakości (art. 3). Przyjęte w Konwencji klauzule generalne podkreślają znaczenie godności każdej osoby ludzkiej; pierwszoplanowe umieszczenie regulacji dotyczących ochrony autonomii pacjenta również służy temu celowi. Z tych regulacji Konwencja wyprowadza dalej normy dotyczące niezwykle wrażliwej materii dopuszczalnego zakresu badań i eksperymentów medycznych – chroni zwłaszcza przed zagrożeniami związanymi z badaniami nad genomem ludzkim, a przede wszystkim przed zagrożeniami związanymi z komercjalizacją wyników tych badań oraz manipulacjami genetycznymi. Dokument ten zawiera także istotne regulacje dotyczące prokreacji wspomaganie medycznie, w tym badań na embrionach *in vitro* oraz dopuszczalnego z nimi postępowania. Brak uregulowań w tym względzie może skutkować takimi praktykami, jak niszczenie nadliczbowych ludzkich embrionów uzyskanych metodą *in vitro*, czy też wykorzystywanie ich dla potrzeb eksperymentów medycznych.

W wystąpieniu Rzecznik zasugerował ponadto podjęcie przez Premiera zadania promowania towarzyszącej przygotowaniu ratyfikacji Konwencji dyskusji publicznej na temat problemów wynikających z zastosowania biologii i medycyny, a także możliwych rozwiązań tych problemów oraz o powołanie Krajowej Rady Bioetycznej, która stale monitorowałaby sytuację w tym tak wrażliwym etycznie i społecznie obszarze.

²⁹ Rada Europy ogłosiła dotychczas trzy protokoły, dotyczące: zakazu klonowania istot ludzkich, transplantacji organów i tkanek ludzkich oraz badań naukowych na człowieku, których przyjęcie musi poprzedzić ratyfikacja Konwencji. Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała dotychczas żadnego z wymienionych dokumentów, choć Konwencja i protokół dodatkowy dotyczący zakazu klonowania istot ludzkich zostały podpisane w dniu 7 maja 1999 r.

³⁰ RPO-577511-I/08 z dnia 4 stycznia 2008 r.



W odpowiedzi³¹ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że podjęcie decyzji o ratyfikacji Konwencji powinno być poprzedzone ważnym sformułowaniem zagadnień szczególnie kontrowersyjnych, wobec których konieczne będzie wypracowanie niezbędnego kompromisu społecznego, a następnie dogłębną analizą regulacji całokształtu zagadnień biomedycznych w Polsce. Zadanie to mogłoby zostać powierzone Zespołowi do Spraw Bioetyki, którego powołanie przez Prezesa Rady Ministrów brane jest pod uwagę.



KONSTYTUCJA
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ



DZIAŁANIA PODEJMOWANE DLA OCHRONY KONKRETNÝCH PRAW I WOLNOŚCI







1. Prawo do dobrej legislacji

1. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego opracowany przez Zespół ekspercki działający przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

Prawo administracyjne, choć jest najobszerniejszą gałęzią prawa, nie ma swojej części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie. Brak ten jest mocno odczuwany, zwłaszcza wobec żywiołowego rozwoju prawa administracyjnego i coraz wyraźniejszej potrzeby określenia jasnych kryteriów kontroli działania organów administrujących, szczególnie w sferze tzw. luzów decyzyjnych.

Rzecznik powołał Zespół ekspercki ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego. W toku prac Zespołu przygotowany został projekt ustawy, który uwzględnia zarówno potrzeby praktyki, jak również dotychczasowy dorobek piśmiennictwa w tym zakresie oraz rekomendacje Unii Europejskiej i Rady Europy. Do podstawowych celów regulacji należy zaliczyć: porządkowanie zamierzeń prawodawcy, wzmocnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego, ujednoczenie kryteriów kontroli administracji publicznej, wyraźne określenie dyrektyw wypełniania luk prawnych oraz stosowania prawa w przypadku kolizji norm. Rzecznik wyraził nadzieję, że przyjęcie do stosowania wyrażonych w projekcie ustawy zasad mogłoby znacząco poprawić standard ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną oraz jakość administrowania, obniżając przy tym znacznie poziom jej biurokratyzowania. Mając powyższe na względzie Rzecznik wystąpił³² do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

2. Problem niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Sytuację, w której liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego pozostają niewykonywane, Rzecznik odbiera jako poważne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich. W związku z powyższym, od początku 2007 r. Rzecznik kierował szereg wystąpień mających na celu zmianę tego stanu rzeczy³³. Z opracowania pt. „Następstwa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej” przekazanego w dniu 29 lutego 2008 r. przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w aż 68 sprawach, w których orzekał Trybunał, nie podjęto odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej, choć zachodzi taka konieczność, bądź jest to zalecane.

Podczas wystąpienia w dniu 12 marca 2008 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik postulował rozważenie przeprowadze-

³² RPO-597873-I/08 z 9 września 2008 r.

³³ Informacja o działalności RPO za rok 2007, str. 18.

nia zmian systemowych w postaci stałego monitoringu zapadających wyroków oraz przygotowania harmonogramu prac nad ich wykonywaniem. Prezes Rady Ministrów, zgodnie z postanowieniami ustawy o Radzie Ministrów³⁴, dysponując uprawnieniami do ustanawiania odpowiednich ciał doradczych i pomocniczych, ma w tym zakresie bardzo szerokie pole działania. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się³⁵ do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes Rady Ministrów poinformował³⁶, iż podjął decyzję o powierzeniu Rządowemu Centrum Legislacji zadania obejmującego monitorowanie i analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz koordynowanie prac Rady Ministrów w tym zakresie. Podjęte prace zmierzają do uporządkowania systemu prawa, w szczególności przez dokonanie zmian stosownych przepisów, wyeliminowanie z obrotu prawnego unormowań sprzecznych z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego lub usunięcie powstałych w ich wyniku luk prawnych.

3. Brak szczegółowych regulacji dotyczących przedmiotu i trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do organów administracji publicznej

W związku ze sprawowaniem przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 257 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁷, zwierzchniego nadzoru nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów administracji publicznej, Rzecznik zwrócił się w przedmiotowej sprawie.

Art. 63 Konstytucji stanowi o prawie każdego do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z dyspozycją konstytucyjną, tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg powinna określać ustawa.

Kodeks postępowania administracyjnego w dziale VIII reguluje postępowanie dotyczące skarg i wniosków. Jedynym przepisem odnoszącym się do petycji jest art. 211 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie poświęcił tej instytucji żadnych szczegółowych postanowień, nie wiadomo, czy ze środka tego można korzystać w celu ochrony interesów tylko indywidualnych bądź również zbiorowych. Kwestia możliwości zwracania się przez każdego do władz publicznych i łączący się z tym obowiązek udzielenia odpowiedzi dotyczy bezpośrednio wolności i praw człowieka i obywatela. Tymczasem brak szczegółowej regulacji odnośnie do przedmiotu i trybu rozpatrywania petycji powoduje, że delegacja konstytucyjna z art. 63 pozostaje niewykonana. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się³⁸ do Prezesa Rady Mini-

³⁴ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.).

³⁵ RPO-547814-I/06 z 20 marca 2008 r.

³⁶ Pismo z 21 kwietnia 2008 r.

³⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

³⁸ RPO-584559-I/08 z 20 marca 2008 r.



strów o rozważenie podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował³⁹, że zasadnym wydaje się rozważenie kwestii szczegółowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego, analogicznie jak to uczyniono w sprawie skarg i wniosków, w związku z czym, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto stosowne działania.

4. Niezgodność z Konstytucją wytycznych wydawanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego

Rzecznik zwrócił uwagę na przepis art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁰ i na pojawiającą się w tym kontekście możliwość zaistnienia sprzeczności z ustrojową zasadą zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w konsekwencji groźbę naruszeń praw i wolności jednostki. Wspomniana regulacja stanowi, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych, może wydawać wytyczne.

Jak wynika z uzasadnienia ustawy, posługiwanie się przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego tego typu aktami normatywnymi ma zapewnić większą elastyczność w procesie absorpcji funduszy unijnych. Wydawanie rozporządzeń, przewidziane dotąd w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju⁴¹, w ocenie ustawodawcy, okazało się instrumentem nieodpowiadającym dynamice przydziału środków unijnych i zostało zastąpione możliwością regulowania tych kwestii poprzez wytyczne. W ocenie Rzecznika jednak zmiana ta może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Akty prawa o charakterze wewnętrznym muszą odpowiadać ogólnemu modelowi określonemu w art. 93 Konstytucji. Analiza „Wytycznych w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych” z 14 sierpnia 2007 r. dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazuje, iż mogło dojść do naruszenia dwóch norm konstytucyjnych: omawiane wytyczne dotyczą nie tylko jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji) oraz mogą być w pewnych sytuacjach podstawą decyzji wobec wnioskodawców (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Rzecznik zwrócił się⁴² do Ministra Rozwoju Regionalnego o przekazanie stanowiska w sprawie.

³⁹ Pismo z 12 maja 2008 r.

⁴⁰ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

⁴¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

⁴² RPO-584806-I/08 z 29 maja 2008 r.

W odpowiedzi wyjaśniono⁴³, że wytyczne, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w tym w szczególności „Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych”, nie naruszają art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zakwestionował je Rzecznik. Poinformowano też, że trwają prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, który zawiera nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie m.in. procedury odwoławczej. Nowelizacja zawiera również propozycję wprowadzenia zamkniętego katalogu wytycznych, które mógłby wydać Minister Rozwoju Regionalnego.

5. Działania zmierzające do usunięcia z polskiego systemu prawa tzw. „bubli prawnych”

Rzecznik z zainteresowaniem przyjął powołanie przez Sejm Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, a także zapowiedź podjęcia przez Ministerstwo Gospodarki działań zmierzających do usunięcia z polskiego systemu prawa przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej.

Skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są zagrożone przez „złą legislację”, której obecnie mamy w nadmiarze. Propozycje naprawy tego stanu muszą odnosić się jednak przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa.

Do najważniejszych propozycji w tym zakresie należy zaliczyć następujące: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu o funkcji techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji. Specjalnie powołany Zespół ekspercki przygotowuje pod kierunkiem Rzecznika projekt ustawy o Radzie Stanu – organie realizującym szereg z wymienionych w projekcie zadań. Dlatego też, Rzecznik w wystąpieniach skierowanych do Ministra Gospodarki oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji „Przyjazne Państwo” wyraził⁴⁴ gotowość współpracy w podejmowanych przez nich działaniach w zakresie likwidacji „bubli prawnych”.

Przewodniczący Komisji „Przyjazne Państwo” zaprosił⁴⁵ Rzecznika na wszystkie posiedzenia Komisji, dziękując za włączenie się w działania na rzecz uproszczenia procedur nadmiernie formalizujących życie obywateli i utrudniających funkcjonowanie instytucji oraz innych podmiotów prywatnych i publicznych.

⁴³ Pismo z 13 czerwca 2008 r.

⁴⁴ RPO-582311-I/08 z 25 lutego 2008 r.

⁴⁵ Pismo z 29 lutego 2008 r.



Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki poinformował⁴⁶, że Ministerstwo Gospodarki analizuje postulaty najpilniejszych zmian w przepisach prawa gospodarczego zgłaszane przez organizacje przedsiębiorców i samych przedsiębiorców. Na podstawie przeprowadzonej analizy Ministerstwo opracuje projekt ustawy derogującej, która będzie miała na celu uchylenie zbędnych przepisów i wprowadzenie pewnych zmian merytorycznych w niektórych ustawach, ułatwiających funkcjonowanie przedsiębiorcom. W związku z powyższym Sekretarz Stanu zwrócił się z propozycją nawiązania współpracy roboczej z Biurem Rzecznika w zakresie usuwania z polskiego prawodawstwa przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej.

Przedstawiciele Rzecznika wielokrotnie monitorowali działania legislacyjne prowadzone przez Komisję „Przyjazne Państwo”.

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

Z fundamentalnej zasady państwa prawa i wywodzonego z niego prawa do dobrej legislacji wynikają m.in. postulaty przejrzystości, spójności i kompletności systemu prawnego – jako zbioru norm kształtujących sytuację prawną obywateli, sferę ich wolności i praw. W związku z otrzymywanymi sygnałami o występujących zaległościach w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ustaw Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (dalej RCL) z prośbą o przedstawienie aktualnej informacji na temat stanu realizacji przez organy administracji rządowej tego obowiązku⁴⁷.

W odpowiedzi Prezes RCL poinformował⁴⁸ Rzecznika o ustaleniach przyjętych w tym zakresie przez Komitet Rady Ministrów w styczniu 2008 r. Ministrowie zostali zobowiązani do pilnego opracowania lub sfinalizowania prac nad projektami aktów wykonawczych, których wydanie jest możliwe w obecnym stanie prawnym oraz do przygotowania projektów nowelizacji tych ustaw, w których konieczne jest uchylenie lub zmiana niektórych niezrealizowanych jeszcze upoważnień. W wykonaniu dalszych zaleceń Komitetu, RCL w marcu 2008 r. przedstawił projekt ustawy o uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

Ponadto w wystąpieniu tym poinformowano Rzecznika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. do wykonania, zmiany czy uchylenia pozostaje ogółem 170 upoważnień, z których część znajduje się w końcowym etapie realizacji.

Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że stałą troską Rady Ministrów jest jak najszybsze usunięcie zaległości oraz terminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustaw i znajdowanie skutecznych rozwiązań w zakresie umacniania zasady praworządności oraz poprawy zaufania obywateli do organów władzy i stanowionego prawa.

⁴⁶ Pismo z 6 marca 2008 r.

⁴⁷ RPO-583307-I/08 z 17 marca 2008 r.

⁴⁸ Pismo Prezesa RCL z 30 kwietnia 2008 r.

7. Problem opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika

W związku z występującymi, nierzadko znacznymi, opóźnieniami w przedstawianiu odpowiedzi na jego wystąpienia, Rzecznik zwrócił się⁴⁹ w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów. W piśmie tym podkreślił, że w systemie organów państwowych Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje szczególne miejsce i pełni specyficzną rolę. Jako konstytucyjny organ ochrony prawa znajduje się poza klasycznym trójpodziałem organów władzy. Wykonując powierzone mu obowiązki obserwuje, a także staje się swoistym recenzentem tych działań, które rzutują na sferę wolności i praw człowieka i obywatela. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewiduje szereg uprawnień, dzięki którym Rzecznik może skutecznie pomagać skarżącym się podmiotom w ochronie ich wolności i praw. Jednocześnie ustawa ta statuuje po stronie organu, organizacji czy instytucji, do których zwróci się Rzecznik, obowiązek współdziałania i udzielania mu pomocy, w tym poprzez ustosunkowywanie się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika (art. 17), bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni.

Rzecznik zaznaczył, że co do zasady jego współpraca z organami władzy wykonawczej jest zadowalająca. Niestety, część jego wystąpień pozostaje bez odpowiedzi. Stanowi to naruszenie obowiązku prawnego i służbowego leżącego po stronie adresata wystąpienia. Może to też niekiedy wywoływać wrażenie, iż niektóre zgłaszane przez obywateli problemy, podejmowane przez Rzecznika, są ignorowane. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie udzielenia przez podległe organy i instytucje zaległych odpowiedzi na jego wystąpienia.

W odpowiedzi Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował⁵⁰, że wystąpił do właściwych ministrów z prośbą o pilne udzielenie stosownych informacji i dochowanie należytej staranności przy procedowaniu spraw kierowanych przez Rzecznika.

⁴⁹ RPO-598884-I/08 z dnia 8 października 2008 r.

⁵⁰ Pismo z dnia 29 października 2008 r.





2. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

A. Sądownictwo i prokuratura

1. Najistotniejsze problemy sądownictwa

Polski wymiar sprawiedliwości, za pośrednictwem konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, od wielu lat apeluje o zapewnienie środków finansowych pozwalających na prawidłowe funkcjonowanie sądownictwa. Mając na uwadze problemy, z jakimi boryka się środowisko sędziowskie i system wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a także realizację konstytucyjnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej, która gwarantuje sędziom m.in. zapewnienie warunków pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków, Rzecznik zwrócił się⁵¹ do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa o poinformowanie o poczynionych ustaleniach i planowanych działaniach Krajowej Rady Sądownictwa w tej sprawie.

W odpowiedzi przesłano⁵² syntetyczne opracowanie obrazujące działalność KRS w przedmiocie systemu kształtowania właściwych wynagrodzeń sędziowskich i opracowania budżetu sądownictwa.

W kolejnym wystąpieniu do Przewodniczącego KRS Rzecznik zwrócił się⁵³ z prośbą o informację o szczegółowych ustaleniach ze spotkania członków KRS z Prezydentem RP, które odbyło się w dniu 30 stycznia 2008 r. Podczas spotkania poruszono m.in. sprawę powoływania na stanowiska sędziowskie osób przedstawionych przez KRS, których kandydatury nie zostały zaakceptowane przez Prezydenta RP.

Ponadto omówiono potrzebę stworzenia nowego modelu służby sędziowskiej, wynikającą z treści orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej asesorów sądowych⁵⁴, jak również zaakcentowano potrzebę respektowania materialnych gwarancji niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów. Kwestie te, jako dotyczące bezpośrednio praw i wolności człowieka i obywatela, są szczególnie istotne w świetle konstytucyjnych zadań Rzecznika.

Przewodniczący KRS poinformował⁵⁵, że Rada zaproponowała Prezydentowi RP możliwość rozważenia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu odstąpienie od corocznego ustalania kwoty bazowej wynagrodzenia i wprowadzeniu zmiany polegającej na określaniu wynagrodzenia sędziów jako procentowego stosunku do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Prezydent RP wyraził akceptację propo-

⁵¹ RPO-579288-I/08 z 8 lutego 2008 r.

⁵² Pismo z 21 lutego 2008 r.

⁵³ RPO-568818-I/07 z 20 lutego 2008 r.

⁵⁴ Wyrok z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06).

⁵⁵ Pismo z 20 marca 2008 r.

wanych zmian, a ponadto poinformował o swojej woli zmiany rozporządzenia kształtującego wynagrodzenia sędziowskie.

Prezydent RP poinformował, że jego zdaniem, ma on prerogatywę do powoływania sędziów, przy jednoznacznym braku obowiązku uwzględniania wniosków Rady o powołanie w przypadku negatywnej oceny kandydata dokonanej przez Prezydenta RP. KRS podniosła, że nie kwestionuje faktu, iż Prezydent RP jest organem wyłącznie władnym do wydawania postanowień w przedmiocie powołania na stanowisko sędziowskie. Jednak Prezydent RP nie jest, zdaniem Rady, uprawniony do oceny kandydatów na sędziów. W związku z powyższym KRS zwróciła się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w celu wyjaśnienia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa o prawo do merytorycznej oceny kandydatów. TK umorzył postępowanie.

2. Zasady powoływania na stanowisko sędziego

Rzecznik zgłosił udział w trzech postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zasad powoływania na stanowisko sędziego⁵⁶.

W powyższych sprawach Prezydent RP odmówił powołania sędziów sądów powszechnych przedstawionych z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim bez podania zainteresowanym uzasadnienia swej decyzji.

Rzecznik przystąpił do postępowania w zakresie, w jakim naruszono konstytucyjne prawo kandydatów do poinformowania ich o powodach decyzji odmownej Prezydenta RP, co ma wpływ na równy dostęp do służby publicznej.

3. Immunitet parlamentarny i sędziowski

Rzecznik skierował⁵⁷ w 2007 r. wystąpienie do Marszałka Sejmu dotyczące potrzeby ograniczenia immunitetów parlamentarnego i sędziowskiego. W odpowiedzi Marszałek Sejmu poinformował⁵⁸, iż wszelkie przekształcenia dotyczące tych immunitetów wiążą się ze zmianą Konstytucji. Dlatego też Marszałek przekazał wystąpienie Rzecznika przewodniczącym Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich jako wewnętrznym organom Sejmu właściwym do zbadania tego zagadnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁹ do przewodniczących wskazanych komisji z prośbą o poinformowanie o zajętych stanowiskach.

⁵⁶ RPO-572484-I/08 z dnia 9 czerwca 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Jerzego W., Elżbiety L.-R. i Przemysława K. (sygn. akt SK 16/08).

RPO-595048-I/08 z dnia 19 września 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Adriana K. (sygn. akt SK 37/08), Ewy W. (sygn. akt SK 38/08), Aleksandry D.-B. (sygn. akt SK 40/08) i Marka D. (sygn. akt SK 41/08), rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą SK 37/08). RPO-595041-I/08 z dnia 19 września 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka S. (sygn. akt SK 39/08).

⁵⁷ Informacja za rok 2007, str. 33.

⁵⁸ Pismo z 17 stycznia 2008 r.

⁵⁹ RPO-556485-II/07 z 14 maja 2008 r. i z 21 maja 2008 r.



W odpowiedzi wyjaśniono⁶⁰, iż w związku z rozpoczętymi przez Komisję Nadzwyczajną pracami nad nowelizacją Konstytucji, również w kierunku ograniczenia zakresu immunitetu parlamentarnego⁶¹, Przewodniczący Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przekazał stanowisko Rzecznika na ręce Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej.

4. Usytuowanie instytucji asesora sądowego w polskim wymiarze sprawiedliwości

W wyniku rozpoznania połączonych skarg konstytucyjnych p. Józefa W. i spółki AD Drągowski SA w Warszawie, Trybunał Konstytucyjny orzekł⁶², iż art. 135 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶³, zezwalający Ministrowi Sprawiedliwości, za zgodą kolegium sądu okręgowego na powierzenie asesorowi sądowemu pełnienia czynności sędziowskich w sądzie rejonowym na czas określony, nieprzekraczający czterech lat, narusza konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej o 18 miesięcy⁶⁴.

Z informacji zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości wynikało, że przygotowywany jest projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz o zmianie innych ustaw, który objąć ma m.in. uregulowania dotyczące statusu sędziego i modelu kariery sędziowskiej. W ramach tej nowelizacji miał być także uregulowany status asesorów sądowych. Rzecznik zwrócił się⁶⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad tym projektem.

Minister poinformował⁶⁶, że nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest jednym z najważniejszych zamierzeń legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2008 r. Pierwszym etapem realizacji powyższego zamierzenia było powołaniem z dnia 4 grudnia 2007 r. zespołu ekspertów do spraw zmian systemu kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, przesłanek powoływania i statusu sędziego oraz likwidacji instytucji asesora sądowego.

Kolejnym etapem było przygotowanie projektu założeń w zakresie racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów powszechnych oraz wzmocnienia statusu sędziego i kariery sędziowskiej, zakładających m.in. ustanowienie konkursów na stanowiska sędziowskie, a także wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą obecni asesorzy zostaną poddani weryfikacji oraz będą ubiegać się o nominację sędziowską na starych zasadach.

⁶⁰ Pismo z 28 maja 2008 r.

⁶¹ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji – druk nr 433.

⁶² Wyrok z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06).

⁶³ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.).

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 5 listopada 2007 r. Nr 204, poz. 1482.

⁶⁵ RPO-523562-I/06 z 16 stycznia 2008 r.

⁶⁶ Pismo z 21 stycznia 2008 r.

W prasie pojawiły się informacje na temat zapowiedzi powołania 42 osób do pełnienia funkcji asesora sądowego i powierzenia im funkcji sędziowskich, mimo iż Trybunał Konstytucyjny potwierdził zarzuty co do niekonstytucyjności instytucji asesorów sądowych⁶⁷. Jednocześnie uznał, iż automatyczne odsunięcie asesorów sądowych od orzekania doprowadziłoby do paraliżu wymiaru sprawiedliwości. Stąd utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za sprzeczny z Konstytucją została odłożona na maksymalnie możliwy okres 18 miesięcy. Oznacza to, że przepis ten nadal formalnie obowiązuje, jednak z momentem ogłoszenia sentencji wyroku upada domniemanie jego konstytucyjności. Wszystkie organy państwa są zatem obowiązane do powstrzymywania się od stosowania niekonstytucyjnych, lecz nadal obowiązujących przepisów, które mogą w konsekwencji doprowadzić do naruszenia praw i wolności jednostek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy po opublikowaniu wyroku Trybunału we wspomianej sprawie będą miały miejsce – jak wynikało z informacji prasowych – liczne nominacje asesorskie.

Minister poinformował⁶⁹, że nie przewiduje żadnych mianowań asesorów sądowych na podstawie art. 134 § 1 i art. 135 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. O powyższej decyzji zostali powiadomieni wszyscy prezesi sądów okręgowych, którzy wystąpili z wnioskami o mianowanie asesorów sądowych. Jednocześnie zapewnił, że po wyroku TK nikt nie został mianowany asesorem sądowym.

W czerwcu 2008 r. Rzecznik ponownie wystąpił⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności dostosowania obowiązujących przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją powierzania czynności sądowych asesorom sądowym. Jak wynikało z wcześniejszej korespondencji, projekt ustawy dotyczący systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą został ujęty w planie pracy Rady Ministrów na I półrocze 2008 r. Do Rzecznika zwracały się osoby pracujące w charakterze asesora sądowego przez okres krótszy niż trzy lata, zaniepokojone swoją sytuacją po wejściu w życie regulacji wykonujących wyrok Trybunału. Rzecznik zwrócił się o poinformowanie, czy przewiduje się przepisy przejściowe w tym zakresie i jaki okres pełnienia funkcji asesora będzie wystarczający do powołania na stanowisko sędziego.

Minister poinformował⁷¹, o trwających pracach nad projektem ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Nowa regulacja zdaniem Ministra, ma dać podstawę do opracowania nowoczesnego i jednolitego modelu aplikacji ogólnej, której celem będzie przygotowanie osób do zajmowania stanowisk: związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości

Ustawa ta została uchwalona przez parlament w dniu 23 stycznia 2009 r.

⁶⁷ Patrz przypis 62.

⁶⁸ RPO-523562-I/08 z 25 lutego 2008 r.

⁶⁹ Pismo z 4 marca 2008 r.

⁷⁰ RPO-523562-I/06 z 25 czerwca 2008 r.

⁷¹ Pismo z 21 lipca 2008 r.



5. Informatyzacja sal sądowych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała kwestia związana z informatyzacją sal sądowych, dzięki której możliwe będzie m.in. wizyjne i foniczne rejestrowanie przebiegu rozpraw. Usprawnienie procedur i zapewnienie sądom odpowiedniej infrastruktury technicznej umożliwi rejestrowanie przebiegu rozpraw w sposób szybszy niż ma to miejsce obecnie, co doprowadzi do skrócenia czasu rozpoznawania spraw sądowych. Rozwiązanie to ma być jednym z elementów zapobiegających przewlekłości prowadzenia spraw i dostosuje polski wymiar sprawiedliwości do standardów międzynarodowych, wypracowanych w ramach struktur Rady Europy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷² do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji, czy Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje informatyzację wszystkich sądów i jakie będą rzeczywiste koszty rejestrowania przebiegu rozpraw.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi wyjaśniono⁷³, że w latach 2006-2007 Ministerstwo Sprawiedliwości zrealizowało projekt wyposażenia wszystkich sądów okręgowych w urządzenia audiowizualne, umożliwiające przesłuchanie na odległość np. świadka, biegłego oraz prezentację dowodów. Realizacja projektu wpisała się w priorytety prac w dziedzinie e-sprawiedliwości określone przez Radę UE w czerwcu 2007 r. Po wprowadzeniu tego projektu nastąpił wzrost liczby realizowanych przez sądy przekazów wideokonferencyjnych jako formy uczestnictwa stron w postępowaniu sądowym (z 126 w roku 2005 do 405 w roku 2007). Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania zmierzające do objęcia projektem 20 sądów rejonowych do końca I kwartału 2009 r.

Wdrożenie systemu rejestracji audio przebiegu rozpraw we wszystkich salach rozpraw w sądach powszechnych możliwe byłoby do zrealizowania w okresie trzyletnim i skutkowałoby łącznym obciążeniem dla budżetu państwa na poziomie około 24 mln złotych. Poniesienie kosztów w takiej wysokości byłoby uzasadnione w przypadku oczywistych i niebudzących wątpliwości korzyści z wdrożenia systemu. Jednak w ocenie Ministerstwa, wobec braku doświadczeń wynikających z zastosowania takiego rozwiązania w polskiej praktyce sądowej, nie jest celowe wdrażanie kosztownego postępu organizacyjno-technologicznego, poprzez działania odgórne, tym bardziej, że brak jest wyraźnie artykułowanych przez środowiska prawnicze potrzeb na stosowanie rejestracji audio przebiegu rozpraw.

W związku z otrzymanymi wyjaśnieniami, Rzecznik zwrócił się⁷⁴ do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych o zajęcie stanowiska w kwestii rejestracji rozpraw sądowych.

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej poinformował⁷⁵, że podczas posiedzenia plenarnego w dniu 22 listopada 2008 r., Rada podjęła uchwałę nr 31/2008, w której wyraziła

⁷² RPO-582023-II/08 z 4 września 2008 r.

⁷³ Pismo z 29 września 2008 r.

⁷⁴ RPO-582023-II/08 z 29 października 2008 r.

⁷⁵ Pismo z 10 grudnia 2008 r.

swoje poparcie dla prac zmierzających do rejestrowania przebiegu posiedzeń sądowych przy pomocy urządzeń rejestrujących. W przekonaniu Rady rozwiązanie takie służy zarówno wymiarowi sprawiedliwości, jak i stronom i ich pełnomocnikom, wzmacniając gwarancje procesowe i podnosząc jakość orzekania. Dźwiękowy lub wizualny zapis posiedzenia umożliwi wyjaśnienie wszelkich niejasności, pomyłek, błędów protokołu, przyczyniając się do większej pewności co do zgromadzonego materiału dowodowego. Elektroniczny zapis przebiegu rozprawy nie powinien jednak zastąpić tradycyjnego protokołu, nadal stanowiącego podstawę do sporządzenia orzeczenia.

6. Biegli sądowi

Inspiracją dla wystąpienia RPO w sprawie biegłych sądowych były publikacje prasowe⁷⁶ na temat instytucji biegłego sądowego. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁷ w art. 157 § 2 zawiera delegację do określenia przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, „trybu ustanawiania biegłych sądowych, pełnienia przez nich czynności oraz zwalniania ich z funkcji”. Minister, rozporządzeniem w sprawie biegłych sądowych⁷⁸, odniósł się do bardzo szerokiego zakresu spraw związanych z powoływaniem, funkcjonowaniem i odwoływaniem biegłych sądowych. Upoważnienie ustawowe, wraz z wydanym na jej podstawie rozporządzeniem, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Tytułem przykładu można wskazać, iż w ustawie znajduje się jedynie delegacja do określenia „trybu ustanawiania biegłych”, podczas gdy Minister rozporządzeniem określił m.in. czas pełnienia czynności przez biegłego, kwalifikacje do występowania w roli biegłego oraz ustanowił nadzór preesa sądu okręgowego nad biegłymi. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji na temat prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych, planowanego terminu ich zakończenia i ewentualnego wniesienia projektu ustawy do Sejmu.

Minister poinformował⁸⁰, że z uwagi na rangę i wagę regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania biegłych sądowych, w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęte zostały prace związane z przygotowaniem projektu ustawy o biegłych sądowych, która w sposób spójny, kompleksowy i wyczerpujący ureguluje zagadnienia związane z organizacją tej grupy zawodowej. W przepisach końcowych przewiduje się, że art. 157 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zostanie uchylony, a w związku z tym utraci moc obowiązującą także rozporządzenie w sprawie biegłych sądowych. Projekt ustawy o biegłych sądowych został zgłoszony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w IV kwartale 2008 r.

⁷⁶ „Rzeczpospolita” z 21 kwietnia 2008 r. *Biegłych sądowych trzeba zreformować*.

⁷⁷ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.).

⁷⁸ Rozporządzenie z 24 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 133).

⁷⁹ RPO-587846-1/08 z 30 kwietnia 2008 r.

⁸⁰ Pismo z 6 czerwca 2008 r.



7. Funkcjonowanie w praktyce instytucji lekarza sądowego

Rzecznik, nawiązując do wcześniejszej korespondencji w przedmiotowej sprawie, zwrócił się⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy Ministerstwo, po półrocznym okresie obowiązywania znowelizowanej ustawy o lekarzu sądowym⁸² dostrzega potrzebę dokonania dalszych jej zmian, tak by zapewnić dostęp do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie.

Minister zapewnił⁸³, iż problematyka dotycząca możliwości zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji lekarza sądowego w dalszym ciągu pozostaje w jego zainteresowaniu. Według informacji za wrzesień 2008 r., w kraju zawarto łącznie 555 umów z lekarzami sądowymi.

W związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez sądy co do interpretacji niektórych przepisów ustawy o lekarzu sądowym oraz w związku z uchwaleniem ustawy nowelizującej⁸⁴, skierowano do prezesów sądów okręgowych pisma o wyjaśnienie podnoszonych kwestii. Jednocześnie zwrócono się o określenie aktualnych potrzeb sądów w zakresie liczby lekarzy sądowych oraz o przedstawienie ewentualnych propozycji zmian legislacyjnych. Uzyskane informacje wskazują, że ustawa o lekarzu sądowym w jej obecnym kształcie nie spełniła wszystkich związanych z jej uchwaleniem zadań.

Wobec powyższego, na podstawie zgłoszonych propozycji, w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt zmiany ustawy o lekarzu sądowym.

Poruszony problem funkcjonowania w praktyce instytucji lekarza sądowego pozostanie nadal w zainteresowaniu Rzecznika, który będzie monitorował postęp prac legislacyjnych w tej kwestii.

8. Niezależność i apolityczność prokuratury

W trakcie postępowania wyjaśniającego podjętego z urzędu w dniu 11 lipca 2007 r., Rzecznik zwrócił się m.in. do Prokuratora Krajowego z prośbą o poinformowanie, jakie czynności zostały podjęte przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury w związku z zeznaniami Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP złożonymi w związku z prowadzonym przez Wojskową Prokuratorę Okręgową postępowaniem sprawdzającym, mogącymi wskazywać na używanie prokuratury w sposób niezgodny z prawem przez osoby nie podlegające właściwości wojskowych organów ścigania.

Z odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wynikało⁸⁵, że Prokuratura Krajowa nie zlecała podległym jednostkom prowadzenia postępowań odnośnie do zarzutów pod-

⁸¹ RPO-497263-II/05 z 7 października 2008 r.

⁸² Ustawa z 15 czerwca 2007 r. Dz.U. 2007 r. Nr 123, poz. 849 z późn. zm.).

⁸³ Pismo z 31 października 2008 r.

⁸⁴ Ustawa z 29 lutego 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 51, poz. 293).

⁸⁵ Pismo z 11 grudnia 2007 r.

noszonych przez Prezesa Stowarzyszenia, bowiem w tym zakresie stosowne postępowanie przeprowadziła uprzednio Wojskowa Prokuratura Okręgowa.

W treści odpowiedzi nie ustosunkowano się jednak do istotnych nieprawidłowości wskazanych w zeznaniach Prezesa Stowarzyszenia. Dotyczyły one działań funkcjonariuszy publicznych, którzy nie podlegają właściwości podmiotowej prokuratury wojskowej. Prokuratura wojskowa nie zweryfikowała w sposób procesowy informacji odnoszących się do działań tych funkcjonariuszy publicznych. W tej sytuacji Naczelny Prokurator Wojskowy winien spowodować podjęcie na nowo tego postępowania i przekazać materiały dotyczące wskazanych osób powszechnym jednostkom organizacyjnym prokuratury, w celu ich prawno-karnej oceny. Rzecznik zwrócił się⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska w sprawie.

Prokurator Krajowy poinformował⁸⁷, że Wojskowy Prokurator Okręgowy w Warszawie przekazał Prokuraturze Krajowej akta postępowania sprawdzającego, dotyczące przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków służbowych przez nieustalonych funkcjonariuszy publicznych-prokuratorów i działania w ten sposób na szkodę interesu publicznego wraz z postanowieniem o podjęciu na nowo tego postępowania.

Postępowanie prowadzone od marca 2008 r. przez Prokuraturę Okręgową w Płocku objęte jest nadzorem zwierzchnim Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie i pozostaje w zainteresowaniu Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, który monitoruje to postępowanie.

B. Zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych

1. Udostępnienie osobom reprezentującym pokrzywdzonego niejawnych materiałów śledztwa prowadzonego w sprawie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika

Rzecznik, w trosce o ochronę i przestrzeganie praw obywatelskich osób pokrzywdzonych i innych uczestników postępowania karnego toczącego się w związku ze stwierdzonymi uchybieniami popełnionymi przez funkcjonariuszy organów ścigania – w toku śledztwa prowadzonego uprzednio w sprawie porwania, a następnie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika, z własnej inicjatywy podjął tę sprawę i pozostaje ona w jego stałym zainteresowaniu.

W związku z prowadzonym w powyższej sprawie śledztwem, w dniu 4 września 2008 r. miało miejsce spotkanie Ministra Sprawiedliwości z p. Włodzimierzem Olewnikiem i pełnomocnikiem procesowym rodziny w sprawie udostępnienia osobom reprezentującym pokrzywdzonego niejawnych materiałów śledztwa, w tym dziesięciodniowego bilingu rozmów telefonicznych przeprowadzonych tuż po porwaniu,

⁸⁶ RPO-563156-II/07 z 9 stycznia 2008 r.

⁸⁷ Pisma z 22 stycznia i 4 czerwca 2008 r.



zawierającego prawdopodobnie nazwisko głównego inspiratora porwania i zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika.

Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się⁸⁸ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy i jakie decyzje podjęto w zakresie możliwości procesowego wykorzystania tych dokumentów w toku dalszego postępowania karnego, a także w kwestii udostępnienia osobom reprezentującym pokrzywdzonego niejawnych materiałów śledztwa.

Prokurator Krajowy poinformował⁸⁹, że decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dla potrzeb prowadzonych śledztw, udostępniony został materiał trzech prowadzonych postępowań operacyjnych. Udostępnienie nastąpiło przy zachowaniu nadanych dokumentacji klauzul tajności. Obecnie prokuratorzy zapoznają się z materiałami operacyjnymi celem wystąpienia z wnioskiem o częściowe ich odtajnienie. Z materiałami niejawnymi został zapoznany p. Włodzimierz Olewnik oraz jego pełnomocnicy. Jednocześnie złożyli oni wnioski w przedmiocie odtajnienia całości materiałów postępowań operacyjnych. Zostały one przekazane celem rozpoznania jednostce prowadzącej postępowania przygotowawcze.

W celu uzyskania informacji o aktualnym stanie postępowania w dniu 12 listopada 2008 r., Rzecznik zwrócił się do Zamiejscowego Wydziału Biura do Spraw Przepięczności Zorganizowanej Prokuratury Krajowej w Gdańsku.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany⁹⁰ o biegu postępowania przygotowawczego dotyczącego oceny działań funkcjonariuszy w toku śledztwa w sprawie porwania i następnie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika. Ponadto ujawniono, że na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na potrzeby śledztwa udostępniono materiały operacyjne Policji. Udostępnienie to nastąpiło przy zachowaniu nadanych tej dokumentacji klauzul tajności. Po zapoznaniu się z tymi materiałami operacyjnymi Prokuratura wystąpiła do Ministra właściwego do spraw wewnętrznych o odtajnienie poszczególnych dokumentów mających znaczenie dla prowadzonego śledztwa. W dniu 21 listopada 2008 r. uzyskano pozytywne decyzje Ministra w opisanej kwestii. Do dnia udzielenia odpowiedzi nie uzyskano jednak stanowiska odnośnie odtajnienia jednego z rozpracowań operacyjnych.

Sprawa ta będzie przez Rzecznika konsekwentnie monitorowana.

2. Nieprawidłowości związane z ujawnieniem jednemu z podejrzanych, w części nie dotyczącej jego osoby, akt śledztwa prowadzonego w sprawie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika

Z treści artykułu prasowego⁹¹ wynikało, że Prokuratura Okręgowa w Olsztynie umożliwiła byłemu liderowi SLD w Sierpcu zapoznanie się z całością akt śledz-

⁸⁸ RPO-586400-II/08 z 10 września 2008 r.

⁸⁹ Pismo z 24 września 2008 r.

⁹⁰ Pismo z 15 grudnia 2008 r.

⁹¹ „Nasz Dziennik” z 11 września 2008 r. „Skandaliczny” błąd ws. porwania Olewnika.

twą prowadzonego w tzw. sprawie Olewników i skopiowanie zebranych materiałów. Na skutek rozpoznania skargi p. Włodzimierza Olewnika w tym względzie i jego prośby o interwencję Ministra Sprawiedliwości, prokuratorzy Prokuratury Okręgowej w Olsztynie uznali ujawnienie całości akt śledztwa za błąd taktyczny, nie stanowiący naruszenia prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹² do Prokuratora Krajowego z prośbą o odniesienie się do podnoszonych w omawianym artykule zarzutów i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi wyjaśniono⁹³, iż sprawa ujawnienia całości materiałów postępowania podejrzanemu Grzegorzowi K., opisana w wystąpieniu Rzecznika, była dwukrotnie przedmiotem rozpoznania w trybie skargowym przez Prokuraturę Okręgową w Olsztynie. W ocenie Prokuratora Krajowego, brak podstaw do kwestionowania legalności przeprowadzonej czynności procesowej, a stanowisko zajęte przez Prokuraturę Okręgową w Olsztynie w odpowiedziach na skargi Włodzimierza Olewnika oraz jego pełnomocnika, jest zasadne.

Zgodnie z obowiązującą procedurą karną prokurator ma obowiązek umożliwienia podejrzanemu zapoznania się z całością materiałów postępowania, w którym jest podejrzanym lub współpodejrzanym nawet tym, które go nie dotyczą.

Rzecznik zwrócił się⁹⁴ do Wydziału Zamiejscowego Biura do Spraw Przepisowości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej w Gdańsku o przedłożenie informacji o aktualnym stanie sprawy prowadzonej przeciwko Grzegorzowi K.

3. Udostępnianie dziennikarzom przez Policję lub prokuraturę informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych oraz udostępnianie do wglądu aktów oskarżenia, przed rozpoczęciem przewodu sądowego

Rzecznik skierował⁹⁵ wystąpienie do Prokuratora Krajowego, w którym podniósł problem udostępniania przez Policję lub prokuraturę przedstawicielom lokalnych mediów informacji pochodzących ze śledztwa lub dochodzenia oraz udostępniania im do wglądu aktów oskarżenia, przed rozpoczęciem przewodu sądowego, celem sporządzenia przez media informacji prasowych o ukończonych na etapie postępowania przygotowawczego sprawach. Rzecznik zwrócił się o udzielenie informacji, czy omawiana praktyka znana jest Prokuraturze Krajowej i czy ma ona oparcie w przepisach prawa.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁶, że zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego, w toku postępowania przygotowawczego wyłącznie prokurator jest organem uprawnionym do udzielania informacji z tegoż postępowania, w tym do wyrażenia zgody na ujawnianie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko któ-

⁹² RPO-598266-II/08 z 17 września 2008 r.

⁹³ Pismo z 4 listopada 2008 r.

⁹⁴ Pismo z 8 grudnia 2008 r.

⁹⁵ RPO-593126-II/08 z 30 września 2008 r.

⁹⁶ Pismo z 5 listopada 2008 r.



rym toczy się postępowanie. Po skierowaniu aktu oskarżenia do sądu, uprawnienia te przysługują sądowi właściwemu do rozpoznania sprawy.

Realizując zadania związane z urzeczywistnianiem konstytucyjnych praw obywateli do jawności życia publicznego oraz rzetelnego informowania o działalności organów władzy publicznej, uprawnia prokuratora do informowania społeczeństwa o efektach prowadzonych postępowań przygotowawczych, zwłaszcza w sprawach szczególnej wagi lub w sprawach o dużym wydzwisku społecznym. Zakres udzielanych informacji ogranicza jednak konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności zabezpieczenia postępowania przygotowawczego przed przedwczesnym rozpowszechnieniem zgromadzonych wiadomości oraz poszanowanie zasady domniemania niewinności oraz tajemnic prawem chronionych, w tym ochrony danych osobowych.

Prokurator Krajowy podzielił stanowisko Rzecznika w kwestii wadliwości praktyki udostępniania dziennikarzom skierowanego do sądu aktu oskarżenia wraz z uzasadnieniem. Prawidłowo sporządzony akt oskarżenia zawiera wskazanie i analizę zgromadzonych w sprawie dowodów, które mogą zostać ujawnione dopiero w toku postępowania sądowego.

4. Dostęp stron do akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁹⁷, iż art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim umożliwia arbitralne wyłączenie jawności tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają wniosek prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podkreślił w szczególności, że poddany kontroli art. 156 § 5 k.p.k. pozostał w mocy. Jednocześnie jednak wskazał, iż wyrok powinien spowodować zmianę w stosowaniu zaskarżonego przepisu, polegającą na wyeliminowaniu takiej możliwości jego interpretacji, która jest niezgodna z Konstytucją. Zdaniem Trybunału w razie zainicjowania przez prokuratora postępowania incydentalnego w przedmiocie zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania, oskarżony, którego dotyczyć ma ten środek zapobiegawczy, ma prawo wglądu do materiałów postępowania przygotowawczego (do tej części akt), które stanowią uzasadnienie wniosku prokuratora.

Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał za pożądane wprowadzenie przez ustawodawcę do kwestionowanego przepisu przesłanek ograniczających arbitralne jego stosowanie. Powinny one – w ocenie Trybunału – polegać na doprecyzowaniu przepisów dotyczących dostępu do akt w związku z zastosowaniem lub przedłużeniem tymczasowego aresztowania w taki sposób, aby oskarżony (jego obrońca) miał możliwość efektywnej obrony i podważenia zasadności zastosowania

⁹⁷ Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 42/07).

środka zapobiegawczego. Rzecznik zwrócił się⁹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy w poruszonym zakresie prowadzone są prace legislacyjne.

Minister poinformował⁹⁹, że w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad projektem zmiany ustawy Kodeks postępowania karnego dotyczące gwarancji podejrzanego w zakresie dostępu do akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego, mające na celu realizację orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w wystąpieniu Rzecznika. Zakres tych prac rozszerzono o zmianę ustawy Kodeks postępowania karnego, dotyczącą umożliwienia oskarżonemu zapoznania się z wnioskiem w przedmiocie zastosowania lub przedłużenia tymczasowego aresztowania, która ma celu wykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższa problematyka pozostanie nadal w zainteresowaniu Rzecznika, który będzie monitorował przebieg procesu legislacyjnego w tej kwestii.

5. Dostęp stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających

W aktualnym stanie prawnym strony postępowania w sprawach o wykroczenia – na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających, tj. przed skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie – nie posiadają prawa wglądu do akt, sporządzania odpisów i kserokopii z akt oraz otrzymywania uwierzytelnionych odpisów lub kserokopii z akt, co stanowi z jednej strony ograniczenie prawa do obrony osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, a także naruszenie praw pokrzywdzonego, który nie ma dostępu do dowodów zebranych w sprawie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji, czy Ministerstwo przewiduje zmiany legislacyjne, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionego problemu.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi podzielono¹⁰¹ pogląd, iż brak w art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia odesłania do odpowiedniego stosowania art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego jest ograniczeniem zarówno prawa do obrony osoby, wobec której istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie, jak i naruszeniem praw pokrzywdzonego. Należy również w pełni zgodzić się z poglądem, że brak regulacji dotyczącej dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających wymaga zmian legislacyjnych. W związku z tym w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto już prace zmierzające do usunięcia omawianej luki normatywnej.

Rzecznik będzie monitorował proces legislacyjny.

⁹⁸ RPO-548840-II/07 z 7 października 2008 r.

⁹⁹ Pismo z 27 października 2008 r.

¹⁰⁰ RPO-577154-II/07 z 15 października 2008 r.

¹⁰¹ Pismo z 15 grudnia 2008 r.



6. Projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego dotyczącej procedury wnoszenia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia

W poprzedniej kadencji Parlamentu, rząd przygotował i skierował do Sejmu projekt zmiany Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw¹⁰². W projekcie tym przewidziano m.in. zmianę unormowań zawartych w art. 55 i w art. 330 tego Kodeksu.

Projektowane zmiany polegać miały przede wszystkim na tym, jeśli sąd rozpoznający zażalenie na rozstrzygnięcia prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego uznawał, że w materiale dowodowym istnieją luki, które należy uzupełnić, konsekwentnie nakazywał prokuratorowi podejmowanie odpowiednich czynności dowodowych. Dopiero w sytuacji, w której sąd nie podzielał oceny prawnej lub faktycznej prokuratora, ale uznawał materiał dowodowy za kompletny i uchylał postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego, pokrzywdzony zyskiwał prawo do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, jeżeli prokurator ponownie odmówił ścigania.

Projektowane unormowania stwarzały realną kontrolę działalności prokurator-skiej, a także nie nakładały na pokrzywdzonego – niedysponującego w tym zakresie uprawnieniami właściwymi dla oskarżyciela publicznego – obowiązku gromadzenia materiału dowodowego. Ponadto, chroniły sądy (i osoby niesłusznie oskarżane) przed napływem nieuzasadnionych aktów oskarżenia.

W przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 sierpnia 2008 r. projekcie nowelizacji Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw, nie znalazły się analogiczne do przytoczonych wyżej uregulowania. Rzecznik zwrócił się¹⁰³ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu, a także poinformowanie o motywach zaniechania prac nad nowelizacją powyższych unormowań i czy projektowane jest ich podjęcie.

Minister poinformował¹⁰⁴, że obecny stan prawny pozwala na dostatecznie szeroką ingerencję sądu w przebieg postępowania przygotowawczego w płaszczyźnie oceny zasadności podjętych przez prokuratora decyzji o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, należycie zabezpieczając przy tym interes pokrzywdzonego. Tym niemniej, analiza istniejącego brzmienia art. 330 § 2 k.p.k. prowadzi do wniosku, że w płaszczyźnie legislacyjnej nie jest ono wystarczająco precyzyjne, czego negatywny rezultat stanowią występujące w praktyce błędne interpretacje tego przepisu. Z uwagi na powyższe w Ministerstwie Sprawiedliwości zostaną podjęte prace mające na celu przygotowanie rozwiązań precyzujących brzmienie art. 330 § 2 k.p.k. Po ich przygotowaniu zostanie rozważone inkorporowanie zaprojektowanego zapisu normatywnego do jednej z przyszłych rządowych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.

Rzecznik będzie śledził prace nad zmianą treści art. 330 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

¹⁰² Projekt z 12 września 2007 r., druk sejmowy nr 2177.

¹⁰³ RPO-578573-II/08 z 7 listopada 2008 r.

¹⁰⁴ Pismo z 29 grudnia 2008 r.

7. Przesłuchiwanie w charakterze świadków pacjentów Oddziału Alzheimerowskiego Kliniki Neurologii Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA w Warszawie

Rzecznik otrzymał do wiadomości pismo skierowane do Ministra Sprawiedliwości przez Helsińską Fundację Praw Człowieka¹⁰⁵. W piśmie tym poruszono problem przesłuchiwania w charakterze świadków pacjentów Oddziału Alzheimerowskiego Kliniki Neurologii Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA w Warszawie w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, dotyczącym korupcji w służbie zdrowia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanowisku zajętym wobec kwestii poruszonych przez Fundację.

Z wyjaśnień¹⁰⁷ Prokuratora Krajowego wynikało, że w postępowaniach o wyłudzenia świadczeń na szkodę Narodowego Funduszu Zdrowia oraz poświadczenia nieprawdy w dokumentacji elektronicznej pacjentów nie przesłuchiowano świadków, których stan zdrowia to uniemożliwiał lub gdy czynność mogłaby mieć negatywny wpływ na stan zdrowia świadka. Odstępując od czynności funkcjonariusze dokumentowali ten fakt sporządzając notatkę służbową lub przesłuchiwali członków rodziny pacjenta. Jeżeli zachodziła wątpliwość co do stanu psychicznego świadka, jego stanu rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania przez niego spostrzeżeń przeprowadzano czynności przesłuchania świadka z udziałem biegłego psychologa. Niestety, z uwagi na obszerność zgromadzonego w tej sprawie materiału dowodowego (przesłuchano 4200 pacjentów) nie jest możliwe wskazanie danych liczbowych dotyczących przypadków, gdy odstąpiono od przesłuchania świadków lub przesłuchano świadka z udziałem biegłego psychologa.

C. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

1. Udział na prawach strony organizacji społecznych w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

Do Rzecznika wpłynął wniosek organizacji społecznej w sprawie braku możliwości udziału w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Ustawą o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁸, zmieniono art. 127 ust. 8 ustawy – Prawo wodne¹⁰⁹ w ten sposób, iż wyłączono udział organizacji społecznych na zasadach określonych w art. 33 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Obecnie możliwość udziału organizacji społecznych istnieje tylko w postępowaniach, w których przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego wymagane jest

¹⁰⁵ Pismo z 13 października 2008 r.

¹⁰⁶ RPO-601153-II/08 z 7 listopada 2008 r.

¹⁰⁷ Pismo z 21 listopada 2008 r.

¹⁰⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 587).

¹⁰⁹ Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).



wcześniejsze uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta jest jednak wymagana tylko przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na wykonywanie urządzeń wodnych, a więc nastąpiło istotne zawężenie możliwości uczestnictwa organizacji społecznych w stosunku do postępowań wymienionych w katalogu art. 122 ustawy – Prawo wodne w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Jest ono niezbędne dla realizacji przedsięwzięć, które wkraczają w środowisko naturalne. Tym samym zrozumiałe wydaje się wzmocnienie kontroli organizacji ekologicznych poprzez możliwość uczestnictwa w ramach prowadzonych postępowań wodnoprawnych innych niż wykonanie urządzeń wodnych. Rzecznik zwrócił się¹¹⁰ do Ministra Środowiska o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował¹¹¹, iż co do zasady podziela ustalenia poczynione przez Rzecznika w kwestii uzasadnienia nowelizacji art. 127 ust. 8 ustawy – Prawo wodne. Wyjaśnił powody zmiany przepisów ustawy – Prawo wodne w drodze ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Ponadto zapewnił, że ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹² przewiduje zasadnicze rozszerzenie dostępu organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniach o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

2. Niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r.

Rzecznik zgłosił udział¹¹³ w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej¹¹⁴ Krystyny H. dotyczącej niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r. i przedstawił następujące stanowisko: art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny¹¹⁵ oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r. – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przepis stanowi, że za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej przed dniem 1 września 2004 r., Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego) ponosi odpowiedzialność na poprzednich zasadach.

Sama zasada intertemporalna jako taka nie budzi zastrzeżeń, niemniej jednak nabrała ona szczególnego znaczenia na skutek wydania przez Sąd Najwyższy uchwały składu siedmiu sędziów (mającej moc zasady prawnej) z dnia 26 października 2005 r.

¹¹⁰ RPO-568853-IV/07 z 16 czerwca 2008 r.

¹¹¹ Pismo z 5 listopada 2008 r.

¹¹² Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

¹¹³ RPO-591754-IV/08 z 11 sierpnia 2008 r.

¹¹⁴ Sygn. akt SK 34/08.

¹¹⁵ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

(III BZP 1/05). Uchwała ta dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego, przesądzając, iż od orzeczeń, które stały się prawomocne przed 1 września 2004 r. nie przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ponieważ jest to jedyny tryb, w jakim można uzyskać potwierdzenie bezprawności orzeczenia sądu, a przed wprowadzeniem skargi z art. 424 k.p.c. z dniem 6 lutego 2005 r. przepisów takich w systemie prawnym w ogóle nie było, oznacza to, że w okresie od wejścia w życie Konstytucji do nowelizacji k.p.c. nie istniała prawna możliwość domagania się odszkodowania od Skarbu Państwa z tego tytułu. Obywatele zostali zatem pozbawieni ustanowionego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Z tego też powodu w ocenie Rzecznika przyjęta w cytowanej uchwale wiążąca SN wykładnia kwestionowanego przepisu pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Jednocześnie z uwagi na zamknięcie dostępu do sądu w tych sprawach stanowi to naruszenie prawa do sądu wyrażonego art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej w sprawie o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu)

W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej Starosty W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Wojewódzkiego w Kielcach z dnia 8 czerwca 2006 r., Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił¹¹⁶ składowi siedmiu sędziów tego Sądu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące wątpliwości: czy w sprawie o zwrot części opłaty za kartę pojazdu pobranej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu¹¹⁷, dopuszczalna jest droga administracyjna, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego?

Wskazane zagadnienie prawne powstało na tle żądań kierowanych do starostów powiatu, dotyczących zwrotu pobranej zawyżonej opłaty za kartę pojazdu.

Rzecznik przystąpił¹¹⁸ do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, przedstawiając stanowisko, że w przedmiotowej sprawie właściwa jest droga administracyjna, a w konsekwencji dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego.

Pogląd ten podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który podjął¹¹⁹ uchwałę, że jest to sprawa administracyjna, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²⁰.

¹¹⁶ Postanowienie z 11 września 2007 r.

¹¹⁷ Rozporządzenie z 28 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 1310).

¹¹⁸ RPO-579670-VI/08 z 24 stycznia 2008 r.

¹¹⁹ Uchwała NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07

¹²⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).



4. Odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Rzecznik zgłosił udział¹²¹ w sprawie skargi konstytucyjnej Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”¹²² i przedstawił następujące stanowisko: artykuł 424⁸ § 1 w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 3 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹²³ w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymagań określonych w art. 424⁵ § 1 pkt 3 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Rzecznik podkreślił¹²⁴, że zgodnie z danymi statystycznymi udostępnianymi przez Sąd Najwyższy, odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, stanowi regułę w załatwianiu tego środka. Do końca kwietnia 2008 r. jedynie 49 spośród wszystkich skarg zostało merytorycznie rozpoznanych, a tylko trzy skargi zostały przez Sąd Najwyższy uwzględnione. Trudno mówić w tym przypadku, że postępowanie, jakie przewidziano w kodeksie postępowania cywilnego, spełnia postulat rzeczywistego i skutecznego korzystania z praw gwarantowanych przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W ocenie Rzecznika kształt przepisów nakazujący stosowanie niezwykle restrykcyjnego formalizmu przy wnoszeniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nieprzewidujący wezwania do uzupełnienia braków skargi, przed jej odrzuceniem, wskazuje na jedynie pozorną, iluzoryczną możliwość realizacji prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zasadniczym powodem wprowadzenia systemu odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem bez wzywania do uzupełnienia jej braków było zapewnienie szybkości postępowania i zniwelowanie zagrożenia, jakiego projektodawca upatrywał w upowszechnieniu skargi. Założeniem było zapewnienie, by napływ skarg nie zakłócił pracy Sądu Najwyższego i nie powodował przewlekłości postępowań. W przekonaniu Rzecznika, co również zostało wielokrotnie podkreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych.

D. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. *Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z wniosku p. Trybowskiego i Janowca (sprawa nr 55508/07), dotyczącego nieujawnienia przez rząd rosyjski dokumentów związanych ze zbrodnią katyńską*

W związku z toczącym się przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka postępowaniem *Janowiec i Trybowski przeciwko Rosji* (nr 55508/07), Rzecznik zwrócił

¹²¹ RPO-599525-IV/08 z 6 listopada 2008 r.

¹²² Sygn. akt SK 49/08.

¹²³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

¹²⁴ Pismo z 16 grudnia 2008 r.

się¹²⁵ do Przewodniczącego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie zasady 44.2(a) Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o dopuszczenie go do przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, jak również o możliwość wzięcia udziału w ewentualnej rozprawie.

Rozpatrywana sprawa ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia praw i wolności jednostki. Tłem sprawy są bowiem bolesne doświadczenia polskiego narodu, związane z dokonaniem przez NKWD mordem polskich oficerów w Katyniu w kwietniu 1940 r. Wydaje się, iż późniejsze postępowanie rosyjskiej Głównej Prokuratury Wojskowej, w szczególności postanowienie z dnia 21 sierpnia 2004 r. o umorzeniu śledztwa, może naruszać zagwarantowane w art. 2, art. 6 oraz art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do życia, prawo do rzetelnego procesu sądowego oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował¹²⁶, że po analizie wniosku Rzecznika, Przewodniczący Izby zdecydował oddalić wniosek Rzecznika, bowiem w jego opinii interwencja Rzecznika nie jest konieczna w świetle art. 44 par. 2 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2. Nagrywanie w aresztach śledczych rozmów adwokatów z ich klientami

Z treści publikacji prasowej¹²⁷ wynikało, iż Naczelna Rada Adwokacka podjęła w dniu 13 lutego 2008 r. uchwałę, w której wskazuje, że używanie w aresztach urzędów nagrywających prowadzi do naruszenia prawa do rzetelnego procesu.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące tej materii skierowane do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Rzecznik został poinformowany, że po zbadaniu sygnałów dotyczących monitorowania spotkań adwokatów – obrońców z klientami w aresztach śledczych i zakładach karnych, Naczelna Rada Adwokacka wyraziła głębokie zaniepokojenie tym, że rejestrowanie przebiegu rozmów obrońców z klientami, może prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu, a w szczególności do efektywnej i nieskrępowanej obrony. Nadto wskazano, że praktyka ta budzi także wątpliwości co do legalności ich stosowania oraz narusza prawo do prywatności i prawo do obrony. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹²⁸ do Ministra Sprawiedliwości o stanowisko w sprawie, a także jakie działania zostały podjęte w celu jej rozwiązania.

Minister poinformował¹²⁹, iż zgodnie z informacjami otrzymanymi z Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w zakładach karnych i aresztach śledczych nie prowadzi się kontroli i rejestracji rozmów adwokatów z klientami, a tym samym przestrzega się regulacji zawartej w art. 8 ust. 3 ustawy – Kodeks karny wykonaw-

¹²⁵ RPO-602280-I/08 z 18 listopada 2008 r.

¹²⁶ Pismo z 5 grudnia 2008 r.

¹²⁷ „Rzeczpospolita” z 14 lutego 2008 r. *Adwokaci obawiają się nagrań w aresztach.*

¹²⁸ RPO-582026-II/08 z 30 czerwca 2008 r.

¹²⁹ Pismo z 20 sierpnia 2008 r.



czy¹³⁰. Minister potwierdził, że w niektórych jednostkach penitencjarnych stosuje się kamery telewizji przemysłowej, ale wyłączną przyczyną stosowania monitoringu są względy bezpieczeństwa osób odwiedzających oraz nadzór nad zachowaniem osadzonych, co jest zgodne zarówno z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej¹³¹, jak i uregulowaniami zawartymi w Kodeksie postępowania karnego (art. 147 § 1). Z powyższych względów Ministerstwo Sprawiedliwości nie podejmie żadnych działań w tym zakresie.

Mając na uwadze treść powyższej odpowiedzi Rzecznik zwrócił się do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej o udzielenie informacji o przypadkach, w których kamery wykorzystywane były w sposób sprzeczny z obowiązującymi regulacjami prawnymi¹³².

W odpowiedzi¹³³ Prezes wskazał, że wprawdzie nie było bezpośrednich skarg na wykorzystywanie kamer w sposób niezgodny z prawem, to niemniej jednak Naczelna Rada Adwokacka widzi niebezpieczeństwo w nadużywaniu wykorzystywania środków technicznych monitorujących rejestrowanie przebiegu rozmów obrońców z klientami. Jako przykład wskazano przedstawioną w mediach sprawę nagrywania przez policję rozmów adwokatów z podejrzanymi i wykorzystywania ich jako dowodów w sprawie nadbudowy kamienicy w K. Fragment jednej z rozmów został opublikowany w prasie, co jest ewidentnym naruszeniem tajemnicy adwokackiej. W związku z tym – jak podkreślił Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej – jest wielce prawdopodobne, iż podobne praktyki będą wykorzystywane przy monitorowaniu spotkań w aresztach śledczych i zakładach karnych i z tego też powodu wyraziła nadzieję, że Rzecznik będzie wyczulony na to zagadnienie.

Mając to na uwadze Rzecznik monitorował postępowanie prowadzone w sprawie wykorzystywania przez policję nagrań z rozmów adwokatów z podejrzanymi, jako dowodów w sprawie nadbudowy kamienicy w K.¹³⁴ W sprawie tej Prokurator Okręgowy w K.¹³⁵ poinformował Rzecznika, że Sąd prowadzący to postępowanie posiłkuje się zapisami rozmów oskarżonych, weryfikując ich wyjaśnienia (w toku tego procesu dokonano protokolarnego odsłuchu i sporządzenia stenogramu tych rozmów). Natomiast Sąd nie uwzględnił wniosku obrońców o zniszczenie i usunięcie materiałów dotyczących rozmów adwokatów z oskarżonymi.

Ponieważ Rzecznik nie jest uprawniony do merytorycznej ingerencji w czynności podejmowane w ramach toczącego się postępowania sądowego, podjęcie przez Rzecznika działania w tej sprawie będzie możliwe po jej prawomocnym zakończeniu.

¹³⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

¹³¹ Rozporządzenie z 31 października 2003 r. (Dz.U. Nr 194, poz. 1902 z późn. zm.).

¹³² Pismo z dnia 22 września 2008 r.

¹³³ Pismo z dnia 23 października 2008 r.

¹³⁴ RPO-596582-II/08.

¹³⁵ Pismo z 9 grudnia 2008 r.

3. Zwolnienie z tajemnicy statystycznej

Rzecznik skierował¹³⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego¹³⁷ o stwierdzenie, iż art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na zwolnienie z tajemnicy statystycznej, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 (stanowiącym, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 42 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Do Rzecznika wpłynęła skarga Prezesa GUS dotycząca praktyki prokuratur, które w prowadzonych przez siebie sprawach, w oparciu o art. 180 § 1 k.p.k., wydawały postanowienia o zwolnieniu dyrektorów Urzędów Statystycznych z tajemnicy zawodowej (statystycznej), po czym na podstawie art. 217 § 1 i 2 k.p.k. żądały wydania kopii sprawozdań statystycznych składanych przez oznaczone w postanowieniach podmioty.

Ustawa o statystyce publicznej¹³⁸ ustanawia tajemnicę statystyczną, chroniącą dane zbierane dla celów statystycznych. Tajemnica statystyczna zagwarantowana została przede wszystkim w celu ochrony interesu publicznego polegającego na zabezpieczeniu wiarygodności statystyk publicznych. Zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności stanowiącą, iż ograniczenie wolności i praw możliwe jest tylko wtedy, gdy jest racjonalne i uzasadnione wynikającymi z tego ograniczenia korzyściami ogólnospołecznymi.

Brak w art. 180 § 1 k.p.k. warunków zwolnienia od zachowania tajemnicy statystycznej i niedostatecznie ukształtowana kontrola zażaleniowa decyzji w powyższym przedmiocie sprawiają, iż przepis ten w analizowanym zakresie jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie spełnia standardów „konieczności” ograniczenia konstytucyjnych wolności jednostki. Z tych samych względów narusza prawo do prywatności. Jest także niezgodny z zasadą domniemania niewinności, bowiem dane statystyczne, które podejrzany (oskarżony) ma obowiązek przekazać organom statystycznym, mogą zostać wykorzystane przeciwko niemu w postępowaniu karnym.

Art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Przepis ten konstytucjonalizuje fundamentalną zasadę prawa karnego – zasadę domniemania niewinności. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa.

Zasada domniemania niewinności stanowi podstawę prawną stworzenia oskarżonemu określonej sytuacji procesowej. Jej konsekwencje procesowe, to prze-

¹³⁶ RPO-590645-II/08 z 27 października 2008 r.

¹³⁷ Sygn. akt K 33/08.

¹³⁸ Ustawa z 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 439).



de wszystkim rozkład ciężaru dowodu i wyrażona w art. 5 § 2 k.p.k. zasada *in dubio pro reo*. Podstawowym skutkiem obowiązywania zasady domniemania niewinności jest wymaganie, by ten, kto zarzuca oskarżonemu przestępstwo, musiał je udowodnić. Z drugiej strony, oskarżony może pozostawać bierny, gdyż stan istniejący w wyniku działania zasady domniemania niewinności jest dla niego korzystny. Jedną z konsekwencji procesowych zasady domniemania niewinności, o których mowa powyżej, wyraża art. 74 § 1 k.p.k. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu: „Oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść”. W doktrynie prawa karnego procesowego podkreśla się, że art. 74 § 1 k.p.k. wyraża jedną z ważniejszych gwarancji procesowych oskarżonego, a mianowicie regułę *nemo se ipsum accusare tenetur*. Pozostający pod jej ochroną oskarżony nie może być przymuszany do dostarczania dowodów przeciwko sobie; ich wykrycie i procesowe utrwalenie należy do organów ścigania i oskarżyciela. Niemożność przymuszania oskarżonego do dostarczania dowodów przeciwko sobie oznacza zakaz wymuszania na nim aktywnych form dostarczania dowodów oskarżeniu.

Stwierdzić należy, że w świetle zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* dopuszczalność zwolnienia w trybie art. 180 § 1 k.p.k. z tajemnicy statystycznej budzi znaczne wątpliwości w zakresie, w jakim umożliwia organom wymiaru sprawiedliwości dostęp do danych statystycznych, których udostępnienie służbom statystycznym było obowiązkowe.

4. Zasady przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych

Kwestia uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych – jako istotna dla zabezpieczenia prawa obywateli do właściwej i zgodnej z wymogami sprawiedliwości procedury sądowej – od siedmiu lat pozostaje w kręgu zainteresowań Rzecznika.

W grudniu 2004 r. Kodeks postępowania karnego i ustawa o Policji zostały uzupełnione o przepisy dotyczące sposobu i mocy dowodowej badań DNA w postępowaniu karnym. W czerwcu 2005 r. Rzecznik zwrócił się do ówczesnego Ministra Zdrowia z prośbą o ocenę stanu prac legislacyjnych nad regulacją dotyczącą przeprowadzania badań DNA dla celów postępowania cywilnego. Minister Zdrowia zgodził się z koniecznością uregulowania tych kwestii i zgłosił gotowość współpracy nad medycznymi aspektami zagadnienia. W listopadzie 2007 r. odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia mające na celu rozważenie ewentualnej konieczności prawnego uregulowania wykorzystania badań DNA jako środka dowodowego w sądowym postępowaniu cywilnym.

Wpływ, jaki wyniki badań DNA w cywilnych sprawach sądowych wywierają na losy licznych rodzin, prawa dziecka oraz stan cywilny osób powoduje, iż niezbędne jest szybkie opracowanie standardów medycznych ich przeprowadzania pozwalających na zagwarantowanie ich rzetelności i zgodności z prawdą materialną. Rzecznik

zwrócił się¹³⁹ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o stanowisku w przedmiotowej kwestii.

Minister poinformował¹⁴⁰, że obowiązujące regulacje prawne z zakresu postępowania dowodowego w postępowaniu cywilnym zakładają możliwość dopuszczenia przez sąd na każdym etapie postępowania dowodu z badań DNA. Jednocześnie Ministerstwo Zdrowia dostrzega potrzebę uregulowania technicznych aspektów przeprowadzania badań DNA, w szczególności poprzez ustanowienie jednolitej procedury zabezpieczającej prawidłowy przebieg pobierania próbek badawczych oraz standardów badania i opiniowania tak, aby możliwe było wykluczenie pomyłek lub nadużyć ze strony badanych lub badających. Z uwagi na charakter takiej regulacji musiałaby ona przybrać postać aktu wykonawczego. Rozważenia wymaga jednak kwestia sposobu powiązania takiego aktu z przepisami procesowymi. Inicjatywa wprowadzenia stosownych przepisów regulujących wykorzystanie badań DNA w sprawach cywilnych należy do Ministra Sprawiedliwości.

Po uzyskaniu powyższych wyjaśnień, Rzecznik zwrócił się¹⁴¹ do Ministra Zdrowia ponownie o przedstawienie stanowiska w sprawie. Rzecznik stwierdził, że celem jego działań jest stworzenie regulacji wykonawczej wprowadzającej techniczne i medyczne standardy wykonywania badań kodu genetycznego, uniemożliwiającej manipulacje np. przy pobieraniu, oznaczaniu i magazynowaniu próbek. Właściwość Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie ogranicza się jedynie do wydania upoważnienia.

Tymczasem Rzecznik otrzymał wyjaśnienia, z których wynikało, że Ministerstwo Zdrowia dostrzega potrzebę uregulowania technicznych aspektów przeprowadzania badań DNA, jednak inicjatywa wprowadzenia stosownych przepisów regulujących wykorzystanie badań DNA w sprawach cywilnych należy do Ministra Sprawiedliwości.

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

Do Rzecznika zwracali się rodzice, których władza rodzicielska została przez sąd ograniczona bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, a zwłaszcza bez wysłuchania uczestników postępowania. Chodzi tu o sytuacje, w których sąd rodzinny wydaje rozstrzygnięcie o formie sprawowania opieki rodzicielskiej na czas trwania postępowania sądowego.

We wszystkich sprawach, w których sąd rozstrzyga o władzy rodzicielskiej nad małoletnimi dziećmi (np. w sprawach o rozwód czy separację, bądź o uregulowanie opieki nad dzieckiem na podstawie art. 106 lub 107 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), postanowienie o zabezpieczeniu z reguły zapada na posiedzeniu niejawnym, bez przeprowadzenia dowodów.

¹³⁹ RPO-383896-IV/01 z 8 lipca 2008 r.

¹⁴⁰ Pismo z 22 października 2008 r.

¹⁴¹ RPO-383896-IV/01 z 18 grudnia 2008 r.



Zdaniem Rzecznika konieczne jest rozważenie takich zmian legislacyjnych, które zapewnią rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie w sprawie dotyczącej opieki rodzicielskiej na jawnym posiedzeniu sądowym (przy zachowaniu zasady natychmiastowej wykonalności orzeczeń). Rzecznik zwrócił się¹⁴² do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował¹⁴³, że jeżeli potrzeba interwencji nie jest nagła i nie wymaga działania z urzędu (zwykły wniosek o uregulowanie stosunków na czas postępowania), postanowienie mogłoby być wydawane po przeprowadzeniu rozprawy. Ponadto można również rozważyć zmianę, polegającą na tym, że w sytuacji nagłej lub wymagającej działania z urzędu właściwy byłby tylko sąd rodzinny, choćby nawet toczyła się sprawa rozwodowa. Wtedy postanowienie powinno być wydane na posiedzeniu niejawnym. Stanowisko przedstawione przez Rzecznika zostanie wykorzystane w pracach legislacyjnych dotyczących postępowania egzekucyjnego, prowadzonych obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości.

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

W odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika dotyczące instytucji powództw regresowych, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny poinformował¹⁴⁴ o problemach, związanych z interpretacją i stosowaniem przepisów dotyczących wytaczania powództw regresowych na podstawie art. 557 § 1 i 2 k.p.k. Zawarta w odpowiedzi informacja o włączeniu do konsultacji właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa, Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Rządowego Centrum Legislacji i Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, spowodowała, że Rzecznik zwrócił się¹⁴⁵ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o wynikach konsultacji oraz ewentualnych dalszych działaniach.

Minister poinformował¹⁴⁶, że podjęte konsultacje doprowadziły do zgodności stanowiska o konieczności podjęcia działań mających na celu nowelizację przepisów regulujących kwestie związane z wprowadzeniem instytucji roszczenia regresowego, przysługującego Skarbowi Państwa wobec osób, które swoim działaniem spowodowały niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Zadania tego podjęła się Prokuratura Krajowa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości¹⁴⁷ o udzielenie informacji o przebiegu i wynikach prac legislacyjnych.

¹⁴² RPO-596390-IV/08 z 14 listopada 2008 r.

¹⁴³ Pismo z 15 grudnia 2008 r.

¹⁴⁴ Pismo z 5 września 2007 r.

¹⁴⁵ RPO-522661-II/06 z 17 kwietnia 2008 r.

¹⁴⁶ Pismo z 21 maja 2008 r.

¹⁴⁷ RPO-522661-II/06 z dnia 19 listopada 2008 r.

Minister poinformował¹⁴⁸ Rzecznika, że prace nad projektem ustawy pozostają w końcowej fazie. Po ich zakończeniu projekt nowelizacji, opracowany na podstawie założeń przygotowanych w Prokuraturze Krajowej, zostanie skierowany do uzgodnień wewnętrznych w I kwartale 2009 r.

Rzecznik będzie śledził postęp prac legislacyjnych w tej kwestii.

7. Doręczenia pism sądowych w postępowaniu cywilnym na adres skrytki pocztowej

Kilkuletnie zabiegi¹⁴⁹ Rzecznika o wprowadzenie odpowiednich zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, w przedmiocie umożliwienia doręczeń pism sądowych w postępowaniu sądowym na wskazany przez stronę adres skrytki pocztowej przyniosły spodziewany efekt.

Konstytucja wymaga bowiem, aby postępowanie sądowe było ukształtowane zgodnie z zasadami sprawiedliwości (art. 45 ust. 1). Wymaganie to dotyczy również reguł dokonywania doręczeń¹⁵⁰. W ocenie Rzecznika ten sposób doręczeń pism sądowych pozwalałby również uniknąć częstych perturbacji związanych z zaginięciem tzw. awiza w sprawach, w których strony (współuczestnicy) mieszkający pod tym samym adresem pozostają w konflikcie (np. sprawy rozwodowe, działowe). W założeniu jednak regulacja taka miała ułatwić dostęp do sądu także tym wszystkim, którzy z różnych przyczyn nie mogą odbierać korespondencji w miejscu zamieszkania, czy też siedzibie przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy wywodzono, iż „sposób ten może znaleźć szersze zastosowanie; może być zastosowany także do innych – poza bezdomnymi – uczestników postępowań sądowych, także niebędących osobami fizycznymi”.

W dniu 9 maja 2007 r. wprowadzono do Kodeksu postępowania cywilnego przepis, który stanowi, iż na wniosek strony doręczenie może być dokonane na wskazany przez nią adres skrytki pocztowej. Dopuszczenie doręczania pism sądowych za pośrednictwem skrytki pocztowej spowodowało postęp w uskutecznianiu wartości konstytucyjnych, w tym zwłaszcza służy realizacji prawa do sądu osób, które są bezdomne i tym samym nie mogą podać adresu miejsca zamieszkania.

Jednak przepis ten nie jest stosowany, bowiem rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym¹⁵¹, jest niedostosowane do aktualnych wymagań ustawowych.

Liczne skargi obywateli na odmowę przez sądy rozpoznające sprawy cywilne dokonywania doręczeń na wskazaną skrytkę pocztową z powodu braku procedur, spowodowało skierowanie przez Rzecznika wystąpienia¹⁵² w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

¹⁴⁸ Pismo z dnia 17 grudnia 2008 r.

¹⁴⁹ RPO/347732/2000/IV z 5 października 2000 r. i 18 grudnia 2001 r. RPO/479912/IV/2004 z 26 stycznia 2005 r.

¹⁵⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2002 r. (sygn. akt SK 35/01).

¹⁵¹ Rozporządzenie z 17 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 697 z późn. zm.).

¹⁵² RPO-587706-IV/08 z 3 lipca 2008 r.



Minister poinformował¹⁵³, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt nowelizacji tego rozporządzenia.

E. Prawo do skutecznego środka odwoławczego

1. Publikowanie w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe¹⁵⁴, nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Z przepisu art. 13 ust. 3 tej ustawy wynika natomiast, iż właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

Ten ostatni przepis stanowi daleko idącą ingerencję władzy publicznej w sferę chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Przepisy prawa prasowego oraz Kodeksu postępowania karnego nie przewidują możliwości wniesienia przez podejrzanego (oskarżonego) zażalenia na zarządzenie prokuratora lub postanowienie sądu w przedmiocie zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku.

Rzecznik postuluje wprowadzenie w polskim systemie prawnym przepisów, stanowiących o prawie do wniesienia takiego zażalenia. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁵ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac nad zmianą krytykowanego stanu prawnego.

W odpowiedzi nie podzielono¹⁵⁶ wątpliwości Rzecznika co do niekonstytucyjności wskazanych w wystąpieniu rozwiązań prawnych, a tym samym nie znaleziono podstaw do podjęcia prac zmierzających do zmiany w omawianym zakresie obowiązującego stanu prawnego. W uzasadnieniu wskazano, że przepis art. 13 ust. 3 prawa prasowego nie narusza konstytucyjnego prawa do prywatności ani prawa do sądu. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Ponadto, na podstawie art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego można żądać ochrony swojej prywatności na drodze procesu przeciwko Skarbowi Państwa, jeżeli w trakcie procesu karnego doszło do naruszenia tej prywatności.

Problem ten jest analizowany w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁵³ Pismo z 24 lipca 2008 r.

¹⁵⁴ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

¹⁵⁵ RPO-577368-II/08 z 6 sierpnia 2008 r.

¹⁵⁶ Pismo z 13 października 2008 r.

2. Odrzucenie apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia

Rzecznik zgłosił udział¹⁵⁷ w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej¹⁵⁸ dotyczącej odrzucenia apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia i przedłożył następujące stanowisko: art. 130² § 3 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹⁵⁹ – w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie bez wzywania do uzupełnienia braków apelacji wnoszonej przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, która to apelacja nie została prawidłowo opłacona – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

W uzasadnieniu¹⁶⁰ swego stanowiska Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁶¹ wprowadziła nie tylko nowe stawki opłat sądowych, ale także nową systematykę i zasady obliczania tych opłat. Już w pierwszych tygodniach jej obowiązywania stało się jasne, że nowe przepisy wywołują wiele wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem właśnie ta ustawa – pomimo, iż nie jest bezpośrednio zaskarżona w niniejszym postępowaniu – faktycznie tworzy wymogi fiskalne, których spełnienia wymaga art. 130² § 3 k.p.c.

Skoro przepisy ustawy nie są jednoznaczne i budzą tak wiele wątpliwości w praktyce, rygor przewidziany przez art. 130² § 3 k.p.c. należy uznać za zbyt surowy. Kwestionowana regulacja prawnoprosesowa przybiera postać swoistej „pułapki”. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z niejasnymi przepisami procesowymi, z drugiej zaś, ich naruszenie sankcjonowane jest najsurowszym rygorem – odrzuceniem środka zaskarżenia bez możliwości naprawienia ewentualnego, a być może wcale nie popełnionego przez stronę, błędu. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, gwarantowaną przez art. 45 Konstytucji. W opinii Rzecznika, norma ta narusza także prawo do zaskarżania orzeczeń – nawet najmniejszy błąd pełnomocnika skutkuje zamknięciem stronie drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji. Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym.

3. Właściwość organu podatkowego do rozpatrzenia odwołania

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 220 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa¹⁶² właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ podatkowy wyższego stopnia. Istotne odstępstwo od tej zasady przewiduje jednak art. 221 tej ustawy stanowiący, że w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub

¹⁵⁷ RPO-593668-IV/08 z 4 września 2008 r.

¹⁵⁸ Sygn. akt SK 36/08.

¹⁵⁹ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

¹⁶⁰ Pismo procesowe z 1 października 2008 r.

¹⁶¹ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.)

¹⁶² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)



przez samorządowe kolegium odwoławcze, odwołanie od decyzji rozpatruje ten sam organ podatkowy, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu odwoławczym.

Zdaniem Rzecznika zastosowana w tym zakresie konstrukcja postępowania odwoławczego oznacza w istocie odejście od kontroli instancyjnej decyzji administracyjnej, a także prowadzi do rzeczywistego ograniczenia gwarancji procesowych strony postępowania podatkowego. Bezpośrednim skutkiem takiego rozwiązania jest bowiem to, iż w tak ukształtowanym postępowaniu odwoławczym pracownik izby skarbowej i pracownik izby celnej nie podlegają wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawach, w których brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. W ocenie Rzecznika tak ukształtowana procedura odwoławcza nie gwarantuje bezstronności orzekania i nie spełnia konstytucyjnego wymogu zaskarżalności decyzji wydanych w pierwszej instancji. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁶³ w tej sprawie do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska.

Minister wyraził¹⁶⁴ opinię, iż przepisy Ordynacji podatkowej gwarantują zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania. O skuteczności nadzoru decyduje obiektywizm postępowania, nie zaś umiejscowienie organu w strukturze aparatu skarbowego. Natomiast w przypadku wystąpienia u skarżącego wątpliwości co do obiektywizmu dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej w postępowaniu podatkowym może on, w trybie art. 227 k.p.a., złożyć skargę do Ministra Finansów.

Wobec zaprezentowania odmiennego niż Rzecznik stanowiska w sprawie, Rzecznik rozważa możliwość podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

4. Zwrot akt po prawomocnym uchyleniu (stwierdzeniu nieważności) przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji organu drugiej instancji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji

W trakcie badania sprawy indywidualnej wyłonił się problem dotyczący braku środków prawnych, za pomocą których strona mogłaby doprowadzić do rozstrzygnięcia jej indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, gdy w razie prawomocnego uchylenia przez sąd administracyjny decyzji organów obu instancji, organ administracji publicznej drugiej instancji, któremu sąd zwrócił akta, zwleka z ich przekazaniem organowi pierwszej instancji właściwemu do rozpatrzenia sprawy. W razie zwłoki organu administracji publicznej, któremu sąd administracyjny zwrócił akta, w przesłaniu tych akt organowi pierwszej instancji, strona nie dysponuje środkami prawnymi, przy użyciu których mogłaby doprowadzić do ponownego rozpoznania jej sprawy.

Po analizie sprawy Rzecznik zwrócił się¹⁶⁵ do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ocenę poprawności stosowanych zasad biurowości w sądach administracyjnych, dotyczących kwestii terminowego zwrotu akt po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy.

¹⁶³ RPO-585881-V/08 z 4 kwietnia 2008 r.

¹⁶⁴ Pismo z 7 maja 2008 r.

¹⁶⁵ RPO-563533-V/07 z 3 lipca 2008 r.

W ocenie Prezesa NSA¹⁶⁶, przedstawiony problem nie dotyczy wadliwych przepisów regulujących pracę sądów administracyjnych, tylko złej pracy organów administracji publicznej drugiej instancji. Dlatego też, jego zdaniem, rozwiązania należy upatrywać w ewentualnej modyfikacji procedur administracyjnych w zakresie środków dyscyplinujących tok czynności postępowania administracyjnego po prawomocnym wyroku uchylającym decyzje organów obu instancji tak, by umożliwiała to wniesienie skargi na bezczynność organu wstrzymującego tok postępowania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w razie podzielenia stanowiska Rzecznika – o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania istniejącej „luki” w prawie, w drodze stosownych zmian legislacyjnych.

Minister wyjaśnił¹⁶⁸, że incydentalne przypadki opóźnienia w przekazaniu akt należy uznać za złą praktykę, nie uzasadniającą wprowadzenie nowych środków prawnych.

W opisaney sytuacji strona może złożyć skargę w trybie art. 227 i nast. k.p.a. na zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Dopuszczalne byłoby również złożenie skargi na bezczynność organu w trybie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wobec powyższego stanowiska, Rzecznik odstąpił od dalszych działań w tej sprawie.

5. Zwrot pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych

Rzecznik zgłosił¹⁶⁹ udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zwrotu pism procesowych, bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych, w postępowaniu w sprawach gospodarczych, przedstawiając następujące stanowisko: art. 479^{8a} § 5 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹⁷⁰ w zakresie, w jakim przewiduje, iż sąd odrzuca sprzeciw od nakazu zapłaty zawierający braki formalne, bez uprzedniego wezwania strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Rzecznik stwierdził, że intencją ustawodawcy było przede wszystkim przyspieszenie postępowania cywilnego oraz wymuszenie większej staranności

¹⁶⁶ Pismo z 16 lipca 2008 r.

¹⁶⁷ RPO-563533-V/07 z 2 października 2008 r.

¹⁶⁸ Pismo z 3 listopada 2008 r.

¹⁶⁹ RPO-589368-VI/08 z 10 lipca 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki NKZ Niezależny Zespół Konsultantów sp. z o.o. (sygn. akt SK 28/08).

RPO-600091-VI/08 z 23 października 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej (sygn. akt SK 53/08).

RPO-597840-VI/08 z 24 października 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej (sygn. akt SK 45/08).

¹⁷⁰ Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).



w wykonywaniu czynności procesowych przez zawodowych pełnomocników. Uproszczenie i przyspieszenie postępowania może dotyczyć kwestii formalnych, natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów, tym bardziej, że sprawność rozpoznania sprawy przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, tj. bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, iż w imię szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych.

6. Potrzeba nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego skarbowego dotyczących wznowienia postępowania

W roku 2008 Rzecznik kontynuował¹⁷¹ wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapowiadanej nowelizacji art. 540 § 2 k.p.k. mającej na celu umożliwienie wznowienia postępowania na korzyść innych uczestników postępowania karnego, w tym interwenientów w postępowaniu karnym skarbowym (co wiązałoby się także ze zmianą art. 128 k.k.s.), o ile nie spowoduje to pogorszenia sytuacji oskarżonego.

7. Brak sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydanego w postępowaniu przygotowawczym¹⁷²

Po rozpoznaniu wniosku¹⁷³ Rzecznika dotyczącego braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydanego w postępowaniu przygotowawczym, Trybunał Konstytucyjny orzekł¹⁷⁴, iż art. 236 § 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego¹⁷⁵ jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis traci moc obowiązującą z upływem 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

F. Koszty postępowania

1. Zwolnienie od kosztów sądowych

Rzecznik zgłosił¹⁷⁶ udział w czterech postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych, przedstawiając następujące

¹⁷¹ RPO-514592-II/05 z 7 października 2008 r.

¹⁷² Informacja o działalności RPO za rok 2007, str. 37.

¹⁷³ RPO-554470-II/07 z 16 sierpnia 2007 r.

¹⁷⁴ Wyrok z 3 lipca 2008 r. (sygn. akt K 38/07).

¹⁷⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

¹⁷⁶ RPO-575757-IV/07 z dnia 1 lutego 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sygn. akt SK 42/07.

RPO-583543-IV/08 z dnia 29 kwietnia 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sygn. akt SK 11/08.

RPO-597288-IV/08 z 30 września 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sygn. akt SK 44/08.

RPO-599260-IV/08 z 16 października 2008 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej sygn. akt SK 47/08.

stanowisko: art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁷⁷, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 10 marca 2007 r., są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy obowiązywały w pełnym zakresie do momentu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁷⁸. Obecnie kwestionowane przepisy obowiązują w zakresie ograniczonym, bo jedynie z intertemporalnej mocy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W ramach przytoczonych powyżej przepisów wprowadzono do systemu prawa nowy rodzaj opłaty sądowej w postaci opłaty podstawowej. Wprowadzenie reguły, iż nawet strona zwolniona przez sąd od obowiązku ponoszenia kosztów obowiązana jest do uiszczenia opłaty podstawowej miało przeciwdziałać nadużywaniu prawa do sądu. Unormowania dotyczące kosztów postępowania są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Przy generalnej zasadzie odpłatności wymiaru sprawiedliwości sama możliwość zwolnienia od kosztów sądowych (jako wyjątek od tejże zasady) ma istotne znaczenie dla zapewnienia podmiotom prawnym dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich słuszych praw. Pozwala bowiem na dochodzenie tej ochrony podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości lub nawet w części nie jest możliwe bez uszczerbku dla swego niezbędnego utrzymania. Zdaniem Rzecznika tylko orzekający sąd jest władny ocenić w sposób prawidłowy możliwość uiszczenia kosztów przez stronę postępowania cywilnego, nawet jeśli koszty te są określone na poziomie 30 zł.

W wyroku¹⁷⁹ z dnia 17 listopada 2008 r., wydanym w jednej z powyższych spraw, Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Pozostałe sprawy dotychczas nie zostały rozpoznane.

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

W sprawach związanych z ochroną zdrowia psychicznego strona jest zwolniona od kosztów sądowych, na mocy art. 96 ust. 1 pkt 9 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸⁰. Na podstawie art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego sąd może ustanowić dla osoby, której postępowanie dotyczy bezpośrednio, adwokata z urzędu, nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku, a sąd uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny. Podobnych ułatwień nie mają osoby w procedurze o ubezwłasnowolnienie, a ich problemy także zasadniczo wynikają z problemów psychicz-

¹⁷⁷ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.).

¹⁷⁸ Ustawa z 14 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 21, poz. 123).

¹⁷⁹ SK 33/07.

¹⁸⁰ Patrz przypis 178.



nych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia do przepisów k.p.c. dotyczących ubezwłasnowolnienia oraz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych regulacji analogicznych do już obowiązujących w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego.

Minister poparł¹⁸² tę propozycję. W związku z powyższym zostaną podjęte prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia w omawianym zakresie stosownych zmian. Poinformował także, iż możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu powinna być fakultatywna i dotyczyć tylko osoby już ubezwłasnowolnionej. Posiada on bowiem opiekuna lub kuratora i jeżeli przyłączają się oni do wniosku ubezwłasnowolnionego, to nie wydaje się, aby potrzebował on dodatkowego wsparcia profesjonalnego pełnomocnika w sprawie.

3. Zasady zwrotu świadkom kosztów dojazdu

Rzecznik zgłosił¹⁸³ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej¹⁸⁴ dotyczącej zasad zwrotu świadkom kosztów dojazdu i przedstawił następujące stanowisko: art. 4 ust. 1 dekretu Rady Ministrów o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym¹⁸⁵ jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Istota zarzutów dotyczyła tego, iż objęty nią przepis różnicuje w sposób nieuzasadniony zwrot kosztów dojazdu świadka z uwagi na przedmiot postępowania sądowego. Odmienne reguły zwrotu kosztów dojazdu świadka do sądu (bardziej korzystne) obowiązują w postępowaniu cywilnym, odmienne zaś w postępowaniu karnym, gdzie zwrotowi podlega jedynie część kosztów poniesionych w tym zakresie przez świadka.

Zróżnicowanie, jakie powstało w zakresie zasad zwrotu na rzecz świadków poniesionych przez nich kosztów podróży, nosi wszelkie cechy dowolności.

G. Bezpłatne poradnictwo prawne

1. Nieodpłatna pomoc prawna dla osób ubogich

W 2008 roku Rzecznik konsekwentnie ponowił¹⁸⁶ wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, o tok prac nad projektem ustawy regulującej dostęp najuboższych obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Niepokój Rzecznika budził fakt, iż kwestia o tak zasadniczym znaczeniu od lat nie może zostać prawidłowo unormowana. W przekonaniu Rzecznika istnieje pilna potrzeba kompleksowego zreformowania systemu udzielania pomocy prawnej najuboższym obywatelom.

¹⁸¹ RPO-509359-IV/05 z 10 lipca 2008 r.

¹⁸² Pismo z 2 września 2008 r.

¹⁸³ RPO-583542-II/08 z 28 kwietnia 2008 r.

¹⁸⁴ Sygn. akt SK 13/08.

¹⁸⁵ Dekret z 26 października 1950 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 445).

¹⁸⁶ RPO-481256-IV/04 z 18 kwietnia 2008 r. (patrz Informacja za rok 2007, str. 44).

Obecnie jest on niewydolny i niesprawiedliwy, reguluje poszczególne kwestie w sposób wycinkowy i niespójny. Gruntowna reforma winna objąć wszystkie komponenty systemu, do których należy zaliczyć zarówno (nienormowane obecnie) udzielanie pomocy na etapie przedsądowym, jak i zwalnianie z opłat sądowych, a także świadczenie pomocy na etapie postępowania sądowego w postaci zastępstwa procesowego.

Minister wyjaśnił¹⁸⁷, że opracowane w latach 2005 i 2007 projekty rządowe nie zdążyły przejść pełnej ścieżki legislacyjnej przed zakończeniem kadencji Sejmu i nie stały się obowiązującym prawem.

W Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto na nowo prace nad przygotowaniem projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, który – spełniając wymogi szerokiego dostępu do takiej pomocy oraz spójności z innymi rozwiązaniami systemowymi – będzie uwzględniał możliwości finansowania tego przedsięwzięcia ze środków publicznych. W odpowiedzi podkreślono, że projekt ten wymaga szerokich konsultacji społecznych, w tym ze środowiskami korporacji prawniczych.

2. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w sprawie projektu wprowadzenia do programów aplikacji prawniczych zasady nieodpłatnego udzielania przez aplikantów porad prawnych osobom najuboższym.

Analiza doświadczeń Rzecznika wskazuje, że w ponad połowie spraw, które wpływają do Biura RPO, poucza się wnioskującego o przysługujących mu środkach działania. Dane te dowodzą ogromnej potrzeby działań na rzecz podniesienia poziomu świadomości prawnej obywateli, a także konieczności zapewnienia szerszego dostępu do informacji i pomocy prawnej. Rzecznik wielokrotnie zabiegał o przyjęcie uregulowań ustawowych w zakresie zapewnienia obywatelom szerszego dostępu do pomocy prawnej oraz służących rozwojowi poradnictwa obywatelskiego i prawnego, a także wyrażał swoje poparcie dla oddolnych inicjatyw w tym zakresie. Z tego powodu Rzecznik przedstawił projekt naukowców i działaczy społecznych skupionych wokół Fundacji Prawo Europejskie, który zakłada wprowadzenie do programów aplikacji adwokackich, radcowskich i sądowoprokuratorskich zasady nieodpłatnej pracy aplikantów w ośrodkach pomocy społecznej lub placówkach organizacji pożytku publicznego, w celu udzielania porad prawnych osobom najuboższym oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych¹⁸⁸ o rozważenie możliwości wprowadzenia w życie proponowanych przez Fundację rozwiązań.

W odpowiedzi wszyscy adresaci wystąpienia¹⁸⁹ wyrazili zainteresowanie projektem oraz zapowiedzieli rozważenie poszerzenia programów aplikacji prawniczych o propozycje Rzecznika oraz Fundację Prawo Europejskie.

¹⁸⁷ Pismo z 9 czerwca 2008 r.

¹⁸⁸ Pisma z dnia 17 września 2008 r.

¹⁸⁹ Pisma z 8, 14 i 22 października 2008 r.



H. Przewlekłość postępowań

1. Przeciwdziałanie przewlekłości postępowań sądowych

Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie zostało zagwarantowane w Konstytucji, jak i w uregulowaniach prawa europejskiego (tj. w ramach struktur unijnych, jak i w prawie Rady Europy). Pomimo nowelizacji procedur, a także wprowadzenia do polskiego systemu prawnego ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁹⁰, w szeregu orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznawał obywatelom polskim zadośćuczynienie z tytułu przewlekłości postępowania sądowego.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił¹⁹¹ na tle orzecznictwa ETPC szereg postulatów podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania przewlekłości postępowań sądowych. Rzecznik wskazał na potrzebę szkoleń sędziów w zakresie wymogów co do uzasadnień postanowień o tymczasowych aresztach, z uwagi na fakt, iż właśnie lakoniczność uzasadnień bądź automatyczne powtarzanie wcześniej podawanych powodów decyduje o uznaniu przez ETPC stosowania aresztu za nieuzasadnione. W stosunku do sędziów (ew. prezesów sądów) dopuszczających się rażącej i nieuzasadnionej przewlekłości w rozpoznawaniu zażaleń powinny być wyciągane konsekwencje dyscyplinarne. Prezesi sądów powinni być zobowiązani do nadzoru nad sprawami, których termin rozpoznania przekracza odpowiedni standard. Ministerstwo Sprawiedliwości powinno być zaś informowane o szczególnie drastycznych przykładach przewlekłości, zanim jeszcze dojdzie do skargi do ETPC.

Zważywszy, że ETPC przyznaje zadośćuczynienie często sprawcom przestępstw, należy zapewnić, aby otrzymane kwoty posłużyły w pierwszej kolejności zaspokojeniu roszczeń osób pokrzywdzonych przestępstwem, zaś w następnej – pokryciu kosztów procesu.

Minister wyjaśnił¹⁹², że kwestia długotrwałości stosowania tymczasowego aresztowania oraz przewlekłości postępowań sądowych jest w jego stałym zainteresowaniu. Kontroli poddano uzasadnienia postanowień o tymczasowym aresztowaniu, które były zaskarżane do Trybunału w Strasburgu. Wdrożono system szkoleń dla sędziów w oparciu o orzecznictwa SN i ETPC w Strasburgu. W Ministerstwie powstał zespół opracowujący system rejestrowania i pozyskiwania informacji dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania, a także trwają prace legislacyjne nad zmianą przepisów dotyczących omawianej problematyki.

W zakresie długotrwałości postępowań sądowych podjęto działania obejmujące systematyczne i konsekwentne kontrolowanie sprawności postępowań z uwzględnie-

¹⁹⁰ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1843).

¹⁹¹ RPO-582023-II/08 z 24 kwietnia 2008 r.

¹⁹² Pismo z 13 czerwca 2008 r.

niem standardów europejskich. W kwestii wykonywania środków zabezpieczających wyjaśniono, że od października 2007 r. prowadzone są w Ministerstwie działania mające na celu ocenę regulacji prawnych dotyczących tej kwestii. Działania te są prowadzone w porozumieniu z podmiotami odpowiedzialnymi za prawidłową realizację tych środków.

Powyższa problematyka pozostaje w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika.

2. Przewlekłość postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest utrzymywanie się wysokiego wpływu do sądów apelacyjnych spraw z zakresu roszczeń pracowników i ubezpieczonych. Zdaniem Rzecznika konieczne jest wznowienie prac nad zmianą przepisów mającą na celu odciążenie sądów apelacyjnych. Rzecznik poparł inicjatywę nowelizacji art. 477 k.p.c. w celu poszerzenia właściwości sądów rejonowych o sprawy o renty społeczne, roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami, spraw o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz ustalanie składek na te ubezpieczenia. Warte rozważenia jest wprowadzenie regulacji prawnych dyscyplinujących wykonywanie czynności przez biegłego.

Należałoby również znowelizować art. 471 k.p.c. tak, aby nałożyć obowiązek rozpoznawania przez sądy w pierwszej kolejności spraw z powództw pracowników, z określeniem rozsądnego terminu ich załatwienia od daty wniesienia pozwu. Rozważenia wymaga także wprowadzenie obowiązku rozpoznania apelacji w tych kategoriach spraw w zakreślonym terminie. Warto również zbadać potrzebę wprowadzenia podobnych rozwiązań w odniesieniu do terminów załatwiania spraw w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Rzecznik zwrócił się¹⁹³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec zasygnalizowanych problemów.

Minister poinformował¹⁹⁴, że analiza informacji statystycznych z działalności sądów pracy i ubezpieczeń społecznych za 2007 r. wskazuje na znaczącą poprawę wskaźników czasu trwania postępowań sądowych. Ministerstwo podejmować będzie dalsze działania nadzorcze mające na celu obniżenie przeciętnego okresu oczekiwania na rozpoznanie spraw ubezpieczeniowych w tych sądach. Problem długotrwałości postępowania występuje głównie w odniesieniu do spraw, w których sąd rozstrzyga kwestię uprawnień do świadczeń związanych z niezdolnością do pracy, niepełnosprawnością, czy niezdolnością do samodzielnej egzystencji. W postępowaniu dowodowym w takich sprawach sądy powołują biegłych lekarzy specjalistów, którzy dokonują oceny stanu zdrowia ubezpieczonego i wydają opinię.

¹⁹³ RPO-580613-III/08 z 17 marca 2008 r.

¹⁹⁴ Pismo z 24 kwietnia 2008 r.



Podjęcie prac nad projektem ustawy zmieniającej właściwość rzeczową sądów ubezpieczeń społecznych jest objęte zamierzeniami legislacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości, w perspektywie dotyczącej 2010 r. W toku tych prac zostaną rozważone zmiany przepisów dotyczących postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zmierzające do ich usprawnienia.

W ocenie Ministra nadanie priorytetu sprawom z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie wydaje się uzasadnione. Przyjęte w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁹⁵ rozwiązania są wystarczające.

3. Nieterminowe załatwianie spraw w sądach wieczystoksięgowych

Do Rzecznika napływały niepokojące sygnały dotyczące terminowości i sprawności załatwiania spraw w sądach wieczystoksięgowych. Mimo informatyzacji w dalszym ciągu rozpatrzenie wniosku o dokonanie wpisu do księgi wieczystej trwa wiele miesięcy, w niektórych wypadkach prawie rok. Sytuacja taka występuje nie tylko w dużych ośrodkach, ale także w małych miejscowościach, gdzie skala obrotu nieruchomościami – a co za tym idzie, zakres jego ewidencjonowania w księgach – nie są znaczne.

Skarżący wskazują także na wymierność strat majątkowych, jakie ponoszą w związku z opóźnieniami w rozpatrzeniu wniosku – jest to najczęściej kwota ubezpieczenia kredytu, którą muszą opłacać przed dokonaniem właściwego zabezpieczenia transakcji (w postaci wpisu hipoteki do księgi wieczystej). Realny uszczerbek majątkowy jest spowodowany także przez „zamrożenie” możliwości zbycia prawa do czasu dokonania wpisu. Owa „wymierność strat” jest ważna również ze względu na ewentualność procesów odszkodowawczych, wytaczanych na podstawie art. 15 i 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁹⁶ – w świetle orzecznictwa SN, a także ETPC, trudności natury organizacyjnej nie zwalniają państwa z odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie sprawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁹⁷ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o przyczynach znacznych opóźnień w załatwianiu wniosków przez sądy wieczystoksięgowe oraz o podjętych i planowanych środkach zaradczych.

Minister poinformował¹⁹⁸, iż każdego roku opracowywane są kierunki nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, kierowane są pisma nadzorcze do prezesów sądów okręgowych którym podlegają sady rejonowe prowadzące księgi wieczyste. Prowadzony jest monitoring ruchu spraw w odniesieniu do wydziałów, w których funkcjonuje system Nowej Księgi Wieczystej. Trwają też prace analityczne w celu dalszego zautomatyzowania dostępu do ksiąg wieczystych oraz

¹⁹⁵ Patrz przypis 190.

¹⁹⁶ Patrz przypis 190.

¹⁹⁷ RPO-462591-IV/04 z 9 października 2008 r.

¹⁹⁸ Pismo z 2 grudnia 2008 r.

postępowania wieczystoksięgowego, które spowodują wzrost bezpieczeństwa obrotu i przyspieszenia rozpoznawania wniosków.

Ustosunkowując się do problemu „zamrożenia” możliwości zbycia prawa do czasu dokonania wpisu wyjaśniono w odpowiedzi, że w systemie prawa polskiego istnieje dualizm charakteru wpisów dokonywanych w księgach wieczystych. Nabycie, powstanie, zmiana czy wygaśnięcie prawa, przy konstytutywnym charakterze wpisu, następuje zawsze z chwilą dokonania wpisu, nawet nieprawomocnego, ale ze skutkiem wstecznym od chwili złożenia wniosku o jego dokonanie. Dotyczy to ustanowienia hipoteki, odrębnej własności lokalu, czy ustanowienia i przeniesienia prawa użytkownika wieczystego. Przed dokonaniem konstytutywnego wpisu, a po złożeniu wniosku o jego dokonanie, osobie, na rzecz której wpis ma nastąpić oraz jej spadkobiercom przysługują wszystkie uprawnienia wynikające z umowy o ustanowienie prawa, które ma być wpisane, oprócz samego prawa (ekspektatywa). W przypadku zaś własności nieruchomości, jej nabycie następuje z chwilą zawarcia umowy i nie jest uzależnione od wpisu do księgi wieczystej (tzw. deklaratoryjny charakter wpisu).

4. Zawieszenie przez sąd postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie tego samego rodzaju została wniesiona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik złożył¹⁹⁹ wniosek do NSA o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy art. 125 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰⁰ może stanowić podstawę do zawieszenia przez sąd z urzędu postępowania w sprawie tego samego rodzaju, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do NSA?

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

NSA podjął²⁰¹ następującą uchwałę: Artykuł 125 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stanowi podstawy do zawieszenia

¹⁹⁹ RPO-587050-V/08 z 16 kwietnia 2008 r.

²⁰⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

²⁰¹ Uchwała z 24 listopada 2008 r. (sygn. akt II FPS 4/08).



przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W uzasadnieniu uchwały NSA zwrócił uwagę na następujące aspekty rozważanego zagadnienia. Mianowicie, art. 178 ust. 1 Konstytucji, zawiera skierowany do sędziów nakaz samodzielnego rozstrzygania wszystkich zagadnień faktycznych i prawnych, związanych z rozpoznawaną sprawą. W odniesieniu do spraw sądownoadministracyjnych oznacza to, iż sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych zobowiązani są samodzielnie rozstrzygać wszystkie związane ze sprawą dylematy faktyczne i prawne. Oczekiwanie przez nich na rozstrzygnięcie spornego zagadnienia przez NSA jest zatem działaniem wbrew dyspozycji art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zawieszenie postępowania wiąże się z nieuchronną zwłoką w załatwieniu sprawy, co ma niebagatelne znaczenie w świetle konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady szybkości postępowania sądowno administracyjnego (art. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

5. Sposób prowadzenia śledztwa przez prokuraturę, a także postępowania sądowego w sprawie wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.

W związku z doniesieniami mediów o długotrwałym, toczącym się od 17 lat postępowaniu sądowym przeciwko oskarżonym o popełnienie zbrodni wobec bezbronnych osób na Wybrzeżu w grudniu 1970 r., mając na względzie konstytucyjne powinności w zakresie ochrony prawa obywateli do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, Rzecznik zwrócił się²⁰² do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska, czy sposób prowadzenia śledztwa przez prokuraturę, a także postępowania sądowego był prawidłowy. W ocenie Rzecznika, sposób procedowania w tej sprawie skłania do wyrażenia poglądu, iż zostało naruszone, statuowane w Konstytucji i aktach normatywnych, prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy.

Ponadto Rzecznik zwrócił się o udzielenie informacji o obecnym stanie postępowania sądowego dotyczącego wprowadzenia stanu wojennego, również w aspekcie przestrzegania zasady rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, wyrażonej w art. 2 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego.

Minister poinformował²⁰³, że sprawa dotycząca wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 roku objęta jest nadzorem administracyjnym Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie od dnia 12 maja 2005 r. Pozostaje ona również od 1998 r. w nadzorze Departamentu Sądów Powszechnych.

Niezależnie od dotychczas podejmowanych czynności nadzorczych, Prezes SA w Warszawie zarządził w dniu 13 lutego 2008 r. lustrację przedmiotowej sprawy pod

²⁰² RPO-576509-II/07 z 24 stycznia 2008 r.

²⁰³ Pismo z 28 marca 2008 r.

kątem rażącej przewlekłości postępowania, której wyniki będą podstawą do dalszych decyzji, w tym dyscyplinarnych.

Oceniając dotychczasowy bieg postępowania w sprawie wprowadzenia stanu wojennego w 1981 roku stwierdzono w odpowiedzi, że podejmowane są wszelkie niezbędne działania zmierzające do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, tak aby rozstrzygnięcie sprawy mogło nastąpić w rozsądnym terminie, z poszanowaniem standardów orzecznictwa ETPC w Strasburgu.

W odpowiedzi na kolejne wystąpienie²⁰⁴ Rzecznika Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie poinformował²⁰⁵, że w wyniku zarządzonej lustracji ustalono rażącą przewlekłość w rozpoznaniu tej sprawy. Wynikiem tego było wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Na pytanie²⁰⁶ Rzecznika o dalszy tok tego postępowania Prezes SA poinformował²⁰⁷ o skierowaniu wniosku w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do Przewodniczącego Wydziału VIII Karnego Sądu Okręgowego w Warszawie. Przedmiotem badania będzie zarzut niewłaściwego wywiązywania się z czynności nadzorczych. Ponadto Prezes Sądu Apelacyjnego zwrócił uwagę, z poleceniem dołączenia jej do akt osobowych, sędziemu referentowi w związku ze stwierdzonymi uchybieniami w zakresie sprawności tego postępowania. Ponadto w odpowiedzi tej przedstawiono Rzecznikowi aktualny stan postępowania sądowego dotyczącego protestów na Wybrzeżu w 1970 r.

Ze swojej strony Rzecznik systematycznie monitorował²⁰⁸ bieg sprawy, otrzymując²⁰⁹ bieżące informacje o przebiegu postępowania dyscyplinarnego.

Rzecznik nadal będzie monitorował bieg postępowania w sprawie Wydarzeń Grudniowych oraz opisanego postępowania dyscyplinarnego.

6. Zawieszanie postępowań dyscyplinarnych wobec przedstawicieli zawodów prawniczych jako główna przyczyna przewlekłości tych postępowań

Minister Sprawiedliwości udostępnił Rzecznikowi dane statystyczne dotyczące czynności dyscyplinarnych wobec sędziów oraz wyników tych postępowań, a także o liczbie spraw w przedmiocie rozpoznania wniosków o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za lata 1996-2008. Wśród nadesłanych danych znalazły się liczby dotyczące postępowań dyscyplinarnych niezakończonych w dniu przygotowania zestawienia. Rzecznik zwrócił się²¹⁰ do Ministra o poinformowanie, czy przedstawione dane w dalszym ciągu są aktualne oraz o wyjaśnienie przyczyn tak długiego prowadzenia postępowań dyscyplinarnych.

²⁰⁴ RPO-576509-II/07 z dnia 8 maja 2008 r.

²⁰⁵ Pismo z dnia 21 maja 2008 r.

²⁰⁶ RPO-576509-II/07 z dnia 1 września 2008 r.

²⁰⁷ Pismo z 22 września 2008 r.

²⁰⁸ RPO-576509-II/07 z dni 10 października i 14 listopada 2008 r.

²⁰⁹ Pismo z dnia 12 listopada 2008 r.

²¹⁰ RPO-578040-II/08 z 27 czerwca 2008 r.



W odpowiedzi przedstawiono²¹¹ informację na temat niezakończonych spraw dyscyplinarnych z lat 2001-2007. Najczęstszą przyczyną niezakończenia postępowań dyscyplinarnych było ich zawieszenie do czasu zakończenia postępowania karnego toczącego się przeciwko sędziemu. W jednym przypadku przewlekłość postępowania dyscyplinarnego spowodowana była zaniedbaniem byłego Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego, wobec którego wyciągnięto, z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, konsekwencje służbowe.

Uzyskane informacje skłoniły Rzecznika do zwrócenia się²¹² o rozważenie przez Ministra Sprawiedliwości podjęcia działań zwiększających efektywność i sprawność prowadzonych przeciwko członkom zawodów prawniczych postępowań dyscyplinarnych w zakresie, w jakim dochodzi do przewlekłości tych postępowań spowodowanych nieuzasadnionym ich zawieszaniem.

W udzielonej odpowiedzi podkreślono²¹³, iż liczba postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy w związku z zachowaniami będącymi jednocześnie przedmiotem postępowań karnych, w stosunku do wszystkich postępowań dyscyplinarnych, dotyczy nieznaczonej ilości spraw i nie jest główną przyczyną przewlekłości postępowań dyscyplinarnych ich zawieszanie z powodu oczekiwania na zakończenie toczącego się równoległe postępowania karnego. Zwrócono uwagę, że jeśli orzeczenie dyscyplinarne zapadłoby przed orzeczeniem karnym, mogłoby dojść do wymierzenia niewspółmiernie łagodnej kary dyscyplinarnej. Wówczas w wypadku skazania za przestępstwo i nieorzeczenia środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu, brak byłoby podstaw do odwołania ze stanowiska osoby skazanej w wyroku karnym. Orzeczona kara dyscyplinarna, z uwagi na zasadę *res iudicata*, nie mogłaby zostać zmieniona.

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

1. Niezgodność z Konstytucją dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego

Rzecznik złożył²¹⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego²¹⁵ o stwierdzenie, iż dekrety: o stanie wojennym²¹⁶; o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego²¹⁷; o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Pol-

²¹¹ Pismo z 14 lipca 2008 r.

²¹² RPO-564860-II/07 z 17 października 2008 r.

²¹³ Pismo z 4 grudnia 2008 r.

²¹⁴ RPO-604624-I/08 z 12 grudnia 2008 r.

²¹⁵ Sygn. akt K 35/08.

²¹⁶ Dekret z 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29 poz. 154).

²¹⁷ Dekret z 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 156).

skiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego²¹⁸ – są niezgodne z art. 31 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL oraz o stwierdzenie, że uchwała Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa²¹⁹ jest niezgodna z art. 8 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 2 w związku z art. 30 Konstytucji PRL.

Rzecznik podkreślił w uzasadnieniu wniosku, iż zaskarżone akty normatywne, mimo ich uchylenia, nadal wywołują skutki prawne. Uchylony przepis może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli wywiera – choćby w ograniczonym zakresie – w dalszym ciągu skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych. Do norm dekretu o stanie wojennym odwołuje się Sąd Najwyższy, rozpoznając kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne, za popełnienie przestępstw określonych w rozdz. VI dekretu o stanie wojennym. Ponadto właściwe sądy powszechne oraz sądy wojskowe orzekają o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Innym przykładem jest uchwała Sądu Najwyższego²²⁰, w której stwierdzono, że sądy orzekające w sprawach karnych o przestępstwa z dekretu Rady Państwa o stanie wojennym nie były zwolnione z obowiązku stosowania retroaktywnych przepisów karnych rangi ustawowej.

W stosunku do zaskarżonych aktów normatywnych wzorcami kontroli są: art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu) w związku z art. 31 ust. 1 (kompetencja Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy) i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL (zasada praworządności i legalizmu). Konstytucja PRL przyznała Radzie Państwa kompetencję do wydawania dekretów z mocą ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL, upoważnienie to było aktualne wyłącznie w okresie między sesjami Sejmu. W grudniu 1981 r. trwała trzecia sesja Sejmu VIII kadencji, co oznacza, że Rada Państwa, wbrew literalnemu brzmieniu Konstytucji PRL, wydała w dniu 12 grudnia 1981 r. dekrety dające podstawę do wprowadzenia stanu wojennego, nie będąc organem do tego upoważnionym.

Dziennik Ustaw, w którym opublikowane zostały dekrety Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r., jak i uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego, został opatrzony datą 14 grudnia 1981 r. Faktycznie jednak skierowany do druku i powielany był dopiero w dniach 17-18 grudnia 1981 r., a do abonentów wysłany był w dniach 19-23 grudnia 1981 r. Powodowało to m.in., że w początkowym okresie stanu wojennego sędziowie, którzy orzekali w sprawach dotyczących czynów popełnionych w dniu 13 grudnia 1981 r., posługiwali się maszynopisami dostarczonymi przez posłańca. Treść dekretów grudniowych została wprawdzie upubliczniona przez radio i telewizję w dniu 13 grudnia 1981 r., niemniej jednak okoliczność ta nie mogła być rozumiana jako tożsama z „prawnym ogłoszeniem” dekretu. Ponadto stosowa-

²¹⁸ Dekret z 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 157).

²¹⁹ Uchwała z 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 155).

²²⁰ Uchwała z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07).



nie przepisów dekretów grudniowych w odniesieniu do okresu poprzedzającego ich faktyczne opublikowanie w Dzienniku Ustaw prowadziło do działania prawa wstecz, w tym przepisów karnych.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Odpowiedzialność karna sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego

Rzecznik skierował wniosek²²¹ do Trybunału Konstytucyjnego²²² o stwierdzenie, iż art. 80 § 2b zdanie pierwsze ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²²³ – w zakresie, w jakim w pojęciu wniosku oczywiście bezzasadnego o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej mieści wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego, który orzekając w sprawach karnych pod rządami Konstytucji PRL²²⁴ stosował retroaktywne przepisy karne rangi ustawowej – jest niezgodny z art. 7 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²²⁵ i z art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²²⁶.

Zaskarżony przepis stanowi, iż jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w Kodeksie postępowania karnego lub jest oczywiście bezzasadny, prezes sądu dyscyplinarnego odmawia jego przyjęcia. Zdaniem Rzecznika niezgodne z art. 7 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i z art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jest traktowanie jako oczywiście bezzasadnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego, który orzekając w sprawach karnych pod rządami Konstytucji PRL stosował działające wstecz przepisy karne rangi ustawowej.

Norma zawarta w zaskarżonym przepisie, rozumiana tak, jak przyjął to Sąd Najwyższy²²⁷ narusza podstawowe standardy państwa prawa. W powyższej uchwale należącej do zasad prawnych uznano bowiem, iż sądy orzekające w sprawach karnych o przestępstwa z dekretu Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, nie były zwolnione z obowiązku stosowania działających wstecz przepisów karnych rangi ustawowej.

Rzecznik podkreślił w uzasadnieniu wniosku, iż sędziowie orzekający w sprawach karnych o przestępstwa z dekretu Rady Państwa o stanie wojennym stosowali

²²¹ RPO-580197-II/08 z 6 maja 2008 r.

²²² Sygn. akt K 10/08.

²²³ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

²²⁴ Konstytucja z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).

²²⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

²²⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²²⁷ Uchwała z 20 grudnia 2007 r. (sygn. I KZP 37/07).

retroaktywne przepisy karne łamiąc zasadę *lex retro non agit*, która – chociaż nie wyrażona wprost w Konstytucji PRL – obowiązywała na gruncie ówczesnego prawa wewnętrznego, jak i w prawie międzynarodowym, które obowiązywało bezpośrednio w polskim ówczesnym porządku prawnym.

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

Rzecznik zwrócił się²²⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania działań legislacyjnych prowadzących do objęcia zakresem podmiotowym art. 8 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego²²⁹ osób, które poddane były faktycznym represjom ze strony organów państwa w latach 1944 – 1989 bez przeprowadzenia postępowania, w związku z działalnością niepodległościową ich najbliższych.

Minister nie uwzględnił²³⁰ wniosku Rzecznika o podjęcie inicjatywy ustawodawczej we wnioskowanym zakresie.

Rzecznik rozważył możliwość kontynuowania działań zmierzających do pozytywnego rozwiązania problemu dochodzenia odszkodowań przez osoby poddane represjom nie w związku z własną działalnością niepodległościową, lecz taką działalnością swoich bliskich.

4. Termin zgłoszenia żądania odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu internowania w związku z wprowadzeniem stanu wojennego, przewidziany w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

W związku z treścią pisma Pełnomocnika Stowarzyszenia „Solidarność Walcząca”, w którym zwrócił się o wsparcie działań postulujących nowelizację ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego²³¹ w zakresie m.in. określenia w ustawie rocznego terminu do składania żądań o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, Rzecznik skierował²³² wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych.

²²⁸ RPO-396073-II/01 z 7 lipca 2008 r.

²²⁹ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.).

²³⁰ Pismo z 31 lipca 2008 r.

²³¹ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.).

²³² RPO-593492-II/08 z 17 lipca 2008 r.



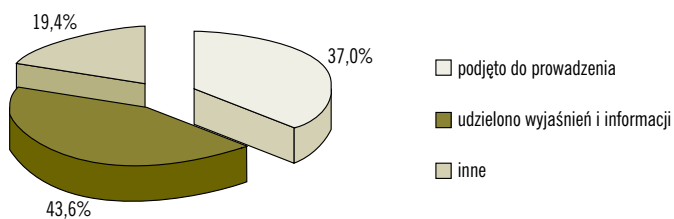
W wystąpieniu Rzecznik podniósł, iż w istocie przepisy powyższej ustawy nie przewidują przedawnienia roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie, w tym osób pozbawionych wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania. Odmienna sytuacja prawna ma miejsce w odniesieniu do osób internowanych – a zatem pozbawionych wolności – w związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Wprowadzony w ustawie termin różnicuje zatem dwie grupy represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego bez określenia szczegółowych kryteriów znajdujących oparcie w racjonalnych i przekonujących argumentach, co w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może stanowić naruszenie zasady równości wyrażonej w Konstytucji.

Problem ten został pozytywnie rozwiązany. Mianowicie ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego²³³ znowelizowano treść art. 8 ust. 2c w ten sposób, że złożenie wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie przez osoby internowane w czasie stanu wojennego nie jest już ograniczone żadnym terminem.

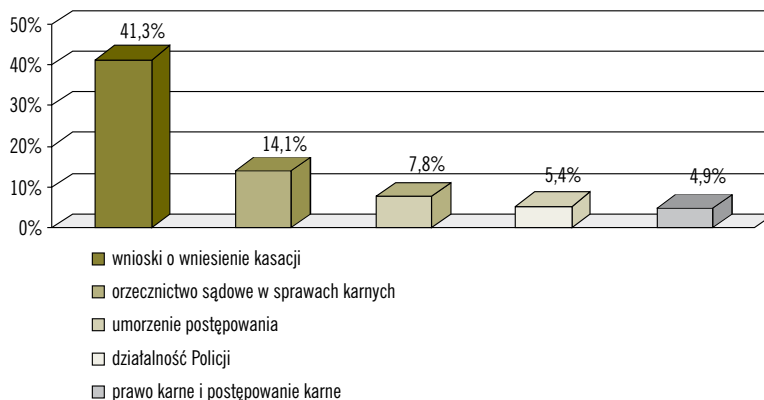
²³³ Dz.U. z 2009 r. Nr 14, poz. 74.

Prawo karne

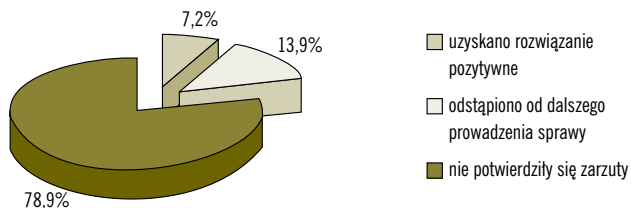
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa karnego



Problematyki dominujące z zakresu prawa karnego



Zakończenie spraw z zakresu prawa karnego







3. Wolność osobista

1. Zasady przedłużania aresztu tymczasowego

Rzecznik zgłosił²³⁴ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej²³⁵ Dariusza P. dotyczącej przedłużania tymczasowego aresztowania, przedstawiając następujące stanowisko: art. 263 § 3 ustawy – Kodeks postępowania karnego²³⁶ rozumiany w ten sposób, iż do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania nie wlicza się okresów, gdy tymczasowo aresztowany równocześnie odbywa karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, a tym samym pozwalający w takiej sytuacji na przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania na okres powyżej 2 lat przez sąd I instancji na zasadach ogólnych – jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Stosowanie przez sądy art. 263 § 3 K.p.k. w oparciu o zaskarżoną wykładnię prezentowaną w utrwalonej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, powoduje sytuację, w której o przedłużeniu aresztu tymczasowego – *de facto* ponad dwa lata – decyduje sąd I instancji, a co za tym idzie również i sąd rejonowy; ponadto powyższa interpretacja zaskarżonego przepisu wprowadza stan niepewności prawnej.

Lakonicznie sformułowany przepis art. 263 § 3 K.p.k. daje bowiem niedopuszczalną dowolność i tym samym wprowadza zagrożenie arbitralnością decyzji podejmowanych w sprawach tak doniosłych jak pozbawienie wolności.

Omawiany przepis nie uwzględnia także sytuacji, w której tymczasowy areszt stosowany jest wobec osoby pozbawionej wolności na mocy wyroku skazującego wydanego w innej sprawie. Powoduje to lukę prawną która wypełniona została w wadliwy sposób wykształconą w tym zakresie praktyką sądów, co stanowi przełamanie konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie wolności winno następować na mocy przepisów prawnych, a nie utrwalonej praktyki sądów.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego, iż przepis art. 263 § 3 k.p.k. w zakresie, w jakim określa łączny czas stosowania tymczasowego aresztowania tylko do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd I instancji, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie przewiduje maksymalnego okresu stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do osób, wobec których postępowanie karne toczy się od początku po uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji, Rzecznik wyraził pogląd, iż w skardze wskazana została niewłaściwa norma, która może być oceniona z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją w podanym zakresie. Takim przepisem jest natomiast art. 263 § 7 k.p.k., który jednak

²³⁴ RPO-575136-II/07 z 15 stycznia 2008 r.

²³⁵ Sygn. akt SK 39/07.

²³⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89 poz. 555 z późn. zm.)



nie został wskazany przez Sąd jako podstawa prawna do wydania orzeczenia będącego podstawą wywiedzenia skargi konstytucyjnej. Odnosząc się zatem do konstytucyjności tego ostatniego przepisu Rzecznik przedstawił stanowisko, iż w zakresie w jakim nie wskazuje on górnej granicy stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji a ponadto nie określa przesłanek pozwalających na przedłużanie tymczasowego aresztowania także na okres przekraczający wskazany w art. 263 § 3 k.p.k. jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 3 w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż na podstawie art. 263 § 7 k.p.k. o przedłużeniu aresztowania decyduje sąd rozpoznający sprawę zarówno wówczas, gdy sądem tym jest sąd odwoławczy jak i wtedy, gdy pierwszy wyrok sądu pierwszej instancji został uchylony a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania – także sąd pierwszej instancji. Przedłużenie limitowane jest jedynie 6 miesięczną jednorazową prolongatą, przy czym nie jest określona liczba takich okresów w konkretnym postępowaniu. W takim wypadku przedłużanie stosowania tymczasowego aresztowania nawet na okresy przekraczające wskazane w art. 263 § 3 k.p.k. traci swój nadzwyczajny charakter, wynikający z treści art. 263 § 4 i 4a k.p.k.

W lutym 2008 r. Rzecznik zgłosił²³⁷ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej²³⁸ Józefa J. dotyczącej przedłużania okresu tymczasowego aresztowania i przedstawił następujące stanowisko: art. 263 § 4 ustawy – Kodeks postępowania karnego, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie w dniu 16 lutego 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego²³⁹, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Rzecznik stwierdził, iż z punktu widzenia osoby tymczasowo aresztowanej skarżony przepis stwarza sytuację, w której – korzystając z domniemania niewinności – nie może przewidzieć, jak długo może potrwąć pozbawienie jej wolności. Należy zauważyć, iż tylko jedna z przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania aresztu związana jest z osobą tymczasowo aresztowaną, a mianowicie celowe przewlekanie postępowania przez oskarżonego. W pozostałym zakresie przepis ten odwołuje się do okoliczności niezależnych od woli oskarżonego, wynikających natomiast z niedostatków organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości.

2. Przewlekłość zwolnień z aresztów śledczych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie

Do Rzecznika docierały sygnały o kilkudniowym przetrzymywaniu w jednostkach penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie. Problem

²³⁷ RPO-576490-II/07 z 11 lutego 2008 r.

²³⁸ Sygn. akt SK 46/07.

²³⁹ Ustawa z 12 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 116).



ten nie występuje sporadycznie, o czym świadczy publikacja prasowa²⁴⁰ dotycząca byłego dziennikarza „Gazety Wyborczej”, jak również artykuł²⁴¹ o żołnierzach podejrzanych o zbrodnię wojenną w Afganistanie. Osoby te przez kilka dni były pozbawione wolności faktycznie bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zatem osoby nie skazane prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności mogą przebywać w jednostce penitencjarnej jedynie na podstawie postanowienia sądu o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania. We wskazanych przypadkach postanowień takich już nie było, tak więc pobyt tych osób w areszcie po wydaniu przez sąd postanowień o uchyleniu środka zapobiegawczego musi być uznany za naruszenie ich konstytucyjnego prawa do wolności. Rzecznik zwrócił się²⁴² do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o pilne podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z opóźnieniami w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie.

Minister stwierdził²⁴³ w odpowiedzi, iż obowiązujące w omawianym zakresie regulacje prawne należy uznać za wystarczające. Istnieje natomiast konieczność wypracowania właściwej praktyki, gdy występują trudności w terminowym przekazaniu z sądu oryginału postanowienia uchylającego tymczasowe aresztowanie.

3. Rozpoznawanie zażalenia na zatrzymanie w sytuacji śmierci osoby zatrzymanej

W toku podjętych przez Rzecznika działań w sprawie śmierci p. Barbary Bliidy zarysował się problem dotyczący rozpoznawania zażalenia na zatrzymanie (lub na postanowienie prokuratora o zatrzymaniu). Mianowicie przepisy regulujące tę kwestię mogą być zinterpretowane w ten sposób, iż śmierć zatrzymanej osoby podejrzanej uniemożliwia rozpoznanie takiego zażalenia, a ponadto, iż osoby najbliższe nie są uprawnione do składania zażalenia na zatrzymanie w sytuacji, gdy osoba zatrzymana zmarła podczas lub w wyniku podejmowanych wobec niej działań.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego zmian, które umożliwiłyby następcom prawnym zatrzymanego, zmarłego w toku zatrzymania, uruchomienie kontroli sądowej tej formy pozbawienia wolności, jak również wyłączyłyby możliwość umorzenia postępowania w przedmiocie zażalenia na zatrzymanie ze względu na śmierć podejrzanego.

²⁴⁰ „Gazeta Wyborcza” z 26 marca 2008 r. *Dziennikarz siedzi, choć go zwolnili.*

²⁴¹ „Rzeczpospolita” z 10-11 maja 2008 r. *Szeregowcy wychodzą z aresztu.*

²⁴² RPO-589042-VII/08 z 20 maja 2008 r.

²⁴³ Pismo z 17 czerwca 2008 r.

²⁴⁴ RPO-557609-II/07 z 27 lutego 2008 r.

W odpowiedzi podzielono²⁴⁵ pogląd Rzecznika wyrażony w wystąpieniu oraz wskazano, że stosowne działania legislacyjne zostały podjęte. Po kilku miesiącach Rzecznik zwrócił się²⁴⁶ o poinformowanie, jakie efekty przyniosły wspomniane wyżej działania legislacyjne.

4. Zatrzymywanie osób podejrzanych

Na tle badanych przez Rzecznika spraw dotyczących zarządzania przez prokuratora zatrzymania osób podejrzanych ujawnił się problem zgodności z Konstytucją art. 247 § 1 K.p.k.. Zgodnie z tym przepisem, prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej. W tym celu wolno zarządzić przeszukanie. W 2006 r. Rzecznik skierował²⁴⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 247 § 1 K.p.k. z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁴⁸.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdził, iż konstrukcja prawna zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia zawiera istotne wady. Art. 247 § 1 K.p.k. nie precyzuje bowiem, z jakich przyczyn może nastąpić zatrzymanie w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej. W konsekwencji nie chroni on we właściwy sposób jednostki przed arbitralnym działaniem władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika orzekł²⁴⁹ o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Przepis art. 247 § 1 K.p.k. traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

5. Stosowanie tymczasowego aresztowania

Rzecznik krytycznie ocenia praktykę orzeczniczą w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania w przypadku wystąpienia uzasadnionej obawy, że oskarżony (podejrzany), któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza, gdy groził popełnieniem takiego czynu. Zwraca uwagę, iż niewłaściwa praktyka polegająca na zastosowaniu nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, powoduje, iż sprawcy popełniają ponownie przestępstwa tożsamej kategorii – niejednokrotnie przeciwko tej samej osobie pokrzywdzonej.

W ocenie Rzecznika, w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 258 § 3 K.p.k. zastosowanie tymczasowego aresztowania w tej kategorii spraw powinno być obligatoryjne w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek określonych w tym unormowaniu.

Sprawa zostanie podjęta w aspekcie generalnym w roku 2009.

²⁴⁵ Pismo z 8 lipca 2008 r.

²⁴⁶ RPO-557609-II/07 z 19 listopada 2008 r.

²⁴⁷ RPO-540881-II/06 z 23 października 2006 r.

²⁴⁸ Informacja RPO za rok 2006, str. 55.

²⁴⁹ Wyrok z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06.





4. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Skargi na naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela przez funkcjonariuszy Policji

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziła liczba wpływających do niego wniosków obywateli dotyczących działań Policji, zawierających m. in. zarzuty niedozwolonego używania przymusu fizycznego wobec osób zatrzymanych i przesłuchiwanych. W 2008 r. Rzecznik otrzymał 322 takie wnioski. Ponadto, w wielu sprawach Rzecznik podejmował działania z urzędu na podstawie doniesień mediów o bulwersujących opinię publiczną przypadkach – niekiedy bardzo drastycznych – naruszenia przez policjantów takich podstawowych praw i wolności jak godność, nietykalność cielesna, czy wolność seksualna. We wszystkich tych sprawach prowadzone są lub były postępowania przez właściwe prokuratury i sądy. Przed ich prawomocnym zakończeniem nie można jednak przesądzać o zasadności skarg lub informacji prasowych, które dały Rzecznikowi podstawę do podjęcia działań.

Rzecznik zwrócił się²⁵⁰ do Komendanta Głównego Policji o podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania przestrzegania przez funkcjonariuszy Policji obowiązujących procedur, a także praw i wolności obywatelskich.

Rzecznik podał w wystąpieniu przykłady podjętych przez niego działań, na podstawie otrzymanych skarg, a także publikacji prasowych.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Komendant Główny Policji szczegółowo odniósł się²⁵¹ do szesnastu spraw wymienionych w wystąpieniu Rzecznika. Poinformował też o pisemnym zobowiązaniu komendantów szczebla wojewódzkiego do niezwłocznego podjęcia działań zapobiegawczych, które w dostatecznym stopniu zapewnią zgodność z obowiązującymi przepisami czynności związanych z podejmowanymi interwencjami i zatrzymywaniem osób. Aktualnie w komendach wojewódzkich Policji trwa proces wdrażania przedmiotowych zaleceń. Uwzględnione w nich zostały także uwagi adresowane do Policji przez Rzecznika, dotyczące m.in. niewłaściwego stosowania przez Policję obowiązujących uregulowań prawnych – w szczególności skutecznego informowania osób zatrzymanych o możliwości składania zażaleń na zatrzymanie oraz możliwości składania skargi na czynności związane z podejmowaną interwencją.

2. Ochrona praw osób zatrzymywanych przez Policję

W dniu 3 czerwca 2008 r. w audycji TVP „Magazyn Ekspresu Reporterów”, wyemitowany został reportaż zatytułowany „Policyjne tortury”. Przedstawiono w nim

²⁵⁰ RPO-603545-II/08 z 28 listopada 2008 r.

²⁵¹ Pismo z 23 grudnia 2008 r.

sprawę sprzecznego z prawem traktowania osób zatrzymywanych w jednej z komend powiatowych Policji.

Reportaż uwidoczniał wysoki poziom społecznego niezadowolenia ze sposobu wykonywania policyjnych zatrzymań i nikłe wykorzystywanie uprawnień do wnoszenia skarg i zażaleń na działalność policjantów.

Wątpliwości budzi obowiązująca procedura dokumentowania zastosowania środka przymusu bezpośredniego oraz tryb informowania zatrzymanych o przysługujących im prawach. Liczne przepisy nie tworzą czytelnego systemu, ponadto problemem jest dostęp do informacji o podstawowych prawach. Obowiązujące przepisy nakazują, aby osoba zatrzymana była bezzwłocznie informowana o uprawnieniach przysługujących w trakcie pobytu w pomieszczeniach dla zatrzymanych oraz zapoznana z regulaminem pobytu. Rzecznik zwrócił się²⁵² do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie stanowiska w sprawie podjęcia działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw osób zatrzymywanych przez Policję.

W opinii²⁵³ Komendanta przepisy dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego są wystarczające, wymagają jedynie ścisłego przestrzegania.

W Komendzie Głównej Policji opracowano wzory protokołów zatrzymania osoby oraz zatrzymania nieletniego i polecono stosować je w jednostkach Policji. Na formularzach z zatrzymania będzie znajdowało się pouczenie o możliwości złożenia zażalenia na sposób przeprowadzenia zatrzymania.

W Biurze Prewencji KGP opracowano projekt nowego zarządzenia Komendanta w sprawie metod i form wykonywania zadań w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, które będzie uwzględniało sugestie Rzecznika dotyczące skutecznego zapoznania osoby zatrzymanej z jej uprawnieniami, a także poprawi uregulowanie kwestii dokumentowania obrażeń ciała osoby zatrzymanej (do dokumentacji dołączona będzie notatka służbowa o okolicznościach powstania obrażeń ciała oraz zaświadczenie lekarskie zawierające ich opis, które będzie mogło stanowić materiał dowodowy).

3. Policyjny system rejestracji skarg

W wystąpieniu z dnia 18 kwietnia 2007 r. Rzecznik przedstawił²⁵⁴ ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji swoje spostrzeżenia dotyczące występujących w praktyce trudności w rejestrowaniu i monitorowaniu skarg na niewłaściwe traktowanie obywateli przez funkcjonariuszy Policji, a także w ocenie zasadności rozstrzygnięć, wydawanych w rezultacie przeprowadzanych postępowań wyjaśniających.

Z udzielonej odpowiedzi²⁵⁵ wynikało, że Policja podjęła prace nad zmianami w policyjnym systemie rejestracji skarg, tak aby dostosować go do standardów pozwa-

²⁵² RPO-591186-VII/08 z 23 września 2008 r.

²⁵³ Pismo z 29 października 2008 r.

²⁵⁴ Informacja RPO za rok 2007, str. 62.

²⁵⁵ Pismo z 12 lipca 2007 r.



lających na sporządzanie odpowiednich statystyk i zestawień wymaganych przez instytucje międzynarodowe monitorujące działalność organów porządku publicznego. Nowy system miał być modyfikowany i testowany do końca 2007 r., a od 2008 r. dane dotyczące wpływających skarg miały być wprowadzane według nowych zasad.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵⁶ oraz Komendanta Głównego Policji²⁵⁷ o poinformowanie o rezultatach modyfikacji i wdrożenia nowego policyjnego systemu rejestracji skarg.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował²⁵⁸, że Komendant Główny Policji powołał w dniu 5 lutego 2008 r. Zespół do opracowania planu działań Policji w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych dotyczących postępowań skargowych i dyscyplinarnych w Policji na lata 2008-2009.

Komendant Główny Policji poinformował²⁵⁹ natomiast, że nowy system rejestrowania skarg ma zostać opracowany do końca 2008 roku. Rok 2009 będzie rokiem pilotażowego wprowadzenia nowego systemu klasyfikowania, rejestrowania i przetwarzania danych dotyczących skarg. Po rocznym funkcjonowaniu nowego systemu zostanie opracowany raport ewaluacyjny.

W kolejnym wystąpieniu w tej sprawie skierowanym do Komendanta, Rzecznik wskazał²⁶⁰ na potrzebę utworzenia funkcjonalnego systemu skarg, wyodrębniającego kategorię tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania ze wskazaniem, które ze skarg w tej kategorii dotyczą osób pozbawionych wolności. Z doświadczeń podmiotów międzynarodowych, zwłaszcza Europejskiego Komitetu Rady Europy do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu wynika, że zagrożenie torturami oraz innymi formami niewłaściwego traktowania jest największe w pierwszym okresie pozbawienia wolności domniemanego sprawcy przestępstwa, a jednym z miejsc, w których niewłaściwe formy traktowania najczęściej mają miejsce, są policyjne izby zatrzymań.

Komendant Główny Policji poinformował²⁶¹, że Policja od 2 lat podejmuje usilne starania mające na celu rozwiązanie problemu związanego z wprowadzeniem zmian systemu rejestrowania, przetwarzania i analizowania skarg na działalność Policji, w kontekście realizacji przez Polskę postanowień konwencji międzynarodowych oraz zaleceń m.in. Europejskiego Komitetu Rady Europy do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

Nie przyniosły one jednak pożądaných efektów. Policja nie posiada własnych środków finansowych na budowę nowego Informatycznego Systemu Rejestracji Skarg. Zadanie to zostało ujęte w planach na pierwszą połowę 2009 r., tym niemniej

²⁵⁶ RPO-541402-II/06 z 8 lutego 2008 r.

²⁵⁷ RPO-541402-II/08 z 9 maja 2008 r.

²⁵⁸ Pismo z 12 marca 2008 r.

²⁵⁹ Pismo z 10 września 2008 r.

²⁶⁰ RPO-541402-II/06 z 23 grudnia 2008 r.

²⁶¹ Pismo z 23 grudnia 2008 r. (dotyczące sprawy RPO-603545-II/08).

jego realizacja będzie zależała od środków finansowych będących w dyspozycji Policji. Komendant Główny Policji podjął jednak szereg działań mających na celu jak najszybsze wprowadzenie zmiany dotychczasowego systemu klasyfikacji, rejestracji i przetwarzania danych skargowych.

Do czasu uruchomienia nowego systemu informatycznego dane będą gromadzone w formie papierowej w oparciu o nowy katalog kategorii skarg. Program warsztatów doskonalących umiejętności klasyfikowania, rejestrowania i przetwarzania danych skargowych pozwoli na przeszkolenie wszystkich policjantów zajmujących się rozpatrywaniem skarg.

4. Gromadzenie przez Policję informacji o osobach legitymowanych

Podjęta²⁶² w 2007 r. sprawa legalności zbierania przez Policję szczegółowych danych dotyczących osób legitymowanych nie straciła na aktualności.

Przepis art. 20 ust. 2b w zw. z ust. 2a ustawy o Policji²⁶³ upoważnia, w stosunku do wskazanych osób, do pobierania, uzyskiwania i gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania w celu realizacji ustawowych zadań Policji m.in. informacji dotyczących opisu wizerunku, cech, znaków szczególnych i pseudonimów, czy informacji o środowisku i kontaktach sprawców. A zatem, wyłącznie dane tej grupy osób mogą znaleźć się w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji. Wobec treści poprzedniej korespondencji w przedmiotowej sprawie, Rzecznik zwrócił się²⁶⁴ do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie, czy legitymowanie połączone ze zbieraniem informacji dodatkowych o legitymowanej osobie, takich jak: pseudonimy, blizny, tatuaże, znaki szczególne, kolczyki, szaliki klubowe etc. mogą być dokonywane także wobec innych osób, niż wskazane w przepisach ustawowych, a jeżeli tak, to jaka jest podstawa prawna dla takiego działania.

Komendant poinformował²⁶⁵, że gromadzenie w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji danych na temat legitymowań dotyczy wyłącznie osób wymienionych w art. 20 ust. 2a ustawy o Policji. Zgodnie z art. 20 ust. 2b tej ustawy Policja ma prawo gromadzić m.in. zdjęcia, szkice i opisy wizerunku oraz cechy i znaki szczególne, pseudonimy, niezależnie od tego, czy gromadzenie tych danych związane jest z legitymowaniem osoby.

5. Policyjne statystyki dotyczące wykrywalności przestępstw

Z treści publikacji prasowej²⁶⁶ wynikało, iż Policja wykrywa mniej przestępstw niż podają to oficjalne policyjne statystyki. W artykule wskazano, że MSWiA przygotowuje zmiany sposobu opracowywania zestawień statystycznych dotyczących

²⁶² Informacja RPO za rok 2007, str. 62-65.

²⁶³ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277).

²⁶⁴ RPO-555788-II/07 z 21 stycznia 2008 r.

²⁶⁵ Pismo z 12 lutego 2008 r.

²⁶⁶ „Polska” z 7 grudnia 2007 r. *Policyjne zestawienia są mocno zawyżone.*



bezpieczeństwa obywateli i informowania o nich opinii publicznej. Rzecznik zwrócił się²⁶⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad zmianami, głównych założeniach tej reformy oraz planowanym terminie wejścia jej w życie.

Rzecznik wystąpił²⁶⁸ również do Komendanta Głównego Policji o ustosunkowanie się do treści artykułu i poinformowanie, jaka jest skala nieprawidłowości na terenie kraju i czy podejmowane są działania w celu wyeliminowania nadużyć.

Komendant Główny Policji poinformował²⁶⁹, że problematyka rzetelności danych statystycznych dotyczących wykrywalności przestępstw i wykroczeń była od wielu lat przedmiotem kontroli problemowych i doraźnych, a także postępowań skargowych. Ujawnianie przypadki wprowadzania do zestawień wyników pracy jednostek Policji nieprawdziwych danych statystycznych z reguły nie wpływały w istotny sposób na ogólną ocenę ich pracy i nie powodowały zniekształcenia statystyki wykrywalności.

Statystyka policyjna jest częścią statystyki publicznej, której zasady, w tym dotyczące odpowiedzialności karnej, określa ustawa o statystyce publicznej²⁷⁰. Statystyka policyjna objęta jest programem badań określonym w corocznym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej. Szczegółowe metody i formy wykonywania przez służby policyjne zadań w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych o przestępczości określa Zarządzenie Nr 350 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 lipca 2003 r.

Minister SWiA przekazał²⁷¹ informacje o Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości „Temida” oraz sprawozdawczości policyjnej.

Aktem prawnym regulującym kwestie sprawozdawczości w Policji jest Zarządzenie nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji. System sprawozdawczości w Policji obejmuje sporządzanie dokumentów sprawozdawczych przez jednostki organizacyjne Policji i komórki organizacyjne KGP oraz ocenę pracy Policji wynikającą z dokumentów sprawozdawczych, służącą m. in. ustalaniu i wprowadzaniu zmian Priorytetów Komendanta Głównego Policji, a także mierników oceny efektywności pracy Policji.

Z odpowiedzi wynikało ponadto, że w MSWiA zostały podjęte prace zmierzające do wypracowania systemowych rozwiązań w zakresie statystyki przestępczości w Polsce, tak aby w większym stopniu obrazowały rzeczywisty stan przestępczości, jak również stały się realnym narzędziem umożliwiającym rzetelną ocenę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju.

²⁶⁷ RPO-575985-II/07 z 24 stycznia 2008 r.

²⁶⁸ RPO-575985-II/07 z 24 stycznia 2008 r.

²⁶⁹ Pismo z 11 lutego 2008 r.

²⁷⁰ Ustawa z 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 88 poz. 439).

²⁷¹ W piśmie 6 marca 2008 r.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁷² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o bieżące informowanie o wdrażanych rozwiązaniach.

Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował²⁷³, iż w resorcie podjęto uzgodnienia z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komisji Nadzoru Finansowego, Żandarmerii Wojskowej i innych podmiotów dotyczące określenia charakteru zbieranych danych statystycznych oraz sporządzanych analiz, a także zdefiniowanie obszarów zagrożeń przestępczością. Planowane jest opracowanie raportu diagnozującego stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i obszarowym. Planuje się, ażeby raport ten powstawał cyklicznie, umożliwiając identyfikację zmian w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ocenie MSWiA zasadnym byłoby uwzględnienie w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych informacji o wyniku postępowania sądowego, w celu umożliwienia monitorowania sprawy od zdarzenia do wyroku sądowego oraz generowania jednolitej informacji statystycznej. W tym celu trwają konsultacje z kierownictwem Krajowego Centrum, mające doprowadzić do określenia sposobu realizacji przedmiotowego rozwiązania, a także oszacowanie kosztów oraz zakresu zmian legislacyjnych związanych z jego wprowadzeniem.

6. Działalność operacyjna uprawnionych służb

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka prowadzenia działalności operacyjnej przez uprawnione służby policyjne i wojskowe. Kontrola operacyjna, rozumiana jako niejawna działalność polegająca na: kontrolowaniu treści korespondencji i zawartości przesyłek, uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych, zawsze związana jest z głęboką ingerencją organów władzy publicznej w sferę praw i wolności obywatelskich.

Podstawę do prowadzenia działań operacyjnych zawierają poszczególne ustawy dotyczące uprawnionych służb. W ocenie Rzecznika uregulowanie uprawnień tych służb w jednym akcie ustawowym zapewniłoby możliwość skuteczniejszej kontroli przestrzegania praw i wolności obywateli, wobec których podejmowane są działania operacyjne. W aktach normatywnych dotyczących działania poszczególnych służb zostałyby natomiast określone przypadki, w jakich funkcjonariusze konkretnej służby byłiby uprawnieni do prowadzenia działań operacyjnych oraz przepisy kompetencyjne wskazujące podmioty, które mogą podjąć decyzję co do stosowania takich działań, względnie występować do innych właściwych organów z wnioskami o wyrażenie

²⁷² RPO-575985-II/07 z 4 lipca 2008 r.

²⁷³ Pismo z 6 sierpnia 2008 r.



zgody w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się²⁷⁴ do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska i poinformowanie o podjętych działaniach.

Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował²⁷⁵, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, podzielił pogląd Rzecznika i powołał specjalny zespół do opracowania projektu ustawy o pracy operacyjnej. Do jego prac włączono przedstawicieli wszystkich służb państwowych uprawnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W posiedzeniach zespołu uczestniczą również przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Sądu Najwyższego oraz Prokuratury Krajowej.

W projekcie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych zostały opisane zasady oraz cele prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także precyzyjnie wskazano zakres uprawnień funkcjonariuszy organów i służb państwowych w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Ponadto, w dniu 8 lutego 2008 r. został wniesiony do Marszałka Sejmu posełski projekt ustawy o czynnościach operacyjno – rozpoznawczych (druk sejmowy nr 353).

Rzecznik będzie monitorował dalszy bieg prac legislacyjnych.

7. Stan bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych w Polsce

Doniesienia mediów wskazywały na poważne zagrożenia bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych urzędów państwowych w Polsce, między innymi poprzez możliwość zakłócania i blokowania ich serwerów internetowych. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły także informacje zamieszczone w „Dzienniku” z 19 sierpnia 2008 r.²⁷⁶, o braku dostatecznych zabezpieczeń przed tego rodzaju zagrożeniami, a także o niezgłoszeniu przez Polskę udziału w Centrum Doskonalenia Cyberobronności, powołanym przez NATO w kwietniu 2008 r.

Rzecznik, mając na względzie swe konstytucyjne powinności w zakresie szeroko rozumianych praw i wolności obywateli, w tym gwarancji zapewnienia im bezpieczeństwa, zwrócił się²⁷⁷ do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o poinformowanie, czy systemy elektroniczne w Polsce posiadają stosowne zabezpieczenia przed zagrożeniami mającymi istotny wpływ na stan bezpieczeństwa państwa. Poprosił również o przedstawienie stanowiska ABW w sprawie obecnego stanu bezpieczeństwa państwa w zakresie ochrony przed bezprawnymi działaniami w cyberprzestrzeni, a także, czy odnotowano tego rodzaju przypadki i jaka jest skala zagrożeń.

Szef ABW przedstawił²⁷⁸ przygotowany w Agencji raport w tej sprawie, skierowany m.in. do Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

²⁷⁴ RPO-578577-II/08 z 1 kwietnia 2008 r.

²⁷⁵ Pismo z 15 maja 2008 r.

²⁷⁶ Artykuł *Polski internet zagrożony*.

²⁷⁷ RPO-596458-II/08 z 20 sierpnia 2008 r.

²⁷⁸ Pismo z 12 września 2008 r.

Po zapoznaniu się z treścią raportu, Rzecznik zwrócił się²⁷⁹ do Szefa ABW o poinformowanie, czy planowane jest przygotowanie rozwiązań legislacyjnych problemów sygnalizowanych w raporcie.

Szef ABW poinformował²⁸⁰, że w MSWiA podjęto prace nad rządowym planem ochrony cyberprzestrzeni. Zgodnie z założeniami dokument ma mieć charakter strategiczny i stanowić będzie podstawę do stworzenia projektów wykonawczych służących wdrożeniu mechanizmów ochronnych. Przyjęcie planu przez Radę Ministrów umożliwi dalsze działania Agencji w aspekcie ochrony cyberprzestrzeni RP. W projekcie nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁸¹ zostały uwzględnione rozwiązania ochrony cyberprzestrzeni RP. Ponadto MSWiA planuje powołanie zespołu do spraw opracowania rządowego projektu ustawy antyterrorystycznej, oraz ochrony infrastruktury krytycznej państwa. ABW zgłosi propozycje ochrony cyberprzestrzeni.

Badając problem bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych w Polsce, Rzecznik zwrócił się²⁸² także do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości o powiadomienie o stanie prac legislacyjnych zmierzających do ratyfikacji Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości. Rzecznik zwrócił się również o informację, jakie zmiany zostały dotychczas wprowadzone do polskiego prawa i jakie są planowane, w celu usunięcia przeszkód formalnych i doprowadzenia do zgodności naszego prawa z postanowieniami konwencyjnymi.

W odpowiedzi adresat wystąpienia poinformował²⁸³, iż Ministerstwo Sprawiedliwości podejmuje działania zmierzające do szybkiej ratyfikacji Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości. Prace legislacyjne, podjęte po podpisaniu Konwencji, doprowadziły do zgodności prawa polskiego z większością przepisów Konwencji. Stosowne zmiany wprowadzono do Kodeksu karnego, do ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz do ustawy o Policji.

Dla pełnego wdrożenia Konwencji do polskiego porządku prawnego pozostało dostosowanie art. 267 k.k. dotyczącego kradzieży informacji (tzw. hackingu) do art. 2 Konwencji przewidującego karalność umyślnego czynu polegającego na bezprawnym dostępie do całości lub części systemu informatycznego, a także zmiana art. 202 § 4 i 4a k.k.

Rzecznik będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych.

²⁷⁹ RPO-596458-II/08 z 17 października 2008 r.

²⁸⁰ Pismo z 7 listopada 2008 r.

²⁸¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

²⁸² RPO-595750-II/08 z 12 września 2008 r.

²⁸³ Pismo z 24 września 2008 r.



8. Działania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podejmowane wobec dziennikarzy podczas przeszukania mieszkania jednego z członków Komisji Weryfikacyjnej Wojskowych Służb Informacyjnych

Rzecznik otrzymał wniosek Prezesa Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich o zbadanie prawidłowości i zasadności działań funkcjonariuszy ABW wobec dziennikarzy w dniu 13 maja 2008 r. podczas czynności procesowych w mieszkaniu p. Piotra B., jednego z członków Komisji Weryfikacyjnej WSI. Funkcjonariusze ABW odebrali dziennikarzom służbową kamerę filmową, kasety z nośnikami, telefony komórkowe i prywatne iPody, a ponadto dokonali upokarzającej rewizji osobistej. Z wnioskiem o zbadanie sprawy zwrócił się także Prezes Zarządu Telewizji Polskiej, wskazując na złamanie przez funkcjonariuszy ABW prawa do wolności i nietykalności osobistej dziennikarzy. Rzecznik zwrócił się²⁸⁴ do Szefa ABW o przedłożenie szczegółowej informacji o okolicznościach oraz przebiegu interwencji podjętej przez funkcjonariuszy wobec dziennikarzy, wraz z oceną jej legalności.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił się²⁸⁵ do Prokuratora Krajowego o informację o aktualnym stanie postępowania przygotowawczego, w ramach którego funkcjonariusze ABW realizowali czynności procesowe oraz poinformowanie o podjętych działaniach w sprawie wyjaśnienia zasadności skarg dziennikarzy.

Zastępca Szefa ABW wyjaśnił²⁸⁶, że w związku z zakłócaniem przez dziennikarzy czynności procesowych, funkcjonariusze podjęli zgodne z prawem działania, a dziennikarzom nie przysługuje status strony w postępowaniu przygotowawczym, nie mają też upoważnienia do udziału w niejawnych ze swej istoty czynnościach prowadzonego śledztwa. Prokurator Krajowy poinformował²⁸⁷ natomiast, że okoliczności incydentu są przedmiotem śledztwa wszczętego w dniu 9 czerwca 2008 r. na podstawie zawiadomienia złożonego przez dziennikarzy TVP. Przebieg i okoliczności przedmiotowego zdarzenia zostaną wyjaśnione i ocenione przez prokuraturę okręgową.

W odpowiedzi na kolejne wystąpienie do Prokuratora Krajowego²⁸⁸ wywołane skargą p. Piotra B. na czynności procesowe, Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował²⁸⁹ o dokonywanych działaniach i poczynionych ustaleniach, nie podzielając zarzutów skarżącego o przewlekłości postępowania i stronniczości prokuratorów.

Przebieg postępowania w sprawie będzie przez Rzecznika monitorowany.

²⁸⁴ RPO-589505-II/08 z 21 maja 2008 r.

²⁸⁵ RPO-589505-II/08 z 21 maja 2008 r.

²⁸⁶ Pismo z 20 czerwca 2008 r.

²⁸⁷ Pismo z 20 czerwca 2008 r.

²⁸⁸ Pismo z 21 lipca 2008 r.

²⁸⁹ Pismo z 3 września 2008 r.

9. Grupowa kontrola korespondencji obywateli przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Z doniesień prasowych²⁹⁰ wynikało, iż ABW dokonuje grupowej kontroli korespondencji obywateli, co wskazywało na naruszenie prawa do prywatności. Rzecznik zwrócił się²⁹¹ do Szefa ABW o wyjaśnienia dotyczące również poruszanej w publikacji kwestii przetargów na dostawę maszyn sortujących przesyłki pocztowe i ingerencji funkcjonariuszy ABW w warunki specyfikacji istotnych warunków zamówienia tego typu urządzeń, zwłaszcza wyposażenia w funkcje umożliwiające tworzenie bazy danych o adresatach i nadawcach oraz analiz grafologicznych. Ponadto, Rzecznik zwrócił się o przedstawienie informacji dotyczących procedury, kryteriów oraz podstawy prawnej grupowej kontroli korespondencji obywateli, jeżeli jest ona dokonywana.

W odpowiedzi, Szef ABW poinformował Rzecznika²⁹², iż korzystanie przez funkcjonariuszy ABW z uprawnień związanych z dostępem do danych posiadanych przez operatora świadczącego usługi pocztowe, dotyczy wyłącznie osób pozostających w zainteresowaniu ABW oraz organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a nadto znajduje umocowanie w przepisach ustawy o ABW, ustawie prawo pocztowe i przepisach wykonawczych i nie ma charakteru grupowej kontroli korespondencji. Odnosząc się do sugestii mediów dotyczących wpływu ABW na wynik przetargu na dostawę maszyn sortujących korespondencję wskazano, iż ABW jest służbą właściwą do określania warunków brzegowych, jakie powinny spełniać te maszyny w celu zabezpieczenia obrotu pocztowo – kurierskiego przed jego przestępczym wykorzystaniem i nie ma to związku ze wskazaniem czy wyborem kontrahenta. System funkcji specjalnych w urządzeniach sortujących nie posiada możliwości tworzenia baz danych i adresatów i nie wykonuje specjalistycznych analiz grafologicznych.

10. Odmowa udostępnienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich raportu o działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego

W dniu 29 maja 2008 r. Rzecznik przedstawił na forum Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP „Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2007 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”. W trakcie wystąpienia Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na sprawę odmowy udostępnienia mu raportu o działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przygotowywanego przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Działalność CBA była przedmiotem wystąpień Rzecznika zarówno w sprawach indywidualnych, jak i w aspekcie generalnym, m.in. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego²⁹³ w sprawie uprawnień CBA do stosowania środków

²⁹⁰ „Dziennik” z 12 listopada 2008 r. *Służby śledzą nasze listy*.

²⁹¹ RPO-602424-II/08 z 25 listopada 2008 r.

²⁹² Pismo z 9 grudnia 2008 r.

²⁹³ RPO-551675-II/07 z 1 czerwca 2007 r., sygn. akt U 5/07.



przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic. Ponadto Rzecznik podjął działania w sprawach zabezpieczenia przez CBA dokumentacji medycznej pacjentów szpitala MSWiA w Warszawie; nieuprawnionego badania prawidłowości zbywania nieruchomości przez prezydentów Gdańska i Sopotu²⁹⁴, a także czynności operacyjnych podejmowanych przez CBA w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁹⁵.

W sprawie odmowy udostępnienia raportu i jej uzasadnienia Rzecznik skierował wystąpienie do Sejmu RP²⁹⁶ wskazując na wyraźne przejawy nadużycia władzy przez Pełnomocnika Rządu i uniemożliwienia Rzecznikowi realizacji jego konstytucyjnych uprawnień.

W odpowiedzi na wystąpienia kierowane bezpośrednio do Pełnomocnika Rządu Rzecznik uzyskał²⁹⁷ zapewnienie, że tzw. Raport w sprawie CBA zostanie udostępniony Rzecznikowi niezwłocznie po jego zakończeniu.

Kontynuując badanie kwestii odmowy udostępnienia raportu o działalności CBA, Rzecznik skierował²⁹⁸ wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²⁹⁹ w sprawie ograniczenia przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się o udostępnienie mu raportu w trybie przepisany prawem, który otrzymał w dniu 28 grudnia 2008 r.

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

W roku 2008 Rzecznik ponownie podjął sprawę domniemanego istnienia w Polsce tajnych więzień CIA. W roku 2005 polskie władze oficjalnie zdementowały liczne doniesienia prasowe o przetrzymywaniu w Polsce członków organizacji terrorystycznej Al-Kaida.

Kwestia ta powróciła za sprawą publikacji w „New York Times”, opartej na relacji analityka CIA o więzieniu w Szymanach, jako jednej z najważniejszych tajnych baz CIA. W publikacji wskazano na przetrzymywanie w Polsce więźniów i poddawanie ich torturom.

Rzecznik zwrócił się³⁰⁰ do Prezesa Rady Ministrów o poinformowanie, czy podjęto, bądź planuje się podjęcie działań mających na celu dalsze zweryfikowanie informacji o przewożeniu przez terytorium Polski i przetrzymywaniu i poddawaniu torturom członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida. Prezes Rady Ministrów poinformował³⁰¹, że wystąpił do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie szczegółowego postępowania wyjaśniającego w tej kwestii.

²⁹⁴ RPO-577369-II/07 z 4 czerwca 2008 r.

²⁹⁵ RPO-571541-II/07 z 14 marca 2008 r.

²⁹⁶ RPO-577226-II/07 z 4 czerwca 2008 r.

²⁹⁷ Pismo z 17 czerwca 2008 r.

²⁹⁸ RPO-594389-I/08 z 25 lipca 2008 r.

²⁹⁹ Wyrok z 17 lipca 2008 r., (sygn. II SA/Wa 721/08).

³⁰⁰ RPO-520361-II/05 z 30 czerwca 2008 r.

³⁰¹ Pismo z 21 sierpnia 2008 r.



12. Bezpieczeństwo pasażerów linii lotniczych

Z wniosku Posła na Sejm RP, podjęto sprawę zagrożenia jakie stwarzała konstrukcja pasa startowego Portu Lotniczego im. Władysława Reymonta w Łodzi. Według uzyskanych informacji, rozpadlina w pasie startowym, która odnawia się mimo napraw, zagraża bezpieczeństwu lotów. Rzecznik zwrócił się³⁰² do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o zbadanie sprawy i poinformowanie o poczynionych ustaleniach. Prezes Urzędu wyjaśnił³⁰³, że w sprawie opisanej w wystąpieniu Rzecznika trwa audyt certyfikacyjny. W przypadku stwierdzenia niezgodności oraz uwag co do stanu technicznego drogi startowej lub jej poboczy, zostaną podjęte odpowiednie działania korekcyjne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych.

Po kilku miesiącach Rzecznik ponownie zwrócił się³⁰⁴ do Prezesa Urzędu o udzielenie informacji o wynikach audytu certyfikacyjnego i ewentualnych działaniach podjętych w celu poprawy bezpieczeństwa na terenie lotniska. Z udzielonej odpowiedzi³⁰⁵ wynikało, iż audyt certyfikacyjny zakończono z wynikiem pozytywnym i Port Lotniczy otrzymał certyfikat dla lotniska użytku publicznego, który jest potwierdzeniem zachowania zasad bezpieczeństwa. Wobec powyższego Rzecznik postanowił zakończyć postępowanie w sprawie.

³⁰² RPO-584971-X/08 z 25 marca 2008 r.

³⁰³ Pismo z 28 marca 2008 r.

³⁰⁴ RPO-584971-X/08 z 13 czerwca 2008 r.

³⁰⁵ Pismo z 26 czerwca 2008 r.





5. Ochrona praw ofiar przestępstw

Rzecznik, stojąc na straży praw i wolności obywatelskich, dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw obywateli. W przypadku ofiar przestępstw sprawą podstawową jest realizacja ustawowych zapisów przewidujących uwzględnienie prawnie chronionych praw pokrzywdzonego. Sytuacja ofiar zmienia się na lepsze. Są to jednak zmiany zbyt powolne, stymulowane najczęściej tylko nagłaśnianymi przez media skandalami. Dlatego też Rzecznik chce dążyć do tego, aby były to zmiany realne, systemowe, odczuwane przez wszystkich zainteresowanych oraz aby doszło do integracji poczynań różnych instytucji i organizacji pozarządowych w tej sferze.

1. Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw

Po kilku latach starań Rzecznika, w tym wielokrotnych wystąpień³⁰⁶ o stworzenie systemu pomocy instytucjonalnej i prawnej dla ofiar przestępstw, w Ministerstwie Sprawiedliwości powołany został międzyresortowy zespół, który opracował projekt rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw na lata 2009-2013. Został on oparty na wstępnym projekcie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Cel ogólny Programu realizowany ma być m.in. przez:

- 1) utworzenie ogólnopolskiej struktury, której zadaniem będzie udzielanie interdyscyplinarnej pomocy osobom pokrzywdzonym,
- 2) zwiększenie skuteczności i dostępności pomocy udzielanej osobom pokrzywdzonym,
- 3) opracowanie projektu ustawy o pomocy pokrzywdzonym,
- 4) podejmowanie badań i analiz dotyczących osób pokrzywdzonych,
- 5) podnoszenie wrażliwości społecznej wobec osób pokrzywdzonych,
- 6) podnoszenie kompetencji osób zajmujących się udzielaniem pomocy osobom pokrzywdzonym.

W pracach nad rządowym projektem Programu brał udział z głosem doradczym przedstawiciel Rzecznika w osobie Głównego Koordynatora ds. Pomocy Ofiarom Przestępstw w Biurze RPO.

2. Kompensata dla pokrzywdzonych przestępstwem

Obok wskazanej, instytucjonalnej i interdyscyplinarnej pomocy dla pokrzywdzonych przestępstwem, Rzecznik konsekwentnie dąży do zmian prawnych w kwestii kompensaty dla ofiar przestępstw.

³⁰⁶ RPO-445687-II/03.

W roku 2008 został spełniony postulat Rzecznika, zawarty w wystąpieniu³⁰⁷ generalnym z dnia 20 grudnia 2007 r., aby o dostosowaniu przepisów ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych³⁰⁸ do przepisów (art. 18 ust. 2) dyrektywy Rady Unii Europejskiej³⁰⁹. Pozostały nierozwiązane inne postulaty Rzecznika, w tym m.in. kwestia zwiększenia wysokości kwoty kompensaty.

Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika³¹⁰, że został opracowany projekt nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie, który przewiduje m.in. rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie kompensaty oraz podwyższenie górnego limitu kompensaty.

3. Umocnienie pozycji pokrzywdzonego

a) Potrzeba wzmocnienia uprawnień procesowych ofiar przestępstw

Już w 2007 r. Rzecznik zwracał się³¹¹ do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego, polegającej na wprowadzeniu unormowania nakładającego na sąd obowiązek informowania pokrzywdzonych, na ich wniosek, o przebiegu postępowania karnego oraz o treści podejmowanych istotnych dla nich decyzji procesowych, a nadto doręczania pokrzywdzonemu orzeczenia kończącego postępowanie jurysdykcyjne, nawet wówczas gdy nie ma statusu oskarżyciela posiłkowego. Rzecznik wielokrotnie podejmował problemy związane z realizacją uprawnień procesowych ofiar przestępstw w toku postępowania karnego, występujące w licznych skargach.

W ocenie Rzecznika istnieje konieczność umocnienia pozycji pokrzywdzonego, poprzez zapewnienie mu prawa strony w postępowaniu jurysdykcyjnym i dostosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego do wymogów Unii Europejskiej, a dokładnie Decyzji Ramowej Rady UE w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym.

Rzecznik zaproponował zmianę treści art. 54 k.p.k. w taki sposób, aby pokrzywdzony, który nie chce działać w charakterze oskarżyciela posiłkowego, mógł złożyć stosowne oświadczenie o rezygnacji z tego uprawnienia.

Rzecznik postulował również nowelizację art. 49 § 1 k.p.k. tak, aby nie dochodziło do dowolnej interpretacji tego przepisu przez sądy, uznające niejednokrotnie, iż mimo istnienia osób, które poniosły wymierne straty skutkiem niektórych przestępstw, pokrzywdzony jest abstrakcyjny bez imienia i nazwiska (problem ten występuje głównie w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów i przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości).

W roku 2008 Rzecznik ponownie zwrócił się³¹² w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

³⁰⁷ RPO-548015-II/06.

³⁰⁸ Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz.1415 z późn. zm.).

³⁰⁹ Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. nr 2004/80/WE.

³¹⁰ Pismo z 7 sierpnia 2008 r.

³¹¹ Informacja RPO za 2007 r. str. 73.

³¹² RPO-547812-II/06 z 15 lutego 2008 r.



W odpowiedzi poinformowano³¹³ Rzecznika, że nowelizacja art. 49 § 1 k.p.k. wydaje się zbędna. Zapatrywania doktryny, jak i orzecznictwo wskazują na konieczność każdorazowego ustalania, czy dany podmiot rzeczywiście jest pokrzywdzonym. Potrzeba czynienia rozważań odnoszących się do charakteru związku pomiędzy znamionami czynu a zagrożeniem dobra prawnego podmiotu odnosi się również do ustaleń w sprawach o przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów i wymiarowi sprawiedliwości.

Postulowana zmiana treści art. 54 k.p.k. również nie wydaje się zasadna w ocenie Ministra. Ocena ta oparta została o uznanie, iż wskazana zmiana doprowadzi do przewlekłości postępowania sądowego i przekonanie, iż rozwiązanie takie jest również niekorzystne dla pokrzywdzonego.

Wobec wątpliwości odnoszących się do wskazanej argumentacji oraz w związku z faktem, że analiza spraw wpływających do Rzecznika wciąż wskazuje na niezmiennie, przekonanie wielu sędziów, że jest pewna grupa przestępstw, w których z założenia nie ma pokrzywdzonego, w dniu 9 grudnia 2008 r. Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego w tej sprawie.

b) Konieczność poprawy sytuacji procesowej osób pokrzywdzonych, składających prywatny akt oskarżenia do sądu

Rzecznik wystąpił³¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości również w sprawie poprawy sytuacji procesowej osób składających prywatny akt oskarżenia do sądu. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność realnej kontroli działalności prokuratorskiej, a także potrzebę odciążenia pokrzywdzonego – nie dysponującego uprawnieniami właściwymi dla oskarżyciela publicznego – z obowiązku gromadzenia materiału dowodowego.

W odpowiedzi³¹⁵ Minister stwierdził, że nie podziela stanowiska Rzecznika wskazując, że skoro oskarżyciel subsydiarny, jako osoba prywatna, nie posiada możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego, to istnieje możliwość opisana w art. 55 § 1 k.p.k. wykonywania czynności dowodowych przez Policję na polecenie sądu.

Jednocześnie, wobec uznania przez Ministra, że zapis art. 330 § 2 k.p.k. jest nieprecyzyjny i wzbudza wątpliwości interpretacyjne, zapowiedziano, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zostaną podjęte prace mające na celu przygotowanie rozwiązań precyzujących brzmienie wskazanego przepisu.

c) Konieczność zapewnienia pokrzywdzonemu dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających

Rzecznik wystąpił³¹⁶ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. zgodnie z art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Pominięcie legislacyjne w tej materii

³¹³ Pismo z 1 kwietnia 2008 r.

³¹⁴ RPO-578573-II/08 z 7 listopada 2008 r.

³¹⁵ Pismo z 29 grudnia 2008 r.

³¹⁶ RPO-577154-II/07 z 15 października 2008 r.

może pozostawać w sprzeczności z art. 32 ust.1 Konstytucji RP. Skoro bowiem podejrzany i pokrzywdzony mają zagwarantowane prawo do przeglądania akt w postępowaniu przygotowawczym, to również takie prawo winno być zagwarantowane pokrzywdzonemu oraz osobie, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie – na etapie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie.

Z udzielonej odpowiedzi³¹⁷ Ministra wynika, że został podzielony pogląd Rzecznika o konieczności zmian legislacyjnych regulacji dotyczącej dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw przewiduje nowelizację art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, polegającą na rozszerzeniu dyspozycji tego przepisu o odpowiednie stosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przepisów art. 156 § 5 oraz art. 159 Kodeksu postępowania karnego.

d) Konieczność wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

Konieczność wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych odnosi się również do spraw regulowanych ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich³¹⁸ (dalej: u.p.n.). Należy zauważyć, że budzi poważne zastrzeżenia marginalizacja osoby pokrzywdzonej czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji.

Ustawodawca nie przyznał bowiem pokrzywdzonemu prawa strony (jego interesy może reprezentować jedynie prokurator, jako rzecznik interesu społecznego). Może to stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zasady prawa do sądu. Uprawnienia, które może realizować pokrzywdzony samodzielnie, w toku postępowania, w praktyce ograniczają się do możliwości uczestniczenia w rozprawie, a w toku postępowania wyjaśniającego: zgłaszania wniosków dowodowych, przejrzenia akt sprawy i sporządzenia z nich odpisów, a także złożenia zażalenia na czynności naruszające prawa pokrzywdzonego. Jednak nawet i te uprawnienia wydają się w praktyce trudne do realizacji, bowiem nie ma wyraźnych przepisów nakazujących zawiadomienie pokrzywdzonego o terminach rozprawy.

Podobnie uprawnionym do wnoszenia zażaleń na postanowienie o niewszczęciu oraz umorzeniu wszczętego postępowania (art. 21 § 2 u.p.n.) jest jedynie pokrzywdzony czynem karalnym nieletniego. Poza regulacją prawną pozostają pokrzywdzeni zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji.

Pokrzywdzony nie dysponuje ponadto prawem zaskarżenia postanowień, o których mowa w art. 42 u.p.n. W efekcie, osoby pokrzywdzone czynem o dużym ciężarze gatunkowym, popełnionym przez nieletniego, nie mogą złożyć zażalenia na posta-

³¹⁷ Pismo z 15 grudnia 2008 r.

³¹⁸ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 11 poz. 109, i Nr 58 poz. 542).



nowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym lub poprawczym. Rzecznik zwrócił się³¹⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania zmian omawianej ustawy.

W odpowiedzi poinformowano³²⁰, iż proces przygotowania projektu ustawy – Prawo nieletnich nie został jeszcze zamknięty z uwagi na zakres regulacji i jej skomplikowany charakter. Rozwiązania wypracowane w wyniku dotychczasowych spotkań Zespołu opracowującego projekt Prawa nieletnich przewidują odejście od kontradiktoryjnego modelu postępowania. W projektowanej ustawie pojęcie „stron”, występujące na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zastąpiono terminem „uczestnicy postępowania”. Do tej kategorii podmiotów w postępowaniu w sprawie nieletniego projektowana ustawa zalicza pokrzywdzonego (obok nieletniego, rodziców nieletniego, jego opiekuna i prokuratora), przyznając mu określone uprawnienia, zapewniające odpowiednią pozycję w postępowaniu. Przekazanie pełnej informacji w tym zakresie możliwe będzie po zakończeniu prac nad projektem Prawa nieletnich.

4. Ochrona praw osób pokrzywdzonych znęcaniem

a) Ochrona pokrzywdzonych znęcaniem w toku postępowania karnego

Spośród wpływających do Rzecznika wniosków pochodzących od ofiar przestępstw, w 2008 r., podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały wnioski od osób pokrzywdzonych znęcaniem, które skarżyły się na fakt dalszych ataków agresji ze strony osób podejrzanych, często mimo toczącego się postępowania karnego czy interwencji Policji, i na brak działań organów procesowych, zmierzających do odseparowania od nich osób podejrzanych o znęcanie.

Od kilku lat Rzecznik ubiega się o rozpowszechnienie w praktyce zasady stosowania zakazu zbliżania się oskarżonego do pokrzywdzonego w sprawach dotyczących znęcania – w sytuacji zagrożenia dalszą przemocą, tak aby to oskarżony był zobowiązany do opuszczenia zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym lokalu. Rzecznik postulował³²¹ zmianę art. 275 § 2 k.p.k. w celu wyraźnego wskazania, że dozór policyjny może być połączony z zakazem zbliżania do pokrzywdzonego. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny zapowiedział wówczas stosowne zmiany legislacyjne, jednak w 2007 r. nie zostały one wprowadzone. Z tej przyczyny, do Rzecznika wciąż napływają pisma świadczące o zagrożeniu pokrzywdzonego dalszą przemocą, mimo toczącego się postępowania karnego oraz konieczności opuszczenia przezeń własnego domu, co utwierdza ofiary znęcania w przekonaniu, że sprawcy przestępstwa przysługują większe uprawnienia.

Jak wynika z analizy spraw karnych, będących przedmiotem zainteresowania Rzecznika, sprawy dotyczące znęcania obarczone są i innymi wadami. Niejednokrotnie nieprawidłowa ocena zachowania sprawcy czynu zabronionego prowadzi do odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania przygotowawczego. Duża liczba postę-

³¹⁹ RPO-487004-II/04 z 7 marca 2008 r.

³²⁰ Pismo z 9 września 2008 r.

³²¹ Informacja RPO za rok 2007, str. 75.

powań umarzana jest z powodu mylnego uznania przez organ prowadzący, że w danej sprawie brak dostatecznych dowodów lub że czyn popełniony przez sprawcę nie zawiera znamion czynu zabronionego.

Orzekając karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem, na sprawców nie nakłada się obowiązków mających na celu faktyczną poprawę ich postępowania. Wskazana praktyka jedynie utwierdza sprawców w poczuciu bezkarności, jednocześnie pozbawiając pokrzywdzonego możliwości zmiany swojej sytuacji za pomocą środków prawnych.

Dlatego też, Rzecznik wystąpił³²² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań zmierzających do eliminacji powyższych problemów.

W odpowiedzi Minister zapowiedział³²³ nowelizację art. 275 k.p.k. tak, aby istniała czytelna możliwość zastosowania tzw. zakazu zbliżania podejrzanego (oskarżonego) o przestępstwa popełniane w rodzinie do pokrzywdzonego. W kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik postulował poszerzenie katalogu osób pokrzywdzonych o inne „kategorie” ofiar niż związane więzami rodzinnymi. Ponadto projektowany art. 275 § 3 k.p.k. nie powinien uzależniać możliwości zastosowania nakazu powstrzymywania się oskarżonego od kontaktu z pokrzywdzonym w określony sposób, od opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. W praktyce możliwe są bowiem takie sytuacje, gdy pokrzywdzony nie mieszka z oskarżonym, ale jest przez niego nachodzony w miejscu zamieszkania czy pobytu i narażony na dalsze ataki agresji z jego strony. Rzecznik zwrócił się³²⁴ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o ostatecznym kształcie zapisów projektu nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Minister poinformował³²⁵ Rzecznika, że prowadzone są prace legislacyjne, zmierzające do szybkiej implementacji instytucji określonej w art. 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³²⁶ do Kodeksu postępowania karnego, poszerzonej o uprawnienie do stosowania tzw. „warunkowego dozoru Policji”. Proponowana regulacja odnosi się do rozszerzenia katalogu obowiązków możliwych do nałożenia na sprawcę określonych czynów w związku z wykonywaniem dozoru na podstawie Kodeksu postępowania karnego. Propozycja Rzecznika dotycząca nowego przepisu Kodeksu karnego, penalizującego dodatkowo zachowanie polegające na nierespektowaniu przez oskarżonego obowiązków wynikających z postanowienia o oddaniu pod dozór, zostanie rozważona przy okazji kolejnych nowelizacji prawa karnego materialnego.

b) Brak zainteresowania ze strony Policji sytuacją osób pokrzywdzonych znęcaniem

W skargach kierowanych do Rzecznika przez pokrzywdzonych znęcaniem, a odnoszących się do pracy Policji, dominowały następujące kwestie: nieumiejętność pro-

³²² RPO-453872-II/03 z 15 stycznia 2008 r.

³²³ Pismo z 13 lutego 2008 r.

³²⁴ RPO-453872-II/03 z 21 maja 2008 r.

³²⁵ Pismo z 24 czerwca 2008 r.

³²⁶ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1493).



fesjonalnej diagnozy sytuacji i zastosowania odpowiednich procedur, brak adekwatnego do sytuacji pouczenia o przysługujących pokrzywdzonym środkach prawnych, powolne reagowanie na zgłoszenia próśb o pomoc i interwencje sprowadzające się do pouczenia, mimo że podczas wcześniejszych interwencji pouczenia nie dawały efektu, oraz stronniczość w przypadku, gdy osobą podejrzewaną o znęcanie jest funkcjonariusz Policji. Rzecznik zwrócił się³²⁷ do Komendanta Głównego Policji o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i powiadomienie o podjętych działaniach.

W odpowiedzi, poinformowano³²⁸ Rzecznika, że w 2007 r. policjanci przeprowadzili ogółem ponad 6 mln interwencji, w tym 718 tys. tzw. interwencji domowych, z czego 81 tys. dotyczących przemocy w rodzinie. Policja w ramach współpracy z innymi instytucjami administracji rządowej i pozarządowej realizuje szereg działań na rzecz profilaktyki związanej z szeroko rozumianą przemocą. Komendant wydał Zarządzenie³²⁹ w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Regulacja ta ma na celu poprawienie skuteczności działań Policji w zakresie profesjonalnej pomocy ofiarom dotkniętym przemocą w rodzinie. Biuro Prewencji KGP przesłało do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej obszerny materiał opisujący najczęstsze problemy związane z funkcjonowaniem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Komendant Główny w grudniu 2007 r. podjął decyzję o powołaniu pod przewodnictwem Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka w Policji Zespołu, którego zadaniem był przegląd realizowanych w Policji szkoleń z zakresu tematyki przemocy w rodzinie. Zespół opracował materiał będący podstawą prac Biura Kadr i Szkolenia KGP zmierzających do szybkiego wdrożenia szkoleń z zakresu tematyki przemocy domowej.

W udzielonej odpowiedzi zawarta została również informacja o konieczności zminimalizowania zjawiska znęcania się w rodzinach funkcjonariuszy Policji. W tym zakresie Komendant Główny polecił podległym mu kierownikom jednostek i komórek organizacyjnych, w tym komendantom wojewódzkim Policji, podejmowanie konsekwentnych działań przewidzianych przepisami prawa, gdy sprawcą przemocy w rodzinie jest funkcjonariusz policji. Komendant zapowiedział nadto wydanie zarządzenia w sprawie form i metod wykonywania zadań przez psychologów pełniących służbę lub zatrudnionych w jednostkach policji, albowiem to właśnie psychologowie policyjni zostali zobowiązani do wypracowania skutecznych metod przeciwdziałania m.in. temu zjawisku.

c) Szkodliwa dla zwalczania przemocy w rodzinach stereotypizacja kobiet jako ofiar i mężczyzn jako sprawców

Problem psychicznego i fizycznego znęcania się przez kobiety nad mężczyznami nie jest przedmiotem dużej liczby wniosków wpływających do Rzecznika, a także

³²⁷ RPO-531269-II/06 z 25 czerwca 2008 r.

³²⁸ Pismo z 17 lipca 2008 r.

³²⁹ Zarządzenie nr 162 z 18 lutego 2008 r.

spraw karnych, w których pokrzywdzonymi są mężczyźni. Wydaje się jednak, iż problem ten nie jest dogłębnie zdiagnozowany i udokumentowany, co może potwierdzać wątpliwości wyrażone w kierowanych do Rzecznika wnioskach organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką znęcania się nad mężczyznami – podnoszą one problem pomijania w kampaniach społecznych kwestii znęcania się kobiet nad mężczyznami.

W ocenie Rzecznika należy poszukiwać uniwersalnego podejścia: nie płeć sprawcy czy ofiary powinna mieć decydujące znaczenie, ale sam fakt przemocy w rodzinie.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej i Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania wniosek Stowarzyszenia na Rzecz Równouprawnienia i Poszanowania Prawa dotyczący opisanej sprawy i zwrócił się³³⁰ o stanowisko dotyczące podniesionych w nim wniosków i postulatów oraz o informację na temat podjętych działań.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania Rzecznik sugerował wykorzystanie jego uprawnień do samodzielnego zbadania problemu.

5. Zjawisko krzywdzenia dzieci

a) Problem stosowania kar cielesnych wobec dzieci

Rozstrzygnięcia organów postępowania karnego w sprawach dotyczących m.in. znęcania oraz naruszenia nietykalności cielesnej dziecka prowadzą do wniosku, że w praktyce orzeczniczej ukształtował się pogląd, iż nie popełnia przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej, kto fizycznie karci swoje dziecko. Wywodzi się to z przekonania, że stosowanie kar cielesnych wobec dziecka jest elementem jego wychowania. Według danych pochodzących z Systemu Informatycznego Krajowego Rejestru Karnego przedstawionych Rzecznikowi przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w okresie od 1 września 1998 r. do 31 grudnia 2005 r. skazano łącznie 10 osób za naruszenie nietykalności cielesnej małoletniego. W tym samym czasie prawomocnie skazano 2138 osób za ten sam czyn popełniony wobec osoby dorosłej. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez TSN OBOP wynika, że do przemocy fizycznej wobec syna przyznaje się 26% rodziców, wobec córki – 18% (dane dotyczą również pasierbów i pasierbic).

Art. 19 obowiązującej Polskę Konwencji o Prawach Dziecka stanowi, że Państwa-Strony Konwencji będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej. Pogląd, że stosowanie kar fizycznych wobec dziecka nie może być usprawiedliwione tradycją lub obyczajem spowodował, że Rzecznik zwrócił się³³¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

³³⁰ RPO-591750-II/08 z 7 listopada 2008 r.

³³¹ RPO-553697-II/07 z 21 stycznia 2008 r.



Minister wyraził³³² stanowisko, że w świetle zasad nowoczesnej pedagogiki, jak też obowiązujących standardów prawnych, stosowanie jakichkolwiek kar cielesnych wobec dzieci jest naganne. Ocena takich zdarzeń na płaszczyźnie prawa karnego musi być jednak zróżnicowana w zależności od ich charakteru. Odróżnić trzeba karcenie dzieci przez rodziców, które jest w świetle doktryny prawa karnego oraz w powszechnym odbiorze społecznym uznane za dopuszczalne w rozsądnych granicach, od nadużycia tego prawa, które może stanowić formę karalnego znęcania się nad osobą małoletnią.

Wypracowaniu zmiany w podejściu społecznym do stosowania kar cielesnych wobec dzieci powinna służyć kampania edukacyjna. Za istotną należy również uznać kwestię prawidłowej reakcji organów ścigania w przypadkach, gdy ma miejsce znęcanie się nad dzieckiem bądź naruszenie jego nietykalności cielesnej w okolicznościach wskazujących na przekroczenie granicy karcenia.

W celu rozeznania skali sygnalizowanego problemu Prokurator Krajowy polecił podległym prokuratorom przeprowadzenie stosownych badań aktowych.

W dniu 27 sierpnia 2008 r. Rzecznik otrzymał od Ministra Sprawiedliwości sprawozdanie uogólniające wyniki lustracji spraw dotyczących przemocy fizycznej, stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach, bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze. W sprawozdaniu wskazano, że poprawy wymaga poziom wykonywania czynności sprawdzających i procesowych, szczególnie wyjaśnianie wszystkich okoliczności będących przedmiotem postępowań przygotowawczych. Uwagę Rzecznika zwróciła informacja zawarta w sprawozdaniu, że wielokrotnie kończono postępowanie karne dotyczące przestępstwa przemocy wobec małoletniego wobec oświadczenia małżonka czy partnera sprawcy, że nie wyraża zgody na przesłuchanie dzieci i rezygnacji z dalszych czynności dowodowych. Nieliczne są przypadki ustanawiania kuratora celem zabezpieczenia praw dziecka w przypadku umarzania spraw dotyczących czynu z art. 207 § 1 k.k. i rzadko stosuje się art. 23 k.p.k., pomimo jego obligatoryjnego charakteru.

Problemem jest także pozyskiwanie zeznań od osób postronnych, które wyraźnie niechętnie dzielą się informacjami istotnymi dla prowadzonych spraw, traktując incydenty przemocy domowej jako „sprawy rodzinne”. Sprawozdanie wskazuje na konieczność zdecydowanych działań prokuratorów w takich sytuacjach, pozwalających na przełamanie tych społecznych stereotypów.

Na kanwie ujawnionych w toku lustracji nieprawidłowości, wystosowano do prokuratorów zalecenia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych we wskazanej kategorii spraw.

b) Zawiadamianie Policji o przypadkach maltretowania dzieci i przemocy w rodzinie

W 2008 r. Rzecznik otrzymywał liczne sygnały pochodzące od osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci, wskazujące na niechęć z ich strony

³³² Pismo z 12 lutego 2008 r.

do powiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez rodziców i opiekunów małoletnich, ze względu na lęk przed sprawcami.

Analiza postępowania niektórych sprawców znęcania w sprawach będących przedmiotem zainteresowania Rzecznika i innych sygnałów pochodzących od samych pokrzywdzonych znęcaniem (ofiar przemocy w rodzinie) wskazuje m.in. na to, że sprawcy często korzystają z przysługujących im uprawnień, aby wziąć odwet na zawiadamiających i świadkach, czy też zniechęcić ich do składania zeznań. Sprawcy niejednokrotnie składają liczne zawiadomienia o popełnieniu przestępstw czy wykroczeń przez osoby występujące w charakterze zawiadamiających i świadków, w dotyczących ich sprawach karnych. Sprawy najczęściej są umarzane, ale osoby te angażowane są w czynności z nimi związane, poprzez wezwania i przesłuchania. Narasta w nich poczucie zagrożenia oraz przekonanie, iż sprawca jest faktycznie zdolny bezkarnie wyrządzić im krzywdę.

Rzecznik zwrócił się³³³ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o powiadomienie, czy został wypracowany model działania Policji w przypadku, gdy zgłaszający jednocześnie wskazuje na lęk przed sprawcą i czy planowana jest kampania informacyjna mająca zachęcić obywateli do współpracy z Policją i ułatwić im anonimowe zgłaszanie przypadków maltretowania dzieci.

W odpowiedzi poinformowano³³⁴ Rzecznika, że w Komendzie Głównej Policji trwają prace analityczne dotyczące karno-materialnych i procesowych aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego. Jako rezultat tych prac planuje się opracowanie materiałów o charakterze metodycznym w postaci poradnika dla policjanta prowadzącego postępowanie o przestępstwa przeciwko świadkowi.

Na stronach internetowych jednostek organizacyjnych Policji przekazywane są aktualne informacje dotyczące zjawiska przemocy, m.in. dane teleadresowe instytucji pomocowych, a także telefony zaufania. Przedstawiciele Policji uczestniczą w realizacji ogólnokrajowej kampanii pod nazwą „Kocham. Nie biję”, w ramach której zostanie uruchomiona bezpłatna infolinia dla ofiar przemocy i jej świadków. Równocześnie trwają przygotowania Policji oraz jej pozapolicyjnych partnerów do uruchomienia specjalnego telefonu zaufania dla dzieci doświadczających przemocy, który obsługiwany będzie przez doświadczonych psychologów. Będzie ona również źródłem informacji o przypadkach wykorzystywania seksualnego oraz stosowania przemocy wobec osób małoletnich.

c) System monitorowania zjawiska krzywdzenia dzieci i rejestrowania urazów, odniesionych na skutek doznanej przemocy

Liczne doniesienia środków masowego przekazu o przemocy fizycznej wobec dzieci, mogą świadczyć o narastaniu zjawiska krzywdzenia dzieci w Polsce. Oficjalne statystyki tego nie potwierdzają, co może mieć ścisły związek z faktem skazania

³³³ RPO-591184-II/08 z 30 lipca 2008 r.

³³⁴ Pismo z 20 sierpnia 2008 r.



sprawców znęcania. Analiza spraw, które wpłynęły w 2008 r. do Rzecznika wskazuje też, iż często niesłusznie sprawy dotyczące znęcania są umarzane na wczesnym etapie postępowania karnego, a dzieci występują w tych sprawach raczej w roli świadków niż pokrzywdzonych.

W Polsce brakuje wyspecjalizowanych służb ukierunkowanych na ochronę dzieci przed krzywdzeniem, działających w oparciu o centralny system monitorowania losów dziecka, nie dublujących zadań i czynności. Skomputeryzowany, zintegrowany system informacji o dziecku, umożliwiający realizację indywidualnego planu pomocy dziecku przez pracownika socjalnego istnieje np. w Wielkiej Brytanii. Według doniesień prasowych, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej rozważana była możliwość podjęcia działań, zmierzających do wprowadzenia systemu monitorowania losów dziecka, w tym ustanowienia tzw. Centralnego Rejestru Urazów Dzieci. Rzecznik zwrócił się³³⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach i udzielenie informacji o stanie ewentualnych prac nad stworzeniem systemu pozwalającego na zbieranie i przepływ informacji dotyczących krzywdzenia dzieci, a zwłaszcza na monitorowanie rodzin dysfunkcyjnych, gdzie ryzyko różnych form krzywdzenia, w tym przemocy fizycznej wobec dzieci, jest szczególnie wysokie.

W odpowiedzi poinformowano³³⁶ Rzecznika, że zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³³⁷ są realizowane przy pomocy Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie³³⁸, który wyznacza zadania dla wojewody, marszałka województwa, samorządów powiatowych i gminnych. Pod koniec 2008 r. nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poddana będzie konsultacjom międzyresortowym i z partnerami społecznymi. Projektowane są zmiany ustawy zobowiązujące samorządy lokalne do wspólnych działań mających przede wszystkim zapobiegać aktom przemocy. Planowane jest wprowadzenie obowiązku tworzenia zespołów interdyscyplinarnych, a także opracowania i realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rozważane jest wprowadzenie kodeksowego zakazu stosowania kar fizycznych, zadawania cierpień psychicznych i innych form poniżania dziecka. Planowana jest również zmiana regulacji prawnych w zakresie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, której celem będzie przede wszystkim wzmocnienie systemu profilaktyki w najbliższym środowisku dziecka. System monitorowania losów dziecka, zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, nie powinien mieć charakteru centralnego rejestrowania urazów dzieci, należy inicjatywę w tym względzie pozostawić samorządom lokalnym.

³³⁵ RPO-595479-II/08 z 8 sierpnia 2008 r.

³³⁶ Pismo z 27 sierpnia 2008 r.

³³⁷ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 180 poz. 1493).

³³⁸ Program zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2006 r. uchwałą nr 162/2006 na lata 2006-2016.

Rzecznik nie uznał sprawy za zakończoną i wystąpił³³⁹ do Ministra Zdrowia z pytaniem, czy resort planuje działania związane ze stworzeniem systemu monitorowania urazów dzieci, odniesionych na skutek doznanej przemocy. W ocenie Rzecznika znajomość faktycznych przyczyn części urazów i zatruc u dzieci, może pomóc w zaplanowaniu strategii skutecznego ich zapobiegania, oraz zaangażować w działania odpowiednie instytucje i organizacje.

6. Konieczność wykluczenia ofiar przestępstw z kręgu podmiotów, wobec których może być stosowana kara porządkowa aresztu

W związku z kierowanymi do Rzecznika skargami osób pokrzywdzonych przestępstwem, wobec których w toku postępowań karnych zostało wydane tytułem kary porządkowej postanowienie o zastosowaniu aresztu, Rzecznik dwukrotnie zwracał się³⁴⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania nowelizacji art. 287 § 2 k.p.k., zmierzającej do wykluczenia pokrzywdzonych z kręgu podmiotów, wobec których może być stosowana kara porządkowa aresztu, bądź znacznego ograniczenia takiej możliwości. Po środek dyscyplinujący w postaci tzw. aresztu dyscyplinującego, sądy sięgają w przypadku uchylania się pokrzywdzonych od składania zeznań. Często tą tego przyczyną był strach przed sprawcą przestępstwa o bardzo drastycznym przebiegu.

Mimo, iż z ilości wniosków wpływających do Rzecznika nie wynika, aby stosowanie wobec pokrzywdzonych aresztu było zjawiskiem częstym, to jednak sam fakt możliwości stosowania wobec nich takiej kary porządkowej budzi zaniepokojenie.

Istnienie wskazanego przepisu jest sprzeczne, w ocenie Rzecznika, z treścią Ramowej Decyzji Rady Komisji Europejskiej o pozycji ofiar w postępowaniu karnym³⁴¹, która nakazuje, aby ofiary w trakcie postępowania traktowane były z należyтым poszanowaniem godności jednostki, z uwzględnieniem interesów ofiary i wymaga, aby władze przesłuchiwały ofiary wyłącznie w stopniu koniecznym dla postępowania karnego, unikały stawiania ofiar pod zbędną presją i zapewniły możliwość uniknięcia kontaktu ofiar z przestępcami.

Przedmiotowy zapis narusza również zasadę równości wobec prawa. W postępowaniu cywilnym, świadek uchylający się od złożenia zeznań może być aresztowany na czas nie przekraczający tygodnia. Co więcej, przed zastosowaniem tego środka w postępowaniu cywilnym należy stwierdzić, czy świadek odmawia zeznań w sposób nieuzasadniony.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował³⁴², że kara porządkowa aresztowania nie nosi cech nadmiernej represyjności, gdyż stosuje się ją jako ostateczność, gdy wcześniejsze kary porządkowe nie przyniosły efektu. Stosowanie tej kary jest możliwe jedynie w przypadku uporczywego i bezpodstawnego uchylania się od obowiązku złożenia zeznań, wykonania czynności biegłego, tłumacza lub specja-

³³⁹ RPO-595479-II/08 z 19 stycznia 2009 r.

³⁴⁰ RPO-546733-II/06 z 7 lutego 2008 r. i 1 sierpnia 2008 r.

³⁴¹ Decyzja z 15 marca 2001 r. (2001/220/WSiSW).

³⁴² Pismo z 11 września 2008 r.



listy albo wydania przedmiotu, a nie jest możliwe wobec innej osoby, która nie wykonała ciążącego na niej obowiązku. Ponadto istnieje obowiązek (nakaz) uchylenia kary, jeżeli osoba aresztowana spełni nałożony na nią obowiązek.

7. Handel ludźmi

a) Konieczność ratyfikacji przez Polskę Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi

Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. i tego dnia podpisana przez Rzeczypospolitą Polską, nie została ratyfikowana przez Polskę przed datą wejścia w życie Konwencji, czyli przed dniem 1 lutego 2008 r.

Konwencja zmierza w kierunku wzmocnienia pozycji ochrony ofiar i świadków m.in. w postępowaniu karnym i skutecznego ścigania sprawców handlu ludźmi. Uwzględnia wszelkie formy handlu ludźmi i wszelkie grupy ofiar handlu ludźmi.

Zgodnie z Konwencją, te państwa, które zostają stronami Konwencji, zobowiązują się do podjęcia działań zmierzających do prawidłowej identyfikacji osób, które stały się ofiarami handlu ludźmi, ochrony życia prywatnego ofiar handlu ludźmi i udzielenia koniecznej pomocy w odzyskaniu równowagi fizycznej, psychicznej i społecznej. Co więcej, zgodnie z zapisami Konwencji, należy zapewnić możliwość niekarania ofiar za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone przez sprawców przestępstw. Klauzula niekaralności powinna zachęcić pokrzywdzonych do współpracy z policją i prokuraturą.

Rzecznik zwrócił się³⁴³ do Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu ratyfikacji Konwencji.

Marszałek Sejmu poinformował³⁴⁴, że w dniu 27 marca 2008 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi. Zapewnił jednocześnie, że prace w Sejmie będą przebiegać bez zbędnej zwłoki.

Tego samego dnia, w którym udzielona została odpowiedź Rzecznikowi Praw Obywatelskich, projekt ustawy ratyfikacyjnej został skierowany do prac w komisjach sejmowych z zaleceniem przedstawienia sprawozdania do dnia 22 kwietnia 2008 r. Sejm RP jednogłośnie uchwalił ustawę już w dniu 25 kwietnia 2008 r. Na podstawie ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie w dniu 16 maja 2005 r. (Dz. U. 2008 r. Nr 97, poz. 626), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 października 2008 r. ratyfikował wyżej wymienioną konwencję, z terminem wejścia w życie w dniu 1 marca 2009 r.

³⁴³ RPO-547813-II/06 z 14 lutego 2008 r.

³⁴⁴ Pismo z 8 kwietnia 2008 r.

8. Naruszenia przez prokuraturę uprawnień pokrzywdzonych w sprawie o molestowanie

Rzecznik zwrócił się³⁴⁵ do Prokuratora Krajowego z prośbą o zbadanie prawidłowości postępowania Prokuratury Okręgowej w B. w głośnej sprawie molestowania urzędniczek przez Prezydenta O. oraz prawidłowości postępowania Prokuratury Rejonowej w O., która wcześniej umorzyła śledztwo w sprawie o gwałt dokonany na jednej z urzędniczek. Rzecznik prosił również o udzielenie informacji o stanie wymienionych spraw. Z treści artykułów prasowych³⁴⁶ wynika, że doszło do naruszenia przez Prokuraturę Okręgową w B. uprawnień pokrzywdzonych.

Zgodnie z Decyzją Ramową Rady UE z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, w toku każdego postępowania karnego powinien być zapewniony odpowiedni poziom ochrony ofiarom oraz, gdzie właściwe, ich rodzinom lub osobom mającym pozycję zbliżoną do rodziny, w szczególności w odniesieniu do ich bezpieczeństwa i ochrony prywatności. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania karnego, w toku postępowania należy uwzględnić prawnie chronione interesy pokrzywdzonego.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił się z wnioskiem, aby w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ze strony konkretnych prokuratorów zajmujących się przedmiotową sprawą, wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne lub zastosowane zostały sankcje służbowe.

W odpowiedzi Prokurator Krajowy poinformował³⁴⁷, że w ocenie Prokuratora Apelacyjnego w B., którą podziela Prokurator Krajowy, w postępowaniu prokuratorów Prokuratury Okręgowej w B. nie można było dopatrzeć się naruszenia obowiązujących przepisów procedury. Prokuratura dostrzegła – sygnalizowane przede wszystkim w prasie – obawy pokrzywdzonych i innych osób o możliwości wykorzystania stosunków zależności i wpływania na świadków. Ta okoliczność została wzięta pod uwagę poprzez skierowanie wniosku o zastosowanie wobec podejrzanego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W świetle poczynionych ustaleń brak było podstaw do wdrażania wobec prokuratorów zajmujących się śledztwem czynności dyscyplinarnych.

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

Rzecznik otrzymywał wnioski od osób pokrzywdzonych wypadkami drogowymi, które podnoszą, iż dochodzenie roszczeń od sprawcy wypadku jest utrudnione ze względu na fakt odłożenia momentu zasądzenia odszkodowania do czasu wyda-

³⁴⁵ RPO-579803-II/08 z 15 lutego 2008 r.

³⁴⁶ „Rzeczpospolita”: z 21 stycznia 2008 r. *Skandal w magistracie*, z 22 stycznia 2008 r. *Sekstelefony prezydenta*, z 13 lutego 2008 r. *Prokurator zdradził nazwiska ofiar* oraz z 14 lutego 2008 r. *Prokurator demaskuje świadków*.

³⁴⁷ Pismo z 17 marca 2008 r.



nia prawomocnego wyroku w sprawie karnej, co oznacza wielomiesięczny, a często dłuższy okres oczekiwania. Tymczasem, osoby pokrzywdzone w wypadku drogowym największej pomocy wymagają zaraz po nim, kiedy to muszą przechodzić kosztowny proces leczenia i rehabilitacji. Zwłoka w przyznaniu im odszkodowania powoduje często nieodwracalne konsekwencje dla stanu ich zdrowia.

W poprzedniej kadencji Parlamentu, rządowy projekt zmiany Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw, w kierunku poprawy sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem, które doznały szkody majątkowej lub uszczerbku zdrowotnego, w wyniku czynu sprawcy, którego skutki są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej lub takim obowiązkowym ubezpieczeniem objęte być powinny nie doczekał się realizacji, ze względu na przedterminowe rozwiązanie Sejmu. W przyjętym w 2008 r. przez Radę Ministrów projekcie nowelizacji Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw nie znalazły się powyższe rozwiązania.

Dla zapewnienia właściwej ochrony prawa do zdrowia osób pokrzywdzonych wypadkami drogowymi konieczne jest stworzenie możliwości uzyskiwania już w toku procesu karnego (na etapie postępowania przygotowawczego) świadczenia tymczasowego. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się³⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska, a także poinformowanie o motywach zaniechania prac nad nowelizacją powyższych unormowań oraz czy przewidywane jest ich podjęcie.

W udzielonej odpowiedzi³⁴⁹ Minister w pełni podzielił pogląd Rzecznika o celowości wprowadzenia do porządku prawnego takich rozwiązań legislacyjnych, które mogą ułatwić uzyskanie przez pokrzywdzonego popełnionym przez inną osobę przestępstwem, świadczeń odszkodowawczych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia sprawcy szkody od odpowiedzialności cywilnej. Minister zapowiedział zaprojektowanie nowych rozwiązań normatywnych mających na celu rozwiązanie przedstawionego problemu.

10. Utrudnienia w działaniach organizacji pozarządowych na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem

Rzecznik otrzymywał od współdziałających z nim organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą ofiarom przestępstw, niepokojące sygnały o poważnych utrudnieniach w praktycznej możliwości działania na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem, wynikających z braku podstawy prawnej do udziału organizacji społecznej w postępowaniu przygotowawczym.

W ocenie Rzecznika przepis art. 90 § 1 k.p.k., obecnie ograniczający udział organizacji wyłącznie do postępowania sądowego powinien dotyczyć również postępowania przygotowawczego. Ofiara przestępstwa z różnych względów ma słabszą pozycję w postępowaniu karnym od sprawcy, dlatego Rzecznik postuluje możliwość wspierania

³⁴⁸ RPO-578572-II/08 z 23 października 2008 r.

³⁴⁹ Pismo z 22 stycznia 2009 r.



jej na każdym etapie sprawy. Zasadne wydaje się także wprowadzenie udziału przedstawiciela organizacji społecznej również w procedurach, które odbywają się bez rozprawy (tryb nakazowy, orzekanie na posiedzeniach przed rozprawą, np. art. 341 k.p.k., art. 343 k.p.k.). Kolejną sprawą, ściśle związaną z podniesionym problemem, jest brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym oraz nadużywanie przez sędziów możliwości odmówienia dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym. Rzecznik zwrócił się³⁵⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w proponowanym przez Rzecznika zakresie.

W odpowiedzi³⁵¹, Minister nie podzielił poglądu o potrzebie podjęcia inicjatywy nowelizacyjnej we wskazanym przez Rzecznika kierunku. Zastrzegł przy tym, że planowana jest zmiana Kodeksu prawa karnego, zmierzająca do rozszerzenia uprawnień dopuszczonego do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciela organizacji społecznej, poprzez przyznanie mu prawa do składania w postępowaniu sądowym wniosków dowodowych.

³⁵⁰ RPO-586383-II/08 z 26 listopada 2008 r.

³⁵¹ Pismo z 6 stycznia 2009 r.





6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność badań naukowych, wolność słowa i prawo do informacji

1. Regulacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, zgodnie z którymi osoby zamierzające prowadzić badania naukowe w oparciu o akta IPN oraz dziennikarze mają obowiązek przedstawienia rekomendacji odpowiednio pracownika naukowego bądź redakcji

Rzecznik wniósł³⁵² do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie, że art. 36 ust. 4 pkt 2 lit b ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁵³ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 36 ust. 4 pkt 3 lit b powyższej ustawy jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca w art. 36 ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o IPN przyznał prawo nieskrępowanego korzystania z wolności badań naukowych jedynie osobom będącym pracownikami naukowymi uprawnionymi do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa. Pracownicy naukowcy w innych dziedzinach nauki mogą korzystać z tej wolności dopiero po uprzednim dołączeniu do wniosku o udostępnienie dokumentów rekomendacji uprawnionego pracownika naukowego. Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie może nadmiernie ograniczyć konstytucyjną wolność prowadzenia badań naukowych.

Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 4 pkt 3 lit b powyższej ustawy, do wniosku o udostępnienie dokumentów zgromadzonych przez IPN w celu publikacji materiału prasowego, w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo prasowe³⁵⁴, należy dołączyć upoważnienie redakcji albo wydawcy do wystąpienia z takim wnioskiem. Brak upoważnienia redakcji albo wydawcy, skutkuje odmową udostępnienia dokumentów. Rozwiązanie takie stanowi nadmierną ingerencję w prawo wolności wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Wyrokiem z dnia 25 listopada 2008 r. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się³⁵⁵ niekonstytucyjności w zaskarżonych przepisach, w zakresie objętym wnioskiem Rzecznika.

³⁵² RPO-571782-I/07 z 31 stycznia 2008 r.

³⁵³ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze późn. zm.).

³⁵⁴ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

³⁵⁵ Sygn. Akt K 5/08.

2. Niektóre postanowienia ustawy o ochronie informacji niejawnych

Rzecznik wniósł³⁵⁶ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 21 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych³⁵⁷ z zasadą poprawnej legislacji oraz obywatelskim prawem dostępu do informacji publicznej. Bezpośrednią przyczyną sformułowania zarzutów była sprawa odmowy ujawnienia opracowania dotyczącego CBA, przygotowywanego przez Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych (tzw. „raportu Pitery”). Pełnomocnik odmówił udostępnienia Rzecznikowi powyższego dokumentu podnosząc, iż nie ma on waloru dokumentu urzędowego, że raportowi przyznano klauzulę „tajne”, a w kolejnym piśmie wyjaśniła, że raport nie jest gotowy i będzie udostępniony po jego zakończeniu.

Rzecznik zakwestionował unormowanie przyjęte w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, który wprowadzając zasadę odpowiedzialności za przyznanie klauzuli tajności osoby upoważnionej do podpisania dokumentu, nie wskazuje, o jaką odpowiedzialność chodzi (karną, służbową, czy dyscyplinarną). Przepis art. 21 ust. 4 ustawy stanowi, iż zawyżanie lub zaniżanie klauzul tajności jest niedopuszczalne. Z ustanowionym zakazem nie wiążą się jednak żadne skutki prawne w postaci obowiązku zmiany klauzuli tajności. Ponadto, powyższe unormowanie pomija problematykę bezprawnego utajniania informacji. Trzeci z zaskarżonych przepisów zawiera szereg uchybień, będących w sprzeczności z wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego nakazem przestrzegania przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji.

3. Brak realizacji obowiązku ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej

W maju 2008 r. weszły w życie znowelizowane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁵⁸, wprowadzające obowiązek wydawania dzienników urzędowych oraz ogłaszanych w nich aktów prawnych w formie elektronicznej. Przepisy tej ustawy były kilkakrotnie nowelizowane w celu odroczenia terminu uruchomienia elektronicznych publikatorów aktów prawnych – pierwszym terminem był 1 stycznia 2006 r., potem datę tę ustawowo przesunięto na dzień 1 lipca 2006 r., a następnie na dzień 1 maja 2008 r. Publikacje prasowe³⁵⁹ wskazujące zagrożenie dochowania kolejnych terminów spowodowały wystąpienie Rzecznika do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o poinformowanie o stanie prac nad wprowadzeniem elektronicznej publikacji przepisów.

W odpowiedzi poinformowano³⁶⁰ Rzecznika, że od 1 maja 2008 r. dostęp do elektronicznej formy dzienników urzędowych został zapewniony na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji oraz Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zastrzeżenie o informacyjnym charakterze tych publikacji spowodowane

³⁵⁶ RPO-591811-I/08 z 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt K 26/08.

³⁵⁷ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.).

³⁵⁸ Ustawa z 20 lipca 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 z późn. zm.).

³⁵⁹ „Rzeczpospolita” z 7 maja 2008 r., *Rząd nie zdążył z elektronicznym prawem*.

³⁶⁰ Pismo z 30 czerwca 2008 r.



było obawami o nieuprawnioną ingerencję w treść plików oraz mogące z tego wyniknąć konsekwencje dla państwa.

Minister SWiA wydał rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych³⁶¹. W związku z wątpliwościami, jakie wyniknęły po opublikowaniu rozporządzenia, a dotyczącymi jego treści i zawartych w nim rozwiązań technicznych, Ministerstwo opracowało projekt przesuwający dzień wejścia w życie rozporządzenia na 1 stycznia 2009 r.

4. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisu art. 55 ustawy o IPN penalizującego tzw. przestępstwo negacjonizmu

Rzecznik wniósł³⁶² do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 55 ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁶³ z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzając do ustawy o IPN art. 55, ustawodawca pod groźbą kary zakazał negowania zbrodni nazistowskich, komunistycznych oraz innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodni wojennych, popełnionych w okresie od dnia 1 września 1939 r. do 31 lipca 1990 r. na obywatelach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości.

W ocenie Rzecznika władza publiczna powinna stwarzać warunki dochodzenia do prawdy, powinna upowszechniać wiedzę o wydarzeniach historycznych. Jednak państwo nie może jednocześnie ustalać historycznych dogmatów w drodze procesu legislacyjnego. W demokratycznym państwie prawa ustalenie prawdy historycznej należy bowiem do naukowców, nie zaś do przedstawicieli parlamentu, czy wymiaru sprawiedliwości. Uznanie niekonstytucyjności art. 55 ustawy o IPN nie oznacza pozbawienia ochrony prawnej dóbr chronionych obecnie w drodze kwestionowanej regulacji. Wszelkie publiczne wypowiedzi, w tym publikacje naukowe propagujące totalitaryzm lub znieważające grupę ludności np. z powodu jej przynależności wyznaniowej, będą podlegały sankcjom karnym na podstawie art. 256 i 257 Kodeksu karnego. Wobec powyższego należy uznać, iż zakaz ustanowiony w art. 55 ustawy o IPN przekracza konstytucyjnie legitymowaną granicę ograniczania wolności słowa i nie może być uznany za konieczny w demokratycznym państwie prawa.

Rzecznik oczekuje na termin rozprawy.

5. Przejawy wulgaryzacji języka polskiego

Rzecznik z zaniepokojeniem obserwował wszelkie przejawy wulgaryzacji języka polskiego, który stanowi podstawowy element narodowej tożsamości i jest dobrem narodowej kultury. Jak wskazuje przepis art. 3 ust. 1 ustawy o języku polskim³⁶⁴,

³⁶¹ Rozporządzenie z 25 kwietnia 2008 r. (Dz.U. Nr 75 poz. 451).

³⁶² RPO-595164-I/08 z 19 września 2008 r. (Sygn. akt K 29/08).

³⁶³ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.).

³⁶⁴ Ustawa z 7 października 1999 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 999).

ochrona języka polskiego polega m.in. na przeciwdziałaniu jego wulgaryzacji. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji³⁶⁵ na Telewizji Polskiej ciąży szczególna odpowiedzialność – pełnienie powierzonych jej misji publicznych zobowiązuje do dbałości o wysoki poziom nadawanych programów.

Rzecznik spotkał się z wieloma krytycznymi uwagami dotyczącymi III edycji programu rozrywkowego „Gwiazdy tańczą na lodzie”, emitowanego przez TVP 2. Skarżący wskazywali, że język używany podczas programu jest w najwyższym stopniu niestosowny. Okoliczność ta jest tym bardziej bulwersująca, iż program ten skierowany jest m.in. do dzieci i młodzieży i jego celem jest popularyzowanie jazdy na lodzie wśród młodych ludzi. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się³⁶⁶ do Prezesa TVP o udostępnienie nagrań z programu oraz o zajęcie stanowiska w sprawie uwag dotyczących stosowności języka używanego w tym programie.

W odpowiedzi³⁶⁷ wyjaśniono, iż wszystkie niestosowne wypowiedzi, które pojawiły się w jednym z odcinków programu, nie były elementem scenariusza, lecz wynikiem, spontanicznych wypowiedzi uczestników programu emitowanego na żywo. Ponadto Prezes poinformował, że w powtórce odcinka wszystkie kontrowersyjne fragmenty audycji zostały usunięte a uczestników programu powiadomiono o kategoriycznym braku akceptacji ze strony TVP 2 dla używania na antenie zwrotów niecenzuralnych.

6. Odpowiedzialność karna za publiczne pomawianie Narodu Polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2007 r. wniosek³⁶⁸ o stwierdzenie niezgodności art. 37 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów³⁶⁹ z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrokiem z dnia 19 września 2008 r. wniosek Rzecznika został częściowo uwzględniony³⁷⁰.

7. Wolność słowa, a etyka lekarska

Rzecznik przyłączył się³⁷¹ do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej Zofii Sz. dotyczącej ograniczenia wolności słowa. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17.05.1989 r. o izbach lekarskich, dookreślone przez art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej – w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają możliwość krytyki innego lekarza, opierającej się na prawdziwych faktach i czynionej w interesie publicznym, stanowią nieproporcjonal-

³⁶⁵ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.).

³⁶⁶ RPO-600188-1/08 z 16 października 2008 r.

³⁶⁷ Pismo z 5 listopada 2008 r.

³⁶⁸ Informacja RPO za rok 2007, str. 86.

³⁶⁹ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1592).

³⁷⁰ Wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07.

³⁷¹ Informacja RPO za rok 2007, str. 91.



ną ingerencję w konstytucyjne prawo wolności słowa. Przepisy te ustanawiają „tamę” dla jakiegokolwiek wypowiedzi o charakterze publicznym zawierającej krytykę praktyki medycznej innej osoby, chociażby krytyka ta znajdowała oparcie w rzeczywistym stanie rzeczy i podejmowana była w interesie publicznym (np. dla dobra pacjentów). Kwestionowana regulacja wprowadza więc nieproporcjonalne ograniczenie wolności słowa.

Trybunał Konstytucyjny podzielił³⁷² stanowisko Rzecznika i orzekł, że art. 52 ust. 2 Kodeksu etyki lekarskiej w związku z art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich w zakresie, w jakim zakazuje zgodnych z prawdą i uzasadnionych ochroną interesu publicznego wypowiedzi publicznych na temat działalności zawodowej innego lekarza, jest niezgodny z Konstytucją.

B. Wolność zgromadzeń

1. Zgromadzenia spontaniczne

Wyrokiem ze stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził³⁷³, iż art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym³⁷⁴, w części obejmującej wyraz „zgromadzenia”, jest niezgodny z art. 57 Konstytucji.

W sprawie organizowania zgromadzeń spontanicznych, Rzecznik jeszcze w 2007 r. zasygnalizował³⁷⁵, iż art. 52 ustawy – Kodeks wykroczeń³⁷⁶ przewiduje sankcje karne dla osoby zwołującej zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczącej takiemu zgromadzeniu, a także dla podżegacza i pomocnika. Oznacza to, iż nadal można być potencjalnie ukaranym za naruszenie przepisu Prawa o ruchu drogowym uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Przepis ten – zdaniem Rzecznika – należy wyeliminować z systemu prawnego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się³⁷⁷ do Ministra SWiA o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister powołał się³⁷⁸ na wskazanie Trybunału Konstytucyjnego, iż prawo do zgromadzeń nie może podlegać jakiegokolwiek reglamentacji, gdyż jest prawem kardynalnym zapisanym w Konstytucji. W związku z powyższym wyeliminowanie z systemu prawnego art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie wymaga dalszych działań legislacyjnych, a przepis art. 52 Kodeksu wykroczeń nie znajduje zastosowania do uznanego za niezgodny z Konstytucją art. 65 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Ustawodawca jednoznacznie określił czyny, których popełnienie zagrożone jest sankcją przewidzianą w art. 52 Kodeksu wykroczeń. W związku z tym wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego należy uznać za niecelowe.

³⁷² Wyrok z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07.

³⁷³ Wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. K 21/05.

³⁷⁴ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

³⁷⁵ Informacja za 2007 r. str. 98.

³⁷⁶ Ustawa z 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 176, poz. 1238 z późn. zm.).

³⁷⁷ RPO-559255-I/07 z 10 marca 2008 r.

³⁷⁸ Pismo z 16 kwietnia 2008 r.

W wyniku interwencji Rzecznika, w Ministerstwie prowadzono prace studyjne nad możliwościami uregulowania problematyki zgromadzeń publicznych o charakterze spontanicznym. Z przeprowadzonej wstępnej analizy problemu wynika, że nie jest możliwe odstąpienie od pewnych wymogów formalnych, polegających choćby na konieczności określenia organizatora zgromadzenia oraz obowiązku zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia właściwemu organowi gminy. Wskazane elementy de facto odróżniają bowiem zgromadzenie od zbiegowiska.

Sprawa dotycząca tzw. zgromadzeń spontanicznych jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

C. Przeciwdziałanie dyskryminacji

1. Prace nad ustawą o równym traktowaniu

Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił Rzecznikowi projekt ustawy o równym traktowaniu, z prośbą przedstawienie opinii³⁷⁹. Rzecznik w odpowiedzi³⁸⁰ pozytywnie ocenił koncepcję przyjętą w przedstawionym projekcie ustawy, w tym odstąpienie od przewidywanego uprzednio powołania odrębnego organu (urzędu) ds. równego traktowania.

W wystąpieniu tym Rzecznik przedstawił stanowisko w zakresie propozycji zmian niektórych przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, mających na celu dookreślenie kompetencji Rzecznika po przejściu funkcji krajowych mechanizmów ochrony wolności i praw.

W odpowiedzi³⁸¹ za słuszne uznano zgłoszone przez Rzecznika postulaty jako zmierzające do umożliwienia jeszcze bardziej skutecznych działań Rzecznika.

W związku z przygotowaniem kolejnej wersji projektu ustawy (z dnia 3 lipca 2008 r.) do Rzecznika zwrócił się³⁸² Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania z wnioskiem o ocenę konstytucyjności proponowanych przepisów oraz roli Rzecznika, jako organu ochrony praw człowieka.

Rzecznik za szczególnie istotną uznał³⁸³ kwestię właściwego ułożenia kompetencji i zadań organu do spraw równego traktowania, ze szczególnym uwzględnieniem roli Rzecznika Praw Obywatelskich.

Następna wersja projektu ustawy *w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (projekt z dnia 25 września 2008 r.)³⁸⁴ została oceniona³⁸⁵ przez Rzecznika pozytywnie w części zgodności nowych regulacji z Konstytucją i już obowiązującymi przepisami.

³⁷⁹ Pismo z 15 lutego 2008 r.

³⁸⁰ RPO-583174-1/08 z 7 marca 2008 r.

³⁸¹ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z 16 kwietnia 2008 r.

³⁸² Pismo z 23 lipca 2008 r.

³⁸³ Pismo z 7 sierpnia 2008 r.

³⁸⁴ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z 15 października 2008 r.

³⁸⁵ Pisma z 21 października 2008 r.



2. Stosowanie przez kluby piłkarskie praktyk dyskryminacyjnych wobec kibiców piłkarskich

Dostęp do dóbr kultury, w tym do różnych form kultury fizycznej regulują: art. 73 Konstytucji, ustawa o kulturze fizycznej³⁸⁶ oraz ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych³⁸⁷.

Kluby piłkarskie, w trosce o bezpieczeństwo uczestniczących w nich osób, wprowadzają do swych regulaminów postanowienia, które ograniczają udział w imprezie sportowej. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził Regulamin uchwalony przez Klub Piłkarski Legia Warszawa, który umożliwia unieważnienie wykupionego abonamentu lub innego dokumentu uprawniającego do wejścia na stadion, bez możliwości żądania zwrotu jego kosztu, w przypadku uznania osoby na podstawie wcześniejszych i udokumentowanych zachowań za „znanego lub potencjalnego sprawcę kłopotów”. Takie postanowienia Regulaminu nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie.

Rzecznik otrzymywał też skargi kibiców piłkarskich, którym odmówiono sprzedaży biletów wyłącznie ze względu na ich miejsce zamieszkania. Trudności z nabyciem biletów na mecze, wyłącznie przez Internet wynikały z ograniczonego dostępu kibiców do właściwej strony internetowej. Rzecznik zwrócił się³⁸⁸ do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej o zajęcie stanowiska w przedstawionych kwestiach, w szczególności o zwrócenie uwagi klubom zrzeszonym w PZPN na wskazane problemy oraz podjęcie działań zmierzających do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości.

Prezes poinformował³⁸⁹ Rzecznika, że Klub Legia Warszawa zadeklarował rezygnację z kontrowersyjnego zapisu Regulaminu. Nabywca dokumentu wielorazowego wstępu będzie mógł otrzymać zwrot proporcjonalnej części opłaty za dokument unieważniony w związku z wprowadzonym zakazem wstępu.

PZPN stworzył już przed wieloma laty możliwość realizacji zorganizowanych wyjazdów grup kibiców na mecze ligowe lub pucharowe rozgrywane na stadionie przeciwnika. Ograniczenia sprzedaży biletów kibicom mającym miejsce zamieszkania w innym województwie, stosowane obecnie przez 4 z 16 klubów ekstraklasy, mają minimalizować istniejące zagrożenia i nie powinny być odczytywane wyłącznie przez pryzmat ograniczenia dostępu do kultury fizycznej.

Problemy z dystrybucją biletów przez Internet wynikały z ograniczeń frekwencji kibiców logujących się w systemie internetowym.

3. Dyskryminacja ze względu na narodowość - incydenty o podłożu rasistowskim i antysemitycznym w czasie imprez sportowych

Sport, dzięki swej powszechności, powinien promować takie wartości jak, tolerancja, solidarność oraz zasady fair play. Jednak sport napotyka również na poważne

³⁸⁶ Ustawa z 18 stycznia 1996 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.).

³⁸⁷ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 z późn. zm.).

³⁸⁸ RPO-572145-I/07 z 27 lutego 2008 r.

³⁸⁹ Pismo z 31 marca 2008 r.

zagrożenia i wyzwania, do których należą m.in. rasizm, ksenofobia i agresja ze strony tzw. pseudokibiców.

W 2008 r. miały miejsce niepokojące zdarzenia, świadczące o tym, iż propagowanie treści o podłożu rasistowskim lub antysemickim na polskich stadionach nie należy do rzadkości. Poza wznoszeniem okrzyków i gestów, wystąpiły przypadki wywieszania flag i transparentów odwołujących się do treści faszystowskich, rasistowskich czy antysemickich. Problem antysemickich zachowań na polskich stadionach był szeroko komentowany również za granicą.

Rzecznik z uznaniem przyjął wszelkie działania mające na celu ograniczenie przejawów dyskryminacji na stadionach piłkarskich, m.in. zmiany Statutu PZPN, stanowiące o neutralności PZPN oraz zabraniające jakiegokolwiek dyskryminacji pod groźbą zastosowania sankcji dyscyplinarnych, czy zmiany w Regulaminie Dyscyplinarnym PZPN określające zakres i wysokość kar dyscyplinarnych wobec osób fizycznych i klubów piłkarskich, dopuszczających się aktów dyskryminujących. Jednakże celowe byłoby podjęcie działań edukacyjnych i wychowawczych, mających na celu pogłębienie wrażliwości kibiców na odmienności kulturowe czy rasowe. Rzecznik zwrócił się³⁹⁰ do Prezesa PZPN o informację, jakie działania na rzecz rozwiązania problemu incydentów o podłożu antysemickim lub rasistowskim na stadionach piłkarskich są podejmowane. Rzecznik zaoferował swoją pomoc w rozwiązywaniu tego niepokojącego problemu.

W odpowiedzi poinformowano³⁹¹ Rzecznika, że uchwała PZPN z dnia 11 maja 2008 r. dotycząca zwalczania korupcji przewiduje powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego PZPN działającego w sprawach korupcji, dopingu, rażących przypadków rasizmu i chuligaństwa. Utworzona zostanie również Komisja Fair Play, upoważniona do opracowania programów zwalczających rasizm i inne formy dyskryminacji. Natomiast w ramach Wydziału ds. Bezpieczeństwa na Obiektach Piłkarskich PZPN planowane jest utworzenie Zespołu ds. weryfikacji haseł eksponowanych na stadionach.

Ponadto poinformowano Rzecznika o działaniach planowanych we współpracy z Antyrasistowskim Stowarzyszeniem „NIGDY WIĘCEJ”. Przy pomocy tej organizacji PZPN zamierza przygotować i wdrożyć program walki z wszelkimi przejawami rasizmu i innych form dyskryminacji na polskich stadionach.

Za sprawą środków masowego przekazu Rzecznik powziął informację na temat incydentu o charakterze rasistowskim, który miał miejsce podczas zawodów ligi żużlowej w Grudziądzu. Z podanych informacji wynikało, że czarnoskóry zawodnik Rybnickiego Klubu Motorowego padł ofiarą agresji ze strony obserwujących zawody polskich kibiców, którzy obrzucili go wyzwiskami. Incydent ten, szeroko opisywany był także przez prasę Szwecji, której obywatelem jest poszkodowany zawodnik.

³⁹⁰ RPO-585333-I/08 z 10 kwietnia 2008 r.

³⁹¹ Pismo z 16 maja 2008 r.



Rzecznik zwrócił się do Prezesa Polskiego Związku Motorowego o poinformowanie, o działaniach Związku zmierzających do wyjaśnienia powyższej sprawy oraz uniknięcia podobnych incydentów w przyszłości.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że w sprawie rasistowskich i chuligańskich wybryków wymierzonych w czarnoskórego zawodnika wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne wobec Grudziądzkiego Towarzystwa Żużlowego za naruszenie przepisów Regulaminu Sportu Żużlowego. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego orzeczono wobec obwinionego klubu kary pieniężne. W Regulaminie Sportu Żużlowego brak obecnie przepisów pozwalających pociągnąć klub, zawodnika, lub sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wybryki chuligańskie na tle rasistowskim. Główna Komisja Sportu Żużlowego rozważy potrzebę wprowadzenia zmian do regulaminu.

4. Dyskryminacja ze względu na orientację – sytuacja osób homoseksualnych w Polsce

Rzecznik przekazał³⁹² Dyrektorowi Agencji Praw Podstawowych raport dotyczący sytuacji osób homoseksualnych w Polsce w perspektywie działań Rzecznika Praw Obywatelskich, z nadzieją, że okaże się on przydatny w trakcie prac nad przygotowywanym przez Agencję Praw Podstawowych raportem dotyczącym przejawów dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w krajach Unii Europejskiej.

Wystąpienie w tej sprawie Rzecznik skierował³⁹³ również do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, po opublikowaniu w czerwcu 2008 przez Agencję Praw Podstawowych UE raportu pn. „Homofobia i dyskryminacja z powodu orientacji seksualnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej”.

5. Dyskryminacja ze względu na wiek – przestrzeganie praw osób starszych

W dniu 1 października obchodzony jest Międzynarodowy Dzień Osób Starszych, ustanowiony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r. Wobec coraz częściej powtarzającej się w publicznej debacie tezy o dyskryminacji osób starszych, Rzecznik uznał za wskazane opracowanie raportu, który odzwierciedlałby rzeczywisty, aktualny stan w tym zakresie. W wyniku prac Zespołu ekspertów działającego przy urzędzie Rzecznika, została wydana publikacja pt. „Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”. Poruszone w niej zostały następujące tematy: zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy, pieniężne świadczenia społeczne i sytuacja mieszkaniowa osób starszych, wskazanie wprowadzenia społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego, rodzina i środowisko zamieszkania jako obszary ryzyka wykluczenia społecznego osób starszych, przemoc, dostęp do edukacji, uczestnictwo w sferze publicznej, zagrożenia praw osób starszych na rynku dóbr i usług konsump-

³⁹² RPO-580873-I/08 z 31 marca 2008 r.

³⁹³ RPO-599671-I/08 z 7 listopada 2008 r.

cyjnych, ochrona zdrowia. Rzecznik przekazał³⁹⁴ powyższe opracowanie Premierowi oraz Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej.

6. Dyskryminacja w uprawnieniach do świadczeń pieniężnych dla paraolimpijczyków

W 2008 r. Rzecznik kontynuował³⁹⁵ działania w sprawie wykluczenia grupy sportowców – paraolimpijczyków, którzy zdobyli medale podczas igrzysk paraolimpijskich przed 1992 r., z kręgu beneficjentów świadczenia z budżetu państwa. Ustawodawca przyjął bowiem założenie, że igrzyska paraolimpijskie organizowane do 1992 r. nie spełniały kryterium konkurencyjności. Rzecznik wskazywał na niezgodność przedmiotowej regulacji z konstytucyjną zasadą równego traktowania (art. 32 Konstytucji). W wyniku podjętych przez Rzecznika działań wszyscy niepełnosprawni sportowcy zostali uprawnieni do świadczeń z budżetu państwa z tytułu udziału w igrzyskach paraolimpijskich.

D. Szkolnictwo wyższe

1. Zasady przyznawania stypendium socjalnego dla studentów

Do Rzecznika zwracali się studenci ze skargami na krzywdzącą wykładnię przepisu art. 179 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym³⁹⁶, od której zależy otrzymanie stypendium socjalnego przez studenta samodzielnego finansowo. Miesięczny dochód studenta ustalany jest stosownie do zasad ustawy o świadczeniach rodzinnych³⁹⁷, określających dochód netto, który nie może być mniejszy od minimalnego wynagrodzenia za pracę (tzw. dochodu brutto). Zdaniem Rzecznika taka wykładnia przywołanych wyżej przepisów budzi zasadnicze wątpliwości. Minimalne wynagrodzenie za pracę jest pojęciem ustawowym i określa zawsze kwotę dochodu brutto. Nie do przyjęcia jest posługiwanie się pojęciem minimalnego wynagrodzenia za pracę w innym znaczeniu niż powszechnie przyjęte w przepisach prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁹⁸ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano³⁹⁹ Rzecznika, że ustalanie sytuacji materialnej studenta do celów stypendialnych odbywa się co do zasady z uwzględnieniem dochodów osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, wymienionych w art. 179 ust. 4. Wyjątkiem od tej zasady jest ustalanie dochodu studenta, który spełnia warunki samodzielności finansowej (tj. suma dochodów studenta i jego małżonka stanowi kwotę co najmniej minimalnego wynagrodzenia).

³⁹⁴ RPO-599337-I/08 z 30 września 2008 r.

³⁹⁵ Informacja RPO za rok 2007, str. 103-104.

³⁹⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r., (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

³⁹⁷ Ustawa z 28 listopada 2003 r., (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).

³⁹⁸ RPO-546903-I/06 z 2 stycznia 2008 r.

³⁹⁹ Pismo z 24 stycznia 2008 r.



W ocenie Ministra przy interpretacji pojęcia „dochód”, użytego w art. 179 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, należy mieć na uwadze cały zespół norm regulujących kwestię pomocy materialnej dla studentów. Pojęcie „dochód” powinno być identycznie interpretowane w każdym ustępie tego artykułu. Ewentualna zmiana interpretacji omawianych przepisów – co w świetle przedstawionych wyjaśnień nie wydaje się zasadne – może wiązać się ze skutkami dla budżetu państwa tj. koniecznością zwiększenia kwoty przeznaczonej na pomoc materialną dla studentów.

2. Rekrutacja na studia wyższe osób z tzw. „starą maturą”

W 2008 r. Rzecznik przedstawił⁴⁰⁰ Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego najczęstsze problemy sygnalizowane w skargach dotyczących sposobu i trybu rekrutacji na studia wyższe. Niektóre uczelnie wprowadziły system tzw. parytetów, gdzie limit miejsc został podzielony proporcjonalnie pomiędzy kandydatów z tzw. starą i nową maturą. Wiele uczelni wyższych stosuje system tzw. przeliczników, pozwalających na porównanie wyników egzaminów dojrzałości oraz egzaminów maturalnych. System ten budzi jednak wiele kontrowersji. Podstawowym kryterium rekrutacji kandydatów na studia powinna być ocena uzyskana bezpośrednio na egzaminie maturalnym lub ocena uzyskana w wyniku egzaminów wstępnych.

Koniecznym wydaje się takie ukształtowanie systemu rekrutacji na uczelni wyższe, aby szanując konstytucyjną zasadę autonomii szkół wyższych, zapewnić jednocześnie równy dostęp do nauki wszystkim grupom maturzystów.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister zwrócił się⁴⁰¹ do rektorów szkół wyższych z prośbą o wykorzystanie uwag Rzecznika i przyjęcie w podejmowanych przez Senaty Uczelni uchwałach rekrutacyjnych rozwiązań, które – przy pełnym poszanowaniu autonomii uczelni – zapewnią równy dostęp do nauki wszystkim maturzystom. Problem poruszony przez Rzecznika stanie się także jednym z wątków dyskusji nad proponowanymi zmianami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴⁰². Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane Przewodniczącemu Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, do wykorzystania w pracach Konferencji i dyskusji nad rozwiązaniami prawnymi problemów rekrutacji na studia.

3. Opłaty pobierane przez niektóre uczelnie za egzaminy poprawkowe

Wielu studentów przysyłało skargi do Rzecznika w sprawie opłat za egzaminy poprawkowe pobierane przez niektóre uczelnie. Nieprecyzyjne przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym prowadzą do tego, iż rektorzy wielu szkół niepublicznych nakazują podległym sobie organom pobieranie opłat od studentów. W wielu przypadkach obowiązek ciążyący na studentach w tym zakresie nie wynika ani z regulaminów studiów, ani z umów cywilnoprawnych zawieranych przez uczelnie ze studentem.

⁴⁰⁰ RPO-556183-I/07 z 12 lutego 2008 r.

⁴⁰¹ Pismo z 27 lutego 2008 r.

⁴⁰² Patrz przypis 396.

Jest to jedynie arbitralna decyzja rektora. Rzecznik zwrócił się⁴⁰³ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie jednoznacznego stanowiska w zasygnalizowanej sprawie, w szczególności odnośnie do możliwości precyzyjnego ustawowego uregulowania tego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰⁴, że poruszony w wystąpieniu Rzecznika problem będzie przedmiotem rozważań w toku prac nad zmianą ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i w tym kontekście istnieje potrzeba precyzyjnego ustawowego uregulowania kwestii odpłatności za usługi edukacyjne, poprzez określenie zamkniętego katalogu opłat pobieranych zarówno przez uczelnie publiczne, jak i niepubliczne.

E. Prawo dostępu do dóbr kultury

1. Projekt nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w części dotyczącej meczów piłki nożnej

W związku z toczącymi się w Sejmie pracami nad projektem nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁴⁰⁵, Rzecznik wyraził wątpliwości co do zgodności niektórych jej przepisów z konstytucyjnym prawem dostępu do dóbr kultury, w tym dóbr kultury fizycznej. Na uznanie zasługują ogólne założenia projektu, m.in. wyodrębnienie szczegółowych regulacji dotyczących organizacji meczów piłki nożnej, doprecyzowanie i poszerzenie uprawnień oraz obowiązków organizatora, zaostrzenie odpowiedzialności karnej za wykroczenia i przestępstwa popełnione w związku z omawianym rodzajem imprezy sportowej.

Zastrzeżenia budzi jednak sposób uregulowania tzw. zakazów klubowych nakładanych przez organizatora meczu piłki nożnej na kibica, który dopuścił się naruszenia regulaminu klubowego albo swoim zachowaniem stworzył zagrożenie dla bezpieczeństwa innych osób biorących udział w imprezie. Należałoby rozważyć możliwość przyznania kibicom środka odwoławczego w celu kontroli decyzji organizatora o nałożeniu zakazu klubowego, bądź pozostawienie uprawnienia do nakładania środków zakazujących wstępu na imprezy sportowe wyłącznie w gestii sądu. Z uwagi na konstytucyjne prawo dostępu do dóbr kultury Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁶ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości wprowadzenia stosownych poprawek do projektu ustawy.

W toku prac legislacyjnych w Sejmie większość zastrzeżeń Rzecznika została uwzględniona. Jeśli chodzi o instytucję „zakazu klubowego”, Komisja zaproponowała, aby kibicowi przysługiwało odwołanie od decyzji klubu o zastosowaniu omawianego środka do podmiotu prowadzącego rozgrywkę. O ile na uznanie zasługuje fakt, iż ewentualny spór między kibicem a organizatorem będzie mógł być zbadany

⁴⁰³ RPO-575722-I/07 z 13 lutego 2008 r.

⁴⁰⁴ Pismo z 27 lutego 2008 r.

⁴⁰⁵ Druk sejmowy nr 1074.

⁴⁰⁶ RPO-602795-I/08 z 1 grudnia 2008 r.



przez podmiot trzeci, niemniej jednak z punktu widzenia standardów wynikających z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), brak możliwości przedłożenia sprawy do ostatecznego rozstrzygnięcia przez bezstronny i niezawisły sąd nadal budzi poważne zastrzeżenia co do konstytucyjności proponowanej regulacji.

F. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Dane ujawnione w raporcie o Wojskowych Służbach Informacyjnych

Kierując się troską o jak najlepszą ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych obywateli, a głównie mając na uwadze art. 51 ust. 4 Konstytucji, w świetle którego każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, Rzecznik już 2007 r. przedstawił⁴⁰⁷ Ministrowi Obrony Narodowej problem dotyczący skarg osób, których dane osobowe zostały zamieszczone w Raporcie o działaniach żołnierzy i pracowników WSI.

W 2008 r. we wnioskach kierowanych do Rzecznika skarżący podnosili, iż jako pracownicy wywiadu bądź kontrwywiadu wojskowego nigdy nie podejmowali opisanych w Raporcie działań. Wpływały także skargi osób twierdzących, że nigdy nie współpracowały – w jakiegokolwiek formie – z wojskowymi służbami wywiadowczymi lub kontrwywiadowczymi. Na tle tych skarg ujawnił się problem braku odpowiedniego środka prawnego, który pozwalałby na kwestionowanie informacji zawartych w Raporcie tym osobom, których dane są w nim zamieszczone.

Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁸ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰⁹ Rzecznika, że w resorcie obrony narodowej podjęto prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

2. Problem nieuznawania przez polskie urzędy stanu cywilnego odpisów skróconych aktów stanu cywilnego wydanych w państwach będących stronami Konwencji nr 16 dotyczącej wydawania wielojęzycznych odpisów skróconych aktów stanu cywilnego, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 września 1976 r. i ratyfikowanej dnia 21 sierpnia 2003 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Do Rzecznika napływały skargi dotyczące problemów związanych z nieuznawaniem przez polskie urzędy stanu cywilnego odpisów skróconych aktów stanu cywil-

⁴⁰⁷ Informacja RPO za rok 2007, str. 118-119.

⁴⁰⁸ RPO-552919-I/07 z 18 marca 2008 r.

⁴⁰⁹ Pismo z 11 kwietnia 2008 r.

nego wydanych w państwach będących stronami Konwencji nr 16⁴¹⁰. Problem ten wynika z obowiązujących wzorów polskich odpisów aktów stanu cywilnego, określonych w rozporządzeniu Ministra SWiA⁴¹¹. Polski wzór skróconego aktu małżeństwa zawiera rubrykę „dane rodziców”, której to informacji brakuje w odpisie wydawanym za granicą. Odmowa uznania skróconego odpisu aktu małżeństwa, sporządzonego zgodnie z wzorem określonym w Konwencji jest niezgodna z postanowieniami tej Konwencji. Istniejące uregulowania podważają zaufanie obywateli do państwa oraz narażają ich na dodatkowe koszty związane z koniecznością uzyskiwania w obcym państwie pełnego odpisu aktu małżeństwa. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie⁴¹² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi⁴¹³ poinformowano, iż na skutek przekazanych przez Rzecznika sygnałów, w czerwcu 2008 r. wystosowano pismo okólne do organów nadzoru wojewódzkiego wskazujące na błędy w stosowaniu Konwencji nr 16, a szczególnie na podniesiony przez Rzecznika w ww. wystąpieniu problem, co pozwoli między innymi na wyeliminowanie problemu, który został zasygnalizowany przez Rzecznika.

G. Lustracja

1. Sankcje za tzw. kłamstwo lustracyjne osób wykonujących zawody prawnicze

Rzecznik wniósł⁴¹⁴ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie, że art. 21 f ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁴¹⁵ – w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7 września 2007 r.⁴¹⁶ – w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-16, 47 i 48 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 66 ustawy wymienionej w pkt 1 w części obejmującej zwrot: „z wyjątkiem art. 30” – w zakresie, w jakim dotyczy osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 tej ustawy (wykonywanie zawodu adwokata) jest niezgodny z art. 2 i z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁴¹⁰ Konwencja nr 16 dotycząca wydawania wielojęzycznych odpisów skróconych aktów stanu cywilnego, sporządzona w Wiedniu dnia 8 września 1976r., ratyfikowana dnia 21 sierpnia 2003r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 166, poz. 1735).

⁴¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 października 1998r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczania oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów (Dz.U. Nr 136, poz. 884 z późn. zm.).

⁴¹² RPO-587751-I/08/AK z 6 czerwca 2008 r. oraz z 14 listopada 2008 r.

⁴¹³ Pismo z 18 grudnia 2008 r.

⁴¹⁴ RPO-559982-I/07 z 20 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 19/08).

⁴¹⁵ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

⁴¹⁶ Dz.U. Nr 165, poz. 1171.



Zgodnie z zaskarżonym przez Rzecznika art. 21f ust. 2 ustawy lustracyjnej, za złożenie przez sędziego, prokuratora, radcę Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, adwokata, radcę prawnego, notariusza lub komornika, niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Mimo iż obecnie orzeczenie o skutkach wyroku sądu dyscyplinarnego należy wyłącznie do zawodowych sądów dyscyplinarnych, to jednakże ich rola jest wyłącznie notyfikacyjna. Jednowymiarowa sankcja jest bowiem przewidziana przez ustawę, sąd nie ma w tym wypadku żadnej „swobody decyzyjnej”. Należy uznać, iż automatyzm sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia, bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w ramach działalności orzeczniczej wyspecjalizowanych sądów dyscyplinarnych, znających specyfikę danej profesji, narusza zarówno zasadę rzetelnej legislacji, jak i zasadę proporcjonalności.

Rzecznik zakwestionował także zgodność z Konstytucją art. 66 ustawy lustracyjnej w zakresie, w jakim utrzymuje w mocy art. 30 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne wymienione w art. 4 pkt 13-15 i 47 ustawy lustracyjnej.

Obecne uregulowanie skutków prawnych złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego narusza wolność wykonywania zawodu przewidzianą przez art. 65 ust. 1 Konstytucji – poprzez niezachowanie proporcjonalności możliwych ograniczeń, określonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Błędy formalne w oświadczeniach lustracyjnych

Na mocy ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej⁴¹⁷, ustawodawca uczynił Biuro Lustracyjne IPN podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie rejestru oświadczeń lustracyjnych, analizę tych oświadczeń oraz zbieranie informacji niezbędnych do ich oceny. Ustawa nie precyzuje jednak trybu postępowania z oświadczeniami, które choć złożone w przewidzianym prawem terminie zawierają braki lub błędy formalne. Z informacji przekazanych Rzecznikowi przez Prezesa IPN wynika, iż w praktyce, będącej niewiążącą interpretacją przepisów, Biuro Lustracyjne zwracało wadliwe oświadczenia organom, o których mowa w art. 8 ustawy lustracyjnej, uznając, iż to właśnie organ przyjmujący oświadczenie lustracyjne i mający bezpośredni kontakt z osobą zobowiązaną winien przeprowadzić wstępną kontrolę formalną oświadczenia lustracyjnego.

Mając na uwadze postulat jasności i określoności przepisów prawa, Rzecznik zwrócił się⁴¹⁸ do Prezesa Rady Ministrów, jako organu wyposażonego w inicjatywę

⁴¹⁷ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 z późn. zm.).

⁴¹⁸ RPO-587847-I/08 z 8 września 2008 r.

ustawodawczą, o rozważenie możliwości doprecyzowania przepisów ustawy lustracyjnej oraz ustawy o IPN tak, aby sposób postępowania z oświadczeniami lustracyjnymi zawierającymi błędy formalne nie budził wątpliwości. Stanowisko Rzecznika w tej kwestii poparła Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

W odpowiedzi poinformowano⁴¹⁹ Rzecznika, że Rada Ministrów nie planuje podjęcia takiej inicjatywy ustawodawczej.

Prace takie są jednak prowadzone przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej.

H. Organizacje społeczne i stowarzyszenia

1. Projektowane zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Rzecznik otrzymywał wiele skarg przedstawicieli organizacji pozarządowych, które dotyczyły projektowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴²⁰. W projekcie⁴²¹, wyłączono możliwość zawierania umów wolontariackich przez członków stowarzyszenia ze stowarzyszeniem, na rzecz którego wykonują oni pracę społeczną. Oznacza to ograniczenie lub całkowite pozbawienie tej grupy społeczników uprawnień przysługujących wolontariuszom⁴²². Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca co do zasady dopuścił możliwość wykonywania świadczeń w formie wolontariatu na rzecz stowarzyszeń.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴²³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie, w szczególności informacji o stanie prac nad projektem nowelizacji ustawy o wolontariacie oraz rozważenie uwzględnienia przy podejmowaniu dalszych działań w tym zakresie uwag przedstawionych przez Rzecznika.

⁴¹⁹ Pismo z 13 października 2008 r.

⁴²⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

⁴²¹ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

⁴²² Zgodnie z ustawą o wolontariacie, wolontariusz ma prawo do zawarcia porozumienia z podmiotem, na rzecz którego wykonuje świadczenia, a jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie. Korzystający ze świadczeń wolontariusza na jego prośbę musi wydać pisemne zaświadczenie o wykonywanej pracy i jej zakresie oraz opinię na temat jej wykonania. Korzystający ma ponadto obowiązek zapewnić wolontariuszowi bezpieczne i higieniczne warunki wykonywania przez niego świadczeń oraz odpowiednie środki ochrony indywidualnej. Wolontariusz ma prawo do zwrotu kosztów podróży i delegacji służbowych na takich samych zasadach jak pracownicy etatowi. Wolontariuszowi, który wykonuje świadczenie przez okres dłuższy niż 30 dni, korzystający zobowiązany jest zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. W szczególnych przypadkach wolontariuszowi mogą także przysługiwać świadczenia zdrowotne na zasadach przewidzianych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

⁴²³ RPO-588310-I/08 z 9 lipca 2008 r.



W odpowiedzi poinformowano⁴²⁴ Rzecznika, iż w związku z procesem konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zorganizowano szereg konferencji regionalnych. W wyniku zgłoszonych uwag, w projekcie ustawy wprowadzono poprawki postulowane przez Rzecznika, m.in. wykreślono zakaz zawierania porozumień wolontariackich przez członków stowarzyszenia.

I. Prawa wyborcze

1. Konieczność zmian prawa wyborczego

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

W ostatnich latach Rzecznik wielokrotnie występował⁴²⁵ o przyjęcie regulacji prawnych mających na celu wprowadzenie alternatywnych sposobów głosowania, w tym przede wszystkim głosowania korespondencyjnego. Wyrażał też poparcie dla koncepcji jednolitego kodeksu wyborczego, który w kompleksowy sposób regulowałby kwestie związane z przeprowadzaniem wyborów i referendów w Polsce.

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik postulował⁴²⁶ przygotowanie pakietu najważniejszych reform zmierzających do unowocześnienia procedur wyborczych, w terminie umożliwiającym ich wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć odstąpienie od wymogu osobistego stawiennictwa w lokalach komisji wyborczych oraz ujednoczenie przepisów prawa wyborczego w zakresie ułatwień dla osób chorych i niepełnosprawnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴²⁷ Rzecznika, że możliwość uwzględnienia uwag przedstawionych w wystąpieniu Rzecznika zostanie zbadana w trakcie prac nad niezbędną zmianą przepisów dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego. W Sejmie podjęto prace legislacyjne w tym zakresie.

Sprawa pozostaje nadal w obszarze zainteresowań Rzecznika.

⁴²⁴ Pismo z 12 sierpnia 2008 r.

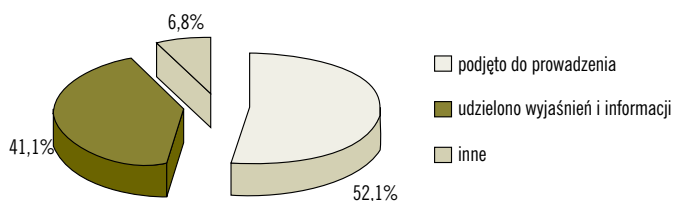
⁴²⁵ Informacja RPO za rok 2007, str. 100.

⁴²⁶ RPO-572441-I/07 z 14 listopada 2008 r.

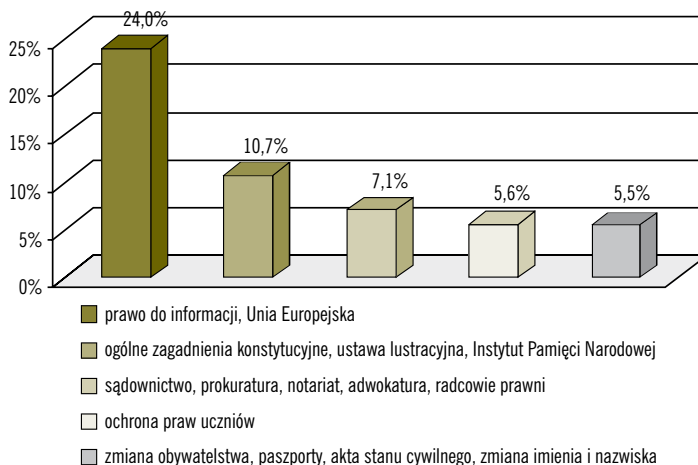
⁴²⁷ Pismo z 25 listopada 2008 r.

Podstawowe konstytucyjne prawa i wolności

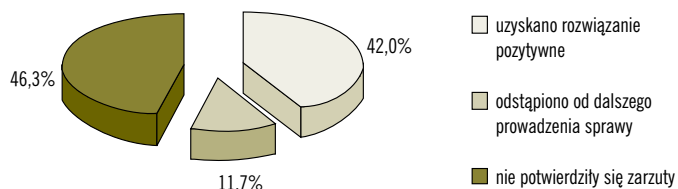
Rozpatrzenie spraw z zakresu podstawowych konstytucyjnych praw i wolności



Problematyki dominujące z zakresu podstawowych konstytucyjnych praw i wolności



Zakończenie spraw z zakresu podstawowych konstytucyjnych praw i wolności







7. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Wynagrodzenia dla twórców za reemisję utworu audiowizualnego w telewizji kablowej

Rzecznik wniosł⁴²⁸ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴²⁹ – w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 czerwca 2007 r., a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy wskazane w art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych określenie „nadawanie utworu w telewizji lub poprzez inne środki publicznego udostępniania utworu” obejmuje również reemisję utworu przez operatorów sieci kablowych?

Rzecznik przychylił się do poglądu według którego, wymienionym w art. 70 ust. 2 autorom dzieł wykorzystanych lub stworzonych do dzieła audiowizualnego nie należy się wynagrodzenie za reemisję utworu audiowizualnego, przepis ten jest bowiem przepisem szczególnym, wymieniającym wyczerpująco pola eksploatacji utworu audiowizualnego, za które twórcom w nim wskazanym należą się tantiemy. Skoro zatem nie wymienia reemisji, która jest osobnym, zdefiniowanym polem eksploatacji utworu, nie można przyjąć, że pojęcie to mieści się w określeniu „nadawania utworu w telewizji lub przez inne środki publicznego udostępnienia utworu”.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął⁴³⁰ uchwałę, w myśl której pojęcie „nadawanie utworu w telewizji lub poprzez inne środki publicznego udostępniania utworu” użyte w art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie obejmowało reemisji utworu przez operatorów sieci kablowych.

2. Sposób określania terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej

Rzecznik wniosł⁴³¹ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej ujawniającej się w orzecznictwie SN rozbieżności w wykładni art. 169 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zawierającej odpowiedź na pytania: czy przewidziany w art. 169 § 1 k.p.c. termin do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej podlega przywróceniu oraz czy przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez peł-

⁴²⁸ RPO-576477-IV/07 z 25 kwietnia 2008 r.

⁴²⁹ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631).

⁴³⁰ Uchwała z 25 listopada 2008 r., Sygn. akt III CZP 57/08.

⁴³¹ RPO-577529-IV/07 z 30 września 2008 r.

nomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w dniu, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem?

W ocenie Rzecznika prawne usankcjonowanie przywracania terminu do dokonania czynności procesowej ma charakter służebny wobec wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Zanegowanie prawnej możliwości przywrócenia terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania danej czynności procesowej jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy wszystkie możliwe stany faktyczne zasługujące w świetle konstytucyjnych wartości na ochronę zostaną objęte realną możliwością pozytywnego zastosowania instytucji przywrócenia terminu. Nadto, zdaniem Rzecznika, sama natura instytucji przywrócenia terminu przesądza o konieczności rzetelnej weryfikacji całokształtu zaistniałych faktów w oparciu o wyznaczone niejako modelowo mierniki należytej staranności działającej w procesie cywilnym strony. Sąd też wymogów takiej weryfikacji zdaje się nie spełniać pogląd utożsamiający generalnie ustanie przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika, ustanowionego przez Sąd po upływie terminu do wniesienia środka zaskarżenia, z momentem powzięcia przez pełnomocnika wiadomości o swoim ustanowieniu w sprawie. W tym kontekście bardziej uprawnione staje się więc zapatrywanie, które łączy moment ustania przyczyny uchybienia terminu z faktyczną możliwością wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu.

Termin rozpatrzenia wniosku został wyznaczony na dzień 17 lutego 2009 r.

3. Wykładnia przepisów dotyczących pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego

Rzecznik wniósł⁴³² do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy dopuszczalne jest przyznanie funkcjonariuszowi Służby Więziennej pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej⁴³³ w sytuacji, gdy nabycie przez funkcjonariusza domu mieszkalnego miało miejsce przed złożeniem przez niego wniosku o przyznanie takiej pomocy, a do dnia zakupu wspomnianego domu funkcjonariusz ten nie miał zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w sposób określony w art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej?

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy dopuszczalne jest udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej funkcjonariuszowi Służby Więziennej, który w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych kupił lokal na wolnym rynku, a następnie złożył wniosek o przyznanie tego świadczenia.

W ocenie Rzecznika na poparcie zasługuje pogląd wyrażony w wyroku⁴³⁴ Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2008 r., w którym stwierdzono, że nabycie

⁴³² RPO-600494-V/08 z 28 października 2008 r.

⁴³³ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.).

⁴³⁴ Wyrok z 7 marca 2008 r. (sygn. akt I OSK 347/07).



przez funkcjonariusza udziału w domu mieszkalnym przed wystąpieniem z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej w sytuacji, gdy do dnia zakupu udziału w nieruchomości funkcjonariusz nie miał zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w sposób określony w art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, nie wyłącza tego funkcjonariusza z kręgu osób uprawnionych do otrzymania pomocy.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r.

Rzecznik wniósł⁴³⁵ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 417 ustawy Kodeks cywilny⁴³⁶, w poprzednim brzmieniu, w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone zaniechaniem legislacyjnym w sytuacji, gdy stan bezczynności prawodawcy powstał przed dniem 1 września 2004 r.?

Po wejściu w życie Konstytucji w dniu 17 października 1997 r., obywatele uzyskali konstytucyjną gwarancję uzyskania odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), niemniej jednak w pewnych obszarach brak było przepisów rangi ustawowej, które by realizację tego prawa umożliwiały, powodując stan swoistej „luki realizacyjnej”. „Ogólna” podstawa ustawowa z art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu nie udzielała precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy każde bezprawne zachowanie (tj. zarówno aktywne działanie, jak i pasywne zaniechanie) i każdej z władz (nie tylko administracyjnej czy sądowniczej, ale również ustawodawczej) uzasadnia zgłoszenie żądania rekompensaty przez poszkodowanego obywatela. Problemy te przejawiały się w sposób szczególny w zakresie ewentualnej odpowiedzialności Państwa za bezprawne zaniechanie legislacyjne, tj. niewydanie aktu prawnego w sytuacji, gdy taki obowiązek wynikał z przepisów prawa.

Wątpliwości co do samej zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa w takich sytuacjach miał sam Sąd Najwyższy. Rzecznik przychylił się do tego kierunku w orzecznictwie, który opowiada się za objęciem odpowiedzialnością odszkodowawczą także zaniechań ustawodawczych istniejących w okresie od wejścia w życie Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika najistotniejsze jest przede wszystkim jednoznaczne rozstrzygnięcie poruszanych tu kwestii. Stan istniejący, ze względu na znaczną niejasność przepisów regulujących zakres konstytucyjnego prawa do odszkodowania za delikt władzy należy uznać za dalece nieprawidłowy. Granice tego prawa muszą być w systemie prawnym nie tylko jasno wyrażone, ale i należyście uzasadnione, w żadnym zaś razie nie można ich domniemywać. W przeciwnym bowiem razie dochodzi do podważenia nie tylko stabilności obrotu, ale także zaufania do prawa.

Do końca 2008 r. wniosek Rzecznika nie został rozpatrzony.

⁴³⁵ RPO-598253-IV/08 z 25 listopada 2008 r.

⁴³⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

5. Wykładnia pojęcia „nabywca nieruchomości”

Sąd Najwyższy rozpatrzył⁴³⁷ wniosek Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 68 ust. 2 i 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴³⁸, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy pod pojęciem „nabywcy nieruchomości” zawartym w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴³⁹ należy rozumieć, poza nabywcą pierwotnym, który nabył nieruchomość lokalową od Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, za kwotę równą wartości nieruchomości pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, również osobę bliską nabywcy, na rzecz której nabywca pierwotny dokonał przeniesienia prawa własności przed upływem 5 lat licząc od dnia jej nabycia, a w konsekwencji, czy przewidziany w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie obciąża osobę bliską nabywcy pierwotnego, która zbyła nieruchomość lub wykorzystała ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia przez pierwotnego nabywcę?

Sąd Najwyższy podjął⁴⁴⁰ uchwałę, w myśl której nabywcą nieruchomości, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przed jej zmianą ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest wyłącznie kupujący nieruchomość od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

6. Występowanie w sprawie, w charakterze pełnomocnika strony, osoby, która nie może być pełnomocnikiem

Sąd Najwyższy rozpatrzył⁴⁴¹ wniosek Rzecznika o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni i stosowania przepisu art. 97 k.p.c., a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy występowanie w sprawie w charakterze pełnomocnika strony osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowania, co powoduje nieważność postępowania (art. 379 pkt 2 k.p.c.), czy też uchybienie to może być usunięte poprzez zatwierdzenie przez stronę czynności dokonanych przez tę osobę?

Sąd Najwyższy podjął⁴⁴² uchwałę, wskazując, że której występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowania, powodujący nieważność postępowania.

⁴³⁷ Por. Informacja RPO za rok 2007, str. 147.

⁴³⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

⁴³⁹ Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

⁴⁴⁰ Uchwała z 11 kwietnia 2008 r., Sygn. akt III CZP 130/07.

⁴⁴¹ Por. Informacja RPO za rok 2007, str. 147-148.

⁴⁴² Uchwała z 8 lipca 2008 r., Sygn. akt III CZP 154/07.





8. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Obowiązek meldunkowy

W korespondencji wpływającej do Rzecznika w sprawie obowiązku meldunkowego, dominowały skargi osób bezdomnych – z natury rzeczy nie posiadających stałego zameldowania – na różnego rodzaju utrudnienia i bariery, głównie przy poszukiwaniu zatrudnienia, w dostępie do usług bankowych, do świadczeń pomocy społecznej oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

Treść tych skarg potwierdza trafność wyrażonej publicznie oceny Prezesa Rady Ministrów, że obowiązek meldunkowy jest przejawem zbędnej biurokracji utrudniającej życie obywateli. W związku z wypowiedzią Prezesa Rady Ministrów na temat zamiaru zlikwidowania obowiązku meldunkowego, Rzecznik zwrócił się⁴⁴³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o pojętych działaniach oraz zamierzonych kierunkach zmian systemowych w omawianym zakresie.

Minister poinformował⁴⁴⁴, że rozważając zniesienie obowiązku meldunkowego, zwrócił się do pozostałych członków Rady Ministrów o ocenę konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych dla każdego z resortów, jakie będą wiązały się ze zniesieniem obowiązku meldunkowego. Jednocześnie wystąpił do 15 placówek dyplomatycznych innych krajów europejskich oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady z prośbą o przedstawienie sposobu rejestracji obywateli w tych państwach. Na podstawie zebranych materiałów opracowano wstępną koncepcję nowych zasad rejestracji osób na terytorium Polski. Przewiduje się również odstąpienie od wymogu zamieszkania w dowodzie osobistym danych adresowych, dlatego też zmiana adresu zamieszkania nie będzie skutkowałą koniecznością wymiany tego dokumentu.

2. Płatne parkowanie pojazdów

Do Rzecznika napływały skargi obywateli dotyczące funkcjonowania stref płatnego parkowania. W skargach poruszano następujące problemy: obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie przez mieszkańców strefy płatnego parkowania, konieczność wnoszenia opłat za parkowanie przez niepełnosprawnych kierowców z dysfunkcją narządów ruchu⁴⁴⁵, a także brak procedury odwoławczej w sprawach pobierania opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie.

⁴⁴³ RPO-577339-X/07 z 8 kwietnia 2008 r.

⁴⁴⁴ Pismo z 17 kwietnia 2008 r.

⁴⁴⁵ Szerzej w rozdziale: *Ochrona praw osób niepełnosprawnych*.

Przepisy ustawy o drogach publicznych⁴⁴⁶ nie zwalniają mieszkańców strefy płatnego parkowania z obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie. Wprawdzie rada gminy (miasta), ustalając strefę płatnego parkowania, może wprowadzić zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, w tym dla mieszkańców strefy, jednak organy samorządu gminnego rzadko korzystają z tej możliwości w odniesieniu do osób zamieszkałych na terenie strefy. Osoby niepełnosprawne także nie zostały zwolnione przez ustawodawcę z obowiązku uiszczania opłat za parkowanie, a tylko niektóre władze samorządowe przyznały im prawo do zerowej stawki opłaty za parkowanie.

Regulacje dotyczące opłat za parkowanie nie przewidują możliwości złożenia odwołania w przypadku pobrania przez zarząd drogi opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie. Jeżeli kierowca, odmawia jej zapłaty powołując się na niezasadność żądania, wszczęta zostaje egzekucja administracyjna. Zdaniem Rzecznika, pobranie opłaty dodatkowej powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany przepisów w powyższym zakresie.

Minister poinformował⁴⁴⁸, że kompetencje w zakresie ustalania strefy płatnego parkowania i wysokości stawek opłaty za parkowanie w jej obrębie, ustawodawca pozostawił właściwym organom samorządu terytorialnego. W ramach tych kompetencji samorząd może samodzielnie wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane, a nawet zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników dróg i swobodnie przyznać przywileje określonym użytkownikom. Dowolność działania w tym zakresie przez radę gminy (miasta) jest ograniczona poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu służy wprowadzenie opłat za parkowanie.

Natomiast problematyka dotycząca pobierania przez zarząd drogi opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty w strefie płatnego parkowania, wymaga szczegółowej analizy. Dla jasności stosowania przepisów i wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, Ministerstwo Infrastruktury przygotowuje odpowiednie zmiany w ustawie o drogach publicznych.

3. Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania abonamentu rocznego w strefie płatnego parkowania

Rzecznik wniósł⁴⁴⁹ skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na § 6 uchwały Rady m. st. Warszawy z 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz na § 2 ust. 7 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, stanowiącego załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały, w części przywołanych przepisów zawierających zwrot „pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony”.

⁴⁴⁶ Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U. 2007 r., Nr 19, poz. 115).

⁴⁴⁷ RPO-574709-X/07 z 17 stycznia 2008 r.

⁴⁴⁸ Pismo 18 marca 2008 r.

⁴⁴⁹ RPO-591528-X/08 z 23 grudnia 2008 r.



Rzecznik zarzucił uchwale w zaskarżonym zakresie rażąco naruszenie art. 32 Konstytucji i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Rada m. st. Warszawy, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych⁴⁵⁰, wprowadziła opłatę abonamentową w wysokości 30 zł rocznie za parkowanie przez osobę zameldowaną na obszarze strefy płatnego parkowania, jednego pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony (§ 6 uchwały).

Jak wynika z powyższego, opłata abonamentowa nie przysługuje mieszkańcom strefy, którzy są użytkownikami pojazdu samochodowego o masie powyżej 2,5 tony. Według informacji uzyskanych przez Rzecznika z Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, powodem ograniczenia w przepisach prawa miejscowego kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania abonamentu rocznego, są postanowienia art. 47 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁴⁵¹, z których wynika zakaz postoju na chodniku samochodów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 2,5 tony. Należy jednakże zauważyć, że przyjęte w § 6 zaskarżonej uchwały oraz w § 2 ust. 7 Regulaminu funkcjonowania SPPN rozwiązanie, opiera się na błędnym i niezgodnym z rzeczywistością założeniu, iż wszystkie miejsca przeznaczone na parkowanie samochodów w strefie płatnego parkowania są wyznaczone na chodnikach. Według szacunków ZDM w Warszawie, na ogólną liczbę prawie 21,5 tys. miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania, około 20 % miejsc jest zlokalizowanych poza chodnikami. W świetle powyższego zaskarżone regulacje prawne wprowadzają nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień zmotoryzowanych obywateli zamieszkałych na terenie strefy.

Przepisy prawa miejscowego regulujące kwestię płatnego parkowania, jako normy prawne powszechnie obowiązujące, skierowane do nieokreślonej liczby abstrakcyjnych adresatów, muszą respektować konstytucyjną zasadę niedyskryminacji.

4. Kumulacja sankcji za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia

W roku 2008 Rzecznik ponownie podjął⁴⁵² sprawę zmiany przepisów dopuszczających stosowanie wobec obywateli podwójnych sankcji za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych⁴⁵³, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu, zarządca drogi wymierza karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa drogowego, natomiast przepisy art. 99 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń stanowią podstawę do nakładania grzywny za zajęcie bez zezwolenia drogi publicznej lub pasa drogowego.

Zainicjowana w 2006 r. przez Ministra Transportu procedura stosownej nowelizacji Kodeksu wykroczeń została przerwana w wyniku rozwiązania Sejmu w 2007 r.

⁴⁵⁰ Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U. 2007 r., Nr 19, poz. 115).

⁴⁵¹ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

⁴⁵² RPO-533355-X/06 z 3 sierpnia 2006 r.

⁴⁵³ Ustawa z 21 marca 1985 r. (Dz.U. 2007 r., Nr 19, poz. 115).

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w celu wyeliminowania z Kodeksu wykroczeń przepisów przewidujących sankcje za niezgodne z prawem zajęcie drogi publicznej lub pasa drogowego.

Z udzielonych odpowiedzi wynikało⁴⁵⁵, iż Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw. Projekt zmian obejmuje także uchylene pkt 1 i 4 w art. 99 § 1 k.w.

5. Dyskryminacja w przyjęciach do przedszkoli dzieci kończących trzy lata po 31 sierpnia danego roku

Do Rzecznika wpływały liczne skargi rodziców dzieci kończących w 2008 roku trzy lata, urodzonych między 1 września, a 31 grudnia. Rodzice kwestionowali zasady przyjęć do przedszkoli, które w praktyce nie pozwalają na przyjęcie ich dzieci do przedszkola w 2008 roku.

Rekrutacja w przedszkolach eliminuje z możliwości przyjęcia do przedszkola dziecka, które nie ukończyło trzeciego roku życia do 1 września. W gminach, w których wprowadzono elektroniczną rejestrację dzieci, premiuje się dzieci urodzone przed dniem 1 września. Opisany stan rzeczy wynika przede wszystkim z braku dostatecznej liczby miejsc w przedszkolach w stosunku do występujących w tym zakresie potrzeb.

W myśl art. 14 ust. 1 zd. 1 ustawy o systemie oświaty⁴⁵⁶ wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor przedszkola może przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Przypadki te nie zostały jednak dookreślone, co spowodowało, że Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁷ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie zgodności zasad rekrutacji z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁵⁸, że dolną granicę rozpoczęcia wychowania przedszkolnego, wskazaną w art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, należy interpretować tak, że prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego od dnia 1 września mają wszystkie dzieci, które kończą 3 lata w danym roku kalendarzowym. W celu rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści tego przepisu, podjęte zostały prace nad odpowiedzią jego nowelizacją.

W świetle powyższych wyjaśnień, Rzecznik uznał za zasadne ponowne zwrócenie się⁴⁵⁹ do Ministra o udzielenie informacji, czy i jakie środki prawne przysługują

⁴⁵⁴ RPO-533355-X/06 z 24 stycznia 2008 r.

⁴⁵⁵ Pisma z 10 marca i 22 października 2008 r.

⁴⁵⁶ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

⁴⁵⁷ RPO-584001-X/08 z 31 marca 2008 r.

⁴⁵⁸ Pismo z 8 kwietnia 2008 r.

⁴⁵⁹ RPO-584001-X/08 z 23 kwietnia 2008 r.



osobom, którym odmówiono przyjęcia do przedszkola dziecka, które nie ukończyło 3 lat do 1 września.

Minister poinformował⁴⁶⁰, iż przepisy ustawy o systemie oświaty nie określają formy, w jakiej następuje odmowa przyjęcia dziecka do przedszkola publicznego. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych⁴⁶¹, w § 2 wskazuje, które dzieci mają pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkola. Z kolei rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁴⁶² w § 16 ust. 3 w zakresie zasad rekrutacji dzieci do przedszkola odsyła w całości do statutu przedszkola.

Prezentowane przez Ministra stanowisko wskazuje na konieczność ustanowienia jasnych, precyzyjnych i zunifikowanych w skali całego kraju zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych, połączonych z kontrolą sądową w przedmiocie prawidłowości przyjmowania dzieci do przedszkoli. Pogląd ten skłonił Rzecznika do skierowania⁴⁶³ do Ministra Edukacji Narodowej wniosku o podjęcie stosownych kroków legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁴, że w Ministerstwie przygotowany został projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, wprowadzający obowiązkowe wychowanie przedszkolne dla dzieci pięcioletnich, a także określający sposób realizowania rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego. W okresie przejściowym dziecko w wieku 5 lat będzie miało prawo do odbycia rocznego wychowania przedszkolnego, a następnie obowiązek rocznego wychowania przedszkolnego. Oznacza to, że już w roku szkolnym 2009/2010 dziecko pięcioletnie będzie miało zagwarantowane miejsce w przedszkolu. Natomiast odmowa przyjęcia dziecka pięcioletniego do przedszkola, zgodnie z projektem, będzie następowała wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej. Istniejące przepisy wystarczająco określają kryteria przyjęć dzieci do przedszkoli, a poza tym dają możliwość decydowania o sprawach rekrutacji gminom. W związku z powyższym nie wydaje się zasadne tworzenie ujednoczonych w skali całego kraju zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych.

6. Brak powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat

Z korespondencji kierowanej do Rzecznika oraz z sygnałów środków masowej informacji wynikało, że oferowana liczba miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3 – 5 lat jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Na przykład w Warszawie w 2008 roku zabrakło około 3 tysięcy miejsc. W opinii pedagogów i psychologów, edukacja przedszkolna jest nieodzownym elementem harmonijnego rozwoju każdego dziecka.

⁴⁶⁰ Pismo z 30 czerwca 2008 r.

⁴⁶¹ Rozporządzenie z 20 lutego 2004 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 232).

⁴⁶² Rozporządzenie z 21 maja 2001 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 624).

⁴⁶³ RPO-584001-X/08 z 23 lipca 2008 r.

⁴⁶⁴ Pismo z 11 sierpnia 2008 r.

Rola państwa nie może ograniczać się tylko do gwarantowania równego i powszechnego dostępu do nauki, lecz powinna obejmować pomoc w zapewnieniu opieki nad dziećmi. Wynika to m.in. z postanowień Konwencji o prawach dziecka. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także rozważenie możliwości podjęcia zmian legislacyjnych zmierzających do podniesienia dostępności wychowania przedszkolnego, z uwzględnieniem specyfiki środowisk wiejskich oraz potrzeb dzieci niepełnosprawnych. Celowe wydaje się rozważenie możliwości zmiany sposobu dotychczasowego finansowania wychowania przedszkolnego, w tym zwiększenie zaangażowania państwa w pomoc dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących zadania w omawianym zakresie. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej.

Udzielone Rzecznikowi wyjaśnienia⁴⁶⁶ opierały się na stwierdzeniu, że kwestie prowadzenia przedszkoli należą do zadań własnych gminy. W przypadkach uzasadnionych względami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego, czyli punkty przedszkolne lub zespoły wychowania przedszkolnego. Założenie innej formy wychowania przedszkolnego należy do kompetencji rady gminy. Minister wskazała również źródła finansowania edukacji przedszkolnej oraz źródła współfinansowania, jakim będą środki z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

7. Przepisy regulujące warunki hodowli i posiadania psów należących do ras niebezpiecznych

W związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi pogryzień dzieci przez psy, w Biurze Rzecznika podjęto z urzędu badania krajowych regulacji prawnych dotyczących warunków hodowli i posiadania psów należących do ras niebezpiecznych, na tle rozwiązań prawnych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 10 ustawy o ochronie zwierząt⁴⁶⁷, prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wymaga zezwolenia organu gminy właściwego ze względu na planowane miejsce prowadzenia hodowli lub utrzymywania psa. Zezwolenie wydawane jest na wniosek osoby zamierzającej prowadzić hodowlę lub utrzymywać takiego psa, przy czym, zezwolenie nie jest wydawane, a wydane zezwolenie cofa się, jeżeli pies będzie lub jest utrzymywany w warunkach i w sposób stanowiący zagrożenie dla ludzi lub zwierząt. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne⁴⁶⁸ wylicza 11 ras psów. Prowadzenie bez wymaganego zezwolenia hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną, jest wykroczeniem, zagrożonym karą aresztu lub grzywny.

⁴⁶⁵ RPO-586892-X/08 z 30 kwietnia 2008 r.

⁴⁶⁶ Pismo z 21 maja 2008 r.

⁴⁶⁷ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

⁴⁶⁸ Rozporządzenie z 28 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 77 poz. 687).



Aktualny stan prawny nie zawiera wystarczających mechanizmów zabezpieczających przed skutkami agresywności psów, powodującej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego. Problematyka warunków hodowli i posiadania psów niebezpiecznych wymaga uszczegółowienia.

W tej sprawie Rzecznik wystąpił⁴⁶⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o dokonanie stosownych zmian w obowiązującym porządku prawnym, bowiem istniejące regulacje nie chronią dostatecznie porządku i bezpieczeństwa publicznego, a w konsekwencji zdrowia i życia ludzkiego.

Minister Rolnictwa poinformował⁴⁷⁰, że zawarty w wystąpieniu wniosek Rzecznika dotyczący wprowadzenia, wzorowanych na prawie francuskim, regulacji dotyczących właścicieli psów, wykracza poza materię uregulowaną w ustawie o ochronie zwierząt, dotyczy bowiem przepisów porządkowych z zakresu bezpieczeństwa publicznego, niezwiązanych bezpośrednio z ochroną zwierząt.

Regulacje prawne dotyczące właścicieli psów mogą być wprowadzone zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu porządku w gminach⁴⁷¹. Rada Gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, w których określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem uciążliwością dla ludzi. Nie wymaga to podejmowania inicjatywy ustawodawczej w postulowanym zakresie.

8. Zezwolenia na posiadanie zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi

Przepis art. 73 ustawy o ochronie przyrody⁴⁷², znowelizowany w październiku 2008 r.⁴⁷³, wprowadził dwie kategorie zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. W odniesieniu do najbardziej niebezpiecznych gatunków zwierząt ustanowiono zakaz ich posiadania, przetrzymywania, sprowadzania z zagranicy, sprzedaży, wymiany, wynajmu, darowizny i użyczenia podmiotom nieuprawnionym, wprowadzając nieliczne odstępstwa od tych zakazów. Druga kategoria objęła zwierzęta niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzkiego w stopniu uzasadniającym pozostawienie w gestii regionalnego dyrektora ochrony środowiska wydawanie zezwoleń odnośnie do ich posiadania, przetrzymywania i sprowadzania z zagranicy.

Wprowadzono też zobowiązanie właścicieli zwierząt niebezpiecznych do uzyskania stosownych zezwoleń, dokonania wpisu do rejestru, albo przekazania podmiotowi uprawnionemu do jego posiadania – w wyznaczonym terminie. Rzecznik nie kwestionuje samej idei wprowadzenia ograniczeń dotyczących posiadania zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia, jednak w jego ocenie obowiązek przekazania

⁴⁶⁹ RPO-586891-X/08 z 10 lipca 2008 r. i z 13 listopada 2008 r.

⁴⁷⁰ Pismo z 18 grudnia 2008 r.

⁴⁷¹ Ustawa z 13 września 1996 r. (Dz. U z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

⁴⁷² Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92 poz. 880 z późn. zm.).

⁴⁷³ Ustawa z 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1237).

zwierząt bez stosownej rekompensaty dla dotychczasowego właściciela, może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającym wywłaszczenie na cele publiczne jedynie za słusznym odszkodowaniem. Tym bardziej, że dotychczas posiadanie zwierząt niebezpiecznych było legalne. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁴ do Ministra Środowiska o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

9. Działania organów samorządowych na rzecz pomocy osobom bezdomnym

Rzecznik zbadał w kilku największych polskich miastach stan pomocy bezdomnym w okresie zimowym. Organy samorządowe tych miast, w tym Warszawy, podejmowały działania na rzecz zabezpieczenia potrzeb osób bezdomnych w trudnych warunkach zimowych, zapewniając miejsca noclegowe, ciepłe posiłki oraz zimową odzież dla potrzebujących. Ocenę tę potwierdzili osobiście Rzecznikowi bezdomni w czasie spotkania wigilijnego w jednej z warszawskich noclegowni. Wskazano jednak na brak w stolicy publicznych toalet, łaźni oraz pralni. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁵ do Prezydenta m.st. Warszawy z apelem o podjęcie działań dla zapewnienia tego rodzaju elementarnych obiektów sanitarnych.

W odpowiedzi zapewniono⁴⁷⁶ Rzecznika, że we wszystkich schroniskach i noclegowniach prowadzonych przez organizacje pozarządowe na zlecenie m.st. Warszawy są toalety i prysznice, z których korzystają osoby bezdomne. Również przy jadłodajniach dla najuboższych są prysznice i toalety. Dodatkowo Stowarzyszenie Patronat prowadzi pralnię dla osób bezdomnych, schronisk i noclegowni.

10. Skargi na sposób wypłaty świadczeń rodzinnych w Stalowej Woli

Do Rzecznika wpływały skargi mieszkańców Stalowej Woli na wprowadzony przez Urząd Miasta obowiązek korzystania przez osoby uprawnione do świadczeń rodzinnych wyłącznie z przedpłaconych kart płatniczych Banku Handlowego. Świadczeniobiorcom, którzy nie stawili się po odbiór tych kart, świadczenia były co prawda wypłacane w dotychczasowej formie, jednak w decyzjach przyznających tym osobom świadczenia rodzinne na kolejne okresy zasiłkowe zapowiedziano zapis o dostępności świadczeń jedynie przy użyciu kart płatniczych.

Skarżący wskazywali na uciążliwość wynikającą z braku w mieście placówki Banku Handlowego, w której można sprawdzić wysokość środków na koncie oraz ograniczeń w korzystaniu z bankomatów.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych⁴⁷⁷ nie określa sposobu wypłaty tych świadczeń, ustalają to dowolnie organy gminy. Wydaje się, że ustawa powinna określać dwa lub trzy dopuszczalne sposoby przekazywania świadczeniobiorcom środków pieniężnych (np. wypłata gotówki w kasie urzędu gminy lub przelew na wskazany przez

⁴⁷⁴ RPO-599570-X/08 z 15 grudnia 2008 r.

⁴⁷⁵ RPO-573683-X/07 z 25 stycznia 2008 r.

⁴⁷⁶ Pismo z 11 lutego 2008 r.

⁴⁷⁷ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).



świadzeniobiorcę rachunek bankowy). Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań legislacyjnych, zmierzających do uregulowania w ustawie o świadczeniach rodzinnych tej kwestii.

Minister poinformował⁴⁷⁹, że w jego ocenie, pozostawienie sposobu wypłaty w gestii gmin jest rozwiązaniem, które się sprawdza. Przyjęcie przez gminę najbardziej dogodnej dla świadczeniobiorcy formy wypłaty nie zawsze jest możliwe z uwagi na relatywnie wysokie koszty obsługi. Przykładowo, doręczenie świadczeń bezpośrednio do rąk osoby uprawnionej za pośrednictwem poczty jest kilkakrotnie droższe niż przelew na konto bankowe lub udostępnienie środków poprzez kartę przedpłaconą. Względy ekonomiczne przemawiają za pozostawieniem gminom swobody w ustalaniu formy wypłat świadczeń rodzinnych.

11. Brak prawnej możliwości rozsypywania prochów zmarłych

W korespondencji kierowanej do Rzecznika pojawił się problem dotyczący braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy. Sytuacji takiej bowiem nie przewiduje wielokrotnie nowelizowana ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴⁸⁰. Tymczasem, jak wynikało z kierowanych do Rzecznika wniosków, taki sposób dokonania pochówku stanowi najczęściej ostatnią wolę zmarłego, która nie może być przez jego bliskich zrealizowana ze względu na sprzeczność z prawem.

Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynikało, iż do Sejmu poprzedniej kadencji wpłynął projekt rządowy, który przewidywał wprowadzenie takiej instytucji do obowiązującego porządku prawnego (druk sejmowy nr 299). Jednakże w toku prac parlamentarnych projektowany zapis został wykreślony. Jako uzasadnienie wskazywano m. in. okoliczność, iż praktyka rozsypywania popiołów po kremacji zwłok nie mieści się w tradycji polskiej, nie mieści się też w tradycji żadnej z trzech wielkich religii monoteistycznych (chrześcijaństwa, islamu i judaizmu).

Osoby kierujące listy do Rzecznika wskazywały, iż brak legalnej możliwości rozsypywania prochów w ogrodach pamięci na cmentarzach narusza prawo do prywatności, stanowi w swej istocie dyskryminację oraz niezgodną z konstytucyjnymi regułami, dysproporcjonalną i niewspółmierną ingerencję w sferę wolności człowieka. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, jedynymi ewentualnymi ograniczeniami, które należy w niniejszej sprawie wziąć pod uwagę są ochrona środowiska, zdrowia i porządku publicznego. Trudno jednakże dostrzec tutaj kolizję z tymi wartościami konstytucyjnymi. Rzecznik zwrócił się⁴⁸¹ do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁴⁷⁸ RPO-579021-X/08 z 17 lipca 2008 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 20 sierpnia 2008 r.

⁴⁸⁰ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

⁴⁸¹ RPO-569428-X/07 z 14 kwietnia 2008 r.



W odpowiedzi podzielono⁴⁸² pogląd Rzecznika w kwestii konieczności prawnego uregulowania możliwości pochówku w postaci rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielania zwłok w ogrodach pamięci. Obecnie w związku z brakiem ze strony związków i wspólnot wyznaniowych woli zmiany przepisów w omawianej kwestii, należałoby stanowisko to uszanować i nie narzucać rozwiązań prawnych stojących w sprzeczności z tradycją i ceremoniałem religijnym, a także postanowieniami umów zawartych ze związkami i wspólnotami wyznaniowymi działającymi w Polsce. Z drugiej jednak strony kwestia ta powinna zostać formalnie uregulowana w sposób dający możliwość wyboru form, innych niż dotychczas obowiązujące, pochówku zmarłej osoby świeckiej na terenach cmentarzy komunalnych.

⁴⁸² Pismo z 14 maja 2008 r.





9. Zagadnienia z zakresu prawa pracy

A. Bezrobocie

1. Brak zewnętrznej kontroli nad decyzjami wydawanymi w sprawach osób bezrobotnych ubiegających się o środki na podjęcie działalności gospodarczej

Środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą być przyznane osobie bezrobotnej przez starostę na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁸³. W art. 9 ust. 1 pkt 14 tej ustawy określono zakres zadań rozpatrywanych przez samorządy powiatowe w formie decyzji administracyjnych. W katalogu tym nie przewidziano wydawania decyzji w sprawach świadczeń przyznawanych z Funduszu Pracy lub odmowy ich przyznania. Pierwsze wystąpienie Rzecznika w tej sprawie zostało skierowane do Ministra Gospodarki i Pracy w 2005 r. i niestety, nie spotkało się z oczekiwanym zrozumieniem.

Zdaniem Rzecznika brak zewnętrznej kontroli nad rozstrzygnięciami starostów w sprawach wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej może być uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁴⁸⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań dotyczących zmiany art. 9 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Minister poinformował⁴⁸⁵, że sugerowana przez Rzecznika zmiana art. 9 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymagałaby uznania, że działania zmierzające do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powinny być kontrolowane w odmienny sposób niż dotychczas. Ustawodawca przyjął za pewnik, że nie każda działalność gospodarcza i nie przez każdego bezrobotnego podejmowana, jest właściwa na terenie danego powiatu i powinna być finansowana ze środków publicznych.

Odrębnym zagadnieniem jest, czy starosta, przyznając środki na rozpoczęcie działalności, przestrzega przepisów prawa. W latach 2005-2007 do Ministerstwa wpływały wystąpienia w sprawach niezgodności postanowień regulaminów przyznawania środków z przepisami stanowiącymi podstawę ich wydania. W wyniku podjętych działań, zmienione zostały regulaminy w niektórych powiatowych urzędach pracy. W odpowiedzi poinformowano ponadto o prowadzonych w Ministerstwie pracach legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia

⁴⁸³ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

⁴⁸⁴ RPO-479850-III/04 z 28 stycznia 2008 r.

⁴⁸⁵ Pismo z 21 lutego 2008 r.

i instytucjach rynku pracy, także w obszarze wspierania przedsiębiorczości bezrobotnych⁴⁸⁶.

2. Bezrobocie na obszarach popegeerowskich

Do Rzecznika wpływały pisma od osób mieszkających na obszarach popegeerowskich, w których wyrażano niezadowolenie z sytuacji panującej na lokalnych rynkach pracy oraz z poziomu i jakości usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy. Problemy przedstawiane przez osoby bezrobotne dotyczyły głównie problemów ze znalezieniem pracy zarobkowej, oraz braku ofert pracy ze strony powiatowych urzędów pracy lub ofert szkoleń, które pozwoliłyby zwiększyć szansę na podjęcie zatrudnienia.

Obserwacje dokonane przez Rzecznika pokrywają się w dużej części z wynikami badań przeprowadzonych na zlecenie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a opublikowanych w opracowaniu pt.: „Rynki pracy na obszarach popegeerowskich – Raport z badań”. Z treści „Raportu” wynika, iż mimo upływu blisko dwudziestu lat od momentu rozpoczęcia transformacji gospodarczej, polska wieś nadal nie ma przed sobą pozytywnych perspektyw i wiele obszarów wiejskich staje się enklawami biedy, z których bardzo trudno się wydostać.

Rzecznika szczególnie zaniepokoiła postawiona w raporcie teza, jakoby dotychczasowe działania instytucji, takich jak powiatowe urzędy pracy, cechowała niska skuteczność w zakresie aktywizacji środowisk wiejskich. Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie informacji na temat planowanych działań w tym obszarze.

W odpowiedzi Rzecznik otrzymał informację⁴⁸⁸, że osoby zamieszkujące tereny popegeerowskie nie stanowią wyodrębnionej grupy adresatów działań pomocowych. Osoby te nie stanowią także wyodrębnionej kategorii w ramach statystyki publicznej dotyczącej bezrobocia. W końcu 2007 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1.746,6 tys. bezrobotnych, natomiast osoby zamieszkałe na wsi stanowiły 45,0% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (785,7 tys. osób). Od początku 2008 r. zaktywizowanych zostało 196,6 tys. bezrobotnych zamieszkałych na wsi, tj. 44% wszystkich bezrobotnych objętych różnymi aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu. Obowiązujące przepisy dają dodatkowe możliwości aktywizacji osób bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia i innych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

W odpowiedzi wyjaśniono ponadto, że w 2007 r. weszły w życie dwa rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej: w sprawie standardów usług rynku pracy⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Zapowiadane przez Ministerstwo zmiany – w tym zmiany dotyczące kontrolowania sposobu przyznawania przez starostów środków z Funduszu Pracy – zostały wprowadzone w życie z dniem 1 lutego 2009 r. (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

⁴⁸⁷ RPO-583129-III/08 z 29 września 2008 r.

⁴⁸⁸ Pismo z 31 października 2008 r.

⁴⁸⁹ Rozporządzenie z 2 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 314).



oraz w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy⁴⁹⁰. Stosowanie tych przepisów powinno wpłynąć na poprawę świadczenia przez urzędy pracy podstawowych usług rynku pracy i zwiększyć ich skuteczność.

3. Niejasność regulacji prawnych dotyczących prawa do świadczenia przedemerytalnego osób, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy

Na podstawie wpływających skarg, Rzecznik podjął problem braku możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby, które w okresie poprzedzającym uzyskanie statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku rozwiązały umowę o pracę ze swym pracodawcą na podstawie art. 55 § 1¹ Kodeksu pracy, tzn. w związku z dopuszczeniem się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika. Rzecznik zwrócił się⁴⁹¹ do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia działań, których celem będzie wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o świadczeniach przedemerytalnych⁴⁹² tak, aby kwestia nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego przez osoby, których więź z pracodawcą uległa wygaśnięciu, była uregulowana w sposób przejrzysty i nie budzący wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁹³ Rzecznika, że w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zostały przygotowane propozycje zmian rozszerzających definicję „z przyczyn dotyczących zakładu pracy” o „udowodnienie pracodawcy ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika”⁴⁹⁴.

4. Przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku dla bezrobotnych osobom, które w okresie poprzedzającym rejestrację w powiatowym urzędzie pracy miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, lecz podczas kontroli tego prawa zostały uznane przez organ rentowy za zdolne do pracy

Do Rzecznika wpływały skargi na odmowę przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku dla bezrobotnych. Dotyczyło to w szczególności osób, które w okresie poprzedzającym rejestrację w powiatowym urzędzie pracy miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, lecz podczas kontroli tego prawa zostały uznane przez organ rentowy za zdolne do pracy. Zdarzało się, że powodem decydującym o negatywnym dla nich rozstrzygnięciu w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia przedemerytalnego było niedopełnienie zawartego w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadcze-

⁴⁹⁰ Rozporządzenie z 2 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 315).

⁴⁹¹ RPO-518547-III/05 z 31 stycznia 2008 r.

⁴⁹² Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252).

⁴⁹³ Pismo z 21 lutego 2008 r.

⁴⁹⁴ Zapowiadane zmiany zostały wprowadzone w życie z dniem 1 lutego 2009 r. (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz.U. z 2009 r., Nr 6, poz. 33).

niach przedemerytalnych⁴⁹⁵ obowiązku zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w ciągu 30 dni od dnia ustania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Osoby takie o konieczności rejestracji w określonym terminie często dowiadywały się dopiero z treści uzasadnienia decyzji o odmowie przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego.

Zwracały się do Rzecznika również osoby, które w związku z faktem niezarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w okresie następującym po ustaniu prawa do renty ponosiły negatywne konsekwencje na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹⁶. Osoby te wskazywały na brak pouczenia o konieczności rejestracji w powiatowym urzędzie pracy w określonym terminie.

Zdaniem Rzecznika korzystnym byłoby umieszczenie w decyzji organu rentowego odmawiającej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy informacji o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych. Rzecznik wystąpił⁴⁹⁷ w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W odpowiedzi⁴⁹⁸ Rzecznik uzyskał zapewnienie o wystąpieniu Ministerstwa do Prezesa ZUS o rozważenie możliwości opracowania odpowiedniej informacji pouczającej osoby tracące prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy o warunkach uzyskania prawa do świadczenia przedemerytalnego czy zasiłku dla bezrobotnych.

5. Możliwość nabycia statusu bezrobotnego przez osoby posiadające wpis do ewidencji działalności gospodarczej, które faktycznie jej nie prowadzą

W związku z brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁹⁹, z możliwości nabycia statusu bezrobotnego wyłączone są osoby faktycznie nie prowadzące działalności gospodarczej (tj. takie osoby, które mają określony późniejszy termin rozpoczęcia działalności lub też zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej). Posiadanie samego wpisu nie łączy się z jakimikolwiek określonymi profitami oraz nie wpływa na zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, należałoby umożliwić powyższej grupie osób rejestrację w charakterze bezrobotnych.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę na problem wydawania przez Ministerstwo „interpretacji” konkretnych przepisów, na przykład wspomnianego art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Interpretacjami tymi kierują się organy pierwszej i drugiej instancji prowadzące postępowania administracyjne. Wykładnie zawarte w kolejnych interpretacjach tego samego przepisu różnią się diametralnie, co w efekcie prowadzi do odmiennego ukształtowania praw osób zainteresowanych obowiązywaniem konkretnych przepisów. Działania takie prowa-

⁴⁹⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252).

⁴⁹⁶ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

⁴⁹⁷ RPO-602720-III/08 z 25 listopada 2008 r.

⁴⁹⁸ Pismo z 8 stycznia 2008 r.

⁴⁹⁹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).



dążą do „korygowania” stanu prawnego według bieżących i doraźnych potrzeb, a także eliminują wolę ustawodawcy w procesie stosowania prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie „interpretacji” oraz o podjęcie stosownych działań legislacyjnych, których celem będzie stworzenie możliwości nabycia statusu bezrobotnego osobom posiadającym wyłącznie wpis do ewidencji działalności gospodarczej.

B. Urlopy pracownicze

1. Wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego

Do Rzecznika ponownie zaczęły wpływać wnioski dotyczące nadania przepisowi art. 183 § 1 Kodeksu pracy – regulującego wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego – takiego brzmienia, aby uwzględniał zwiększony wymiar tego urlopu dla pracowników adoptujących bliźnięta. Problem ten był już sygnalizowany przez Rzecznika w wystąpieniach skierowanych w 2002 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵⁰¹ oraz w 2003 r. do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny⁵⁰².

W art. 18 Konstytucji ustanowiono obowiązek sprawowania przez Państwo opieki i ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Wśród instytucji prawnych wspierających rodzicielstwo znalazła się również wprowadzona w związku z kodyfikacją prawa pracy instytucja urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Jednakowy wymiar urlopu stawia pracownika dokonującego adopcji bliźnięt w sytuacji mniej korzystnej w stosunku do adoptującego jedno dziecko. Jest to nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia społecznego, jak również prawnego. Rzecznik zwrócił się⁵⁰³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Minister podkreślił⁵⁰⁴, że urlop macierzyński i urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego są instytucjami, których cele są zbieżne, ale nie tożsame.

Biorąc pod uwagę całokształt uregulowań prawnych dotyczących sprawowania opieki nad małym dzieckiem, nie można oceniać tych rozwiązań jako dyskryminujące opiekunów prawnych dziecka, nie będących ich rodzicami biologicznymi. W związku z powyższym Minister poinformował, iż obecnie nie planuje wprowadzania zmian w zakresie będącym przedmiotem wystąpienia Rzecznika.

Rzecznik, nie zgadzając się ze stanowiskiem Ministra, przygotował w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Nie został on jednak złożony z uwagi na zmiany wprowadzone do art. 183 Kodeksu pracy z inicjatywy Senatu. Znoweli-

⁵⁰⁰ RPO-598169-III/08 z 19 grudnia 2008 r.

⁵⁰¹ RPO-416884-VIII/02 z 3 października 2002 r.

⁵⁰² RPO-416884-VIII/02 z 12 lutego 2003 r.

⁵⁰³ RPO-586139-III/08 z 21 kwietnia 2008 r.

⁵⁰⁴ Pismo z 15 maja 2008 r.

zowany ustawą o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁰⁵ przepis art. 183 § 1 k.p. przewiduje zróżnicowany od 1 stycznia 2009 r. wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, w zależności od liczby dzieci przyjętych na wychowanie.

C. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą

1. Prawo do odprawy pieniężnej

Zarówno w orzecznictwie, jak i wśród autorów komentujących przepis art. 23¹ § 4 Kodeksu pracy w zakresie prawa do odprawy pieniężnej, istnieją rozbieżności. Ich przyczyną, zdaniem Rzecznika, jest możliwość różnego rozumienia skutków, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem. Na tle tej regulacji, Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach zaprezentował odmienne stanowiska co do prawa pracownika do odprawy, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁵⁰⁶, w sytuacji rozwiązania stosunku pracy przez pracownika.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznik postulował⁵⁰⁷ doprecyzowanie art. 23¹ § 4 Kodeksu pracy poprzez ustalenie, że takie rozwiązanie stosunku pracy należy do katalogu przesłanek leżących po stronie pracodawcy skutkujących nabyciem przez pracownika prawa do odprawy pieniężnej, a w przypadku dochodzenia roszczeń na drodze sądowej – wyeliminowałoby możliwość wystąpienia rozbieżności.

2. Restrykcyjne przepisy uzależniające ponowne podjęcie pracy w PKP od zwrotu jednorazowej odprawy

Na tle skargi byłego pracownika PKP, Rzecznik podjął sprawę funkcjonowania restrykcyjnych przepisów uniemożliwiających ponowne zatrudnienie osób, które otrzymały jednorazowe odprawy w okresie restrukturyzacji przedsiębiorstwa⁵⁰⁸. Obowiązek zwrotu odprawy mimo upływu wielu lat był warunkiem starań o powrót do pracy w PKP.

Przepisy te były uzasadnione ówczesnym wysokim poziomem bezrobocia. W ocenie Rzecznika obecna sytuacja na rynku pracy i pojawiające się oferty pracy ze strony PKP wskazywały na potrzebę analizy możliwości zmiany przyjętej regulacji prawnej. Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁹ do Ministra Infrastruktury o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

⁵⁰⁵ Ustawa z 6 grudnia 2008 r., (Dz.U. Nr 237, poz. 1654).

⁵⁰⁶ Ustawa z 13 marca 2003 r., (Dz.U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).

⁵⁰⁷ RPO-593390-III/08 z 9 grudnia 2008 r.

⁵⁰⁸ Ustawa z 8 września 2000 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 948 z późn. zm.).

⁵⁰⁹ RPO-583128-III/08 z 15 kwietnia 2008 r.



W odpowiedzi wyjaśniono⁵¹⁰, iż w całym procesie restrukturyzacji w PKP nastąpiło zmniejszenie zatrudnienia o ok. 48 tys. osób, w tym 28 tys. osób otrzymało jednorazową odprawę pieniężną, którą w razie ponownego zatrudnienia w PKP S.A. lub spółkach PKP S.A. są zobowiązani zwrócić. Informacje, jakie dotarły od niektórych spółek PKP świadczą o tym, że zaczęto zatrudniać ponownie osoby, które na początku restrukturyzacji odchodząc z pracy otrzymały odprawę pieniężną i obecnie zwracają ją. Ewentualna zmiana przepisu w kierunku postulowanym przez Rzecznika będzie wymagać oszacowania jej skutków ekonomicznych i prawnych ze względu na to, że osłony socjalne dla odchodzących pracowników PKP zostały sfinansowane z kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury Rzecznik podkreślił⁵¹¹, że restrykcyjne przepisy ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, mogłyby zostać złagodzone w szczególności poprzez określenie okresu, po upływie którego powrót do pracy w PKP nie skutkowałby obowiązkiem zwrotu odprawy pieniężnej.

Z nadesłanej informacji⁵¹² wynikało, że w trakcie prac w Sejmie nad projektem nowelizacji ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, w art. 50 uchylono kontrowersyjny ust. 4⁵¹³.

3. Wynagradzanie nauczycieli za ocenianie ustnych egzaminów maturalnych

W 2008 roku Rzecznik powrócił⁵¹⁴ do niezrealizowanego postulatu wprowadzenia na trwałe do systemu oświaty regulacji ustawowej⁵¹⁵, w świetle której udział nauczycieli w egzaminach ustnych będzie traktowany przy obliczaniu wynagrodzenia jak praca w godzinach ponadwymiarowych i skierował⁵¹⁶ w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej.

Minister poinformował⁵¹⁷, że aprobata dla stanowiska Rzecznika w sprawie wynagradzania nauczycieli oraz nauczycieli akademickich za przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o systemie oświaty, znalazła wyraz w nowych uregulowaniach ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich⁵¹⁸, przez dodanie w ustawie o systemie oświaty w art. 9c ust. 9-12 i w art. 22 w ust. 2 pkt 13 oraz w Karcie Nauczyciela w art. 42 ust. 2 b.

⁵¹⁰ Pismo z 9 czerwca 2008 r.

⁵¹¹ RPO-583128-III/08 z 22 września 2008 r.

⁵¹² Pismo z 30 września 2008 r.

⁵¹³ Ostatecznie art. 50 ust. 4 został uchylony przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 24 października 2008 r. (Dz.U. Nr 206, poz. 1289) zmieniającej tę ustawę z dniem 6 grudnia 2008 r.

⁵¹⁴ Informacja RPO za rok 2007, str. 175.

⁵¹⁵ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

⁵¹⁶ RPO-561595-III/07 z 9 maja 2008 r.

⁵¹⁷ Pismo z 30 października 2008 r.

⁵¹⁸ Ustawa z 25 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 145, poz. 917).

4. Wynagradzanie pracowników instytucji kultury

Na tle skarg pracowników Opery Śląskiej w Bytomiu ujawnił się problem generalny braku jednoznacznych regulacji dotyczących wynagradzania pracowników instytucji kultury za czas przerwy w pracy w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵¹⁹.

W trakcie badania powyższej sprawy ujawniły się także wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zdaniem Rzecznika przepisy ustawy nie odnoszą się do kwestii związanych z wynagrodzeniem pracowników instytucji kultury, a co za tym idzie na gruncie ustawy nie ma zawartych „wytycznych” co do kształtu rozporządzeń wydanych na podstawie art. 31 ustawy. Rzecznik zwrócił się⁵²⁰ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zajęcie stanowiska w przedstawionych sprawach.

W odpowiedzi poinformowano⁵²¹, że sygnalizowany problem zostanie uregulowany w toku planowanych prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przedmiotowej sprawie, Rzecznik ponownie wyraził⁵²² wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i zwrócił się o podjęcie działań mających na celu oczekiwaną zmianę art. 31 powyższej ustawy.

Minister poinformował⁵²³ Rzecznika, że prace legislacyjne nad omawianą ustawą są przewidziane w drugim kwartale 2009 r.

5. Zasady wynagradzania syndyków

Rzecznik zgłosił udział⁵²⁴ w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tadeusza K. dotyczącej zasad wynagradzania syndyków i przedstawił następujące stanowisko: art. 123 § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe⁵²⁵ w zakresie dotyczącym syndyków jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto art. 2 pkt 6 i art. 8 pkt 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w zakresie dotyczącym syndyków⁵²⁶ są niezgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji⁵²⁷.

Zgodnie z przepisami Prawa upadłościowego syndyk ma prawo do wynagrodzenia za swoją działalność oraz do zwrotu wydatków, które wyłożył z powodu swoich czyn-

⁵¹⁹ Ustawa z 25 października 1991 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 z późn. zm.).

⁵²⁰ RPO-550854-III/07 z 8 lutego 2008 r.

⁵²¹ Pismo z 10 marca 2008 r.

⁵²² RPO-550854-III/07 z 8 grudnia 2008 r.

⁵²³ Pismo z 8 stycznia 2009 r.

⁵²⁴ RPO-585571-VI/08 z 6 maja 2008 r.

⁵²⁵ Rozporządzenie z 24 października 1934 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 z późn. zm.).

⁵²⁶ Ustawa z 3 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.).

⁵²⁷ Sygn. akt SK 15/08.



ności. Wynagrodzenie określa sąd stosownie do zakresu i trudności czynności wykonywanych przez syndyka. Pomimo obowiązywania powyższych zasad ustalania wynagrodzenia syndyka, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dodatkowego reżimu prawnego dotyczącego syndyków masy upadłości podmiotów gospodarczych sektora publicznego. W tym przypadku do wynagrodzenia syndyków stosuje się przepisy ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. W świetle tych przepisów maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć dla syndyków czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Ustawodawca wprowadził zatem istotne zróżnicowanie sytuacji prawnej syndyków w zakresie ustalania ich wynagrodzeń, przy czym jako kryterium wprowadzonego zróżnicowania przyjął status prawny upadłego. W ocenie Rzecznika zróżnicowanie zostało wprowadzone według dowolnego kryterium, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa i zasadę równej ochrony praw majątkowych.

D. Bezpieczeństwo pracy

1. Stan bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego

Druga rocznica tragicznego wypadku zbiorowego w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej oraz rozpoczęcie procesu osób oskarżonych o doprowadzenie do tej tragedii wywołały publikacje medialne o stanie bezpieczeństwa w kopalniach węgla kamiennego. W jednym z artykułów prasowych⁵²⁸ zamieszczono niepokojące przewidywania kolejnych katastrof wobec braku poprawy stanu bezpieczeństwa w śląskich kopalniach.

We wspomnianym artykule znalazła się także krótka wzmianka, o tym że Wyższy Urząd Górniczy potwierdził informacje o „fatalnym” stanie bezpieczeństwa w śląskich kopalniach. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest prawem określonym w art. 66 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik zwrócił się⁵²⁹ do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego o zajęcie stanowiska.

Prezes WUG potwierdził⁵³⁰, że wyniki badań przyczyn i okoliczności wypadków wskazały na zaniedbania w organizacji pracy, obniżenie dyscypliny, brak analizy ryzyka zawodowego. Ponadto brak było skutecznego nadzoru nad wykonywanymi pracami i podległymi pracownikami. W celu likwidacji tego niepokojącego zjawiska organy nadzoru górniczego podjęły działania zmierzające do wyegzekwowania od przedsiębiorców niezbędnych działań, dla podniesienia wiedzy, świadomości i dyscypliny zarówno wśród pracowników, jak i osób nadzorujących wykonywane roboty.

⁵²⁸ „Polska” z 14 listopada 2008 r. *Górnicy: Kolejna tragedia w kopalni to kwestia czasu.*

⁵²⁹ RPO-602799-III/08 z 21 listopada 2008 r.

⁵³⁰ Pismo z 11 grudnia 2008 r.

Rzecznik jeszcze w 2007 r. podjął⁵³¹ badanie tego problemu poprzez wystąpienie do Wyższego Urzędu Górniczego, Głównego Inspektora Pracy i Ministra Gospodarki, który pismem z dnia 10 stycznia 2008 r. udzielił Rzecznikowi odpowiedzi na wystąpienie z dnia 20 grudnia 2007 r.⁵³² Przedmiotem wystąpienia były kwestie związane z pracami legislacyjnymi dotyczącymi poprawy bezpieczeństwa pracy w kopalniach. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że prowadzone są intensywne prace legislacyjne w tym zakresie. Efektem tych prac jest projekt nowego Prawa geologicznego i górniczego.

2. Naruszanie praw pracowniczych kierowców komunikacji miejskiej

Na podstawie pojawiających się w mediach informacji oraz w oparciu o napływające skargi Rzecznik podjął sprawę naruszania praw pracowniczych kierowców komunikacji miejskiej świadczących pracę na terenie Warszawy. Przeprowadzone na wniosek Rzecznika kontrole w latach 2007-2008 wykazały szereg nieprawidłowości. Dotyczyły one w szczególności nieprzestrzegania przez pracodawców norm czasu pracy, przysługujących odpoczynków (skracać odpoczynków dobowych i tygodniowych), czy też dopuszczania pracowników do pracy bez stosownych badań lekarskich i psychologicznych. Szczególny niepokój wzbudziły informacje dotyczące kwestii związanych z odpoczynkiem kierowców. Również stan techniczny niektórych autobusów zagrażał zdrowiu i życiu kierowców, pasażerów i innych uczestników ruchu drogowego. Rzecznik zwrócił się⁵³³ do Prezydenta m.st. Warszawy, Głównego Inspektora Pracy oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego o zajęcie stanowiska w przedstawionych sprawach, a także o podjęcie przez Głównego Inspektora Pracy ogólnopolskiej akcji kontroli przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w zakresie przestrzegania prawa pracy oraz zasad bhp, oraz przeprowadzenia przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego kontroli w zakresie przestrzegania praw kierowców i stanu technicznego taboru.

Główny Inspektor Pracy wyjaśnił⁵³⁴, że problem przestrzegania przepisów o czasie pracy kierowców jest stale badany przez inspektorów pracy. W latach 2006-2007 oraz w pierwszej połowie 2008 r. przeprowadzono 422 kontrole przestrzegania przepisów o czasie pracy w firmach transportowych. W wyniku kontroli inspektorzy pracy wydali 1276 decyzji oraz 1720 wniosków w wystąpieniach stwierdzających nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów o czasie pracy.

Najwięcej nieprawidłowości odnotowano w zakresie nierzetelnego prowadzenia ewidencji czasu pracy. Inspektorzy pracy wydali w tym zakresie 324 wniosków skierowanych do 290 pracodawców. Najczęstsze nieprawidłowości polegały na niewykazywaniu faktycznie przeprowadzonej liczby godzin pracy, a w szczególności na niewydawaniu pracy w godzinach nadliczbowych. Kontrole wykazały również nieprawidłowości w zakresie zatrudniania pracowników z naruszeniem przepisów

⁵³¹ Informacja RPO za rok 2007, str. 167.

⁵³² RPO-545954-III/06.

⁵³³ RPO-595214-III/08 z 16 października 2008 r.

⁵³⁴ Pismo z 31 października 2008 r.



o minimalnym odpoczynku dobowym. Te nieprawidłowości spowodowały konieczność skierowania 169 wniosków do 155 pracodawców. Kontrole będą przeprowadzane również w 2009 r.

Główny Inspektor Transportu Drogowego poinformował⁵³⁵, że w 2008 r. dokonano kontroli kilku przedsiębiorstw komunikacji miejskiej na terenie Warszawy. Stwierdzono w nich poważne naruszenia obowiązujących przepisów, co skutkowało wydaniem decyzji o nałożeniu kary. Ponadto zapewniono Rzecznika, że stan techniczny autobusów komunikacji miejskiej jest przedmiotem wielu codziennych kontroli drogowych, a pojazdy nie spełniające odpowiednich warunków są natychmiast eliminowane z ruchu.

Z odpowiedzi Prezydenta m.st. Warszawy wynikało⁵³⁶, że zagadnienia dotyczące przestrzegania praw pracowniczych kierowców, jakości usług transportowych, w tym stanu technicznego taboru, stanowią jeden z priorytetów Urzędu m.st. Warszawy.

W wyniku przeprowadzonych w latach 2007-2008 przez organy zewnętrzne kontroli w Miejskich Zakładach Autobusowych sp. z o.o., stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekraczaniu bezwzględnie obowiązujących norm czasu pracy. Spółka otrzymała zalecenia pokontrolne, które stara się konsekwentnie realizować.

Spółka wykonuje badania stanu technicznego autobusów, posiada dokumentację, potwierdzającą spełnienie wymogów technicznych użytkowanych autobusów. Poza wydatkami na bieżące naprawy, Spółka ponosi znaczne nakłady inwestycyjne na zakup nowego taboru autobusów (w latach 2007-2008 wycofano z eksploatacji 288 autobusów, a dokonano zakupu 350 nowych). W następnych latach planuje się sukcesywne wycofywanie najstarszych autobusów tak, aby docelowo ich wiek nie przekroczył 10 lat. Ze strony m.st. Warszawy nadzór nad jakością usług transportowych sprawuje ZTM, który również czyni starania mające na celu podwyższenie standardów świadczonych usług oraz zapewnienia zgodnych z prawem warunków pracy kierowców, obsługujących transport publiczny.

E. Choroby zawodowe

1. Długotrwałość postępowania w sprawie ustalenia choroby zawodowej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące długotrwałości postępowania w sprawie ustalenia choroby zawodowej. Analiza tych skarg pozwala stwierdzić, że na długotrwałość postępowania wpływ miały przede wszystkim rozwiązania prawne przyjęte w obowiązujących przepisach regulujących kwestie chorób zawodowych.

Stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właści-

⁵³⁵ Pismo z 24 listopada 2008 r.

⁵³⁶ Pismo z 29 grudnia 2008 r.

wych w tych sprawach⁵³⁷, właściwy inspektor sanitarny wydaje decyzję o stwierdzeniu choroby zawodowej albo decyzję o braku podstaw do jej stwierdzenia na podstawie materiału dowodowego, a w szczególności danych zawartych w orzeczeniu lekarskim w sprawie choroby zawodowej oraz oceny narażenia zawodowego pracownika. Przepisy rozporządzenia nie określają terminu przeprowadzenia określonych badań i wydania przedmiotowych orzeczeń.

Ponadto sądy wydają wyroki uchylające decyzje organów inspekcji dotyczące chorób zawodowych i w uzasadnieniach wskazują na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego. W wyniku ponownego postępowania, mimo zaleceń sądu, nie dochodzi jednak do uzupełnienia materiału dowodowego zgodnie z zaleceniami sądu. Kolejne decyzje obarczone są tymi samymi wadami, które są kwestionowane przez sądy. Zdarza się dosyć często, że taka sytuacja powtarza się wielokrotnie, w wyniku czego postępowanie trwa wiele lat.

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁵³⁸, że art. 237 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu pracy oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach⁵³⁹ są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał postanowił, że zaskarżone przepisy tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw⁵⁴⁰.

Konieczność wykonania tego wyroku stwarza dogodną okazję do dokonania zmian legislacyjnych, które przyczynią się do wyeliminowania istniejących nieprawidłowości. Rzecznik postuluje przyjęcie takich rozwiązań, które będą dawały możliwość kontroli (nadzoru) nad jednostkami orzeczniczymi prowadzącymi postępowanie w sprawie rozpoznania choroby zawodowej, podobnie jak uczyniono to w przypadku nadzoru nad orzecznictwem w sprawach dotyczących niezdolności do pracy. Zasadne wydaje się także wprowadzenie w przepisach Kodeksu pracy zasady, że decyzje organów Inspekcji Sanitarnej o stwierdzeniu choroby zawodowej lub o braku podstaw do jej stwierdzenia, zostają poddane kontroli sądów powszechnych, tak jak ma to miejsce w stosunku do decyzji ZUS przyznających lub odmawiających prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się⁵⁴¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁴² Rzecznika, że Wydział Orzecznictwa Biura Prawnego Rządowego Centrum Legislacyjnego podjął prace nad nowelizacją art. 237 § 1 k.p., stanowiącego upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie wykazu chorób zawodowych. Po wejściu w życie znowelizowanego artykułu,

⁵³⁷ Rozporządzenie z 30 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 1115).

⁵³⁸ Wyrok z 19 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 23/07).

⁵³⁹ Rozporządzenie z 30 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 1115).

⁵⁴⁰ Sentencja wyroku została ogłoszona 2 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 740).

⁵⁴¹ RPO-577928-III/08 z 8 grudnia 2008 r.

⁵⁴² Pismo z 12 stycznia 2009 r.



podjęte zostaną prace legislacyjne nad nowelizacją przedmiotowego rozporządzenia. Zapewniono Rzecznika, że w trakcie tych prac, wszystkie zgłaszane przez Rzecznika propozycje zmian w działaniach dot. postępowania w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej, będą szczegółowo analizowane. Zapewniono również, że uwzględnione zostaną postulaty dotyczące terminów i ew. regulacje w zakresie kontroli nad jednostkami orzeczniczymi prowadzącymi postępowanie w sprawie rozpoznania choroby zawodowej.

F. Obowiązki pracodawcy i pracownika

1. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Rzecznik skierował⁵⁴³ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji art. 103 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w brzmieniu: „W zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych”.

Zdaniem Rzecznika upoważnienie zawarte w art. 103 Kodeksu pracy nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu oraz w sposób nazbyt szeroki określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wskazówek pozwalających na zrekonstruowanie wytycznych nie można także odnaleźć na gruncie pozostałych przepisów Kodeksu pracy.

W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych⁵⁴⁴, określono w szczególności, do jakiej grupy podmiotów stosuje się przepisy rozporządzenia oraz w jaki sposób i kiedy znajdują one zastosowanie. Najważniejszymi rozwiązaniami, które zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu są kwestie związane z przyznawaniem i wymiarem urlopu szkoleniowego oraz zwolnieniami z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Ze względu na społeczne znaczenie oraz znaczące obciążenie pracodawców należałoby przyjąć, że problematyka ta powinna być uregulowana ustawowo, a nie w rozporządzeniu.

2. Brak przepisu zobowiązującego pracodawców do refundacji soczewek kontaktowych osobom pracującym przy komputerze

Po analizie treści artykułu prasowego⁵⁴⁵, Rzecznik podjął problem braku prawnego ograniczenia pracownikom pracującym przy monitorach ekranowych możliwości wyboru refundacji kosztów pomiędzy okularami, a szklami kontaktowymi.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe⁵⁴⁶ stanowi o konieczności

⁵⁴³ RPO-598118-III/08 z 12 września 2008 r.

⁵⁴⁴ Rozporządzenie z 12 października 1993 r. (Dz.U. Nr 103, poz. 472 z późn. zm.).

⁵⁴⁵ „Rzeczpospolita” z 22 października 2008 r. *Placimy za okulary, za szkła kontaktowe nie musimy*.

⁵⁴⁶ Rozporządzenie z 1 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 148, poz. 973).

zapewnienia pracownikom przez pracodawcę okularów korygujących wzrok, jeżeli wyniki badań okulistycznych wykażą potrzebę ich stosowania. Rozporządzenie nie dopuszcza obowiązku zapewnienia pracownikom na ich wniosek soczewek kontaktowych zamiast okularów korygujących wzrok. Konieczność zapewnienia pracownikom przez pracodawców okularów lub szkieł kontaktowych przewidują natomiast przepisy unijne.

W sytuacji coraz bardziej powszechnego stosowania szkieł kontaktowych zamiast okularów korekcyjnych, warte rozważenia jest wdrożenie do systemu wewnętrznego rozwiązań przewidzianych w Dyrektywie Rady 90/270/EWG z dnia 29 maja 1990 r. w sprawie minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie potrzeby wprowadzenia stosownych zmian do w/w rozporządzenia.

Minister poinformował⁵⁴⁸, że pojęcie użyte w Dyrektywie Rady 90/270/EWG brzmi „corrective appliances”, czyli „urządzenia korygujące”; nie występuje w niej natomiast pojęcie „soczewki kontaktowe”. W związku z powyższym, w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, wdrażającym postanowienia omawianej Dyrektywy, uznano, że takimi urządzeniami są okulary korygujące wzrok. W zasadzie nie ma uzasadnienia dla zapewnienia przez pracodawcę zamiast okularów korygujących wzrok – soczewek (szkieł) kontaktowych. W niektórych jednak przypadkach lekarz może zalecić stosowanie przy obsłudze monitora soczewek kontaktowych. Przypadki te mogą być związane z określonymi wadami wzroku pracownika, przy których nie jest możliwe skorygowanie wzroku przy pomocy okularów. W takiej sytuacji należy uznać, że soczewki kontaktowe przeznaczone, zgodnie z zaleceniem lekarza, do korekty wzroku pracownika przy obsłudze monitora, spełniają ten sam cel co okulary korygujące wzrok.

Obecnie w Komisji Europejskiej trwają prace nad dostosowaniem postanowień ww. Dyrektywy do postępu naukowo-technicznego, jaki nastąpił w okresie od czasu jej wydania. Nowe wymagania będą podstawą do zmiany przepisów krajowych wdrażających prawo Unii Europejskiej dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe.

G. Rozwiązanie umowy o pracę. Wygaśnięcie stosunku pracy

1. Osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury jako przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę

Z przygotowywanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej programów zwiększania aktywności zawodowej wynika, że wyjątkowo niekorzystnie przedstawia

⁵⁴⁷ RPO-601347-III/08 z 12 listopada 2008 r.

⁵⁴⁸ Pismo z 27 listopada 2008 r.



się na rynku pracy sytuacja osób w wieku powyżej 50 lat, w szczególności kobiet. Niepokojąco duża część osób z przedziału wiekowego 50-65 jest zawodowo nieaktywna. Tymczasem w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego coraz częściej prezentowany jest pogląd, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury stanowi wystarczającą i samoistną przyczynę wypowiedzenia pracownikowi, szczególnie zaś pracownicy, stosunku pracy⁵⁴⁹. Taka linia orzecznicza sankcjonuje, a w pewnych okolicznościach może nawet zachęcać pracodawców do eliminowania z zatrudnienia osób w wieku emerytalnym.

Zestawiając informacje o działaniach Rady Ministrów mających na celu aktywizowanie zawodowe osób w wieku powyżej 50 lat, z kształtującą się linią orzeczniczą, nie sposób nie zauważyć powstałego dysonansu. Dlatego też, mając na uwadze potrzebę zachowania równowagi działań w prawidłowym kształtowaniu rynku pracy, Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie wprowadzenia do Kodeksu pracy przepisu, z którego wynikałoby, iż osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie przez pracownika prawa do emerytury nie powinno stanowić jedynej i wystarczającej przyczyny rozwiązania z nim stosunku pracy.

Minister podkreślił⁵⁵¹, iż prawo pracy chroni trwałość stosunku pracy pracowników w wieku przedemerytalnym, którzy po jego osiągnięciu nabędą prawo do emerytury. Uchylenie tej ochrony po osiągnięciu przez pracownika wieku emerytalnego i nabyciu prawa do emerytury nie jest równoznaczne z koniecznością rozwiązania z nim stosunku pracy.

Minister poinformował, że nie planuje wprowadzenia zmian w zakresie będącym przedmiotem wystąpienia Rzecznika. W ocenie Ministra przepisy prawa pracy w sposób wystarczający chronią przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy pracowników osiągających wiek emerytalny i nabywających uprawnienia emerytalne.

Rzecznik złożył⁵⁵² wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w wykładni prawa w orzecznictwie Sądu Najwyższego, poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury może stanowić wyłączną przesłankę rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z pracownikiem – kobietą lub mężczyzną i nie oznacza dyskryminacji pracownika ze względu na płeć i wiek (art. 11³ Kodeksu pracy)?”

Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych podjął uchwałę, zgodnie z którą osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę (art. 45 § 1 k.p.)⁵⁵³.

⁵⁴⁹ M.in. wyrok SN z 3 grudnia 2003 r. (sygn. I PK 80/03, OSNP z 2004 r., Nr 21, poz. 363).

⁵⁵⁰ RPO-571564-III/07 z 10 lipca 2008 r.

⁵⁵¹ Pismo z 25 lipca 2008 r.

⁵⁵² RPO-571564-III/07 z 27 października 2008 r.

⁵⁵³ W dniu 21 stycznia 2009 r.

2. *Regulacje dotyczące wygaśnięcia stosunku pracy, zawarte w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*

Rzecznik przedstawił uwagi do zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w którym przewidziano instytucję „wygaśnięcia” stosunków pracy (art. 76), w związku z wdrażaniem zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu PFRON.

W ocenie Rzecznika nie należy stawiać znaku równości pomiędzy klasycznymi przypadkami wygaśnięcia stosunku pracy, o których mowa w Kodeksie pracy i przypadkami, gdy wygaśnięcie to nie jest związane z konkretnymi zdarzeniami wywołującymi skutek w postaci ustania stosunku pracy z mocy prawa i poprzedzone jest okresem, w którym pracodawca musi dokonać oceny kwalifikacji pracownika, przebiegu jego dotychczasowej pracy oraz podjąć decyzję o dalszym zatrudnieniu, opartą na obiektywnych kryteriach. Z taką właśnie sytuacją mielibyśmy do czynienia w przypadkach przewidzianych w art. 76 ust. 3 projektu ustawy.

Wygaśnięcie stosunku pracy z pracownikiem Biura lub Oddziału PFRON z mocy prawa spowoduje wyłączenie przepisów prawa pracy o szczególnej ochronie niektórych stosunków pracy mających zastosowanie przy wypowiedaniu umów o pracę. Wprowadzenie szczególnej instytucji wygaśnięcia stosunku pracy może pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje w zakresie niektórych uprawnień pracowniczych wiążących się z rozwiązaniem, a nie ustaniem stosunku pracy, np. prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, prawa do świadczenia przedemerytalnego. Zastosowanie przez pracodawcę instytucji wygaśnięcia stosunku pracy wywołuje też niekorzystne konsekwencje w zakresie możliwości merytorycznego badania przez sąd pracy przyczyn ustania stosunku pracy. To zaś oznacza ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁴ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie.

Z udzielonej odpowiedzi wynikało⁵⁵⁵, że w przypadku kwestionowanych przepisów projektu ustawy, projektodawca nie przekroczył swych kompetencji przy reorganizacji funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, mając prawo do swoistej weryfikacji pracowników tych jednostek, a przestrzegając jedynie norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Przepis art. 76 ust. 3 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, jest przepisem szczególnym w stosunku do Kodeksu pracy. Projektodawca, wychodząc naprzeciw potrzebom uregulowania spraw pracowniczych, w szczególności mając na względzie utrzymanie ciągłości zatrudnienia pracowników jednostek sektora finansów publicznych od 1 stycznia 2010 r. do dnia wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy (30 czerwca 2010 r.), podjął działania osłonowe dla pracowników. Rozwiązania przewidziane w art. 76 ust. 3 projektu ustawy określają

⁵⁵⁴ RPO-600307-III/08 z 23 października 2008 r.

⁵⁵⁵ Pismo z 21 listopada 2008 r.



sześciomiesięczny okres zabezpieczający. W art. 76 ust. 5 przewidziane zostały dalsze osłony dla pracowników, w postaci świadczeń przysługujących pracownikom, z którymi stosunki pracy rozwiązuje pracodawca z przyczyn niedotyczących pracowników.

3. Wygaśnięcie stosunku pracy z mianowanym profesorem zwyczajnym lub nadzwyczajnym z końcem roku, w którym ukończył 70 rok życia

Do Rzecznika wpłynęły skargi mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowiskach profesorów, na regulację zawartą w art. 127 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁵⁶, przewidującą wygaśnięcie stosunku pracy z mianowanym profesorem zwyczajnym lub nadzwyczajnym z końcem roku akademickiego, w którym ukończył 70 rok życia, w sytuacji, gdy osiągnięcie tego wieku nie stanowi przyczyny zakończenia z mocy prawa stosunku pracy innych mianowanych nauczycieli akademickich. To zróżnicowanie odbierane jest przez skarżących jako dyskryminacja mianowanych profesorów w zatrudnieniu. Mianowany nauczyciel akademicki, jeśli nie zostanie mu wypowiedziany stosunek pracy z mianowania z powodu nabycia uprawnień emerytalnych na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁵⁵⁷, do których odsyła art. 137 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, może pracować bez żadnego ograniczenia w czasie, niezależnie od osiągniętego wieku.

Wyjaśnienia udzielone Rzecznikowi przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazywały, że interpretacja przepisów dotyczących ustania stosunku pracy mianowanych nauczycieli akademickich w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych nie jest oczywista. Świadczy to, w ocenie Rzecznika, o pilnej konieczności dokonania analizy prawnej regulacji dotyczących powyższej kwestii i podjęcia prac legislacyjnych, w wyniku których wyeliminowane zostaną zasygnalizowane wątpliwości, a przede wszystkim zapisy dyskryminujące mianowanych profesorów. Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁸ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister potwierdził⁵⁵⁹, że przepis art. 127 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym dotyczący nauczycieli akademickich zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego może być traktowany jako przejaw dyskryminacji wobec tych profesorów. Z tego względu podjęto działania w celu zmiany powyższego przepisu.

H. Urzędnicy państwowi i pracownicy samorządowi

1. Status prawny pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego

Do Rzecznika zwróciło się Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej o rozważenie zasadności wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego

⁵⁵⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

⁵⁵⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

⁵⁵⁸ RPO-583636-III/08 z 16 maja 2008 r.

⁵⁵⁹ Pismo z 24 czerwca 2008 r.

wniosku o zbadanie zgodności art. 10 ust. 3, art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵⁶⁰ z art. 153 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym przewiduje, że do pracowników Urzędu KNF stosuje się przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 74 ust. 2 tej ustawy, do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów obsługujących Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, którym zaproponowano pracę w Urzędzie KNF, miały zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji. Dotyczyło to również pracowników, którzy takich propozycji nie otrzymali. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego prezentuje pogląd, że Komisja nie może być zaliczona do organów administracji rządowej. Rzecznik zwrócił się⁵⁶¹ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁶², że Urząd KNF nie jest objęty przepisami ustawy o służbie cywilnej. Zadania Komisji Nadzoru Finansowego oraz jej podporządkowanie organizacyjne wskazują na to, że ma ona charakter urzędu administracji rządowej, w którym powinien działać korpus służby cywilnej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Status prawny pracowników Urzędu KNF odbiega w sposób istotny od standardów przyjętych w ustawie o służbie cywilnej, których przeznaczeniem jest realizacja konstytucyjnych celów tworzenia korpusu służby cywilnej. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji warunków zatrudnienia w Urzędzie Komisji, w tym zarówno warunków odnoszących się do posiadania kwalifikacji zawodowych, jak i odnoszących się do kwalifikacji moralnych pracowników. Brak takich regulacji stoi w sprzeczności z postulatem zawodowości korpusu służby cywilnej. Z kwestią zawodowości, a także z zasadą równego dostępu do służby publicznej, wiąże się brak regulacji zasad ubiegania się o zatrudnienie w Urzędzie Komisji w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Rzecznik skierował⁵⁶³ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie, iż art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵⁶⁴ jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

2. Nabór kandydatów na stanowiska urzędnicze w samorządach

Zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych⁵⁶⁵ nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze, jest otwarty i konkuren-

⁵⁶⁰ Ustawa z 21 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

⁵⁶¹ RPO-572961-III/07 z 26 maja 2008 r.

⁵⁶² Pismo z 4 sierpnia 2008 r.

⁵⁶³ RPO-572961-III/07 z 15 stycznia 2009 r.

⁵⁶⁴ Ustawa z 21 lipca 2006 r., (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

⁵⁶⁵ Ustawa z 22 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).



cyjny. Ogłoszenie o naborze umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór.

Ustawa o pracownikach samorządowych przyjmując konkurs jako metodę obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych, powinna zapewnić obywatelom równy dostęp do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

Przepis art. 3d ust. 1 ustawy nakłada na ustawodawcę wymogi dotyczące ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej oraz stosowania odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister podzielił⁵⁶⁷ pogląd Rzecznika w kwestii potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w celu uregulowania w ustawie o pracownikach samorządowych procedur kontrolnych i odwoławczych tak, aby zawarte w niej przepisy w pełni realizowały zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej wyrażoną w art. 60 Konstytucji. Jednocześnie poinformowano Rzecznika, że w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów prowadzone są prace nad projektem ww. ustawy.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. obowiązuje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵⁶⁸.

3. Zasady powoływania kierownika urzędu stanu cywilnego

Prezes Stowarzyszenia Urzędników Stanu Cywilnego RP zasygnalizował Rzecznikowi następujący problem. Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Rada gminy może jednak powołać w drodze uchwały innego kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcę (art. 6 ust. 3 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego⁵⁶⁹). Kierownik urzędu stanu cywilnego jest urzędnikiem mianowanym. Nabór na to stanowisko jest otwarty i konkurencyjny (art. 3a ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych⁵⁷⁰). W związku z powyższym, wyłonienie kandydata na stanowisko kierownika urzędu stanu cywilnego powinno nastąpić po przeprowadzeniu stosownej procedury naboru. Rzecznik wskazał na konieczność nowelizacji tych przepisów w kierunku pozbawienia rady gminy uprawnienia określonego w art. 6 ust. 3 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, gdyż rola kierownika urzędu stanu cywilnego w funkcjonowaniu gminy nie uzasadnia konieczności współdecydowania o obsadzie

⁵⁶⁶ RPO-587288-III/08 z 18 kwietnia 2008 r.

⁵⁶⁷ Pismo z 23 maja 2008 r.

⁵⁶⁸ Ustawa z 21 listopada 2008 r., (Dz.U. Nr 223, poz. 1458).

⁵⁶⁹ Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 z późn. zm.).

⁵⁷⁰ Ustawa z 22 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

tego stanowiska przez radę gminy. Rzecznik zwrócił się⁵⁷¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował⁵⁷², że zostały podjęte prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o pracownikach samorządowych, który ma na celu usankcjonowanie dokonanych w okresie od 7 sierpnia 2005 r. do dnia wejścia w życie przedmiotowej zmiany, czynności kierowników urzędów stanu cywilnego oraz ich zastępców, którzy zostali powołani na to stanowisko bez przeprowadzenia postępowania konkursowego, a także umocowania pozycji kierowników urzędu stanu cywilnego na podstawie jednoznacznych przepisów prawa, z jednoczesnym podniesieniem wymagań kwalifikacyjnych. Przepis ten wszedł w życie w dniu 28 października 2008 r.⁵⁷³

I. Nauczyciele i pracownicy nauki

1. Obowiązek organu prowadzącego szkołę zapewnienia podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych

Przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Karta Nauczyciela⁵⁷⁴ nakładają na organ prowadzący szkołę obowiązek zapewnienia szkole warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz właściwego wyposażenia jego stanowiska pracy. Jednocześnie przepis art. 29 ust. 3 zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły zadań statutowych i zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przez nauczycieli. Do tej pory Minister Edukacji Narodowej nie wykonał wspomnianej delegacji ustawowej.

Brak jednoznacznych i powszechnie obowiązujących uregulowań np. wyposażenia szkół w środki dydaktyczne umożliwiające realizację zadań statutowych szkoły, czy też podstawowego pakietu przysługujących nauczycielom przyborów, materiałów, odzieży ochronnej itp. powoduje, że w niektórych placówkach szkolnych istnieją zaniedbania w tym zakresie. Świadczy o tym korespondencja nauczycieli kierowana do Rzecznika. Obowiązek zapewnienia szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych spoczywa na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, zarządzie powiatu i województwa. Brak rozporządzenia, przy istniejącej wielości organów prowadzących szkoły, może doprowadzić do braku niezbędnej spójności w podejmowanych w tym zakresie dzia-

⁵⁷¹ RPO-574720-X/07 z 14 lutego 2008 r.

⁵⁷² Pismo z 17 marca 2008 r.

⁵⁷³ Art. 3 ustawy z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 182 poz. 1121).

⁵⁷⁴ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).



laniach. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o wydanie stosownego rozporządzenia.

Ministerstwo⁵⁷⁶ podjęło prace nad przygotowaniem rozporządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela. Rozporządzenie znalazło się w planie legislacyjnym MEN na 2008 r.

2. Procedura przesłuchiwania uczniów w charakterze świadków w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli

Rzecznik, na podstawie publikacji prasowej, powziął wiadomość o negatywnych dla uczniów konsekwencjach przesłuchań w charakterze świadków w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach nauczycieli. Ma to bezpośredni związek z przepisami § 29 ust. 3 zdanie drugie i ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie komisji dyscyplinarnych i trybu postępowania dyscyplinarnego⁵⁷⁷, które stanowią, iż każdego ze świadków przesłuchuje się osobno na sali rozpraw, przesłuchanie odbywa się w obecności obwinionego, ma on prawo zadawać pytania i wypowiadać się co do każdego zeznania świadka. Przepis ten gwarantuje obwinionemu nauczycielowi skuteczną obronę jego praw i interesów. Niestety, poza ochroną przed konsekwencjami wypowiedzi na sali rozpraw, pozostawia ucznia (często nieletniego).

Zdaniem Rzecznika konieczne jest wprowadzenie zmian w przepisach powołanego rozporządzenia, które chroniłyby uczniów zeznających w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli przed przykrymi następstwami tych zeznań, bez jednoczesnego, radykalnego ograniczania nauczycielom prawa do obrony. Wydaje się, że uzasadnione byłoby dopuszczenie w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli możliwości przesłuchiwania uczniów w oddzielnym pomieszczeniu, bez bezpośredniego kontaktu z obwinionym, za to w obecności psychologa, rodzica lub innej zaufanej osoby. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie możliwości wprowadzenia postulowanych zmian przepisów.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁷⁹, że w Ministerstwie prowadzone są prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego nauczycieli. Oprócz dostosowania rozporządzenia do aktualnego stanu prawnego, projekt uwzględnia zgłaszane uwagi i sugestie organów państwa oraz praktyków z dziedziny odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli. W odpowiedzi zapewniono ponadto, że propozycje przedstawione w wystąpieniu Rzecznika zostaną uwzględnione w projekcie nowego rozporządzenia.

⁵⁷⁵ RPO-585283-III/08 z 11 kwietnia 2008 r.

⁵⁷⁶ Pismo z 21 listopada 2008 r.

⁵⁷⁷ Rozporządzenie z 22 stycznia 1998 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 64 z późn. zm.).

⁵⁷⁸ RPO-600259-III/08 z 23 października 2008 r.

⁵⁷⁹ Pismo z 24 listopada 2008 r.

J. Zatrudnianie cudzoziemców

1. Naruszenia praw pracowniczych obcokrajowców spoza Unii Europejskiej wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Istniejące w prawie polskim nieprecyzyjne regulacje w zakresie delegowania pracowników w ramach realizacji usługi eksportowej stwarzają pole do licznych nadużyć, mających na celu przede wszystkim redukcję kosztów zatrudnienia. Przykładem naruszeń praw pracowniczych może być sprawa Koreańczyków pracujących na terenie Stoczni Gdańskiej, sprawa zatrudnienia obywateli Chin przy budowie apartamentowców, czy też sprawa firmy, która w ramach usługi eksportowej oferowała polskim pracodawcom sprowadzenie chińskich pracowników informując, że pracownicy ci nie podlegają polskim przepisom prawa pracy.

W umowach zawieranych przez zagranicznych pracodawców z polskimi wykonawcami usług, wprowadzane są postanowienia sprzeczne z obowiązującymi w Polsce normami czasu pracy; często nie wprowadza się żadnych ustaleń dotyczących urlopów wypoczynkowych. Pracodawcą w myśl Kodeksu pracy jest firma zagraniczna. Powoduje to, iż jedynie jej właściciele mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za naruszenie obowiązujących w Polsce norm ochronnych prawa pracy, co w praktyce jest trudne, a często niemożliwe do zrealizowania. Zdarza się, że wynagrodzenie w wysokości określonej w umowie było przekazywane na konto zagranicznego pracodawcy, a nie na indywidualne konta pracowników. Utrudnia to sprawdzenie, jakie są rzeczywiste zarobki każdego z pracowników zagranicznych i może prowadzić do nadużyć ze strony zagranicznego pracodawcy. Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec problemu realizacji usług eksportowych, w kontekście potrzeby zmiany przepisów.

Minister poinformował⁵⁸¹, że opracowana została nowelizacja przepisów dotyczących wykonywania pracy przez cudzoziemców, która zakłada m.in. unowocześnienie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę w przypadku delegowania pracowników przez podmioty zagraniczne. Pośród kryteriów wydawania zezwolenia na pracę w takich przypadkach będzie zgodność warunków wykonywania pracy z art. 67³ Kodeksu pracy oraz wysokość wynagrodzenia nie odbiegająca o więcej niż 30% od przeciętnej wysokości wynagrodzenia w województwie. Niewypełnienie przez pracodawcę tych wymagań będzie mogło stanowić podstawę uchylenia zezwolenia na pracę.

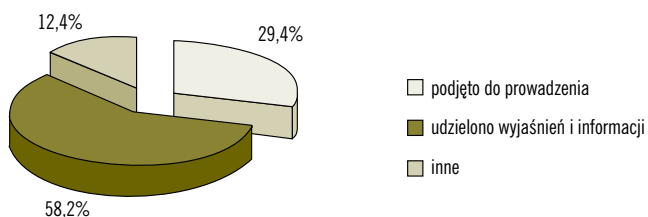
⁵⁸⁰ RPO-591059-III/08 z 28 sierpnia 2008 r.

⁵⁸¹ Pismo z 24 września 2008 r.

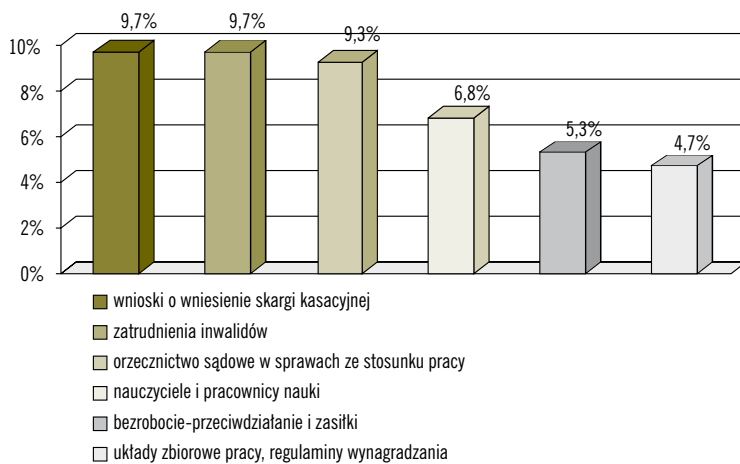


Prawo pracy

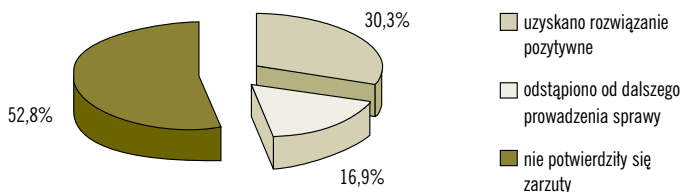
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa pracy



Problematyki dominujące z zakresu prawa pracy



Zakończenie spraw z zakresu prawa pracy







10. Egzamininy zawodowe i prawo wykonywania zawodu

1. Wydawanie upoważnień do klasyfikacji gruntów

Rzecznik podjął sprawę wydawania upoważnień do klasyfikacji gruntów. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów⁵⁸², projekt klasyfikacji gruntów opracowuje upoważniony przez wojewodę klasyfikator gruntów. Jedynym aktem prawnym regulującym wymagania kwalifikacyjne dla tych osób jest zarządzenie⁵⁸³ Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1956 r.

W ocenie Rzecznika sposób uregulowania kwestii kwalifikacji, jak również postępowania kwalifikacyjnego, w prawnej formie zarządzenia, a więc aktu wewnętrznego, nie mającego mocy powszechnie obowiązującej, narusza prawa i wolności obywatela. Prawidłowym sposobem uregulowania jest dokonanie tego odpowiednio w ustawie i rozporządzeniu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁴ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o poinformowanie o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁸⁵ Rzecznika, że z zapowiedzi Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wynika, że wkrótce zostaną rozpoczęte prace nad nowelizacją ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁸⁶, co pozwoli na ustawową regulację kwestii poruszonej przez Rzecznika. Do tego czasu, w celu jednolitego stosowania na terenie całego kraju zasad wydawania upoważnień do wykonywania projektów klasyfikacji gruntów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotował, w uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju, projekt wykładni obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, uwzględniającej stanowisko Rzecznika.

2. Rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wykonywania prac scaleniowo-wymiennych o osoby, które posiadają uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii

W związku z napływającymi do Rzecznika w 2008 r. skargami dotyczącymi ograniczania swobody działalności gospodarczej w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów⁵⁸⁷, Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁸ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do powyższej ustawy w celu przywrócenia podmiotom prywatnym wykonawstwa urzędniowo-rolnego dostępu do prac scaleniowo-

⁵⁸² Rozporządzenie z 4 czerwca 1956 r., (Dz.U. Nr 19 poz. 97 z późn. zm.).

⁵⁸³ Zarządzenie Nr 127 (Nr URGR/41/22/56).

⁵⁸⁴ RPO-572535-IV/07 z 24 stycznia 2008 r.

⁵⁸⁵ Pismo z 7 lutego 2008 r.

⁵⁸⁶ Ustawa z 17 maja 1989 r., (Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

⁵⁸⁷ Ustawa z 26 marca 1982 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 178 poz. 1749 z późn. zm.).

⁵⁸⁸ RPO-584352-IV/08 z 28 marca 2008 r.

wo-wymiennych. Zdaniem skarżących zapisy ustawy o powierzeniu tych zadań jednostkom podległym samorządom wojewódzkim mają charakter dyskryminacyjny, bowiem wykluczają podmioty posiadające takie same uprawnienia zawodowe z dostępu do prac scaleniowo-wymiennych. W opinii Rzecznika zasadne jest rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wykonywania prac scaleniowo-wymiennych o osoby, które posiadają uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁸⁹, że ustawowe uregulowanie określające, że prace scaleniowe mogą wykonywać jedynie jednostki organizacyjne „wbudowane” w struktury samorządu wojewódzkiego dysponującego środkami wspólnotowymi jest w pełni uzasadnione wyjątkowym charakterem tych prac. Zmiany przepisów prawa po wejściu Polski do UE usprawniły proces scalania gruntów, służących poprawie struktury agrarnej. Przyjęty obecnie system nie wyklucza udziału prywatnych firm geodezyjnych w wykonywaniu poszczególnych ściśle zdefiniowanych zadań geodezyjnych potrzebnych w całym procesie scaleniowym. Są one jednak tylko częścią procesu scaleniowego, który może trwać kilka, a nawet kilkanaście lat i dlatego za jego realizację odpowiedzialna jest jedna jednostka organizacyjna, nie zagrożona np. upadłością. Dla rolników, których cały majątek jest w czasie scalenia poddawany przemieszczeniom, proces scaleniowy musi być prowadzony całościowo w sposób czytelny, zrozumiały i przekonujący.

3. Wymagania i kwalifikacje, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do prowadzenia badań architektonicznych

Do Rzecznika zgłaszali się inżynierowie budownictwa, historycy sztuki, archeolodzy, kwestionując § 9 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych⁵⁹⁰. Przepis ten stanowi, że badania architektoniczne mogą prowadzić osoby, które posiadają tytuł zawodowy magistra inżyniera uzyskany po ukończeniu wyższych studiów na kierunku architektura oraz odbyły po ukończeniu tych studiów co najmniej 12-miesięczną praktykę zawodową w zakresie tych badań.

Zdaniem skarżących niezrozumiałe jest zawężenie kręgu osób uprawnionych do prowadzenia badań architektonicznych jedynie do absolwentów wydziałów architektury w sytuacji, kiedy możliwe jest uzyskanie adekwatnych uprawnień przez osoby kończące pokrewne kierunki w drodze ukończenia studiów podyplomowych na wydziale architektury. Rzecznik zwrócił się⁵⁹¹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o rozważenie zasadności uznania uprawnień do prowadzenia badań architektonicznych przez osoby, które ukończyły studia podyplomowe.

⁵⁸⁹ Pismo z 18 kwietnia 2008 r.

⁵⁹⁰ Rozporządzenie z 9 czerwca 2004 r., (Dz.U. Nr 150, poz. 1579).

⁵⁹¹ RPO-482827-IV/04 z 20 marca 2008 r.



Minister poinformował⁵⁹², że decyzja co do zmiany kwestionowanego przepisu zostanie podjęta po rozważeniu wszystkich aspektów wynikających z ewentualnej zmiany tego przepisu.

Osoby prowadzące badania architektoniczne powinny posiadać szeroką wiedzę zarówno z zakresu historii sztuki jak i historii architektury, pomiarów i dokumentacji oraz metodologii prowadzenia badań architektonicznych, a także wiedzy technicznej (budowlanej, konstrukcyjnej i materiałowej). Tym samym przed ewentualną zmianą ww. przepisu należy wyjaśnić, czy kształcenie na innych kierunkach niż architektura pozwala na samodzielne prowadzenie badań architektonicznych.

4. Brak uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez architektów wnętrz

W skargach wpływających do Rzecznika w 2008 r. pojawił się problem braku uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez architektów wnętrz. Pomimo wykształcenia technicznego i artystycznego w wystarczającym stopniu obowiązujące przepisy nie pozwalają na nadanie im uprawnień budowlanych do samodzielnego projektowania i kierowania pracami budowlanymi.

W rozporządzeniu Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁵⁹³, za odpowiednie wykształcenie, od którego zależy przyznanie uprawnień budowlanych do projektowania uznane zostały studia na kierunkach architektura, urbanistyka i budownictwo.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁴ do Ministra Infrastruktury z prośbą o wskazanie powodów odmiennego traktowania absolwentów kierunku architektura wnętrz od absolwentów kierunku architektura i urbanistyka, w zakresie możliwości uzyskania uprawnień do samodzielnego wykonywania funkcji technicznych w budownictwie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁵⁹⁵, że programy kształcenia różnią się zasadniczo dla kierunków „architektura wnętrz” i „architektura i urbanistyka”. Absolwent wydziału architektury uczelni o profilu politechnicznym jest przygotowywany do wykonywania zawodu architekta nie tylko przez uzyskanie dyplomu, lecz także wymaganych prawem kwalifikacji zawodowych do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej, natomiast absolwent wydziału architektury wnętrz uczelni o profilu artystycznym uzyskuje wykształcenie o bardzo zawężonym zakresie w dziedzinie architektury i budownictwa, które nie predestynuje do przystąpienia do egzaminu na uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej.

⁵⁹² Pismo z 21 kwietnia 2008 r.

⁵⁹³ Rozporządzenie z 28 kwietnia 2006 r., (Dz.U. Nr 83, poz. 578 z późn. zm.).

⁵⁹⁴ RPO-531001-IV/06 z 20 marca 2008 r.

⁵⁹⁵ Pismo z 6 sierpnia 2008 r.

5. Ograniczenia w dostępie do wykonywania zawodu adwokata

Problematyka dostępu do zawodu adwokata i zasady wykonywania tego zawodu budzi wiele kontrowersji. W świetle art. 67 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁵⁹⁶ osoby, które wykonywały zawód sędziego lub prokuratora, nie mogą w ciągu dwóch lat od zaprzestania wykonywania tego zawodu wykonywać zawodu adwokata w okręgu tej izby adwokackiej, w której zajmowały powyższe stanowisko. Zakaz ten nie dotyczy sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, Sądu Najwyższego, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prokuratorów Prokuratury Krajowej. Wprowadzenie okresu karencji ma zapewnić ochronę prawidłowego toku postępowania przygotowawczego bądź sądowego. Rzecznik zwrócił uwagę, iż ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵⁹⁷ nie zawiera analogicznych przepisów, co w konsekwencji skutkuje niczym nieuzasadnionym różnicowaniem sytuacji adwokatów i radców prawnych w omawianym zakresie. Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował⁵⁹⁹, iż podjęto stosowne działania legislacyjne zmierzające do ujednoczenia przepisów w przedmiotowej sferze. W myśl art. 1 pkt 5 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, uchyla się art. 67 ustawy – Prawo o adwokaturze. Projekt ww. ustawy jest obecnie przedmiotem prac parlamentarnych.

6. Organizacja egzaminów dopuszczających na aplikacje prawnicze

a) Terminy organizowania aplikacji radcowskiej

Obowiązujące zasady naboru na aplikację adwokacką, radcowską i notarialną, w szczególności zaś ustalenie terminu organizowania egzaminu na przełomie czerwca i lipca oraz konieczność składania przez kandydatów odpowiednich dokumentów na 45 dni przed terminem tych egzaminów nie są – zdaniem Rzecznika – w pełni dostosowane do organizacji roku akademickiego. W praktyce bowiem, z przyczyn często niezależnych od przyszłych absolwentów, obrona pracy magisterskiej ma miejsce pod koniec maja lub dopiero w czerwcu, a czasami nawet we wrześniu, co uniemożliwia zdawanie egzaminu na aplikację w danym roku. W ocenie Rzecznika dochodzi tym samym do niczym nieuzasadnionego różnicowania sytuacji absolwentów wydziałów prawa. W omawianej sprawie zachodzi konieczność podjęcia m.in. przez Krajową Radę Radców Prawnych uchwały zmieniającej „Regulamin aplikacji radcowskiej”. Niepodjęcie albo nadmierna zwłoka w podjęciu takiej uchwały może w sposób naruszający uzasadnione interesy absolwentów prawa uniemożliwić im rozpoczęcie aplikacji radcowskiej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁰ do Prezesa

⁵⁹⁶ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 z późn. zm.).

⁵⁹⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 z późn. zm.).

⁵⁹⁸ RPO-579495-I/08 z 19 września 2008 r.

⁵⁹⁹ Pismo z 16 października 2008 r.

⁶⁰⁰ RPO-585657-I-/08 z 7 kwietnia 2008 r.



Krajowej Rady Radców Prawnych z prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie oraz poinformowanie o planowanym terminie ewentualnego podjęcia uchwały, zmieniającej „Regulamin aplikacji radcowskiej”.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰¹ Rzecznika, że w dniu 24 kwietnia 2008 r. Krajowa Rada Radców Prawnych podjęła uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu aplikacji radcowskiej. Podjęta uchwała umożliwia rozpoczęcie najbliższego nowego roku szkoleniowego aplikacji radcowskiej – dla osób które uzyskają pozytywny wynik w postępowaniu konkursowym we wrześniu 2008 r. – od dnia 1 stycznia 2009 r.

b) Odmowa wyznaczenia dodatkowego terminu egzaminu na aplikacje osobom należącym do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego

Rzecznik już w 2007 r. postulował⁶⁰² rozważenie zainicjowania zmian w prawnych ustawach korporacyjnych, które uregulowałyby przypadki organizowania egzaminów dopuszczających na aplikacje lub je kończących w indywidualnych terminach. Przystąpienie do takiego egzaminu w sobotę, kiedy najczęściej jest on organizowany, jest dla skarżących niemożliwe ze względów religijnych.

Uwagę Rzecznika zwrócił wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gdzie Trybunał stwierdził, że „jeśli kandydat poinformował odpowiedni organ, że z przyczyn religijnych nie może brać udziału w postępowaniu rekrutacyjnym, organ ten powinien wziąć to pod uwagę przy ustalaniu terminu egzaminu, aby uniknąć takiej daty. Z drugiej strony, jeśli kandydat nie poinformuje o takiej sytuacji w stosownym terminie, organ rekrutujący może odmówić ustalenia alternatywnej daty egzaminu, jeśli inni kandydaci zostali już o egzaminie poinformowani”.

Dlatego też Rzecznik ponownie wystąpił⁶⁰³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania zmian.

W odpowiedzi Minister podtrzymał⁶⁰⁴ pogląd o braku podstaw do uwzględnienia wniosku o wyznaczenie terminu zdawania egzaminu na dzień inny niż sobota, ze względu na wykonywanie w sobotę praktyk religijnych.

W opinii Ministra, propozycja Rzecznika dotycząca wprowadzenia zmian w ustawach „korporacyjnych”, umożliwiających zdawanie egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką, radcowską lub notarialną w indywidualnie wyznaczonym terminie, wydaje się zbyt daleko idąca i sprzeczna z ideą równego dostępu do aplikacji prawniczych.

c) Umieszczenie w kwestionariuszu osobowym dla kandydatów do egzaminu na aplikację radcowską, adwokacką i notarialną rubryki „narodowość”

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości kwestionariusza osobowego, którego zło-

⁶⁰¹ Pismo z 24 kwietnia 2008 r.

⁶⁰² Informacja RPO za rok 2007, str. 128.

⁶⁰³ RPO-563683-I/07 z 4 lutego 2008 r.

⁶⁰⁴ Pismo z 8 lutego 2008 r.

zenie jest niezbędne w przypadku zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu konkursowego na aplikację radcowską, adwokacką i notarialną. Złożenie kwestionariusza jest warunkiem koniecznym przystąpienia do egzaminu konkursowego na ww. aplikacje. Jednak jego treść – ze względu na zamieszczoną tam rubrykę „narodowość” – może budzić poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Wymaga podkreślenia, iż narodowość nie jest kategorią prawną – w przeciwieństwie do obywatelstwa, brak jest środków, które pozwalają na weryfikację, czy podane dane są prawdziwe.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczącej jego osoby. Ponadto, ustęp 2 tego artykułu wskazuje, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Z punktu widzenia przeprowadzanego egzaminu pytanie o obywatelstwo kandydata na aplikację radcowską, adwokacką czy notarialną wydaje się być uzasadnione. Pytanie o narodowość przekracza jednak standard niezbędności, wynikający z zasad demokratycznego państwa prawnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie dokonania zmiany przedmiotowych formularzy w przedstawionym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁶ Rzecznika, że dokonano zmiany kwestionariusza osobowego poprzez usunięcie rubryki „narodowość”.

d) Egzamin na aplikacje prawnicze

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły doniesienia prasowe⁶⁰⁷ oraz wpływające do niego skargi na temat egzaminu na aplikacje prawnicze w 2008 r. Z ustaleń komisji egzaminacyjnych wynika, iż tylko niewielki procent osób podchodzących do tego egzaminu zdało go pomyślnie. Przegląd pytań egzaminacyjnych nasuwa wątpliwości, czy służą one właściwemu sprawdzeniu wiedzy i przygotowaniu kandydatów. W czasie kiedy tak wiele mówi się o otwarciu dostępu do zawodów prawniczych, egzamin ten zamknął de facto kandydatom dostęp już na samym początku drogi zawodowej.

Ze wstępnych danych dotyczących liczby osób, którym udało się pomyślnie zdać egzamin wynika, iż na 12 829 osoby, które przystąpiły do egzaminów test zaliczyło jedynie 1699, co daje średnią 13,24%. Na aplikację adwokacką dostało się zaledwie 11,68% zdających, na radcowską – 11,56%, zaś na notarialną – 25,29%. Są takie regiony w Polsce, gdzie np. aplikacji adwokackiej nikt nie rozpocznie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁸ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁰⁹ Rzecznika, że pytania na poszczególne egzaminy na aplikacje opracowują powoływane co roku przez Ministra Sprawiedliwości

⁶⁰⁵ RPO-589891-I/08 z 6 czerwca 2008 r.

⁶⁰⁶ Pismo z 30 czerwca 2008 r.

⁶⁰⁷ „Rzeczpospolita” z 8 października 2008 r., *Dostał się tylko co siódmy, winnych nie ma.*

⁶⁰⁸ RPO-599168-I/08 z 8 października 2008 r.

⁶⁰⁹ Pismo z 23 października 2008 r.



pięcioosobowe zespoły, w skład których wchodzi 3 przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości oraz 2 przedstawiciele delegowanych przez samorzady prawnicze. Pytania na egzamin są układane wyłącznie w oparciu o akty prawne wchodzące w skład dziedzin prawa określonych w poszczególnych ustawach jako zakres egzaminu konkursowego. W opinii Ministra Sprawiedliwości testy z 2008 r. miały średni poziom trudności, a niskie wyniki mogły być spowodowane rekordową liczbą osób, które przystąpiły do egzaminu, a także słabym przygotowaniem absolwentów uczelni prywatnych, w których poziom nauczania jest z reguły niższy.

Jednocześnie poinformowano o złożonym już w Sejmie przez Ministra Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, zgodnie z którym zawężony ma być zakres dziedzin prawa będących przedmiotem egzaminów konkursowych, zmniejszona zostanie liczba pytań testowych oraz limit poprawnych odpowiedzi, ponadto do publicznej wiadomości podany zostanie wykaz aktów prawnych stanowiących podstawę opracowania testu. Proponuje się również wprowadzenie jednakowego testu na aplikację adwokacką i radcowską. Znowelizowane przepisy mają obowiązywać do wejścia w życie ustawy o państwowych egzaminach prawniczych, której projekt został skierowany do konsultacji społecznych.

e) Wysokość opłaty za aplikację radcowską

Z nadesłanej korespondencji, a także z publikacji prasowych⁶¹⁰, Rzecznik powziął wiadomość, iż Ministerstwo Sprawiedliwości nie przygotowało zmiany przepisów dotyczących wysokości opłaty za aplikację radcowską, dostosowując ją do opłaty rocznej za aplikację adwokacką, którą resort sprawiedliwości ustalił w kwocie równej trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁶¹¹, w wysokości obowiązującej w dniu rozpoczęcia roku szkoleniowego. Wysokość opłaty rocznej za aplikację radcowską jest znacznie wyższa od analogicznej opłaty za aplikację adwokacką (równa czterokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę). Aplikacja radcowska jest faktycznie bardzo zbliżona do aplikacji adwokackiej, dlatego niezasadne wydaje się wprowadzanie różnic pomiędzy wysokością opłat za obie te aplikacje, zwłaszcza, iż do tej pory były one jednakowe. Rzecznik zwrócił⁶¹² się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że ze wstępnej analizy kosztów szkolenia aplikantów radcowskich za rok szkoleniowy 2007/2008 wynika, że wnoszona dotychczas opłata była adekwatna do ponoszonych przez rady kosztów szkolenia aplikantów. Natomiast w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji o kosztach szkolenia, jak również biorąc pod uwagę wzrost kwoty stanowiącej podstawę

⁶¹⁰ „Rzeczpospolita” z 6 i 13 listopada 2008 r.

⁶¹¹ Ustawa z 10 października 2002 r. (Dz.U. Nr 200, poz.1679 z późn. zm.).

⁶¹² RPO-603295-I/08 z 19 grudnia 2008 r.

do wyliczenia opłaty za szkolenie, zwrócono się do Krajowej Rady Radców Prawnych o dodatkowe informacje na temat poszczególnych wydatków. Po uzyskaniu tych informacji Ministerstwo podejmie decyzję w sprawie ewentualnej zmiany wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską.

f) Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w organizacji kształcenia na aplikacjach radcowskich i adwokackich

Ostatni rok szkoleniowy pokazał, że duża liczba aplikantów i sposób organizacji szkolenia powoduje, iż niemożliwe okazuje się przekazanie wiedzy praktycznej bezpośrednio przygotowującej do należytego wykonywania zawodu. Zagrożona wskutek tego pozostaje jakość kształcenia aplikantów, a w efekcie również w przyszłości dobro klientów liczących na odpowiednio profesjonalną obsługę prawną. W związku z tym problemem Rzecznik zwrócił się⁶¹³ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie konkretnych planów zarówno ustawowych, jak i organizacyjnych, odnośnie do usprawnienia organizacji kształcenia na aplikacjach prawniczych w przyszłym roku szkoleniowym. W opinii Rzecznika konieczna wydaje się bowiem systemowa reorganizacja szkoleń.

Minister Sprawiedliwości odpowiadając⁶¹⁴ na powyższe wystąpienie, wskazał, iż reforma w zakresie zmiany zasad dostępu do zawodów prawniczych, w tym zmiany sposobu naboru na aplikacje, przebiega w dwóch etapach. Pierwszy etap reformy polega na nowelizacji ustaw: Prawo o adwokaturze⁶¹⁵, o radcach prawnych⁶¹⁶ oraz Prawo o notariacie⁶¹⁷. Wylimitowane zostaną m.in. sytuacje, w których aplikacja rozpoczynałaby się w różnych terminach oraz uporządkowana zostanie sytuacja aplikantów, którzy mają – zgodnie z przepisami – uprawnienie do złożenia wniosku o wpis na listę aplikantów w ciągu dwóch lat od uzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu wstępnego. Drugi etap reformy – docelowy – polega na wprowadzeniu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych. Celem tego projektu jest ujednoczenie kryteriów naboru na wszystkie aplikacje, a także stworzenie dwóch podstawowych ścieżek dostępu do zawodów prawniczych: poprzez aplikację oraz poprzez świadczenie określonych ustawowo czynności prawniczych przez doradców prawnych. Warunkiem uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza będzie zdanie państwowego egzaminu prawniczego II stopnia. Należy podkreślić, że w projekcie ustawy o państwowych egzaminach prawniczych zawarto mechanizmy gwarantujące stworzenie możliwości odbywania aplikacji przez wszystkie osoby, które otrzymały wynik pozytywny z państwowego egzaminu prawniczego.

⁶¹³ Pismo z 10 lipca 2008 r.

⁶¹⁴ Pismo z 2 września 2008 r.

⁶¹⁵ Ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 123 poz.1058 z późn. zm.).

⁶¹⁶ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 123 poz.1059 z późn. zm.).

⁶¹⁷ Ustawa z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2008 r. Nr 189 poz.1158).



g) *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie terminu zorganizowania egzaminu zawodowego dla aplikantów adwokackich, radcowskich i notarialnych, którzy zdali egzamin konkursowy w dniu 10 grudnia 2005 r.*

Na skutek licznych skarg aplikantów adwokackich, radcowskich i notarialnych, którzy zdali egzamin konkursowy w dniu 10 grudnia 2005 r., Rzecznik zwrócił się⁶¹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji, w jaki sposób Ministerstwo ma zamiar rozwiązać problem egzaminów zawodowych w stosunku do tych aplikantów, celem jak najszybszego zapewnienia im możliwości zdawania tych egzaminów.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi⁶¹⁹ na ww. wystąpienie podał, iż projekt ustawy o zmianie odpowiednich ustaw, w którym zawarto uregulowania dotyczące m. in. egzaminów zawodowych, został już uchwalony przez Sejm RP. Minister zapowiedział, iż w 2009 r., niezwłocznie, po wejściu w życie tej nowelizacji, wyznaczy dodatkowy termin egzaminu notarialnego dla ww. aplikantów notarialnych. Odnosząc się do sytuacji ww. aplikantów adwokackich i radcowskich, wprowadzono zaś regulację, zgodnie z którą poszczególne okręgowe rady adwokackie oraz rady okręgowych izb radców prawnych same wyznaczą terminy egzaminów zawodowych dla tych aplikantów, w zależności od terminu zakończenia aplikacji adwokackiej (radcowskiej) w danej izbie.

7. Uprawnienia budowlane

Do Rzecznika zwracały się osoby posiadające uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi. Jak podkreślały, mimo spełnienia wymagań zawartych w art. 5 ust. 8 pkt 1-3 ustawy – Prawo budowlane⁶²⁰, nie nabywają one prawa do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku. Spowodowane jest to brzmieniem przepisu art. 5 ust. 8 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, który uzależnia uzyskanie uprawnień do sporządzania charakterystyki energetycznej budynku od posiadania uprawnień budowlanych do projektowania w specjalności architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej lub instalacyjnej bądź odbycia szkolenia i zdania egzaminu przed ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Zdaniem wnioskodawców, którzy nie posiadają tych uprawnień, program odbytych studiów oraz tryb nadawania im uprawnień zasadniczo nie odbiega od wymagań do projektowania w określonych w ustawie specjalnościach.

Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów posiadających uprawnienia w zakresie projektowania jest uzasadnione. Z punktu widzenia grup zawodowych nie objętych regulacją art. 5 ust. 8 pkt 4 Prawa budowlanego, dostęp do wykonywania zawodu audytora energetycznego może

⁶¹⁸ RPO-571809-I/07 z 21 stycznia 2008 r. i z 2 stycznia 2008 r.

⁶¹⁹ Pismo z dnia 19 grudnia 2008 r.

⁶²⁰ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1118 z późn. zm.).

wydawać się utrudniony. Rzecznik zwrócił się⁶²¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach.

W odpowiedzi poinformowano⁶²² Rzecznika, że w związku z niedoskonałością przyjętych rozwiązań prawnych dotyczących wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej, w resorcie infrastruktury rozpoczęto prace zmierzające do doprowadzenia do zgodności z ustaleniami dyrektywy europejskiej⁶²³ istniejących wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uzyskanie ww. uprawnień poprzez podniesienie wymagań kwalifikacyjnych oraz wprowadzenie odpowiedzialności zawodowej i systemu ubezpieczeń, a także wymogu niezależności ekspertów.

Jak wynika z napływających do Rzecznika wniosków, zagadnienie kwalifikacji wymaganych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków posiada wiele aspektów. Podstawowy warunek w tym zakresie stanowi – zgodnie z treścią art. 5 ust. 8 pkt 2 ustawy – wymóg ukończenia co najmniej studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym. Wymóg ten eliminuje osoby, które ukończyły studia pierwszego stopnia, w szczególności studia inżynierskie. Regulacja umożliwia natomiast wykonywanie zawodu audytora energetycznego przez osoby, które – co do zasady – posiadają wykształcenie magisterskie, uzyskane również na kierunku nietechnicznym. W tym przypadku ustawa w art. 5 ust. 8 pkt 4 nakłada obowiązek odbycia szkolenia zakończonego egzaminem albo ukończenie studiów podyplomowych na określonych kierunkach studiów. Zastrzeżenia osób zainteresowanych dotyczą również zakresu wymagań merytorycznych stawianych kandydatom zdobywającym uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków. Rzecznik zwrócił się⁶²⁴ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

8. Uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego

Do Rzecznika wpłynęła skarga osoby, która w maju 2006 r. uzyskała dyplom licencjata na kierunku pedagogika w zakresie praca socjalna i resocjalizacja na Wyższej Szkole Pedagogicznej TWP w W. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁶²⁵, ukończenie tego kierunku studiów nie daje skarżącej uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego.

Na podstawie obowiązujących do dnia 1 maja 2004 r. przepisów ustawy o pomocy społecznej⁶²⁶, pracownikiem socjalnym mogła być osoba, która posiadała dyplom

⁶²¹ RPO-580452-IV/08 z 13 maja 2008 r.

⁶²² Pismo z 12 czerwca 2008 r.

⁶²³ Dyrektywa 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

⁶²⁴ RPO-595418-IV/08 z 29 grudnia 2008 r.

⁶²⁵ Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 320).

⁶²⁶ Ustawa z 29 listopada 1990 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).



pracownika socjalnego, dyplom ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności praca socjalna lub ukończyła studia wyższe na kierunkach: pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia, socjologia.

Uczelnie zainteresowane kształceniem pracowników socjalnych zobligowane zostały od roku akademickiego 2004/2005 do wprowadzenia samodzielnej specjalności praca socjalna na studiach licencjackich i magisterskich. Poszerzenie wykazu kierunków studiów wyższych o nowy kierunek praca socjalna w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie nazw kierunków studiów⁶²⁷ pozwoliło dopiero od roku akademickiego 2006/2007 na uruchomienie kształcenia pracowników socjalnych na kierunku praca socjalna, prowadzonego w ramach studiów wyższych I stopnia.

W ocenie Rzecznika konieczna jest interwencja ustawowa, która zapewni uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego osobom, które przed 1 maja 2004 r. rozpoczęły studia wyższe I stopnia (licencjackie) na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia, politologia i nauki społeczne lub socjologia i uzyskały dyplom ukończenia tych studiów do 31 grudnia 2006 r. Rzecznik zwrócił się⁶²⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶²⁹ Rzecznika, że przewidywana jest zmiana przepisów zgodna ze stanowiskiem przedstawionym w wystąpieniu Rzecznika. Przy najbliższej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, do art. 156 tej ustawy zostanie włączony ust. 3a w następującym brzmieniu: „Osoby, które przed dniem 1 maja 2004 r. rozpoczęły studia wyższe licencjackie na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia, politologia i nauki społeczne lub socjologia i uzyskały dyplom ukończenia tych studiów do dnia 31 grudnia 2006 r., mogą wykonywać zawód pracownika socjalnego.”

9. Ograniczenia w wykonywaniu zawodu egzaminatora nauki jazdy

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi na niekonstytucyjny art. 110 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym⁶³⁰ zgodnie z którym, egzaminatorem może być osoba, która nie była karana wyrokiem sądu za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Niespełnienie tego warunku powoduje skreślenie z ewidencji egzaminatorów takiej osoby.

Zdaniem Rzecznika krytykowane rozwiązanie narusza zasadę równości wobec prawa, gdyż w sposób całkowicie odmienny traktuje osoby naruszające te same zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mianowicie, osoby, które zostały ukarane za popełnione w tym zakresie wykroczenie mandatem karnym, nie tracą prawa do wykonywania zawodu instruktora. Natomiast tego prawa są pozbawione osoby, których

⁶²⁷ Rozporządzenie z 13 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 838).

⁶²⁸ RPO-585355-III/08 z 11 kwietnia 2008 r.

⁶²⁹ Pismo z 8 maja 2008 r.

⁶³⁰ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

sprawy – w wyniku zaniedbań funkcjonariuszy Policji, zbyt długo prowadzących postępowanie mandatowe – zostały skierowane do sądu. Pozbawienie prawa wykonywania zawodu instruktora nauki jazdy może być więc spowodowane nienależytym wykonaniem obowiązków przez funkcjonariuszy Policji. Ponadto regulacja przyjęta w Prawie o ruchu drogowym pozostaje w kolizji z zasadą proporcjonalności. Wskutek jej zastosowania nawet jednokrotne popełnienie czynu stanowiącego wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego może spowodować pozbawienie prawa wykonywania zawodu.

Podobna regulacja dotycząca instruktorów nauki jazdy zawarta w art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym została uznana wyrokiem⁶³¹ Trybunału Konstytucyjnego za niezgodną z Konstytucją.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶³² do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie pilnego wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących określenia statusu zawodowego egzaminatorów.

W odpowiedzi poinformowano⁶³³ Rzecznika, że w czerwcu 2008 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił się do Ministra Infrastruktury o zaopiniowanie projektu zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Przedłożony projekt wprowadza w życie postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niezgodności z Konstytucją zapisu art. 105 ust. 2 pkt 6 tej ustawy w zakresie uzależnienia posiadania uprawnień instruktora nauki jazdy od braku skazania wyrokiem sądu za wykroczenie w ruchu drogowym. Do proponowanego projektu ustawy nie wniesiono zastrzeżeń, jednakże zaproponowano dokonanie zmiany w art. 110 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w celu usunięcia takiego samego wymagania w stosunku do egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.

10. Brak możliwości uzyskania wpisu do ewidencji psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań kierowców

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które ukończyły studia uzyskując dyplom magistra psychologii, ale nie uzyskały wpisu na listę psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych kierowców, instruktorów i egzaminatorów nauki jazdy, wskutek braku możliwości uzyskania poświadczenia kompetencji zawodowych. Osoby te nie zostały wpisane na listę psychologów z powodu niepowołania organów samorządu zawodowego psychologów.

Zgodnie z art. 7 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów⁶³⁴, prawo wykonywania zawodu psychologa powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę psychologów Regionalnej Izby Psychologów na wniosek zainteresowanego. W myśl § 5.1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań psychologicz-

⁶³¹ Wyrok z 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07.

⁶³² RPO-586848-VI/08 z 13 czerwca 2008 r.

⁶³³ Pismo z 31 lipca 2008 r.

⁶³⁴ Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 763 z późn. zm.).



nych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy⁶³⁵, marszałek województwa potwierdza uzyskanie przez psychologa uprawnień do wykonywania badań, wydając zaświadczenie o wpisie do ewidencji psychologów uprawnionych do wykonywania badań.

W niektórych województwach, mimo iż nie powołano organów uprawnionych do poświadczania kompetencji zawodowych psychologów, marszałkowie województw, aby zapewnić ciągłość badań psychologicznych kierowców, wpisują na listy psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych kierowców osoby, co do których kwalifikacji samorząd zawodowy psychologów nie mógł wydać merytorycznej opinii. Wszystkie wpisy do ewidencji osób uprawnionych do przeprowadzania badań kierowców i innych wymienionych osób, dokonane przez marszałków bez wcześniejszego wpisu na listę psychologów są nieważne z mocy prawa. Ponadto przeprowadzanie badań psychologicznych kierowców przez osoby nieuprawnione może skutkować nie dającym się przewidzieć obniżeniem poziomu bezpieczeństwa na drogach.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶³⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie działań mających na celu zapewnienie ciągłości wykonywania badań psychologicznych kierowców, instruktorów i egzaminatorów nauki jazdy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

11. Opłaty związane z odbywaniem aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego

Nawiązując do wcześniejszej korespondencji⁶³⁷ Rzecznik zwrócił się⁶³⁸ do Ministra Gospodarki z zapytaniem o przebieg prac legislacyjnych, które miały doprowadzić do uregulowania opłat za aplikację rzecznikowską w sposób bardziej precyzyjny poprzez określenie maksymalnej granicy tej opłaty oraz o wskazanie przewidywanego terminu przedstawienia stosownego projektu ustawy. W ocenie Rzecznika przyjęcie takiej regulacji spowodowałoby od dawna oczekiwane zwiększenie dostępności do zawodu rzecznika patentowego.

W odpowiedzi Minister Gospodarki poinformował⁶³⁹ Rzecznika, iż został już przygotowany przez Urząd Patentowy RP projekt ustawy o zmianie ustawy o rzecznikach patentowych. Przy jego opracowywaniu wzięto pod uwagę sugestie Rzecznika. Projekt wprowadza m.in. regulacje dotyczące naboru i przebiegu aplikacji rzecznikowskiej, upoważnienie dla Krajowej Rady Rzeczników Patentowych do określenia wysokości kosztów aplikacji rzecznikowskiej prowadzonej przez samorząd na zasadach samofinansowania.

⁶³⁵ Rozporządzenie z 1 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 622 z późn. zm.).

⁶³⁶ RPO-573306-VI/07 z 25 czerwca 2008 r. i 4 sierpnia 2008 r.

⁶³⁷ Informacja RPO za rok 2007, str. 129.

⁶³⁸ RPO-564314-I/07/AK z 10 lipca 2008 r.

⁶³⁹ Pismo z 28 lipca 2008 r.

12. Odpowiedzialność zawodowa lekarzy

Z art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich wynika, że lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego-sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Oznacza to w rezultacie, iż odwołanie takie nie przysługuje w razie ukarania obwinionego lekarza karą upomnienia bądź nagany. Na tle tego stanu prawnego powstała wątpliwość, czy realizowane są w wystarczającym stopniu konstytucyjne gwarancje prawa do sądu objęte treścią art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik wystąpił⁶⁴⁰ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie. Odpowiadając na to wystąpienie⁶⁴¹ poinformowano Rzecznika o prowadzonych pracach nad projektem nowej ustawy o izbach lekarskich. Przewiduje się zmianę zasad prowadzenia postępowań z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy, zmierzającą do poprawy efektywności działania sądownictwa lekarskiego oraz wzmocnienie roli osób pokrzywdzonych. Proponuje się również rozszerzenie katalogu kar, co pozwoli sądom lekarskim uzyskać znacznie lepszą możliwość dostosowania kary do stopnia przewinienia zawodowego. W projekcie znajdują się też przepisy umożliwiające wprowadzenie kontroli sądów powszechnych nad orzeczeniami wydawanymi przez sądy lekarskie.

Kolejne wystąpienie Rzecznika⁶⁴² zawierało pytanie o stan zaawansowania zapowiedzianych prac legislacyjnych oraz przewidywany termin skierowania projektu do Sejmu. Poinformowano w odpowiedzi⁶⁴³ że projekt nowej ustawy o izbach lekarskich został pozytywnie zaopiniowany przez Kierownictwo Ministerstwa Zdrowia i przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych. Rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów planowane było na koniec 2008 r.

13. Stosowanie homeopatii przez lekarzy i lekarzy dentyistów

Rzecznik otrzymał wnioski Polskiego Towarzystwa Homeopatii Klinicznej, Polskiego Towarzystwa Homeopatii i Homotoksykologii oraz grupy 68 lekarzy, w których kwestionowane jest stanowisko Nr 7/08/V Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie stosowania homeopatii i pokrewnych metod przez lekarzy i lekarzy dentyistów oraz organizowania szkoleń w tych dziedzinach.

Naczelna Rada Lekarska negatywnie ocenia stosowanie homeopatii i pokrewnych nienaukowych metod przez niektórych lekarzy i lekarzy dentyistów oraz organizowanie szkoleń w tych dziedzinach przez instytucje i organizacje mające sprawować pieczę nad prawidłowym wykonywaniem zawodów medycznych. Rada uważa, że działania

⁶⁴⁰ RPO-581157-X/08 z 11 kwietnia 2008 r.

⁶⁴¹ Pisma z 29 kwietnia 2008 r.

⁶⁴² RPO-529650-X/06 z 14 sierpnia 2008 r.

⁶⁴³ Pismo z 11 września 2008 r.



takie stoją w sprzeczności z art. 57 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarskiej, w świetle którego, „lekarzom nie wolno posługiwać się metodami uznanymi przez naukę za szkodliwe, bezwartościowe lub nie zweryfikowanymi naukowo. Nie wolno im także współdziałać z osobami zajmującymi się leczeniem, a nie posiadającymi do tego uprawnień”.

Homeopatia spotyka się z krytyką przedstawicieli nauk medycznych, głównie z uwagi na brak udokumentowanej naukowo skuteczności tej metody. Z informacji przekazanych Rzecznikowi wynika ponadto, że w stosunku do lekarzy zajmujących się homeopatią wszczynane są postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Tymczasem, obowiązująca obecnie ustawa – Prawo farmaceutyczne⁶⁴⁴, dopuszcza do obrotu w Polsce produkty lecznicze homeopatyczne (art. 3 w związku z art. 2 pkt 29), co umożliwia ich stosowanie przez lekarzy i lekarzy dentyistów oraz lekarzy weterynarii. Ustawa ta zakłada jednocześnie, że produkty lecznicze homeopatyczne, które są podawane doustnie lub zewnętrznym, w oznakowaniu i ulotce nie zawierają wskazań do stosowania oraz charakteryzują się odpowiednim stopniem rozcieńczenia – podlegają uproszczonej procedurze dopuszczenia do obrotu i nie wymagają dowodów skuteczności terapeutycznej (art. 21 ust. 7).

Jednocześnie, ustawodawca określając zasady wykonywania zawodu lekarza, w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentyisty⁶⁴⁵ wskazuje, że „lekarz może ordynować te produkty lecznicze i wyroby medyczne, które są dopuszczone do obrotu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 45). Z powołanymi przepisami nie korespondują inne regulacje dotyczące wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentyisty. I tak, rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentyistów⁶⁴⁶, w wykazie specjalności lekarskich i lekarsko – dentyistycznych, nie zawiera homeopatii, uniemożliwiając tym samym odpowiednie kształcenie lekarzy homeopatów. W świetle powyższego, w praktyce lekarskiej, w związku ze stosowaniem homeopatii, występuje rozbieżność stanowisk, której nie da się rozstrzygnąć bez odpowiedniej interwencji Ministra Zdrowia.

Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁷ do Ministra Zdrowia o wyrażenie stanowiska w powyższej sprawie, w szczególności w kwestii stosowania homeopatii i pokrewnych metod przez lekarzy i lekarzy dentyistów oraz organizowania szkoleń w tych dziedzinach.

⁶⁴⁴ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271).

⁶⁴⁵ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857).

⁶⁴⁶ Rozporządzenie z 20 października 2005 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1779 z późn. zm.).

⁶⁴⁷ RPO-603791-X/08 z 19 grudnia 2008 r.





11. Polacy za granicą

1. Znaczenie roli konsulatów honorowych RP w zapewnieniu skuteczniejszej pomocy Polakom przebywającym za granicą poszukującym i podejmującym pracę za granicą

Jednym z priorytetów Rzecznika od momentu objęcia urzędu są działania na rzecz zaktywizowania wszelkich form pomocy dla polskich obywateli poszukujących i podejmujących zatrudnienie za granicą. Zgodnie z art. 36 Konstytucji, podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Opieka ta jest zapewniana przede wszystkim przez zawodowe służby konsularne, ale również przez konsulów honorowych.

W ostatnim czasie znacząco zmniejszyła się liczba konsulów honorowych, m.in. w Wielkiej Brytanii, która pozostaje głównym celem migracji zarobkowej obywateli polskich. Sytuacja ta wpływa niekorzystnie na poziom ochrony praw obywateli polskich przebywających na terenie Wielkiej Brytanii. Zdaniem Rzecznika rozwiązaniem, które doprowadziłoby do zwiększenia opieki państwa polskiego nad obywatelami polskimi przebywającymi na terenie Wielkiej Brytanii byłoby utworzenie sieci konsulatów honorowych. Liczba konsulatów honorowych powinna obejmować około 20 placówek równomiernie rozmieszczonych na terenie całego kraju. Postulat zwiększenia liczby konsulatów honorowych dotyczy także innych krajów, w których znajdują się znaczne skupiska obywateli polskich. Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁸ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych poinformował⁶⁴⁹, że istotną funkcją konsularną wykonywaną przez konsulów honorowych RP jest ochrona praw i interesów obywateli polskich oraz udzielanie pomocy w sytuacjach losowych. Działalność konsulów honorowych RP ma szczególne znaczenie w państwach, w których Polska nie ma swoich przedstawicielstw dyplomatycznych, a także w rejonach znacznie oddalonych od zawodowych urzędów konsularnych. Liczba urzędów konsularnych kierowanych przez konsulów honorowych stale wzrasta. W 2007 r. przybyło ich 10, w tym 3 w Europie.

2. Inicjatywa powołania stanowisk „oficerów łącznikowych” bądź konsulów do spraw pracy, monitorujących sytuację Polaków na rynku pracy w poszczególnych państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Od 2006 r. Rzecznik przedstawiał najwyższym władzom państwowym w Polsce oraz właściwym ministrom inicjatywę powołania w państwach Europejskiego Ob-

⁶⁴⁸ RPO-580066-III/08 z 4 lutego 2008 r.

⁶⁴⁹ Pismo z 21 lutego 2008 r.

szażu Gospodarczego stanowiska „oficera łącznikowego” przy lokalnych ministrach ds. pracy bądź przy organach nadzorujących warunki zatrudnienia. Zadaniem „oficerów łącznikowych” byłoby monitorowanie sytuacji Polaków na miejscowych rynkach pracy i zwracanie uwagi władz na takie problemy jak dyskryminacja na rynku pracy. Rzecznik został poinformowany, że ze względu na stopień skomplikowania nie będzie możliwe szybkie utworzenie instytucji „oficera łącznikowego”, ale zamiennie zostanie utworzona instytucja konsula do spraw pracy. Niestety, Rzecznik nie otrzymał informacji o utworzeniu takich stanowisk do końca 2008 r.

Rzecznik postulował również utworzenie stanowiska konsula do spraw kontaktów z „nową emigracją”. Do zadań tego konsula należałoby m.in. tworzenie i organizowanie miejscowej Polonii oraz sprawowanie nad nią opieki, kontakt z miejscowymi instytucjami zajmującymi się problematyką migracji i integracji społecznej migrantów, pomoc w rozwoju życia kulturalnego i pomoc osobom nowoprzybyłym. Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁰ do Ministra Spraw Zagranicznych o przedstawienie informacji dotyczącej stopnia realizacji inicjatywy utworzenia stanowisk konsulów ds. pracy (a także „oficera łącznikowego”) oraz możliwości utworzenia stanowiska konsula ds. kontaktów z „nową emigracją”.

Rzecznik został poinformowany⁶⁵¹, że reakcją MSZ na zjawisko masowej migracji zarobkowej po akcesji RP do Unii Europejskiej jest program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską emigracją zarobkową pod nazwą „Bliżej pracy, bliżej Polski”, realizowany od 2006 roku (ogłoszenie nastąpiło w roku 2007).

Koncepcja ustanawiania łączników ds. pracy w krajach docelowych polskich emigrantów zarobkowych pojawiła się w trakcie prac nad tym programem. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zaproponowało w tym czasie ustanowienie przy Ambasadach RP w wybranych państwach członkowskich stanowisk ds. migrujących za pracą obywateli polskich. Ostatecznie ustalono, że będą to stanowiska konsularne finansowane z budżetu MPiPS. Ze względu na brak środków budżetowych projekt pozostał niezrealizowany.

W odpowiedzi podkreślono, iż każdy obywatel RP ma równy dostęp do konsula. Nowe stanowiska konsularne powinny być ustanowione przede wszystkim do załatwiania spraw z zakresu prawa pracy wnoszonych przez każdego obywatela polskiego zgłaszającego się do urzędu konsularnego o pomoc.

W powyższej sprawie Rzecznik skierował również wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z pytaniem o możliwości realizacji przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu stanowisk pracy konsulów do spraw pracowniczych i oficerów łącznikowych. Rzecznik oczekuje odpowiedzi w tej sprawie.

⁶⁵⁰ RPO-536046-III/06 z 24 października 2008 r.

⁶⁵¹ Pismo z 4 grudnia 2008 r.



3. Sytuacja Polaków pracujących w Islandii

W światowych mediach, w tym polskich, pojawiły się bardzo niepokojące informacje o sytuacji gospodarczej Republiki Islandii oraz przyszłości tego kraju. Rzecznik przyjął te informacje z dużym niepokojem, przede wszystkim ze względu na fakt, że Polacy stanowią w Islandii największą liczebnie grupę obcokrajowców. Populację polską można szacować, według różnych źródeł, od 7 do 20 tysięcy osób. Jest oczywiste, że islandzki kryzys gospodarczy doprowadził do widocznego pogorszenia sytuacji ekonomicznej Polaków w tym kraju. W związku z lawinowym spadkiem wartości korony islandzkiej oraz rosnącą inflacją znacząco stopniały oszczędności polskich obywateli mieszkających w Islandii i realnie zmniejszyły się otrzymywane przez nich wynagrodzenia. Pojawiły się również informacje o możliwych masowych zwolnieniach w miejscowych firmach, które dotkną w pierwszej kolejności obywatele polskich. Rzecznik zwrócił się⁶⁵² do Konsula Generalnego RP w Reykjavíku z prośbą o poinformowanie o sytuacji obywateli polskich przebywających na terenie Islandii oraz o działaniach podjętych i planowanych przez Konsulat Generalny.

Rzecznika poinformowano⁶⁵³, że rząd Republiki Islandii podjął niezbędne kroki mające na celu zapobieżenie załamaniu systemu bankowego. Trudna sytuacja ekonomiczna Islandii doprowadziła do bankructwa niektórych firm, zmian na rynku pracy i zwolnień pracowników, w tym również obywateli polskich. Rosnąca inflacja spowodowała, że praca w Islandii stała się mniej opłacalna dla Polaków. Z informacji posiadanych przez Konsulat wynikało, że wiele osób decyduje się na powrót do kraju bądź poszukiwanie zatrudnienia w innych państwach UE. Konsulat udzielał obywatelom polskim pomocy, informując o przysługującym im prawach pracowniczych. Zorganizował również spotkanie dla osób zainteresowanych uzyskaniem pomocy informacyjnej, na które zaproszono przedstawiciela urzędu pracy, prawnika oraz przedstawiciela dwóch organizacji związkowych.

W związku z kryzysem gospodarczym w Islandii Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁴ również do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie niezwłocznego podjęcia odpowiednich działań dla ochrony polskich obywateli mieszkających i pracujących w Islandii oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi Rzecznik uzyskał informację⁶⁵⁵, że według wstępnych szacunków jedynie niewielka część depozytów obywateli polskich w bankach islandzkich przekracza gwarantowaną przez rząd islandzki kwotę 20000 euro. Niezależnie od ewentualnych strat w wymiarze indywidualnym, straty w skali makro nie powinny okazać się znaczące.

W wyniku starań Rzecznika, w roku 2008 został otwarty konsulat Generalny RP w Reykjavíku.

⁶⁵² RPO-600185-III/08 z 10 października 2008 r.

⁶⁵³ Pismo z 13 października 2008 r.

⁶⁵⁴ RPO-600191-I/08 z 13 października 2008 r.

⁶⁵⁵ Pismo z 25 listopada 2008 r.

4. Ograniczenia w dostępie do rynku pracy dla polskich obywateli – małżonków urzędników zatrudnianych w instytucjach UE na terenie Belgii

Do Rzecznika zwrócił się Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej z problemem dotyczącym polskich obywateli zatrudnianych w instytucjach UE na terenie Królestwa Belgii oraz ich rodzin. Problem ten może dotyczyć około 1500-2000 osób. Królestwo Belgii utrzymuje przejściowe ograniczenia w dostępie do rynku pracy dla obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 r. Dotyczy to w szczególności małżonków urzędników instytucji UE mających siedziby w tym kraju, którzy nawet w przypadku specjalistycznych ofert pracy (np. ze szkół międzynarodowych) muszą legitymować się pozwoleniem na pracę. Natomiast małżonkowie obywatele państw UE-15, nawet jeśli są obywatelami państwa trzeciego, mają prawo pracować w Belgii bez specjalnych pozwoleń. Problem ten był podnoszony przez komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans, Vladimira Spidłę. Sprawą zajęły się też związki zawodowe działające w instytucjach europejskich. Rzecznik podkreślił, że analogiczna sytuacja w Luksemburgu została rozwiązana na korzyść pracowników z UE-12 i ich małżonków. Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁶ do Konsula Generalnego RP w Brukseli o przedstawienie wszelkich informacji, które mogłyby okazać się przydatne w badaniu tej sprawy przez Rzecznika.

Konsul Generalny RP w Brukseli poinformował⁶⁵⁷, że dostęp do rynku pracy w Belgii w ramach drugiej fazy okresu przejściowego dla otwarcia granic dla pracowników pochodzących z nowych krajów członkowskich Unii jest w dalszym ciągu ograniczony – do dnia 30 kwietnia 2009 r. Belgia może jednak skorzystać z przedłużenia okresu przejściowego w dostępie do rynku pracy o kolejne 2 lata – do dnia 30 kwietnia 2011 r.

Podjęcie pracy na terenie Belgii jest możliwe jedynie po uzyskaniu pozwolenia na pracę. Niestety, przy utrzymującym się ograniczonym dostępie do rynku pracy decyzje tutejszych urzędów w sprawie wydania pozwoleń są często odmowne. Wprowadzona od dnia 1 czerwca 2006 r. uproszczona procedura uzyskania pozwolenia na pracę (w ciągu 5 dni) dotyczy jedynie zawodów deficytowych.

Ambasador RP w Brukseli podejmował już kilkakrotnie działania na rzecz szybkiego otwarcia rynku pracy dla obywateli Polski. Ostatnie spotkanie w tej sprawie z szefem Dyrekcji Zatrudnienia i Rynku Pracy miało miejsce w dniu 18 listopada 2008 r. W czasie spotkania Ambasador poruszył m.in. kwestię uregulowania dostępu do rynku pracy w ujęciu ogólnym, ale także możliwość swobodnego podejmowania pracy (bez obowiązku uzyskiwania pozwoleń) przez współmałżonków urzędników instytucji unijnych pochodzących z Polski. Szef Dyrekcji Zatrudnienia i Rynku Pracy uznał aktualnie obowiązującą sytuację, za krzywdzącą i dyskryminującą, przynajmniej przy tym, że nie ma realnych przeszkód i uzasadnienia dla utrzymywania restrykcji.

⁶⁵⁶ RPO-601850-III/08 z 7 listopada 2008 r.

⁶⁵⁷ Pismo z 1 grudnia 2008 r.



Obiecał także, że postulaty i argumenty strony polskiej dotyczące zatrudnienia małżonków urzędników instytucji unijnych przekaże Ministrowi Zatrudnienia i Równości Szans w rządzie federalnym królestwa Belgii.

Konsul Generalny RP w Brukseli wyraził poparcie dla działań mających na celu otwarcie rynku pracy dla polskich obywateli przez stronę belgijską i zaoferował dalszą pomoc w tej sprawie, w zakresie swoich kompetencji.

5. Zmuszanie do niewolniczej pracy grupy Polaków pracujących w Holandii

W związku z informacjami prasowymi⁶⁵⁸ wskazującymi na zmuszanie do niewolniczej pracy Polaków, którzy wyjechali do pracy w Holandii, Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁹ do Komendanta Głównego Policji o przekazanie informacji o ustaleniach, jakie zostały poczynione w tej sprawie przez Policję holenderską i polską, przedstawienie aktualnego stanu sprawy i ewentualnie planowanych dalszych działaniach.

Komendant Główny Policji poinformował⁶⁶⁰, że w dniu 26 marca 2008 r. Komenda Miejska Policji w Zamościu została poinformowana o fakcie przetrzymywania i zmuszania do wykonywania pracy (poprzez stosowanie przemocy fizycznej i psychicznej) obywateli polskich przebywających na terenie Holandii. W sprawie nawiązano współpracę z policją holenderską. Dzięki podjętym działaniom, pokrzywdzeni obywatele polscy zostali uwolnieni. W dniu 31 marca 2008 r. wrócili do kraju, gdzie dnia 2 kwietnia 2008 r. potwierdzili zamojskiej Policji opisane powyżej fakty. W tej sprawie Policja holenderska prowadzi dochodzenie. Głównym podejrzanym jest obywatel Holandii. Z uwagi na miejsce popełnienia przestępstwa, całość materiałów zgromadzonych przez polską Policję zostanie przekazana stronie holenderskiej.

W kolejnym piśmie⁶⁶¹ Ambasada RP w Hadze poinformowała Rzecznika, iż dochodzenie jest nadal w toku, zaś polska Policja jest informowana o postępach w sprawie, a nadto dane dotyczące ustaleń poczynionych przez policję holenderską otrzymuje także Oficer Łącznikowy Policji w Ambasadzie Królestwa Niderlandów w Warszawie.

6. Przebieg prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów

Od 2004 r. Rzecznik kieruje wystąpienia do Ministra Spraw Zagranicznych, wskazując na potrzebę wydania rozporządzenia wymienionego w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów RP⁶⁶², w miejsce obowiązującego dotychczas zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁶⁶³.

⁶⁵⁸ „Dziennik Wschodni” z 4 kwietnia 2008 r. *W Polsce robotnicy, w Holandii niewolnicy*.

⁶⁵⁹ RPO-586790-II/08 z 25 kwietnia 2008 r.

⁶⁶⁰ Pismo z 9 maja 2008 r.

⁶⁶¹ Pismo z 9 lipca 2008 r.

⁶⁶² Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

⁶⁶³ M. P. Nr 35, poz. 233.



W swojej ostatniej odpowiedzi⁶⁶⁴ Minister zapewnił Rzecznika o osobistym zaangażowaniu w sprawę kompleksowego uregulowania tej kwestii, a także wskazał, iż prace nad odpowiednimi projektami będą ujęte w planie prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2009 r., zaś dotrzymanie ich harmonogramu będzie dla Ministra kwestią priorytetową. Projektowane zmiany obejmować będą przede wszystkim uregulowanie trybu postępowania przed konsulami, dostosowanie uprawnień konsułów do różnorodnych warunków działania oraz doprecyzowanie przepisów w zakresie opieki nad obywatelami RP.





12. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości

1. *Zasady ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze*

Wnioskiem z 12 kwietnia 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁵ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 16 w związku z art. 26 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁶⁶ w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przypadające w okresie od 15 listopada 1991 r. do 30 czerwca 2004 r., z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku⁶⁶⁷.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że podniesiony we wniosku Rzecznika problem konstytucyjny był już przedmiotem oceny Trybunału. Trybunał nie oceniał jednak będącego przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej, lecz oceniał przepis przez niego dodany, czyli art. 32 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Przepis ten został zakwestionowany w połączonych do wspólnego rozpoznania wnioskach Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych jako naruszający, między innymi, zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji: zakaz retroakcji, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i zasadę ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutów wnioskodawcy i stwierdził⁶⁶⁸, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw do rozważenia zasady *res iudicata*. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza jednak, że wcześniejsze rozpatrzenie kwestii konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów pozostaje bez znaczenia dla dalszego biegu spraw, w których przedmiotem kontroli jest ów przepis, Stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia zapewnia zasada *ne bis in idem*,

⁶⁶⁵ Informacja o działalności RPO za rok 2007, s. 203.

⁶⁶⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

⁶⁶⁷ Postanowienie z dnia 20 października 2008 r., sygn. akt 21/07, OTK ZU Nr 8/A/2007, poz. 149.

⁶⁶⁸ Wyrok z 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 106.

rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem z uwzględnieniem jego specyfiki. Zaistnienie tej przesłanki powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na jego zbędność, bo w takiej sytuacji Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ.

2. Nie przekazanie przez ZUS w latach 1999-2001 składek za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłki macierzyńskie

W styczniu 2008 r. w prasie ukazał się⁶⁶⁹ artykuł o tym, że ZUS nie przelał składek za urlopy macierzyńskie i wychowawcze wielu tysięcy kobiet w latach 1999-2001, co może spowodować wypłatę niższych emerytur dla tych kobiet. Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁰ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w powołanym artykule zarzutów oraz przedstawienie informacji w kwestii terminu uregulowania tego problemu przez ZUS.

W odpowiedzi zapewniono⁶⁷¹ Rzecznika, iż ZUS przekaże wszystkie należne składki za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłki macierzyńskie do Otwartych Funduszy Emerytalnych i zaewidencjonuje je na indywidualnych kontach ubezpieczonych w ramach I filaru w pierwszym półroczu 2008 r.

3. Zasady obliczania rent i emerytur

a) Konieczność dokonania zmian w zasadach obliczania rent i emerytur, uwzględniających sytuację osób mających problemy z udokumentowaniem wysokości wynagrodzenia

W kwietniu 2008 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał⁶⁷² skargę konstytucyjną dotyczącą wysokości podstawy wymiaru emerytury. Trybunał orzekł, że art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁷³ jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 oraz nie jest zgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji. Podstawą przyjęcia tego orzeczenia było zaakceptowane przez TK stanowisko, że obliczanie emerytury lub renty w oparciu o składki z kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok przejścia na emeryturę lub rentę, jest zgodne z Konstytucją. W ocenie Rzecznika zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, obliguje do przyjmowania rozwiązań, które zapewniają realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego „z wykorzystaniem istniejących możliwości systemowych”. Ze względu na trudności z dostępem do dokumentacji płacowej i niewielką skuteczność zastępowania jej innymi środkami dowodowymi (np. zeznaniami świadków), znaczna część uprawnionych nie ma w praktyce możli-

⁶⁶⁹ „Gazeta Wyborcza” z 28 stycznia 2008 r. *ZUS zgubił składki 900 tysięcy kobiet.*

⁶⁷⁰ RPO-580160-III/08 z 30 stycznia 2008 r.

⁶⁷¹ Pismo z 1 lutego 2008 r.

⁶⁷² SK 96/06.

⁶⁷³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).



wości skorzystania z prawa do wyboru jednej z metod obliczania emerytury lub renty, przewidzianej w art. 15 ustawy emerytalnej.

Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości przeprowadzenia stosownych zmian w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS w taki sposób, aby w wypadku niemożliwości udokumentowania przychodów do celów obliczenia emerytury lub renty przyjmować, że kształtowały się one na poziomie ówczesnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Byłoby to logiczną konsekwencją faktu, że w wypadku pracownika zatrudnionego na cały etat „co najmniej od 1956 r.” podstawa składki na ubezpieczenie społeczne nie mogła być niższa niż płaca minimalna.

W odpowiedzi Minister stwierdził⁶⁷⁵, że wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r. nie obliguje do dokonania zmian w przepisach określających zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS).

Ten ważny społecznie problem zainspirował grupę posłów do opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁶⁷⁶. Ustawa⁶⁷⁷ weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Do art. 15 zostały dodane ustępy 2a i 2b, w myśl których jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującą w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników.

Tym samym postulat Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie prowadzenia minimalnego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek przy ustalaniu wysokości emerytury i rent został zrealizowany.

b) Zasady przeliczania emerytur

W napływających do Rzecznika skargach pojawił się problem zasad ustalania wysokości emerytury w miejsce dotychczas otrzymywanej emerytury w związku z uchwałą⁶⁷⁸ Sądu Najwyższego. W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że osoba ubezpieczona, pobierająca wcześniejszą emeryturę na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy⁶⁷⁹, która po nabyciu po 1 lipca 2004 r. prawa do emerytury podlegała przez co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnym lub rentowym, ma prawo do ustalenia wysokości emerytury według kwoty bazowej z daty zgłoszenia wniosku o prze-

⁶⁷⁴ RPO-547500-III/06 z 29 kwietnia 2008 r.

⁶⁷⁵ Pismo z 7 lipca 2008 r.

⁶⁷⁶ Druk sejmowy nr 633.

⁶⁷⁷ Ustawa z 4 września 2008 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1180).

⁶⁷⁸ Uchwała z 8 maja 2008 r., I UZP 1/08.

⁶⁷⁹ Rozporządzenie z 26 stycznia 1990 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 27).

liczenie wysokości emerytury zarówno w zakresie tzw. części socjalnej, jak i części stażowej emerytury (art. 53 ust. 1 i 4 w związku z art. 110 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). Tymczasem ZUS przelicza te świadczenia w sposób niekorzystny dla osób pobierających wcześniejszą emeryturę, ponieważ stosuje nową kwotę bazową tylko w części socjalnej. Część stażowa pozostaje bez zmian. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Prezesa ZUS o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości uwzględnienia stanowiska SN zawartego w powyższej uchwale, w praktyce działania organów rentowych.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸¹ Rzecznika, że ze względu na wyraźne i jednoznaczne brzmienie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie jest możliwe obliczenie tzw. części stażowej od kwoty bazowej innej niż przyjęta do obliczenia wcześniejszej emerytury. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, stanowi podstawa wymiaru wcześniej przyznanej emerytury – w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do wcześniejszej emerytury. Osoba uprawniona do wcześniejszej emerytury, a ubiegająca się o przyznanie emerytury z tytułu ukończenia wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) nie ma możliwości wyboru sposobu ustalenia podstawy wymiaru emerytury.

W odpowiedzi nie podzielono stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 8 maja 2008 r., iż art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 110 tej ustawy. Artykuł 53 ust. 4 jest bowiem przepisem określającym sposób ustalania nowo przyznanego świadczenia, natomiast art. 110 reguluje zasady przeliczania wysokości już przyznanego świadczenia.

4. Wyłączenie możliwości ustalenia prawa do emerytury z urzędu w sytuacji, gdy rencista uprzednio miał ustalone prawo do wcześniejszej emerytury

Rzecznik, na podstawie skierowanych do niego skarg, poruszył problem braku możliwości zastosowania gwarancji wynikających z art. 54a ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁸² wobec osób, które do dnia osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy jako świadczenie korzystniejsze, a jednocześnie miały ustalone prawo do wcześniejszej emerytury. Zgodnie z tym przepisem emerytura ustanowiona z urzędu nie może być niższa od pobieranej dotychczas renty z tytułu niezdolności do pracy.

Z brzmienia art. 13 ust. 3a oraz art. 101a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika, że emerytura z urzędu nie przyznaje się osobom, którym organ rentowy kontynuował wypłatę renty z tytułu niezdolności do pracy jako świadczenia korzystniejszego

⁶⁸⁰ RPO-594213-III/08 z 1 października 2008 r.

⁶⁸¹ Pismo z 14 października 2008 r.

⁶⁸² Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).



od przyznanej wcześniejszej emerytury. W takich sytuacjach organ rentowy wznawia wypłatę zawieszanej wcześniejszej emerytury, która okazuje się niższa od wypłacanej dotychczas renty z tytułu niezdolności do pracy. Wyłączenie możliwości ustalenia prawa do emerytury z urzędu w sytuacji, gdy rencista uprzednio miał ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, prowadzi do nierównego traktowania osób mających ustalone prawo do emerytury i pobierających, jako świadczenie wybrane, renty z tytułu niezdolności do pracy. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁶⁸³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸⁴ Rzecznika, iż osoba, która jest uprawniona do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz do tzw. wcześniejszej emerytury ma prawo wyboru wypłaty świadczenia korzystniejszego. Osoby uprawnione do wcześniejszej emerytury i do renty z tytułu niezdolności do pracy nie tracą z urzędu prawa do renty po osiągnięciu wieku emerytalnego. Żaden przepis ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie pozbawia takiej osoby możliwości zgłaszania wniosku o przedłużenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, nawet jeśli ukończyła pełny wiek emerytalny.

5. Realizacja przez organy rentowe uprawnień mężczyzn do wcześniejszej emerytury

W 2008 r. Rzecznik był adresatem wielu skarg od mężczyzn uprawnionych do wcześniejszej emerytury przysługującej w związku z ukończeniem 60 lat i udowodnieniem 35 lat okresów składkowych i nieskładkowych, związanych z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁶⁸⁵ oraz ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁸⁶. Skarżący podnosili, że ZUS zawiesza postępowanie w sprawie o emeryturę na wniosek złożony po dniu wejścia w życie powyższej ustawy tj. po 8 maja 2008 r., w związku z toczącym się sądowym postępowaniem odwoławczym od odmownej decyzji ZUS w sprawie wcześniejszej emerytury na podstawie wniosku złożonego przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów. Z analizy sposobu rozpatrywania tych skarg przez ZUS wynikał niejednolity tryb postępowania jednostek ZUS. Jedna grupa ubezpieczonych otrzymywała decyzje o przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury i podjęciu jej wypłaty w kwocie zaliczkowej do czasu zakończenia postępowania odwoławczego i zwrocie akt z sądu. Druga grupa ubezpieczonych otrzymywała decyzje o zawieszeniu postępowania. Zdaniem Rzecznika w procedurze ustalania uprawnień emerytalno-rentowych organ rentowy dysponuje możliwością wypożyczenia akt rentowych z sądu i wydania decyzji w sprawie, bez zawieszania postępowania. Rzecznik zwrócił

⁶⁸³ RPO-576274-III/07 z 24 czerwca 2008 r.

⁶⁸⁴ Pismo z 20 sierpnia 2008 r.

⁶⁸⁵ Wyrok z 23 października 2007 r. P 10/07 (OTK ZU Nr 9/A/2007, poz. 411).

⁶⁸⁶ Ustawa z 28 marca 2008 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

się⁶⁸⁷ do Prezesa ZUS z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości stosowania jednolitej praktyki przez wszystkie jednostki ZUS w opisanych sytuacjach.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁸⁸ Rzecznika, że zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed organami rentowymi ZUS przyjęta została zasada zawieszania przez oddziały ZUS postępowania w sprawie kolejnych wniosków o świadczenie z tego samego tytułu – do czasu zakończenia postępowania sądowego w przedmiocie uprawnień do emerytury. Po zakończeniu postępowania sądowego oddziały ZUS niezwłocznie podejmują zawieszono postępowanie i wydają stosowne decyzje, od których zainteresowanym przysługują środki odwoławcze. Sygnalizowana przez Rzecznika niejednolita praktyka miała miejsce – jak wynika z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego – w pojedynczych przypadkach, w których odstępianie od przyjętego trybu postępowania wynikało z oceny indywidualnej sytuacji osób zainteresowanych.

6. Brak możliwości zaskarżenia orzeczenia lekarza orzecznika ZUS dotyczącego wydania skierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli orzeczenia lekarza orzecznika ZUS w sprawie wydania skierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej ZUS lub braku celowości do jej przeprowadzenia. Problem ten był już przedmiotem wcześniejszego wystąpienia⁶⁸⁹ Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zasygnalizowany problem dotyczy zarówno osób, którym na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika odmówiono skierowania na rehabilitację leczniczą w przypadku istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do jej przeprowadzenia, jak też osób, które skierowano na rehabilitację leczniczą w toku orzekania w sprawie ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, w sprawie o przedłużenie okresu pobierania zasiłku chorobowego lub w sprawie przyznania zasiłku rehabilitacyjnego.

Orzeczenie o potrzebie rehabilitacji leczniczej wydaje jednoosobowo lekarz orzecznik, a obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości poddania kontroli takiego orzeczenia. Rzecznik postulował, aby postępowanie orzecznicze związane ze skierowaniem lub odmową skierowania na rehabilitację leczniczą, podobnie jak postępowanie dotyczące orzekania o niezdolności do pracy, również miało charakter dwuinstancyjny. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁰ do Ministra PiPS z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶⁹¹, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez ZUS, lekarze orzecznicy ZUS wydają orzeczenia o braku celowości rehabili-

⁶⁸⁷ RPO-597884-III/08 z 22 września 2008 r.

⁶⁸⁸ Pismo z 24 grudnia 2008 r.

⁶⁸⁹ RPO-577426-X/07 z 16 kwietnia 2008 r.

⁶⁹⁰ RPO-598832-III/08 z 26 listopada 2008 r.

⁶⁹¹ Pismo z 23 grudnia 2008 r.



tacji leczniczej jedynie w przypadku zaistnienia przeciwwskazań zdrowotnych do jej przeprowadzenia. Z uwagi na wiążącą się z udaną rehabilitacją leczniczą oszczędnością środków FUS na zasiłki chorobowe, świadczenia rehabilitacyjne czy renty, lekarze orzecznicy kierują na rehabilitację leczniczą wszystkich ubezpieczonych wymagających tej rehabilitacji i rokujących odzyskanie zdolności do pracy, o ile brak jest przeciwwskazań do jej przeprowadzenia. Minister podkreślił, że także ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie przewiduje możliwości odwołania się ubezpieczonego od orzeczenia lekarza w zakresie odmowy skierowania na rehabilitację leczniczą, finansowaną ze środków publicznych.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Dobrowolna kontynuacja ubezpieczeń emerytalno-rentowych

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób, które podjęły decyzję o dobrowolnym kontynuowaniu ubezpieczeń emerytalno-rentowych, zgodnie z art. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁹². Samo pojawienie się z dniem 1 stycznia 1999 r. instytucji dobrowolnej kontynuacji ubezpieczeń emerytalnego i rentowych należy ocenić pozytywnie. W zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych powstała możliwość opłacania składek na poczet przyszłych świadczeń długookresowych z ubezpieczeń społecznych, tj. emerytur i rent, osobom, które z różnych powodów nie mogły podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Kontynuowanie ubezpieczenia emerytalnego i rentowych uzależnione zostało od zgłoszenia wniosku o objęcie tymi ubezpieczeniami w terminie 30 dni od ustania ubezpieczeń społecznych, bez możliwości przywrócenia tego terminu. Wprowadzenie takich rygorystycznych zasad pozostaje w sprzeczności z charakterem dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno-rentowych.

Konieczna wydaje się regulacja uwzględniająca przypadki, w których pomimo przekroczenia terminu zgłoszenia wniosku, ZUS może wyrazić zgodę na dobrowolną kontynuację ubezpieczeń. Rzecznik zwrócił się⁶⁹³ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹⁴ Rzecznika, że resort zaproponował zmiany przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, m.in. w kierunku całkowitego zniesienia ograniczeń czasowych w możliwości złożenia skutecznego wniosku o dobrowolne kontynuowanie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, uznając, że w aktualnej sytuacji ekonomicznej utrzymywanie krótkiego, 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o dobrowolne przystąpienie do ubezpieczeń nie znajduje uzasadnienia. Zmiany zamieszczone są w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

⁶⁹² Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

⁶⁹³ RPO-596138-III/08 z 23 października 2008 r.

⁶⁹⁴ Pismo z 12 grudnia 2008 r.

społecznych i ustawy Prawo bankowe, który dnia 9 grudnia 2008 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji z partnerami społecznymi.

2. Opłaty dodatkowe wymierzone przez ZUS z tytułu nieopłaconych składek

Do Rzecznika wpływały skargi od osób zobowiązanych do dodatkowej opłaty z tytułu nieopłaconych składek. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁹⁵ „w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, ZUS może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek; od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83”. Decyzja o wymierzeniu płatnikowi składek dodatkowej opłaty jest decyzją fakultatywną. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że poddanie decyzji wymierzającej płatnikowi składek dodatkową opłatę kontroli sądowej oznacza, iż decyzja ta podlega ocenie w zakresie wszelkich jej aspektów, nie tylko formalnych, ale również merytorycznych. Opłata dodatkowa stanowi sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek i ma sens wówczas, gdy – przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności – można oczekiwać, że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący cel. Trzeba jednak zauważyć, że w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych brak jest jednak określenia – poza ogólnymi wytycznymi wynikającymi z podstawowych zasad prawnych – reguł wymierzania dodatkowej opłaty. Z tego względu, Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁶ w tej sprawie do Prezesa ZUS.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹⁷ Rzecznika, że ZUS w celu zdyscyplinowania płatników, stosuje określone prawem sankcje, uwzględniając zarówno interes FUS, interes ubezpieczonych pracowników, za których płatnik nie opłacił składek na ubezpieczenie społeczne, jak również sytuację finansowo-materialną, w jakiej znalazł się płatnik. O zastosowaniu dodatkowej opłaty zasadniczo decyduje dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku regulowania składek, w tym podejmowane przez płatnika czynności zmierzające do prawidłowego jego wykonania. Dodatkowa opłata jest nakładana w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje płatnikowi odwołanie do sądu. Rzecznik analizuje możliwość zakwestionowania konstytucyjności tych przepisów.

3. Egzekwowanie przez organy rentowe od żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi od żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy rozpoczęli służbę przed 1 stycznia 1999 r. i na skutek błędu ustawodawcy otrzymywali decyzje o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w okresie od 1 stycznia do 29 grudnia 1999 r. w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁶⁹⁵ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

⁶⁹⁶ RPO-603135-III/08 z 25 listopada 2008 r.

⁶⁹⁷ Pismo z 8 grudnia 2008 r.



Kwestie te były w 2000 r. przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, lecz nie doczekały się pozytywnego zakończenia. W efekcie skarżącym pozostała jedynie droga odwoływania się od decyzji organów rentowych, nakładających na nich obowiązek wstecznego opłacania składek z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Zdaniem Rzecznika zasadnym byłoby odstąpienie organów rentowych od egzekwowania wpłaty zaległych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu prowadzonej równoległe działalności gospodarczej od żołnierzy zawodowych i innych funkcjonariuszy służb mundurowych za okres wsteczny od 1 stycznia do 29 grudnia 1999 r. Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁸ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁶⁹⁹ Rzecznika, że brak jest podstaw prawnych do odstąpienia od przymusowego dochodzenia należności z uwagi na fakt obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom z tytułu wykonywanej pozarolniczej działalności gospodarczej przez żołnierzy zawodowych i innych funkcjonariuszy służb mundurowych pozostających w służbie w dniu 1 stycznia 1999 r. i prowadzących działalność w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 29 grudnia 1999 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w przypadku nieuregulowania należnych składek, ZUS zobowiązany jest do podejmowania czynności zmierzających do ich odzyskania w drodze egzekucji administracyjnej lub sądowej.

4. Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez niektórych rencistów prowadzących działalność gospodarczą

W 2008 r. Rzecznik był adresatem licznych skarg od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, które mając ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, od dnia 1 stycznia 2008 r. zostały objęte obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, wypadkowe), zgodnie z art. 9 ust. 4c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁰⁰. Obowiązek ten nie dotyczy w równym stopniu wszystkich rencistów prowadzących działalność gospodarczą. Nie został on nałożony m.in. na rencistów tzw. mundurowych i rencistów pobierających świadczenia rolnicze.

Drugim aspektem tej sprawy jest zróżnicowanie obowiązku ubezpieczeń społecznych w obrębie grupy osób prowadzących działalność pozarolniczą. Omawiany obowiązek ubezpieczeń społecznych dotyczy bowiem wyłącznie rencistów prowadzących działalność gospodarczą, nie został natomiast nałożony na pozostałe podmioty prowadzące działalność pozarolniczą np. na twórców, artystów, wspólników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁶⁹⁸ RPO-575928-III/07 z 11 lutego 2008 r.

⁶⁹⁹ Pismo z 14 marca 2008 r.

⁷⁰⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

Analizując obowiązujące przepisy, Rzecznik nie znalazł racjonalnych przesłanek dokonania tak daleko idących zróżnicowań w grupie osób mających ustalone prawo do renty, jak i w grupie osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁰¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰² Rzecznika, że na skutek zmiany przepisów, osoby prowadzące działalność gospodarczą, które mają ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy do czasu ustalenia ich uprawnień emerytalnych są zobowiązane do opłacania pełnych składek z tytułu prowadzonej działalności, a więc nie tylko samego ubezpieczenia zdrowotnego – tak jak to miało miejsce wcześniej. Wprowadzenie tej zmiany miało na celu zrównanie pozycji rynkowej rencistów prowadzących działalność gospodarczą z rencistami zatrudnianymi na podstawie umowy o pracę.

Zmiany te nie doprowadziły, zdaniem Rzecznika, do pożądanego efektu. O takim zrównaniu można by mówić dopiero wówczas, gdyby obowiązkowi ubezpieczeń podlegali wszyscy renciści (mundurowi, rolniczy, pobierający renty rodzinne) prowadzący działalność pozarolniczą, a nie tylko renciści z systemu powszechnego prowadzący działalność gospodarczą. Grupa nie objęta obowiązkiem ubezpieczeń pozostała bowiem w dalszym ciągu w lepszej pozycji rynkowej. Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁰³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W związku z wystąpieniem Rzecznika poinformowano⁷⁰⁴, iż omawiana regulacja jest adresowana do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, tj. do osób fizycznych będących przedsiębiorcami prowadzącymi we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Zmiany w zakresie obowiązku ubezpieczenia rencistów prowadzących działalność gospodarczą związane były z wprowadzonymi etapami reformy zarówno systemu rent inwalidzkich, jak i innych segmentów systemu zabezpieczenia społecznego, a także stabilności systemu. Obowiązujące regulacje leżą w interesie ubezpieczonych, bowiem dają im możliwość zwiększenia świadczeń. Ponadto renta z tytułu niezdolności do pracy z systemu powszechnego jest świadczeniem okresowym. Ubezpieczony, który po dłuższym okresie pobierania renty zostanie uznany za zdolnego do pracy, może w ogóle nie nabyć prawa do emerytury lub nabędzie prawo do świadczenia w niskim wymiarze, ze względu na długi okres nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

⁷⁰¹ RPO-577860-III/08 z 31 stycznia 2008 r.

⁷⁰² Pismo z 25 lutego 2008 r.

⁷⁰³ RPO-577860 –III/08 z 14 kwietnia 2008 r.

⁷⁰⁴ Pismo z 1 sierpnia 2008 r.



5. Skutki prawne zawieszenia działalności gospodarczej w okresie faktycznej przerwy w jej wykonywaniu, w zakresie ubezpieczeń społecznych

Na podstawie analizy art. 36a w związku z art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁰⁵, Rzecznik stwierdził, iż w rezultacie wprowadzonych zmian osoba, która złożyła wniosek o zawieszenie działalności na okres, który nie pokrywa się z miesiącem kalendarzowym, pozostaje w ubezpieczeniach społecznych w okresie niewykonywania działalności, jak również nie pozostaje w ubezpieczeniach społecznych w okresie faktycznego wykonywania działalności. Należałoby więc wprowadzić regulację zapewniającą pokrywanie się w czasie okresu zawieszenia działalności z okresem wyłączenia z ubezpieczeń społecznych.

Drugim problemem było dobrowolne ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób, które zawiesiły działalność gospodarczą. Z wyjaśnień na stronie internetowej ZUS wynikało, że możliwość ubezpieczenia dobrowolnie kontynuowanego mają wyłącznie wspólnicy jednoosobowych spółek z o.o. oraz spółek jawnych, komandytowych lub partnerskich. Wniosek o objęcie tymi ubezpieczeniami mogą złożyć w terminie 30 dni od daty ustania ubezpieczeń obowiązkowych. Podstawę wymiaru składek stanowi kwota zadeklarowana, nie niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia.

Natomiast osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych mają prawo przystąpić do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno-rentowych w dowolnym momencie w okresie niepodlegania ubezpieczeniom w związku z zawieszeniem wykonywania działalności gospodarczej. Podstawę wymiaru składek stanowi podstawa wymiaru obowiązująca daną osobę przed zawieszeniem działalności, tj.: 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale lub 30% minimalnego wynagrodzenia. Zdaniem Rzecznika takie zróżnicowanie podmiotów w powyższym zakresie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰⁷ Rzecznika, że w dniu 19 grudnia 2008 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o swobodzie gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Wprowadzona zmiana spowoduje, że okres zawieszenia wykonywania pozarolniczej działalności będzie tożsamy z okresem, w którym przedsiębiorca będzie zwolniony z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

6. Spłata należności z tytułu składek osób, które pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą

Rzecznik z zadowoleniem przyjął zapowiedź odstąpienia przez ZUS od żądania zapłaty odsetek za należności z tytułu składek egzekwowanych od osób, które pobie-

⁷⁰⁵ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

⁷⁰⁶ RPO-600644-III/08 z 30 października 2008 r.

⁷⁰⁷ Pismo z 23 grudnia 2008 r.

rając zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywając na urlopie wychowawczym prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą. Działania te mają objąć okres od stycznia 1999 r. do maja 2001 r. Końcowa data spowodowana jest zmianą przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁰⁸, które weszły w życie 18 maja 2001 r. i nałożyły na płatników składek obowiązek zgłaszania do ubezpieczeń osób przebywających na urlopiach wychowawczych lub pobierających zasiłki macierzyńskie albo zasiłki w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Nowe przepisy zobowiązały te osoby do informowania płatników o podleganiu ubezpieczeniom społecznym z innego tytułu niż przebywanie na urlopie lub pobieranie zasiłku.

Tymczasem, na tle interpretacji art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nadal zapadały rozbieżne wyroki Sądu Najwyższego. Dopiero uchwała⁷⁰⁹ Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2006 r., podjęta na wniosek Rzecznika, rozstrzygnęła jednoznacznie kwestię obowiązku ubezpieczeń społecznych osób, które pobierając zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego lub przebywając na urlopie wychowawczym prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷¹⁰ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozważenie możliwości podjęcia dalszych decyzji korzystnych dla zainteresowanych, a w szczególności objęcia korzystnymi zasadami w zakresie spłaty należności z tytułu składek również tych osób, które pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą w okresie do podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹¹ Rzecznika, że w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub przebywania na urlopie wychowawczym i jednoczesnego prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, w sytuacji gdy prawo do zasiłku nie zostało nabyte z tytułu prowadzenia działalności, osoba podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tego ostatniego tytułu. W konsekwencji powinna obowiązkowo opłacać składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzonej działalności. Biorąc pod uwagę niejednolite orzecznictwo sądowe w zakresie stanu prawnego obowiązującego do maja 2001 r., terenowe jednostki organizacyjne ZUS zostały zobowiązane do uwzględnienia wszystkich występujących w badanych sprawach okoliczności na korzyść osób, które w okresie od stycznia 1999 r. do maja 2001 r. pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły pozarolniczą działalność oraz nie zgłosiły się do ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia tej działalności. We wszystkich uzasadnionych przypadkach, zostanie tym osobom wyznaczony termin do opłacenia należnych składek na ubezpieczenia

⁷⁰⁸ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

⁷⁰⁹ Uchwała z 23 maja 2006 r. sygn. III UZP 2/06.

⁷¹⁰ RPO-603732-III/08 z 10 grudnia 2008 r.

⁷¹¹ Pismo z 23 grudnia 2008 r.



społeczne i Fundusz Pracy za powyższy okres, po potwierdzeniu, że faktycznie w tym okresie była prowadzona działalność gospodarcza. Ponadto osoby te będą mogły wystąpić z wnioskiem o ratalną spłatę składek. Sprawy osób spełniających omawiane uwarunkowania po 1 czerwca 2001 r., w razie konieczności weryfikacji zakresu podlegania ubezpieczeniom za okres pobierania zasiłku macierzystego lub przebywania na urlopie wychowawczym, będą rozpatrywane indywidualnie⁷¹².

C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. Zasady wliczania premii uznaniowej do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego.

W dnia 11 marca i 24 czerwca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego⁷¹³. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁷¹⁴.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostało podzielone stanowisko Rzecznika, w świetle którego nie uwzględnianie w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego wypłaconych składników wynagrodzenia, od których pracownik uiścił składkę na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, jest niezgodny z Konstytucją.

Skutkiem orzeczenia jest wynikająca z art. 190 ust. 4 Konstytucji możliwość wznowienia postępowań w sprawach, w których sądy orzekły, opierając się na niekonstytucyjnym rozumieniu przepisów ustawy zasiłkowej. Natomiast w sprawach, w których nie toczyły się żadne postępowania, zastosowanie znajdują:

- w odniesieniu do wynagrodzenia chorobowego – art. 291 Kodeksu pracy, ustanawiający 3-letni okres przedawnienia roszczeń ze stosunku pracy, a
- w odniesieniu do zasiłku chorobowego – art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej, ustanawiający 3-letni okres przedawnienia roszczeń o wypłatę zasiłku, gdy niewypłacenie jego części było następstwem błędu płatnika składek, albo ZUS.

2. Nielegalne prowadzenie placówek opieki całodobowej dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku

Od kilku lat Rzecznik zajmuje się problemem dotyczącym nielegalnego prowadzenia placówek w ramach działalności gospodarczej mających na celu zapewnienie

⁷¹² Przygotowany został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy prawo bankowe, zgodnie z którym zostaną umorzone składki za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie tej nowelizacji. Umorzone zostaną także odsetki. W tej sprawie wpłynął do Sejmu także projekt poselski.

⁷¹³ SK 16/06.

⁷¹⁴ Por. Informację RPO za rok 2006, s. 175.

całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Problem ten w 2008 r. był nadal aktualny i niestety pozostał nierozwiązany. Z analizy kierowanych do Rzecznika skarg oraz sygnałów na ten temat publikowanych w mediach wynika, że coraz częściej zdarzają się przypadki prowadzenia powyższych placówek bez wymaganego zezwolenia wojewody. Jedyną możliwością działania wojewody w takiej sytuacji jest nałożenie, zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej⁷¹⁵, kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Obecny stan prawny zezwala bowiem na prowadzenie, po uzyskaniu wpisu do ewidencji gospodarczej, bez zezwolenia wojewody, domu pomocy społecznej przez osoby i podmioty, które nie spełniają niezbędnych kryteriów.

Rzecznik sygnalizował we wcześniejszych wystąpieniach⁷¹⁶ wagę przedstawionego problemu, zwracając się jednocześnie z prośbą o rozważenie możliwości nowelizowania nie tylko ustawy o pomocy społecznej, ale i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷¹⁷. W odpowiedziach informowano, że rozważana jest możliwość zmiany obowiązujących przepisów. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace dotyczące nowelizacji przepisów w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁷¹⁹ Rzecznika, że w Ministerstwie trwają końcowe prace nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o pomocy społecznej odnośnie do przepisów poszerzających katalog uprawnień wojewody w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej lub statutowej polegającej na prowadzeniu placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Wśród mechanizmów wzmacniających instrumenty prawnego oddziaływania wojewody przewiduje się podniesienie kary za prowadzenie przez osoby fizyczne lub prawne placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku ze szczególnym uwzględnieniem działalności prowadzonej na większą skalę oraz placówek, które pomimo nałożenia kary pieniężnej działają dalej bez zezwolenia, jak również umożliwienie wojewodzie w określonych przypadkach zastosowania, poza karą pieniężną, sankcji w postaci nakazu wstrzymania wykonywania działalności w ww. zakresie.

Ponadto zostanie zaproponowana nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷²⁰ w zakresie wprowadzenia konieczności uzyskania zezwolenia wojewody na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku przed wpisem do ewidencji działalności gospodarczej.

⁷¹⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64 poz. 593 z późn. zm.).

⁷¹⁶ Informacja za 2006 r. str. 176 i Informacja za 2007 r. str. 219-220.

⁷¹⁷ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 173 poz. 1808).

⁷¹⁸ RPO-538666-III/06 z 23 stycznia 2008 r.

⁷¹⁹ Pismo z 25 lutego 2008 r.

⁷²⁰ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1808).



3. Umożliwienie korzystania z energii elektrycznej i innych mediów odbiorcom będącym w trudnej sytuacji materialnej

W 2008 r. Rzecznik otrzymał pismo od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczące tzw. „ubóstwa energetycznego”. Uwagi dotyczące tego zjawiska zostały przedstawione również Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie prac nad zbadaniem opisanego problemu.

Rzecznik podzielił pogląd, iż konieczne jest uwzględnienie w systemie prawnym kategorii odbiorców „wrażliwych społecznie” i udzielenie im stosownego wsparcia, tak aby z powodu trudnej sytuacji materialnej grupa ta nie została w ogóle pozbawiona dostępu do korzystania z energii elektrycznej, czy innych mediów.

Formą pomocy dla osób najuboższych może być instalowanie liczników przedpłatowych, umożliwiających wykorzystanie „tylko tyle energii, ile się przedtem kupiło”. Obecnie problematykę tę reguluje art. 6a ustawy – Prawo energetyczne⁷²¹, zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne może zainstalować przedpłatowy układ pomiarowo-rozliczeniowy służący do rozliczeń za dostarczane paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło. Treść art. 6a nie znajduje jednak odzwierciedlenia w przepisach wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne. W związku z powyższym zachodzi obawa, że omawiany przepis pozostaje w praktyce martwy.

Rzecznik zwrócił się⁷²² do Prezesa Urzędu Regulacji i Energetyki z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości realizowania przez przedsiębiorstwa energetyczne regulacji z art. 6a Prawa energetycznego, a także w kwestii zapobiegania zjawisku rezygnacji przez przedsiębiorstwa energetyczne z prowadzenia rozliczeń za energię lub gaz za pomocą liczników przedpłatowych.

W odpowiedzi Prezes poinformował⁷²³, że powołał Zespół do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, którego zadaniem było m.in. zdefiniowanie odbiorców wrażliwych społecznie oraz wskazanie możliwych form pomocy takim odbiorcom. W rozwiązaniu problemu odbiorców wrażliwych społecznie na rynku energii elektrycznej oraz paliw gazowych powinny zaangażować się zarówno organy państwowe, samorządowe, jak i przedsiębiorstwa energetyczne. Ochroną odbiorców wrażliwych społecznie, w ocenie Prezesa powinna zajmować się przede wszystkim pomoc społeczna państwa. Pewne możliwości tkwią także w polityce podatkowo – dochodowej (skala obciążeń podatkowych nałożonych na energię elektryczną i gaz – akcyza, VAT).

⁷²¹ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1504 z późn. zm..).

⁷²² RPO-582645-III/08 z 4 marca 2008 r.

⁷²³ Pismo z 7 kwietnia 2008 r.

D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne

1. Postulowane zmiany w prawie kombatanckim, związane z doznanymi represjami systemów totalitarnych

W 2008 r. do Rzecznika zwrócił się Zarząd Główny Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę z prośbą o poparcie starań dotyczących uchwalenia ustawy o świadczeniu pieniężnym dla małoletnich ofiar wojny w latach 1939-1945 oraz zrównania w zakresie uprawnień do świadczeń osób podlegających represjom z tytułu przebywania na deportacji do pracy przymusowej do III Rzeszy z osobami, które podlegały represjom na zesłaniu w ZSRR w latach 1939-1956. Problem ten był już przedmiotem wystąpienia⁷²⁴ Rzecznika w 2006 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej opowiedział się wówczas za zachowaniem obowiązującego stanu prawnego.

Z wnioskiem do Rzecznika wystąpiła również Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Sybirackich postulując, aby każda ofiara podlegająca represjom stalinowskim na zesłaniu w ZSRR, otrzymywała należne jej uprawnienia w zakresie inwalidztwa wojennego bez konieczności przeprowadzania żmudnych badań specjalistycznych. U podstaw tego stanowiska leżą zarzuty niewłaściwego rozpatrywania spraw osób represjonowanych przez lekarzy orzeczników ZUS. Rzecznik podejmował ten problem w wystąpieniach do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz do Prezesa ZUS już w 2003 r. Postulaty przedstawione przez obie organizacje są nadal aktualne i wymagają podjęcia i rozwiązania przez organy konstytucyjne, posiadające inicjatywę ustawodawczą. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷²⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedstawionych problemów.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷²⁶, że zrealizowanie postulatu, aby każda ofiara podlegająca represjom stalinowskim na zesłaniu dostała uprawnienia w zakresie inwalidztwa wojennego bez konieczności przeprowadzania badań przez lekarzy orzeczników, nie znajduje uzasadnienia w przepisach, a ponadto w sposób rażący godziłoby w jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, tj. zasadę równości podmiotów wobec prawa.

Odnosząc się do postulatu zrównania w zakresie uprawnień osób podlegających represjom z tytułu deportowania do pracy przymusowej do III Rzeszy z osobami, które podlegały represjom na zesłaniu w ZSRR, Minister stwierdził, że pewne uprzywilejowanie deportowanych na wschód jest uzasadnione wobec faktu znacznie trudniejszych warunków życia i pracy na zesłaniu w ZSRR niż w Niemczech. Ponadto wysiedlenia sowieckie miały charakter wybitnie polityczny (co uzasadnia ujęcie ich

⁷²⁴ Informacja za 2006 r. str. 179-180.

⁷²⁵ RPO-532879-III/07 z 4 lutego 2008 r.

⁷²⁶ Pismo z 3 marca 2008 r.



ofiar w ustawie kombatanckiej), podczas gdy deportacje do pracy w III Rzeszy miały charakter głównie ekonomiczny (choć aspekt polityczny też był obecny), a więc wpisanie ich ofiar do ustawy kombatanckiej byłoby sprzeczne z jej aksjologią.

W Ministerstwie trwają prace nad projektem ustawy o uprawnieniach kombatan-tów, uczestników walki cywilnej lat 1914 – 1945, działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej oraz niektórych ofiar represji systemów totalitarnych. Zgodnie z projektem, osoby, które przebywały w łagrach, na zesłaniach i deportacjach i w związku z tym pobytem doznały uszczerbku na zdrowiu, nabędą, obok ewentualnie posiadanych już uprawnień osoby represjonowanej, prawo do starania się o uprawnienia inwalidów wojennego. Projekt uzyskał akceptację środowisk kombatanckich i został skierowany pod obrady Komitetu Rady Ministrów⁷²⁷.

2. Konieczność zmiany przepisów uzależniających wypłatę świadczenia przyznanego ofiarom wojny lub represji od posiadania przez uprawnionego miejsca zamieszkania na terytorium Polski

W świetle wyroku⁷²⁸ Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości powstał problem dalszego stosowania art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁷²⁹. Zgodnie z tym przepisem, świadczenia określone w ustawie przysługują w czasie pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego, chyba że niniejsza ustawa albo umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Polska nie zawarła dotychczas umów międzynarodowych, które byłyby realizacją zastrzeżenia przewidzianego w art. 5 ustawy.

W powołanym wyżej wyroku Trybunał orzekł, iż wykładni art. 18 ust. 1 TWE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego. Wobec powyższego w opinii Rzecznika konieczne wydaje się wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷³⁰ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister podkreślił⁷³¹, iż na podstawie art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin państwo odmawia, w sposób generalny i bez

⁷²⁷ Poselski projekt ustawy o uprawnieniach kombatan-tów, uczestników walki cywilnej lat 1914-1945, działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej oraz niektórych ofiar represji systemów totalitarnych jest przedmiotem prac parlamentarnych. W dniu 3 grudnia 2008 r. odbyło się pierwsze czytanie tego projektu w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

⁷²⁸ Wyrok z 22 maja 2008 r. (C-499/06).

⁷²⁹ Ustawa z 29 maja 1974 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.).

⁷³⁰ RPO-569480-III/07 z 10 lipca 2008 r.

⁷³¹ Pismo z 5 sierpnia 2008 r.



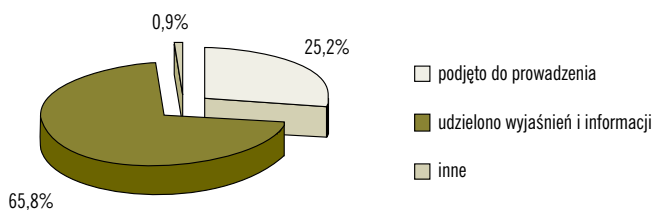
względu na okoliczność, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa. Z tego też względu należałoby wprowadzić takie rozwiązanie, które dokonywałoby ograniczeń uzasadnionych nadrzędnymi względami interesu ogólnego i byłoby proporcjonalne do realizowanego celu. Rozwiązaniem takim może być ograniczenie kręgu beneficjentów do osób uznanych za przejawiające określony stopień więzi ze społeczeństwem Państwa Polskiego. Jednak podkreślić należy, iż pojecie „stopień więzi z państwem polskim” jest pojęciem nieostrym.

W powyższym piśmie poinformowano również Rzecznika, że Ministerstwo rozważa usunięcie art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych z porządku prawnego.

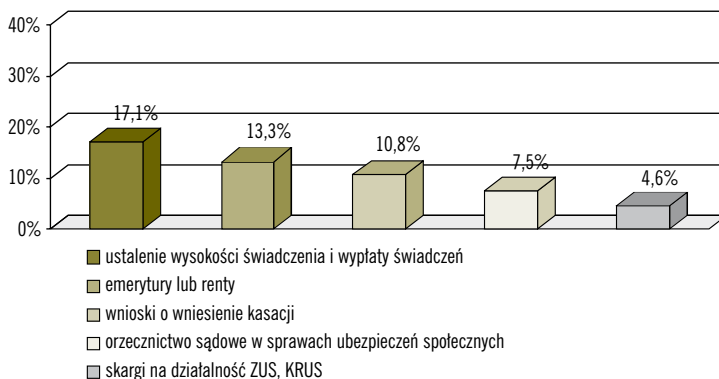


Zabezpieczenie społeczne

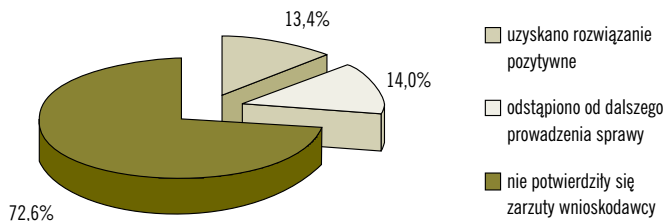
Rozpatrzenie spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego



Problematyki dominujące z zakresu zabezpieczenia społecznego



Zakończenie spraw podjętych z zakresu zabezpieczenia społecznego







13. Ochrona zdrowia

A. Prawo do życia

1. *Wątpliwości dotyczące niektórych uregulowań zawartych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*

Rzecznik, mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony podstawowych praw każdego człowieka, tj. życia i zdrowia, przedstawił⁷³² Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Sprawiedliwości uwagi dotyczące ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁷³³, postulując podjęcie działań mających na celu doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów oraz usunięcie luk prawnych.

Wątpliwości Rzecznika dotyczyły m.in. uregulowania dotyczącego dopuszczalności usunięcia ciąży w razie zagrożenia zdrowia kobiety. Ustawa nie określa, czy chodzi tu o jakiegokolwiek, czy istotne zagrożenie zdrowia kobiety ciężarnej. W związku z tym istnieje potrzeba doprecyzowania tego przepisu. Co więcej, brak jest ograniczenia czasowego dopuszczalności przerwania ciąży w przypadku wystąpienia przesłanki „zagrożenia dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej”. Ponadto nie określono trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zaistnienia tej przesłanki. Wprowadzono jedynie wymóg przeprowadzenia odpowiednich czynności przez lekarza w szpitalu oraz zastrzeżenie, że wystąpienie okoliczności uzasadniających przerwanie ciąży stwierdza lekarz inny niż dokonujący przerwania ciąży.

Brak jasno określonych procedur powoduje, że kobiety nie mogą skorzystać z przysługującego im, w wyjątkowych sytuacjach, prawa. Lekarze zaś, nie chcąc narażać się na ewentualną odpowiedzialność karną, nie wydają koniecznych zaświadczeń. Na brak gwarancji proceduralnych zwrócił uwagę również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku w sprawie Alicja Tysiąc przeciwko Polsce⁷³⁴. W ocenie Rzecznika dalsze uchylanie się od wprowadzenia postulowanych zmian będzie miało negatywne konsekwencje dla adresatów norm przedmiotowej ustawy, a zwłaszcza dla kobiet.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁷³⁵ w odpowiedzi, że propozycje regulacji w sprawie procedury odwoławczej wynikającej z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alicja Tysiąc przeciwko Polsce będą uwzględnione w projekcie ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczni-

⁷³² RPO-578571-I/08 z 25 stycznia 2008 r.

⁷³³ Ustawa z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

⁷³⁴ Wyrok z 20 marca 2007 r. (skarga nr 5410/03).

⁷³⁵ Pismo z 29 lutego 2008 r.

ku Praw Pacjenta⁷³⁶. Przewiduje on prawo pacjenta (lub jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia wydanego przez lekarza na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w przypadku, gdy treść orzeczenia narusza prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z tych przepisów. Sprzeciw, wraz z uzasadnieniem, będzie można wносить do komisji lekarskiej działającej przy właściwej okręgowej radzie lekarskiej.

Przesłanka określająca dopuszczalność przerwania ciąży w przypadkach, gdy „ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej” nie daje podstaw do arbitralnych decyzji. Z punktu widzenia fizjologii i patologii człowieka, nie jest możliwe precyzyjne określenie stanów potencjalnego zagrożenia życia lub zdrowia kobiety ciężarnej spowodowanych ciążą. Podobnie nie jest możliwe określenie precyzyjnej granicy pomiędzy zagrożeniem zdrowia a zagrożeniem życia człowieka. W większości przypadków nie jest też możliwe antycypowanie momentu, czy okresu wystąpienia zagrożeń życia i zdrowia, stąd ustawodawca nie określił ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji z tych powodów. Niedookreśloność, którą posługuje się ustawodawca w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, nie doprowadza zatem do podważenia samej zasady ochrony życia w fazie prenatalnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷³⁷ natomiast, że doprecyzowanie przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, nie stanowi wymogu o charakterze konstytucyjnym. Na demokratycznym państwie prawa ciąży obowiązek zapewnienia ochrony życia ludzkiego, jednak zakres tej ochrony oraz jej metody i formy mogą być różnicowane, w zależności od preferowanych poglądów społeczno-prawnych występujących w społeczeństwie oraz od oceny stopnia skuteczności obowiązujących unormowań. W odpowiedzi przychyłono się do poglądu o potrzebie wprowadzenia procedury odwoławczej w przypadkach odmowy dokonania przerywania ciąży.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia, Rzecznik podtrzymał⁷³⁸ stanowisko, iż przesłankę „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej” należy ocenić jako arbitralną. Ustawodawca bowiem dowolnie zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Nie określono, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne, ani też, czy chodzi o zagrożenie ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, czy też nieznacznym i przemijającym osłabieniem funkcji psychofizycznych – odmiennie niż miało to miejsce w pierwotnej regulacji z 1993 roku. Ustawodawca nie wyważył zatem stopnia, ani charakteru zagrożenia dla zdrowia kobiety wynikającego z donoszenia ciąży, nie posługuje się takimi pojęciami jak np. „ciężkie i nieodwracalne” czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla zdrowia kobiety. Wprawdzie dyrektywy interpretacyjne można znaleźć w komentarzach ekspertów, czy też skonstruować je w oparciu o inne obowiązujące przepisy szczegółowe, jednak

⁷³⁶ Druk nr 283.

⁷³⁷ Pismo z 4 lipca 2008 r.

⁷³⁸ RPO-578571-I/08 z 10 sierpnia 2008 r.



nie zmienia to charakteru kwestionowanej normy prawnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o ponowne przeanalizowanie zagadnień przedstawionych we wcześniejszym wystąpieniu i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia nie podzielił⁷³⁹ stanowiska Rzecznika o konieczności doprecyzowania niektórych przepisów omawianej ustawy. Poinformował, iż enumeratywne wyliczenie wszystkich stanów zdrowotnych matki i płodu, które mogą być podstawą do podjęcia decyzji o przerwaniu ciąży, jest już w swej koncepcji niewykonalne.

Wobec wagi problemu i braku satysfakcjonujących odpowiedzi Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁰ do Prezesa Rady Ministrów, sygnalizując, iż nadal pozostaje niewykonany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alicja Tysić przeciwko Polsce.

Rzecznik przedstawił również uwagi dotyczące przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁷⁴¹, postulując podjęcie przez Radę Ministrów działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów wywołujących uzasadnione wątpliwości w świetle unormowań Konstytucji oraz uzupełnienie występujących luk prawnych. Ponownie zostało podniesione, że przepis ten jest niedostatecznie określony, a sama przesłanka wydaje się arbitralna. Ustawodawca dowolnie bowiem zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Ponadto, ustawodawca dokonując w 1996 r. nowelizacji ustawy pominął istniejącą uprzednio przesłankę „poważnego zagrożenia dla zdrowia” jako dookreślającą warunki niekaralności przerywania ciąży ze względu na zdrowie matki⁷⁴². Arbitralność przepisu wzmacnia dodatkowo brak ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji oraz brak określenia trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia tej przesłanki. Obowiązującej regulacji można zarzucić niezgodność z niektórymi normami Konstytucji.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił⁷⁴³, iż w zakresie zagadnień będących przedmiotem wystąpienia Rzecznika wypowiedzieli się wcześniej zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Zdrowia, wskazując w swych pismach na podjęte w sprawie działania Rządu. W związku z powyższym w odpowiedzi skoncentrowano się na orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alicja Tysić przeciwko Polsce, w którym wskazano na lukę w polskim systemie prawnym, polegającą na braku gwarancji proceduralnych. Trybunał stwierdził, iż w toku postępowania nie zostało wykazane, że prawo polskie zawiera jakiegokolwiek skuteczny mechanizm umożliwiający ustalenie, czy w danej sprawie zostały spełnione warunki do dokonania zgodnej z prawem aborcji.

⁷³⁹ Pismo z 4 września 2008 r.

⁷⁴⁰ RPO-578571-I/08 z 23 września 2008 r.

⁷⁴¹ Ustawa z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

⁷⁴² Uchyłono art. 149a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny.

⁷⁴³ Pismo z 7 listopada 2008 r.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwrócił uwagę, że Sejm w dniu 21 października 2008 r. uchwalił poselski projekt ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, który jest m.in. wynikiem oceny skutków orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Projekt ustawy został przekazany Marszałkowi Senatu.

Projekt ustawy wprowadza rozwiązanie uprawniające pacjenta (lub jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy nie zgadza się z rozpoznaniem dokonany przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia, jeżeli to rozpoznanie ma wpływ na jego prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa. Zgodnie z projektem, sprzeciw wnosi się do komisji lekarskiej złożonej z trzech lekarzy wskazanych przez radę lekarską, w tym dwóch tej samej specjalności co lekarz orzekający o stanie zdrowia pacjenta. Od rozstrzygnięcia komisji lekarskiej nie przysługuje odwołanie. Komisja wydaje orzeczenia niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia sprzeciwu.

Zgodnie z przedstawionym wyjaśnieniem tworzona przez ustawę instytucja sprzeciwu będzie procedurą umożliwiającą odwołanie się m.in. od decyzji lekarza w przypadku sporu powstałego w kwestii przerwania ciąży z powodu zagrożenia dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej.

W kolejnym wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik przedstawił⁷⁴⁴ wątpliwości dotyczące instytucji sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza, przewidzianej w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy zaproponowany mechanizm – wyłączony spod zewnętrznej kontroli – nie jest jedynie iluzją skutecznego dla obywatela środka prawnego. Co więcej, ustawa nakłada na pacjenta wnoszącego sprzeciw, obowiązek sporządzenia uzasadnienia, w tym wskazania przepisu, z którego wynikają prawa lub obowiązki, na których wpływ ma skarżona opinia albo orzeczenie. Niespełnienie tych wymagań będzie skutkowało zwrotem wniosku. Jeżeli Rzecznik Praw Pacjenta ma realizować zadania swoistego „przedsądu”, bez prawa do ewentualnego uzupełnienia sprzeciwu w interesie pacjenta, rozwiązanie takie nie będzie wspierać realizacji praw pacjentów, lecz raczej będzie ograniczało ich realizację. Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 26 listopada 2008 r. Jednak ponownie nieuchwalenie przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r., zawetowanej przez Prezydenta RP ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. – Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia, uniemożliwia rychłe wejście w życie ustawy o prawach pacjenta.

2. Brak prawnej możliwości skutecznego ścigania czynu lekarza polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego

Nawiązując do wcześniejszych wystąpień Rzecznik poruszył⁷⁴⁵ problem niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu cia-

⁷⁴⁴ RPO-578571-I/08 z 22 grudnia 2008 r.

⁷⁴⁵ RPO-533891-II/06 z 16 czerwca 2006 r. oraz z 14 maja 2008 r.



ła lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. W wystąpieniach tych wskazano w szczególności, iż podstawy do prowadzenia postępowania karnego nie może stanowić treść art. 157a Kodeksu karnego, albowiem warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 Kodeksu karnego. W odpowiedzi poinformowano⁷⁴⁶, iż ze względu na wagę przedstawionego problemu dotyczącego gwarancji zasady ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia do śmierci, w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważone zostanie podjęcie prac nad nowelizacją Kodeksu karnego w tym zakresie.

Jak jednak wynika z lektury projektów ustaw nowelizujących Kodeks karny, zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również rządowych projektów ustaw skierowanych w tym zakresie do Sejmu, do tej pory nie została przygotowana nowelizacja art. 157a Kodeksu karnego, penalizująca czyn polegający na nieumyślnym spowodowaniu uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu. Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁷ zatem do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy podjęte zostały prace nad nowelizacją wskazanego przepisu oraz – ewentualnie – na jakim etapie znajduje się obecnie proces legislacyjny dotyczący omawianego problemu.

B. System ochrony zdrowia

1. Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przez emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową

Do Rzecznika zwracały się osoby, które nabyły prawo do renty lub emerytury i jednocześnie prowadziły działalność zarobkową, skarżąc się na obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne z tytułu prowadzenia takiej działalności, niezależnie od składek odprowadzanych w związku z otrzymywaniem świadczenia emerytalnego lub rentowego.

Ustawa zwalnia emerytów i rencistów z opłacania składki zdrowotnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (lub współpracy z osobą prowadzącą taką działalność), gdy świadczenie emerytalne (rentowe) nie przekracza miesięcznie kwoty minimalnego wynagrodzenia i jednocześnie gdy dodatkowe przychody z działalności gospodarczej uzyskiwane przez emeryta (rencistę) nie przekraczają miesięcznie 50% kwoty najniższej emerytury lub opłaca on podatek dochodowy w formie karty podatkowej. Składka wynosząca w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą 9% zadeklarowanej kwoty nie jest wprost proporcjonalna do otrzymywanych przychodów, gdyż ustawodawca określił jej minimum opierając je na przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw. Tymczasem pracujący emeryci i renciści uzyskują często znacznie niższe przychody.

⁷⁴⁶ Pismo z 27 czerwca 2008 r.

⁷⁴⁷ RPO-533891-II/06 z 20 listopada 2008 r.

Zasadny wydaje się zatem argument, że konieczność opłacania składki w obecnej wysokości powoduje nieopłacalność prowadzonej przez nich działalności. W związku z powyższym Rzecznik skierował⁷⁴⁸ wystąpienie do Ministra Zdrowia, postulując rozważenie zmiany przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, korzystnej dla wspomnianej grupy emerytów i rencistów.

Minister Zdrowia poinformował⁷⁴⁹, że przepisy ustawowe nakładające na obywateli obowiązek współfinansowania systemu świadczeń zdrowotnych powinny w jednakowy sposób, zawierający jak najmniej wyjątków od ogólnie przyjętych zasad, regulować kwestie związane z opłacaniem składek. Fakt osiągania małych zysków z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie może być wystarczającą podstawą do wyłączenia grupy uczestników systemu z obowiązku opłacania składki lub zmiany zasad jej naliczania. Jednocześnie, zasadne wydaje się przeanalizowanie możliwości urealnienia podstawy wymiaru składki w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Po przeprowadzeniu analiz zostanie podjęta ostateczna decyzja w tym zakresie.

2. Przebieg prac nad „koszykiem świadczeń gwarantowanych”

Działania zmierzające do przełamania utrzymującego się głębokiego kryzysu systemu finansowania ochrony zdrowia pozostają niezmiennie jednym z priorytetowych obszarów zainteresowania Rzecznika. Istotne znaczenie dla reform systemowych ma precyzyjne określenie zakresu świadczeń zdrowotnych, gwarantowanych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Skutki braku jednoznacznych uregulowań w tym względzie są przedmiotem wielu skarg wpływających do Rzecznika. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁰ o informację o stopniu zaawansowania oraz przewidywanym terminie zakończenia prac nad „koszykiem świadczeń gwarantowanych”.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁷⁵¹ o trwających przygotowaniach do wdrożenia systemu stałej wyceny i monitorowania kosztów realizacji świadczeń opieki zdrowotnej. Wymaga to szeregu zmian legislacyjnych, jak również zorganizowania i sfinansowania bazy badawczej opartej o zakłady opieki zdrowotnej stosujące te same standardy rachunku kosztów. Termin dojścia do oczekiwanych efektów jest jednak odległy. W warunkach polskich wiele działań realizowanych w ramach prac nad „koszykiem” ma charakter pionierski, głównie z uwagi na wcześniejsze zaniechania i błędy, co także ma wpływ na wydłużenie czasu realizacji zadania. W zagranicznych systemach opieki zdrowotnej, tam gdzie funkcjonują rozwiązania definiowane jako koszyk świadczeń gwarantowanych, prace nad jego ukształtowaniem trwały wiele lat i wymagały znacznych nakładów finansowych.

⁷⁴⁸ RPO-575923-X/07 z 2 stycznia 2008 r.

⁷⁴⁹ Pismo z 31 stycznia 2008 r.

⁷⁵⁰ RPO-588152-X/08 z 30 kwietnia 2008 r.

⁷⁵¹ Pismo z 12 września 2008 r.



3. Oddłużanie zakładów opieki zdrowotnej

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynikało, że część środowiska związanego z opieką zdrowotną wyraziła negatywną opinię o rządowej koncepcji pomocy dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które przekształcą się w spółki prawa handlowego. Zainteresowani wskazywali, że pomoc finansowa ma trafić głównie do szpitali, które nie przestrzegały dyscypliny finansowej, często były źle zarządzane i nie podjęły skutecznych wysiłków na rzecz poprawy ich sytuacji finansowej oraz zmniejszenia zadłużenia. Przewidywanej pomocy nie otrzymają natomiast publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które podjęły trud restrukturyzacji lub przekształciły się w spółki prawa handlowego, niejednokrotnie kosztem zaciągnięcia kredytów bankowych oraz wielu ograniczeń (w tym zamrożenia wynagrodzeń pracowników, ograniczenia zatrudnienia, inwestycji, zakupów sprzętu i aparatury).

Proponowane ograniczenie umorzenia należności do zobowiązań publiczno-prawnych, pozbawi pomocy państwa te zakłady, które regulowały zobowiązania wobec ZUS, PFRON, urzędów skarbowych i innych państwowych instytucji, ale zalegają z płatnościami wobec dostawców leków i wyrobów medycznych oraz sprzętu i aparatury medycznej. Również zwolnienie z opłacania podatku dochodowego od osób prawnych ma dotyczyć tylko nowo powstałych spółek prawa handlowego. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się⁷⁵² do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji o działaniach podjętych w celu zapewnienia równego traktowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w dostępie do pomocy publicznej.

Minister Zdrowia poinformował⁷⁵³, że niezbędnym elementem operacji przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest pakiet rozwiązań dotyczących restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej tych zakładów. Przyjęto założenie, że pomoc finansowa powinna być adekwatna do rzeczywistych potrzeb poszczególnych zakładów. Działania będą polegały na podziale w/w zakładów, według kryterium rentowności; zastosowaniu opcjonalnych, uzależnionych od w/w kategorii, mechanizmów finansowych: umorzeniu zobowiązań publiczno-prawnych, zawarciu ugody z wierzycielami wierzytelności cywilnoprawnych; poddaniu zakładów będących w najtrudniejszej sytuacji finansowej, na wniosek podmiotów, które utworzyły zakłady (w tym jednostek samorządu terytorialnego), przymusowemu zarządowi.

Propozycja dotycząca umorzenia zobowiązań publiczno-prawnych dotyczyłaby wszystkich przekształcanych zakładów. Jednakże pomoc, a co za tym idzie, dobranie odpowiednich instrumentów finansowych, prawnych i organizacyjnych, ma być adekwatna do sytuacji poszczególnych zakładów. W praktyce oznacza to, że zakłady w najtrudniejszej sytuacji finansowej będą w większym stopniu korzystać z pomocy państwa. Jednocześnie zakłady te (i podmioty, które je utworzyły – w większości przypadków jednostki samorządu terytorialnego) zostaną poddane rygorom planu

⁷⁵² RPO-577454-X/08 z 29 lipca 2008 r.

⁷⁵³ Pismo z 25 sierpnia 2008 r.

naprawczego, na mocy którego może być ustanowiony zarząd komisaryczny. Pozostawienie zakładów w najtrudniej sytuacji bez pomocy stwarza realne zagrożenie ich likwidacją, a co za tym idzie, ograniczeniem dostępności do świadczeń zdrowotnych.

4. Podział między oddziały wojewódzkie NFZ środków na pokrycie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej

Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centrale i oddziały wojewódzkie NFZ z przeznaczeniem na finansowanie opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych⁷⁵⁴. Autorzy skarg wyrażali wątpliwość, czy zakres regulacji objęty tym przepisem nie wykracza poza upoważnienie ustawowe. Analiza przepisów potwierdzała zasadność sygnalizowanych wątpliwości.

Na mocy art. 119 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷⁵⁵, minister właściwy do spraw zdrowia uprawniony został do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa NFZ, szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie NFZ z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, z uwzględnieniem przepisów art. 118 tej ustawy. Przepis art. 118 ust. 3 stanowi, że podstawą podziału planowanych środków między oddziały wojewódzkie NFZ na pokrycie finansowania przez nie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych jest liczba ubezpieczonych zarejestrowanych w oddziale wojewódzkim NFZ. Ustalona wysokość środków koryguje się przez uwzględnienie m.in. wskaźnika wynikającego ze zróżnicowania kosztu jednostkowego świadczenia opieki zdrowotnej.

Tymczasem przepis § 7 ust. 1 cytowanego rozporządzenia Ministra Zdrowia stanowi, że przy obliczaniu wskaźnika uwzględnia się aktualne dane dotyczące przeciętnego miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, przypadającego na 1 osobę, w danym województwie, zawarte w rocznikach statystycznych województw GUS w okresie 5 lat. Powstała wątpliwość, czy pominięcie w ustawie sposobu obliczenia wskaźnika, może być uzasadnieniem dla uregulowania tej materii w rozporządzeniu. Rzecznik wystąpił⁷⁵⁶ w przedmiotowej sprawie do Ministra Zdrowia, który poinformował⁷⁵⁷, że wprowadzenie postulowanych zmian § 7 ust. 1 omawianego rozporządzenia mogłoby dotyczyć najwcześniej planu finansowego NFZ na 2010 r. Jednocześnie Minister zaznaczyła, że zakończyły się uzgodnienia zewnętrzne projektu ustawy o państwowym nadzorze nad systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, który zakłada m.in. decentralizację NFZ. Projekt ten wprowadza istotne zmiany w zakresie sposobu alokacji środków pochodzących ze składki na po-

⁷⁵⁴ Rozporządzenie z 18 września 2007 r. (Dz.U. Nr 171 poz. 1210).

⁷⁵⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210 poz. 2135 z późn. zm.).

⁷⁵⁶ RPO-595175-X/08 z 1 września 2008 r.

⁷⁵⁷ Pismo z 3 października 2008 r.



wszechne ubezpieczenie zdrowotne. Planuje się, że ustawa ta wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., co w konsekwencji spowoduje zmianę regulacji dotyczących zagadnienia poruszonego przez Rzecznika.

5. Umarzanie lub rozkładanie na raty zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników

W toku badania skargi indywidualnej ujawnił się negatywny spór kompetencyjny między Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego a Narodowym Funduszem Zdrowia, dotyczący właściwości do umarzania lub rozkładania na raty zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Wielkopolski Oddział NFZ, kwestię rozłożenia na raty kwot zaległych składek lub umorzenia zaległości rozstrzygać winien właściwy oddział KRUS. Tymczasem organ KRUS stwierdził swoją niewłaściwość w sprawie, powołując się na stanowisko Ministra Zdrowia.

W ocenie Rzecznika KRUS zajmuje pozycję analogiczną do pozycji ZUS-u. Z orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika, że ZUS przysługują kompetencje do umarzania zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne lub rozłożenia ich na raty⁷⁵⁸ i należałoby uznać, że podobne kompetencje posiada KRUS. Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁹ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁶⁰, iż podziela pogląd Rzecznika co do kompetencji KRUS w zakresie rozkładania na raty bądź umarzania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Wprawdzie obowiązujące przepisy ustawowe w sposób nie budzący wątpliwości ustalają kompetencje Prezesa KRUS do odraczania terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, rozkładania ich na raty lub umarzania w całości lub w części, brak jest jednak przepisu prawa materialnego pozwalającego na umniejszenie należności NFZ z tytułu należnych składek i ich pochodnych.

W kolejnym wystąpieniu⁷⁶¹ Rzecznik stwierdził, iż w udzielonej odpowiedzi pominięto istotną kwestię dotyczącą różnicowania kompetencji KRUS oraz ZUS do umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty składek na ubezpieczenie zdrowotne. W tej mierze Rzecznik oczekuje na precyzyjne określenie podstaw prawnych tego różnicowania.

Przytoczony w odpowiedzi argument o braku przepisu pozwalającego na umniejszenie należności NFZ z tytułu należnych składek i ich pochodnych nie wydaje się być przekonujący w odniesieniu do kompetencji KRUS wynikających z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷⁶² oraz w świetle

⁷⁵⁸ Por. wyrok z 20 kwietnia 2007 r. (sygn. akt V SA/Wa 411/07).

⁷⁵⁹ RPO-595398-X/08 z 1 września 2008 r.

⁷⁶⁰ Pismo z 16 września 2008 r.

⁷⁶¹ RPO-595398-X/08 z 13 listopada 2008 r.

⁷⁶² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).

art. 52a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁷⁶³, a także przepisów art. 41a ust. 1-3 tej ustawy.

Uznawane bez zastrzeżeń kompetencje ZUS do umarzania lub rozkładania na raty składek i ich pochodnych, także prowadzą do umniejszenia należności NFZ. Nie jest zatem zrozumiałe stanowisko odmawiające tych kompetencji organom KRUS wobec analogicznej pozycji KRUS i ZUS oraz tożsamej roli, jaką instytucje te pełnią w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Sytuacja ta zdaje się pozostawać w kolizji z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁷⁶⁴, że podziela pogląd Rzecznika co do konieczności ujednoczenia kompetencji ZUS i KRUS w zakresie rozkładania na raty lub umarzania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Przepisy art. 52a i 41a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników zawierają, co do istoty, postanowienia zbieżne z art. 28, 29 i 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zatem wobec uznania przez sąd administracyjny uprawnienia ZUS do rozkładania na raty lub umarzania składek na ubezpieczenie zdrowotne, brak jest podstaw do różnicowania uprawnień tych organów rentowych. W tej sytuacji w dniu 7 listopada 2008 r. Dyrektor Biura Prasy i Promocji Ministerstwa Zdrowia zaprezentował zweryfikowane stanowisko w poruszanej kwestii.

6. Zarządzenia Prezesa NFZ wydawane na podstawie art. 146 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

W toku badania skarg dotyczących treści zarządzeń Prezesa NFZ, określających sposób postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kryteria oceny ofert oraz warunki wymagane od świadczeniodawców stwierdzono, że zarządzenia te ustalają nie tylko wymogi techniczne i proceduralne stawiane świadczeniodawcom przystępującym do postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, ale np. ustalają definicję „fizjoterapeuty” i „psychoterapeuty” (zarządzenie Nr 57/2007/DSOZ, Nr 60/2007/DSOZ). Rozstrzygają również o prawach pacjentów i przysługujących świadczeniach w ramach ubezpieczenia zdrowotnego (np. kosztownym leczeniu, w tym chemioterapii niestandardowej).

Rzecznik podniósł zastrzeżenia co do konstytucyjności tych regulacji, bowiem zarządzenia Prezesa NFZ, mają wewnętrzny charakter, obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą w żadnym przypadku stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Omawiane zarządzenia pozostają w kolizji z art. 68 Konstytucji

⁷⁶³ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 50 poz. 291 z późn. zm.)

⁷⁶⁴ Pismo z 16 grudnia 2008 r.



oraz obowiązującymi ustawami. Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o szczegółowe zbadanie treści zarządzeń oraz podjęcie działań w kierunku zapewnienia konstytucyjności tych regulacji i zgodności z obowiązującymi ustawami.

Minister poinformował⁷⁶⁶, iż w Ministerstwie przygotowano nowelizację ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zawierającą wykaz świadczeń gwarantowanych wraz z wyceną oraz świadczeń niegwarantowanych, co jednoznacznie porządkuje kwestie finansowania systemu opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz określa wszelkie dane dotyczące świadczeń, które w ramach pełnego dostępu do informacji powinni posiadać świadczeniodawcy i świadczeniobiorcy.

W ocenie Ministerstwa Zdrowia zarządzenia Nr 57/2007/DSOZ oraz Nr 60/2007/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju rehabilitacja lecznicza, nie zawierały błędów, na podstawie których należałoby stwierdzić ich nieważność. Natomiast Minister Zdrowia w dniu 16 kwietnia 2008 r. wydał decyzję administracyjną, w której stwierdził nieważność zarządzenia Nr 20/2008/DGL Prezesa NFZ z dnia 31 marca 2008 r. w części wprowadzającej zmiany do Wytycznych w sprawie stosowania świadczenia „Chemioterapia niestandardowa”. W konsekwencji podjętych przez Ministra działań, Prezes NFZ wydał zarządzenie nr 23/2008/DGL z dnia 16 kwietnia 2008 r., na mocy którego zostały usunięte przepisy zakwestionowane przez Ministra Zdrowia.

7. Reklamowanie napojów alkoholowych

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudził art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷⁶⁷, regulujący reklamowanie napojów alkoholowych.

Dane przytoczone w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015 wskazują, że wzrasta konsumpcja alkoholu, w szczególności wśród młodzieży, oraz częstotliwość niekorzystnych efektów ubocznych tej konsumpcji (wzrost przyjęć do izb wytrzeźwień, kierowania pod wpływem alkoholu, czy przypadków przemocy domowej związanej z nadużywaniem alkoholu).

Polska zadeklarowała ograniczenie lub wręcz przeciwdziałanie promocji napojów alkoholowych oraz dołożenie szczególnych starań w celu zmniejszenia odsetka osób nadużywających alkoholu wśród młodzieży, w szeregu dokumentów – tak międzynarodowych, jak i wewnętrznych. Niektóre państwa europejskie wprowadziły całkowity zakaz reklamy napojów alkoholowych (np. Islandia, Norwegia) lub zakaz reklamy w telewizji (Francja, Finlandia, Dania, Szwecja, Szwajcaria).

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁸ do Ministra Zdrowia o rozważenie potrzeby zmiany przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem art. 13¹ ust. 2

⁷⁶⁵ RPO-589567-X/08 z 20 maja 2008 r.

⁷⁶⁶ Pismo z 2 lipca 2008 r.

⁷⁶⁷ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.).

⁷⁶⁸ RPO-410553-X/08 z 15 lutego 2008 r.

pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten zezwala na prowadzenie reklamy piwa w telewizji, radiu, kinie i teatrze między godz. 20 a 6. Ograniczenie to nie stosuje się do reklam prowadzonych przez organizatorów imprez sportowych.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁶⁹, że projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zawiera m.in. propozycję zmiany art. 13¹ ustawy mającą na celu ograniczenie czasowe dostępności reklam piwa wobec osób małoletnich.

Na rozważenie zasługuje kwestia rezygnacji z obowiązującego zapisu umożliwiającego prowadzenie bez ograniczeń czasowych reklamy piwa w telewizji, radiu, kinie i teatrze przez organizatorów imprez sportu wyczynowego lub profesjonalnego podczas trwania tych imprez. Przyjęcie tego rozwiązania mogłoby jednak prowadzić do ograniczenia możliwości transmisji zagranicznych imprez sportowych, podczas których takie formy reklamy są prowadzone w mediach. Tym samym regulacja taka mogłaby spotkać się z negatywnym odbiorem społecznym. W Ministerstwie Zdrowia rozważana jest możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych dla emitowania informacji na temat sponsorowania imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych.

Ponadto w odpowiedzi podzielono pogląd o konieczności rozszerzania obowiązujących regulacji o kwestie związane z prowadzeniem reklamy i promocji napojów alkoholowych za pośrednictwem nowych technologii, w tym Internetu.

Nawiązując do otrzymanych wyjaśnień Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁷⁰ do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji dotyczących wprowadzenia ograniczeń czasowych emitowania informacji na temat sponsorowania imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych, oraz czy w Ministerstwie rozważane jest objęcie ograniczeniami promocji napojów alkoholowych prowadzonych za pomocą nowych technologii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie poinformował⁷⁷¹, że Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2008 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustaw o wychowaniu w trzeźwości i o przeciwdziałaniu narkomanii, przedłożony przez Ministra Zdrowia. Emisja reklam i promocji piwa w radiu, telewizji, kinach i teatrach będzie możliwa wyłącznie między godziną 23.00 a 6.00. Wprowadzono także zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na stadionach i innych obiektach sportowych podczas trwania imprez sportowych. Ze względu na zaawansowane już prace nad obecną nowelizacją nie jest możliwe rozszerzenie obowiązujących regulacji o kwestie związane z prowadzeniem reklamy i promocji napojów alkoholowych za pośrednictwem nowych technologii, w tym internetu czy też wprowadzenie ograniczeń czasowych dla emitowania infor-

⁷⁶⁹ Pismo z 11 marca 2008 r.

⁷⁷⁰ RPO-410553-X/08 z 10 września 2008 r.

⁷⁷¹ Pismo z 19 września 2008 r.



macji na temat sponsorowania imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych. Powyższe regulacje powinny być przedmiotem osobnego aktu prawnego rozpatrywanego podczas kolejnej nowelizacji omawianej ustawy.

C. Ochrona praw pacjentów

1. Nieprzestrzeganie praw pacjenta w publicznych szpitalach

W skargach kierowanych do Rzecznika podnoszono brak poszanowania praw pacjenta w publicznych szpitalach.

Podstawowe prawa pacjenta definiuje art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁷⁷². W praktyce zarówno pacjent, jak i upoważnione przez niego osoby nie zawsze mogą uzyskać przystępną i przekazaną w godnych warunkach informację o stanie zdrowia, rozpoznaniu, możliwych metodach diagnostycznych i leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu. Wiele do życzenia pozostawia również respektowanie prawa do intymności i poszanowania godności. Wiele wątpliwości budzi stosowanie wobec chorych środków przymusu bezpośredniego (głównie unieruchomienia z użyciem pasów), niejednokrotnie bez uprzedzenia o tym pacjenta i jego opiekunów, zachowania szczególnej ostrożności i dbałości o dobro chorego i jego godność. Rzecznik zwrócił się⁷⁷³ do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji o działaniach Ministra Zdrowia w tej materii, w szczególności w zakresie monitoringu przestrzegania praw pacjenta i usunięcia występujących nieprawidłowości.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany⁷⁷⁴, że przy Ministrze Zdrowia funkcjonuje Biuro Praw Pacjenta, a w jego strukturze Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. W 2007 r. Biuro zarejestrowało 18 280 spraw związanych z naruszeniami praw pacjenta w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych i 643 skargi związane ze stosowaniem przymusu bezpośredniego. Ponadto wyrażono przekonanie, iż wejście w życie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wzmocni pozycję pacjenta podczas udzielania świadczeń zdrowotnych. Prawa sformułowane w treści projektu są obecnie unormowane w kilku ustawach z zakresu ochrony zdrowia. Stanowi to potencjalne utrudnienie zarówno dla pacjentów, jak i podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

2. Zagrożenie dostępu pacjentów do niektórych specjalistycznych usług szpitalnych

Z listów obywateli kierowanych do Rzecznika wynikało, że zagrożony jest dostęp pacjentów do niektórych specjalistycznych usług szpitalnych. Kierownicy publicznych zakładów opieki zdrowotnej i szpitali decydują się na likwidację lub znaczne

⁷⁷² Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

⁷⁷³ RPO-595130-X/08 z 3 listopada 2008 r.

⁷⁷⁴ Pismo z 1 grudnia 2008 r.

ograniczenie działalności niektórych oddziałów szpitalnych, głównie z powodu braku odpowiednich lekarzy specjalistów oraz z uwagi na nierentowność tych oddziałów (wysokie koszty funkcjonowania). Informacje te potwierdzają doniesienia środków masowego przekazu.

Obowiązujące w omawianym zakresie przepisy prawa nie stwarzają wystarczających gwarancji ochronnych, zapewniających prawo do nieprzerwanego i niepogorszonego dostępu, warunków udzielania i jakości usług świadczonych przez likwidowany lub przekształcany zakład opieki zdrowotnej. Realnego wpływu na omawiane decyzje organów założycielskich zakładów opieki zdrowotnej nie posiadają konsultanci krajowi i wojewódzcy zobowiązani m.in. do kontroli dostępności do świadczeń zdrowotnych.

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷⁷⁵ określa wprawdzie zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ale nie wyposaża tych władz w wystarczające kompetencje w tej materii. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie, a także o przekazanie informacji o działaniach i zamierzeniach Ministra Zdrowia w kwestii zapewnienia faktycznego nadzoru nad zabezpieczeniem szpitalnej opieki zdrowotnej na terenie kraju i poszczególnych województw oraz wprowadzenia odpowiednich mechanizmów i narzędzi prawnych.

3. Prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem

W nawiązaniu do wcześniejszych wystąpień⁷⁷⁷ w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁸ do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji na temat rezultatu prac powołanego przez Ministra Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, wdrożenia zapowiadanych standardów oraz usunięcia nieprawidłowości sygnalizowanych przez Rzecznika.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷⁹, że zadaniem Zespołu jest opracowanie aktu prawnego określającego standard postępowania medycznego w okresie porodu i położu. Świadczenia wynikające z opracowanego standardu będą w pełni finansowane ze środków publicznych. W toku prac Zespół ustalił, iż niezbędne jest opracowanie standardów opieki nad kobietą ciężarną, opieki okołoporodowej nad kobietą podczas porodu, opieki nad kobietą w położu oraz opieki nad noworodkiem. Jako realny termin zakończenia prac Zespołu wskazano ostatni kwartał 2008 roku.

⁷⁷⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

⁷⁷⁶ RPO-600495-X/08 z 31 października 2008 r.

⁷⁷⁷ Informacja RPO za rok 2007, str. 230.

⁷⁷⁸ RPO-555872-X/07 z 10 lipca 2008 r.

⁷⁷⁹ Pismo z 17 lipca 2008 r.



4. *Możliwość funkcjonowania w Polsce izb porodowych*

Rzecznik, po zapoznaniu się z doniesieniami środków masowego przekazu⁷⁸⁰ w sprawie zamiaru zaprzestania kontraktowania świadczeń zdrowotnych z Izbą Porodową w Łędzinach, postanowił podjąć postępowanie wyjaśniające w sprawie możliwości funkcjonowania w Polsce izb porodowych oraz korzystania ze świadczeń tych izb w ramach środków publicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁸¹ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o stanowisku w sprawie możliwości rozwoju w Polsce izb porodowych oraz kontynuowania umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz ubezpieczonych przez Izbę Porodową w Łędzinach.

Minister, odnosząc się do kwestii możliwości funkcjonowania Izby Porodowej w Łędzinach poinformował⁷⁸², że wymagania dla zakładów opieki zdrowotnej, w ramach których funkcjonują oddziały położniczo – ginekologiczne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej⁷⁸³. Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁷⁸⁴, zakład może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. Szczegółowe uregulowania w omawianym zakresie określają przepisy wydane na podstawie art. 13 ust. 5 i art. 17 ustawy o ZOZ – rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych dla zakładów opieki zdrowotnej oraz szczegółowych zasad ich nadawania⁷⁸⁵ oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 16 lipca 2004 r. w sprawie rejestru zakładów opieki zdrowotnej⁷⁸⁶.

Odnosząc się do możliwości rozwoju i funkcjonowania w Polsce izb porodowych Minister poinformował, że Zespół do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołany przez Ministra Zdrowia, uznał za celowe zajęcie się tym problemem. Ustalenia Zespołu w tej sprawie będą miały istotne znaczenie dla modelu opieki okołoporodowej w ramach obowiązującego w Polsce systemu opieki zdrowotnej.

5. *Szczepienia ochronne u dzieci i młodzieży*

W lutym 2008 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji w sprawie sygnalizowanych przez media zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży. W tej sprawie otrzymał obszernie wyjaśnienie⁷⁸⁷,

⁷⁸⁰ m.in. „Gazeta Wyborcza” z 21 i 24 października 2008 r. *Zamknąć Anioły, bo nie operują i Łędziny: Tu się rodzą całe rodziny.*

⁷⁸¹ RPO-601187-X/08 z 10 grudnia 2008 r.

⁷⁸² Pismo z 6 stycznia 2009 r.

⁷⁸³ Rozporządzenie z 10 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1568 z późn. zm.).

⁷⁸⁴ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

⁷⁸⁵ Rozporządzenie z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1797 z późn. zm.).

⁷⁸⁶ Rozporządzenie z 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1781 z późn. zm.).

⁷⁸⁷ Pismo z 11 marca 2008 r.

w świetle którego „rzetelna ocena skutków wprowadzenia nowelizacji przepisów w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza określenie poziomu wykonawstwa szczepień ochronnych w 2007 r., będą możliwe po opublikowaniu pełnych danych statystycznych, najwcześniej w połowie 2008 r.”. Rzecznik wyraził zainteresowanie wspomnianą oceną i zwrócił się⁷⁸⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o udostępnienie wymienionej informacji.

Minister poinformował⁷⁸⁹, iż dane ze sprawozdań ochronnych przedkładane przez świadczeniodawców przechowujących karty uodpornienia, wskazują na osłabienie nadzoru nad wykonawstwem szczepień w 2007 r. W porównaniu do 2006 r. w większości roczników dzieci i młodzieży do lat 18 powiększył się procentowy udział grupy, której kart uodpornienia nie ma u świadczeniodawców zobowiązanych do prowadzenia szczepień. Odnotowano pewne pogorszenie stanu zaszczepienia, szczególnie w rocznikach, które zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych powinny rozpocząć cykl szczepień lub otrzymać kolejną dawkę.

W związku z powyższym Minister zwrócił się w trybie pilnym do Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny rodzinnej oraz Konsultanta Krajowego w dziedzinie pielęgniarstwa pediatricznego o przeanalizowanie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie realizowania Programu Szczepień Ochronnych oraz przedstawienie sposobu i rodzaju działań naprawczych. Wyniki analiz zostały przedstawione także Prezesowi NFZ z prośbą o podjęcie działań w celu wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowości w realizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży.

W dniu 1 października 2008 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu obowiązkowych szczepień ochronnych oraz zasad przeprowadzania i dokumentacji szczepień⁷⁹⁰. Tym samym rozszerzony został kalendarz szczepień ochronnych o dwie nowe szczepionki: przeciwko pneumokokom i ospie wietrznej dla dzieci narażonych w sposób szczególny.

6. Profilaktyka i leczenie dzieci chorych na hemofilię

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia, Rzecznik wyraził⁷⁹¹ swoje zaniepokojenie informacjami na temat sytuacji osób chorych na hemofilię, a w szczególności opieki zdrowotnej dla dzieci. W opinii lekarzy specjalistów oraz pacjentów, Narodowy Program Leczenia Hemofilii w Polsce nie gwarantuje skutecznej profilaktyki u dzieci i dorosłych cierpiących na tę chorobę oraz odbiega od standardów światowych i europejskich. Podstawowe problemy to brak dostępu do leków oraz niewystarczające środki na profilaktykę, a także utrudnienia w dostępie do diagnostyki i leczenia. Rzecznik zwrócił się o przekazanie stanowiska w sprawie, w tym informacji na temat działań Ministra, podejmowanych w celu zapewnienia chorym na hemofilię bezpiecznego leczenia.

⁷⁸⁸ RPO-580594-X/08 z 8 września 2008 r.

⁷⁸⁹ Pismo z 7 października 2008 r.

⁷⁹⁰ Rozporządzenie z 24 czerwca 2008 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 795).

⁷⁹¹ RPO-588895-X/08 z 16 maja 2008 r.



Podsekretarz Stanu w Ministerstwie poinformował⁷⁹², że wypełnianie zadań związanych z organizacją i koordynacją zaopatrzenia w bezpieczną krew, jej składniki i produkty krwiopochodne jest statutowym zadaniem Narodowego Centrum Krwi w Warszawie. Preparaty krzepnięcia oraz czynniki rekombinowane przeznaczone dla osób chorych na hemofilię, zakupywane są w ramach realizacji „Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005 – 2011”, ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Zdrowia. Koszty leczenia pacjentów chorych na hemofilię pokrywane są ze środków NFZ. Podejmowane przez resort zdrowia i NFZ działania służą zapewnieniu poprawy sytuacji chorych na hemofilię.

W kolejnym wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia, Rzecznik stwierdził⁷⁹³, iż przyjęcie przez NFZ w lipcu 2008 r. programu „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B” należy uznać za istotny postęp w opiece medycznej. Jak wynika jednak z poruszających opinię publiczną przekazów medialnych⁷⁹⁴, rodzice dzieci wykluczonych z programu NFZ z powodu stwierdzenia u nich obecności inhibitora, mają poczucie dyskryminacji w dostępie do odpowiedniego leczenia. Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie wątpliwości związanych z realizacją Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011 oraz przyjętego przez NFZ programu „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B”.

Rzecznik zwrócił się także o zapewnienie równego traktowania dzieci chorych na hemofilię w szkołach ogólnodostępnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie poinformował⁷⁹⁵, że „Narodowy Program Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011” obejmuje zakup koncentratów czynników krzepnięcia dla chorych na hemofilię i inne wrodzone skazy krwotoczne, natomiast leczenie odbywa się w wyspecjalizowanych ośrodkach wojewódzkich. Niedostateczna ilość środków finansowych nie pozwala na wdrożenie pierwotnej profilaktyki dla wszystkich potrzebujących pacjentów. Optymalnym rozwiązaniem byłoby włączenie chorych wymagających immunotolerancji do zespołu tzw. chorób sierocych, które ze względu na wysokie koszty leczenia objęte są specjalną formą finansowania. Koncepcja ta ma być przedstawiona przez przedstawiciela NFZ na posiedzeniu zespołu ds. chorób rzadkich, powołanego przez Ministra Zdrowia.

Aktualnie realizowany program leczenia hemofilii jest w trakcie modyfikacji zapisów. Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 lipca 2008 r. został powołany Zespół mający m.in. opracować sposób dystrybucji czynników krzepnięcia oraz strategię zaopatrzenia systemu ochrony zdrowia w czynniki krzepnięcia na rok 2009 i lata następne.

W kwestii równego traktowania dzieci chorych na hemofilię w szkołach ogólnodostępnych wyjaśniono w odpowiedzi, że zapis art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie

⁷⁹² Pismo z 16 czerwca 2008 r.

⁷⁹³ RPO-588895-X/08 z 31 lipca 2008 r.

⁷⁹⁴ „Gazeta Wyborcza” z 26 lipca 2008 r. *Dzieci chore na hemofilię dostaną leki droższe i mniej bezpieczne* oraz telewizyjne programy informacyjne z 28 lipca 2008 r.

⁷⁹⁵ Pismo z 4 września 2008 r.

oświaty⁷⁹⁶ zapewnia uczniowi prawo do korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy lekarskiej. Obecnie, aby dzieci chore na hemofilię mogły w pełni uczestniczyć w zajęciach w szkołach ogólnodostępnych, konieczne jest zapewnienie stałej obecności na terenie szkoły osoby posiadającej kwalifikacje w udzielaniu pierwszej pomocy. Medyczną opiekę profilaktyczną nad uczniami w szkołach sprawować może pielęgniarka, która posiada przynajmniej kurs kwalifikacyjny dla pielęgniarek środowiska nauczania i wychowania.

7. Sytuacja dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego

Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do poruszających opinię społeczną informacji dotyczących problemów dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego, zwłaszcza kardiologicznego oraz udzielenie tym dzieciom systemowej pomocy ze strony Ministerstwa Zdrowia.

Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich operacje serca wykonywane są w ciągu roku u 2,2 tys. dzieci, natomiast przeprowadzenie takich zabiegów należałoby wykonać u 3 tys. dzieci, co oznacza, że corocznie w Polsce ok. 800 chorych na serce dzieci pozbawionych jest szans na niezbędne leczenie. Narastające zakłócenia w funkcjonowaniu lecznictwa pediatrycznego w latach 2006-2007 były już przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministerstwa Zdrowia. Niestety, w 2008 roku dotarły do Rzecznika kolejne informacje o pogarszaniu się sytuacji chorych dzieci wymagających skomplikowanych zabiegów kardiochirurgicznych.

W czerwcu 2008 r. kardiochirurdzy z Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie – Prokocimiu informowali o wielotygodniowych opóźnieniach w wykonywaniu zabiegów operacyjnych ratujących życie i zdrowie dzieci⁷⁹⁸. Do opinii publicznej dotarły również na początku czerwca informacje z Wielkopolski o tym, że ciężko chore dzieci oczekują nawet cztery miesiące na operację serca z powodu braku pielęgniarek i anesteziologów⁷⁹⁹. Wydłużająca się kolejka chorych dzieci do pilnych operacji stała się także powodem narastającego niepokoju kardiochirurgów w Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi.

Początek listopada 2008 r. przyniósł alarmujące informacje prasowe, że liczba wykonywanych operacji serca u dzieci może ulec redukcji nawet o połowę⁸⁰⁰. Zagrożenia spowodowane problemami kadrowymi, aparaturowymi i organizacyjnymi, mogą drastycznie wzrosnąć w wyniku podjętej przez Ministerstwo Zdrowia decyzji zmieniającej zasady finansowania operacji kardiochirurgicznych u dzieci. Do tej pory leczenie wad serca u dzieci finansowane było z dwóch źródeł: za operacje płaciło Ministerstwo Zdrowia (były to tzw. procedury wysokospecjalistyczne), a za hospitaliza-

⁷⁹⁶ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572).

⁷⁹⁷ RPO-602156-X/08 z 6 listopada 2008 r.

⁷⁹⁸ „Polska. Gazeta Krakowska” z 24 czerwca 2008 r.

⁷⁹⁹ „Polska. Głos Wielkopolski” z 1 sierpnia 2008 r.

⁸⁰⁰ „Metro” z 3 listopada 2008 r.



cję dziecka przed operacją i po niej płacił NFZ. Obecnie operacje będą finansowane wyłącznie przez NFZ, który – zdaniem specjalistów – płaci najczęściej dopiero pod koniec roku i poniżej rzeczywistych kosztów zabiegów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁸⁰¹, że rozwiązanie problemu niewystarczającej liczby wykonywanych operacji kardiochirurgicznych u dzieci jest możliwe poprzez zwiększenie liczby stanowisk intensywnej terapii kardiochirurgicznej w najaktywniejszych ośrodkach kardiochirurgii dziecięcej. W 2008 roku Ministerstwo Zdrowia podjęło w tej sprawie pierwsze działania. Zakupiono pewną liczbę stanowisk dla ośrodków kardiochirurgii dziecięcej w Łodzi, Poznaniu i Katowicach w ramach Programu Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo-Naczyniowego POLKARD. Zgodnie z zapewnieniami Konsultanta Krajowego w dziedzinie kardiochirurgii, dzieci wymagające szybkiej interwencji kardiochirurgicznej są operowane natychmiast. Zgodnie z decyzją Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia zostanie powołany zespół, którego zadaniem będzie dokonanie analizy sytuacji w obszarze świadczeń kardiochirurgicznych dla dzieci i przedstawienie wytycznych kierunkowych, na podstawie których zostanie zbudowany system w pełni zapewniający dostępność tych świadczeń.

Sprostowano ponadto informacje prasowe, dotyczące zakresu zamierzonych zmian zasad finansowania świadczeń wysokospecjalistycznych z dziedziny kardiochirurgii dziecięcej i dziecięcej kardiologii inwazyjnej w 2009 r. Przekazanie do finansowania przez NFZ dotyczy jedynie procedur – operacji izolowanego przetrwałego przewodu tętniczego (wada wrodzona u niemowląt) oraz diagnostycznego cewnikowania serca i biopsji mięśnia sercowego u dzieci do lat 18. Zaoszczędzone w ten sposób środki budżetowe, zostaną przeznaczone na zwiększenie liczby i rozszerzenie zakresu świadczeń kardiologicznych i kardiochirurgicznych, a także wprowadzenie na listę nowych, dotychczas nie wykonywanych świadczeń. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, należności z tytułu realizacji umowy wypłacane są przez oddział wojewódzki NFZ za miesiąc poprzedni, w terminie 15 dni po dniu dostarczenia przez świadczeniodawcę wymaganych dokumentów.

8. Standardy leczenia i dostęp do nowoczesnych terapii dla dzieci chorych na nowotwory

W środkach masowego przekazu pojawiły się alarmujące doniesienia o zaniżeniu przez Narodowy Fundusz Zdrowia o ok. 25-30% wyceny procedur medycznych w dziecięcych klinikach onkologicznych, co w znaczący sposób wpływa na standardy leczenia i dostęp do nowoczesnych terapii dzieci chorych na nowotwory. Z treści artykułu prasowego wynikało⁸⁰², że z powodu niewłaściwej wyceny procedur medycznych, dziecięcym klinikom onkologicznym w całym kraju grozi bankructwo. W związku

⁸⁰¹ Pismo z 2 grudnia 2008 r.

⁸⁰² „Dziennik” z 19 sierpnia 2008 r. *Fundusz Zdrowia oszczędza kosztem dzieci chorych na raka.*

z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁰³ do Ministra Zdrowia z prośbą o spowodowanie zbadania powyższego problemu oraz zajęcie stanowiska, także w sprawie szczegółowych kwestii podnoszonych w powołanym artykule prasowym. Rzecznik zwrócił się ponadto o przekazanie informacji dotyczących działań Ministra w sprawie zapewnienia dzieciom chorym na nowotwory dostępu do skutecznej i nowoczesnej terapii.

Minister poinformował⁸⁰⁴, iż w dniu 11 czerwca 2008 r. Prezes NFZ zarządzeniem Nr 32/2008/DSOZ wprowadził nowy system rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne, który powinien skutkować zwiększeniem bezpieczeństwa świadczeniobiorców oraz stwarzać nową jakość zarządzania szpitalami. Według wyjaśnień NFZ, wprowadzony system Jednorodnych Grup Pacjentów (JGP) uruchomił dodatkowo mechanizmy zabezpieczające odpowiedni poziom finansowania, zwłaszcza przypadków trudnych i z powikłaniami. Środki finansowe przeznaczone na onkologię i hematologię dziecięcą, od drugiego półrocza 2008 r. są znacząco podwyższone. Minister Zdrowia w ramach nadzoru na bieżąco monitoruje działania podejmowane przez NFZ w zakresie realizacji świadczeń w systemie JGP, w tym świadczeń z zakresu onkologii i hematologii dziecięcej. Zapowiedziano też dokonanie zmian zasad finansowania świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w zakresie onkologii i hematologii dziecięcej, które pozwolą na prawidłowe zabezpieczenie dostępu do tych świadczeń oraz zagwarantują bezpieczeństwo finansowe po stronie świadczeniodawców.

9. Standardy opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci

W kolejnym wystąpieniu poświęconym problematyce opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci, Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁵ do Ministra Zdrowia o udzielenie informacji na temat przewidywanego terminu zakończenia prac nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, o którym mowa w piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 21 grudnia 2007 r. Rzecznik podkreślił, iż, mimo zapowiedzi, nadal nie zrezygnowano ze stosowania limitów dyskryminujących część śmiertelnie chorych dzieci w dostępie do opieki paliatywno-hospicyjnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁸⁰⁶, że Minister Zdrowia decyzją z dnia 21 marca 2008 r. stwierdził nieważność zarządzenia Prezesa NFZ z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: opieka długoterminowa, w części § 17 ust. 1 pkt 2, § 18 ust. 1 pkt 5 i 6, § 18 ust. 2 pkt 6 załącznika do zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w decyzji, pacjent nieuleczalnie chory, bez względu na rozpoznaną jednostkę

⁸⁰³ RPO-596789-X/08 z 22 sierpnia 2008 r.

⁸⁰⁴ Pismo z 16 września 2008 r.

⁸⁰⁵ RPO-570368-X/07 z 10 kwietnia 2008 r.

⁸⁰⁶ Pismo z 5 maja 2008 r.



chorobową, ma prawo oczekiwać, że jego uprawnienie do otrzymania określonych świadczeń opieki zdrowotnej będzie mogło być zrealizowane u świadczeniodawcy związanego umową z Narodowym Funduszem Zdrowia, niezależnie od liczby i proporcji pacjentów nienowotworowych w stosunku do ogólnej liczby pacjentów objętych terapią u tego świadczeniodawcy.

W odpowiedzi poinformowano również, że projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej jest już po konsultacjach międzyresortowych i społecznych.

10. Opieka paliatywno-hospicyjna dla osób dorosłych

Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań zapewniających osobom dorosłym odpowiednie standardy postępowania z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej. Wnioski z analizy treści Zarządzenia Prezesa NFZ Nr 96/2008/DSOZ, a zwłaszcza opinie uznanych autorytetów medycznych mogą wskazywać na niedostosowanie narzuconych w zarządzeniu zasad opieki do wymagań Światowej Organizacji Zdrowia, a nawet naruszanie podstawowych praw pacjenta, w tym przypadku praw osoby umierającej z powodu nieuleczalnej choroby. Szereg przykładów na potwierdzenie tej tezy można znaleźć w doniesieniach prasowych⁸⁰⁷, a także w audycjach radiowych i telewizyjnych.

Zgodnie z trybem kierowania i zasadami udzielania świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej w warunkach stacjonarnych, przewidzianymi w § 18 ust. 1 pkt 2 powołanego zarządzenia, świadczenia te są udzielane pacjentom cierpiącym na nieuleczalne, postępujące schorzenia wskazane w załączniku nr 11 do warunków zawierania umów. Wykaz schorzeń kwalifikujących do objęcia opieką hospicyjną osoby dorosłe jest ograniczony w stosunku do wykazu sporządzonego przez wybitnych przedstawicieli środowiska medycznego.

Największym problemem jest niedofinansowanie opieki paliatywnej. Przyczynia się to, zdaniem krajowego konsultanta medycyny paliatywnej, do gwałtownego spadku liczby hospicjów i szpitalnych oddziałów opieki paliatywnej. W ocenie Rzecznika potrzebne jest opracowanie szczegółowych wytycznych postępowania w zakresie medycyny paliatywnej i hospicyjnej dorosłych. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynikało, że projekt odnośnego rozporządzenia Ministra Zdrowia został przekazany do uzgodnień zewnętrznych w dniu 22 lutego 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁸ do Ministra Zdrowia o informację o aktualnym stanie prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie.

11. Ograniczony dostęp do leczenia onkologicznego

W środkach masowego przekazu pojawiły się po raz kolejny niepokojące informacje w sprawie ograniczania przez NFZ dostępu do leczenia onkologicznego⁸⁰⁹.

⁸⁰⁷ „Gazeta Wyborcza” – artykuły związane z akcją *Umierać po ludzku*.

⁸⁰⁸ RPO-602699-X/08 z 20 listopada 2008 r.

⁸⁰⁹ „Rzeczpospolita” z 4 kwietnia 2008 r. *Mniej terapii na raka*.

Z doniesień tych wynikało, że od 1 kwietnia 2008 r. Fundusz wstrzymał wydawanie indywidualnych zgód na leczenie raka bardzo drogimi preparatami. Wszystkie leki, które dotychczas były w ten sposób finansowane, mają być oceniane przez Agencję Oceny Technologii Medycznych, a następnie finansowane przez NFZ tylko w przypadku uznania przez Agencję leku za skuteczny.

Prezes NFZ wydał komunikat z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie finansowania niektórych leków stosowanych w ramach farmakoterapii i chemioterapii niestandardowych. Stanowisko NFZ w sprawie finansowania drogich, innowacyjnych leków stosowanych w ramach farmakoterapii i chemioterapii niestandardowych ma z pewnością uzasadnienie, jeśli zważy się na podniesione wątpliwości co do skuteczności niektórych terapii oraz ograniczone środki finansowe Funduszu na ten cel. Należy jednak mieć na uwadze nie tylko wynik uzyskanej oceny opłacalności technologii medycznej, ale przede wszystkim dobro i prawa pacjenta.

Wielu pacjentów objętych leczeniem w ramach farmakoterapii i chemioterapii niestandardowych pozbawionych jest możliwości innej terapii. Dla chorych, u których zostanie nagle przerwane leczenie, oznacza to nawrót choroby. W jeszcze gorszej sytuacji są chorzy oczekujący na ekspertyzę Agencji Oceny Technologii Medycznych, a następnie ewentualne objęcie terapią. Wielu z nich nie doczeka decyzji w tej sprawie, a stan zdrowia innych ulegnie znacznemu pogorszeniu. Rzecznik zwrócił się⁸¹⁰ do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji o sposobie rozwiązania omawianego problemu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie poinformował⁸¹¹, że Minister Zdrowia w dniu 16 kwietnia 2008 r. wydał decyzję stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 20/2008/DGL Prezesa NFZ z dnia 31 marca 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie przyjęcia „Szczegółowych materiałów informacyjnych o przedmiocie postępowania w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz o realizacji i finansowaniu umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne”, w części wprowadzającej zmiany do Wytocznych w sprawie stosowania świadczenia „Chemioterapia niestandardowa”. Wprowadzenie nowych zasad finansowania terapii nowoczesnymi i równocześnie niezwykle kosztownymi lekami powinno odbyć się po przeprowadzeniu szerokiej debaty, w której przedstawione byłyby argumenty uwzględniające zarówno obowiązek organów władz publicznych zapewnienia możliwie najwyższego standardu leczenia, jak również możliwości finansowe polskiego systemu ochrony zdrowia.

12. Przypadki samobójczych zgonów pacjentów przebywających w szpitalach

W okresie 6 tygodni, od 1 sierpnia do 15 września 2008 r., opinię publiczną poruszyły informacje o czterech przypadkach samobójstw pacjentów przebywających

⁸¹⁰ RPO-586253-X/08 z 14 kwietnia 2008 r.

⁸¹¹ Pismo z 20 maja 2008 r.



na różnych oddziałach szpitalnych. Zjawisko samobójstw pacjentów w trakcie hospitalizacji łączy się bezpośrednio z problematyką bezpieczeństwa, zależnego zarówno od kwalifikacji i organizacji pracy personelu medycznego, jak też od warunków pracy szpitali.

Rzecznik zwrócił się⁸¹² do Ministra Zdrowia oraz Prokuratora Krajowego o udzielenie informacji na temat skali zjawiska samobójstw pacjentów w polskich szpitalach oraz działań podejmowanych na rzecz zapewnienia hospitalizowanym chorym bezpieczeństwa i ochrony przed targnięciem się na własne życie.

Prokurator Krajowy przedstawił⁸¹³ sporządzoną w Biurze Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, w związku z wystąpieniem Rzecznika, analizę postępowań przygotowawczych prowadzonych w latach 2007-2008 w sprawach samobójstw pacjentów w polskich szpitalach, wraz z oceną i stanowiskiem określającym skalę tego zjawiska.

W badanym okresie w prokuraturach zarejestrowano 79 postępowań tej kategorii: w 2007 r. – 37, natomiast w 2008 r. – 42. Dotyczyły one 76 zgonów pacjentów. Decyzją merytoryczną (umorzenie na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 oraz art. 17 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego) zostały zakończone 64 postępowania, 1 sprawa jest zawieszona. W wyniku przeprowadzonej kontroli za przedwcześnie umorzone i wymagające podjęcia na nowo uznano 7 postępowań. Analiza 14 postępowań pozostających w toku wykazała, że w 5 z nich stwierdzono przewlekłość i brak staranności w dokonywaniu czynności procesowych przez funkcjonariuszy Policji, co skutkowało wydaniem polecenia przejścia tych spraw do prowadzenia przez prokuratorów.

Badając przyczyny samobójstw pacjentów stwierdzono, że w większości zostały one popełnione przez osoby z zaburzeniami psychicznymi. W 31 przypadkach samobójstwa miały miejsce na oddziałach psychiatrycznych, w 23 na oddziałach wewnętrznych, w 7 na neurologicznych. W grupie analizowanych postępowań było również 10 spraw dotyczących samobójczych zgonów osób cierpiących na dolegliwości bólowe w przebiegu choroby nowotworowej. Prokuratorzy apelacyjni, po dokonaniu analizy zakończonych spraw, nie byli w stanie stwierdzić zawinienia personelu medycznego. Wskazano również na niewielką skalę zjawiska samobójstw pacjentów szpitali, na tle zaistniałych w kraju w 2007 r. 4658 zamachów samobójczych, w tym 3530 ze skutkiem śmiertelnym.

Minister poinformował⁸¹⁴, że wystąpił⁸¹⁵ do wszystkich Marszałków województw z zapytaniem o skalę zjawiska samobójstw w zakładach opieki zdrowotnej oraz informacje o działaniach podejmowanych na rzecz zapewnienia pacjentom bezpieczeństwa i stanu przestrzegania standardów leczenia szpitalnego pacjentów cierpiących na ból przewlekły. Uzyskane informacje wskazują na liczne działania prewencyjne

⁸¹² RPO-599076-X/08 z 2 października 2008 r.

⁸¹³ Pismo z 20 listopada 2008 r.

⁸¹⁴ Pismo z 9 grudnia 2008 r.

⁸¹⁵ Pismo z 13 października 2008 r.

we wszystkich zakładach opieki zdrowotnej, w tym w szpitalach psychiatrycznych, gdzie ryzyko podejmowania prób samobójczych jest szczególnie wysokie. Pacjenci onkologiczni mają zapewnioną pomoc psychologiczną, często psychiatryczną, prowadzi się grupy wsparcia, angażuje odpowiednio przeszkolony personel. W Polsce opracowano standardy leczenia bólu przewlekłego, jednak nie są one wystarczająco dobrze znane lekarzom wszystkich specjalności. W odpowiedzi poinformowano również, że w Polsce funkcjonuje obecnie 540 poradni leczenia bólu przewlekłego oraz 73 hospicja.

13. Dostęp rodziny do dokumentacji medycznej zmarłego pacjenta

W praktyce stosowania przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁸¹⁶ oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej oraz sposobu jej przetwarzania⁸¹⁷, ujawniła się luka dotycząca okoliczności, gdy pacjent w stanach nagłych zmarł, nie mając możliwości wyrażenia swej woli dotyczącej upoważnienia do dostępu do dokumentacji medycznej. Przepisy te nie uwzględniają także sytuacji, gdy brak stosownego oświadczenia wynikał z zaniechania przez zakład opieki zdrowotnej wykonywania obowiązku uzyskania tego oświadczenia od chorego.

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że zakłady opieki zdrowotnej stosują wówczas zasadę domniemania braku upoważnienia i odmawiają udzielenia rodzinie dostępu do dokumentacji zmarłego. Praktyka taka budzić musi wątpliwości z punktu widzenia jej legalności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸¹⁸ do Ministra Zdrowia o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu uregulowania opisanej kwestii.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia stwierdził⁸¹⁹, że obecne rozwiązania zapewniają pacjentowi prawo do dysponowania dokumentacją medyczną, jak i chronią tajemnicę lekarską, zatem nie ma potrzeby dokonywania zmian obowiązującego stanu prawnego. W przypadku niepozostawienia przez zmarłego pacjenta upoważnienia rodzina zmarłego lub inne osoby mogą wystąpić do sądu o udostępnienie przez kierownika zakładu opieki zdrowotnej dokumentacji medycznej.

14. Prawo pacjentów szpitali psychiatrycznych do przepustek

Rzecznik otrzymywał skargi członków rodzin i opiekunów prawnych osób przebywających w całodobowych oddziałach psychiatrycznych i zakładach opieki długoterminowej, kwestionujące ograniczenia czasowe udzielania przepustek osobom przebywającym w tych zakładach. Wprowadzone zarządzeniem Prezesa NFZ z dnia 19 września 2007 r. ograniczenia czasowe pozostają w kolizji z art. 14 ustawy o ochro-

⁸¹⁶ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89 z późn. zm.).

⁸¹⁷ Rozporządzenie z 21 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 247 poz. 1819 z późn. zm.).

⁸¹⁸ RPO-582529-X/08 z 4 marca 2008 r.

⁸¹⁹ Pismo z 3 kwietnia 2008 r.



nie zdrowia psychicznego⁸²⁰, który nie przewiduje żadnych ograniczeń czasu pobytu pacjentów na przepustce. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸²¹ do Ministra Zdrowia o podjęcie w ramach posiadanych uprawnień nadzorczych, działań zmierzających do zbadania legalności omawianych przepisów zarządzenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁸²², iż kwestia czasu trwania przepustki w całodobowym oddziale psychiatrycznym, a więc okresowego przebywania osoby z zaburzeniami psychicznymi poza szpitalem, bez potrzeby wypisywania jej ze szpitala, dotychczas nie budziła zastrzeżeń i Ministerstwo Zdrowia nie otrzymywało w tej sprawie żadnych informacji. W sytuacji, kiedy pacjent jest hospitalizowany, przepustka dla pacjenta, a także długość jej trwania jest elementem terapii, a nie jedynie prawem wynikającym z art. 14 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Ze względu na terapeutyczną rolę przepustki, Ministerstwo nie widzi możliwości ustawowego określenia długości trwania przepustki i uważa, że ze względu na dobro pacjenta oraz efektywność jego terapii, decyzję o długości trwania przepustki pacjenta należy pozostawić lekarzowi.

W kolejnym wystąpieniu⁸²³ Rzecznik podkreślił, że ustawa o ochronie zdrowia psychicznego nie określa żadnych limitów dotyczących trwania przepustek, ograniczając się do przyznania pacjentom prawa do przebywania na przepustkach okresowych po uzyskaniu zgody ordynatora (w przypadku osób przebywających w zakładzie w celu realizacji środka zabezpieczającego – zgody sądu). Bez wątpienia więc zarządzenie Prezesa NFZ stanowi ograniczenie wolności pacjentów. Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania praw pacjentów zakładów psychiatrycznych w omawianym zakresie.

Minister Zdrowia nie podzielił wątpliwości Rzecznika i poinformował⁸²⁴, że w wyniku analizy merytorycznej zarządzenia Prezesa NFZ dotyczącego zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień oraz opinii Konsultantów Krajowych, nie stwierdził podstaw do jego uchylecia.

15. Procedura przyjmowania do szpitala psychiatrycznego osoby, która nie wyraża zgody na leczenie

Rzecznik podjął sprawę stosowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁸²⁵, które określają procedurę stosowaną w sytuacji, gdy osoba chora psychicznie nie wyraża zgody na leczenie psychiatryczne, a jej dotychczasowe zachowanie wskazuje, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego lub jest niezdolna do samodzielnego zaspokajania podstawo-

⁸²⁰ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

⁸²¹ RPO-586573-X/07 z 22 kwietnia 2008 r.

⁸²² Pismo z 21 sierpnia 2008 r.

⁸²³ RPO-586573-X/08 z 2 października 2008 r.

⁸²⁴ Pismo z 1 grudnia 2008 r.

⁸²⁵ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.).

wych potrzeb życiowych, zaś uzasadnione jest przewidywanie poprawy jej stanu zdrowia w rezultacie leczenia w szpitalu psychiatrycznym.

Osoba chora jest kierowana do szpitala na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. Uprawniony podmiot dołącza do wniosku do sądu, stosownie do art. 30 ust. 1 i 2, świadectwo lekarza psychiatry zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, o potrzebie leczenia szpitalnego. Stosownie do art. 30 ust. 3 i 4 ustawy, lekarz psychiatra zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, o ile uzna wydanie świadectwa za uzasadnione, wyznacza termin badania i zawiadamia o tym osobę chorą. Lekarzowi przyznane jest zatem dyskrecyjne i pozostające poza kontrolą uprawnienie do oceny potrzeby wydania świadectwa.

Lekarz ma prawo zwrócić się do Policji o doprowadzenie osoby na badanie, o ile uchyła się ona od badania. Z przepisów ustawy nie wynika prawo do kontroli i nadzoru lekarskiego nad sposobem doprowadzenia, w tym stosowaniem przymusu bezpośredniego. Wątpliwości budzi też stosowanie przy doprowadzaniu na przymusowe badania psychiatryczne zasad i środków przymusu bezpośredniego, określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o Policji⁸²⁶. Rzecznik zwrócił się⁸²⁷ do Ministra Zdrowia o podjęcie prac nad zmianą ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w celu zapewnienia należytych standardów ochrony wolności i praw osób chorych psychicznie.

16. Zaopatrzenie ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji⁸²⁸ w sprawie obowiązujących regulacji w przedmiocie zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, Rzecznik zwrócił się⁸²⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat stanu zaawansowania prac legislacyjnych nad przygotowaniem nowych regulacji w tym zakresie, które usuną zgłaszane nieprawidłowości, a także zapewnią zgodność treści wydanych rozporządzeń z delegacją ustawową oraz przejrzystość systemu dostępu ubezpieczonych do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Rzecznik poprosił również o informację o przewidywanym terminie wejścia w życie zapowiadanych przepisów.

Dyrektor Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji Ministerstwa Zdrowia poinformował⁸³⁰, iż trwają prace nad projektem rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych finansowanych ze środków publicznych, zaś treść tego aktu nie została jeszcze jednoznacznie przesądzona.

⁸²⁶ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43 poz. 277 z późn. zm.).

⁸²⁷ RPO-600374-X/08 z 22 października 2008 r.

⁸²⁸ Informacja z 2007 r., str. 237.

⁸²⁹ RPO-563259-X/07 z 10 lipca 2008 r.

⁸³⁰ Pismo z 15 października 2008 r.



17. Stosowanie leków poza wskazaniami rejestracyjnymi

Zarówno w specjalistycznych wydawnictwach medycznych, jak i w prasie popularnej, sygnalizowane są problemy związane ze stosowaniem leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, szczególnie w neonatologii, pediatrii i onkologii.

Stosowanie leków poza wskazaniami rejestracyjnymi powinno być uzasadnione interesem pacjenta i skutecznością jego terapii. Mimo korzystnych dla zdrowia i życia pacjenta rokowań co do efektywności terapii lekami poza wskazaniami rejestracyjnymi, lekarze skłaniają się jednakże nieraz do rezygnacji z takiej terapii ze względu na brak jednoznacznych unormowań w zakresie niezbędnych procedur prawnych oraz kłopotów z uzyskaniem refundacji kosztów przeprowadzonych działań leczniczych. Osobnym problemem jest stosowanie, zwłaszcza w onkologii, terapii niestandardowych z użyciem chemioterapeutyków najnowszej generacji. Stosowanie w onkologii tego typu terapii niestandardowej z użyciem preparatów nie zarejestrowanych w Polsce, natrafia głównie na barierę finansową związaną z wysokimi kosztami tych preparatów. Powoduje to, że najnowocześniejsze leki są niedostępne dla znacznej części potrzebujących ich pacjentów. Ze względu na wagę problemu, Rzecznik zwrócił się⁸³¹ do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii, a w szczególności do możliwości stworzenia prostych procedur uzyskiwania zgody na stosowanie terapii niestandardowej oraz refundacji kosztów tej terapii.

Minister poinformował⁸³², że leki co do zasady powinny być stosowane zgodnie z charakterystyką produktu leczniczego. Prawo przewiduje jednak odstępstwa od tej zasady i dopuszcza stosowanie leków poza ich wskazaniami rejestracyjnymi w ramach badań klinicznych i eksperymentu medycznego. Zgodnie z zarządzeniem Nr 37/2008/DGL Prezesa NFZ z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie chemioterapii, w ramach procedury „Chemioterapia niestandardowa” istnieje możliwość stosowania leków niezgodnie z charakterystyką produktu leczniczego po spełnieniu określonych wymogów.

W Ministerstwie Zdrowia prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy Prawo farmaceutyczne, wprowadzającą badania kliniczne niekomercyjne (niesłużące rejestracji bądź poszerzeniu rejestracji leków). W tej procedurze powinny zostać przeprowadzone badania skuteczności i bezpieczeństwa terapii poza wskazaniami terapeutycznymi. Prowadzone są również prace nad projektem tzw. ustawy refundacyjnej, w której leki stosowane poza wskazaniami terapeutycznymi, po zakończeniu badań klinicznych naukowych i uzyskaniu pozytywnej rekomendacji przez Agencję Oceny Technologii Medycznych będą mogły być obejmowane refundacją ze środków publicznych.

⁸³¹ RPO-599605-X/08 z 9 października 2008 r.

⁸³² Pismo z 13 listopada 2008 r.

18. Badanie jakości produktów leczniczych. Problem występowania na rynku fałszowanych produktów leczniczych

W środkach masowego przekazu pojawiły się niepokojące doniesienia, z których wynika, że na rynku jest coraz więcej fałszowanych produktów leczniczych, a produkty zarejestrowane w Polsce nie są objęte wystarczającą kontrolą jakości. Sytuacja ta może mieć fatalne skutki dla zdrowia, a nawet życia obywateli. Z treści artykułu prasowego⁸³³ wynikało, że podrobione leki nie ominęły również Polski. Jednakże obowiązujące przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne⁸³⁴ nie zawierają odpowiednich regulacji w tej sprawie. Niepokoi również sytuacja w zakresie badania jakości produktów leczniczych, zważywszy na powtarzające się przypadki zanieczyszczenia leków i ich opakowań oraz ilość produktów leczniczych, co do których Główny Inspektor Farmaceutyczny podjął decyzję o wstrzymaniu w obrocie, wycofaniu z obrotu lub zakazie wprowadzenia do obrotu. Rzecznik zwrócił się⁸³⁵ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska i przekazanie informacji o podjętych działaniach w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa leczenia z uwagi na podniesione problemy, w tym poinformowanie o zamierzeniach legislacyjnych w tej materii.

Minister poinformował⁸³⁶, że pod koniec 2007 r. został powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia międzyresortowy Zespół do Spraw Sfałszowanych Produktów Leczniczych. Do zadań Zespołu należy m.in. analiza i ocena stanu oraz określenie skutków zjawiska fałszowania produktów leczniczych, przygotowywanie zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, pozwalających na skuteczną walkę ze zjawiskiem fałszowania produktów leczniczych oraz doradztwo w zakresie: polityki i strategii ograniczenia ww. zjawiska, wdrożenia kompleksowego systemu zapewniającego ochronę przed wprowadzeniem do obrotu sfałszowanych produktów leczniczych, wdrożenia systemu szybkiego identyfikowania pojawienia się na rynku produktów leczniczych sfałszowanych, wdrożenia szybkiej wymiany informacji pomiędzy jednostkami/organami realizującymi zadania związane ze zwalczaniem sfałszowanych produktów leczniczych. Uruchomiono też działania, zmierzające do wprowadzenia zmian w ustawie – Prawo farmaceutyczne.

19. Funkcjonowanie systemu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych

W 2008 roku Rzecznik kilkakrotnie zwracał się do Ministra Zdrowia w sprawach związanych z niepokojącą sytuacją epidemiologiczną zakażeń i chorób zakaźnych.

Według danych Instytutu Gruźlicy i Chorób Płuc, Polska zajmuje 21 miejsce wśród państw UE w zakresie zachorowalności na gruźlicę. Dotychczas nie udało się zbudować w Polsce, zalecanego przez Światową Organizację Zdrowia, skutecznego

⁸³³ „Gazeta Prawna” z 25 listopada 2008 r. – *Na rynku jest coraz więcej podrabianych leków – tańszych, ale groźnych dla zdrowia.*

⁸³⁴ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271).

⁸³⁵ RPO-603878-X/08 z 9 grudnia 2008 r.

⁸³⁶ Pismo z 22 grudnia 2008 r.



systemu leczenia bezpośrednio nadzorowanego. Według raportu Instytutu Gruźlicy i Chorób Płuc, pogarsza się funkcjonowanie Krajowego Rejestru Wyników Leczenia Przeciwpłatkowego, wskutek uchybień w realizacji ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań na gruźlicę. Sytuacja ta zdaje się przemawiać za potrzebą weryfikacji polityki zdrowotnej w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych, w tym przede wszystkim gruźlicy. Rzecznik zwrócił się⁸³⁷ do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do poruszonych problemów oraz udzielenie informacji dotyczącej oceny sytuacji i przewidywanych działań na rzecz podniesienia bezpieczeństwa epidemiologicznego.

Minister wyjaśnił⁸³⁸, że Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zaleca wykonywanie jednego szczepienia przeciw gruźlicy w wieku noworodkowym w krajach o wysokim ryzyku zachorowania na gruźlicę. W Polsce szczepienie przeciw gruźlicy jest obowiązkowo wykonywane u noworodków w ciągu 24 godzin po urodzeniu. W opinii Krajowego Konsultanta w dziedzinie epidemiologii, w ostatnich latach stan wyszczepienia dzieci utrzymywał się na najwyższym poziomie i wynosił w 2006 r. – 99,6%, w 2007 r. – 99,7%. Według danych Krajowego Konsultanta w dziedzinie chorób płuc, Polska znajduje się na 7 miejscu wśród krajów o najwyższej zachorowalności na gruźlicę spośród 27 krajów Unii Europejskiej. Zapadalność na gruźlicę jest w Polsce trzykrotnie wyższa niż w krajach o najlepszej sytuacji epidemiologicznej. Dystans dzielący nas od tych krajów szacowany jest na 25 lat i nie zmienia się, mimo podejmowanych działań w zakresie zapobiegania i leczenia tego schorzenia. W 2007 roku, po raz pierwszy od 1994 r., nie zarejestrowano spadku zachorowań na gruźlicę; nastąpił nawet nieznaczny wzrost o 0,9%. Na relatywnie niskim poziomie utrzymuje się zachorowalność na gruźlicę wśród dzieci. Najważniejszym problemem w opanowaniu gruźlicy w Polsce jest brak dyscypliny leczenia – co ósmy chory przerywa leczenie.

Minister poinformował o podjęciu prac nad zasadami postępowania z pacjentami chorymi na gruźlicę, na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej, a także nad kompleksowym programem nadzoru epidemiologicznego, monitorowania zachorowalności i umieralności z powodu zakażeń, nowoczesnej profilaktyki, diagnostyki oraz terapii zakażeń i chorób zakaźnych.

20. Pobieranie przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłat za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego

Rzecznik zwrócił się⁸³⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie sprawy pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłat za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego, np. orzeczenia o niezdolności do pracy. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej

⁸³⁷ RPO-599848-X/08 z 21 października 2008 r.

⁸³⁸ Pismo z 1 grudnia 2008 r.

⁸³⁹ RPO-580790-X/08 z 15 lutego 2008 r.

finansowanych ze środków publicznych⁸⁴⁰, koszty badania, wydania orzeczenia lub zaświadczenia związanego z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych, ustalaniem uprawnień w ramach ubezpieczeń społecznych, są finansowane przez podmiot, na którego zlecenie zostaje przeprowadzone badanie, wydane orzeczenie lub zaświadczenie. W świetle przepisów rozporządzenia regulującego sposób i tryb finansowania powyższych kosztów, przez „podmiot zlecający” należy rozumieć podmiot zinstytucjonalizowany (np. ZUS, KRUS, zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności). Obowiązujące w tym zakresie przepisy budzą wątpliwości w praktyce, i to nie tylko lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego. Rozbieżne stanowiska prezentują również NFZ i ZUS. W efekcie tych wątpliwości, lekarze i zakłady opieki zdrowotnej kosztami wystawienia zaświadczenia obciążają osoby ubezpieczone. Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie możliwości doprecyzowania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

W ocenie⁸⁴¹ Ministra błędne stosowanie tego przepisu wynikało jedynie z niewłaściwej jego interpretacji.

Rzecznik ponownie zwrócił się⁸⁴² do Ministra Zdrowia o doprecyzowanie przepisów, w taki sposób, aby nie budziły wątpliwości w praktyce.

Minister potwierdził⁸⁴³ wcześniej zajęte stanowisko, że ustawodawca jednoznacznie reguluje omawiane kwestie. Z uwagi na fakt, iż procedura składania do organu rentowego odpowiedniej dokumentacji (w tym zaświadczenia o stanie zdrowia) przez osoby ubiegające się o świadczenia rentowe nie jest związana z instytucją ubezpieczenia zdrowotnego, lecz należy do instytucji ubezpieczenia społecznego, Minister Zdrowia nie ma kompetencji do ingerowania w sposób postępowania organów rentowych lub zmiany przepisów z zakresu ubezpieczenia społecznego.

Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁴ zatem do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o spowodowanie zbadania omawianej sprawy i usunięcia występujących nieprawidłowości oraz o rozważenie możliwości doprecyzowania odnośnych przepisów, w taki sposób, aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości przygotowania i przekazania zainteresowanym instytucjom (w szczególności ZUS, Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz NFZ) stanowiska Ministra w sprawie poprawnego stosowania przepisów obowiązujących w omawianej materii.

21. Procedura potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe

Rzecznik otrzymywał skargi od osób, którym NFZ odmówił potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Z treści skarg wynikało, że lekarze specjaliści za-

⁸⁴⁰ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.)

⁸⁴¹ Pismo z 18 kwietnia 2008 r.

⁸⁴² RPO-580790-X/08 z 9 maja 2008 r.

⁸⁴³ Pismo z 16 września 2008 r.

⁸⁴⁴ RPO-580790-X/08 z 13 października 2008 r.



trudnieni w NFZ do oceny skierowań pod względem celowości leczenia uzdrowiskowego, nie informują osób ubiegających się o to leczenie o przyczynie niepotwierdzenia skierowania, ograniczając się wyłącznie do poinformowania lekarza kierującego na leczenie o wystąpieniu przeciwwskazań do leczenia uzdrowiskowego – bez uzasadnienia.

Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁵ do Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości zmiany obecnej procedury potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe w celu zapewnienia zainteresowanym dostępu do pełnej informacji o przyczynach odmowy oraz o przysługujących im środkach prawnych.

Minister w pełni podzielił⁸⁴⁶ stanowisko Rzecznika co do obowiązku udzielania świadczeniobiorcy wyczerpującej informacji o przyczynach ewentualnej odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. W związku z przygotowywaną w Ministerstwie Zdrowia nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zostanie wzięta pod uwagę kwestia wskazania świadczeniobiorcom uprawnień do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Ponadto, w ramach nadzoru sprawowanego nad NFZ, Minister Zdrowia wystąpił do Prezesa NFZ w sprawie podjęcia niezwłocznie działań mających na celu rozwiązywanie problemu rzetelnego informowania świadczeniobiorców o przyczynach niepotwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe.

22. Zasady finansowania leczenia za granicą

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że NFZ odmawia pokrycia kosztów leczenia w USA, powołując się na procedury uniemożliwiające dokonywanie wpłat zaliczkowych, których wymaga zagraniczna placówka medyczna.

Zgodnie z art. 26 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸⁴⁷, Prezes NFZ może skierować wnioskodawcę do przeprowadzenia poza granicami kraju leczenia lub badań diagnostycznych, których nie przeprowadza się w kraju, kierując się niezbędnością udzielenia świadczenia w celu ratowania życia lub poprawy stanu zdrowia wnioskodawcy. Koszty leczenia, badań lub transportu są finansowane z budżetu państwa. Stosownie natomiast do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wniosku o leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju oraz pokrycie kosztów transportu⁸⁴⁸, oddział NFZ pokrywa koszty leczenia lub badań diagnostycznych niewykonywanych w kraju, a uzyskanych w innym państwie niż państwo członkowskie UE/EFTA, na podstawie faktury wystawionej przez zagraniczną placówkę opieki medycznej. Rozporządzenie nie przewiduje regulowania należności za leczenie w formie zaliczkowej, wymaganej przez

⁸⁴⁵ RPO-582015-X/08 z 28 kwietnia 2008 r.

⁸⁴⁶ Pismo z 13 czerwca 2008 r.

⁸⁴⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).

⁸⁴⁸ Rozporządzenie z 27 grudnia 2007 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 1867).

zagraniczną placówkę medyczną. Rzecznik zwrócił się⁸⁴⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz przekazanie informacji o przewidywanych zmianach legislacyjnych w tym zakresie.

Minister wyjaśnił⁸⁵⁰, że po konsultacjach z Ministerstwem Finansów, mając na względzie przepisy ustawy o finansach publicznych, podjęto prace nad nowelizacją przedmiotowego rozporządzenia Ministra Zdrowia, w celu zagwarantowania pewności prawnej i uproszczenia procedur refundacji kosztów leczenia w zagranicznych placówkach opieki medycznej.

23. Świadczenie odpłatnych usług medycznych przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej w formie umów grupowych i indywidualnych abonamentowych kart pacjenta

Wątpliwości Rzecznika dotyczyły legalności pobierania przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej opłat od osób ubezpieczonych za świadczenia zdrowotne. Wprawdzie przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁸⁵¹ przewidują, iż samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe z odpłatnych świadczeń zdrowotnych udzielanych na podstawie umowy, jednak regulacja ta nasuwa wątpliwości interpretacyjne i nie może stanowić samodzielnej podstawy wprowadzenia odpłatności dla osób ubezpieczonych. Zważyć należy również na przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸⁵², które przewidują karę grzywny w przypadku pobierania nienależnych opłat od ubezpieczonych za świadczenia objęte umową z NFZ o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Powstaje również wątpliwość co do legalności organizowania i prowadzenia przez publiczny zakład opieki zdrowotnej komercyjnej działalności polegającej na udzielaniu usług tożsamyh ze świadczeniami statutowymi realizowanymi w ramach umów z NFZ. Rzecznik zwrócił się⁸⁵³ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także poinformowanie o skali problemu na terenie kraju oraz o działaniach w kwestii wyraźnego oddzielenia udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w ramach środków publicznych od medycznej działalności prywatnej.

24. Sytuacja epidemiologiczna chorób przenoszonych drogą płciową

Dane z raportu Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową Akademii Medycznej w Warszawie świadczą o tym, że w 2006 r. doszło do dalszego pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej niektórych chorób przenoszonych drogą płciową, co w dużej mierze jest konsekwencją złego stanu profilaktyki, diagnostyki i nadzoru nad chorobami wenerycznymi.

⁸⁴⁹ RPO-587872-X/08 z 30 kwietnia 2008 r.

⁸⁵⁰ Pismo z 29 maja 2008 r.

⁸⁵¹ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

⁸⁵² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

⁸⁵³ RPO-599285-X/08 z 23 grudnia 2008 r.



Obecne regulacje prawne (ustawa o chorobach zakaźnych i zakażeniach⁸⁵⁴) powodują ograniczenia w dostępności do leczenia, ponieważ nie zapewniają bezpłatnego diagnozowania, leczenia i kontroli po leczeniu dla wszystkich chorych. Bezpłatną opiekę wenerologiczną mają zapewnioną osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Nadzór epidemiologiczny, w tym rejestracja chorych wenerycznie działa niesprawnie, ponieważ fundusze przekazywane na ten cel przez Główny Inspektorat Sanitarny są niewystarczające, a ponadto część lekarzy nie dopełnia ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań. Dlatego dane o zachorowaniach są niepełne.

Mając na uwadze poważne następstwa zdrowotne i społeczne niekorzystnego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej, Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁵ do Ministra Zdrowia o spowodowanie szybkiego zweryfikowania szeroko rozumianej polityki w zakresie zapobiegania chorobom szerzącym się drogą seksualną. Szczególnie pilne wydaje się zapewnienie środków finansowych koniecznych do bezpłatnego leczenia wszystkich pacjentów, zwiększenia zakresu i liczby wykonywanych badań profilaktycznych i odbudowania oświaty zdrowotnej.

Minister poinformował⁸⁵⁶, że obawy co do załamania się nadzoru epidemiologicznego nad chorobami przenoszonymi drogą płciową nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Niewątpliwie wpływ na obserwowany wzrost liczby zachorowań może mieć podejmowanie aktywności seksualnej przez grupy wiekowe wyżu demograficznego, ale również zmiany społeczne związane z czasową emigracją osób młodych oraz napływ emigrantów z Europy Wschodniej. Nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości również stwierdzenie, iż wielkość funduszy przekazywanych przez Główny Inspektorat Sanitarny na wykonywanie zadań z zakresu nadzoru epidemiologicznego (tj. prowadzenie rejestrów zachorowań i sporządzanie raportów o zachorowaniach) jest niewystarczająca. Badania diagnostyczne i leczenie osób zakażonych lub podejrzanych o zakażenie chorobami przenoszonymi drogą płciową są finansowane ze środków NFZ w odniesieniu do osób ubezpieczonych, osób do 18 roku życia oraz kobiet w ciąży, w trakcie porodu lub połogu.

Przygotowany w Głównym Inspektoracie Sanitarnym projekt nowej ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, (skierowany w 2008 r. do Sejmu) przewiduje przywrócenie finansowania z budżetu Ministra Zdrowia kosztów diagnozowania i leczenia osób nieubezpieczonych chorych wenerycznie, w tym również uwzględniającego koszty leków. Nie przewiduje się natomiast prowadzenia szeroko zakrojonych badań przesiewowych w celu wykrywania chorych na choroby weneryczne, a jedynie diagnozowanie osób podejrzanych o zakażenie chorobami wenerycznymi. W obecnej, stabilnej sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w Polsce nie ma uzasadnienia do nakładania tak szerokiego obowiązku.

⁸⁵⁴ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1384, z późn. zm.).

⁸⁵⁵ RPO-580991-X/08 z 8 lutego 2008 r.

⁸⁵⁶ Pismo z 11 marca 2008 r.



W kolejnym wystąpieniu w tej sprawie Rzecznik wyraził satysfakcję z finalizowania procesu legislacyjnego nowej ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Nawiązując do jednej z tez odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie, odnoszącej się do braku przesłanek wskazujących na możliwość załamania się nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową, Rzecznik wskazał na meldunek Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego i Głównego Inspektoratu Sanitarnego o zachorowaniach na choroby zakaźne i zatruciach, zawierający niepokojącą informację o sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w 2007 r. Polityka państwa w zakresie zwalczania chorób przenoszonych drogą płciową powinna uwzględniać ich społeczny charakter i zapewnić środki finansowe konieczne do bezpłatnego leczenia, badań profilaktycznych i działań edukacyjnych. Udokumentowane informacje z raportu i stanowisko przedstawione w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia wykazują zasadnicze rozbieżności.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁷ do Ministra Zdrowia o udzielenie wyjaśnień i informacji w sprawie podjętych działań. W odpowiedzi⁸⁵⁸, podtrzymane zostały wcześniejsze oceny o niskim zagrożeniu epidemiologicznym w zakresie chorób przenoszonych drogą płciową. Podkreślono też brak uzasadnienia dla nakładania powszechnego obowiązku poddania się badaniom przesiewowym, a także bardzo niskiej efektywności tych badań, mierzonej liczbą rozpoznanych utajonych zakażeń w stosunku do poniesionych nakładów.

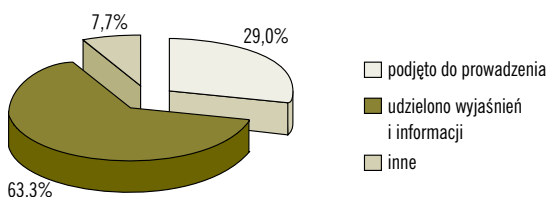
⁸⁵⁷ RPO-580991-X/08 z 11 grudnia 2008 r.

⁸⁵⁸ Pismo z dnia 16 stycznia 2009 r.

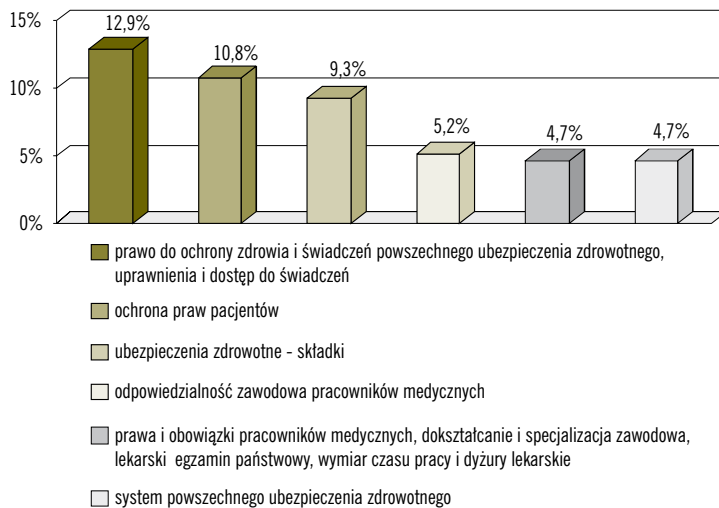


Ochrona zdrowia

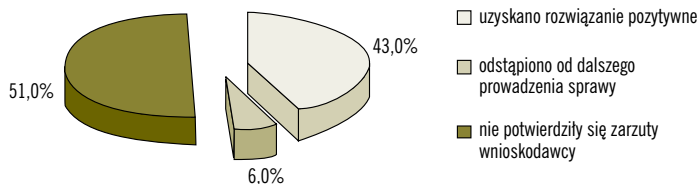
Rozpatrzenie spraw z zakresu ochrony zdrowia



Problematyki dominujące z zakresu ochrony zdrowia



Zakończenie spraw podjętych z zakresu ochrony zdrowia







14. Ochrona praw dziecka

W 2008 roku Rzecznik przygotował ogółem 176 wystąpień związanych z ochroną praw dzieci. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był stan przestrzegania praw dzieci do: życia i ochrony zdrowia, prawa do nauki, prawa do opieki socjalnej i wychowania w rodzinie, prawo do bezpiecznego rozwoju oraz ochrony przed przemocą i demoralizacją.

Znaczące, w porównaniu z rokiem ubiegłym, zwiększenie o 60% liczby wystąpień Rzecznika w sprawach dzieci w roku 2008 świadczy o niedoskonałości systemu opieki nad dzieckiem i skali problemów związanych z naruszeniami praw dziecka.

Omówienie wystąpień i innych przedsięwzięć Rzecznika w sprawach ochrony praw dzieci do: życia i zdrowia, nauki, godziwych warunków socjalnych i do wychowania w rodzinie, bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją, znajduje się w poszczególnych rozdziałach niniejszej Informacji⁸⁵⁹.

W tym rozdziale zaprezentowano syntetyczne informacje w obszarze ochrony praw dzieci oraz podjęto próbę spojrzenia na stan przestrzegania praw dziecka w Polsce w roku 2008 przez pryzmat zjawisk szczególnie niepokojących, a jednocześnie bardzo symptomatycznych z punktu widzenia jakości współpracy organów państwa z Rzecznikiem. Dotyczą one zwłaszcza sfery ochrony zdrowia.

A. W kierunku strategii na rzecz ochrony praw dziecka w Polsce

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: „w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” zainicjowana przez Komisję Europejską powinna stanowić ważną przesłankę do stosownych działań w każdym kraju członkowskim. Podstawę prawną ochrony praw dziecka w Polsce tworzą Konstytucja i polskie ustawodawstwo, a także ratyfikowane przez nasz kraj umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka, w szczególności praw dziecka. Konstytucja w art. 18 stanowi, że macierzyństwo i rodzicielstwo znajduje się pod ochroną i opieką RP, w art. 68 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust 3 tegoż artykułu stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Z kolei w art. 71 Konstytucja nakłada na państwo obowiązek

⁸⁵⁹ Ochrona praw rodziny, Ochrona zdrowia, Ochrona praw ofiar przestępstw, Polacy za granicą, Prawo do zabezpieczenia społecznego, Ochrona praw osób niepełnosprawnych, Prawo do nauki, Ochrona praw konsumentów, Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich, Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Zespoły eksperckie, Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu.

uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Art. 38 Konstytucji zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Konstytucja w art. 40 głosi, że nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu oraz zakazuje stosowania kar cielesnych, który to zakaz dotyczy niewątpliwie przede wszystkim dzieci. Jest oczywiste, że zakazem stosowania kar cielesnych objęci są zarówno przedstawiciele władz publicznych, instytucji opiekuńczo – wychowawczych, jak i rodzice. Prawo do nauki, pociągające za sobą obowiązek szkolny i zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych określone zostało w artykule 70 Konstytucji. Ochronę praw dziecka Konstytucja zalicza do najważniejszych wartości przez nią chronionych, o czym wprost stanowi art. 72 pkt 1: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony praw dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”. W ust. 2 tegoż artykułu podkreślone zostało pierwszeństwo pieczy rodzicielskiej nad innymi formami opieki nad dzieckiem. Z mocy art. 91 Konstytucji również traktaty międzynarodowe włączone są do krajowego porządku prawnego, w tym przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. i ratyfikowana przez Polskę 30 kwietnia 1991 r. Konwencja o prawach dziecka Karta Praw Podstawowych UE wypowiedzi się na temat dzieci m.in. w art. 24, który głosi, że dzieci mają prawo do ochrony i opieki w zakresie, jaki jest konieczny dla ich dobra.

Wyrazem dbałości o dobro dzieci w Polsce nie musi być aktywność prawotwórcza, choć w szczegółowych sprawach jest niezbędna. Istnieje natomiast szereg przesłanek co do potrzeby wszechstronnej aktywności na rzecz realizacji już obowiązujących uregulowań prawnych, podpisanych przez Polskę licznych międzynarodowych programów i strategii. Wytyczną dla takiej aktywności do roku 2015 jest uchwała Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 10 maja 2002 r. pt. *Świat Przyjazny Dzieciom*. Pierwszoplanowym, wynikającym z uchwały ONZ, zadaniem instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i poszczególnych obywateli powinno być wspieranie resortu edukacji w czuwaniu aby Plan Działania na rzecz dzieci był systematycznie i należyście realizowany. W tym zakresie należy widzieć rolę Rzecznika, jako instytucji nie tylko monitorującej stan realizacji praw dzieci i jakość współpracy międzysektorowej, ale również instytucji, która udziela wsparcia władzom publicznym, m.in. w opracowywaniu i wdrażaniu strategicznych rozwiązań na rzecz zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa dzieci.

Kierując się tymi przesłankami Rzecznik podjął próbę dokonania w roku 2008, na półmetku wyznaczonego w Planie Działania 15 – letniego okresu, możliwie zobiektywizowanej oceny stanu przestrzegania praw dziecka w Polsce w obszarze sytuacji zdrowotnej, edukacyjnej, socjalnej i w zakresie bezpieczeństwa dzieci wraz z określeniem uwarunkowań tej sytuacji, co zaowocowało opracowaniem, przy współudziale Głównego Urzędu Statystycznego, publikacji pn. *Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce*⁸⁶⁰.

⁸⁶⁰ Biuletyn RPO Materiały nr 62.



W publikacji dokonano oceny aktualnych warunków życia i rozwoju dzieci i młodzieży, poprzez analizę: trendów demograficznych i warunków tworzenia rodziny; edukacji dzieci i młodzieży; aktywności ekonomicznej młodzieży; zróżnicowania socjalnego; oczekiwanej długości życia i umieralności dzieci i młodzieży.

Omówiono również wyniki drugiego ogólnopolskiego, reprezentacyjnego badania stanu zdrowia ludności Polski, prezentując dane o dzieciach do 14 roku życia, młodzieży i młodych dorosłych w wieku 15 – 29 lat. Przedstawiono między innymi zagadnienia dotyczące: samooceny stanu zdrowia; chorób przewlekłych i występowania długotrwałych problemów zdrowotnych dzieci i młodzieży; wybrane aspekty stylu życia; występowanie niepełnosprawności oraz zakres profilaktyki medycznej i korzystanie z usług medycznych. Zakres tematyczny i metodologia badania zostały przygotowane na podstawie rekomendacji Światowej Organizacji Zdrowia i Unii Europejskiej.

Przedstawiono także wyniki badań z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej odnoszące się do dzieci i młodzieży w wieku do 18 lat. Zaprezentowano dane o opiece szpitalnej i opiece długoterminowej, o liczbie i strukturze porad udzielonych dzieciom w ambulatoryjnej i stacjonarnej opiece zdrowotnej, omówiono działalność żłobków stanowiących część systemu opieki zdrowotnej. W ramach pomocy społecznej przedstawiono działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i stacjonarnych zakładów pomocy społecznej.

Dodatkowo pogłębiono analizy badawcze wykorzystując uogólnione wyniki badania modułowego „Ochrona zdrowia w gospodarstwach domowych”, przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie 4728 gospodarstw domowych biorących udział w badaniach budżetów gospodarstw domowych w 2006 r. Szczegółowo omówiono informacje na temat oceny stanu zdrowia dzieci i młodzieży w wieku do 24 lat, korzystania z usług medycznych oraz wydatków gospodarstw domowych ponoszonych w związku z ochroną zdrowia.

Na podstawie wyników szeroko zakrojonych badań sformułowane zostały rekomendacje Rzecznika do działań programowych na rzecz zdrowia i rozwoju dzieci i młodzieży w Polsce.

B. Uwaga! Nasze dzieci w niebezpieczeństwie

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

1. Dziecko w łonie matki. Noworodek

W ostatnich latach w wielu rejonach kraju narastają nierówności w dostępie kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do odpowiedniej opieki profilaktyczno – leczniczej; zaniedbano stosowania zasad trójstopniowej opieki okołoporodowej; ujawnił się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych – w szczególności brakuje miejsc dla ciężarnych z ciążą patologiczną i dla noworodków wymagających intensywnej terapii; pogorszyły się standardy udzielanych świadczeń; występują niedobory sprzętu i aparatury medycznej; kierownicy zakładów opieki zdrowotnej wprowadzają niedopuszczalne, pozaprawne opłaty za świadczenia zdrowotne związane z opieką okołoporodową; budzi zastrzeżenia praktyka odstępowania od finansowania procedur leczniczych rekomendowanych przez krajowych konsultantów. W 2006 roku zmarło w Polsce 2200 noworodków i niemowląt. Życie około 900 z nich mogłoby być uratowane, gdyby system opieki nad matką i dzieckiem funkcjonował prawidłowo.

2. Dziecko w szpitalu

Poruszające opinię publiczną zakłócenia w funkcjonowaniu szpitali pediatrycznych, pokazały ułomność systemu ochrony zdrowia, który znajduje się w stanie krytycznym, jest niewydolny, biurokratyzowany, coraz mniej przychylny pacjentowi. Problemy lecznictwa pediatrycznego związane są nie tylko z wieloletnim niedofinansowaniem, ale także z brakiem spójnej polityki zdrowotnej na rzecz dzieci. Nie w pełni kontrolowana likwidacja łóżek pediatrycznych, bez uwzględniania potrzeb zdrowotnych populacji, specyfiki chorób dzieci (sezonowość), podstawowych wymogów jakościowych (zagęszczenie sal, sale wielołożkowe, umieszczanie małych dzieci z pacjentami w wieku dorastania, brak warunków do pobytu rodziców, brak oddziałów młodzieżowych, oddziałów jednego dnia, hospitalizacja dzieci na oddziałach dla dorosłych) stwarza zagrożenie bezpieczeństwa chorych dzieci, ogranicza dostęp do diagnostyki i leczenia szpitalnego, naraża dziecko na zakażenia szpitalne. Podejmowanie kroków zaradczych o charakterze doraźnym, godzenie się na obniżanie jakości leczenia szpitalnego, może mieć tragiczne konsekwencje dla chorych dzieci.

3. Dziecko narażone na zakażenia i choroby zakaźne

Sytuacja epidemiologiczna zakażeń szpitalnych, sepsy, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym kiły wrodzonej, a także biegunek u małych dzieci budzi poważny niepokój. O systemowych niedostatkach w zakresie prewencji chorób zakaźnych i nadzoru epidemiologicznego w Polsce świadczą znaczne różnice w zapadalności na poszczególne choroby w różnych regionach kraju, niepełna zgłaszalność zachorowań, niski odsetek zachorowań z potwierdzonym rozpoznaniem. Bagatelizowane są opinie ekspertów wskazujących na pilną potrzebę weryfikacji polityki zdrowotnej w tym zakresie.



4. Dziecko w szkole i w placówce oświatowo – wychowawczej

Zdrowie młodzieży w Polsce jest najbardziej zaniedbywanym, marginalizowanym, ignorowanym obszarem medycyny i polityki zdrowotnej, pomimo, iż ten okres życia decyduje o kapitale zdrowia, z jakim młodzi ludzie wejdą w dorosłe życie. Wiele szkół nie zapewnia możliwości żywienia oraz bezpiecznego uprawiania aktywności fizycznej, co powinno być wspólnym zadaniem administracji szkolnej, rodziców i samorządu lokalnego oraz podlegać programowemu nadzorowi i wsparciu w ramach zdrowotnej, edukacyjnej i socjalnej polityki państwa. Narasta problem zaburzeń zdrowia psychicznego wśród uczniów, corocznie ok. 300 dzieci i młodzieży w wieku 8 – 19 lat odbiera sobie życie. Choć Ministerstwo Edukacji Narodowej, pozostaje w przekonaniu, że uczniowie przewlekłe chorzy mają zapewniony powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz pełne uczestnictwo w otaczającym życiu, a Ministerstwo Zdrowia deklaruje, że dzieci przewlekłe chore i niepełnosprawne mają pełne prawo do korzystania ze świadczeń na równi z innymi osobami ubezpieczonymi, adekwatnie do istniejącego problemu zdrowotnego, to wnikliwa analiza danych statystycznych, informacji pochodzących ze środowiska medycznego, skarg rodziców i interwencji środków masowego przekazu, upoważnia do wniosku, że w Polsce zagrożone są prawa uczniów przewlekłe chorych do równych szans edukacyjnych oraz do adekwatnej do potrzeb opieki medycznej. Brakuje zarówno międzyresortowej współpracy i koordynacji działań na rzecz zdrowia dzieci, jak i zrozumienia istoty problemów, z jakimi się boryka dziecko niepełnosprawne i przewlekłe chore w szkole.

5. Dziecko narażone na urazy

W Polsce notuje się wysoki udział urazów i zatruc w umieralności i chorobowości dzieci i młodzieży a porównania międzynarodowe są niekorzystne dla naszego kraju. W tej sytuacji szczególnie groźne są wszelkie zaniedbania prewencji urazów u dzieci. Tymczasem z danych raportu opracowanego w ramach Programu Zdrowia Publicznego Komisji Europejskiej *Planowanie Działań na rzecz Bezpieczeństwa Dzieci* wynika, że Polska posiada wprawdzie podstawową infrastrukturę nadzoru nad urazami dzieci, lecz zasoby kadrowe i finansowe, a zwłaszcza przywództwo krajowe (leadership) ze strony rządu zostały ocenione jako słabe lub niedostateczne. W 2001 roku z powodu urazów zmarło 1640 dzieci i młodzieży. Jeśli współczynnik zgonów z powodu urazów w Polsce zostałby przez wdrożenie znanych procedur prewencyjnych, zredukowany do poziomu współczynnika w Szwecji, to można byłoby uratować życie 855 naszych dzieci. Wiele szkół w Polsce nie zapewnia bezpiecznych warunków nauki.

6. Dziecko – ofiara przemocy

Częstość przypadków maltretowania dzieci w Polsce wydaje się stale wzrastać. Niestety wykrywalność zjawiska jest dalece niewystarczająca i dotyczy zazwyczaj przypadków niezwykle drastycznych, szokujących opinię publiczną, już po fakcie wy-

rządzenia dziecku krzywdy. Najmłodsze dzieci obarczone są największym ryzykiem przemocy. Najczęściej bezpośrednią przyczyną zgonu jest uraz głowy, jamy brzusznej i zamierzone uduszenie. Wyniki większości badań wskazują na związek przemocy w rodzinie z różnymi dysfunkcjami w rodzinie. Wykorzystywanie seksualne dzieci przez osoby dorosłe jest poważnym problemem społecznym, wobec którego nie można pozostać obojętnym. Szacuje się, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, zjawisko to dotyczy 10–20% dzieci. Poza wymiernymi, bezpośrednimi skutkami fizycznymi i psychicznymi przemoc wobec dziecka wywiera zgubny wpływ na późniejsze etapy życia, a najbardziej charakterystyczne jest zerwanie związków z innymi, zagrożenie poczucia bezpieczeństwa w świecie, wartości własnego ja, oraz, co jest bardzo ważne, zniszczenie poczucia porządku i ładu świata. Przemoc wobec dzieci należy uznać za istotny problem bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa zdrowotnego wymagający rozwiązań systemowych przede wszystkim w sferze realizacji obowiązujących regulacji prawnych. Konieczne jest stworzenie warunków do właściwego funkcjonowania Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie i Gminnych (Miejskich) Ośrodków Pomocy Społecznej.

7. Dziecko narażone na demoralizację i występki

Młodzież często podejmuje ryzykowne zachowania. Upijanie się, uzależnienie od nikotyny, sięganie po narkotyki, agresja wobec otoczenia, wczesna inicjacja seksualna, prostytutka to najbardziej jaskrawe przykłady zagrożenia demoralizacją, zjawiska narastającego w okresie transformacji ustrojowej i mającego różnorodne uwarunkowania osobnicze i społeczno-ekonomiczne. Dane na temat zjawiska bójek i dręczenia w szkołach wskazują, że w Polsce co najmniej jedno z tych dwóch agresywnych zachowań dotyczy ponad połowy uczniów. Są w Polsce klasy i szkoły, gdzie nasilenie przemocy jest minimalne oraz klasy i szkoły, gdzie zjawisko to znacznie przekracza wskaźniki ogólnopolskie. Wzrasta liczba nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z demoralizacją i czynami karalnymi. Odnotowano wzrost liczby orzeczeń m.in. za następujące czyny karalne: uszczerbek na zdrowiu, udział w bójce lub pobiciu, przestępstwa związane z narkomanią, zgwałcenie, kradzież rzeczy, rozbój. Niezbędne są systemowe działania w zakresie prewencji i resocjalizacji. Tymczasem mamy przykłady działań pogarszających sytuację, np. zlikwidowano Komisję przy Instytucie Psychiatrii i Neurologii ds. Opiniowania sądowo-psychiatrycznego Nieletnich. Komisja ta odgrywała ogromną rolę we właściwym kwalifikowaniu nieletnich do placówek wychowawczych i placówek opieki zdrowotnej.

8. Dziecko w nędzy i wykluczone społecznie

Poszerzające się ubóstwo znacznej części społeczeństwa zaczyna być w Polsce największą przeszkodą w zaspokajaniu podstawowych potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych, rozwojowych i socjalnych dzieci i w wypełnianiu należnych dzieciom praw. Bieda doty-



kająca nasze dzieci pociąga też za sobą dalekosiężne ujemne następstwa określane mianem dziedziczenia ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia społecznego, co podważa idee równości szans i wspólnotę wartości wewnątrz kraju oraz ogranicza możliwości pełnego korzystania z szans rozwoju, jakie stwarza uczestnictwo w Unii Europejskiej. Porównania międzynarodowe nie są korzystne dla Polski. W celu poprawy sytuacji potrzebny jest skoordynowany, bardziej efektywny wysiłek organów państwa i instytucji społecznych.

W czasie dyskusji podkreślono, że choć obecnie Rzecznik jest instytucją udzielającą w wielu przypadkach efektywnej pomocy dzieciom i młodzieży w potrzebie, rodzicom, osobom i placówkom sprawującym opiekę lub pracującym z dziećmi, to nie może zastąpić organów i instytucji państwowych w wykonywaniu spoczywających na nich zobowiązań wobec dzieci i młodzieży, w celu ochrony dzieci licznymi zagrożeniami.

Upowszechnione wnioski z Informacji Rzecznika z działalności w 2007 r., dane i rekomendacje zawarte w Biuletynie, a także wszczęty przez Rzecznika w połowie 2008 r. alarm, nie przyniosły jednak oczekiwanej reakcji władz, zwłaszcza ze strony resortu zdrowia. Niniejsza Informacja pozwala ocenić skalę, charakter i skutki tych zaniedbań dla matki, dziecka i rodziny.

C. Prawo dziecka do życia, ochrony zdrowia i ochrony przed przemocą

*1. Niepełna realizacja praw matki i małego dziecka do szczególnej opieki medycznej*⁸⁶¹

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji z organami państwa w sprawach związanych z ochroną zdrowia matki i dziecka, po upływie 6 miesięcy od zaalarmowania opinii publicznej i Ministerstwa Zdrowia o niepokojącej sytuacji w opiece okołoporodowej, a także uwzględniając aktualne dane o dalszym pogarszaniu się opieki nad ciężarną i noworodkiem (m.in. w końcu 2008 r., wskutek wykorzystania przez szereg przychodni limitów wizyt, za które w danym płaci NFZ, wiele kobiet zrezygnowało z wizyty, gdy dowiedziały się, że będzie ona płatna; wprowadzie kobieta mogła też zostać przyjęta w ramach tzw. nadwykonań, które powinny być finansowane przez NFZ, ale tylko wtedy jeśli regionalny oddział funduszu posiadał wolne środki, które mógł na ten cel przeznaczyć; przychodnie obawiając się problemów finansowych nie realizowały wizyt; pozostawionym samym sobie kobietom oferowano, w przypadku pojawienia się bólów lub innych niepokojących dolegliwości, zgłoszenie się do szpitala), Rzecznik zlecił swoim ekspertom opracowanie Karty Praw Kobiety Rodzącej wraz z załącznikiem zawierającym syntetyczne informacje na temat opieki okołoporodowej w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Projekt Karty został przedstawiony do publicznej debaty w grudniu 2008 roku. W dokumencie tym wymienione zostały następujące prawa:

1) prawo do systemowej, kompleksowej, czynnej, odpowiedniej do potrzeb i bezpłatnej opieki nad matką i dzieckiem;

⁸⁶¹ RPO-605036-X/08 z 17 grudnia 2008 r.

2) prawo do odpowiedniej i bezpłatnej promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej, w tym do tzw. „szkół rodzenia”;

3) prawo do kwalifikowanej, zgodnej ze współczesną wiedzą medyczną, profilaktycznej opieki zdrowotnej w wieku rozrodczym, w szczególności w okresie okołokoncepcyjnym i podczas ciąży;

4) prawo do wczesnego, bezpłatnego, zgodnego ze współczesną wiedzą medyczną wykrywania, diagnostyki i leczenia powikłań ciąży, w tym wewnątrzmacicznego zahamowania wzrostu płodu, a także niedokrwistości i zakażeń kobiet, w tym zakażeń przenoszonych drogą płciową;

5) w przypadku prawidłowego przebiegu ciąży – prawo do bezpiecznego bezpłatnego porodu z udziałem wykwalifikowanego personelu z uwzględnieniem życzeń kobiety rodzącej dotyczących stosowanych procedur położniczych, jeżeli nie występują przeciwwskazania medyczne;

6) w przypadku ciąży patologicznej kobieta ma prawo do bezpłatnego porodu w placówce o odpowiednim stopniu referencyjności, zapewniającej matce i dziecku w czasie porodu i po urodzeniu, poza wymienionymi wcześniej warunkami, wszystkie niezbędne, zgodne ze współczesną wiedzą medyczną, procedury diagnostyczne i lecznicze, w tym w zakresie intensywnej opieki medycznej, oraz rehabilitacyjne;

7) prawo do wczesnego, zgodnego ze współczesną wiedzą medyczną, bezpłatnego wykrywania, diagnozowania, leczenia i rehabilitacji dzieci z zaburzeniami okresu noworodkowego;

8) prawo rodzin, w których dziecko urodziło się przedwcześnie, z niską masą urodzeniową lub poważnie chore, do bezpłatnej, wysokospecjalistycznej opieki medycznej połączonej z odpowiednią opieką socjalną;

9) prawo kobiety do ochrony zdrowia psychicznego w każdym okresie ciąży, porodu i połogu;

10) prawo do wnoszenia roszczeń odnośnie do procedur medycznych oraz warunków, w jakich świadczona jest opieka nad kobietą ciężarną, rodzącą i dzieckiem.

Zdaniem Rzecznika wszystkie wymienione w Karcie uprawnienia powinny być świadczone zgodnie ze współczesną wiedzą medyczną ustalaną nie administracyjnie ale na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie położnictwa, neonatologii, pediatrii oraz, w razie potrzeby, innych dyscyplin medycznych wspierających opiekę nad matką i dzieckiem, co oznacza, że kobieta ciężarna, rodząca i jej dziecko powinni mieć prawo do wszelkich procedur profilaktycznych i diagnostyczno – leczniczych, do których mają dostęp kobiety i dzieci w innych krajach UE.

Karta, zarówno co do koncepcji, jaki treści, spotkała się z żywym zainteresowaniem i aprobatą społeczną – w dniach 2–14 grudnia 2008 roku została podpisana przez ponad 2 tysiące internautów. Napłynęły wyrazy poparcia dla tej inicjatywy od osób indywidualnych i od organizacji pozarządowych, w tym od niezwykle zasłużonej w dziele poprawy warunków macierzyństwa w Polsce, Fundacji „Rodzić po ludzku”.



W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się⁸⁶² z prośbą o uwzględnienie wyników własnych analiz oraz Karty Praw Kobiety Rodzącej, w pracach nad budową w Polsce systemu opieki nad matką i dzieckiem. Rzecznik przywołał konstytucyjne i ustawowe przepisy, na mocy których macierzyństwo, opieka nad kobietą ciężarną i dzieckiem w naszym kraju znajduje się pod szczególną ochroną prawną i na tym tle wskazał na pogłębiające się utrudnienia w dostępie kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do świadczeń medycznych.

Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że istotnych informacji o niedostatkach w zakresie zdrowia prokreacyjnego w Polsce, zwłaszcza na tle innych krajów Unii Europejskiej dostarcza Raport „Zdrowie kobiet w wieku prokreacyjnym 15–49 lat. Polska 2006” sygnowany przez Ministerstwo Zdrowia we współpracy z Funduszem Ludnościowym Narodów Zjednoczonych (UNFPA). Zaniepokojenie stanem opieki nad matką i dzieckiem, zostało wyrażone w ostatnich latach, także w 2008 roku, w stanowiskach Rządowej Rady Ludnościowej.

Opieka profilaktyczna nad ciężarną jest niezadowalająca, a dostępność do badań specjalistycznych jest często utrudniona.

Na duże trudności napotyka realizacja w pionie położniczym zasad wypracowanego w latach 90-tych trójstopniowego systemu opieki perinatalnej. Przyczyną jest niedostatek miejsc dla ciężarnych z ciążą patologiczną i niedobór miejsc intensywnej terapii noworodka.

W całym kraju oddziały neonatologii wykazują duże braki sprzętu pod względem jakościowym – inkubatory, pompy infuzyjne, kardiomonitory wskutek długoletniej intensywnej eksploatacji wymagają wymiany, natomiast na oddziałach oddziałów III stopnia opieki perinatalnej brakuje respiratorów i monitorów.

Nadal nie został wdrożony zapowiadany program usprawniania informacji dotyczących zachorowalności i zgonów w opiece nad matką i dzieckiem. Jest to tym bardziej niepokojące, iż bez odpowiedniego systemu informacji nie można dokonać wiarygodnej oceny sytuacji w opiece okołoporodowej, określić priorytetów, opracować planu i konkretnych rozwiązań realizacyjnych.

W wielu regionach kraju kierownicy zakładów opieki zdrowotnej wprowadzają niedopuszczalne, pozaprawne opłaty za świadczenia zdrowotne związane z opieką okołoporodową. Zastrzeżenia budzi praktyka NFZ odstępowania od finansowania procedur leczniczych rekomendowanych przez krajowych konsultantów.

Kolejnym problemem są dyskryminacyjne praktyki wobec położnych i kobiet wyrażających chęć urodzenia dziecka poza szpitalnym oddziałem położniczym, czego symbolicznym przykładem stała się likwidacja izby porodowej w Lędzinach.

Według opublikowanego w listopadzie 2008 r. Raportu Narodowego Instytutu Zdrowia – PZH, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, spadek umieralności niemowląt w Polsce uległ zahamowaniu w 2007 r. a poziom umieralności jest jeszcze wyraźnie

⁸⁶² RPO-605036-X/08 z 17 grudnia 2008 r.

(o 1/4) wyższy od przeciętnego w UE, przy czym głównym problemem jest umiarkowanie wczesna niemowląt tzn. w pierwszym tygodniu życia, która w dużym stopniu zależy od jakości opieki medycznej.

Tymczasem udokumentowane rekomendacje specjalistów nie są realizowane, przewlekają się w Ministerstwie Zdrowia prace nad standardami opieki okołoporodowej.

Rzecznik wyraził opinię, że zasygnalizowane negatywne zjawiska w opiece nad matką i dzieckiem, nie mogą być postrzegane tylko w wymiarach: prawnym, medycznym i moralnym. W Polsce, ze względu na nasilony, pogłębiający się od dziesięciu lat proces depopulacji, szczególnego znaczenia nabiera wymóg zapewnienia pełnej opieki nad matką i dzieckiem, leży to w narodowym interesie.

2. Alarmujący wzrost zachorowań na biegunkę wśród małych dzieci

Na początku 2008 roku Rzecznik zwrócił się⁸⁶³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie przyczyn notowanego od kilku lat wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2 oraz udzielenie informacji w przedmiocie podejmowanych przez resort środków zaradczych, w tym o stanowisku resortu w sprawie wprowadzenia szczepień obowiązkowych przynajmniej u tych dzieci, które najbardziej narażone są na zakażenia rotawirusowe.

W wystąpieniu Rzecznika zostały przywołane opinie ekspertów Ministerstwa Zdrowia formułowane już w 2004 roku, którzy w kontekście zachorowań na biegunki u dzieci, wyrażali uzasadniony niepokój – przede wszystkim o stan i zakres diagnostyki mikrobiologicznej, nadzoru epidemiologicznego, a także o jakość opieki zdrowotnej nad dziećmi.

Sprawą przesądzającą o zajęciu się problemem przez Rzecznika były narastające na przełomie lat 2007/2008 zakłócenia w funkcjonowaniu szpitali pediatrycznych, co w opinii specjalistów, może mieć wpływ na pogorszenie się warunków sanitarnych oddziałów i szerzenie się zakażeń szpitalnych.

Mimo tak niepokojących opinii ekspertów, w odpowiedzi Ministerstwa znalazły się przeciwstawne stwierdzenia⁸⁶⁴: o rzekomym narastaniu zagrożenia epidemiologicznego dla dzieci w wieku do lat 2, spowodowanego przez zakażenia jelitowe; o rzekomym pogarszaniu się jakości nadzoru epidemiologicznego; o rzekomych zaniedbaniach w zakresie zapobiegania biegunkom u dzieci do lat 2. Według Ministerstwa Zdrowia sytuacja epidemiologiczna chorób zakaźnych, w tym zakażeń i zatruc pokarmowych występujących u dzieci do lat 2, jest przedmiotem szczegółowego nadzoru epidemiologicznego prowadzonego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wyniki kontroli przeprowadzanych przez organy Inspekcji stały się podstawą do opracowania działań zaradczych na poziomie nadzoru sprawowanego przez

⁸⁶³ RPO-581156-X/08 z 11 lutego 2008 r.

⁸⁶⁴ Pismo z 14 marca 2008 r.



kierowników zakładów opieki zdrowotnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także Ministra Zdrowia, Głównego Inspektora Sanitarnego, NFZ. Obecnie nie przewiduje się wprowadzenia obowiązku poddawania się szczepieniom przeciw rotawirusom, ze względu na bardzo wysoki koszt szczepionek, jak też niskie koszty leczenia zwykle lekko przebiegających biegunek rotawirusowych.

Uzasadnienie tego stanowiska wzbudziło jednak poważne wątpliwości Rzecznika, wobec czego Rzecznik ponownie zwrócił się⁸⁶⁵ do Ministra Zdrowia o udzielenie informacji o podejmowanych przez resort zdrowia środkach zaradczych. Wystąpienie zostało oparte na merytorycznej argumentacji, polemicznej w stosunku do ocen Ministra.

Swoje uwagi Rzecznik przekazał z nadzieją, iż zostaną one wykorzystane do przeprowadzenia pilnych analiz mających na celu ustalenie wszystkich uwarunkowań i przyczyn alarmującego wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2. w roku 2008 i do zaplanowania niezbędnych działań w obszarze zdrowia publicznego, dostosowanych do rangi problemu działania zaradcze w zakresie nadzoru epidemiologicznego i organizacji opieki nad małymi dziećmi oraz w zakresie profilaktyki i oświaty zdrowotnej.

3. Niepełna realizacja prawa dzieci nieuleczalnie chorych do domowej opieki paliatywnej

Rzecznik, dostrzegając potrzebę zapewnienia dzieciom śmiertelnie chorym pełnej opieki w warunkach domowych, doprowadził do opracowania i w dniu 29 listopada 2007 podpisał Kartę Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu. Treści Karty znalazły odniesienie do Konstytucji RP i Konwencji o Prawach Dziecka oraz do wypracowanego w Polsce na przestrzeni wielu lat, modelowego systemu opieki paliatywno – hospicyjnej nad dziećmi i ich rodzinami. Jego rozwój, zapoczątkowany spontanicznym ruchem hospicyjnym, ujawnił potrzebę objęcia opieką paliatywną także dzieci z nieuleczalnymi chorobami innymi niż nowotworowe, co oznaczało potrzebę dostosowania regulacji prawnych do rzeczywistych potrzeb pacjentów. Regulacje prawne w zakresie kontraktowania świadczeń w dziedzinie opieki paliatywnej nad dziećmi, naruszały konstytucyjną zasadę równości dostępu do świadczeń m. in. poprzez różnicowanie pacjentów ze względu na rodzaj choroby. Karta powinna stanowić moralny, prawny i merytoryczny punkt odniesienia dla instytucji i organizacji odpowiedzialnych za zapewnienie dzieciom śmiertelnie chorym pełnej opieki w warunkach domowych i zaangażowanym w sprawowanie tej opieki. Pod Kartą zamieszczoną na stronie podpisało się setki osób z całego kraju.

Oczekiwania były związane przede wszystkim z powstaniem nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów opieki paliatywno-hospicyjnej nad dziećmi.

⁸⁶⁵ RPO-581156-X/08 z 15 grudnia 2008 r.

Na początku 2008 r. Rzecznik kierując się wagą i pilnością sprawy, oraz potrzebą legislacyjnego wsparcia dla Ministerstwa Zdrowia w kwestii realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁸⁶⁶ do określenia standardów postępowania i procedur medycznych wykonywanych w zakładach opieki zdrowotnej, zdecydował o włączeniu własnych ekspertów do zespołu społecznie opracowującego projekt rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu pediatrycznej domowej opieki paliatywnej. Projekt, jako materiał wyjściowy dla pracy w resorcie, przygotowany wspólnie z przedstawicielami Naczelnej Rady Adwokackiej, Fundacji – Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, został w dniu 5 marca 2008 r. złożony w Ministerstwie Zdrowia.

12 maja 2008 r. odbyło się spotkanie w Ministerstwie Zdrowia, z udziałem Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego, Konsultantów Krajowych w dziedzinie medycyny paliatywnej i pediatrii, a także organizacji pozarządowych. Spotkanie zakończyło się konkluzją, iż dzieci nieuleczalnie chore wymagają odrębnych regulacji prawnych.

Ministerstwo Zdrowia podjęło prace nad jednolitym tekstem rozporządzenia odnoszącym się zarówno do dorosłych, jak i do dzieci. Wobec zdecydowanego stanowiska grona ekspertów uzgodniono, że zostanie ponowiony wniosek o wydanie dla dzieci nieuleczalnie chorych odrębnego projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej.

Rzecznik podtrzymuje wielokrotnie wyrażaną opinię, że domowa opieka hospicyjna nad dziećmi dotyczy bardzo cierpiących, nieuleczalnie chorych dzieci i ich rodzin i dlatego nie można jej rozpatrywać wyłącznie w suchych kategoriach prawnych i ekonomicznych. Żadne śmiertelnie chore dziecko nie może być pozbawione określonej przez lekarzy specjalistów opieki paliatywnej, która powinna być oparta na podejściu aktywnym i całościowym. Składają się na nie elementy fizyczne, emocjonalne, społeczne i duchowe. Opieka powinna się skupiać na poprawie jakości życia dziecka i wspieraniu jego rodziny. Trzeba uwzględnić leczenie objawowe cierpiącego dziecka, niesienie ulgi jemu samemu i wytchnienia jego rodzinie, a także opiekę w godzinie umierania i w okresie żałoby.

Należy oczekiwać, że trudny w opisanej sytuacji do zrozumienia impas legislacyjny w resorcie zdrowia zostanie wreszcie przełamany, tym bardziej, iż zgodnie z treścią pierwszego z czterech punktów Rekomendacji RE(2003)24 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczącej organizacji opieki paliatywnej przyjętej podczas 860 sesji Rady Europy zaleca się rządowi Państw Członkowskich by: „Podjęły programowe, legislacyjne i inne działania konieczne dla opracowania ram dla spójnych i wszechstronnych narodowych regulacji prawnych w zakresie opieki paliatywnej”.

⁸⁶⁶ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 408, z późn. zm.).



D. Współpraca instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka

Zgodnie z art. 10 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁸⁶⁷ Rzecznik może zwrócić się do właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji lub instytucji o podjęcie na rzecz dziecka działań z zakresu ich kompetencji a Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje sprawy skierowane przez Rzecznika Praw Dziecka. W 2008 roku nie odnotowano wpływu takich spraw od RPD.

W pierwszym półroczu 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka wzorem lat ubiegłych, w trakcie osobistych i okresowych roboczych spotkań przedstawicieli obu instytucji podejmowali wspólne działania mające na celu skuteczniejszą ochronę praw rodziny i praw dzieci. Kontynuowano działania na rzecz poprawy sytuacji dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych kierowanych na hospitalizację w placówkach psychiatrycznych.

W toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał swoją opinię o celowości włączenia urzędu RPD do struktur Biura RPO, co wzmocniłoby poziom ochrony praw dziecka w Polsce.

Po wyborze nowego Rzecznika Praw Dziecka, z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, w dniu 22 sierpnia 2008 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli obu urzędów poświęcone określeniu zasad i zakresu współpracy.

Ustalono, że przedstawiciele obu instytucji będą utrzymywać stały kontakt w sprawach merytoryczno – organizacyjnych i spotykać się nie rzadziej niż co kwartał w celu wypracowywania wspólnych stanowisk w sprawach dzieci.

Przedmiotem wspólnego działania obu instytucji w 2008 roku był problem tzw. eurosieroctwa.

Rzecznik zaproponował wspólne działania w zakresie: poprawy opieki konsularnej nad rodzinami z dziećmi w krajach stałego lub czasowego osiedlenia; monitoringu sytuacji dzieci pozostawionych przez rodziców (rodzica) w kraju z perspektywy edukacyjnej, socjalno – opiekuńczej, zdrowotnej, prewencyjno – prawnej; monitoring sytuacji rodzin po powrocie z emigracji, ze szczególnym uwzględnieniem powrotu osób o skłonnościach dysfunkcyjnych lub patologicznych; uznania tzw. eurosieroctwa za niezależny czynnik mogący pogarszać sytuację edukacyjną, socjalną i zdrowotną dzieci, który powinien być uwzględniany w skoordynowanych działaniach profilaktyczno – interwencyjnych podejmowanych w sektorach edukacji, polityki społecznej, zdrowia, a także spraw wewnętrznych i administracji oraz sprawiedliwości; wprowadzenia stosownych zmian w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym; oceny jakości współpracy między odpowiedzialnymi instytucjami państwowymi, samorządowymi i organizacjami pozarządowymi.

⁸⁶⁷ Ustawa z 6 stycznia 2000 r. (Dz.U. Nr 6, poz. 69).



W dniu 4 grudnia 2008 roku, na zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka wziął udział w uroczystościach obchodów 60. rocznicy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Rzecznik zapoznał Rzecznika Praw Dziecka z zasadami funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji i zwrócił się o przekazywanie informacji i sprawozdań z wizytacji przeprowadzanych w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych dla nieletnich.





15. Ochrona praw rodziny

A. Rodziny zastępcze

1. Finansowanie zawodowych rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem

Rodziny zastępcze otrzymują dwa rodzaje finansowego wsparcia: wynagrodzenie i pomoc pieniężną. Wynagrodzenie przyznawane jest jedynie zawodowym rodzinom zastępczym niespokrewnionym z dzieckiem. Pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka otrzymuje każda rodzina zastępcza. Jest ona jednak zróżnicowana i zależy od typu rodziny i potrzeb dziecka. Udzielanie pomocy finansowej na częściową pomoc rodzinom zastępczym, jak również wypłata wynagrodzenia tym rodzinom, należy do zadań własnych powiatu.

W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej w innym powiecie, samorząd lokalny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania przed umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej, ponosi wydatki na jego utrzymanie w łącznej kwocie świadczeń przysługujących takiej rodzinie (art. 86 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej⁸⁶⁸). Oba powiaty zawierają porozumienie w sprawie wysokości wydatków na utrzymanie dziecka.

Z informacji napływających do Rzecznika wynikało jednak, że istnieją wątpliwości, czy wydatki te obejmują wyłącznie pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, czy także wynagrodzenie dla rodziny zastępczej. Rzecznik zwrócił się⁸⁶⁹ w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Minister poinformował⁸⁷⁰, że powiat właściwy dla miejsca zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej powinien partycypować również w kosztach wynagrodzenia, które przysługuje rodzinie z tytułu sprawowania opieki i wychowania dziecka. Jednocześnie resort pracy i polityki społecznej pracuje nad nowymi rozwiązaniami prawnymi w obszarze opieki zastępczej nad dzieckiem i biorąc pod uwagę problemy z jednoznacznym rozumieniem przepisów ustawy o pomocy społecznej w omawianym zakresie, kwestia ta będzie uregulowana w sposób nie budzący wątpliwości.

2. Sposób określenia w przepisach wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka

Na tle skarg wpływających do Rzecznika pojawił się problem konstytucyjności przepisu art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej⁸⁷¹. Upoważnienie zawarte w za-

⁸⁶⁸ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. 64, poz. 593 z późn. zm.).

⁸⁶⁹ RPO-578661-III/08 z 22 stycznia 2008 r.

⁸⁷⁰ Pismo z 21 lutego 2008 r.

⁸⁷¹ Patrz przypis 869.

skarżonym przepisie nie spełnia konstytucyjnych wymogów stawianych upoważnieniom ustawowym. W związku z powyższym Rzecznik skierował⁸⁷² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pomimo braku ustawowych wytycznych, w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej⁸⁷³ określono niemalże dowolnie zamknięty katalog tych wydatków. Oznacza to, że inne wydatki, nawet gdyby w sposób nie budzący wątpliwości były związane z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej, nie mogą być brane pod uwagę przy finansowaniu tej placówki.

Utrata mocy przepisu z datą ogłoszenia ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niezgodność z wzorcem konstytucyjnym, mogłaby przynieść niepożądane skutki. Rzecznik postulował opóźnienie utraty mocy zaskarżonych przepisów na okres 12 miesięcy⁸⁷⁴.

3. Procedura przekształcenia niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej w zawodową niespokrewnioną z dzieckiem rodziną zastępczą

W świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej⁸⁷⁵, udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, jak również wypłata wynagrodzenia tym rodzinom, należą do zadań własnych powiatu. Organem właściwym w powyższych sprawach jest starosta odpowiedni ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej. Pełnienie funkcji zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej wymaga uzyskania pozytywnej opinii właściwego ośrodka pomocy społecznej, odbycia szkolenia, uzyskania zaświadczenia kwalifikacyjnego i zawarcia umowy ze starostą.

Spełnienie wszystkich warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie obciąża starosty do zawarcia umowy. Zależy to od uznaniowej decyzji starosty, która nie podlega weryfikacji. Pisemna odmowa zawarcia umowy nie stanowi decyzji administracyjnej, od której służy środek odwoławczy. Brak procedury odwoławczej w tym zakresie jest krzywdzący dla rodzin zastępczych, które podjęły już trud wychowania dzieci.

W związku z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ta sfera działań administracji może być wyłączona spod kognicji sądów administracyjnych. Obowiązujące regulacje prawne nie są wystarczającym gwarantem ochrony praw rodzin zastępczych i praw dzieci przebywających w tych

⁸⁷² RPO-519862-III/05 z 1 lutego 2008 r.

⁸⁷³ Rozporządzenie z 5 listopada 2004 r. (Dz.U. Nr 245, poz. 2461 z późn. zm.).

⁸⁷⁴ Sygn. akt K 6/08. Orzeczenie TK z 21 kwietnia 2009 r.

⁸⁷⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. 64, poz. 593 z późn. zm.).



rodzinach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁷⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował⁸⁷⁷, że prowadzone są prace nad założeniami do ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Projekt przewiduje obligatoryjne przekształcenie niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej w zawodową niespokrewnioną z dzieckiem rodzinę zastępczą, jeżeli rodzina wyrazi taką wolę i spełni warunki do pełnienia określonej funkcji rodziny zastępczej. Na obecnym etapie prac nad projektem ustawy proponuje się, aby decyzje w tej sprawie były decyzjami administracyjnymi, wydawanymi na podstawie jasno określonych kryteriów, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Przekazanie projektu ustawy pod obrady Rady Ministrów było planowane w czerwcu 2008 r.⁸⁷⁸

4. Definicja rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem

W związku z zapowiedzią wypracowania przez resort polityki społecznej rozwiązań zmierzających do wprowadzenia w przepisach definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, Rzecznik zwrócił się⁸⁷⁹ o nadesłanie informacji o stanie prac w tym zakresie. Jednocześnie podkreślił, iż bez wsparcia państwa nie uda się doprowadzić do zastąpienia wychowawczych placówek o charakterze zakładowym rodzinną opieką zastępczą. Państwo musi stworzyć w tym obszarze spójne prawo i zapewnić odpowiednie gwarancje. Dlatego potrzebna jest publiczna debata na ten temat z udziałem środowiska rodzin zastępczych. Rzecznik zaproponował Ministrowi zorganizowanie takiej debaty.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁸⁰ o projekcie założeń ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem, który został skierowany do konsultacji społecznych. Proponowane rozwiązania zmierzają do stworzenia spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną.

Zmiany wprowadzają pojęcie rodzinnych form opieki zastępczej, rozumianej jako ukierunkowany na cel proces polegający na zapewnieniu czasowej opieki i wychowania w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka dzieciom pochodzącym z rodzin czasowo niezdolnych do pełnienia funkcji wychowawczych lub będących w kryzysie. Projekt założeń ustawy zostanie przekazany do opinii wszystkim środowiskom zainteresowanym problematyką opieki nad dzieckiem i rodziną, w tym środowisku rodzin zastępczych.

⁸⁷⁶ RPO-581140-III/08 z 19 lutego 2008 r.

⁸⁷⁷ Pismo z 17 marca 2008 r.

⁸⁷⁸ Dotychczas projekt ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów.

⁸⁷⁹ RPO-474052-III/04 z 22 stycznia 2008 r.

⁸⁸⁰ Pismo z 25 lutego 2008 r.

B. Alimenty

1. Brak możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych

Do Rzecznika wpłynęła skarga w sprawie braku możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.

Zaliczka alimentacyjna była formą wsparcia osób nie mogących wyegzekwować świadczeń alimentacyjnych, tożsamą ze świadczeniem wypłacanym do 1 maja 2004 r. z funduszu alimentacyjnego i świadczeniem wypłacanym na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁸⁸¹. W obu przypadkach przewidziano możliwość ubiegania się o umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności powstałego zadłużenia. Natomiast art. 16 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych daje dłużnikowi możliwość ubiegania się tylko o umorzenie długu.

Analiza obowiązujących w tym zakresie regulacji wskazuje na brak racjonalności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań pozbawiających dłużnika możliwości spłaty długu w sposób dla niego dogodny. Rzecznik wystąpił⁸⁸² w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Minister podzielił⁸⁸³ stanowisko Rzecznika.

C. Placówki opiekuńczo-wychowawcze

1. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych

W 2008 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała „Informację o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych”. NIK negatywnie oceniła jakość świadczenia usług przez kontrolowane placówki opiekuńczo-wychowawcze i skuteczność działań podejmowanych przez organy nadzoru. Wskazała także na konieczność całościowego przeglądu obecnie funkcjonującego systemu opieki nad dzieckiem i przebudowy tego systemu. Z krytyczną oceną kontrolujących spotkał się także stan realizowania w placówkach obowiązku spełnienia wymogów standaryzacyjnych określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸⁸⁴. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o podjętych przez

⁸⁸¹ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1378).

⁸⁸² RPO-587309-III/08 z 25 kwietnia 2008 r.

⁸⁸³ Pismo z 15 maja 2008 r.

⁸⁸⁴ Rozporządzenie z 19 października 2007 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1455).

⁸⁸⁵ RPO-602259-III/08 z 14 listopada 2008 r.



resort działaniach mających na celu poprawę poziomu funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych i realizację wniosków pokontrolnych.

Minister poinformował⁸⁸⁶, że w 2007 r. w Polsce działało 735 placówek opiekuńczo – wychowawczych, w tym 247 placówek rodzinnych, 44 placówki interwencyjne, 263 placówki socjalizacyjne (domy dziecka) i 154 placówki wielofunkcyjne, które łączą funkcje domu dziecka i placówki interwencyjnej. Ze statystycznego punktu widzenia sytuacja 30 skontrolowanych przez NIK placówek nie jest reprezentatywna dla całego kraju.

W ocenie Ministra wielkim problemem w skali kraju jest fakt przebywania w placówkach opiekuńczo – wychowawczych nieletnich, którzy posiadają postanowienie sądu o umieszczeniu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. W celu rozwiązania tego problemu, Minister Sprawiedliwości powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, a w nim grupę roboczą do spraw umieszczania nieletnich w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Wymienione resorty pracują nad zmianą obowiązujących przepisów, aby omawiany problem rozwiązać doraźnie, a w przyszłości całkiem go wyeliminować.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej opracowany został projekt „Założeń do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, skierowany pod obrady Rady Ministrów. Na podstawie „Założeń” przygotowywany jest projekt ustawy.

W „Założeniach” znalazły się następujące kierunki rozwiązań prawnych w zakresie zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków w pieczy zastępczej:

1. Wzmocnienie działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną biologiczną na rzecz pozostawienia w niej dziecka lub powrotu do niej dziecka. Zakłada się wprowadzenie różnorodnych form środowiskowej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym.

2. Dalszy rozwój placówek opiekuńczo – wychowawczych wsparcia dziennego – świetlic, klubów, w których specjaliści (psycholog, pedagog) pomagają dziecku, ale także współpracują z rodzicami.

3. Wzmocnienie profilaktyki i pracy z rodziną poprzez zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej tzw. asystentów rodziny, których zadaniem będzie prowadzenie systematycznej, bezpośredniej pracy z rodziną mającą trudności w prawidłowym funkcjonowaniu.

4. Wspomaganie rodziny w działaniach na rzecz poprawy jej sytuacji przez szkoły, policję, pomoc społeczną i inne instytucje.

5. Stopniowe wprowadzanie zasady, że w placówkach opiekuńczo – wychowawczych nie mogą przebywać dzieci do 10 roku życia. Będą one umieszczane wyłącznie w rodzinnych formach opieki zastępczej.

6. Promocja rodzinnej opieki zastępczej.

⁸⁸⁶ Pismo z 18 grudnia 2008 r.

7. Zapewnienie rodzinie zastępczej wsparcia merytorycznego, finansowego, zabezpieczenia uprawnień pracowniczych i stabilności zawodowej.

8. Dalszy rozwój rodzinnych domów dziecka, jednak odmiennie niż w chwili obecnej zorganizowanych i usytuowanych w systemie.

9. Poprawa procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków.

W opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej wdrożenie zaproponowanych kierunków zmian przyczyni się w perspektywie najbliższych kilku lat do bardziej skutecznej pomocy, także rodzinie własnej dziecka, a to sprzyjać będzie zmniejszaniu liczby dzieci powierzanych pieczy zastępczej. W odniesieniu zaś do pieczy zastępczej, proponowane zmiany mają doprowadzić do poprawy jakości funkcjonowania i rozwoju rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, a tym samym zmiany niepokojącej tendencji do umieszczania dziecka pozbawionego opieki rodziny w placówkach opiekuńczo – wychowawczych.

2. Standardy opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Na tle informacji napływających do Rzecznika pojawił się problem związany z funkcjonowaniem placówek wielofunkcyjnych.

Organy prowadzące placówkę oraz dyrektorzy placówek zobowiązani do wypełnienia m.in. standardu trzydziściorga dzieci w placówce przyjmują, że w przypadku placówki wielofunkcyjnej łączącej działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne, standard liczebności dzieci nie odnosi się do placówki jako całości, lecz jest odrębny dla każdej z form świadczonych przez placówkę działań.

Celem reformy systemu opieki nad dzieckiem było przekształcanie dużych placówek, jako instytucji niesprzyjających rozwojowi dzieci pozbawionych opieki rodziców, w placówki małe, środowiskowe, tylko dla tych dzieci, które nie mogły być umieszczone w rodzinnych formach opieki. Sytuacja, gdzie organy prowadzące placówki opiekuńczo-wychowawcze realizują wymogi standaryzacyjne w sposób, który faktycznie nie prowadzi do zmniejszenia liczby wychowanków, nie tylko burzy ideę reformy, ale narusza prawa dzieci. Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister przedstawił stanowisko, iż do placówek wielofunkcyjnych stosuje się przepisy takie jak do wszystkich typów placówek całodobowych, co oznacza, że w placówkach tych obowiązuje standard wskazujący, że w placówce jednocześnie nie powinno przebywać więcej niż 30 dzieci. Uznał także, iż przepis o działaniu placówek wielofunkcyjnych nie spełnił oczekiwań resortu, gdyż w praktyce stworzył możliwość omijania przepisu standaryzacyjnego.



Planowane rozwiązania tego problemu Minister przedstawił⁸⁸⁸ w założeniach projektu ustawy o systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem. W zakresie instytucjonalnej, całodobowej pieczy zastępczej przewiduje się w założeniach tworzenie wyłącznie małych placówek dla maksymalnie 14 dzieci w wieku powyżej 10 lat. Standard ten ma być osiągnięty do 2020 r.

Rzecznik przeprowadził analizę poziomu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w związku ze standardami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸⁸⁹. W przepisach przejściowych ustawy o pomocy społecznej, na placówki opiekuńczo-wychowawcze, które nie osiągają wymaganego standardu, nałożono obowiązek opracowania programu naprawczego w terminie do końca 2007 r. oraz jego realizacji do końca 2010 r.

W 2007 r. Rzecznik wystosował do szesnastu Urzędów Wojewódzkich pismo o nadesłanie stosownych informacji. Analiza dotyczyła 659 placówek opiekuńczo-wychowawczych na terenie całego kraju, a jej wyniki budzą zaniepokojenie. Jedynie 258 placówek (39% ogółu) wypełniało standardy opieki i wychowania, natomiast 401 placówek (aż 61%) nie wprowadziło wymaganych przepisami prawa standardów, pomimo długiego okresu dostosowawczego. Brak zapewnienia wymaganych standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych dotyczył głównie świadczenia usług bytowych (problemy lokalowe i zbyt duża liczba wychowanków w placówce), a także sprawowania opieki i wychowania nad dziećmi (nieprawidłowości w obsadzie kadry pedagogicznej).

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że konieczne jest wzmocnienie nadzoru nad realizacją opracowanych harmonogramów przekształceń w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Zaniżony standard opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oznacza bowiem naruszenie praw dziecka. Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁰ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o działaniach resortu mających na celu poprawę stanu realizacji przez placówki opiekuńczo-wychowawcze standardu opieki i wychowania.

3. Nadużywanie możliwości leczenia psychiatrycznego dzieci sprawiających problemy wychowawcze, przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Podjęte przez Rzecznika w 2007 r. badania⁸⁹¹ dokumentacji pobytu dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych wskazały na liczne nieprawidłowości. Rzecznik zwrócił się⁸⁹² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o nadesłanie informacji o realizacji zapowiedzianych działań naprawczych.

⁸⁸⁸ Pismo z 7 lipca 2008 r.

⁸⁸⁹ Rozporządzenie z 19 października 2007 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1455).

⁸⁹⁰ RPO-573279-III/07 z 29 grudnia 2008 r.

⁸⁹¹ Informacja RPO za rok 2007, str. 283.

⁸⁹² RPO-533352-III/06 z 22 lutego 2008 r.

Minister poinformował⁸⁹³, że w 2007 r. we wszystkich województwach przeprowadzono szkolenia co do procedur umieszczania dzieci w szpitalach psychiatrycznych, inspektorzy prowadzący nadzór nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi zbierają informacje o dzieciach kierowanych do szpitali psychiatrycznych. Dokumenty tych dzieci są dokładnie badane w czasie kontroli. Ministerstwu zostało wyznaczone zadanie systematycznego monitorowania sytuacji wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.

Rzecznik skierował do Ministra Pracy i Polityki Społecznej kolejne wystąpienie w sprawie nadużywania leczenia psychiatrycznego przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, po zapoznaniu się z treścią publikacji prasowej⁸⁹⁴.

W artykule opisano niepokojące zjawisko nadużywania przez placówki opiekuńczo-wychowawcze możliwości leczenia dzieci sprawiających problemy wychowawcze silnymi środkami farmakologicznymi. Poddanie takiego dziecka leczeniu środkami farmakologicznymi powinno następować po wykluczeniu możliwości skutecznego zastosowania działań o charakterze terapeutycznym, a praktyka zgłaszania przez wychowawców do leczenia psychiatrycznego dzieci z zaburzeniami zachowania powinna być objęta szczególnym nadzorem. Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości wprowadzenia odpowiednich zmian stanu prawnego w zakresie będącym przedmiotem wystąpienia.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁸⁹⁶, o wdrożonym systemie kontroli zasadności umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych. Personel pedagogiczny w żadnej mierze nie decyduje ani o konieczności podania dziecku leków psychotropowych, ani o skierowaniu go na leczenie w szpitalu psychiatrycznym. Za każdym razem decyzja taka należy do lekarza specjalisty.

W odniesieniu zaś do sprawy opisanej w artykule prasowym potwierdzono, że doszło do naruszenia praw dziecka, ale nie przez dyrektora i pracowników placówki opiekuńczo-wychowawczej, a przez szkołę, do której uczęszczało dziecko oraz przez dziennikarzy. Dyrektor szkoły umożliwił kontakt dziennikarza z dzieckiem na terenie szkoły bez zgody i obecności opiekuna prawnego dziecka, podał mediom dane osobowe dziecka, udzielił informacji o jego sytuacji życiowej i wyraził zgodę na zrobienie zdjęć dziecka na terenie szkoły.

⁸⁹³ Pismo z 27 marca 2008 r.

⁸⁹⁴ „Gazeta Wyborcza” z 5 listopada 2008 r. *Psychotropy dla dzieci zamiast terapii*.

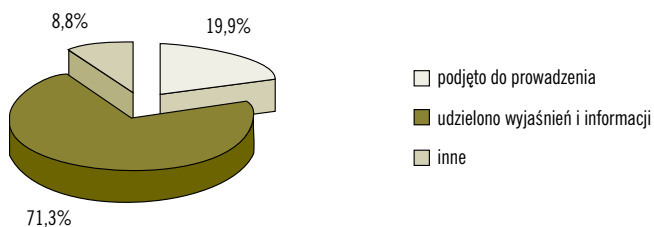
⁸⁹⁵ RPO-602331-III/08 z 14 listopada 2008 r.

⁸⁹⁶ Pismo z 18 grudnia 2008 r.

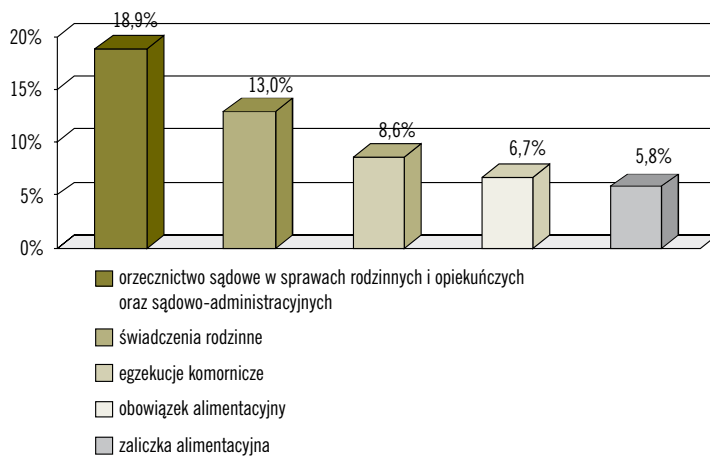


Prawo rodzinne

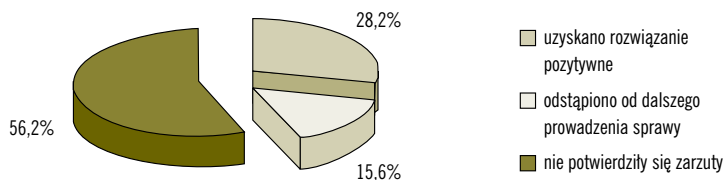
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa rodzinnego



Problematyki dominujące z zakresu prawa rodzinnego



Zakończenie spraw z zakresu prawa rodzinnego







16. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez osoby niepełnosprawne

Do Rzecznika wpływały skargi od osób niepełnosprawnych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które od 1 stycznia 2008 r. zostały objęte obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne zgodnie z art. 9 ust. 4c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁸⁹⁷. Osoby te mają prawo do refundacji składek opłaconych na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, jednakże ich sprzeciw budzi forma rozliczeń z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Refundowane składki muszą być uprzednio zapłacone w pełnej wysokości do ZUS (art. 25a ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸⁹⁸). Skarżący podnosili, że jest to dla nich istotna przeszkoda, ponieważ niejednokrotnie przychód osiągany z prowadzonej działalności jest niższy niż wymagana do zapłacenia kwota składek.

Przed 1 stycznia 2008 r. podmioty, które miały prawo do refundacji składek, dokonywały tych rozliczeń w formie bezgotówkowej, tzn. wykazywały poszczególne kwoty w dokumentach rozliczeniowych, jednakże nie były zobowiązane do wpłacania refundowanych kwot. Kwoty te bezpośrednio do ZUS wpłacał podmiot refundujący, np. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁰⁰ Rzecznika, że nowe zasady udzielania pomocy w postaci zwrotu części składek na ubezpieczenia społeczne osobom prowadzącym działalność gospodarczą, z finansowania na refundację, wynikała przede wszystkim z potrzeby dostosowania przepisów krajowych do prawa wspólnotowego. Przepisy wprowadzające refundację składek umożliwiają precyzyjne monitorowanie pomocy publicznej oraz powstrzymanie się od jej udzielenia w przypadku, gdyby skutkowało to przekroczeniem dopuszczalnego pułapu pomocy.

Zmiany te wywołały m.in. problemy z przygotowywaniem wniosków o tę pomoc. Do Rzecznika napływały liczne skargi, w których zwracano uwagę na wynikający z ustalonego trybu⁹⁰¹ udzielania refundacji, obowiązek wypełniania obszernej i skomplikowanej dokumentacji. Powodowało to liczne pomyłki i nieścisłości, do któ-

⁸⁹⁷ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 11 poz. 74 z późn. zm.).

⁸⁹⁸ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

⁸⁹⁹ RPO-574093-III/07 z 26 lutego 2008 r.

⁹⁰⁰ Pismo z 2 kwietnia 2008 r.

⁹⁰¹ Rozporządzenie z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 1754 z późn. zm.).

rych korekty PFRON zobowiązywał zainteresowanych. Ponadto skarżący wskazywali na trudności w uzyskaniu drogą telefoniczną jakiegokolwiek informacji o stanie sprawy (wniosku o refundację składek) i przyczynach zwłoki w przekazaniu pieniędzy na rachunek bankowy wnioskodawcy. Niektórzy skarżący nie otrzymywali refundacji przez wiele miesięcy, co przysparzało im poważnych problemów finansowych. Rzecznik zwrócił się⁹⁰² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przeanalizowanie problemu, a przede wszystkim o pilne podjęcie działań zmierzających do maksymalnego uproszczenia dokumentacji wymaganej do uzyskania przez osoby niepełnosprawne refundacji składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaapelował⁹⁰³ do Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacyjnego Osób Niepełnosprawnych o doprowadzenie do łatwiejszego i szybszego obiegu informacji między wnioskodawcami a Funduszem na temat stanu realizacji wniosków o refundację składek.

W odpowiedzi Minister poinformował⁹⁰⁴, że wspólnie z PFRON i ZUS podjęto działania mające na celu uproszczenie procedury ubiegania się o refundację składek. Rozpoczęto także prace legislacyjne nad zmianą przepisów, podjęto też działania informacyjne mające na celu dokładne wyjaśnienie procedury ubiegania się o dofinansowanie i refundację. Jednocześnie Prezes PFRON zapewnił Rzecznika, że Fundusz dołoży wszelkich starań, aby refundacje wypłacane były terminowo, a beneficjenci uzyskiwali szybko i skutecznie informacje na temat stanu realizacji wniosków o refundację składek.

2. Dofinansowanie wynagrodzeń niepełnosprawnych emerytów

W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. przepisu art. 1 pkt 17 lit. a ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹⁰⁵, zmieniającego treść dotychczasowego art. 26a ust. 1 przedmiotowej ustawy, zaistniało poważne zagrożenie ograniczenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, które mają ustalone prawo do emerytury.

W publikacjach prasowych na ten temat wskazywano, że powyższa regulacja jest niekorzystna zarówno dla pracodawców, jak i niepełnosprawnych pracowników. Jeżeli wynagrodzenia niepełnosprawnych emerytów nie będą dofinansowywane na dotychczasowych zasadach, to istnieje realne zagrożenie, iż zmniejszy się zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem tych osób. Problemem jest także brak jasnej regulacji określającej zasady sprawdzania przez pracodawcę, czy dany pracownik ma ustalone prawo do emerytury. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁹⁰² RPO-588816-III/08 z 12 czerwca 2008 r.

⁹⁰³ RPO-588816 III/08 z 19 maja 2008 r.

⁹⁰⁴ Pismo z 10 lipca 2008 r.

⁹⁰⁵ Ustawa z 15 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 791).

⁹⁰⁶ RPO-577412-III/07 z 15 stycznia 2008 r.



W odpowiedzi poinformowano⁹⁰⁷ Rzecznika, że dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników przysługuje wyłącznie w odniesieniu do osób, które nie mają ustalonego prawa do emerytury. Artykuł 26a w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowił, iż z dofinansowania mogły skorzystać osoby, które nie osiągnęły wieku emerytalnego. Tak sformułowany przepis, poza wyraźnym wydziwieniem dyskryminacyjnym (dyskryminacja ze względu na wiek), nastroczał trudności związanych ze zidentyfikowaniem osób, które osiągnęły wiek emerytalny, inny niż ogólnie obowiązujący (60 i 65 lat odpowiednio dla kobiet i mężczyzn), ze względu na szczególne regulacje dotyczące wykonywania niektórych zawodów.

Wprowadzone rozwiązanie zwiększa szanse ludzi młodych na znalezienie zatrudnienia, a weryfikacja uprawnień emerytalnych może nastąpić poprzez uzyskanie stosownego oświadczenia od pracownika lub na podstawie informacji uzyskanej od organu emerytalnego.

Regulacja uległa zmianie od 1 stycznia 2009 r. ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji⁹⁰⁸.

3. Potrzeba podjęcia działań dotyczących reformy systemu orzekania o niepełnosprawności, w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz innych funkcjonariuszy służb mundurowych

Regulacja zawarta w art. 5 ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych⁹⁰⁹ odnosi się wyłącznie do osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i nie dotyczy pobierających świadczenia z systemu zaopatrzenia, a więc żołnierzy zawodowych oraz innych funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń na podstawie odrębnych przepisów. Prowadzi to do sytuacji, w której funkcjonariusze służb mundurowych, wobec których orzeczono niezdolność do służby, zmuszeni są do ubiegania się o dodatkowe orzeczenie zespołu orzekającego o niepełnosprawności w celu skorzystania z systemu wsparcia wynikającego z ustawy o rehabilitacji, co powoduje poczucie gorszego traktowania osób niepełnosprawnych, pobierających świadczenia z innego systemu niż FUS.

Przedstawiony problem dotyczy szerszego zagadnienia związanego z potrzebą zracjonalizowania funkcjonujących systemów orzekania o niezdolności do pracy oraz o niepełnosprawności. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹¹⁰ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz przedstawienie informacji, czy planowane jest podjęcie działań dotyczących reformy systemu orzekania o niepełnosprawności.

⁹⁰⁷ Pismo z 14 lutego 2008 r.

⁹⁰⁸ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1652)

⁹⁰⁹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.).

⁹¹⁰ RPO-583597-III/08 z 15 kwietnia 2008 r.

W odpowiedzi poinformowano⁹¹¹ Rzecznika, że w Polsce funkcjonuje pięć systemów orzekania: o niezdolności do pracy (przez lekarzy orzeczników ZUS), o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym (przez lekarzy rzeczoznawców KRUS), o niezdolności do służby (przez komisje lekarskie podległe MSWiA lub MON), o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności). Cztery z nich to systemy orzekania do celów rentowych, natomiast system orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności jest systemem pozarentowym i pozaubezpieczeniowym. Ministerstwo podjęło działania umożliwiające rozpoczęcie funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Zadaniem Zespołu będzie dokonanie oceny działania wspomnianych systemów orzecznicznych i przygotowania projektu założeń zmian systemowych.

Odnosząc się do problemu równego traktowania orzeczeń o niezdolności do służby z orzeczeniami o niepełnosprawności, stwierdzono, iż orzeczenia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidztwa wydane po 1 stycznia 1998 r. nie podlegają przełożeniu na stopnie niepełnosprawności. Ten stan rzeczy, jakkolwiek ma uzasadnienie merytoryczne, to jednak nie uwzględnia we właściwym zakresie interesów obywatela. W związku z powyższym podjęto prace nad powołaniem Zespołu, w skład którego wejdą m.in. przedstawiciele MON i MSWiA.

4. Dostęp do stron internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych i niedowidzących

W 2008 r. Rzecznik otrzymywał wiele skarg od organizacji działających na rzecz ochrony praw osób niepełnosprawnych dotyczących problemu dostępności stron internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych i niedowidzących. Na powyższy problem uwagę zwrócili ministrowie państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy w deklaracji z dnia 11 czerwca 2006 r. zatwierdzonej podczas Konferencji Ministerialnej Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej w Rydze zobowiązali się do promowania i zapewnienia dostępności wszystkich publicznych stron internetowych do roku 2010 poprzez zapewnienie zgodności z odpowiednimi ogólnymi standardami i wytycznymi dotyczącymi dostępności stron internetowych. Problem ten nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście przepisu art. 61 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Rzecznik zwrócił się⁹¹² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie, jakie środki podjęto w sprawie zapewnienia dostępności publicznych stron i serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem osób niewidomych i niedowidzących oraz jakie działania planowane są w tym zakresie w przyszłości.

⁹¹¹ Pismo z 21 maja 2008 r.

⁹¹² RPO-586132-I/08 z 6 czerwca 2008 r.



W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁹¹³, że problem tzw. Dostępności czyli przezwycięzania technicznych barier napotykanych przez osoby niepełnosprawne oraz inne osoby, próbujące w pełni uczestniczyć w społeczeństwie informacyjnym, jest przedmiotem intensywnych działań rządu. Podmioty publiczne prowadzące strony internetowe sukcesywnie podejmują działania w celu wdrożenia zasady Dostępności. Przykładem tego jest strona główna Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) funkcjonująca od stycznia 2008 r., która spełnia wymagania Dostępności i jest dostosowana do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących. W tym kierunku działania podjęła również większość ministerstw. Działania modernizacyjne wymagać jednak będą nakładów finansowych oraz działań promocyjnych i koordynacyjnych, do czego przygotowuje się Minister SWiA.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

5. Konieczność dostosowania stacji warszawskiego metra do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących

W 2008 r. miał miejsce wypadek niewidomego studenta na stacji metra Warszawa Centrum. Wypadku tego można było łatwo uniknąć dostosowując stacje warszawskiego metra do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących. Obowiązkiem władzy publicznej jest udzielanie wszelkiej pomocy osobom niepełnosprawnym tak, aby mogły one prowadzić życie w społeczeństwie, co jest jedną z koniecznych przesłanek poszanowania godności człowieka. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że organizacje działające na rzecz ochrony praw osób niepełnosprawnych wielokrotnie apelowały o właściwe dostosowanie peronów warszawskiego metra do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących, sugerując m.in. konieczność zamontowania na końcach peronów specjalnych pasów o odpowiedniej szerokości – łatwo wyczuwalnych laską bądź stopą, a także odpowiedniego oznaczenia krawędzi schodów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹¹⁴ do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z prośbą o udzielenie informacji na temat działań podjętych przez władze stolicy oraz zarząd warszawskiego metra zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

6. Dofinansowanie zakupu samochodu dla osób niepełnosprawnych

Do Rzecznika zwróciła się niepełnosprawna matka czworga dzieci, która ubiegała się o dofinansowanie ze środków PFRON-u zakupu samochodu w ramach programu „Sprawny dojazd”. Negatywne rozpatrzenie wniosku uzasadniono tym, że „z wniosku oraz dostarczonej dokumentacji wynika, że jest osobą bierną zawodowo”.

Adresatami programu są zatrudnione lub uczące się pełnoletnie osoby niepełnosprawne w wieku aktywności zawodowej, legitymujące się prawem jazdy kategorii

⁹¹³ Pismo z 7 lipca 2008 r.

⁹¹⁴ RPO-598882-I/08 z 2 października 2008 r.

B, posiadające ważne orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne, wydane z powodu dysfunkcji narządu ruchu. Tak więc niepełnosprawna matka wychowująca czworo dzieci nie może być adresem programu, ponieważ nie jest „osobą zatrudnioną”. Takie rozwiązanie pozostaje w jaskrawej sprzeczności z określonymi wcześniej celami programu, a także budzi wątpliwości co do zgodności programu z Konstytucją. W swoim założeniu program miał ograniczyć skutki niepełnosprawności i ograniczyć bariery utrudniające osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie. Rzecznik zwrócił się⁹¹⁵ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zainicjowanie działań mających na celu usunięcie opisanych ograniczeń utrudniających osobom niepełnosprawnym korzystanie z przysługujących im praw.

W odpowiedzi Prezes Zarządu PFRON wyjaśnił⁹¹⁶, że ze względu na ograniczoną wysokość dostępnych środków finansowych na realizację pilotażowego programu „Sprawny dojazd” i przewidywalne potrzeby, znacznie przekraczające możliwości finansowe PFRON, konieczne stało się zawężenie grona uprawnionych adresatów programu do osób pracujących lub uczących się i mających największe trudności w poruszaniu się (ze względu na rodzaj niepełnosprawności lub trudności komunikacyjne, związane z miejscem zamieszkania) i skierowanie środków pomocowych w ramach tego programu właśnie do tej grupy osób niepełnosprawnych.

7. Sytuacja osób niepełnosprawnych poruszających się z towarzyszącymi im psami – przewodnikami, psami – terapeutami oraz psami asystującymi

W 2008 r. część urzędów administracji publicznej oraz niektóre podmioty gospodarcze umożliwiły osobom niepełnosprawnym wejście do swych obiektów z psem towarzyszącym. Nie jest to jednak praktyka powszechna – osoby niepełnosprawne, poruszające się z towarzyszącymi im psami przewodnikami lub psami asystentami napotykały powszechnie na trudności w załatwianiu swych spraw. Urzędy, banki, centra handlowe, sklepy itp. w większości przypadków pozostają niedostępne dla tych osób. Pozwolenie na wejście z psem pozostawione jest najczęściej dobrej woli personelu i pracowników ochrony obiektu.

O zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu likwidację powyższych barier, Rzecznik zwracał się jeszcze w 2007 r. do ówczesnego Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Podczas spotkania w dniu 22 kwietnia 2008 r. z Rzecznikiem, przedstawiciele Fundacji na rzecz Osób Niewidomych – Labrador – Pies Przewodnik, Fundacji Przyjaźni Ludzi i Zwierząt „CZE-NE-KA” oraz Fundacji „Vis Maior” wskazali na potrzebę rozszerzenia zakresu omawianej regulacji o osoby niepełnosprawne, korzystające z pomocy psów – terapeutów oraz psów asystujących. Rzecznik przekazał⁹¹⁷ Przewod-

⁹¹⁵ RPO-585592-X/08 z 24 kwietnia 2008 r.

⁹¹⁶ Pismo z 5 czerwca 2008 r.

⁹¹⁷ RPO-560074-X/07 z 7 maja 2008 r.



niczącemu Sejmowej Podkomisji stałej ds. osób niepełnosprawnych przygotowany przez wspomniane Fundacje projekt nowelizacji ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, do wykorzystania w pracach Podkomisji.

Od 19 czerwca 2009 r. wejdzie w życie ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁹¹⁸, która reguluje problem prawa do wstępu z psem przewodnikiem do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych.

8. Zasady wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym

Przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁹¹⁹ w nierówny sposób traktują osoby niepełnosprawne w zakresie przyznawania karty parkingowej. Postanowienia art. 8 ust. 5 ustawy wyłączają możliwość otrzymania karty parkingowej przez osoby o obniżonej sprawności ruchowej, które legitymują się orzeczeniem o zaliczeniu do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności o przyczynie niepełnosprawności innej niż upośledzenie narządu ruchu lub choroby neurologiczne (tj. orzeczeniem zawierającym inny symbol przyczyny niepełnosprawności niż „R” lub „N”). Zgodnie z art. 8 ust. 5a ustawy, karta parkingowa przysługuje osobom posiadającym orzeczenie zaliczające do lekkiego stopnia niepełnosprawności o dowolnej przyczynie niepełnosprawności, pod warunkiem, że wspomniane orzeczenie lub zaświadczenie lekarskie potwierdza obniżoną sprawność ruchową tych osób. Zdaniem Rzecznika, karta parkingowa powinna przysługiwać każdej osobie niepełnosprawnej, u której stwierdzono obniżony poziom sprawności ruchowej, niezależnie od przyczyn powstawania niepełnosprawności.

Mimo iż Minister Transportu i Budownictwa już w 2005 r. podzielił stanowisko Rzecznika, przepisy regulujące zasady wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym nie zostały dotychczas zmienione. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹²⁰ do Ministra Infrastruktury o przygotowanie projektu nowelizacji art. 8 Prawa o ruchu drogowym, która doprowadzi do zlikwidowania dyskryminacji części osób niepełnosprawnych.

⁹¹⁸ Ustawa z 21 listopada 2008 r., (Dz.U. Nr 223, poz. 1463).

⁹¹⁹ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 108 poz. 908 z późn. zm.).

⁹²⁰ RPO-517392-X/05 z 25 marca 2008 r.

W odpowiedzi poinformowano⁹²¹ Rzecznika, że Ministerstwo przygotowało projekt ustawy o dopuszczeniu pojazdów do ruchu, który zmienia brzmienie przepisu art. 8 ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Nowe brzmienie tego przepisu zapewni wydanie karty parkingowej każdej osobie niepełnosprawnej o obniżonej sprawności ruchowej. Projekt tej ustawy skierowany został do uzgodnień międzyresortowych.

9. Udostępnianie pracodawcy danych o przyczynie niepełnosprawności

Pracodawca zatrudniający osobę niepełnosprawną oraz zobowiązany do wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ma prawo do obniżenia ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przypadku zatrudniania osób o szczególnych schorzeniach, które wymienia rozporządzenie w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu jego obniżenia⁹²². O tym, że zatrudnia osobę ze szczególnym schorzeniem, pracodawca może dowiedzieć się w pierwszej kolejności z zawartego w orzeczeniu symbolu przyczyny niepełnosprawności. Udostępnienie pracodawcy tych danych, w szczególności określonych symbolami 01-U (upośledzenie umysłowe), 02-P (choroby psychiczne), 06-E (epilepsja), może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, prawa do zachowania tajemnicy lekarskiej, a w konsekwencji może prowadzić do dyskryminacji osoby niepełnosprawnej na rynku pracy.

Rzecznik zwrócił się⁹²³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości zmiany zasad dokumentowania prawa osób niepełnosprawnych do korzystania z ulg i innych uprawnień, z uwzględnieniem potrzeby ochrony danych osobowych dotyczących rodzaju i charakteru schorzenia.

W odpowiedzi poinformowano⁹²⁴ Rzecznika, że osoby niepełnosprawne, dotknięte chorobami wymienionymi w przepisach powyższego rozporządzenia znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Zwiększenie szans osób ze schorzeniami wymienionymi w tym rozporządzeniu, wymaga ogromnego wsparcia. Istotę tego wsparcia stanowi zachęcenie pracodawców do zatrudniania osób ze wskazanymi w rozporządzeniu schorzeniami poprzez obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowiącego podstawę obliczenia wysokości miesięcznej wpłaty na PFRON.

Konsekwencją korzystania z przedmiotowego instrumentu wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest konieczność zapewnienia pracodawcom zatrudniającym osoby ze wskazanymi schorzeniami, informacji o rodzaju schorzenia. Wykorzystanie do prawidłowego obliczenia wysokości tej wpłaty informacji o rodzaju schorzenia pracownika, nie zwalnia pracodawcy, jako administratora tych danych z dołożenia szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób niepełnosprawnych.

⁹²¹ Pismo z 30 kwietnia 2008 r.

⁹²² Rozporządzenie z 18 września 1998 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 820 z późn. zm.).

⁹²³ RPO-573544-X/07 z 17 stycznia 2008 r.

⁹²⁴ Pismo z 22 lutego 2008 r.



10. *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej*

W 2008 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób niepełnosprawnych w związku z przedstawioną w projekcie z dnia 23 września 2008 r. zmianą ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹²⁵. Z uzasadnienia projektowanych zmian ustawy wynika, że zostały one podyktowane koniecznością dostosowania tej regulacji do przepisów rozporządzenia Komisji (WE)⁹²⁶ uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 88 i 89 Traktatu.⁹²⁷

Zmiany te doprowadzą jednak do faktycznego zmniejszenia zakresu dotychczasowej pomocy świadczonej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej i zwiększenia skali pomocy udzielanej pracodawcom z otwartego rynku pracy. Skarżący wyrażali obawy, że doprowadzi to przede wszystkim do redukcji zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Z tego względu skarżący opowiadali się za kontynuacją udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne wedle obecnie obowiązujących zasad. Analiza projektowanych rozwiązań oraz ich uzasadnienia – w ocenie Rzecznika – daje podstawy do uznania wysuwanych w skargach zastrzeżeń za słuszne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹²⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

⁹²⁵ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92).

⁹²⁶ Rozporządzenie z 6 sierpnia 2008 r. Nr 800/2008.

⁹²⁷ Rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych z 9 sierpnia 2008 r. Dz. Urz. WE I 214.

⁹²⁸ RPO-600963-III/08 z 28 października 2008 r.





17. Prawo do nauki

1. Równy dostęp do nauki dzieci przewlekle chorych

W 2008 r. do Rzecznika docierały niepokojące informacje na temat realizacji zasady równego dostępu do nauki dzieci przewlekle chorych. Z badań przeprowadzonych w Biurze Rzecznika na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że prawna lub biologiczna niepełnosprawność dotyczy 291,3 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat, co stanowi 3,8% tej populacji wiekowej. Długotrwałe problemy zdrowotne (kłopoty ze słuchem, wzrokiem, trudności w mówieniu, poruszaniu się lub inne) stwierdza się u 1250,2 tys. dzieci (16,5% populacji). Aż 1569,7 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat (20,7% populacji) cierpi na choroby przewlekłe. Oznacza to, że co 6 uczniów w wieku obowiązkowego nauczania ma długotrwałe kłopoty ze zdrowiem, a co 5 uczniów potrzebuje odpowiedniej opieki medycznej z powodu choroby przewlekłej. Jest to zatem poważny problem społeczny.

Rzecznik wielokrotnie występował w indywidualnych przypadkach utrudniania uczniom niepełnosprawnym lub przewlekle chorym dostępu do edukacji. Przedstawione dane świadczą jednak o konieczności podjęcia pilnych prac nad analizą sytuacji prawnej dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych, a także znowelizowania przepisów ustawy o systemie oświaty w taki sposób, aby zapewnić realizację równego dostępu do edukacji wszystkich uczniów.

Rzecznik zwrócił się⁹²⁹ do Ministra Zdrowia i Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie o stanie opieki zdrowotnej nad uczniami przewlekle chorymi, w szczególności efektach pracy międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół, wypracowaniu wspólnego stanowiska tych resortów odnośnie kryteriów orzekania o niepełnosprawności uczniów oraz o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci przewlekle chorych, a także w sprawie sposobu realizacji tych potrzeb w warunkach szkolnictwa powszechnego, wskazanie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015 zadań dla MEN i MZ dla poprawy sytuacji dzieci przewlekle chorych, poinformowanie o funkcjonowaniu szkół przy zakładach opieki zdrowotnej.

Minister EN poinformował⁹³⁰, że przepisy prawa oświatowego zapewniają uczniom przewlekle chorym, w zależności od stanu zdrowia i zgodnie z wyborem dokonanym przez ich rodziców, powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz pełne uczestnictwo w otaczającym życiu.

Minister Zdrowia poinformował⁹³¹, że Ministerstwo we współpracy z Instytutem Matki i Dziecka w Warszawie systematycznie monitoruje dostępność i jakość pro-

⁹²⁹ RPO-572275-I/07 z 25 stycznia 2008 r.

⁹³⁰ Pismo z 13 lutego 2008 r.

⁹³¹ Pismo z 19 marca 2008 r.

filaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami. Trzyletni monitoring funkcjonowania Programu Rządowego „Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania” wskazuje na systematyczną poprawę jakości i dostępności tej opieki.

Rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁹³² uregulowano m. in. zagadnienie standardów w zakresie kwalifikowania oraz postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Orzekanie o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych regulują akty wykonawcze do ustawy o systemie oświaty⁹³³.

2. Egzamin gimnazjalny

W 2008 r. w niektórych szkołach miały miejsce przypadki pytań testowych dotyczących lektur, które nie zostały omówione na lekcjach.

Założeniem egzaminu gimnazjalnego jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności uczniów, ustalonych w standardach wymagań stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów⁹³⁴.

Plan pracy dydaktycznej w szkołach powinien obejmować potrzebne do zdania egzaminu konkretne utwory literackie. Zróżnicowanie tego planu lub różnice w jego faktycznej realizacji prowadziły do sytuacji, w której nieomówienie pewnych lektur stawiało niektórych uczniów w znacznie gorszej sytuacji. Konstytucyjna zasada równego traktowania obywateli dotyczy także uczniów. Rzecznik zwrócił się⁹³⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie, a w szczególności rozważenie możliwości przeprowadzenia ponownego egzaminu w szkołach, w których wystąpiły przypadki nierównego traktowania.

W odpowiedzi poinformowano⁹³⁶ Rzecznika, że polecenie zawarte w spornym punkcie egzaminu gimnazjalnego z części humanistycznej było zdefiniowane precyzyjnie i poprawnie. Wymagania jakie postawiono uczniom podczas egzaminu były według Ministerstwa zgodne ze standardami wymagań przy tego rodzaju egzaminie. Ze względu jednak na nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej z języka polskiego w gimnazjach, jakie ujawniły się w trakcie egzaminu, zwrócono się do kuratoriów z prośbą o zebranie danych dotyczących skali problemu, a uczniowie którzy nie udzielili odpowiedzi na problematyczne pytanie zostaną objęci indywidualną opieką kuratorów. Ministerstwo zapowiedziało również przyznanie poszkodowanym uczniom specjalnych zaświadczeń o nieomówieniu wymaganych na egzaminie lektur.

⁹³² Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 139, poz. 1328).

⁹³³ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.).

⁹³⁴ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 1020 z późn. zm.).

⁹³⁵ RPO-588086-1/08 z 28 kwietnia 2008 r.

⁹³⁶ Pismo z 27 maja 2008 r.



Zdaniem Rzecznika takie rozwiązanie, jako nieprecyzyjne, ogólnikowe i pozbawione jakiegokolwiek mocy prawnej, nie może przynieść spodziewanych efektów. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁹³⁷ do Ministra ponownie – z prośbą o poinformowanie jakie działania Ministerstwo planuje podjąć w celu uniknięcia podobnych nieprawidłowości podczas kolejnych sesji egzaminu.

3. Zasady przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych

Uwagę Rzecznika zwróciły nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego, czego konsekwencją były m.in. słabe wyniki egzaminów gimnazjalnych i maturalnych w 2008 r. Rzetelność i konsekwencja w realizacji podstawy programowej w szkołach i placówkach oświatowych ma pierwszorzędne znaczenie w kontekście konstytucyjnego prawa do nauki. W ramach powyższego dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, przez co rozumie się m.in. właściwą organizację oraz efektywne wykorzystywanie zajęć lekcyjnych tak, aby zrealizować ogólnie ustaloną podstawę programową ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych. Rzecznik uznał konieczność odpowiedniego dostosowania arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących, a także zapewnienia właściwych warunków, w jakich odbywa się egzamin i prawidłowego przebiegu informacji. Aktualne pozostają problemy wynikające z procedur udostępniania do wglądu ucznia sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego z możliwością kserowania, a także odwołania od wyniku egzaminu gimnazjalnego i maturalnego. Rzecznik zwrócił się⁹³⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz udzielenie informacji o stanie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty.

W odpowiedzi poinformowano⁹³⁹ Rzecznika, iż w Ministerstwie prowadzone są prace nad nowelizacją, w zakresie zasad organizacji i przeprowadzania egzaminu maturalnego, rozporządzenia MEN w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁹⁴⁰. Proponowane zmiany nie dotyczą jednak zasad wglądu do sprawdzonych i ocenionych arkuszy egzaminacyjnych. Sposób udostępniania arkusza egzaminacyjnego nie jest dowolny. Dyrektor komisji okręgowej ma prawo i jednocześnie obowiązek umożliwić absolwentowi wyłącznie zapoznanie się z arkuszem. Przepis § 107 powyższego rozporządzenia nie przewiduje natomiast możliwości utrwalania arkusza egzaminacyjnego i zwielokrotniania go w jakikolwiek sposób. Wykluczone jest więc kserowanie materiałów egzaminacyjnych bądź fotografowanie ich. Prace są bardzo starannie sprawdzane i weryfikowane, przez dwóch przeszkolonych egzaminatorów. Ustalona ocena, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, jest ostateczna i niepodważalna.

⁹³⁷ RPO-588086-I/08 z 11 czerwca 2008 r.

⁹³⁸ RPO-513066-I/05 z 21 lipca 2008 r.

⁹³⁹ Pismo z 13 sierpnia 2008 r.

⁹⁴⁰ Rozporządzenie z 30 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 562 z późn. zm.).



4. Egzaminy maturalne w szkołach kształcących uczniów w systemie dwujęzycznym

W 2008 r. Rzecznik otrzymywał liczne skargi uczniów i nauczycieli szkół prowadzących kształcenie w systemie dwujęzycznym, dotyczące nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, promowania i klasyfikowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, zakładającej rezygnację z organizowania maturalnych egzaminów przedmiotowych w językach obcych, od roku szkolnego 2009/2010. Oznacza to zastąpienie dotychczasowej „matury dwujęzycznej” egzaminami przedmiotowymi w językach obcych oferowanymi w szkołach, które zawarły porozumienie z partnerskimi szkołami za granicą lub innymi instytucjami oświatowymi, jak np. IBO. W tym celu zakłada się popularyzację kształcenia w tzw. oddziałach międzynarodowych.

Planowane zmiany w zakresie zasad przeprowadzania maturalnych egzaminów przedmiotowych w językach obcych obejmą uczniów uczęszczających obecnie do pierwszych i drugich klas szkół prowadzących oddziały dwujęzyczne. Wprowadzona zmiana w istotny sposób wpłynie na sytuację uczniów, którzy od roku lub od dwóch lat przygotowują się do określonej i znanej im formy egzaminu maturalnego. Doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych jest tzw. ochrona interesów w toku. Nie oznacza ona niezmienności prawa, jednak wymaga, aby obywatel rozpoczynając określony w czasie proces (tu: naukę w szkole średniej) miał jasność co do warunków, jakie musi spełnić, aby zakończyć go pomyślnie. Rzecznik zwrócił się⁹⁴¹ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁴² Rzecznika, że w związku z licznymi wątpliwościami dotyczącymi regulacji przyjętych w nowych przepisach, w dniu 16 października 2008 r. w trakcie spotkania z dyrektorami szkół dwujęzycznych z całego kraju ustalono, że utrzymane zostaną dotychczasowe zasady zdawania egzaminu maturalnego w oddziałach dwujęzycznych z jedną zmianą, związaną z rezygnacją z wyboru przedmiotu obowiązkowego na rzecz egzaminu z matematyki dla wszystkich absolwentów.

Ponadto nie ulegają zmianie zasady nauczania dwujęzycznego prowadzonego w ramach dwustronnych umów z Ambasadą Republiki Francuskiej w Polsce oraz Ministerstwem Edukacji i Kultury Hiszpanii.

⁹⁴¹ RPO-599849-I/08 z 23 grudnia 2008 r.

⁹⁴² Pismo z 30 grudnia 2008 r.





18. Ochrona środowiska

1. Szkody wyrządzone w środowisku naturalnym nad rzeką Ner, spowodowane podczas wykonywania prac przy pogłębianiu rzeki oraz zagrożenia dla odcinka rzeki na terenie województwa Łódzkiego

Z informacji zamieszczonych w prasie⁹⁴³ wynikało, iż w 2005 r. Wojewoda Wielkopolski, po uzyskaniu pozytywnej opinii Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody, wydał decyzję o przeprowadzeniu w 2007 r. melioracji 20. kilometrowego odcinka rzeki Ner. W konsekwencji nastąpiły nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym. W szczególności zanikła roślinność nadbrzeżna, co pozbawiło pisklęta wyklute w 2008 r. jakiegokolwiek ochrony przed drapieżnikami. Obecnie nie ma w okolicy żadnej pary mew śmieszek, gdy tymczasem jeszcze 2 lata temu kolonia lęgowa liczyła 1500 par. Puste są gniazda między innymi rybitw białowąsych i rzecznych. Wyginięcie grozi wodniczce, która występuje tylko w kilku miejscach w Europie. W 2005 r. stworzono specjalny program ochrony tego ptaka w Polsce i w Niemczech pod nazwą „EU LIFE wodniczka”. Unia Europejska dofinansowała ten projekt kwotą 5 milionów euro. W przypadku wyginięcia tego gatunku na Polskę mogą zostać nałożone wielomilionowe kary. Pogłębienie Neru stanowi również zagrożenia dla rycyka, kulika większego, derkacza oraz bielika.

Pogłębienie rzeki Ner na odcinku biegnącym przez województwo łódzkie rozpoczęto w okresie lęgowym, jednakże zostało wstrzymane z uwagi na brak oceny oddziaływania na środowisko. Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁴ do Ministra Środowiska o ustosunkowanie się do przytoczonych doniesień medialnych, a także o poinformowanie o planowanych działaniach zmierzających do zahamowania procesu degradacji środowiska naturalnego i przywrócenia stanu pierwotnego.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁴⁵ Rzecznika, że Wojewódzki Konserwator Przyrody w Łodzi wskazał na potrzebę przeprowadzenia oceny działania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, w tym potrzebę wykonania raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Po sporządzeniu raportu możliwe będzie rozpatrzenie sprawy i podjęcie stosownych decyzji.

2. Zagrożenia dla środowiska naturalnego spowodowane nieprawidłowościami w gospodarce odpadami szpitalnymi

Z informacji podawanych w środkach masowego przekazu⁹⁴⁶ do opinii publicznej dotarły liczne niepokojące informacje o zagrożeniach związanych z niewłaściwym

⁹⁴³ „Gazeta Wyborcza” z 1 lipca 2008 r. *Raj zamieniony w pustynię.*

⁹⁴⁴ RPO-593193-X/08 z 17 lipca 2008 r.

⁹⁴⁵ Pismo z 6 października 2008 r.

⁹⁴⁶ „Dziennik Bałtycki”, „Polska” z 25 września 2008 r.

oczyszczaniem i utylizacją ścieków i odpadów szpitalnych. Z raportu Głównego Inspektora Sanitarnego o stanie sanitarnym kraju, w zakresie odnoszącym się do gospodarki stałymi odpadami szpitalnymi wynikało, że najczęściej zastrzeżeń budził stan sanitarno-techniczny miejsc składowania odpadów, gdzie były one gromadzone do czasu odebrania przez przedsiębiorstwa zajmujące się ich utylizacją. Według tego raportu, w większości szpitali nieczystości płynne kierowane są bezpośrednio do ogólnej sieci kanalizacyjnej. W nielicznych przypadkach, zwłaszcza szpitali posiadających oddziały zakaźne, ścieki podlegają wstępnemu oczyszczeniu i dezynfekcji przed doprowadzeniem ich do kanalizacji. Tylko ok. 7% szpitali posiada własne oczyszczalnie ścieków. Mając na uwadze wagę problemu, Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁷ do Głównego Inspektora Sanitarnego oraz do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił⁹⁴⁸, że zasady i warunki zbiorowego odprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych reguluje ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁴⁹. Zgodnie z którą obowiązek kontroli ścieków w pełnym zakresie powierzono przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym. Główny Inspektor Sanitarny szczegółowo przedstawił⁹⁵⁰ sytuację w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących odprowadzania ścieków z placówek szpitalnych. Poinformował m. in. o wynikach kontroli przeprowadzonej na przełomie września i października 2008 r. w oddziałach zakaźnych, szpitalach wojewódzkich i klinicznych, która potwierdziła wykonywanie obowiązku dezynfekcji ścieków przez 111 placówek na 135 placówek objętych kontrolą. Natomiast w stosunku do pozostałych placówek, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej podjęły stosowne działania na rzecz usunięcia nieprawidłowości.

3. Konieczność likwidacji mogilników stanowiących istotne zagrożenie dla środowiska naturalnego

W 2008 r. na podstawie doniesień medialnych Rzecznik podjął z urzędu postępowanie w sprawie dotrzymania terminu likwidacji mogilników, stanowiących istotne zagrożenie dla środowiska naturalnego.

Uchwałą Rady Ministrów przyjęto Krajowy plan gospodarki odpadami 2010⁹⁵¹. Zgodnie z jego postanowieniami do 2010 r. zaplanowano likwidację mogilników i magazynów zawierających przeterminowane środki ochrony roślin oraz rozpoczęcie likwidacji zagrożeń powodowanych przez składowiska poprodukcyjnych odpadów pestycydowych, niespełniające wymogów ochrony środowiska. Ma to umożliwić rozpoczęcie kolejnego etapu od 2011 r., polegającego na likwidacji pestycydowych

⁹⁴⁷ RPO-599436-X/08 z 6 października 2008 r.

⁹⁴⁸ Pismo z 20 października 2008 r.

⁹⁴⁹ Ustawa z 7 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 132, poz. 858 z późn. zm.).

⁹⁵⁰ Pisma z 23 i 29 grudnia 2008 r.

⁹⁵¹ Uchwała Nr 233 z 29 grudnia 2006 r. (M.P. Nr 90, poz. 946).



skażeń terenu, spowodowanych przez mogilniki, zagrażających bezpieczeństwu użytkowanych wód podziemnych. Ponadto do 2018 r. nastąpić ma likwidacja zagrożeń powodowanych przez składowiska poprodukcyjnych odpadów pestycydowych. Wskazane działania oraz terminy ich realizacji mają na celu wypełnienie postanowień Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁹⁵² do Ministra Środowiska o przekazanie wyjaśnień dotyczących skali problemu, etapu realizacji „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie mogilników i szans na dotrzymanie ww. terminów.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁵³ Rzecznika, że proces likwidacji mogilników jest przeprowadzany sukcesywnie od 1999 r. W ciągu trzech ostatnich lat proces ten uległ znacznemu spowolnieniu. Likwidacja składowisk przeterminowanych środków ochrony roślin jest przedsięwzięciem złożonym i wymagającym znacznych nakładów finansowych. Ministerstwo Środowiska stale monitoruje realizację „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie mogilników, analizuje bieżącą sytuację i stara się wpłynąć na jej poprawę. W najbliższym czasie Ministerstwo Środowiska poczyni ostateczne ustalenia z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczące możliwości pozyskania przez urzędy marszałkowskie funduszy na likwidację mogilników i magazynów przeterminowanych środków ochrony roślin, aby zagwarantować dotrzymanie terminu określonego w „Krajowym planie gospodarki odpadami 2010”.

4. Procedura tworzenia obszarów Natura 2000

Do Rzecznika wpłynęły liczne wnioski, zarówno od podmiotów indywidualnych, jak również jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące uregulowań prawnych procedury tworzenia obszarów Natura 2000.

Przepisy prawa Unii Europejskiej pozostawiają pełną swobodę państwu członkowskiemu w zakresie ustalenia szczegółowej procedury tworzenia powyższych obszarów. Zgodnie z brzmieniem art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody⁹⁵⁴, Minister właściwy do spraw środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000.

Zdaniem Rzecznika ustawodawca przyznał w procedurach zbyt małe uprawnienia w ramach współdziałania organom jednostek samorządu terytorialnego. Polegają one jedynie na możliwości opiniowania projektu, która i tak nie ma charakteru obligatoryjnego. Sama opinia nie ma charakteru wiążącego dla organu podejmującego rozstrzygnięcie w sprawie. Ponadto, nawet w przypadku odstąpienia w wyniku negatywnej opinii od zamiaru utworzenia obszaru Natura 2000, rada gminy nie musi być o tym poinformowana.

W ocenie Rzecznika model tworzenia obszarów ochrony Natura 2000 pozostaje w kolizji z zasadami konstytucyjnymi, a zwłaszcza z zasadą demokratycznego

⁹⁵² RPO-599583-X/08 z 29 października 2008 r.

⁹⁵³ Pismo z 27 listopada 2008 r.

⁹⁵⁴ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).



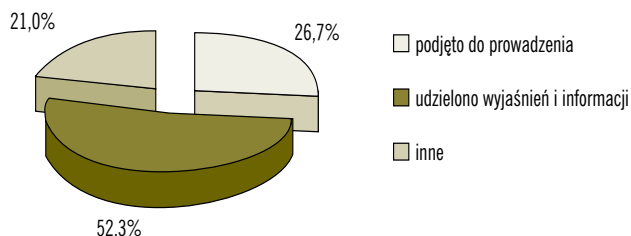
państwa prawnego, zaufania do państwa i jego organów, a nadto zmierza do nadania charakteru powszechnie obowiązującego, czynnościom technicznym ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, wprowadzając niejawnie zakazy o charakterze powszechnie obowiązującym.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁵ do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska oraz informację czy Minister podziela opinię Rzecznika odnośnie konieczności zapewnienia zgodności procedur związanych z tworzeniem obszarów Natura 2000 z wyżej wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

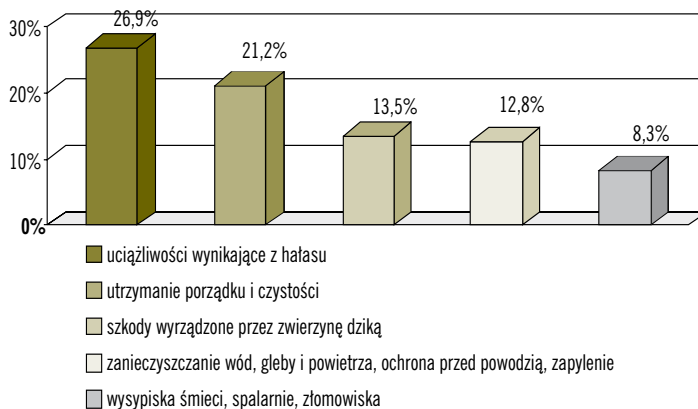


Ochrona środowiska

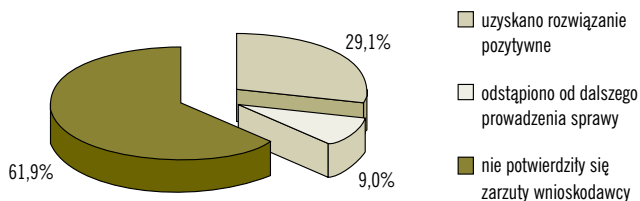
Rozpatrzenie spraw z zakresu ochrony środowiska



Problematyki dominujące z zakresu ochrony środowiska



Zakończenie spraw podjętych z zakresu ochrony środowiska







19. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów

1. Działalność zrzeszeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego

Na tle wpływających do Rzecznika skarg pojawiły się wątpliwości, co do sytuacji prawnej zrzeszeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego. Dotychczasowe wystąpienia Rzecznika – kierowane początkowo do Ministra Sprawiedliwości, a następnie do Ministra Budownictwa (późniejszego Ministra Infrastruktury), w których Rzecznik zwracał się⁹⁵⁶ o podjęcie stosownych prac legislacyjnych, nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Ministrowie przychylali się do stanowiska Rzecznika o potrzebie uregulowania sytuacji prawnej takich zrzeszeń, lecz żaden z nich, uznawszy swoją niewłaściwość, nie zamierzał podjąć działań w tym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁷ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozstrzygnięcie wskazanego „sporu kompetencyjnego” i zlecenie właściwemu Ministrowi podjęcia stosownych działań w celu opracowania projektu regulacji prawnych dotyczących omawianej problematyki.

W odpowiedzi z dnia 29 września 2008 r. Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że Minister Infrastruktury jest podmiotem właściwym do podjęcia czynności w zakresie związanym z brakiem uregulowania w powszechnie obowiązującym prawie działalności ww. zrzeszeń właścicieli i zarządców domów. Mając na uwadze wynik rozstrzygniętego „sporu kompetencyjnego”, Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o wskazanie, czy i jakie działania zostały dotychczas podjęte w związku z zasygnalizowanym problemem. Niestety, do końca 2008 r. nie uzyskano odpowiedzi.

2. Sytuacja prawna najemców byłych mieszkań zakładowych

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika od wielu lat⁹⁵⁹ pozostaje nieuregulowana prawnie sytuacja licznej grupy najemców byłych mieszkań zakładowych, sprywatyzowanych przed dniem 7 lutego 2001 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy o zasadach sprzedaży mieszkań będących własnością przedsiębiorstw pań-

⁹⁵⁶ Informacja RPO za rok 2007, str. 325.

⁹⁵⁷ RPO-428774-V/03 z 17 marca 2008 r.

⁹⁵⁸ RPO-428774-V/03 z 6 października 2008 r.

⁹⁵⁹ Informacja RPO za rok 2005, str. 152-153, Informacja RPO za rok 2006, str. 260.

stwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa⁹⁶⁰.

Zdaniem Rzecznika, zasadne wydaje się udzielenie przez państwo pomocy gminom w nabyciu od prywatnych właścicieli zasiedlonych, byłych budynków zakładowych poprzez stworzenie preferencyjnych kredytów dla gmin na wykup takich lokali czy też stworzenie gwarancji Skarbu Państwa poprzez objęcie poręczeniami Skarbu Państwa spłaty zaciągniętych przez gminy na ten cel kredytów.

Przedstawiciele kolejnych ekip rządzących uznawali za zasadne podjęcie sugerowanych przez Rzecznika działań i zapowiadali prace legislacyjne, mające definitywnie rozwiązać problem byłych mieszkań zakładowych.

Omawiane kwestie nie zostały jednak uregulowane, a do Rzecznika nadal wpływały skargi od najemców byłych mieszkań zakładowych, którzy wyrażali niepokój o zachowanie uprawnień do zajmowanych lokali oraz wskazywali na swoją bezsilność wobec (często bezprawnych) działań obecnego właściciela utrudniających korzystanie z lokalu czy też wręcz wymuszających jego opróżnienie. Rzecznik zwrócił się⁹⁶¹ do Ministra Infrastruktury o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz poinformowanie, czy zapowiadane przez Ministra Budownictwa prace są kontynuowane i na jakim znajdują się etapie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁶² Rzecznika, że resort infrastruktury ma świadomość trudnej sytuacji najemców byłych mieszkań zakładowych. Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w omawianym zakresie wymaga przewidzenia znacznego obciążenia budżetu państwa, które wynikałoby z konieczności przyznania obecnym właścicielom byłych budynków zakładowych rekompensat finansowych. Ze względu na stan finansów państwa, proponowanie rozwiązań obciążających w takiej skali budżet państwa napotyka na bardzo duże trudności.

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia rozwiązań ułatwiających gminom nabywanie byłych mieszkań zakładowych, wskazano, że stosowne regulacje w tym zakresie mogłyby być wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁹⁶³. W obecnym kształcie ustawa ta przewiduje finansowe wsparcie gmin, związków międzygminnych, powiatów i organizacji pożytku publicznego w realizacji budownictwa socjalnego. Nowe rozwiązania wiązałyby się z weryfikacją modelu wsparcia gmin w zakresie tworzenia zasobu lokali socjalnych. Dla podjęcia inicjatywy legislacyjnej w omawianym zakresie podstawowe znaczenie będzie miał jednak stan finansów publicznych.

⁹⁶⁰ Ustawa z 15 grudnia 2000 r., (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 24 z późn. zm.).

⁹⁶¹ RPO-508492-V/05 z 28 stycznia 2008 r.

⁹⁶² Pismo z 29 lutego 2008 r.

⁹⁶³ Ustawa z 8 grudnia 2006 r., (Dz.U. Nr 251, poz. 1844).



3. Przenoszenie przez najemców lokali praw wynikających z łączących ich z towarzystwem budownictwa społecznego umów w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali

W 2008 r. ukazało się kilka artykułów prasowych⁹⁶⁴, z których wynika, iż powszechnym zjawiskiem stało się przenoszenie przez najemców lokali, mieszczących się w budynkach należących do towarzystw budownictwa społecznego, praw wynikających z łączących ich z tbs-em umów w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali. Osoba, która zawarła z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą, jeszcze przed objęciem lokalu, bądź w niedługim czasie po tym fakcie, rezygnuje z oczekiwania na zawarcie umowy najmu, bądź wypowiada umowę najmu i niejako odstępuje swoje miejsce osobie trzeciej, z którą tbs zawiera nową umowę najmu. Za „odstąpienie” lokalu osoba trzecia uiszcza na rzecz poprzedniego najemcy określoną między stronami kwotę. Nierzadko są to kwoty rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Zdaniem Rzecznika przyczyny tego stanu można upatrywać z jednej strony w braku w przepisach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁹⁶⁵ zakazu przenoszenia praw i obowiązków wynikających z umowy partycypacji, czy konieczności uzyskania od tbs-u zgody na dokonanie cesji bądź ustanowienia pierwszeństwa tbs w przejściu takiego lokalu od najemcy, z drugiej zaś, w nieprecyzyjnym sformułowaniu zawartym w art. 29 ust. 4 ustawy, które prowadzi do wniosku, iż przenoszenie przez najemców praw wynikających z umowy partycypacyjnej na osoby trzecie jest dopuszczalne, a tbs-y, poza przysługującym im prawem dokonania umownego wyłączenia, pozbawione są jakiegokolwiek możliwości kontrolowania i ingerowania w ten proceder.

W ocenie Rzecznika, powyższa praktyka stoi w sprzeczności z celem jaki przyświeca budownictwu społecznemu, nadając mu charakter komercyjny. Lokale udostępniane w ramach budownictwa społecznego przeznaczane winny być na rzecz osób, których sytuacja finansowa nie zezwala na zakup lokalu na wolnym rynku.

Rzecznik zwrócił się⁹⁶⁶ do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia argumentacji przedstawionej w wystąpieniu, o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Minister nie zgodził się⁹⁶⁷ z opinią, iż obowiązujące przepisy umożliwiają dokonywanie cesji praw z partycypacji poza kontrolą właściciela zasobów na rzecz dowolnie wskazywanych najemców. W pierwszym półroczu 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury przedstawi założenia kompleksowej modernizacji wsparcia budownictwa czynszowego. Dopiero wówczas przystąpi do analizy ew. potrzeby zmian przepisów

⁹⁶⁴ „Gazeta Wyborcza” z 29 kwietnia 2008 r. *Mieszkania w TBS-ach na sprzedaż*, „Rzeczpospolita” z 4 października 2008 r. *Nie ma zakazu handlu mieszkaniami w TBS-ach*.

⁹⁶⁵ Ustawa z 26 października 1995 r., (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

⁹⁶⁶ RPO-589499-V/08 z 3 grudnia 2008 r.

⁹⁶⁷ Pismo z 17 grudnia 2008 r.

regulujących działalność TBS-ów. Sprawa ta będzie zatem nadal monitorowana przez Rzecznika.

B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

1. Koszty utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych

Począwszy od 2000 r. w kręgu działań podejmowanych przez Rzecznika pozostaje sprawa braku uregulowań prawnych w zakresie zasad eksploatacji, a przede wszystkim kosztów utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych, w tym w budynkach, będących własnością wspólnot mieszkaniowych. W odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika, kolejni Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji informowali o trwających pracach legislacyjnych, żaden jednak z projektów, nad którymi pracował parlament, nie stał się obowiązującym prawem. Zwracający się do Rzecznika członkowie wspólnot mieszkaniowych również w 2008 r. skarżyli się na brak jednoznacznych unormowań dotyczących zasad eksploatacji schronów i konieczność ponoszenia przez nich wynikających stąd kosztów. Na członków wspólnot mieszkaniowych został bowiem przerzucony publicznoprawny obowiązek zapewnienia obywatelom bezpiecznego schronienia na wypadek działań wojennych lub innych podobnych wydarzeń. W związku z powyższym Rzecznik po raz kolejny zwrócił się⁹⁶⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie, kiedy omawiana problematyka doczeka się uregulowania w obowiązujących przepisach prawa tak, aby niedogodności z tym związanych nie odczuwali przede wszystkim obywatele, będący właścicielami mieszkań w budynkach, w których zlokalizowane są również schrony dla ludności.

Minister poinformował⁹⁶⁹, że w 2008 r. podjęto prace nad nowym projektem ustawy mającej na celu określenie zasad organizacji i funkcjonowania systemu ochrony ludności (również w czasie wojny), opisującej rolę i zadania organów właściwych w zakresie ochrony ludności oraz prawa i obowiązki obywateli w tym zakresie. W projekcie przewiduje się rozwiązania z zakresu planowania i finansowania przedsięwzięć obejmujących sferę utrzymania niezbędnych zasobów dla ochrony ludności. Roboczy projekt ustawy znajduje się w fazie konsultacji eksperckich. Sprawa ta nadal monitorowana będzie przez Rzecznika. Jednak uznać należy, że zaniechanie prawnego uregulowania tego problemu stanowi rażący przykład „bezwładu” legislacyjnego.

2. Problemy pojawiające się w związku ze stosowaniem art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

W 2008 r. Rzecznik zasygnalizował problemy, które pojawiły się na gruncie stosowania art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹⁷⁰, związane z jednej stro-

⁹⁶⁸ RPO-349299-V/08 z 26 listopada 2008 r.

⁹⁶⁹ Pismo z 30 grudnia 2008 r.

⁹⁷⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).



ny z nieumieszczeniem w ustawie o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw⁹⁷¹ przepisów intertemporalnych, z drugiej zaś z istniejącymi trudnościami we właściwym i jednoznacznym odczytaniu intencji ustawodawcy, które legły u podstaw złagodzenia ograniczeń związanych z obrotem nieruchomościami wykupionymi z zasobów publicznych.

Przepisy ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw wprowadziły do ustawy o gospodarce nieruchomościami regulację przewidującą zachowanie prawa do bonifikaty od ceny nabycia lokalu mieszkalnego, pomimo zbycia mieszkania przez uprawnionego do bonifikaty. Pojawia się jednak wątpliwość, czy dodany ustawą nowelizującą przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 znajduje zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w której nabycie nieruchomości od jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa nastąpiło po dacie wejścia w życie owego przepisu tj. po dniu 21 października 2007 roku, czy też można go również stosować wówczas, gdy nabycie co prawda nastąpiło przed dniem 22 października 2007 roku, jednak zbycie owej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej miało miejsce już w dacie obowiązywania znowelizowanych przepisów.

Ponadto sama treść przepisu art. 68 ust. 2a pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nasuwa szereg wątpliwości. W skargach wpływających do Rzecznika sygnalizowane są trudności we właściwym odczytaniu intencji ustawodawcy w zakresie użytych przez niego pojęć: „środki uzyskane z jego sprzedaży” oraz „cele mieszkaniowe”.

Brak możliwości łatwego i jednoznacznego wyinterpretowania z przepisów norm prawnych umożliwiających określenie następstw zbycia nieruchomości uprzednio należącej do jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, wskazuje na naruszenie przez ustawodawcę reguł wywodzących się z art. 2 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się⁹⁷² do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionej argumentacji, o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją w omawianym zakresie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Problemy wierzycieli z wejściem w posiadanie nieruchomości oraz doprowadzeniem do eksmisji byłych właścicieli

Do Rzecznika wpływały skargi od wierzycieli, którzy pomimo posiadania tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, nie byli w stanie wejść w posiadanie nieruchomości, ani doprowadzić do eksmisji byłych właścicieli.

Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności okazało się tytułem nieskutecznym. W praktyce okazuje się, iż norma wynikająca z art. 999 § 1 k.p.c. daje podstawę jedynie do wprowadzenia nowego właściciela w posiadanie nieruchomości, nie jest jednak traktowana jako tytuł egzekucyjny nakazujący dłużnikowi opróżnienie

⁹⁷¹ Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

⁹⁷² RPO-591503-V/08 z 10 grudnia 2008 r.

lokalu. Z tego względu celowym wydaje się być dokonanie zmiany w omawianym przepisie poprzez wskazanie, iż prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest także tytułem egzekucyjnym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości oraz do opróżnienia jej przez dłużnika egzekwowanego oraz osoby i rzeczy prawa jego reprezentujące. Rzecznik wystąpił⁹⁷³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a w przypadku podzielenia argumentacji Rzecznika, o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją w omawianym zakresie art. 999 k.p.c.

Minister Sprawiedliwości w całości podzielił stanowisko Rzecznika w tej sprawie⁹⁷⁴. W Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości został powołany Zespół problemowy, który zajmuje się zagadnieniem zmian w procedurze egzekucyjnej. Przedmiotem prac Zespołu są także regulacje wynikające z art. 999 § 1 K.p.c. i art. 1046 K.p.c. Projektuje się, iż prawomocne orzeczenie o przysądzeniu własności nieruchomości będzie stanowić jednocześnie podstawę eksmisji dłużnika egzekwowanego oraz osób i rzeczy prawa jego reprezentujących.

4. Problemy właścicieli budynków z odzyskaniem lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2007 r. wniosek⁹⁷⁵ o stwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnoszą się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem zgodności z Konstytucją rozwiązań prawnych regulujących zasady zwalniania lokali mieszkalnych położonych w budynkach prywatnych, które w przeszłości zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy milicji, a obecnie policjantów, na podstawie wydanych przydziałów.

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁹⁷⁶, że art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Pomieszczenia tymczasowe

Nadal w Trybunale Konstytucyjnym oczekuje na rozpoznanie wnioski Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1046 § 4 K.p.c. Przepis ten uzależnia realizację wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do lo-

⁹⁷³ RPO-589367-V/08 z 17 grudnia 2008 r.

⁹⁷⁴ Pismo z 22 stycznia 2009 r.

⁹⁷⁵ Informacja RPO za rok 2007, str. 328.

⁹⁷⁶ Wyrok z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt K 7/07.



kalu socjalnego, od dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika⁹⁷⁷. Jednakże pozostali uczestnicy postępowania podzielili poglądy Rzecznika prezentowane we wniosku. W 2008 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu⁹⁷⁸, w którym również wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przez Rzecznika wzorcami konstytucyjnymi.

C. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Tryb opróżnienia lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych MSWiA

Policjanci, a także emeryci i renciści policyjni w skargach do Rzecznika wyrażali obawę, że opróżnienie zajmowanych przez nich lokali zostanie przeprowadzone „na bruk”. Rzecznik zwracał się⁹⁷⁹ w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2007 r. z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych w celu jednoznaczного uregulowania w ustawie o Policji⁹⁸⁰ trybu i organów właściwych do przeprowadzenia egzekucji obowiązku wynikającego z prawomocnych decyzji o opróżnieniu lokalu. Minister częściowo podzielił wówczas stanowisko Rzecznika. W jego ocenie ustawa o Policji reguluje w sposób kompleksowy realizację spraw związanych z przydziałem i opróżnianiem lokali mieszkalnych, jednocześnie jednak poinformował, że MSWiA podjęło prace nad nowelizacją w omawianym zakresie ustawy o Policji oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów.

W związku z powyższym w 2008 r. Rzecznik zwrócił się⁹⁸¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o informacje, czy zapowiadane prace są kontynuowane i na jakim znajdują się obecnie etapie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸² Rzecznika, że MSWiA w 2008 r. planuje przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej, z udziałem organizacji pozarządowych, mającej na celu wypracowanie kształtu przyszłych zmian w ustawach normujących zasady działania służb podległych MSWiA. W trakcie debaty uwzględnione zostaną również uwagi przekazywane w wystąpieniach Rzecznika. Rozważa się także opracowanie jednego aktu prawnego regulującego pragmatykę służbową wszystkich formacji podległych Ministrowi SWiA.

Jednocześnie zapewniono, że Ministerstwo dołoży należytej staranności w celu uregulowania kwestii poruszonych przez Rzecznika. Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika.

⁹⁷⁷ Informacja RPO za rok 2006, str. 248.

⁹⁷⁸ Pismo z dnia 30 maja 2008 r.

⁹⁷⁹ Informacja RPO za rok 2007, str. 328-329.

⁹⁸⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r., (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.).

⁹⁸¹ RPO-529615-V/06 z 24 stycznia 2008 r.

⁹⁸² Pismo z dnia 26 lutego 2008 r.

2. Koszt najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej

Rzecznik wielokrotnie kierował⁹⁸³ wystąpienia do kolejnych Ministrów Sprawiedliwości w sprawie blankietowego charakteru upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej⁹⁸⁴

Przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania materii, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy. Ustawa o Służbie Więziennej nie określa bowiem istoty świadczenia polegającego na zwrocie różnicy w opłatach czynszowych oraz nie wskazuje celu, jaki świadczenie to ma spełniać. Przepis ten jest więc niezgodny z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

Rzecznik nie podejmował dotąd działań zmierzających do zaskarżenia kwestionowanego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem kolejni Ministrowie Sprawiedliwości zapowiadali w korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie, które jednak nie zostały wprowadzone. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁵ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy toczą się prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o Służbie Więziennej we wskazanym zakresie, a jeśli nie, to o rozważenie pilnej konieczności ich podjęcia.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁹⁸⁶, że projekt ustawy o Służbie Więziennej został skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz do Przewodniczącego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, ponadto został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Reguluje on m.in. problematykę związaną ze sprawami mieszkaniowymi funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie zawiera jednakże regulacji odnoszących się do instytucji zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Sprawa nadal musi być więc monitorowana przez Rzecznika.

3. Lokale mieszkalne będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zamieszkałe przez osoby nie będące żołnierzami zawodowymi

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2005 r. wniosek⁹⁸⁷. o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁹⁸⁸ z Konstytucją.

Wniosek został zainspirowany napływającymi do Rzecznika informacjami od osób, które – w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej – nie były żołnierzami zawodowymi, ale zajmowały, na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego, lokale mieszkalne przeznaczone na zakwaterowanie

⁹⁸³ Informacja RPO za rok 2006, str. 256.

⁹⁸⁴ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r., (Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.).

⁹⁸⁵ RPO-428351-V/08 z 6 lutego 2008 r.

⁹⁸⁶ Pismo z 28 marca 2008 r.

⁹⁸⁷ Informacja RPO za rok 2005, str. 161. Sygn. akt 32/05.

⁹⁸⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 z późn. zm.).



żołnierzy. Osoby te na podstawie nowych przepisów utraciły z mocy prawa tytuły prawne do lokali mieszkalnych z zasobów WAM.

Wyrokiem⁹⁸⁹ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

4. Problem braku możliwości przyznania przez sąd prawa do lokalu socjalnego dla osoby eksmitowanej z lokalu będącego w zasobach WAM

W dalszym ciągu prowadzona była korespondencja z Ministrem Obrony Narodowej, w sprawie „luki” w przepisach, polegającej na braku podstawy prawnej do przyznania przez sąd w wyroku eksmisyjnym prawa do lokalu socjalnego, w sytuacji gdy z powództwem o eksmisję wystąpił żołnierz zawodowy zajmujący lokal z zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁹⁹⁰. W 2008 r. Rzecznik ponownie zwrócił Ministrowi Obrony Narodowej uwagę na konieczność uregulowania tej kwestii w przepisach ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych RP, gdyż nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia dla zróżnicowania dostępu do lokali socjalnych dla osób spełniających przesłanki do uzyskania prawa do takiego lokalu w wyroku eksmisyjnym, wyłącznie w oparciu o kryterium podmiotu (WAM czy żołnierz zawodowy), który wystąpił z powództwem o eksmisję⁹⁹¹. W odpowiedzi Minister⁹⁹² przedstawił propozycję uregulowania problemu w przygotowywanej przez resort Obrony Narodowej kolejnej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Sprawa będzie więc nadal monitorowana.

D. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych

a) Niekonstytucyjność przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

W dniu 31 lipca 2007r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁹⁹³. Do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono szereg rygorystycznych uregulowań, dotyczących obowiązków spółdzielni mieszkaniowej oraz struktury jej organów. Uregulowania te w sposób bardzo głęboki ingerują w swobodę spółdzielni mieszkaniowych, jako dobrowolnych zrzeszeń nieograniczonej liczby osób do samodzielnego kreowania swojej struktury organizacyjnej oraz wewnętrznych stosunków z członkami spółdzielni. Jeszcze przed podpisaniem wskazanej ustawy przez Prezydenta, do Rzecznika zaczęły lawinowo napływać skargi od obywateli, wyrażających sprzeciw przeciwko tej – nadmiernej w ich ocenie – ingerencji państwa w wewnętrzną organizację spółdzielni mieszkaniowych. Analiza

⁹⁸⁹ Wyrok TK z 17 marca 2008 r., sygn. akt K 50/05.

⁹⁹⁰ Informacja za rok 2007, str. 330.

⁹⁹¹ RPO-406771-V/07 z 20 maja 2008 r.

⁹⁹² Pismo z dnia 26 czerwca 2008 r.

⁹⁹³ Ustawa z 14 czerwca 2007 r., (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

skarżonych uregulowań skłoniła Rzecznika do stwierdzenia, że wiele z zarzutów stawianych w skargach obywateli znajduje uzasadnienie.

W związku z tym we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik wniósł⁹⁹⁴ o stwierdzenie, że art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, ponieważ nakłada wyłącznie na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek udostępniania na stronie internetowej określonych dokumentów, natomiast inne spółdzielnie takiego obowiązku nie mają. Jest on ponadto sprzeczny z zasadami poprawnej legislacji. Poprzez nakazanie spółdzielniom udostępniania bez żadnych ograniczeń dokumentów, w których zawarte są dane osobowe oraz informacje o sprawach prywatnych oraz majątkowych członków spółdzielni i innych osób, w sposób oczywisty prowadzi on ponadto do naruszenia zagwarantowanego w Konstytucji prawa do prywatności. Rzecznik zakwestionował także konstytucyjność art. 8² ust. 2, 3 i 4 ustawy. Przepisy te wprowadziły zakaz uczestniczenia w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej tym członkom spółdzielni, którzy są jej pracownikami, zakaz bycia członkiem rady nadzorczej dłużej niż dwie kolejne kadencje oraz zasadę, że kadencja rady nadzorczej trwa 3 lata. Te przepisy są niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, ponieważ ingerują w strukturę organizacyjną wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych. Ponadto naruszają one konstytucyjną wolność zrzeszania się. Jeśli bowiem obywatele dysponują konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością zrzeszania się, to po to, aby działać w zrzeszeniu wspólnie z innymi jego członkami. Rzecznik zakwestionował także przepis art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którym zlikwidowano istniejące dotychczas w spółdzielniach organy – zebrania przedstawicieli i zebrania grup członkowskich i wprowadzono zasadę, że w każdej spółdzielni mieszkaniowej najwyższym organem jest wyłącznie walne zgromadzenie członków. Rzecznik wykazał, że przepis ten jedynie pozornie wzmacnia ono demokrację w spółdzielniach mieszkaniowych, podczas gdy w rzeczywistości prowadzi do istotnego ograniczenia faktycznej możliwości oddziaływania przez członków na jej działalność. Rzecznik zakwestionował także art. 12 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym nowelizacja weszła w życie po upływie 19 dniowej *vacatio legis*. W tym wypadku, okres poprzedzający wejście ustawy w życie, jakkolwiek formalnie zgodny z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pozostaje jednak w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Po skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zasięgnął opinii Pana prof. A. Mączyńskiego, eksperta w dziedzinie prawa mieszkaniowego. W przedstawionej opinii argumenty przedstawione przez Rzecznika zostały uznane za merytorycznie zasadne, lecz zdaniem prof. Mączyńskiego powinny być one skierowane raczej

⁹⁹⁴ RPO-564591-V/07 z 10 stycznia 2008 r.



do organów stanowiących prawo, niż do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym Rzecznik podjął decyzję o wycofaniu⁹⁹⁵ wniosku. Rzecznik podejmuje natomiast działania, których celem jest doprowadzenie do znowelizowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przez Parlament i to w jak najszybszym terminie.

b) Konieczność nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Od ponad roku obowiązują przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znowelizowane ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ich prawidłowe stosowanie jest jednak w wielu przypadkach bardzo utrudnione, z uwagi na nieprecyzyjną treść oraz brak jednoznacznych i wyczerpujących przepisów przejściowych. Rzecznik zasygnalizował⁹⁹⁶ Prezesowi Rady Ministrów kilka najważniejszych problemów, które w jego ocenie wymagają niezwłocznego uregulowania, bez czekania na rozstrzygnięcie spraw znajdujących się w Trybunale Konstytucyjnym. W wystąpieniu poruszono: problem braku przepisu określającego formę czynności prawnej polegającej na „przekształceniu” spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na prawo własnościowe; problematykę związaną z praktycznymi skutkami wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasady, że lokal, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu może być zbyty przez spółdzielnię wyłącznie w trybie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu; problem praktycznych skutków wyeliminowania z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów regulujących zasady obliczania wartości zwracanych wkładów mieszkaniowych; problem funkcjonowania w praktyce regulacji likwidujących zebrania przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowej i stanowiących, że najwyższym organem spółdzielni jest walne zgromadzenie członków spółdzielni; kwestię nieprecyzyjnej treści art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przyznającego najemcom lokalu spółdzielczego, który przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem zakładowym, roszczenie o przeniesienie własności lokalu na warunkach określonych w tym przepisie.

Odpowiedzi Rzecznikowi udzielił⁹⁹⁷ Minister Infrastruktury, który poinformował, że w resorcie infrastruktury od dawna trwają prace przygotowawcze nad projektami regulacji prawnych przewidzianych do umieszczenia w planowanej nowelizacji. Przygotowywane są wariantowe projekty rozwiązań nie tylko tych problemów, które spowodowane zostały wejściem w życie ustawy nowelizującej z 14 czerwca 2007 r., ale również doprecyzowanie tych regulacji, które już wcześniej budziły wątpliwości interpretacyjne.

Sprawa nadal będzie przedmiotem działań Rzecznika, zwłaszcza zaś w kontekście wynikającego z wyroku⁹⁹⁸ Trybunału Konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy

⁹⁹⁵ Pismo z 23 października 2008 r.

⁹⁹⁶ RPO-579448-V/08 z 23 października 2008 r.

⁹⁹⁷ Pismo z 27 listopada 2008 r.

⁹⁹⁸ Wyrok z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08.

dokonania zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przed upływem 12 mcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

2. Obowiązek zbywania przez spółdzielnie mieszkaniowe tzw. „mieszkań z odysku” w trybie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu

Rzecznik zasygnalizował⁹⁹⁹ Ministrowi Infrastruktury problemy, jakie mogą powstać w wyniku stosowania art. 11 ust. 2 – 2² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu określonym ostatnią nowelizacją tej ustawy.

W przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia ogłasza przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Osobie, której lokatorskie prawo wygasło, spółdzielnia wypłaca wartość rynkową lokalu, jednak nie więcej niż uzyskała za zbycie lokalu w wyniku przetargu. Warunkiem wypłaty jest opróżnienie lokalu. Przepisy te nie będą mogły zostać zastosowane, gdy nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny, bowiem w takim wypadku nie jest dopuszczalne ustanowienie odrębnej własności lokalu w nieruchomości. Osoba uprawniona, pomimo opróżnienia mieszkania, nie będzie mogła otrzymać należnej kwoty. Spółdzielnia nie będzie mogła zadysponować opróżnionym lokalem, w związku z czym finansowy ciężar jego utrzymania obciąży wszystkich członków spółdzielni.

Z kolei zgodnie z art. 11 ust. 2² ustawy, w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu obciążonego spłatą kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na jego budowę, spółdzielnia może z uzyskanej w wyniku przetargu kwoty potrącić zadłużenie kredytowe. W sytuacji, gdy kwota uzyskana od osoby, która nabyła lokal w wyniku przetargu jest niższa niż zadłużenie kredytowe, różnica pomiędzy uzyskaną kwotą a niespłaconym obciążeniem kredytowym stanowi stratę spółdzielni, której skutki będą ponosić wszyscy członkowie.

Powstaje wątpliwość, czy skutki wprowadzonej regulacji są zgodne z celem, dla realizacji którego została ona uchwalona. Dlatego też Rzecznik zwrócił się w powyższym wystąpieniu o rozważenie konieczności doprecyzowania, bądź uzupełnienia przepisów art. 11 ust. 2 – 2² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w celu wyeliminowania niekorzystnych skutków stosowania tych przepisów w praktyce.

Minister Infrastruktury podzielił¹⁰⁰⁰ pogląd Rzecznika i stwierdził, że na uwagę zasługują te propozycje zmiany obowiązujących przepisów, których celem jest m.in. zniesienie skutków, o których mowa wyżej. Zasadnym jest, aby projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został przygotowany po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wydanego po rozpoznaniu wniosku grupy posłów na Sejm RP VI kadencji o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych jej przepisów.

⁹⁹⁹ RPO-579448-V/08 z 28 lutego 2008 r.

¹⁰⁰⁰ Pismo z 21 marca 2008 r.



3. Forma zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu

W 2007 r. Rzecznik podjął¹⁰⁰¹ sprawę formy czynności prawnej polegającej na ustanowieniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na rzecz członka spółdzielni, któremu służy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

Rzecznik wskazał, iż aktualny stan prawny nie określa w sposób jednoznaczny, że umowa przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa na prawo własnościowe powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. Rada Izby Notarialnej w Warszawie w piśmie do Rzecznika zaprezentowała pogląd, iż wystarczy zwykła umowa w formie pisemnej. Podobne stanowisko przedstawiało w pismach do zainteresowanych obywateli Ministerstwo Budownictwa. Z kolei Rzecznik otrzymywał sygnały, iż sądy wieczysto-księgowe odmawiają wpisu prawa do księgi wieczystej, z uwagi na niezawarcie umowy w formie aktu notarialnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰² ponownie do Ministra Infrastruktury o przeanalizowanie przedstawionych argumentów i zajęcie ostatecznego stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁰³ Rzecznika, że sprawa jednoznacznego uregulowania formy prawnej umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu będzie jedną z kwestii stanowiących przedmiot planowanej nowelizacji przepisów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej.

W odpowiedzi na kolejne wystąpienie¹⁰⁰⁴ Rzecznika do Ministra Infrastruktury, Minister przekazał¹⁰⁰⁵ kopię opinii członka Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości, w której stwierdzono m.in., iż „ze względu na to, że w rozważanej sytuacji, po pierwsze, spółdzielnia mieszkaniowa nie jest właścicielem nieruchomości, oraz po drugie, nie dochodzi do ustanowienia prawa rzeczowego ograniczonego, do umowy zawieranej przez spółdzielnię z jej członkiem na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej nie znajdują zastosowania przepisy działu I tytułu III księgi drugiej Kodeksu cywilnego. Spostrzeżenie to odnosi się w szczególności do art. 245 § 2 zdanie 2 k.c., który wymaga zachowania formy aktu notarialnego dla oświadczenia woli właściciela nieruchomości. Należy w związku z tym przyjąć, że *de lege lata* zawarcie rozważanej umowy nie wymaga zachowania żadnej formy szczególnej”.

Powyzsza opinia pozostaje jednak w sprzeczności z orzecnictwem sądów wieczysto-księgowych, które, co wynika ze skarg wpływających do Rzecznika, nie uznają za ważne umów zawartych w formie pisemnej zwykłej, za prawnie skuteczne. Jest to więc jaskrawy przykład sprawy, która winna być niezwłocznie, jednoznacznie uregulowana w obowiązujących przepisach. Brak regulacji prawnych prowadzi bowiem do bardzo niekorzystnych skutków prawnych dla obywateli.

¹⁰⁰¹ Informacja RPO za rok 2007, str. 340.

¹⁰⁰² RPO-573766-V/07 z 2 stycznia 2008 r.

¹⁰⁰³ Pismo z dnia 11 stycznia 2008 r.

¹⁰⁰⁴ RPO-573766-V/07 z 11 marca 2008 r.

¹⁰⁰⁵ Pismo z dnia 19 marca 2008 r.

4. Regulacja umożliwiająca zwolnienie z obowiązku wpłat na fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowej osób, które po dniu 23 kwietnia 2001r. dokonały przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi kwestionujące rozwiązanie przyjęte w art. 6 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁰⁰⁶. Przyjęte unormowania mają na celu zrekomensowanie członkom spółdzielni, którzy przekształcili przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i ponieśli z tego tytułu większe wydatki niż przewidziane w znowelizowanej ustawie, obciążeń z tego tytułu.

Problem polega jednak na tym, że z przyjętego rozwiązania skorzystać mogą wyłącznie osoby, które dokonały przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu po dniu 23 kwietnia 2001 r. (data wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w jej pierwotnym brzmieniu).

Ustalenie wskazanej daty granicznej budziło zdecydowany sprzeciw skarżących, którzy podnosili, że również przed tą datą członkowie spółdzielni mieszkaniowych mogli przekształcać lokatorskie prawo na prawo własnościowe. Przekształcenie prawa do lokalu wiązało się w większości przypadków z koniecznością wniesienia kwoty przewyższającej koszt budowy mieszkania poniesiony przez spółdzielnię, co stanowiło znaczące obciążenie budżetów domowych.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie zasadności ewentualnej zmiany art. 6 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez zlikwidowanie przewidzianej w tym przepisie cezury czasowej dotyczącej daty przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁰⁸ Rzecznika, że korespondencja kwestionująca rozwiązanie zawarte w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw wpływała również do ówczesnego Ministra Budownictwa. Potwierdzeniem negatywnych opinii jest również wniosek grupy posłów z dnia 14 listopada 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 1 wymienionej ustawy z art. 2 Konstytucji.

Minister Infrastruktury nie widzi uzasadnienia dla rozszerzenia grupy uprawnionych do zwolnienia z wpłat na fundusz remontowy, o którym mowa w art. 6 ust. 2. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność przepisu oraz to, że w praktyce walne zgromadzenia zdecydowanej większości spółdzielni mieszkaniowych odmawiają zgody na zwolnienia, o których mowa w ust. 2, celowym wydaje się rozważenie ewentualnego uchylecia tego przepisu.

¹⁰⁰⁶ Ustawa z 14 czerwca 2007 r., (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

¹⁰⁰⁷ RPO-557348-V/07 z 24 stycznia 2008 r.

¹⁰⁰⁸ Pismo z dnia 18 lutego 2008 r.



5. Zniesienie ustawowego obowiązku osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni

Do Rzecznika wpływały skargi, w których kwestionowany był obowiązek osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni, wynikający z ustawy – Prawo spółdzielcze¹⁰⁰⁹. W ocenie Rzecznika, zakaz udzielania pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu nie znajduje uzasadnienia w aktualnych warunkach społeczno – gospodarczych.

W przypadku wystąpienia przeszkód natury obiektywnej np. długotrwałej choroby, wyjazdu, brak możliwości skorzystania z instytucji pełnomocnictwa pozbawia członków spółdzielni prawa głosu swoich sprawach. Ponadto członek spółdzielni, który dysponuje kilkoma lokalami w różnych spółdzielniach, a chce jednocześnie uczestniczyć w działalności każdej z nich, napotyka na utrudnienia w zakresie realizacji swych praw członkowskich. Również osoby niepełnosprawne mają trudności w praktycznej realizacji swych praw członkowskich.

Dopuszczenie możliwości udziału w walnych zgromadzeniach także poprzez pełnomocnika znacząco przyczyniłoby się do zwiększenia aktywnego udziału członków spółdzielni w życiu spółdzielni. Rzecznik kilkakrotnie zwracał się¹⁰¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w tym zakresie, a także w razie podzielenia przedstawionych uwag, o podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Minister zgodził się¹⁰¹¹ z przedstawioną w wystąpieniu argumentacją wskazującą na celowość stworzenia członkom spółdzielni możliwości ustanowienia pełnomocnika do reprezentowania w walnym zgromadzeniu. Zmiany przepisów w tym zakresie powinny jednak uwzględniać specyfikę różnych typów spółdzielni. Do zakresu właściwości Ministra Sprawiedliwości należą jedynie zagadnienia ogólne uregulowane w ustawie – Prawo spółdzielcze, natomiast sprawy związane z poszczególnymi rodzajami spółdzielni, uregulowanymi zarówno w wyżej wymienionej ustawie, jak i w ustawach szczególnych, należą do właściwości innych ministrów. W związku z tym, opracowanie ewentualnych propozycji legislacyjnych musi być poprzedzone konsultacjami z resortami właściwymi w sprawach dotyczących tych spółdzielni.

6. Określenie terminu, w jakim najwcześniej możliwe jest ustanowienie przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu

Na tle wpływających do Rzecznika skarg od członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy zawarli ze spółdzielniami umowy o budowę lokalu, wyłonił się problem terminu, w jakim możliwe jest ustanowienie przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu na rzecz członka spółdzielni.

¹⁰⁰⁹ Ustawa z 16 września 1982 r., (Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

¹⁰¹⁰ RPO-546825-V/06 z 8 lutego 2008 r., 11 czerwca 2008 r., 9 października 2008 r.

¹⁰¹¹ Pismo z 14 marca 2008 r.



Zgodnie z art. 21 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁰¹², spółdzielnia ustanawia na rzecz członka odrębną własność lokalu najpóźniej w terminie 3 miesięcy po jego wybudowaniu, a jeżeli na podstawie odrębnych przepisów jest wymagane pozwolenie na użytkowanie – najpóźniej w terminie 3 miesięcy od uzyskania takiego pozwolenia. Ponadto, w art. 21 ust. 1 zd. drugie tej ustawy przewidziany został jeszcze jeden termin, w którym spółdzielnia powinna ustanowić odrębną własność lokalu. Otóż, na żądanie członka spółdzielnia ustanawia odrębną własność lokalu w chwili, gdy ze względu na stan realizacji inwestycji możliwe jest przestrzenne oznaczenie lokalu.

Uprawnienie członka spółdzielni do wystąpienia z żądaniem wcześniejszego ustanowienia odrębnej własności lokalu w praktyce nie jest możliwe do zrealizowania ze względu na wynikające z ustawy o własności lokali¹⁰¹³ warunki, które muszą być spełnione przed ustanowieniem tego prawa. Ma ono w istocie charakter iluzoryczny, na co zwracają uwagę członkowie spółdzielni w skargach kierowanych do Rzecznika.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁴ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie celowości pozostawania w obrocie prawnym przepisu art. 21 ust. 1 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W odpowiedzi Minister podzielił¹⁰¹⁵ stanowisko Rzecznika i poinformował, że uważa za uzasadnione rozważenie zmiany brzmienia przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w celu uzyskania zgodności jego treści z obowiązującym porządkiem prawnym, w tym w szczególności z przepisami ustawy o własności lokali i ustawy Prawo budowlane.

7. Zasady ustalania wartości zwracanych wkładów mieszkaniowych

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych obecnie z powodu wygaśnięcia tego prawa.

Znowelizowana w dniu 14 czerwca 2007 r. ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadziła zasadę, że mieszkania, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu są zbywane w drodze przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. W takim wypadku osobie uprawnionej do zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego przysługuje kwota odpowiadająca wartości rynkowej lokalu, jednak nie więcej niż spółdzielnia uzyska za ten lokal w wyniku przetargu.

Istnieją jednak sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. W ustawie brak jest przepisów, które określałyby sposób

¹⁰¹² Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.).

¹⁰¹³ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

¹⁰¹⁴ RPO-586777-V/08 z 4 czerwca 2008 r.

¹⁰¹⁵ Pismo z 26 czerwca 2008 r.



ustalenia wartości zwracanego wkładu mieszkaniowego. Należy zatem uznać, że omawiana kwestia może być w sposób dowolny uregulowana w statucie spółdzielni. Taka sytuacja jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Zdaniem Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez wprowadzenie do ustawy regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w opisanych powyżej przypadkach. Rzecznik zwrócił także uwagę na potrzebę określenia w przepisach prawa daty, na jaką wkład mieszkaniowy ma być waloryzowany, gdyż praktyka w tym zakresie nie jest jednolita.

Korzystne byłoby także jednoznaczne uregulowanie jaki podmiot – spółdzielnia, czy osoba realizująca swoje roszczenie o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie – jest zobowiązany do zwrotu kwoty wkładu mieszkaniowego innym uprawnionym.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁶ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przeanalizowanie powyższych zagadnień i rozważenie konieczności nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi Minister podzielił¹⁰¹⁷ poglądy Rzecznika.

Niestety, również ten problem, jak wiele innych tu omawianych doczeka się ew. rozwiązania dopiero po przygotowaniu przez Ministerstwo Infrastruktury kolejnej nowelizacji ustawy, co nastąpi dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny wniosku grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

8. Wykup mieszkań spółdzielczych, które były wcześniej mieszkaniami zakładowymi

Napływające do Rzecznika liczne skargi wskazują na wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁰¹⁸ stanowiącego, że na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu i wpłaty wkładu budowlanego, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie. Jeśli spółdzielnia nabyła mieszkanie zakładowe nieodpłatnie, to najemca powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal.

¹⁰¹⁶ RPO-579170-V/08 z 17 kwietnia 2008 r.

¹⁰¹⁷ Pismo z 13 maja 2008 r.

¹⁰¹⁸ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.).

Wątpliwości dotyczą interpretacji sformułowania „przed przejęciem” – czy dotyczy ono lokalu, który bezpośrednio przed przejęciem go przez spółdzielnię był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, czy lokali, które kiedykolwiek w przeszłości były takimi mieszkaniami.

W ocenie Rzecznika uprawnienie do wystąpienia z żądaniem przeniesienia własności zajmowanego lokalu spółdzielczego przysługuje wyłącznie najemcy, który był najemcą lokalu zakładowego, a więc dysponował tytułem prawnym do tego lokalu w dacie przenoszenia jego własności na spółdzielnię mieszkaniową lub jego osobie bliskiej. Odmienny pogląd został zaprezentowany przez Ministerstwo Infrastruktury na stronie internetowej.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁹ w tej sprawie do Ministra Infrastruktury.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister potwierdził¹⁰²⁰, że użyty w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zwrot „przed przejęciem” stwarza wątpliwości interpretacyjne. Zasadnym wydaje się zatem postulat podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia jednoznacznego stanu prawnego w tym zakresie. Minister podtrzymał także stanowisko prezentowane na stronie internetowej, że najemcą uprawnionym w myśl art. 48 ust. 1 ustawy jest każdy nominalny najemca danego lokalu, który kiedyś był lokalem zakładowym. Z literalnej wykładni przepisu nie wynika, aby fakt zawarcia umowy z poprzednikiem prawnym spółdzielni był warunkiem koniecznym przekształcenia prawa najmu spółdzielczego lokalu mieszkalnego w prawo własności. Tym samym najemca dla realizacji roszczenia nie musi wykazać się istnieniem takiej umowy najmu. Za rozszerzającą interpretacją przemawia dodanie w ust. 2 art. 48 ustawy, uprawnienia do żądania przeniesienia własności lokalu na warunkach preferencyjnych również osobie bliskiej w stosunku do najemcy. Rzecznik będzie monitorował kształtowanie się orzecznictwa sądów na gruncie omawianego przepisu. W zależności od kierunku ew. orzeczeń sądów Rzecznik rozważy potrzebę podejmowania dalszych działań w tej sprawie.

9. Sytuacja prawna organów spółdzielni mieszkaniowych

Zgodnie z art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 lipca 2007 r., walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej nie może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli. Niemniej, z przepisów przejściowych ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r. wynika, iż do czasu zarejestrowania zmian statutów, dotychczasowe ich postanowienia odnoszące się do funkcjonowania zebrania przedstawicieli pozostają w mocy. Brak dalszych, szczególnych regulacji w tej dziedzinie, powoduje trudności w określeniu kompetencji zebrań przedstawicieli.

¹⁰¹⁹ RPO-584202-V/08 z 8 kwietnia 2008 r.

¹⁰²⁰ Pismo z 28 kwietnia 2008 r.



Niepokój skarżących budzą również trudności z jednoznacznym określeniem sytuacji prawnej członków rad nadzorczych, pełniących swe funkcje w dniu wejścia w życie nowelizacji. Wprowadzona zasada społecznej pracy członków rady nadzorczej wobec braku przepisów przejściowych spowodowała, iż członkom rad nadzorczych wstrzymano wypłaty wynagrodzeń.

Rzecznik, dostrzegając niedługości niektórych rozwiązań wprowadzonych przez znowelizowaną ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, w styczniu 2008 r. skierował¹⁰²¹ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie ich zgodności z Konstytucją. Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy odnosiły się m.in. do wyłączenia możliwości zastąpienia walnego zgromadzenia przez zebranie przedstawicieli, jak też składu i kadencji rady nadzorczej w spółdzielni mieszkaniowej. Niemniej, ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązywała i wywoływała określone skutki wymagające szybkiego rozstrzygnięcia. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰²² do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach, a także rozważenie podjęcia stosownych działań w tym zakresie.

Minister uznał¹⁰²³, że przepisy dotyczące kompetencji organów spółdzielni mieszkaniowych nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Odnosząc się do kwestii wynagrodzenia członków rady nadzorczej Minister zapewnił, że natychmiast po ogłoszeniu przez TK orzeczeń w sprawie złożonych wniosków, propozycja wypracowania regulacji prawnej korzystnej w tym zakresie zarówno dla spółdzielni mieszkaniowych jak i dla jej członków będzie przedmiotem wnikliwej analizy, poprzedzającej nowelizację ustawy. Do spraw poruszonych w wystąpieniu Rzecznik powrócił ponownie w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów¹⁰²⁴, jednakże stanowisko o tym, iż nowelizacja ustawy nastąpi po rozstrzygnięciu przez TK zgłoszonych wątpliwości co do konstytucyjności przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zostało podtrzymane.

10. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowego w przypadku wystąpienia z powództwem o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w razie bezczynności spółdzielni

Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła przepis art. 49¹, stosownie do którego osoba, która na podstawie ustawy może żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności spółdzielni jest uprawniona do wystąpienia do sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Wówczas powód jest zwolniony od uiszczenia opłaty sądowej od pozwu, natomiast koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia.

¹⁰²¹ RPO-564591-V-/07 z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt K 64/07.

¹⁰²² RPO-586484-V/08 z 28 kwietnia 2008 r.

¹⁰²³ Pismo z 20 maja 2008 r.

¹⁰²⁴ RPO-579448-V/08 z 23 października 2008 r.

Niemniej, użyte w tym przepisie sformułowanie „koszty postępowania sądowego” nie zostało skorelowane z terminologią, jaką posługuje się Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. To zaś może wywoływać wątpliwości, jakie konkretnie koszty obciążają poszczególne strony sporu.

Z pism kierowanych do Rzecznika w szczególności wynika, iż obywatele są przekonani, iż regulacja art. 49¹ ustawy wyłącza zastosowanie ogólnych przepisów dotyczących odpowiedzialności za wynik postępowania, w szczególności art. 108 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nakazującego obowiązek zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi, także gdy strona była zwolniona od kosztów sądowych. Natomiast, analiza nadsyłanych Rzecznikowi orzeczeń sądowych, zapadłych w sprawach dotyczących przenoszenia odrębnej własności lokali w zasobach spółdzielczych, pozwala stwierdzić, iż sądy nie traktują przepisu art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jako samodzielnej normy prawnej. W każdym znanym Rzecznikowi przypadku, Sąd rozstrzygając o kosztach procesu stosował również ogólne zasady odnosząc się do podziału kosztów postępowania pomiędzy stronami sporu.

Nieprecyzyjne sformułowania są źródłem problemów zarówno dla osób próbujących realizować swoje roszczenia, dla spółdzielni mieszkaniowych, jak i dla sądów, które muszą interpretować niejasny przepis. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁵ w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości podzielił w pełni pogląd Rzecznika o braku korelacji pomiędzy terminologią art. 49¹ oraz K.p.c. i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁰²⁶. Zapowiedział, iż w ramach projektowanej nowelizacji tej ustawy, przedstawi propozycję stosownej zmiany omawianego przepisu.

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. Brak regulacji prawnych zapewniających ochronę interesów klientów firm deweloperskich

W 2007 r. Rzecznik skierował¹⁰²⁷ do Ministra Budownictwa wystąpienie dotyczące braku regulacji prawnych, których celem byłoby zapewnienie ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym. W związku z zapowiedzią inicjatywy legislacyjnej Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁸ do Ministra Infrastruktury z prośbą o wskazanie, czy zapowiadane prace są kontynuowane i na jakim znajdują się etapie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰²⁹ Rzecznika, że we wrześniu 2007 r. ówczesny Minister Budownictwa podjął decyzję o wycofaniu zainicjowanego przez swego poprzednika projektu ustawy o ochronie nabywcy w umowach deweloperskich.

¹⁰²⁵ RPO-601030-V/08 z 21 listopada 2008 r.

¹⁰²⁶ Pismo z 8 stycznia 2009 r.

¹⁰²⁷ Informacja RPO za rok 2007, str. 344.

¹⁰²⁸ RPO-562607-V/07 z 23 stycznia 2008 r.

¹⁰²⁹ Pismo z 6 lutego 2008 r.



Jednak stwierdzono, że istnieje potrzeba stworzenia takiej regulacji. Stosowne przepisy zostaną prawdopodobnie włączone do projektu aktu prawnego dotyczącego zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego, jaki jest przygotowywany w Ministerstwie Infrastruktury.

Celowe byłoby uwzględnienie w projektowanej regulacji rozwiązań wprowadzających określone obowiązki informacyjne dewelopera wobec nabywcy, tak by umożliwić nabywcy w pełni świadome podjęcie decyzji o zaangażowaniu się w daną inwestycję. Istotne byłoby ponadto wprowadzenie rozwiązań służących zabezpieczeniu interesu finansowego nabywcy, takich jak rachunek powierniczy czy ubezpieczenie inwestycji.

W 2008 r. Rzecznik jeszcze raz zwrócił się¹⁰³⁰ do Ministra Infrastruktury z prośbą o informację na temat postępu prac w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰³¹, że prace nad założeniami do projektu ustawy o ochronie nabywcy w umowach deweloperskich zostały wstrzymane ze względu na to, że rozwiązania zwiększające ochronę nabywcy prowadziłyby do ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez deweloperów i w efekcie mogłyby przyczynić się do ograniczenia podaży na rynku budownictwa mieszkaniowego oraz do zwiększenia kosztów realizacji inwestycji.

2. Dopłaty z budżetu państwa do oprocentowania kredytów mieszkaniowych

Ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania¹⁰³² przewiduje pomoc państwa w postaci dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że oferowane ustawą wsparcie kierowane jest do rodzin średniozamożnych i ma dotyczyć wyłącznie mieszkań o przeciętnym standardzie i średnim metrażu. Dlatego też ustawodawca zrezygnował z przyjęcia limitu dochodu gospodarstwa domowego, przyjmując w zamian limit maksymalnej ceny zakupu czy kosztów budowy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz maksymalnej powierzchni.

Napływające do Rzecznika skargi wskazują, że przyjęty w ustawie wskaźnik stanowiący podstawę określenia górnego limitu ceny/kosztu, opierający się na średniej arytmetycznej dwóch ostatnio ogłaszanych wartości wskaźnika 1 m² wartości odtworzeniowej lokalu w gminie, na terenie której położona jest kredytowana nieruchomości nie zdaje egzaminu. Ustalany limit cenowy bazuje bowiem na wynikach badań prowadzonych przez GUS odnośnie przeciętnych kosztów budowy mieszkań w budownictwie wielorodzinnym i nie uwzględnia rzeczywistych, istniejących na rynku wysokich cen mieszkań. Powoduje to w istocie, że osoby zainteresowane otrzymaniem dofinansowania nie mogą skorzystać z przewidzianej ustawą pomocy ze względu na brak na rynku mieszkań, które spełniałyby przewidziane limity cenowe.

¹⁰³⁰ RPO-562607-V/07 z 8 sierpnia 2008 r.

¹⁰³¹ Pismo z 10 września 2008 r.

¹⁰³² Ustawa z 8 września 2006 r., (Dz.U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.).

Rzecznik zwrócił się¹⁰³³ do Ministra Infrastruktury o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań tak, aby zapewnione były faktyczne możliwości korzystania z przewidzianej w ustawie pomocy w spłacie kredytu zaciągniętego na zakup własnego mieszkania.

W odpowiedzi Minister zapewnił¹⁰³⁴, że w ocenie resortu nie ma obecnie podstaw do krytycznej oceny skali i efektywności oddziaływania programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych. Wyniki wstępnego okresu funkcjonowania programu wykazały, że kredyty preferencyjne są zaciągane przez ludzi młodych i przeznaczone są na finansowanie inwestycji o niewysokim metrażu. Dominują kredyty udzielone poza wielkimi aglomeracjami miejskimi i miastami wojewódzkimi (93% ogólnej kwoty kredytów).

Określono kierunki zmian ustawy w celu zwiększenia dostępności kredytów, m.in. włączenie członków rodziny jako kredytobiorców w celu zwiększenia zdolności kredytowej oraz wprowadzenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym kosztów zakupu mieszkania lub domu wraz z kosztami wykończenia albo z kosztami remontu. W Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad kształtem projektu nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, wprowadzającej powyższe zmiany.

3. Sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków

W 2008 r. Rzecznik kontynuował działania dotyczące problemu związanego ze sprzedażą nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny. Pojawiły się trudności w jednoczesnym zastosowaniu przepisów art. 13 ust. 4 oraz 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰³⁵ oraz wzajemnej relacji tych przepisów w sytuacji, gdy konserwator zabytków odmawia udzielenia zgody na sprzedaż poszczególnych lokali w budynku wpisanym do rejestru zabytków. W obowiązującym stanie prawnym jednostka samorządu terytorialnego wyrażająca wolę zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, oprócz obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na sprzedaż, musi jeszcze zapewnić najemcom lokali mieszkalnych realizację prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali mieszkalnych. Minister Infrastruktury poinformował¹⁰³⁶ Rzecznika, że rozważy zasadność nowelizacji obowiązujących przepisów tej ustawy w sposób dopuszczający możliwość sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków z pominięciem pierwszeństwa przysługującego najemcom lokali mieszkalnych, wchodzących w skład takiej nieruchomości.

W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się¹⁰³⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o informację czy zostały podjęte prace legislacyjne i na jakim są etapie.

¹⁰³³ RPO-559445-V/08 z 8 lutego 2008 r.

¹⁰³⁴ Pismo z 10 marca 2008 r.

¹⁰³⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

¹⁰³⁶ Pismo z 18 marca 2008 r.

¹⁰³⁷ RPO-562954-V/07 z 9 września 2008 r.



W odpowiedzi poinformowano¹⁰³⁸, że rozwiązanie problemu zasygnalizowanego przez Rzecznika wymaga wyważenia pomiędzy kwestią ochrony integralności i niepodzielności zabytków a nie mniej ważną kwestią prawnej ochrony interesów najemców lokali mieszkalnych, którzy zajmują lokale na podstawie umów zawartych na czas nieoznaczony. Obowiązek zapewnienia lokali zastępczych najemcom lokali wchodzących w skład nieruchomości zabytkowej podlegającej sprzedaży może powodować trudności ze względu na występujące w gminach deficyty w zasobach lokali mieszkalnych przeznaczonych na takie cele. Sprawa ta nadal pozostaje przedmiotem działania Rzecznika.

F. Sprawy dostaw energii

1. Określenie odległości od nieruchomości, w jakiej powinny znajdować się tzw. zastępcze punkty poboru wody, w sytuacji wstrzymania dostaw wody z powodu zaległości odbiorcy w opłatach

Przy badaniu przez Rzecznika spraw na gruncie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰³⁹ pojawił się problem braku unormowań szczególnych, określających rodzaj i odległości, w jakich powinny być wskazywane przez dostawców wody tzw. zastępcze punkty poboru wody, w sytuacji, gdy dochodzi do wstrzymania dostaw wody z powodu zaległości odbiorcy w opłatach z tego tytułu.

W praktyce występują przypadki, że odległość pomiędzy nieruchomością, do której wstrzymano dostarczanie wody, a wskazanym punktem czerpalnym wynosi nawet kilka kilometrów. Przedsiębiorstwa wodociągowe wykorzystują brak unormowań szczególnych dotyczących przedmiotowej kwestii i dowolnie wskazują miejsca zastępczego poboru wody.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁰ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska, a także o ewentualne podjęcie działań zmierzających do zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie.

W odpowiedzi udzielonej¹⁰⁴¹ Rzecznikowi Minister Infrastruktury zajął stanowisko, zgodnie z którym określenie w ustawie miejsca usytuowania beczkowozów, tak aby każdej osobie niepłacącej za wodę zapewnić łatwy dostęp do beczkowozu, okazało się niemożliwe ze względów technicznych i ekonomicznych. Dlatego odstąpiono od ustawowego rozwiązania tego problemu, odsyłając do regulacji w gminnych regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Jednak w ocenie Rzecznika, jeśli ani w przepisach ustawowych, ani też w normach prawa miejscowego, nie zostaną ujęte zagadnienia związane z zastępczymi punktami

¹⁰³⁸ Pismo z 19 listopada 2008 r.

¹⁰³⁹ Ustawa z 7 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 z późn. zm.).

¹⁰⁴⁰ RPO-551069-V/08 z 4 lutego 2008 r.

¹⁰⁴¹ Pismo z 19 lutego 2008 r.

poboru wody, przedsiębiorstwa wodociągowe będą mogły je wskazywać dowolnie, co spowoduje problemy praktyczne.

Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się¹⁰⁴² do Ministra Infrastruktury z prośbą o przeanalizowanie omawianej problematyki, w zakresie nałożenia na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne i gminy obowiązku zawarcia w regulaminach wytycznych dotyczących usytuowania zastępczych punktów w sposób zapewniający realny dostęp do wody dla obywateli.

W związku z postulatami Rzecznika, Ministerstwo poinformowało¹⁰⁴³, iż zaproponuje ustawowy obowiązek gmin zawarcia w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowych kwestii dotyczących zastępczych punktów poboru wody.

2. Odpowiedzialność odbiorcy paliw lub energii za nielegalny pobór paliw lub energii

W 2008 r. Rzecznik podjął – po raz kolejny – problem związany z ukształtowaniem w przepisach ustawy – Prawo energetyczne¹⁰⁴⁴ zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii za nielegalny pobór paliw lub energii.

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od osób, wobec których sąd prawomocnie zasądził obowiązek zapłaty należności z tytułu nielegalnego poboru energii lub paliw. Osoby te nie mogły zwolnić się od odpowiedzialności wykazując, że uszkodzenie układu mogła spowodować osoba trzecia, gdyż na odbiorcy ciąży bezwzględny obowiązek zabezpieczenia układu pomiarowo – rozliczeniowego. W sytuacji, gdy układ taki znajduje się poza lokalem odbiorcy jest oczywiste, że nie jest on w stanie zabezpieczyć tego układu przed jakimkolwiek dostępem i ingerencją ze strony osób trzecich. Treść i liczba skarg w zakresie omawianej problematyki, świadczy o tym, iż przepisy regulujące odpowiedzialność odbiorcy za nielegalny pobór energii lub paliw są nadmiernie represyjne. W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, konieczne jest przeprowadzenie przez Ministerstwo Gospodarki analizy funkcjonowania obowiązujących uregulowań w praktyce, w celu dokonania oceny, czy nie wymagają one zmiany, ponieważ mogą one prowadzić do nadużywania silniejszej pozycji przez przedsiębiorstwa energetyczne i obciążania odbiorców należnościami za nielegalny pobór energii lub paliw w sytuacjach nieuzasadnionych.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁵ do Ministra Gospodarki o przekazanie stanowiska w opisanej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁴⁶, że uwagi przedstawione przez Rzecznika zostaną wykorzystane w celu rozważenia konieczności zmian obowiązujących przepisów w sposób zapewniający wzmocnienie ochrony odbiorcy przed odpowiedzialnością za niezawinione przez niego uszkodzenia urządzeń pomiarowych. Sprawa ta będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

¹⁰⁴² RPO-551069-V/08 z 10 lipca 2008 r.

¹⁰⁴³ Pismo z 17 lipca 2008 r.

¹⁰⁴⁴ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

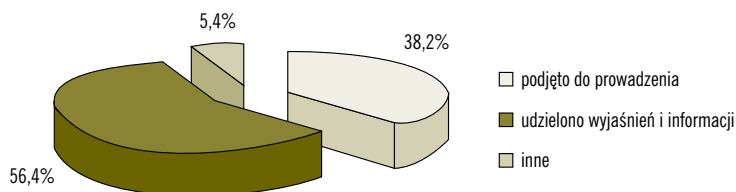
¹⁰⁴⁵ RPO-582688-V/08 z 20 sierpnia 2008 r.

¹⁰⁴⁶ Pismo z 23 października 2008 r.

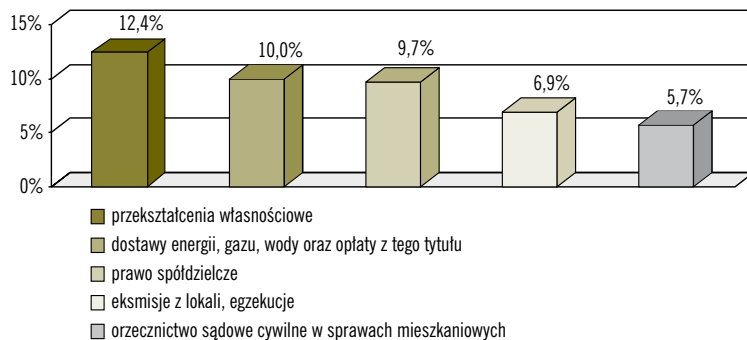


Sprawy mieszkaniowe

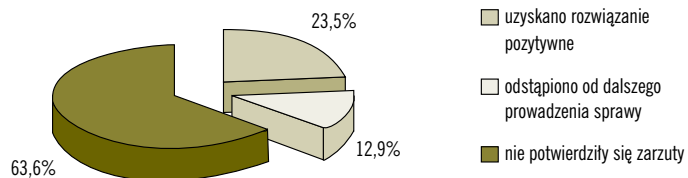
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych



Problematyki dominujące z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych



Zakończenie spraw z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych







20. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych

A. Gospodarka nieruchomościami

1. Nieprawidłowa regulacja dotycząca wskaźników zmian cen nieruchomości

Rzecznik skierował¹⁰⁴⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁴⁸ z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskaźniki zmian cen nieruchomości powinny być corocznie ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Pomimo wyraźnej delegacji ustawowej, od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Prezes GUS nie opublikował wskaźników zmian cen nieruchomości. Powodem jest okoliczność, że wskaźnik zmian cen nieruchomości nie jest mierzalną kategorią statystyczną.

W ocenie Rzecznika przepis art. 5 ustawy narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Podstawą tego stwierdzenia jest brak możliwości jego wykonania. Zbyt szerokie sformułowanie mówiące o wskaźnikach zmian cen nieruchomości i co za tym idzie, zbyt szeroko zakreślona delegacja ustawowa, wyłącza obliczenie i ogłoszenie takiego wskaźnika. Uniemożliwia tym samym dokonanie właściwej waloryzacji świadczenia pieniężnego przyznanego z tytułu rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP w wyniku wypędzenia z byłego terytorium RP lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., zgodnie z przepisami ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP¹⁰⁴⁹, a także uniemożliwia taką waloryzację w innych przypadkach przewidzianych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem Rzecznika, art. 5 ustawy narusza również zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawcy nie wolno bowiem tworzyć norm pustych, ani też składać obietnic bez pokrycia. Skoro jest niewykonalnym dla Prezesa GUS ogłoszenie takich wskaźników, to tym samym nie jest możliwe dokonywanie waloryzacji w ten sposób. Wywiązanie się kiedykolwiek ze złożonej obietnicy przez prawodawcę jest nierealne. Z uwagi na powyższe zasadnym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 5 ustawy w jego obecnym kształcie.

¹⁰⁴⁷ RPO-555284-IV/07 z 14 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/08.

¹⁰⁴⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

¹⁰⁴⁹ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1418).

2. Nieodpłatne przekazywanie gruntów pod zalesienie dla byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych

Do Rzecznika wpływały skargi osób, które na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰⁵⁰ ubiegały się o darmowe przekazanie działki w celu zalesienia. Uprawnienie takie, przysługujące bezrobotnym pracownikom byłych PGR, jest elementem realizacji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Osoby te były informowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych, że brak jest podstawy ustawowej dla przydzielania pomocy na rzecz byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych, polegającej na przekazywaniu gruntów pod zalesienie.

Zdaniem Agencji, obecnie realizowany jest program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰⁵¹. Brak jest zatem podstaw do przyznawania pomocy na podstawie programu rozwoju obszarów wiejskich realizowanego w latach 2004-2006 r. na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁰⁵².

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁵³ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie. Rzecznik zauważył, że pomoc przewidziana przez ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. przyznawana jest do dnia 30 czerwca 2008 r., tak więc nie można uznać, że program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006 został zakończony. Jednocześnie Rzecznik postulował zmianę art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa tak, aby uwzględnił realizowany od co najmniej roku program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Pozwoliłoby to na kontynuację programu zalesiania gruntów.

Minister poinformował¹⁰⁵⁴, że odesłanie zawarte w art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnosi się wyłącznie do celu, jakim jest zalesianie gruntów rolnych. Nie można zatem łączyć nieodpłatnego przekazania, o którym mowa w tym przepisie, z zasadami udzielania pomocy finansowej na zalesianie, określonymi w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Przekazywanie gruntów pod zalesianie byłym pracownikom PGR może być nadal realizowane w trybie art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ponadto w projekcie ustawy o zmianie tej ustawy przewidziano uwzględnienie odesłania do ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁰⁵⁰ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

¹⁰⁵¹ Ustawa z 7 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.).

¹⁰⁵² Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

¹⁰⁵³ RPO-574342-IV/07 z 21 maja 2008 r.

¹⁰⁵⁴ Pismo z 16 grudnia 2008 r.



3. Niekonstytucyjności niektórych przepisów znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał¹⁰⁵⁵ wniosek złożony w 2005 r., w którym Rzecznik zakwestionował¹⁰⁵⁶ konstytucyjność kilku rozwiązań dotyczących zwrotu wyłączonej nieruchomości (m. in. art. 136 ust. 6, art. 137 ust. 2, art. 129a ustawy o gospodarce nieruchomościami) wynikających z nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił argumenty Rzecznika i uznał zaskarżone przez Rzecznika artykuły za niezgodne z Konstytucją.

B. Ochrona praw majątkowych

1. Prawo przejęcia oraz prawo odkupu wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik zakwestionował¹⁰⁵⁷ zgodność z Konstytucją dwóch instytucji odnoszących się do obrotu nieruchomościami rolnymi, wprowadzonych do systemu prawnego przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Chodzi o prawo przejęcia zawarte w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰⁵⁸ oraz prawo odkupu wprowadzone przez tę ustawę, a zawarte w art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰⁵⁹.

Prawo przejęcia (wykup) pozwala na przejęcie przez Agencję Nieruchomości Rolnych każdej nieruchomości rolnej (z kilkoma wyjątkami), której własność przenoszona jest w drodze umowy innej niż sprzedaż. Przepis o przejęciu jest nieprecyzyjny, nie da się z jego treści odtworzyć ani przedmiotowego zakresu zastosowania, ani podmiotowego zakresu obowiązków w stosunkach prawnych, ani celów. Prawo przejęcia przez Agencję nieruchomości będącej przedmiotem obrotu jest instytucją nieznaną dotąd systemowi prawnemu i uregulowanie jego funkcjonowania w sposób szczątkowy, jedynie poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o pierwokupie, nie spełnia wymogów poprawnej legislacji. Nadto może wprowadzać niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dokonujących obrotu nieruchomościami rolnymi, w zależności od przyjętej metody przeniesienia własności.

Prawo odkupu pozwala natomiast na odkupienie przez Agencję Nieruchomości Rolnych nieruchomości rolnej w ciągu 5 lat od jej sprzedaży. Konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności nie zostały tu zachowane, gdyż cel i powody tak dotkliwej ingerencji w prawo własności ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii Agencji, nie określając tego w ustawie. Zasada ochrony własności wymaga zapewnienia przez ustawodawcę stabilności temu stosunkowi prawnemu. Trudno mówić

¹⁰⁵⁵ Wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05.

¹⁰⁵⁶ Informacja RPO za rok 2005, str. 166.

¹⁰⁵⁷ RPO-447235-IV/03 z 13 lutego 2008 r., sygn. akt K 8/08.

¹⁰⁵⁸ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r., (Dz.U. Nr 64, poz. 592).

¹⁰⁵⁹ Ustawa z 19 października 1991 r., (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).

w tym przypadku o jakiegokolwiek stabilności prawa własności, skoro w ciągu pięciu lat od nabycia właściciel może tę własność utracić i nie może w żaden sposób temu przeciwdziałać, gdyż nie zna powodów, dla których Agencja może skorzystać z przyznanego jej uprawnienia.

Z treści pism kierowanych do Rzecznika wynika, że praktyka Agencji w ostatnim czasie jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad państwa prawnego, gdyż z przyznanego jej instrumentu korzysta ona w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej. Przepis, który umożliwia takie zachowanie Agencji działającej w imieniu Skarbu Państwa narusza także zasadę przyzwoitej legislacji i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Określenie wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne

W 2008 r. do Rzecznika wpływały liczne wnioski dotyczące regulacji prawnych w przedmiocie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Szczegółowe zasady określania wartości rynkowej nieruchomości przewiduje rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego¹⁰⁶⁰. Zgodnie z brzmieniem § 36 ust. 1 tego rozporządzenia, przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Zdaniem Rzecznika wskazany przepis jest sprzeczny z zasadą ustalania wysokości odszkodowań, określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Obowiązujące przepisy nie chronią w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną. Pozwalają na nabywanie nieruchomości po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania, nie określając ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarczają dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Niestusznosc przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za otrzymaną cenę nie jest w stanie nabyć ekwiwalentnej nieruchomości. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w poruszonyj kwestii.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁶² Rzecznika, że trwają prace nad nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, w szczególności w zakresie dotyczącym zasad wyceny nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi. Prowadzone prace mają na celu

¹⁰⁶⁰ Rozporządzenie z 21 września 2004 r., (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.).

¹⁰⁶¹ RPO-570407-IV/07 z 31 stycznia 2008 r.

¹⁰⁶² Pismo z 20 maja 2008 r.



wzmocnienie pozycji prawnej obywatela względem podmiotów publicznych realizujących budowę dróg, przy jednoczesnym dążeniu do zwiększenia szybkości realizowania inwestycji drogowych.

3. Zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

W 2008 r. do Rzecznika napływały liczne wnioski dotyczące konstytucyjności przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁰⁶³.

W postępowaniu w sprawach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi nie zawiadamia się stron postępowania poprzez doręczenie pisma w trybie art. 39 k.p.a., tj. przez pocztę, pracowników organu lub inne upoważnione osoby lub organy, za pokwitowaniem. Obwieszczenie w urzędach gmin i prasie lokalnej na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy w związku z art. 49 k.p.a. nie zapewnia dostatecznego udziału stron w postępowaniu, a co za tym idzie dostatecznej ochrony prawnej wobec władczych form działania administracji publicznej w postaci ingerencji w prawo własności. Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej skutkuje wobec właścicieli nieruchomości objętych w całości lub w części liniami rozgraniczającymi drogi przejściem prawa własności tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od kategorii drogi.

Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy, w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Przepis ten uniemożliwia organowi odwoławczemu uchylenie decyzji wydanej w pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ze względu na konieczność częściowego powtórzenia postępowania wyjaśniającego. Podobnie, wadliwa jest regulacja art. 31 ustawy stanowiąca, iż nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę drogi, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Wskazane regulacje naruszają konstytucyjne prawo do sądu.

Istotnym problemem jest także brak terminu ograniczającego czas trwania postępowania w przedmiocie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, co narusza zasadę „słusznego odszkodowania” (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶⁴ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁶⁵ Rzecznika, że opracowany w Ministerstwie projekt nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwe-

¹⁰⁶³ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r., (Dz.U. z 10 maja 2003 r. z późn. zm.).

¹⁰⁶⁴ RPO-563719-IV/07 z 8 lutego 2008 r.

¹⁰⁶⁵ Pismo z 10 marca 2008 r.

stycji w zakresie dróg publicznych uwzględnia uwagi zgłaszane m.in. przez Rzecznika. Projekt nowelizacji jest w trakcie uzgodnień międzyresortowych.

Przewiduje się uchylenie art. 5 ust. 5 ustawy. Kwestie zawiadomień uregulowano odmiennie od dotychczasowych zasad. Na wojewodę albo starostę prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia drogowego nałożono obowiązek wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania wnioskodawcy oraz właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji, na adres określony w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania będą zawiadamiane w drodze obwieszczeń.

Minister Infrastruktury nie zgodził się z uwagami Rzecznika dotyczącymi ograniczeń nałożonych w art. 9 ust. 3 oraz art. 31 ustawy na organy odwoławcze i sądy administracyjne. W ocenie resortu rozwiązania przewidziane w tych przepisach nie naruszają prawa do sądu. Stanowią one wyraz wyważenia interesów stron postępowania o pozwolenie na budowę drogi oraz interesu społecznego polegającego na budowie i rozwoju sieci drogowej wyrażanego przez ogół społeczeństwa. Ograniczenia te są rekompensowane prawem strony do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na podstawie Kodeksu cywilnego.

W nowelizacji zaproponowano odmienny tryb i zasady ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg publicznych. Jedną z propozycji jest, aby wysokość tego odszkodowania, określana była na podstawie wartości odtworzeniowej, a nie jak dotychczas, wartości rynkowej. To rozwiązanie oraz propozycja określenia w art. 12 ustawy terminu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania wydają się być zgodne z oczekiwanym przez Rzecznika kierunkiem zmian tego przepisu.

Zapowiadana przez Ministra Infrastruktury nowelizacja ustawy została uchwalona w dniu 25 lipca 2008 r. i weszła w życie w dniu 10 września 2008 r.¹⁰⁶⁶

4. Zasady przyznawania odszkodowania w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości

Stosownie do art. 129 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁰⁶⁷ w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Natomiast zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy, w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.

Wypłata odszkodowania uzależniona jest od faktu poniesienia określonych wydatków pieniężnych przez podmiot ubiegający się o odszkodowanie. Konieczność

¹⁰⁶⁶ Dz.U. Nr 154, poz. 958.

¹⁰⁶⁷ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 662 z późn. zm.).



spełnienia wskazanej wyżej przesłanki w ocenie Rzecznika może rodzić poważne problemy związane z ograniczeniem dostępu do odszkodowania dla osób, których sytuacja majątkowa nie pozwala na dokonanie prac modernizacyjnych budynku. Zwłaszcza, iż z powyższym roszczeniem można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Zdaniem Rzecznika pożądana byłaby modyfikacja sposobu ubiegania się o powyższe odszkodowanie w ten sposób, by podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania mógł przyznawać je uprawnionym podmiotom przed dokonaniem modernizacji związanych z dostosowaniem budynku do wymagań technicznych. Zapewniłoby to efektywną realizację prawa do odszkodowania, również dla podmiotów, których sytuacja majątkowa wyklucza wykonanie stosownych prac z własnych środków. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶⁸ do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w poruszanej kwestii.

Stanowisko Ministra nie odnosiło się do istoty sprawy, dlatego też Rzecznik ponowił swoje wystąpienie.

5. Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁰⁶⁹, po upływie terminu wskazanego w ust. 4 tej ustawy, zostały pozbawione nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 wspomnianej ustawy, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Na mocy art. 73 ust. 4 odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Ze względu na to, iż powyższa regulacja nie zobowiązuje organów administracji publicznej do wydania przedmiotowej decyzji do czasu, zanim ustanie możliwość złożenia wniosku o przyznanie odszkodowania, występują sytuacje, gdy osoby formalnie uprawnione do uzyskania odszkodowania są pozbawione możliwości jego uzyskania bez swojej winy.

W ocenie Rzecznika nie jest zgodny z Konstytucją stan, w którym dopuszcza się możliwość wygaśnięcia roszczeń odszkodowawczych, zanim osoby uprawnione

¹⁰⁶⁸ RPO-575042-IV/07 z 13 maja 2008 r.

¹⁰⁶⁹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

otrzymały oficjalne potwierdzenie przejścia własności ich nieruchomości z mocy prawa na organ publiczny. Narusza to zasadę prawidłowej legislacji i zasadę zaufania do państwa. Zasady te nie pozwalają na tworzenie regulacji o charakterze pozornym, które umożliwiają pozbawienie obywateli ich konstytucyjnych praw do słusznego odszkodowania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷⁰ do Ministra Infrastruktury o podjęcie prac legislacyjnych, które umożliwią uzyskanie odszkodowania osobom, co do których decyzja stwierdzająca przejście ich nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego została wydana po upływie terminu określonego w ust. 4 przedmiotowego przepisu.

W odpowiedzi Minister zgodził się¹⁰⁷¹ z Rzecznikiem, iż przepisy prawne nie mogą być swoistą pułapką dla poszkodowanego uniemożliwiając mu de facto w pewnych sytuacjach wytoczenie roszczeń odszkodowawczych. Przytoczone przez Rzecznika przypadki wskazują na złożony charakter spraw z zakresu porządkowania stanów prawnych nieruchomości. W ocenie Ministra, istnieją jednak wątpliwości co do zasadności jednoznacznego stwierdzenia, że regulacja przyjęta przez ustawodawcę w art. 73 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną narusza wyprowadzone z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji i zasadę zaufania do państwa.

Jednocześnie Minister poinformował, że problematyka wypłaty odszkodowań za drogi publiczne, o których mowa w art. 73 ust. 4 wyżej wymienionej ustawy zostanie poddana szczegółowej analizie przy udziale resortu spraw wewnętrznych i administracji, resortu infrastruktury oraz resortu finansów, w związku z dokończeniem reformy administracji publicznej.

Rzecznik rozważa złożenie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

6. Przyznanie lokalu zamiennego na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Na podstawie wpływających wniosków Rzecznik stwierdził, iż brzmienie art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁰⁷² nasuwa istotne wątpliwości interpretacyjne. Z jego treści nie wynika jasno, czy osobą uprawnioną do otrzymania lokalu zamiennego jest właściciel nieruchomości, będący stroną postępowania o ustalenie lokalizacji drogi, czy też każda osoba zamieszkująca budynek położony na nieruchomości podlegającej przejęciu na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto obecne brzmienie przepisu nie obliguje zarządcy drogi do wyraźnego oznaczenia w decyzji lokalu, który ma być przyznany osobie uprawnionej, lecz tylko do zaznaczenia, iż istnieje obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego. W ocenie Rzecznika powinna

¹⁰⁷⁰ RPO-585798-IV/08 z 22 sierpnia 2008 r.

¹⁰⁷¹ Pismo z 5 listopada 2008 r.

¹⁰⁷² Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 721 z późn. zm.).



być jednoznacznie uregulowana w ustawie kwestia organu, który powinien zapewnić lokal zamienny.

Ze względu na okoliczność, iż decyzję wskazującą lokal zamienny wydaje się w terminie faktycznego objęcia w posiadanie nieruchomości, a więc na etapie wykonywania decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, problematyczna wydaje się praktyczna możliwość weryfikacji tej decyzji w toku postępowania odwoławczego. Istotą bowiem regulacji zawartej w art. 17 ust. 4 powyższej ustawy jest tymczasowe zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych osobom zamieszkującym budynki znajdujące się na wywłaszczanych nieruchomościach. Rozpoznanie odwołania po terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie może spowodować, iż cel powyższej regulacji nie zostanie osiągnięty. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷³ do Ministra Infrastruktury z prośbą o ustosunkowanie się do wyżej wskazanych wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁷⁴ Rzecznika, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w przypadku, gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności i jednocześnie dotyczy ona nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, wówczas właściwy zarządca drogi jest zobowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. W sytuacji, gdy objęcie w faktyczne posiadanie następuje po upływie terminu wskazanego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wydanie nieruchomości lub opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, właściwy zarządca drogi nie będzie miał obowiązku wskazania lokalu zamiennego. Podmiotem uprawnionym do otrzymania lokalu zamiennego będzie każda osoba zamieszkująca w budynku lub lokalu mieszkalnym, jednakże najemca i użytkownik powinni posiadać odpowiednią umowę wskazującą prawo do zamieszkiwania w budynku czy lokalu mieszkalnym.

7. Prawo odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych

Rzecznik przyłączył się¹⁰⁷⁵ do skargi konstytucyjnej Małgorzaty W. w sprawie odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych i przedstawił następujące stanowisko: art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰⁷⁶ jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Agencji przysługuje prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej naby-

¹⁰⁷³ RPO-572080-IV/07 z 10 lipca 2008 r.

¹⁰⁷⁴ Pismo z 24 listopada 2008 r.

¹⁰⁷⁵ RPO-589360-IV/08 z 10 lipca 2008 r.

¹⁰⁷⁶ Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).

cia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo odkupu powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości”. Na tle zakwestionowanego w niniejszej skardze przepisu między Agencją a nabywcami nieruchomości rolnych dochodzi coraz częściej do sporów. Z treści pism kierowanych do Rzecznika wynika, że praktyka Agencji w ostatnim czasie jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad państwa prawnego, gdyż z przyznanego jej instrumentu korzysta ona w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej.

W ocenie Rzecznika prawo odkupu narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także w sposób zupełnie nieproporcjonalny ingeruje w zasadę ochrony własności. Konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności nie zostały tu zachowane, gdyż cel i powody tak dotkliwej ingerencji w prawo własności ustawodawca pozostawił w wyłącznej gestii Agencji, nie określając tego w ogóle w ustawie, jak wymaga powołany wyżej ciąg norm konstytucyjnych. Brak przesłanek ingerencji w prawo własności uniemożliwia kontrolę w zakresie zgodności takiego ograniczenia prawa podmiotowego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zasada ochrony własności wymaga zapewnienia przez ustawodawcę stabilności temu stosunkowi prawnemu, aby w zgodzie z treścią prawa właściciel mógł z niego korzystać.

8. Zakres uprawnień jednostek organizacyjnych władających nieruchomością w formie trwałego zarządu

W 2008 r. Rzecznik skierował¹⁰⁷⁷ do Ministra Infrastruktury wniosek o uchylenie art. 43 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁷⁸. Zgodnie z tym przepisem, „jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia, za zgodą organu nadzorującego, każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążających nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia”. Regulacja ta w sposób nieuzasadniony uprzywilejowuje jednostki organizacyjne Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, nie posiadające osobowości prawnej, a władające nieruchomościami publicznymi w formie trwałego zarządu, naruszając jednocześnie prawa majątkowe tych osób, które z nieruchomości publicznych korzystają na podstawie ważnych terminowych umów obligacyjnych. Umowy te mają charakter cywilnoprawny i ich regulacja winna wykorzystywać metodę i instrumenty właściwe prawu prywatnemu, a nie publicznemu. Tymczasem art. 43 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza fundamentalną zasadę prawa zobowiązań – zasadę równorzędności podmiotów stosunków cywilnoprawnych i wprowadza elementy stosunku administracyjnego, publicznego.

¹⁰⁷⁷ RPO-588091-IV/08 z 9 września 2008 r.

¹⁰⁷⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).



Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z unormowaniami Konstytucji. Istotą regulacji zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. W szczególności nie może dochodzić do tworzenia – w stosunkach umownych – instrumentów zabezpieczających interesy wyłącznie jednostek sektora publicznego.

W ocenie Rzecznika dostateczny poziom ochrony podmiotów publicznych zapewniają inne rozwiązania, zarówno z ustawy szczególnej, jak i kodeksu cywilnego. Na tym tle przepis art. 43 ust. 4 u.g.n. stanowi zbędną nad-regulację, do tego niespójną z innymi rozwiązaniami przyjętymi w ustawie. Wydaje się, iż w istocie jego jedynym celem jest uprzywilejowanie podmiotów publicznych i dyskryminacja prywatnych. Przepis ten faworyzuje – i to bez uzasadnionej przyczyny – Skarb Państwa i jednostki samorządowe, z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw najemców i dzierżawców. Regulacje takie jak m.in. przewidziana w art. 43 ust. 4 u.g.n., chroniąc wyłącznie publiczne jednostki organizacyjne są nie do pogodzenia z zasadą równości, a w szczególności zasadą równej ochrony praw majątkowych. Eliminacja tego rodzaju rozwiązań jest więc bezwzględnie konieczna.

Minister Infrastruktury wyjaśnił¹⁰⁷⁹, iż wspomniane w piśmie Rzecznika cywilnoprawne instrumenty, umożliwiające zmianę bądź rozwiązanie umów najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, nie zawsze mogą wystarczająco gwarantować jednostkom organizacyjnym niezbędną swobodę w dysponowaniu nieruchomością przekazaną w trwałą zarząd. W związku z tym, jak podkreślił Minister, zachwianie równorzędności podmiotów na rzecz publicznych jednostek organizacyjnych we wskazanych wyżej stosunkach cywilnoprawnych wydaje się być uzasadnione nadrzędnością wykonywanych przez jednostki zadań publicznych. Charakter zadań publicznych wykonywanych przez jednostki organizacyjne uzasadnia potrzebę odrębnego uregulowania możliwości wypowiedzania ww. umów. Minister podzielił w części stanowisko Rzecznika przyznając, iż zakres owego uprawnienia może nadmiernie naruszać równowagę pozycji podmiotów w przedmiotowym stosunku prawnym na niekorzyść podmiotu korzystającego z nieruchomości na podstawie umowy obligacyjnej. Natomiast całkowita rezygnacja z przepisu art. 43 ust 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami może wywołać niekorzystną sytuację, w której mienie publiczne nie będzie wystarczająco zabezpieczone przed nadużyciami. Wobec tego należałoby przyjąć rozwiązanie chroniące interesy zarówno strony publicznej, jak i prywatnej, i dlatego Minister rozważy dokonanie nowelizacji przedmiotowego przepisu, która ograniczyłaby możliwość wypowiedzania przez jednostki organizacyjne, posiadające nieruchomości w trwałym zarządzie, ww. umów, do przypadków uzasadnionych na przykład ważnymi celami jednostki organizacyjnej.

¹⁰⁷⁹ Pismo z 23 grudnia 2008 r.

9. Renta planistyczna

a) Opłata planistyczna

Rzecznik podjął problem, który ujawnił się na tle regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁸⁰. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, (burmistrz lub prezydent miasta) pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Obowiązek uiszczenia opłaty aktualizuje się w momencie zbycia nieruchomości, i obciąża zbywcę (poprzedniego właściciela) nieruchomości. Przyjmuje się bowiem, że to on uzyskał korzyść majątkową z tytułu wzrostu ceny nieruchomości, która znalazła odzwierciedlenie w jej cenie.

W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, gdy uchwała gminy w sprawie planu miejscowego utraci moc prawną np. na skutek zaskarżenia do sądu administracyjnego. Wówczas, zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy, opłata uiszczona przez zbywcę podlega zwrotowi. Uprawnionym do otrzymania zwrotu jest aktualny właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości. Wydaje się, iż przeciwko rozwiązaniu przyjętemu w art. 36 ust. 5 ustawy przemawia głównie publicznoprawny charakter renty planistycznej, który sprawia, że obowiązek wniesienia opłaty na rzecz gminy w istocie jest niezależny od tego, czy zbywca ostatecznie osiągnął realny zysk w następstwie zbycia gruntu, którego wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Regulacja, w świetle której uprawnionym do otrzymania zwrotu opłaty jest zawsze aktualny właściciel, budzi zastrzeżenia co do poszanowania praw majątkowych obywateli. Zdaniem Rzecznika prawidłowym byłoby ustalanie zwrotu takiej opłaty (a zatem i podmiotu, który jest uprawniony do zwrotu) w stosownym postępowaniu administracyjnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

b) Obowiązek uiszczania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości w formie darowizny osobom bliskim

Do Rzecznika wpłynął wniosek, w którym podniesiono problem obowiązku uiszczania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości w formie darowizny osobom bliskim. Zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Zdaniem Rzecznika, instytucja tzw. renty

¹⁰⁸⁰ Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

¹⁰⁸¹ RPO-569379-IV/07 z 22 października 2008 r.



planistycznej w postaci jednorazowej opłaty pobieranej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, z powodu uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, powinna mieć zastosowanie tylko w wypadku odpłatnego zbycia nieruchomości, które powoduje powiększenie majątku zbywcy, czy uzyskanie dodatkowych korzyści. Obowiązek uiszczania renty planistycznej powinien być wyłączony w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej planem, dokonanego na podstawie umowy o charakterze nieodpłatnym. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸² do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

10. Termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, określone w art. 555 Kodeksu postępowania karnego

W 2008 r. Rzecznik podjął problem, istniejącego na gruncie art. 555 ustawy Kodeksu postępowania karnego¹⁰⁸³, zróżnicowania w zakresie prawnych gwarancji ochrony praw majątkowych. W ocenie Rzecznika, przewidziany w ramach tego przepisu roczny termin przedawnienia w sposób istotny odbiega od sposobu ustawowego określenia terminów przedawnienia roszczeń deliktowych, statutowanych treścią art. 442¹ Kodeksu cywilnego, przy czym istniejąca rozbieżność w ustawowym określeniu terminów przedawnienia nie spełnia wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji wymogu równej ochrony praw majątkowych.

Zdaniem Rzecznika, utrzymywanie w ramach art. 555 Kodeksu postępowania karnego rocznego terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa stanowi przejaw limitowania odpowiedzialności władzy publicznej za bezprawne działania jej organów, skutkujący istotnym wyłomem w ogólnym standardzie odpowiedzialności odszkodowawczej za popełnione delikty. Jednocześnie zdaniem Rzecznika zachodzi brak wystarczającego na poziomie konstytucyjnym uzasadnienia dla statutowanego w tej mierze wyjątku.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie równej ochrony praw majątkowych, poprzez dostosowanie przewidzianych w art. 555 Kodeksu postępowania karnego terminów przedawnienia do standardu ochrony wynikającego z ogólnej regulacji kwestii przedawnienia roszczeń deliktowych.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

¹⁰⁸² RPO-531925-IV/06 z 3 grudnia 2008 r.

¹⁰⁸³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

¹⁰⁸⁴ RPO-568465-IV/07 z 30 grudnia 2008 r.

C. Prawo budowlane

1. Zasady magazynowania paliw płynnych w pobliżu budynków mieszkalnych

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi osób zaniepokojonych brakiem przepisów prawnych określających minimalne odległości pomiędzy budynkami mieszkalnymi a zbiornikami do magazynowania paliw płynnych na użytek własny posiadanymi przez przedsiębiorców i osoby fizyczne. W ocenie Rzecznika brak takich przepisów techniczno-budowlanych wprowadza arbitralność i niepewność w zakresie spełnienia podstawowych wymogów dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, o których mowa w art. 5 ustawy – Prawo budowlane¹⁰⁸⁵.

W ocenie Rzecznika dopuszczalne przez obowiązujące przepisy lokowanie zbiorników z paliwami płynnymi przy budynkach mieszkalnych stwarza stan potencjalnego zagrożenia wybuchem lub pożarem dla mieszkańców tych budynków. Stosowanie wiedzy technicznej w celu niedopuszczenia do powstania stanu takiego zagrożenia nie spełnia proklamowanej w art. 5 Konstytucji zasady zagwarantowania bezpieczeństwa obywateli przez Rzeczpospolitą Polską. Z tej zasady wynika wymóg stanowienia takich przepisów prawnych, które nie dopuszczają do legalnego istnienia stanów stwarzających poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Zdaniem Rzecznika wymóg ten mógłby zostać spełniony poprzez wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰⁸⁶ minimalnych dopuszczalnych odległości sytuowania przedmiotowych zbiorników z paliwami płynnymi od budynków mieszkalnych. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania powyższych kwestii.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁰⁸⁸, że skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o zajętej stanowisku wobec wyżej wskazanego wystąpienia Ministra Infrastruktury.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁹⁰ Rzecznika, że w przygotowywanym projekcie nowelizacji rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, zawarto wymagania dotyczące dopuszczenia przechowywania paliw płynnych na potrzeby własne użytkownika w zbiorniku naziemnym.

¹⁰⁸⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

¹⁰⁸⁶ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

¹⁰⁸⁷ RPO-556732-IV/07 z 30 kwietnia 2008 r.

¹⁰⁸⁸ Pismo z 29 sierpnia 2008 r.

¹⁰⁸⁹ RPO-556732-IV/07 z 14 listopada 2008 r.

¹⁰⁹⁰ Pismo z 15 grudnia 2008 r.



2. Potrzeba zmiany obowiązujących przepisów dotyczących ponoszenia przez właściciela nieruchomości kosztów ekspertyzy budowlanej w sytuacji, gdy ekspertyza potwierdza prawidłowy stan obiektu budowlanego, zaś zawiadomienie o niewłaściwym stanie obiektu zostało wniesione przez osoby trzecie

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi właścicieli nieruchomości dotyczące ponoszenia kosztów ekspertyz, których obowiązek wykonania został nałożony przez organy nadzoru budowlanego na podstawie art. 81c ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, w sytuacji, gdy ekspertyza potwierdza prawidłowy stan obiektu budowlanego, zaś zawiadomienie o niewłaściwym stanie obiektu zostało wniesione przez osoby trzecie. Zdaniem Rzecznika obowiązujące przepisy we wskazanym zakresie powinny zostać zmienione tak, aby w sytuacji, gdy ekspertyza potwierdza prawidłowy stan obiektu budowlanego, jej koszt ponosiłaby osoba, która zawiadomiła organ nadzoru budowlanego o okolicznościach, które spowodowały nałożenie obowiązku sporządzenia ekspertyzy na właściciela nieruchomości, zaś rozstrzygnięcie w tym zakresie powinien wydawać organ administracji, który nałożył obowiązek sporządzenia ekspertyzy. Zmiana przedmiotowego rozwiązania prawnego, poza względami słuszności i sprawiedliwości, mogłaby spowodować zmniejszenie wpływu nieprawdziwych zawiadomień o niewłaściwym stanie obiektu budowlanego, które nierzadko są składane z powodu konfliktów sąsiedzkich lub rodzinnych. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹¹ do Ministra Infrastruktury o rozważenie podjęcia inicjatywy zmiany przepisów we wskazanym zakresie.

Odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika udzielił Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, któremu pismo przekazał Minister Infrastruktury i poinformował¹⁰⁹², że nie popiera propozycji obciążania kosztami ocen bądź ekspertyz osoby zawiadamiającej o niewłaściwym stanie technicznym obiektu budowlanego, w przypadku gdy sporządzone opracowanie potwierdziłoby prawidłowy stan techniczny. Nałożenie obowiązku sporządzenia oceny bądź ekspertyzy nie następuje na polecenie osoby zawiadamiającej o nieprawidłowościach, lecz jest wynikiem dokonanej przez inspektora nadzoru budowlanego własnej oceny stanu faktycznego obiektu. Zawiadamiający o nieprawidłowościach nie ma żadnego wpływu na podejmowanie rozstrzygnięć przez organ nadzoru budowlanego w tym zakresie. Jednocześnie poinformował, iż uwagi Rzecznika w sprawie zmian przepisów Prawa budowlanego zostaną przekazane do Ministerstwa Infrastruktury, gdzie toczą się prace legislacyjne nad zmianami do ustawy – Prawo budowlane.

Rzecznik podtrzymał swoje stanowisko zawarte w wystąpieniu z 3 lipca 2008 r. i zwrócił się¹⁰⁹³ do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby zmiany obowiązujących przepisów.

¹⁰⁹¹ RPO-560918-IV/07 z 3 lipca 2008 r.

¹⁰⁹² Pismo z 19 sierpnia 2008 r.

¹⁰⁹³ RPO-560918-IV/07 z 13 listopada 2008 r.

3. Prace remontowe i konserwatorskie wykonywane na obszarze, który został wpisany do rejestru zabytków

W 2008 r. do Rzecznika zwracały się osoby zamieszkujące na obszarach wpisanych do rejestru zabytków. Skarżyli się, że dokonanie najmniejszej nawet pracy remontowej w budynku, który znajduje się – na przykład – na obszarze chronionego układu urbanistycznego, jest uzależnione od spełnienia wymogów związanych z ochroną zabytków. Tytułem przykładu można wskazać sytuację opisaną w jednej ze skarg, skierowanych do Rzecznika: skarżący planował podjęcie prac remontowych (wymiana pokrycia dachu budynku) na obiekcie, który nie jest wpisany do rejestru zabytków. Gdy zgłosił ten zamiar organom administracji budowlanej, zażądano od niego przedstawienia pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie prac. Kwestia prowadzenia robót budowlanych na obiektach i terenach zabytkowych regulowana jest przez art. 29 ust. 2 pkt 1, art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰⁹⁴. Zasadą jest, że prowadzenie prac remontowych nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę – jak stwierdza art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych. Niemniej jednak, jeśli prace remontowe są przeprowadzane na obiekcie wpisanym do rejestru zabytków, pozwolenie na budowę jest niezbędne.

Zdaniem Rzecznika przepisy te należy interpretować w ten sposób, że prowadzenie prac remontowych obiektu, który nie jest wpisany do rejestru zabytków, nawet jeśli znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (np. jako układ urbanistyczny), nie wymaga wydania pozwolenia na budowę (a więc także uprzedniego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków). Konieczność uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na każdą, drobną nawet pracę remontową, jeśli jest ona wykonywana na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (niezależnie od tego, czy wpisany jest także remontowany obiekt), powoduje znaczną uciążliwość przy wykonywaniu praw właścicielskich. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁵ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o przekazanie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, które precyzowałyby zakres obowiązków nakładanych na inwestorów.

4. Praktyka przesłaniania frontów budynków mieszkalnych reklamami wielkopowierzchniowymi

W 2008 r. do Rzecznika wpływały skargi właścicieli lub użytkowników lokali, których okna zostały zasłonięte wielkopowierzchniowymi reklamami, często także z instalacją świetlną. Ponadto podmioty instalujące takie reklamy zgłaszają prowadze-

¹⁰⁹⁴ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

¹⁰⁹⁵ RPO-565571-IV/07 z 14 listopada 2008 r.



nie robót budowlanych w taki sposób, aby uniemożliwić skuteczne wniesienie sprzeciwu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. W ocenie Rzecznika szeroko rozpowszechniona praktyka przesłaniania frontów budynków mieszkalnych wielkopowierzchniowymi reklamami może prowadzić do naruszeń praw mieszkańców tych budynków, a obecne uregulowania prawne jak również praktyka ich stosowania przez właściwe organy administracji publicznej nie zapewniają odpowiedniej gwarancji poszanowania uzasadnionych praw mieszkańców tych budynków.

Rzecznik postuluje rozważenie zasadności objęcia instalacji wielkoformatowych nośników reklamowych koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę. Procedura konieczna dla uzyskania pozwolenia na budowę wydaje się bowiem lepszą gwarancją, iż instalacje reklam wielkoformatowych, które mogą stanowić znaczne zagrożenie dla zdrowia ludzi zamieszkujących budynki z taką instalacją, zostaną poddane rzetelnej kontroli pod względem spełniania przez nie ustawowych wymagań dotyczących odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁶ do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o spowodowanie, aby organy nadzoru budowlanego zapewniły właściwe wypełnianie przez właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych wymagań dotyczących odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych obiektów mieszkalnych lub podjęcie odpowiednich prac legislacyjnych zmierzających do zagwarantowania wyżej wskazanych praw lokatorów, jeżeli obecne uregulowania prawne są w tym zakresie niewystarczające.

W odpowiedzi Inspektor poinformował¹⁰⁹⁷ Rzecznika, że prawo inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmian przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane posiada Minister Infrastruktury. Jednocześnie wyraził stanowisko, iż obowiązujące regulacje prawne stwarzają organom administracji architektoniczno-budowlanej wystarczające możliwości prawne przeciwstawienia się powstawaniu inwestycji naruszających przepisy prawa. W związku z powyższym nie ma jego zdaniem potrzeby objęcia instalacji wielkoformatowych nośników reklamowych koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę.

D. Reprywatyzacja i prywatyzacja

1. Brak środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami kraju

Na tle spraw rozpatrywanych przez Rzecznika, ujawnił się problem braku stosownych środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień przewidzianych ustawą o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu po-

¹⁰⁹⁶ RPO-571405-IV/07 z 13 listopada 2008 r.

¹⁰⁹⁷ Pismo z 16 grudnia 2008 r.

zostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁹⁸. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy osoby, które posiadają zaświadczenia lub decyzje potwierdzające prawo do rekompensaty wydane na podstawie odrębnych przepisów i nie zrealizowały prawa do rekompensaty, występują do wojewody z wnioskiem o ujawnienie w rejestrze, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty. Jednak ustawa nie reguluje sytuacji, gdy wojewoda załatwia w sposób odmowny wnioski o ujawnienie w rejestrze uprawnionych. Pojawia się więc pytanie zarówno o formę tego rozstrzygnięcia, jak i o ewentualną drogę odwoławczą. Zdaniem Rzecznika jest sytuacją niedopuszczalną, aby prawo podmiotowe jednostki o charakterze majątkowym, ustalone w ramach uprzedniego postępowania merytorycznego, było „anulowane” poprzez incydentalne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym, od którego nie przysługuje odwołanie.

W opinii Rzecznika celowym jest więc rozważenie wprowadzenia wyraźnej regulacji, że odmowa wpisu do rejestru uprawnionych następuje w formie decyzji administracyjnej – takie unormowanie stanowiłoby wyraźne wzmocnienie pozycji stron postępowania, które mogłyby zaskarżyć tę decyzję poprzez odwołanie. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹⁹ do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister podzielił¹¹⁰⁰ pogląd Rzecznika, iż odmowa wpisu do rejestru osób uprawnionych do rekompensaty powinna być dokonana w formie decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie tej kwestii w innej formie pozbawia stronę możliwości skontrolowania przez organ wyższej instancji oraz przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia w istotnej sprawie, jaką jest przyznanie lub odmowa przyznania prawa do rekompensaty.

Minister podniósł, iż choć nie przywiduje się wprowadzenia do ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawania nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacji określającej formę odmowy dokonania adnotacji i wpisu do rejestru, to jednak pogląd Ministra Skarbu Państwa dotyczący tej kwestii jest powszechnie znany i akceptowany przez wojewodów.

2. Przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych

Z „Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji” sporządzonej przez NIK w grudniu 2007 r. oraz wyjaśnień udzielonych Rzecznikowi przez naczelne i terenowe organy administracji rządowej w sprawie nierozpatrzonych wniosków reprivatyzacyjnych i przewidywanego terminu ich załatwienia wynika, że organy administracji rządowej nie radzą sobie z terminowym rozpatrywaniem roszczeń reprivatyzacyjnych. W ocenie Rzecznika sytuacja, w której organy administracji pub-

¹⁰⁹⁸ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.).

¹⁰⁹⁹ RPO-575358-IV/07 z 23 maja 2008 r.

¹¹⁰⁰ Pismo z 25 lipca 2008 r.



licznej prowadzą postępowania administracyjne z rażącym naruszeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych, nie może być dłużej tolerowana. W szczególności nie mogą być usprawiedliwieniem organów administracyjnych problemy kadrowe i inne względy organizacyjno-techniczne. Prawa obywateli nie mogą bowiem zależeć od zdolności organizacyjnych urzędników publicznych.

W ocenie Rzecznika dla usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych nie są wystarczające środki prawne przewidziane przez kodeks postępowania administracyjnego i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹⁰¹ takie jak zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie i skarga na bezczynność organu administracji publicznej.

W sprawach reprivatyzacyjnych przewlekłość ma charakter systemowy, gdyż dotyczy prawie wszystkich prowadzonych postępowań administracyjnych w tych sprawach.

Zdaniem Rzecznika niezbędne wydaje się powiązanie odpowiedzialności finansowej za przewlekłość postępowania z budżetem jednostki organizacyjnej administracji publicznej rozpoznającej sprawę na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹¹⁰². Skuteczne może być też wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych za szkodę wyrządzoną stronom postępowania administracyjnego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹¹⁰³ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych zapobiegających nadmiernej przewlekłości postępowań administracyjnych.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁰⁴, że problem poruszony przez Rzecznika jest wynikiem wieloletnich zaniedbań i nie może być – biorąc pod uwagę m.in. kadrowe i budżetowe możliwości administracji publicznej – natychmiast rozwiązany. Jednocześnie Premier zapewnił, że wnioski i sugestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika zostaną wykorzystane w działaniach podejmowanych w tej sprawie przez administrację rządową. Lakoniczność udzielonej odpowiedzi uniemożliwiła Rzecznikowi poinformowanie zainteresowanych, w jaki sposób zostaną rozwiązane ich sprawy i to takie, w których administracja publiczna dopuściła się naruszenia ich praw podmiotowych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹¹⁰⁵ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o sprecyzowanie, jakie działania zamierza podjąć administracja rządowa w celu usunięcia wskazanych przez Rzecznika naruszeń praw obywatelskich w sprawach reprivatyzacyjnych.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

¹¹⁰¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

¹¹⁰² Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)

¹¹⁰³ RPO-585661-IV/08 z 6 listopada 2008 r.

¹¹⁰⁴ Pismo z 25 listopada 2008 r.

¹¹⁰⁵ RPO-585661-IV/08 z 23 grudnia 2008 r.

3. Sytuacja prawna akcjonariuszy spółek konsolidowanych oraz ich spadkobierców pozbawionych możliwości zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółki konsolidującej

Sprawa będąca przedmiotem wystąpienia¹¹⁰⁶ Rzecznika do Ministra Skarbu Państwa dotyczyła potrzeby uregulowania sytuacji prawnej posiadaczy akcji spółek konsolidowanych i ich spadkobierców, którzy w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego¹¹⁰⁷, zostali pozbawieni prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, z uwagi na okoliczność, iż stali się akcjonariuszami spółki konsolidowanej po dniu wejścia w życie przywołanej powyżej ustawy, czyli po dniu 18 listopada 2007 r.

W opinii Rzecznika, cytowana powyżej ustawa powinna zawierać określenie skonkretyzowanego w dacie terminu rozpoczęcia i zakończenia drugiego etapu zamiany akcji (zamiany objętych akcji PGE Energia S.A. na akcje PGE S.A.). Wynika to z faktu, iż prywatyzację sektora elektroenergetycznego planowano rozpocząć już wielokrotnie, za każdym razem zmieniając strategię i od nowa tworząc programy jej realizacji, zatem osoby uprawnione być może nigdy nie będą miały możliwości zbycia akcji w procesie prywatyzacji PGE S.A.

W wystąpieniu do Ministra Skarbu Państwa, Rzecznik podkreślił, iż znowelizowana ustawa powinna pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości.

Ministerstwo Skarbu Państwa poinformowało,¹¹⁰⁸ że ustawa z dnia 7 września 2007r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego jest obecnie przedmiotem nowelizacji, mającej na celu wyeliminowanie usterek prawnych mogących powodować ograniczenie prawa do zamiany akcji przez osoby uprawnione w rozumieniu ustawy. Przyjęcie nowej regulacji umożliwi również wydanie przez Ministra Skarbu Państwa rozporządzenia w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, a tym samym przeszkody prawne w realizacji prawa osób uprawnionych do zamiany akcji zostaną usunięte.

E. Działalność rolnicza

1. Sposób składania wniosków o przyznanie dofinansowania dla rolników z Unii Europejskiej

W 2008 r. do Rzecznika napływały informacje o sytuacji rolników ubiegających się o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw

¹¹⁰⁶ RPO-600388-VI/08 z 21 listopada 2008 r.

¹¹⁰⁷ Dz.U. Nr 191, poz. 1367.

¹¹⁰⁸ Pismo z 30 grudnia 2008 r.



rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”. Wątpliwości budziła przede wszystkim kwestia rozwiązania sposobu składania wniosków o przyznanie dofinansowania.

Określona w rozporządzeniu¹¹⁰⁹ Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi konieczność osobistego złożenia wniosku stwarzała poważne trudności organizacyjne po stronie przyjmujących wnioski regionalnych oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Warto by rozważyć wprowadzenie możliwości złożenia wniosku poprzez przesłanie go pocztą. Co do sposobu rozpatrywania wniosków według kolejności ich złożenia, powinno się rozważyć, czy właściwszym sposobem przyznawania pomocy nie byłby system losowego jej rozdzielania na podstawie złożonych w danym okresie wniosków.

Zastrzeżenia budził też sposób wprowadzania zmian do rozporządzenia, który nie zapewnił jego adresatom dostatecznej możliwości zapoznania się z opublikowanym aktem normatywnym. Termin wejścia w życie zmian do przepisu § 12 ust. 1 rozporządzenia wynosił jeden dzień od daty jego ogłoszenia. Rzecznik zwrócił się¹¹¹⁰ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹¹¹ Rzecznika, o prowadzonych w Ministerstwie pracach zmierzających do zmiany trybu naboru wniosków o przyznanie pomocy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z listopada 2007 r. zmieniającym rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹¹¹², wynikały z napływających do Ministerstwa sygnałów na temat praktyk polegających na przyjmowaniu przez jedną osobę, za odpowiednim wynagrodzeniem, pełnomocnictw do złożenia większej liczby wniosków. Ograniczyłyby to szansę pozostałych osób na otrzymanie pomocy finansowej. W celu zapobieżenia takim sytuacjom, podjęto decyzję o natychmiastowej nowelizacji rozporządzenia, wprowadzając możliwość złożenia przez osobę upoważnioną jednego wniosku w jednym dniu. Rozporządzenie weszło w życie dnia 6 listopada 2007 r. Informacja o tej zmianie została umieszczona na stronach internetowych ARiMR. Wejście w życie rozporządzenia zmieniającego z dniem jego ogłoszenia służyło urzeczywistnieniu zasady równości wobec prawa, miało bowiem na celu ochronę interesów wszystkich wnioskodawców.

¹¹⁰⁹ Rozporządzenie z 17 października 2007 r., (Dz.U. Nr 193 poz. 1397 z późn. zm.).

¹¹¹⁰ RPO-573582-IV/07 z 14 stycznia 2008 r.

¹¹¹¹ Pismo z 12 lutego 2008 r.

¹¹¹² Rozporządzenie z 5 listopada 2007 r., (Dz.U. Nr 205, poz. 1492).

2. Zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie modyfikowanych oraz organizmów genetycznie modyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego

Do Rzecznika zwróciły się w przedmiotowej sprawie organizacje gospodarcze zrzeszające producentów rolnospożywczych. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o paszach¹¹¹³, zabrania się wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt m.in. pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego. W ocenie Rzecznika zakaz taki jest niezgodny z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej oraz konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie¹¹¹⁴ w art. 22 stanowi, iż Państwa Członkowskie nie mogą zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzenia do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie. Rzecznik zwrócił się¹¹¹⁵ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano¹¹¹⁶ Rzecznika, że Rada Ministrów przyjmując w marcu 2006 r. „Ramowe stanowisko Polski dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych” opowiedziała się za ustawowym zakazem wprowadzania do obrotu pasz genetycznie zmodyfikowanych i stosowania ich w żywieniu zwierząt oraz wprowadzania do uprawy genetycznie zmodyfikowanych: kukurydzy, rzepaku, buraka cukrowego, ziemniaków i soi. Zakaz ten miał obowiązywać od dnia 12 sierpnia 2008 r. Przepisy wprowadzające w życie powyższy zakaz zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską. Wprowadzenie omawianego przepisu z dniem 12 sierpnia 2008 r. skutkowałoby wystąpieniem trudności z zakupem materiałów paszowych tzw. tradycyjnych w ilości pokrywającej zapotrzebowanie krajowych producentów. W związku z uwarunkowaniami traktatowymi jak również z licznymi protestami szeregu podmiotów Rząd przygotował projekt zmiany ustawy o paszach. Ustawą o zmianie ustawy o paszach¹¹¹⁷ dokonano przesunięcia terminu wejścia w życie powyższego zakazu na dzień 1 stycznia 2013 r.

F. Prawo wodne

1. Wzmocnienie pozycji prawnej członków spółek wodnych

Rzecznik już w 2007 r. zwracał się¹¹¹⁸ do Ministra Środowiska w sprawie niektórych uregulowań ustawy – Prawo wodne¹¹¹⁹, pozbawiających członków spółek

¹¹¹³ Ustawa z 22 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 44 poz. 1045 z późn. zm.).

¹¹¹⁴ Dyrektywa z 12 marca 2001 r., 2001/18/WE

¹¹¹⁵ RPO-582536-IV/08 z 10 grudnia 2008 r.

¹¹¹⁶ Pismo z 31 grudnia 2008 r.

¹¹¹⁷ Ustawa z 26 czerwca 2008 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 899).

¹¹¹⁸ Informacja RPO za rok 2007, str. 367.

¹¹¹⁹ Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).



wodnych oraz związków wałowych jakiegokolwiek nadzoru nad działalnością spółki. Argumentacja przedstawiona wówczas przez Rzecznika nie zyskała jednak akceptacji Ministra, który uznał, iż poziom ochrony praw członków takich spółek jest wystarczający. Ponieważ w 2008 r. problem pozostał aktualny i nadal poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej budziło praktyczne pozbawienie członków spółek wodnych oraz związków wałowych jakiegokolwiek nadzoru nad działalnością spółki, Rzecznik ponownie zwrócił się¹¹²⁰ do Ministra Środowiska i podniósł, iż mimo że Prawo wodne stosunkowo szeroko zakreśla kompetencje nadzorcze starosty (marszałka województwa w wypadku związków spółek), stroną w postępowaniu nadzorczym jest wyłącznie sama spółka działająca przez swoje organy, tj. zarząd. Nawet zatem jeżeli spółka podejmuje uchwały sprzeczne z obowiązującym prawem czy naruszające prawa członka, nie ma on w stosunku do spółki właściwie żadnego skutecznego środka obrony swoich praw.

W oparciu o unormowanie art. 179 ust. 4 Prawa wodnego zarówno organy administracyjne, jak i sądy, odmawiają członkom spółek przymiotu strony we wszelkich postępowaniach o charakterze kontrolnym. Żaden przepis Prawa wodnego nie przyznaje również członkowi spółki uprawnień do zaskarżenia danej uchwały do sądu powszechnego (poza, wynikającą z orzecznictwa Sądu Najwyższego, kwestią istnienia stosunku członkostwa i wysokości składek). Członkowi pozostaje zatem jedynie monitorowanie organów nadzoru w trybie skarg i wniosków (art. 227 i nast. k.p.a.). W stosunku do organów spółki członek nie ma więc żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby np. skutecznie domagać się podejmowania działań przez prawo wymaganych. Dlatego Rzecznik ponownie postulował zmianę obowiązujących przepisów w kierunku wzmocnienia ochrony praw członków spółek wodnych.

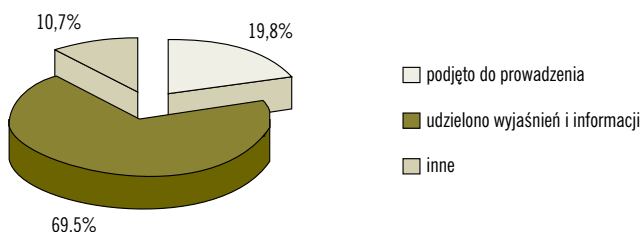
Minister nie podzielił¹¹²¹ poglądu Rzecznika w zakresie konieczności zmian w ustawie – Prawo wodne zmierzających do modyfikacji pozycji prawnej członka spółki wodnej. Minister stwierdził, że tworzenie spółek wodnych, ich funkcjonowanie oraz likwidacja jest objęte ścisłym nadzorem organu administracji publicznej czyli w tym wypadku starosty. Starosta wkracza w merytoryczną działalność spółek, kontroluje legalność ich działania. W ocenie Ministra nadzór organów administracji nad spółkami wodnymi jest wystarczający.

¹¹²⁰ RPO-513894-IV/05 z 17 kwietnia 2008 r.

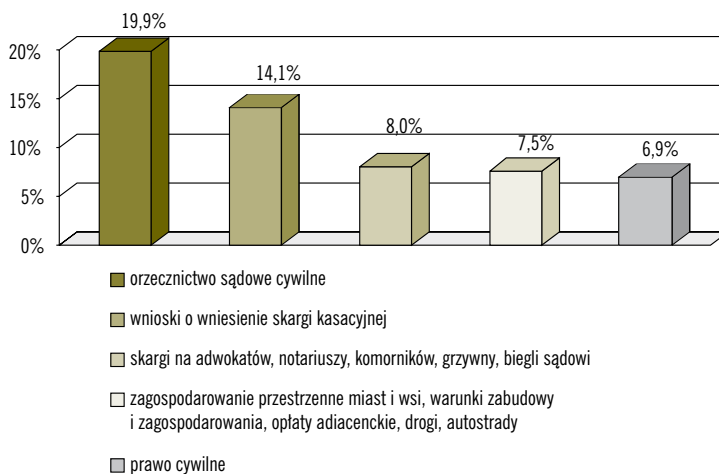
¹¹²¹ Pismo z 20 października 2008 r.

Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami

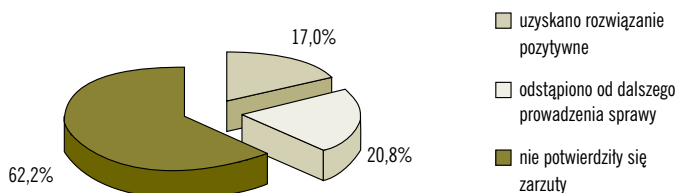
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami



Problematyki dominujące z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami



Zakończenie spraw z zakresu prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami







21. Egzekucja świadczeń

1. Zróznicowane stawki opłaty stosunkowej dla komornika przy egzekucji świadczeń pieniężnych

W 2008 r. Rzecznik podjął sprawę dotyczącą wysokości opłaty stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji¹¹²².

Niższa stawka (8%) opłaty stosunkowej pobierana jest w przypadku skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego lub wynagrodzenia za pracę. W każdym innym przypadku w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia. Oznacza to, że wyższa stawka stosowana jest wobec egzekucji z emerytur i rent z FUS. Emerytury i renty są zwykle jedynym źródłem utrzymania świadczeniobiorców, a z racji ich przeciętnej wysokości każde uszczuplenie jest znaczące. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹²³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu objęcia ośmioprocentową stawką opłaty stosunkowej egzekucji z emerytur i rent z FUS.

W odpowiedzi Minister zapewnił¹¹²⁴ Rzecznika, iż w najbliższej planowanej nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji Minister zaproponuje stosowne zmiany, wychodzące naprzeciw postulatam zawartym w piśmie Rzecznika.

Pod koniec 2008 r. na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości pojawił się projekt zmian do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, który zmniejsza wysokość opłaty egzekucyjnej do 8% wyegzekwowanego świadczenia w przypadku prowadzenia egzekucji ze świadczenia z ubezpieczenia społecznego, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Proponowane zmiany są zgodne z postulatami Rzecznika, co zresztą wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy. Niemniej jednak, na tle skarg, które wpłynęły do Rzecznika, ujawnił się kolejny problem związany z utrzymaniem 15% stawki opłat egzekucyjnych w sytuacji, gdy dłużnik dobrowolnie spełnia świadczenie do rąk komornika. Taka regulacja nie osiąga adekwatnej proporcji pomiędzy nakładem pracy komornika, a wysokością opłaty egzekucyjnej, nie zachęca też dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia, skoro nie istnieje żadna różnica pomiędzy kosztami przymusowej i dobrowolnej spłaty.

¹¹²² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 z późn. zm.).

¹¹²³ RPO-548427-IV/07 z 23 maja 2008 r.

¹¹²⁴ Pismo z 23 lipca 2008 r.

W opinii Rzecznika za zmniejszeniem opłaty egzekucyjnej co do tych kwot, które zostały spłacone bezpośrednio przez dłużnika przemawiają przede wszystkim względy ekonomiki procesowej. Rzecznik zwrócił się¹¹²⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie stanowiska co do proponowanych modyfikacji projektu ustawy oraz o informację czy z uwagi na etap prac legislacyjnych możliwe jest uwzględnienie ewentualnych zmian w istniejącym projekcie. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

2. Świadczenia emerytalno – rentowe w postępowaniu egzekucyjnym

Do Rzecznika wpływało wiele skarg od emerytów i rencistów, którzy czuli się pokrzywdzeni faktem, iż przepisy regulujące ograniczenia egzekucji świadczeń pieniężnych nie zapewniają otrzymywanym przez nich świadczeniom właściwego poziomu ochrony prawnej, zbliżonego chociaż w części do ochrony, z jakiej korzysta wynagrodzenie za pracę. W świetle art. 87¹ Kodeksu pracy jest zasadą, że w postępowaniu egzekucyjnym wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości minimalnego wynagrodzenia, po odliczeniu składek i zaliczki na podatek. Natomiast zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, emerytury i renty są wolne od egzekucji i potrąceń w części odpowiadającej 50 % kwoty najniższej emerytury lub renty. W opinii Rzecznika, ów system powinien zostać zorganizowany w taki sposób, aby świadczeniobiorca otrzymywał kwotę zaspokajającą przynajmniej podstawowe potrzeby bytowe. W przypadku emerytów i rencistów dochodzi do pewnej kumulacji czynników zmniejszających ochronę: w kwotach bezwzględnych najniższa emerytura czy renta ma istotnie mniejszą wysokość niż najniższe wynagrodzenie za pracę, dodatkowo, przed zajęciem jest chroniona tylko połowa tej kwoty.

Rzecznik sygnalizował¹¹²⁶ ten problem w 2007 r. Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, który jednak nie podzielił przedstawionych wątpliwości. W związku z powyższym Rzecznik podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, iż celem jest zapewnienie emerytom i rencistom ochrony prawnej analogicznej do tej, z jakiej korzystają pracownicy i ponownie zwrócił się¹¹²⁷ do Ministra Pracy z prośbą o ponowną analizę powyższego problemu.

3. Gwarancje proceduralne dla stron postępowania i osób trzecich, których prawa mogą zostać naruszone podczas egzekucji sądowej

Na tle skarg, które wpłynęły do Rzecznika, ujawnił się problem odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewnianych nie tylko stronom postępowania, ale i osobom trzecim, których prawa mogą zostać naruszone podczas egzekucji sądowej. Zgodnie z art. 767 § 2 k.p.c., skargę na czynności komornika może wnieść nie tylko strona postępowania egzekucyjnego, ale też każda osoba, której prawa zostały przez

¹¹²⁵ RPO-548427-IV/07 z 22 grudnia 2008 r.

¹¹²⁶ Informacja RPO za rok 2007, str. 374.

¹¹²⁷ RPO-534718-IV/06 z 22 sierpnia 2008 r.



czynności lub zaniechanie komornika naruszone bądź zagrożone. Jednocześnie art. 767 § 3 k.p.c. nakłada na osobę wnoszącą skargę określone rygory formalne: przede wszystkim, skarga na czynności komornika powinna czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, określonym przez art. 126 k.p.c. Osoba wnosząca skargę powinna więc oznaczyć strony postępowania egzekucyjnego oraz ich pełnomocników, a także – według interpretacji niektórych sądów – podać adresy tych podmiotów.

We wnioskach kierowanych do Rzecznika skarżący wskazywali, że nie są w stanie spełnić tych wymogów, gdyż informacje wymagane przez art. 126 k.p.c. pozostają niedostępne dla osób postronnych. Jednocześnie komornik odmawia udzielenia osobom trzecim jakichkolwiek informacji, powołując się na tajemnicę zawodową. W efekcie, skarga na czynności komornika, w której nie podano wszystkich niezbędnych danych, nie uzupełniona w terminie tygodniowym, podlega odrzuceniu.

Zdaniem Rzecznika, celowe byłoby uzupełnienie uprawnienia do zaskarżenia czynności komornika, przewidzianego przez art. 767 § 2 k.p.c., o taką regulację, która nakładałaby na komornika obowiązek przekazania skarżącemu wszelkich informacji, niezbędnych do sporządzenia skargi zgodnej z wymogami przewidzianymi przez art. 767 § 3 k.p.c.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹¹²⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi przyznano¹¹²⁹, że słuszny jest postulat Rzecznika dotyczący wprowadzenia stosownych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, które zobowiązywałyby komornika do udzielenia osobie zainteresowanej niezbędnymi informacjami do wniesienia skargi na czynność komornika. Powyższa propozycja zostanie uwzględniona przy najbliższej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącej postępowania egzekucyjnego.

¹¹²⁸ RPO-589886-IV/08 z 31 października 2008 r.

¹¹²⁹ Pismo z 28 listopada 2008 r.





22. Ochrona konsumentów

A. Usługi bankowe

1. Konsekwencje wynikające dla klientów po fuzji banków BPH i Pekao S.A.

Klienci obu banków zostali poinformowani o samym fakcie planowanego połączenia. Jednocześnie zapewniano ich, że nie zaistnieją żadne utrudnienia w związku z fuzją, co nie potwierdziło się w praktyce. W opisanej sprawie doszło do zmiany jednej ze stron umowy rachunku bankowego. Klienci zawierając takie umowy z określonym bankiem kierują się przede wszystkim oferowanymi warunkami, w szczególności wysokością oprocentowania. W związku z powyższym należałoby powiadamiając ich o planowanej fuzji, umożliwić im również prawo wyboru pozostania w jednym z banków lub przejścia do drugiego z nich.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹³⁰ zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹¹³¹, praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu, przy czym za nieuczciwą praktykę uznaje się w szczególności praktykę rynkową wprowadzającą w błąd. Rzecznik zwrócił się¹¹³² do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z wyjaśnień otrzymanych od Dyrektora Zarządzającego Pionem Nadzoru Bankowego w Komisji Nadzoru Finansowego wynikało¹¹³³, że Komisja Nadzoru Bankowego¹¹³⁴ w dniu 3 października 2007 r. zezwoliła na podział Banku BPH S.A. poprzez przeniesienie części majątku spółki dzielonej (Banku BPH S.A.) na istniejącą spółkę (Bank Pekao S.A.). Kryteria udzielenia przez organ nadzoru zezwolenia na podział banku nie odnoszą się do kwestii ochrony klientów, w tym obowiązków informacyjnych banku wobec klienta. Z informacji przekazywanych przez banki wynikało, że są one świadome zarówno konieczności zapewnienia efektywnego procesu komunikacji z klientami, jak i związanego z tym ryzyka oraz że podjęły odpowiednie działania zmierzające do zminimalizowania tego ryzyka.

¹¹³⁰ Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331).

¹¹³¹ Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 206).

¹¹³² RPO-576576-VI/07 z 17 stycznia 2008 r.

¹¹³³ Pismo z 17 marca 2008 r.

¹¹³⁴ Z dniem 31 grudnia 2007 r. kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego przejęła Komisja Nadzoru Finansowego.

Z dniem podziału Banku BPH S.A., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z mocy prawa, nastąpiło niewymagające zgody deponentów lub innych klientów i kontrahentów Banku BPH S.A. wstąpienie Banku Pekao S.A. w prawa i obowiązki Banku BPH S.A. wynikające z umów rachunku bankowego oraz innych stosunków prawnych związanych z działalnością przejmowanych przez Bank Pekao S.A. oddziałów Banku BPH S.A.

W ustawie – Prawo bankowe¹¹³⁵ do dnia 18 października 2006 r. obowiązywał zakaz podziału banków w formie spółki akcyjnej. Zakaz ten został zniesiony na mocy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe. W toku prac legislacyjnych nad projektem tej ustawy, Narodowy Bank Polski wielokrotnie wyrażał swoje negatywne stanowisko w kwestii wprowadzenia możliwości dokonywania podziału banku w formie spółki akcyjnej, wskazując na konsekwencje mogące wiązać się z takim podziałem. Zawarte w tym stanowisku argumenty dotyczące m. in. ryzyka utraty zaufania klientów, nie zostały niestety uwzględnione.

2. Odmowa wydawania kart płatniczych dla osób bezdomnych, posiadających stały dochód

Z informacji napływających do Rzecznika wynikało, że bank Pekao S.A. nie wydawał osobom bezdomnym, posiadającym zatrudnienie lub otrzymującym świadczenia emerytalno-rentowe, kart elektronicznych umożliwiających pobieranie pieniędzy z bankomatów, mimo iż osoby te posiadały rachunek własny w tym banku. Osoby bezdomne mogły otrzymać pieniądze wyłącznie w kasie banku. Opisana praktyka wzbudziła wątpliwości Rzecznika co do zgodności z obowiązującym prawem.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego Rzecznik podkreślił¹¹³⁶, iż zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Równość wobec prawa oznacza przede wszystkim takie samo traktowanie podmiotów w jednakowych okolicznościach. Rzecznik wskazał na istniejące w niniejszej sprawie niebezpieczeństwo różnicowania sytuacji osób ze względu na ich status mieszkaniowy. Tymczasem posiadanie stałego źródła dochodu, które jest podstawową przesłanką zawarcia umowy rachunku bankowego, przesądza o konieczności zapewnienia wszystkim osobom wykazującym się takim dochodem, możliwości nieograniczonego dostępu do własnych środków pieniężnych. Każdy bowiem, stosownie do art. 64 Konstytucji, ma prawo do własności i innych praw majątkowych. Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany¹¹³⁷, że poruszona w wystąpieniu sprawa była wyjaśniana przez wymieniony bank. Z uzyskanych informacji wynikało, że oferuje on klientom – osobom fizycznym – otwarcie EUROKONTA – rachunku

¹¹³⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665).

¹¹³⁶ RPO-577336-VI/07 z 9 stycznia 2008 r.

¹¹³⁷ Pismo z 24 kwietnia 2008 r.



oszczędnościowo-rozliczeniowego w złotych, do którego dołączony jest pakiet dodatkowych produktów i usług, w tym między innymi międzynarodowa elektroniczna karta płatnicza Maestro. Kartą tą klient może dokonywać wypłat w bankomatach oraz dokonywać płatności za nabywane towary i usługi do wysokości środków dostępnych na rachunku. Z wyjaśnień Banku Pekao S.A. wynikało również, że przepisy banku regulujące funkcjonowanie rachunku EUROKONTO nie przewidują żadnych ograniczeń w zakresie wydawania kart Maestro posiadaczom tego rachunku. W ramach obowiązujących procedur banku dotyczących funkcjonowania rachunków bankowych nie ma regulacji, które dotyczyłyby określonej kategorii klientów.

3. Ograniczenia w udzielaniu kredytów osobom nie posiadającym zameldowania

Z informacji napływających do Rzecznika wynikało, że banki wymagają od osób bezdomnych poręczenia żyrantów przy ubieganiu się o kredyty małej wysokości, mimo że osoby te posiadają zatrudnienie lub otrzymują świadczenia emerytalno-rentowe. Wymogi takie nie są natomiast formułowane w odniesieniu do potencjalnych kredytobiorców posiadających zameldowanie.

Tymczasem, zgodnie z art. 70 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe¹¹³⁸, bank może udzielić kredytu pod warunkiem ustanowienia szczególnego sposobu zabezpieczenia spłaty kredytu tylko wówczas, gdy potencjalny kredytobiorca nie posiada zdolności kredytowej. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu, wraz z odsetkami, w terminach określonych w umowie.

W niniejszej sprawie zaistniało niebezpieczeństwo naruszenia zasady równości poprzez różnicowanie sytuacji osób ze względu na ich status mieszkaniowy. Rzecznik zwrócił się¹¹³⁹ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi wskazano¹¹⁴⁰, że ocena dotycząca rodzaju i wysokości zabezpieczenia pozostawiona jest bankowi, który odpowiada za zarządzanie ryzykiem. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Prawa bankowego, w celu zabezpieczenia wierzytelności, które wynikają z czynności bankowych, bank może żądać zabezpieczenia przewidzianego w Kodeksie cywilnym i prawie wekslowym oraz zwyczajami przyjętymi w obrocie krajowym i zagranicznym. Przepisy prawa nie zakazują różnicowania zakresu zabezpieczeń żądanych przez bank w odniesieniu do identycznego produktu oferowanego różnym osobom. Ocena, czy dane zabezpieczenie należy uznać za nadmierne, winna być dokonywana indywidualnie odnośnie do każdego przypadku. Żądanie od osoby bezdomnej poręczenia kredytu przez osoby trzecie nie wydaje się nadmierne, biorąc pod uwagę fakt, iż bank może mieć problem z prowadzeniem ewentualnego dochodzenia roszczeń od kredytobiorcy – osoby takie mogą nie posiadać majątku, z którego bank mógłby zaspokoić swoje roszczenia w przypadku niespłacenia kredytu.

¹¹³⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665).

¹¹³⁹ RPO-577337-VI/07 z 25 stycznia 2008 r.

¹¹⁴⁰ Pismo z 4 kwietnia 2008 r.

4. Trudności w korzystaniu z bankomatów przez osoby niepełnosprawne

Do Rzecznika zwracały się osoby niepełnosprawne przedstawiając problemy, na jakie napotykały korzystając z bankomatów, które nie są przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich i nie posiadają funkcji głosowej, umożliwiającej korzystanie z tego urządzenia przez osoby niewidome. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁴¹ do Prezesa Związku Banków Polskich z prośbą o informację, czy problem obsługi osób niepełnosprawnych jest dostrzegany przez banki, a także – w przypadku odpowiedzi pozytywnej – o informację, czy i jakie działania podejmują banki w celu rozwiązania tego problemu.

Prezes ZBP poinformował¹¹⁴², że problemy poruszone w wystąpieniu Rzecznika zostały omówione podczas posiedzenia Zarządu Związku Banków Polskich w dniu 14 listopada 2008 r. Środowisko bankowe podjęło ten temat w 2004 r. Sporządzony został wstępny raport o potrzebach osób niepełnosprawnych. Podobny raport przygotowany zostanie na podstawie ankiety, która będzie przeprowadzona na przełomie lat 2008/2009. Środowisko bankowe prowadzi także rozmowy z NBP w sprawie kontynuowania projektu „Bank Dostępny” którego zadaniem będzie, podobnie jak w przeszłości, promowanie w środowisku bankowym działań zorientowanych na potrzeby osób niepełnosprawnych. W odpowiedzi zapewniono, iż Rzecznik zostanie poinformowany o postępach działań i wnioskach ze współpracy międzyśrodowiskowej po analizie ankiet przeprowadzonych wśród banków.

5. Wydawanie emerytom kart kredytowych zamiast kart bankomatowych

W związku z artykułem prasowym¹¹⁴³ dotyczącym wydawania emerytom kart kredytowych, zamiast kart bankomatowych, bez względu, czy wyrazili na to zgodę. Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁴ do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o przeanalizowanie sprawy, która jest również przedmiotem licznych skarg wpływających do Biura Rzecznika. Przedstawione w artykule praktyki banków mogą budzić zastrzeżenia, w szczególności, gdy porówna się koszty wynikające z korzystania z tych kart oraz konsekwencje w przypadku niespłacenia ustalonego przez bank limitu kredytowego w terminie.

Karta bankomatowa służy tylko i wyłącznie do użytku w bankomacie. Stanowi więc podstawowe narzędzie zdalnego dostępu do pieniędzy zgromadzonych na rachunku bankowym. Od wypłaty gotówki dokonanej w bankomacie banku, który kartę wydał, nie jest pobierana prowizja. Natomiast karta kredytowa związana jest z przyznaniem przez bank kredytu (zazwyczaj oprocentowanego), a od wypłaty gotówki nawet z bankomatu, który wydał kartę, pobierana jest prowizja, o czym banki wydające karty kredytowe nie uprzedzają klientów. Rzecznik nie kwestionuje prawa banków do podjęcia samodzielnej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy.

¹¹⁴¹ RPO-598091-VI/08 z 12 września 2008 r.

¹¹⁴² Pismo z 29 listopada 2008 r.

¹¹⁴³ „Gazeta Wyborcza” z 3 listopada 2008 r. *Banki grają z emerytami w karty.*

¹¹⁴⁴ RPO-602316-VI/08 z 26 listopada 2008 r.



Samodzielność ta powinna jednak mieścić się w granicach prawa i nie może prowadzić do dyskryminacji osób starszych.

6. Zgodność z prawem oświadczeń wymaganych przez Fortis Bank Polska S.A. w związku z procedurą ubiegania się o kredyt hipoteczny

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik poinformował¹¹⁴⁵, że otrzymuje niepokojące sygnały od klientów ubiegających się o uzyskanie kredytu hipotecznego w Fortis Bank Polska S.A. Przedmiotem wątpliwości klientów banku jest obowiązek wypełnienia, obok innych, licznych dokumentów – „Oświadczenia Klienta o zajmowaniu/nie zajmowaniu eksponowanego stanowiska politycznego”. Treść oświadczenia budzi zrozumiałe zastrzeżenia i zarzuty o dyskryminacji jednych, a uprzywilejowaniu drugich. Argument, że informacje wynikające z oświadczenia mają wpływ na ocenę zdolności kredytobiorcy oraz pozwala Bankowi dokonać oceny ryzyka, może nie przekonywać, albowiem dokumenty, które zobowiązany jest dołączyć do wniosku o kredyt przyszły kredytobiorca, dostarczają wyczerpujących informacji o miejscu zatrudnienia, stanowisku, czy czasie na jaki umowa o pracę została zawarta. Ponadto Bank dysponuje instrumentami takimi jak np. ubezpieczenie kredytu, ustanowienie hipoteki, które dają wystarczające zabezpieczenie zwrotu pożyczonych przez Bank środków pieniężnych.

7. Zatrzymywanie kart płatniczych w hipermarketach

Z napływających do Rzecznika informacji wynikało, że sieć hipermarketów Carrefour w sytuacjach wątpliwości co do ważności kart płatniczych należących do klientów, stosuje praktyki polegające na pozbawianiu klientów rzeczonych kart na określony czas, celem sprawdzenia ich autentyczności lub ważności. Karty odbierane są przez kasjerów w razie pojawienia się określonych komunikatów poddających w wątpliwość ich określone cechy, a następnie przekazywane są do pracowników Carrefour.

Praktyka taka nasuwa wątpliwości co do jej zgodności z prawem oraz zasadami ochrony konsumentów, jak również z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Szczegółowe kwestie dotyczące procedur bezpieczeństwa znajdują się (powinny znajdować się) w umowie o przyjmowanie zapłaty przy użyciu EIP. Oczywiście jest, iż postanowienia umowy między akceptantem i agentem rozliczeniowym znane są tylko stronom, dlatego też posiadacz/użytkownik EIP nie ma możliwości kontroli prawidłowości zachowań akceptanta. Prowadzi to do sytuacji, w której konsument nie dysponuje żadnymi środkami prawnym w celu obrony przed ewentualnym naruszeniem jego bezpieczeństwa finansowego przez nieuczciwego akceptanta w sytuacjach określonych w art. 10 ust. 2 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych¹¹⁴⁶. W konsekwencji konsument nie jest w stanie ocenić, czy działania podjęte przez akceptanta są prawidłowe.

¹¹⁴⁵ RPO-604489-VI/08 z 18 grudnia 2008 r.

¹¹⁴⁶ Ustawa z 12 września 2002 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1385).

W celu uniknięcia nieprawidłowości powinny powstać procedury bezpieczeństwa, które będą nie tylko składnikiem wspomnianej umowy, ale także będą znane w odpowiedniej części posiadaczowi (ewentualnie użytkownikowi) EIP, gdyż to najczęściej on będzie zainteresowany możliwością bezpośredniego egzekwowania realizacji takiej procedury. Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁷ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Prezes poinformował¹¹⁴⁸, że przekazane przez Rzecznika informacje wskazują na incydentalne naruszenie procedury zatrzymania kart, co obecnie nie daje podstaw do podjęcia interwencji przez Prezesa UOKiK. W odpowiedzi zgodzono się z opinią Rzecznika, że posiadacz karty powinien zostać poinformowany o procedurach zatrzymania karty płatniczej przez akceptanta. Wspomnianej kwestii nie reguluje ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych.

Obecnie trwają prace nad implementacją Dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu i Rady z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego. W związku z powyższym, opisany problem zostanie przedstawiony w toku konsultacji międzyresortowych. Zdaniem Prezesa UOKiK problem informowania użytkowników kart płatniczych o procedurach zatrzymania karty przez akceptanta powinien zostać rozwiązany poprzez umieszczanie stosownych postanowień w umowach o kartę płatniczą.

B. Produkty niebezpieczne

1. Zabawki niebezpieczne dla dzieci, dostępne na polskim rynku

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznik podniósł¹¹⁴⁹, iż mimo podejmowanych akcji edukacyjnych oraz szerokiego nadzoru nad rynkiem produktów dla dzieci ze strony Urzędu OKiK oraz Państwowej Inspekcji Handlowej, na rynku pojawiają się zabawki, które mogą spowodować lub przynajmniej przyczynić się do narażenia dzieci na wypadki i urazy. Problem ten dotyczy zarówno zabawek posiadających wymagane przepisami oznaczenia, jak i tych, które są zbywane z naruszeniem przepisów lub poza oficjalną siecią handlową. Jak wskazują badania przeprowadzone przez PIH na zlecenie UOKiK, znaczna część (prawie 35%) zabawek wprowadzanych na polski rynek może być niebezpieczna dla dzieci.

Wszystkie zabawki będące przedmiotem obrotu na rynkach państw członkowskich Unii Europejskiej powinny posiadać znak CE. Dodatkowo konieczne jest, aby zabawki dostępne na rynku krajowym odpowiadały normie PN-EN 71. Tylko takie oznakowanie, umieszczone na zabawce lub na opakowaniu wskazuje, że zabawka zo-

¹¹⁴⁷ RPO-591685-VI/08 z 15 września 2008 r.

¹¹⁴⁸ Pismo z 23 października 2008 r.

¹¹⁴⁹ RPO-578928-VI/08 z 12 lutego 2008 r.



stała wyprodukowana zgodnie z normami bezpieczeństwa. Na Prezesie UOKiK, jako organie sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów, spoczywa szereg obowiązków w tym zakresie. Doniosłą rolę w odniesieniu do produktów niebezpiecznych oraz podnoszenia świadomości społecznej odgrywa obowiązek prowadzenia przez organ nadzoru rejestru produktów niebezpiecznych.

Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności o udzielenie informacji na temat funkcjonowania w Polsce systemu monitorowania wypadków konsumenckich, a także o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań ukierunkowanych na wprowadzenie obowiązku oznaczania znakiem zgodności PN-EN 71 zabawek sprzedawanych na rynku polskim.

Prezes UOKiK poinformował¹¹⁵⁰, że w obecnym stanie prawnym zabawki wprowadzane do obrotu muszą spełniać wymagania przewidziane w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasadniczych wymagań dla zabawek¹¹⁵¹ oraz posiadać przewidziane w tym rozporządzeniu oznaczenia. Kwestię oznakowania zabawek znakiem CE reguluje § 32 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z ustawą o systemie oceny zgodności¹¹⁵², kto wprowadza do obrotu lub oddaje do użytku wyrób niezgodny z zasadniczymi wymaganiami oraz, kto umieszcza oznakowanie zgodności na wyrobie, który nie spełnia zasadniczych wymagań, podlega grzywnie. Producenci nie są natomiast zobligowani do produkowania zabawek zgodnie ze wskazaniem normy PN – EN 71 „Bezpieczeństwo zabawek”.

Prezes UOKiK jako organ monitorujący system kontroli wyrobów, przekazuje właściwym organom informacje wskazujące, że dany wyrób nie spełnia określonych wymagań. Może także wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w omawianym zakresie. Prowadzi również rejestr, do którego wpisywane są wyroby niezgodne z zasadniczymi wymaganiami.

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹¹⁵³ określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa wyrobów wprowadzanych na rynek. Rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla zabawek ma charakter *lex specialis* w odniesieniu do regulacji ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów i dlatego nie wszystkie przepisy tej ustawy mają zastosowanie do zabawek.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika przekazane przez Prezesa UOKiK do Ministra Zdrowia poinformowano¹¹⁵⁴, że art. 32 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów powierza Ministrowi Zdrowia monitorowanie wypadków konsumenckich i dostarczanie informacji o ich okolicznościach i ewentualnym związku

¹¹⁵⁰ Pismo z 16 kwietnia 2008 r.

¹¹⁵¹ Rozporządzenie z 14 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2045).

¹¹⁵² Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087, z późn. zm.).

¹¹⁵³ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 2275, z późn. zm.).

¹¹⁵⁴ Pismo z 17 czerwca 2008 r.

z produktami. Rolę tę spełnia system monitorowania wypadków konsumenckich utworzony w 2005 r. na podstawie cytowanej ustawy oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu działania krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich¹¹⁵⁵.

W dotychczasowej działalności systemu nie było przypadku wymagającego natychmiastowej interwencji, a o wszystkich przypadkach, w których istnieje podejrzenie wadliwego działania produktu, organ nadzoru nad bezpieczeństwem produktów jest szczegółowo informowany.

Znaczną część zdarzeń rejestrowanych w systemie stanowią wypadki dzieci. Wypadki związane z użyciem zabawek stanowią znikomą część.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia, Rzecznik stwierdził¹¹⁵⁶, iż ocena aktualnej sytuacji prawnej w zakresie ochrony bezpieczeństwa dzieci jako konsumentów, utrudniona jest przez brak możliwości wiarygodnego potwierdzenia, że system tzw. monitoringu wypadków konsumenckich został w Polsce należycie zorganizowany i wdrożony. W omawianym zakresie istotny jest fakt obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu prowadzenia krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych¹¹⁵⁷. Rozporządzenie to przewiduje możliwość pozyskiwania szerokiego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia produktu mającego związek z wypadkiem konsumenckim, okoliczności zdarzenia, skutków zdrowotnych oraz wnioskowania o przyczynach zależnych i niezależnych od osoby poszkodowanej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o udostępnienie sprawozdań na temat wypadków konsumenckich.

Minister wyjaśnił¹¹⁵⁸, że w celu poprawy stanu zdrowia i bezpieczeństwa dzieci uruchomiono w lipcu 2008 r. w ramach współpracy Ministerstwa Zdrowia i Światowej Organizacji Zdrowia program interwencyjny uwzględniający najważniejsze środowiskowe zagrożenia zdrowia dzieci, w tym zagrożenia wypadkami. Obok wypadków szkolnych i drogowych przedmiotem tego programu jest profilaktyka wypadków domowych i związanych z wypoczynkiem.

C. Ubezpieczenia

1. Ogólne warunki dodatkowego ubezpieczenia na wypadek ciężkiej choroby, uchwalone przez PZU Życie S.A.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące unormowań zawartych w uchwalonych przez PZU Życie S.A. ogólnych warunkach dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia na wypadek ciężkiej choroby. Chodzi o definicję zawału serca, która, zgodnie ze wskazanymi uregulowaniami, musi spełniać łącznie trzy warunki: wystąpienie

¹¹⁵⁵ Rozporządzenie z 28 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 1100).

¹¹⁵⁶ RPO-578928-VI/08 z 29 sierpnia 2008 r.

¹¹⁵⁷ Rozporządzenie z 14 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 815).

¹¹⁵⁸ Pismo z 22 października 2008 r.



znamiennego wzrostu poziomu troponiny, pojawienie się patologicznego załamka Q w badaniu EKG oraz pojawienie się zaburzeń kurczliwości mięśnia sercowego.

Jak wynika z treści skarg, kryteria ustalone przez PZU Życie S.A. są sprzeczne z obecnym stanem wiedzy medycznej, która przyjmuje nieobowiązkowe występowanie załamka Q w klinicznym obrazie zawału serca. Ustalona przez zakład ubezpieczeniowy definicja wprowadza konsumentów w błąd. Ubezpieczający się na okoliczność ryzyka, jakim jest zawał serca, nie przypuszczają bowiem, że mogą nie otrzymać stosownego odszkodowania.

W myśl art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego, postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie ulega wątpliwości, że zawarta w ogólnych warunkach dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia na wypadek ciężkiej choroby definicja zawału serca jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i wprowadza konsumentów w błąd. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁵⁹ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie tej sprawy, a także o przedstawienie informacji o zajęтым stanowisku.

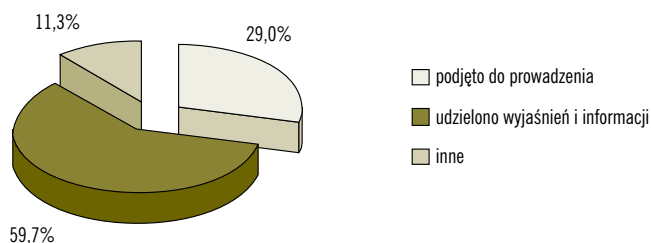
Prezes UOKiK podziękował¹¹⁶⁰ za zwrócenie uwagi na problem. Stwierdził jednak, iż nie znając dokładnie ogólnych warunków ubezpieczenia, jak również dokumentacji medycznej w sprawie oraz ekspertyz medycznych w zakresie definicji zawału serca, w chwili obecnej nie można zająć stanowiska w sprawie ewentualnej abuzywności przytoczonej w piśmie definicji. Jednocześnie poinformował, iż w 2009 roku planowana jest kompleksowa kontrola ogólnych warunków ubezpieczeń, pod kątem występowania w nich ewentualnych postanowień niedozwolonych naruszających interesy konsumentów. W związku z powyższym, mając na uwadze możliwość naruszenia interesów konsumentów, wskazane przez Rzecznika Ogólne Warunki Dodatkowego Indywidualnego Ubezpieczenia Na Wypadek Ciężkiej Choroby stosowane przez PZU Życie S.A. zostaną poddane analizie i w razie stwierdzenia nieprawidłowości, Prezes UOKiK podejmie działania w ramach swoich kompetencji ustawowych.

¹¹⁵⁹ RPO-603589-VI/08 z 9 grudnia 2008 r.

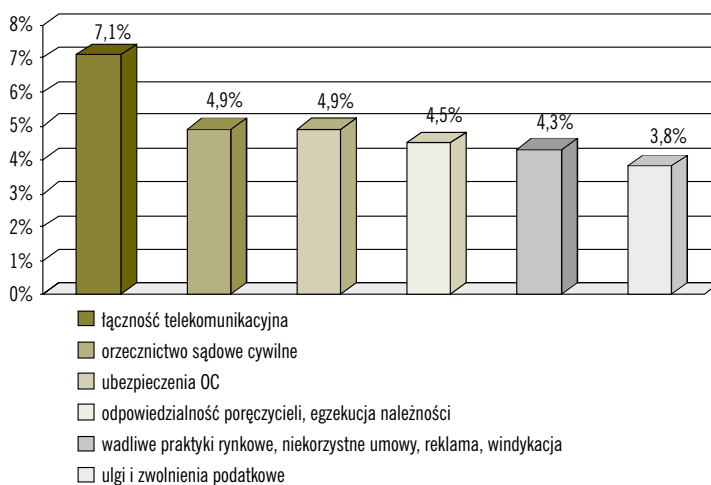
¹¹⁶⁰ Pismo z 8 stycznia 2009 r.

Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta

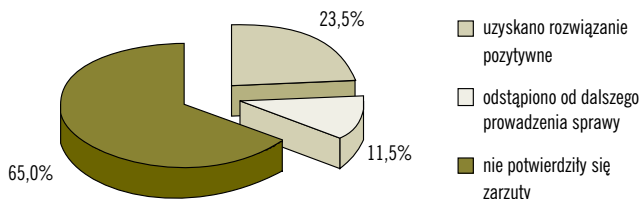
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta

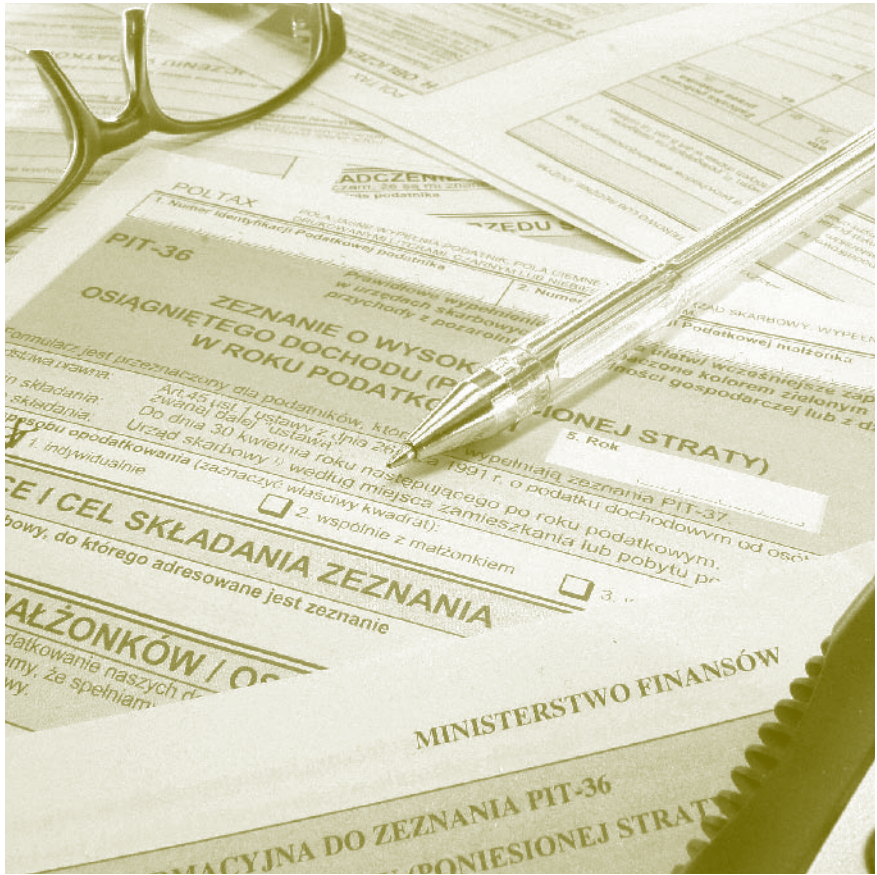


Problematyki dominujące z zakresu prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta



Zakończenie spraw z zakresu prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta







23. Problematyka danin publicznych

A. Problematyka danin publicznych

1. Ograniczenia w korzystaniu z ulgi z tytułu wychowywania dzieci

Zasady korzystania z ulgi prorodzinnej określonej w art. 27f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹⁶¹ wywoływały liczne protesty podatników wychowujących dzieci, którzy do ulgi nie są uprawnieni. Również w ocenie Rzecznika doszło do nieuzasadnionego – i w pewnym stopniu przypadkowego – zróżnicowania sytuacji polskich rodzin, dalekiego od zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Z ulgi nie korzystają: osoby osiągające dochody z działalności rolniczej i leśnej; opiekunowie prawni, w tym osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej; podatnicy osiągający dochody z działalności gospodarczej, którzy wybrali opodatkowanie w zryczałtowanej formie lub stawką liniową¹¹⁶²; podatnicy, którzy osiągnęli dochody na tyle niewielkie, że należny podatek jest niższy od kwoty ulgi, wobec czego nie odliczą jej w całości lub w części.

Ponadto ulga nie przysługuje osobom wychowującym pełnoletnie uczące się lub studiujące dzieci, które uzyskały dochody inne niż renta rodzinna, w tym rentę socjalną – nieobjętą zwolnieniem od podatku – w wysokości przekraczającej kwotę niepowodującą obowiązku zapłaty podatku oraz osobom wychowującym pełnoletnie dzieci uczące się w szkole za granicą lub kształcące się na uczelni zagranicznej. Rzecznik postulował¹¹⁶³ odpowiednią zmianę art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w wystąpieniu do Ministra Finansów.

W związku z negatywnym stanowiskiem Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach rodzinnych, w którym zaproponowano wprowadzenie świadczenia rekompensującego brak możliwości skorzystania z ulgi, Rzecznik zwrócił się¹¹⁶⁴ do Prezesa Rady Ministrów o dokonanie ponownej oceny tego projektu lub podjęcie prac nad przygotowaniem projektu ustawy, której celem będzie wprowadzenie instrumentów znoszących skutki zróżnicowania w zakresie materialnego wsparcia rodzin, spowodowanego zastosowaniem ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

Minister Finansów poinformował¹¹⁶⁵, że w przygotowywanym przez resort finansów projekcie nowelizacji ustawy o podatku dochodowym przewiduje się zmianę w za-

¹¹⁶¹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

¹¹⁶² Informacja RPO za rok 2007, str. 391.

¹¹⁶³ RPO-583258-VI/08 z 7 marca 2008 r.

¹¹⁶⁴ RPO-584072-VI/08 z 5 maja 2008 r.

¹¹⁶⁵ Pismo z 12 czerwca 2008 r.

kresie „ulgi prorodzinnej” m.in. w kierunku umożliwienia korzystania z tej preferencji podatkowej rodzicom, których dzieci uczą się w zagranicznych szkołach i uczelniach wyższych. Projekt zawiera również rozwiązanie, zgodnie z którym otrzymywanie przez dziecko renty socjalnej oraz dodatku pielęgnacyjnego (bez względu na ich wysokość) pozwoli samotnemu rodzicowi na preferencyjne opodatkowanie swoich dochodów. Nie przewiduje się natomiast zmiany w zakresie umożliwienia odliczania ulgi prorodzinnej od podatku opłacanego w innej formie, niż według skali podatkowej.

Ponadto analizowane są propozycje rozszerzenia zakresu ulgi prorodzinnej o rodziny zastępcze, jak również wprowadzenia zmiany w treści art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy w kierunku rezygnacji z kryterium dochodowości, stosowanego wobec pełnoletnich dzieci. Wynik tych analiz zostanie odzwierciedlony w ostatecznej wersji projektu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

2. Zasady opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci

Rzecznik skierował¹¹⁶⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przepisu art. 21 ust. 1 pkt 127 lit. b) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹⁶⁷, który wyłącza ze zwolnienia od podatku alimenty ustalone w ugodach sądowych w wysokości nieprzekraczającej 700 zł miesięcznie, przysługujące osobom innym niż dzieci, w sytuacji gdy alimenty w tej kwocie na rzecz tej samej grupy podatników są zwolnione od podatku, jeśli zostały zasądzone w wyroku sądowym¹¹⁶⁸.

Rzecznik zarzucił, że takie zróżnicowanie sytuacji podatkowej osób otrzymujących alimenty narusza zasady konstytucyjne, bowiem zachodzi rażąca niespójność rozwiązań prawnych przyjętych w dwóch gałęziach prawa. Z jednej strony ustawodawca nadaje istotne znaczenie ugodowemu załatwianiu spraw cywilnych, w tym o alimenty, z drugiej strony osoby, które zaakceptowały zakończenie sporu sądowego ugodą, zostają pozbawione możliwości korzystania ze zwolnienia, z którego skorzystałyby, gdyby sprawa zakończyła się wyrokiem sądowym. Tymczasem w obu przypadkach chodzi o takie same świadczenia. Ich źródłem jest ustawowy obowiązek alimentacyjny, znajdujący umocowanie w konstytucyjnych zasadach ochrony rodziny i prawidłowa realizacja tego obowiązku powinna być zabezpieczona przez państwo. Sytuacja prawna podatników, na których rzecz alimenty zostały ustalone w ugodzie sądowej lub zasądzone w wyroku jest taka sama – w obu przypadkach sprawy zostały prawomocnie zakończone, zaś alimenty są egzekwowane według tych samych zasad. Nie istnieją zatem argumenty przemawiające za odmiennym kształtowaniem sytuacji podatkowej osób otrzymujących alimenty.

¹¹⁶⁶ RPO-514676-VI/05 z 5 września 2008 r.

¹¹⁶⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

¹¹⁶⁸ Sygn. akt K 27/08.



3. Abolicja podatkowa wobec obywateli polskich pracujących za granicą

Rzecznik z zadowoleniem przyjął zapewnienie złożone przez Prezesa Rady Ministrów o przygotowaniu projektu abolicji podatkowej – lub rozwiązań o zbliżonym charakterze – wobec obywateli polskich pracujących za granicą. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik przedstawił¹¹⁶⁹ argumenty przemawiające za ustawowym uregulowaniem abolicji podatkowej. Zdaniem Rzecznika przyjmowane rozwiązania nie powinny różnicować sytuacji polskich obywateli w zależności od państwa, w którym dochody osiągają. Unormowania abolicyjne powinny obejmować zaległości podatkowe oraz bieżące i przyszłe zobowiązania podatkowe, a także zawierać uregulowania uwzględniające fakt zapłacenia przez niektórych emigrantów należnego w Polsce podatku.

Ponadto Rzecznik postulował rozważenie przez Ministra Finansów przedłużenia terminu złożenia zeznań za 2007 r. wobec obywateli polskich pracujących za granicą.

W odpowiedzi Minister poinformował¹¹⁷⁰, że przygotowany jest projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Polski, adresowany do podatników, którzy pracowali za granicą i byli zobowiązani do rozliczenia uzyskanych dochodów zgodnie z metodą zaliczenia proporcjonalnego.

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium RP, zwana „Ustawą abolicyjną” została uchwalona 6 sierpnia 2008 r. Ustawa zawiera także normy uniemożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności karnoskarbowej podatników, będących adresatami ustawy, z tytułu nierozliczenia w Polsce dochodów z pracy uzyskanych za granicą.

Nadto ustawa abolicyjna wprowadziła szczególną ulgę dla podatników osiągających od 2008 r. wymienione w niej przychody w państwach, z którymi Polska zawarła umowy przewidujące metodę proporcjonalnego odliczenia. Podatnicy ci są uprawnieni odliczyć od podatku kwotę stanowiącą różnicę między podatkiem obliczonym przy zastosowaniu metody proporcjonalnego odliczenia a kwotą podatku obliczonego przy zastosowaniu do przychodów metody wyłączenia z progresją.

4. Sytuacja podatkowa laureatów nagród przyznawanych przez podmioty krajowe i zagraniczne uczonym polskim i obcokrajowcom

Rzecznik odniósł się do sytuacji podatkowej tegorocznego Laureata Nagrody Templetona, jednej z najbardziej prestiżowych nagród dla uczonych. Mimo przeznaczenia nagrody w całości na utworzenie w Krakowie Centrum im. Kopernika, laureat jest zobowiązany zapłacić podatek dochodowy od osób fizycznych od tej nagrody. W wystąpieniu do Ministra Finansów, Rzecznik postulował¹¹⁷¹ rozważenie przez Ministra Finansów wprowadzenia zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych przychodów z nagród przyznawanych przez podmioty krajowe i zagraniczne uczonym,

¹¹⁶⁹ RPO-585877-VI/08 z 7 kwietnia 2008 r.

¹¹⁷⁰ Pismo z 13 maja 2008 r.

¹¹⁷¹ RPO-589162-VI/08 z 20 czerwca 2008 r.

zarówno polskim, jak i obcokrajowcom. Wniósł również o rozważenie zasadności objęcia zwolnieniem nagród przyznawanych w dziedzinach literatury i sztuki oraz za działalność na rzecz utrzymania pokoju, budowania sprawiedliwości społecznej, wspierania demokracji i praw człowieka – zwłaszcza Pokojowej i Literackiej Nagrody Nobla.

Minister poinformował¹¹⁷², że przygotowano dwa akty normatywne, w których proponuje się zaniechanie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych (rozporządzenie) i zwolnienie z opodatkowania (ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), obejmujące nagrody przyznane przez krajowe i zagraniczne organy władzy i ich urzędy, krajowe, zagraniczne i międzynarodowe organizacje, za wybitne osiągnięcia z dziedziny nauki, kultury i sztuki oraz z tytułu działalności na rzecz praw człowieka, w części przekazanej przez podatnika na rzecz instytucji realizującej cele określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹⁷³. Rozporządzenie będzie miało zastosowanie do dochodów uzyskanych w 2008 r., a ustawa do dochodów uzyskanych od 2009 r. Wymienione projekty aktów normatywnych w dniu 1 lipca 2008 r. zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych zostało podpisane w dniu 12 sierpnia 2008 r., zaś ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (zwolnienia) została uchwalona w dniu 6 listopada 2008 r.

5. Zasady zaliczania podatku od towarów i usług do kosztów sądowych z tytułu należności biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym

Trybunał Konstytucyjny stwierdził¹¹⁷⁴ zgodność art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług¹¹⁷⁵ z art. 2 Konstytucji. Niemniej jednak analiza tej regulacji doprowadziła Trybunał do wniosku, iż istniejący stan normatywny wymaga zmiany. W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał wskazał¹¹⁷⁶ na potrzebę podjęcia inicjatywy prawodawczej w związku z luką prawną w regulacjach dotyczących zasad i procedury zaliczania podatku od towarów i usług do kosztów sądowych z tytułu należności poddanych opodatkowaniu tym podatkiem biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności im zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym.

W sprawach, w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata lub radcę prawnego ustanowionego z urzędu, koszty nieopłaconej pomocy prawnej obejmują stawkę VAT, który adwokaci i radcowie prawni powinni odpro-

¹¹⁷² Pismo z 7 lipca 2008 r.

¹¹⁷³ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

¹¹⁷⁴ Wyrok z 12 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 50/05).

¹¹⁷⁵ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

¹¹⁷⁶ Postanowienie z 12 czerwca 2008 r., (sygn. akt S 3/08).



wadzić. Natomiast w § 11 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych¹¹⁷⁷ Minister Sprawiedliwości ustalił, że „biegłemu przysługuje za wykonanie czynności wynagrodzenie w wysokości określonej odrębnymi przepisami”. W rozporządzeniu nie zawarto wyraźnego unormowania dotyczącego podwyższenia kwoty przysługujących im należności o stawkę podatku VAT. Tym samym biegli sądowi muszą odprowadzać podatek VAT, natomiast ich wynagrodzenie należne od podmiotu, który zlecił im dokonanie ekspertyzy, nie zawiera powiększenia o stawkę podatku. Powyższe uregulowania stwarzają sytuację niekorzystną dla biegłych. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁸ do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów o poinformowanie, na jakim etapie są prace legislacyjne w omawianym zakresie.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił¹¹⁷⁹, że w Ministerstwie został przygotowany projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym, w zakresie podwyższenia wynagrodzenia o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług, w stosunku do biegłych. Projekt ten, po konsultacjach wewnątrzresortowych, został przesłany do Ministerstwa Finansów w celu zgłoszenia ewentualnych uwag. Po uzyskaniu stanowiska Ministra Finansów podjęte zostaną dalsze prace legislacyjne. Jednocześnie poinformowano, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano także projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, przewidujący podwyższenie wynagrodzenia o stawkę podatku od towarów i usług. Obecnie projekt ten jest na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych.

6. Zwrot podatku od towarów i usług

Rzecznik zgłosił¹¹⁸⁰ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „EVITA” S.A. i przedstawił następujące stanowisko: § 54 ust. 4 pkt 5 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym¹¹⁸¹ jest niezgodny z art. 2, art. 84 in fine oraz art. 92 ust. 1 zdanie 1 in fine w związku z art. 217 Konstytucji¹¹⁸².

Spółka zarzuciła niekonstytucyjność przepisowi rozporządzenia, które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2000 r. W przedmiotowej sprawie organy podatkowe uznały, że przeprowadzone przez spółkę transakcje sprzedaży towarów zostały udokumentowane fakturami potwierdzającymi czynności, do których mają zastosowanie przepisy art. 58 i 83 Kodeksu cywilnego, a w szczególności czynności, które jako sprzeczne

¹¹⁷⁷ Rozporządzenie z 24 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 133).

¹¹⁷⁸ RPO-498998-VI/08 z 27 sierpnia 2008 r.

¹¹⁷⁹ Pismo z 10 września 2008 r.

¹¹⁸⁰ RPO-576239-VI/07 z dnia 8 lutego 2008 r.

¹¹⁸¹ Rozporządzenie z 15 grudnia 1997 r. (Dz.U. Nr 156, poz. 1024 z późn. zm.).

¹¹⁸² Sygn. akt SK 45/07.

z zasadami współżycia społecznego należy uznać za nieważne. Zgodnie bowiem z zaskarżonym przepisem, w przypadku gdy wystawiono faktury potwierdzające czynności, do których mają zastosowanie przepisy art. 58 i 83 Kodeksu cywilnego – faktury te nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego.

W opinii Rzecznika, spółka, prowadząc działalność gospodarczą, układała swe stosunki prawne z kontrahentami w oparciu o obowiązujące prawo. W wyniku zastosowania przez organy podatkowe i Wojewódzki Sąd Administracyjny zaskarżonego przepisu, wolność działalności gospodarczej przysługująca spółce została ograniczona. Odmawiając skarżącej spółce prawa do zwrotu podatku od towarów i usług, mimo że podatek ten został zapłacony Skarbowi Państwa przez kontrahentów w wyniku zawartych umów, wykorzystano przepis wykonawczy wydany nie w celu wykonania ustawy, lecz w celu wykreowania normy prawnej nie ustanowionej w ustawie.

7. Opłata abonamentowa

Rzecznik złożył¹¹⁸³ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych¹¹⁸⁴ z art. 1, art. 2 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji¹¹⁸⁵.

Rzecznik podkreślił, iż uznaje potrzebę istnienia mediów publicznych oraz zasadę przymusowego gromadzenia środków publicznych na realizację ich misji. Zarzuty wniosku dotyczą jedynie kształtu systemu poboru i egzekucji opłat, który w praktyce funkcjonowania ze względu na normatywną wadliwość kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, doprowadził do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych.

8. Pobieranie opłaty skarbowej od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa

Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁶ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w następującej sprawie. Ustawa o opłacie skarbowej¹¹⁸⁷, w przepisie art. 1 ust. 1 pkt 2, jako przedmiot podlegający opłacie skarbowej określa złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii – w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

Reforma opłaty skarbowej zakładała ograniczenie przedmiotu opłaty skarbowej wyłącznie do czynności wykonywanych przez organy administracji publicznej oraz zapewnienie ekwiwalentności tej opłaty tj. ściślejsze powiązanie jej wysokości z pra-

¹¹⁸³ RPO-584580-I/08 z 17 lipca 2008 r.

¹¹⁸⁴ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.).

¹¹⁸⁵ Sygn. akt K 24/08.

¹¹⁸⁶ RPO-593169-VI/08 z 17 września 2008 r.

¹¹⁸⁷ Ustawa z 16 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 225, poz. 1635).



cochłonnością i kosztami, powstającymi po stronie organu administracji publicznej, który wykonuje czynności podlegające opłacie skarbowej. Pełnomocnictwo to czynność cywilnoprawna, zaś organ administracji publicznej nie bierze udziału w tej czynności i nie ponosi dodatkowych kosztów z tytułu udziału pełnomocnika w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Z tych to względów może budzić wątpliwości objęcie opłatą skarbową wskazanej czynności cywilnoprawnej tym bardziej, że nie podlega tej opłacie pełnomocnictwo złożone do protokołu.

Minister Finansów wyjaśnił¹¹⁸⁸, iż celem uchwalonej w dniu 16 listopada 2006 r. ustawy o opłacie skarbowej było ograniczenie przedmiotu opłaty skarbowej wyłącznie do czynności wykonywanych przez organy administracji publicznej oraz zapewnienie ekwiwalentności tej opłaty. Cel ten został osiągnięty m.in. wskutek zniesienia opłaty skarbowej od weksli i dokumentów zawierających oświadczenie woli poręczyciela, ponieważ ich wystawienie nie wiązało się z jakimkolwiek działaniem organów administracji publicznej. Z tego samego powodu odstąpiono od obejmowania opłatą skarbową wszystkich dokumentów pełnomocnictwa (prokury) i obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej ograniczono tylko do tych przypadków, w których dokumenty stwierdzające udzielenie pełnomocnictwa (prokury) są składane w sprawach z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym. Koncepcja zniesienia opłaty skarbowej od pełnomocnictw nie zyskała aprobaty zwłaszcza gmin, ze względu na jej potencjalne skutki finansowe, bowiem wpływy z opłaty skarbowej stanowią w całości dochód gmin.

9. Zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości świadczeń otrzymywanych przez personel medyczny z tytułu uczestnictwa w bezpłatnych szkoleniach dla lekarzy i pielęgniarek, organizowanych przez fundację zajmującą się opieką paliatywną

Do Rzecznika zwróciła się Fundacja Warszawskie Hospicjum dla Dzieci o pomoc w rozwiązaniu problemów utrudniających realizację jej statutowych celów. Fundacja prowadzi działalność w zakresie opieki paliatywnej, w tym organizuje szkolenia z tej dziedziny m.in. dla personelu medycznego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu zwolnienie od podatku przychodu z nieodpłatnego świadczenia, jaki osiągają lekarze i pielęgniarki uczestniczący w bezpłatnych formach kształcenia w zakresie opieki paliatywnej, nie będący pracownikami podmiotu organizującego szkolenie.

Dostrzegając konieczność rozwoju opieki paliatywnej w krajach europejskich Komitet Ministrów Rady Europy skierował do państw członkowskich Rekomendację Rec (2003)24 w sprawie organizacji opieki paliatywnej wraz z memorandum wyjaśniającym, przyjętą 12 listopada 2003 r. W części V „Edukacja i szkolenia” załącznika do Rekomendacji wskazano na konieczność systematycznego szkolenia wszystkich pracowników profesjonalnych i wolontariuszy zaangażowanych w opiekę paliatyw-

¹¹⁸⁸ Pismo z 10 października 2008 r.

ną odpowiednio do ich zadań, w sposób zabezpieczający otrzymanie przez te osoby na wszystkich poziomach szkolenia właściwego zasobu wiedzy. Komitet Ministrów zalecił, aby rządy państw członkowskich – w tym Polski – podjęły programowe, legislacyjne i inne działania konieczne dla opracowania ram dla spójnych i wszechstronnych narodowych regulacji prawnych w zakresie opieki paliatywnej.

Rzecznik podniósł, że działalność Fundacji, również w zakresie prowadzenia specjalistycznych szkoleń przyczynia się do zapewnienia opieki paliatywnej wszystkim potrzebującym jej osobom, zaś udział w szkoleniu nie przynosi lekarzom i pielęgniarkom bezpośrednich wymiernych korzyści majątkowych. Ze względu na pozostawanie w fazie końcowej prac Sejmu nad ustawą zmieniającą ustawę z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Rzecznik postulował rozważenie przez Ministra Finansów zaniechania poboru podatku od tych przychodów.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁹ do Ministra Finansów również o wyjaśnienie motywów zmiany zasad ustalania dla podatku od darowizn własności miejscowej organów podatkowych, co może przyczynić się do odmiennego traktowania osób pozostających w porównywalnej sytuacji materialnej otrzymujących pomoc rzeczową i finansową od Fundacji.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹¹⁹⁰, że dopiero po uzyskaniu wszelkich niezbędnych informacji dotyczących działań związanych z realizacją wymienionej w piśmie Rzecznika Rekomendacji Rec (2003)24 w zakresie szkoleń, będzie możliwe zajęcie stanowiska w zakresie zwolnienia podatkowego. W związku z tym Ministerstwo Finansów zwróci się do Ministerstwa Zdrowia o informacje w tym zakresie, a także, jeśli będzie to konieczne, do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w którego własności leżą kwestie związane z działalnością organizacji pożytku publicznego. W odpowiedzi nie zgodzono się z zarzutem, iż osoby obdarowane, korzystające ze wsparcia Fundacji Warszawskie Hospicjum dla Dzieci, będące w porównywalnej sytuacji materialnej, mogą spotkać się z odmiennymi rozstrzygnięciami organów podatkowych.

10. Opłata za przelew 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego

Rzecznik zwrócił się¹¹⁹¹ do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o wyjaśnienie, czy oddziały NBP obsługujące rachunki urzędów skarbowych będą pobierały opłaty od poleceń przelewu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. Jeżeli przewiduje się pobieranie opłat, Rzecznik wystąpił o rozważenie podjęcia działań mających na celu zwolnienie od tych opłat poleceń przelewu kwot 1% podatku.

Stosownie do art. 45 ust. 5c i 5e ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹⁹², naczelnicy urzędów skarbowych, na wniosek podatników, są zobowiązani do przekazania na rzecz jednej organizacji pożytku publicznego, kwoty w wysoko-

¹¹⁸⁹ RPO-599677-VI/08 z 22 listopada 2008 r.

¹¹⁹⁰ Pismo z 23 grudnia 2008 r.

¹¹⁹¹ RPO-577112-VI/07 z 2 stycznia 2008 r.

¹¹⁹² Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).



ści nieprzekraczającej 1% podatku należnego wynikającego z zeznania podatkowego. Przekazania kwoty naczelnik urzędu skarbowego dokonuje na rachunek bankowy organizacji pożytku publicznego, po pomniejszeniu o koszty przelewu bankowego.

Prezes NBP poinformował¹¹⁹³, że oddziały NBP nie będą pobierały od urzędów skarbowych prowizji od poleceń przelewu w złotych z tytułu przekazywania na rzecz organizacji pożytku publicznego kwot 1% podatku należnego wynikającego z zeznania podatkowego.

11. Zwolnienie niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy pomocy kas fiskalnych

Rzecznik skierował¹¹⁹⁴ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 111 ust. 7 pkt 3 w związku z art. 111 ust. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały skargi kwestionujące zwolnienie niektórych grup podatników (m.in. świadczących usługi w zakresie ochrony zdrowia oraz usługi prawnicze) z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy zastosowaniu kas rejestrujących. Skarżący zwracali uwagę, iż dokonywane w tym zakresie przez Ministra Finansów zwolnienia noszą cechy dowolności. W ocenie Rzecznika zarzuty te mają uzasadnione podstawy. Nie kwestionując możliwości zwolnienia podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, należy stwierdzić, że zwolnienie to powinno następować na podstawie wyraźnie określonych i jednoznacznych kryteriów.

Tymczasem przepisy ustawy o podatku od towarów i usług zawierające upoważnienie dla Ministra Finansów do wprowadzenia w drodze rozporządzenia zwolnienia z obowiązku z obowiązku prowadzenia ewidencji za pomocą kas fiskalnych nie odpowiadają standardowi konstytucyjnemu. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie spełnia bowiem wymogu szczegółowości pod względem treściowym. Zaskarżone przepisy nie zawierają wystarczająco precyzyjnych wskazówek dla organu wydającego rozporządzenie określających, na podstawie jakich kryteriów organ ten powinien wprowadzać zwolnienie z ustawowego obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Zgodnie z treścią upoważnienia ustawowego, zwolnienie z obowiązku prowadzenia ewidencji za pomocą kas fiskalnych może nastąpić ze względu na rodzaj prowadzonej działalności lub wysokość obrotu. Ustawodawca nie określił natomiast, jaki rodzaj prowadzonej działalności, ani jaka górna granica obrotu uzasadnia zastosowanie zwolnienia. Minister wydając rozporządzenie powinien także uwzględnić specyfikę wykonywania niektórych czynności, jak też uwarunkowania obrotu gospodarczego niektórymi towarami. Specyfika wykonywania czynności, jak też uwarunkowania ob-

¹¹⁹³ Pismo z 8 stycznia 2008 r.

¹¹⁹⁴ RPO-597200-VI/08 z 29 grudnia 2008 r., sygn. akt K 36/08.

rotu towarami są określeniami na tyle pojemnymi, że nie nakładają na organ wykonujący upoważnienie ustawowego szczególnych ograniczeń w zakresie decydowania o zwolnieniu z ustawowego obowiązku ewidencjonowania obrotu.

Rzecznik wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 8 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści upoważnienia ustawowego do standardów konstytucyjnych.

B. Papiery wartościowe

1. Sytuacja prawna posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie

Mimo wielu wystąpień kolejnych Rzeczników podejmowanych od 1988 r., do chwili obecnej nie ukazał się żaden akt prawny regulujący kwestię obsługi zobowiązań wynikających z emisji przedwojennych papierów wartościowych.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał¹¹⁹⁵ połączone skargi konstytucyjne dotyczące wykupu przez Skarb Państwa obligacji wydanych przed 1939 r. Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny¹¹⁹⁶ ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 k.c., do zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. i zamyka skarżącym możliwość odwołania się do tego mechanizmu, a sądowi jego zastosowanie. Rozwiązanie uniemożliwiające sądową waloryzację zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. wyłącznie ze względu na kryterium terminu ich powstania jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie wejścia w życie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, na okres 12 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁹⁷ do Ministra Finansów o poinformowanie, czy zostały podjęte prace mające na celu ustawowe uregulowanie sytuacji przedwojennych posiadaczy papierów wartościowych.

Minister poinformował¹¹⁹⁸, że problematyka zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych lub gwarantowanych przed II wojną światową papierów wartościowych wykracza poza zakres kompetencji Ministra Finansów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w wystąpieniu Rzecznika, dotyczy wszystkich zobowiązań powstałych przed 1950 r., a nie tylko wynikających z papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa przed II Wojną Światową. Uregulowanie tego problemu wymaga więc wprowadzenia zmian systemowych do prawa cywilnego. Odpowiednie kompetencje w tym zakresie posiada Minister Sprawiedliwości. Takie stanowisko zostało przedstawione w piśmie Ministra Finansów do Ministra Spra-

¹¹⁹⁵ Wyrok z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. SK 49/05).

¹¹⁹⁶ Ustawa z 28 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

¹¹⁹⁷ RPO-578865-VI/08 z 25 stycznia 2008 r.

¹¹⁹⁸ Pismo z 25 lutego 2008 r.



wiedliwości z dnia 22 sierpnia 2007 r. Do chwili obecnej, pomiędzy oboma Ministerstwami trwa w tej sprawie wymiana korespondencji.

Trybunał zaznaczył, iż stwierdzenie niekonstytucyjności poddanych kontroli przepisów nie prowadzi automatycznie do wprowadzenia czy przywrócenia reguł obowiązujących przed ich wejściem w życie. Nie pociąga za sobą powstania praw na nowo, w sytuacji gdy zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami prawa te wygasły. Nie powoduje też przekreślenia skutków upływu terminu przedawnienia, tzn. Skarb Państwa skutecznie może podnosić zarzut przedawnienia co do roszczeń wynikających z przedwojennych skarbowych papierów wartościowych.

W wystąpieniu w przedmiotowej sprawie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik stwierdził¹¹⁹⁹, że kwestia wykupu przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie powinna być uregulowana w sposób kompleksowy. Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie oraz informację, czy prace mające na celu ustawowe uregulowanie sytuacji przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez państwo polskie zostały wszczęte i na jakim etapie obecnie się znajdują.

W ocenie Ministra¹²⁰⁰ powinien zostać przygotowany projekt ustawy, regulującej sytuację prawną posiadaczy przedwojennych skarbowych papierów wartościowych. Ze względu na konieczność dostosowania przyjętych w nim rozwiązań do możliwości budżetu państwa, inicjatywa legislacyjna powinna być decyzją Rządu.

Kontynuując badanie przedmiotowej sprawy Rzecznik skierował¹²⁰¹ wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów stwierdzając, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. usuwa z dniem 11 maja 2008 r. przeszkodę formalną uniemożliwiającą dochodzenie przed sądami powszechnymi roszczeń z tytułu przedwojennych obligacji. W sytuacji braku ustawowego uregulowania niniejszej kwestii, roszczenia posiadaczy tych papierów wartościowych będą podlegały sądowej waloryzacji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę na problem przedawnienia wielu roszczeń wynikających z przedwojennych papierów wartościowych. Jednocześnie stanął na stanowisku, iż powoływanie się przez Skarb Państwa, w ewentualnych procesach sądowych, na zarzut przedawnienia jest nadużyciem prawa. Rzecznik zwrócił się o informację, czy zostały podjęte stosowne prace legislacyjne i na jakim etapie się znajdują.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Minister Finansów poinformował¹²⁰², że obecnie brak jest uzasadnienia dla tworzenia specjalnych przepisów prawnych dotyczących przedwojennych obligacji Skarbu Państwa. W obowiązującym stanie prawnym posiadacze przedmiotowych obligacji mogą występować na drogę sądową z żądaniem waloryzacji dochodzonych przez nich roszczeń. Oznacza to, według Ministra, że dysponują instrumentami prawnymi umożliwiającymi im dochodzenie swoich praw.

¹¹⁹⁹ RPO-578865-VI/08 z 10 marca 2008 r.

¹²⁰⁰ Pismo z 11 kwietnia 2008 r.

¹²⁰¹ RPO-578865-VI/08 z 24 kwietnia 2008 r.

¹²⁰² Pismo z 19 czerwca 2008 r.





24. Ruch drogowy

1. Badania techniczne pojazdów wykonywane przed ich pierwszą rejestracją w Polsce

Ustawa – Prawo o ruchu drogowym¹²⁰³ nakłada obowiązek przeprowadzenia badań technicznych przed pierwszą rejestracją w Polsce samochodów używanych, sprowadzanych z innych państw członkowskich UE. Obowiązujące przepisy pozwalają na pobieranie za przeprowadzanie badań opłaty prawie dwa razy wyższej od opłaty za badanie okresowe pojazdu krajowego tej samej kategorii.

Stan prawny w omawianym zakresie, spowodował podjęcie działań przez Komisję WE. Ostatecznie Komisja skierowała przeciwko Polsce skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w której zażądała stwierdzenia, że poprzez wprowadzenie wymogu badań technicznych importowanych pojazdów używanych przed ich rejestracją, wobec braku takiego wymogu w stosunku do krajowych pojazdów znajdujących się w tych samych okolicznościach, Polska nie dopełniła obowiązków spoczywających na niej na mocy regulującego zasadę swobodnego przepływu towarów art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał¹²⁰⁴ za sprzeczne z prawem wspólnotowym wprowadzenie wymogu pierwszego badania technicznego przywożonych samochodów używanych przed ich rejestracją w Polsce. Trybunał podzielił stanowisko Komisji WE i zobowiązał Polskę do zmiany obowiązujących przepisów. Projekt nowelizacji budził wątpliwości co do zgodności z treścią opinii wyrażanych przez Komisję WE, dlatego Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁵ do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował¹²⁰⁶, że trwające prace legislacyjne mają na celu wdrożenie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

2. Nieczytelność danych określających właściciela pojazdu w nowym druku dowodu rejestracyjnego

Wprowadzenie nowych dowodów rejestracyjnych spowodowane jest dostosowaniem polskiego prawa do prawa unijnego, wynikającym z Dyrektywy Rady 1999/37/EC z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów. Zasadnicze wątpliwości budzi przede wszystkim nowy druk dowodów rejestracyjnych, z uwagi na zmianę rozmieszczenia danych dotyczących właściciela i organu wydającego dowód rejestracyjny.

¹²⁰³ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

¹²⁰⁴ Wyrok z 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07.

¹²⁰⁵ RPO-594942-VI/08 z 15 października 2008 r.

¹²⁰⁶ Pismo z 30 października 2008 r.

W nowych dowodach rejestracyjnych na pierwszej stronie jest wpisany organ wydający dowód rejestracyjny, a dopiero znacznie dalej, na szóstej stronie, osoba użytkująca pojazd. Tymczasem w państwach Unii Europejskiej najczęściej właściciel jest wpisany na pierwszej stronie dowodu rejestracyjnego. Przepisy Dyrektywy nie ustalają kolejności umieszczania danych w dowodzie rejestracyjnym. Nieczytelne oznaczenia w polskich dowodach rejestracyjnych są przyczyną wielu omyłek policjantów w krajach UE, którzy wystawiają mandaty i wezwania do zapłaty, zamiast do kierowców, do prezydentów i starostów polskich miast. Natomiast, jeśli dane kierowców zostaną spisane z prawa jazdy, wówczas prezydenci i starostowie często traktowani są jak przedsiębiorcy, u których zatrudniony jest kontrolowany kierowca.

W ocenie Rzecznika należy podjąć działania w celu zmiany sposobu oznaczania danych o właścicielu pojazdu w nowych dowodach rejestracyjnych, a do czasu wprowadzenia tej zmiany poinformowanie służb krajów UE o treści druków aktualnie obowiązujących. Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁷ do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

Minister wyjaśnił¹²⁰⁸, iż obowiązujący w Polsce wzór dowodu rejestracyjnego, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie rejestracji i oznaczenia pojazdów¹²⁰⁹, jest zgodny ze zharmonizowanymi wymaganiami unijnymi określonymi we wspomnianej Dyrektywie 1999/37/WE.

Wzory polskiego zharmonizowanego dowodu rejestracyjnego zostały przekazane do Komisji Europejskiej oraz do wszystkich państw członkowskich, umożliwiając ich umieszczenie w oficjalnych opracowaniach unijnych oraz zaznajomienie z nimi służb kontroli ruchu drogowego. Dotychczas Ministerstwo nie otrzymało żadnych zastrzeżeń, zarówno od Komisji Europejskiej, jak i od innych państw członkowskich, co do zgodności z prawem unijnym, czy też funkcjonalności polskiego dowodu rejestracyjnego.

3. Problem bezpieczeństwa kierowców na drodze związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem urządzeń rejestrujących prędkość oraz niewłaściwym rozmieszczeniem znaków drogowych określających dozwoloną prędkość pojazdów

W skargach, które wpłynęły do Rzecznika, obywatele sygnalizowali, że urządzenia rejestrujące prędkość pojazdów rejestrowały inne wartości niż prędkość wskazywana na tarczy ich pojazdu. Kolejnym utrudnieniem wpływającym na obniżenie poczucia bezpieczeństwa kierowców sygnalizowanym przez obywateli jest nieprawidłowe rozmieszczenie znaków drogowych przy drogach, w tym znaków wskazujących lokalizację urządzenia rejestrującego prędkość.

Obowiązujące przepisy nie przewidują konieczności okresowego, regularnego przeprowadzania kontroli rozmieszczenia znaków drogowych, ani konieczności

¹²⁰⁷ RPO-593078-VI/08 z 20 listopada 2008 r.

¹²⁰⁸ Pismo z 16 grudnia 2008 r.

¹²⁰⁹ Rozporządzenie z 4 maja 2004 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1169).



okresowej kontroli urządzeń samorejestrujących prędkość kierowców (fotoradarów). Jednocześnie przepisy nie określają trybu, zgodnie z którym kierowca, który otrzymał mandat w wyniku kontroli prędkości przeprowadzonej przez urządzenie rejestrujące mógłby skutecznie odwołać się od mandatu, powołując się na nieprawidłowo rozmieszczone znaki drogowe lub nieprawidłową samorejestrację prędkości.

Wykazanie w postępowaniu wyjaśniającym lub przed sądem, iż przyczyną zarejestrowanego przez fotoradary naruszenia ograniczeń prędkości było w istocie nieprawidłowe funkcjonowanie urządzenia rejestrującego prędkość lub nieprawidłowe rozmieszczenie znaków drogowych, jest w praktyce niemożliwe. Rzecznik zwrócił się¹²¹⁰ do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie.

4. Wyczerpywanie się sum gwarancyjnych w przypadku obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej

Do Rzecznika zwrócił się Rzecznik Ubezpieczonych z prośbą o wsparcie jego działań w sprawie problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych w przypadku obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej. Również w ocenie Rzecznika problem ten wymaga podjęcia działań pozwalających na wyeliminowanie sytuacji, w których osoby poszkodowane na skutek zdarzenia komunikacyjnego zostały pozbawione, w związku z wyczerpaniem się sumy gwarancyjnej, środków do życia czy innych należnych im świadczeń.

W kolejnych nowelizacjach przepisów ubezpieczeniowych niestety nie dostrzeżono potrzeby wprowadzenia ogólnej definicji czy chociażby określenia zasad odnoszących się do sumy gwarancyjnej. Brak jest postanowień ustawowych odnoszących się do trybu likwidacji szkody w przypadku, gdy wysokość sumy gwarancyjnej nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich roszczeń. W ostatnich latach systematycznie podwyższano sumy gwarancyjne, co wynikało z konieczności dostosowania polskich przepisów do regulacji unijnych. Zmiany te jednak nie obejmowały osób poszkodowanych, które doznały szkody pod rządami poprzednich regulacji. Problem wyczerpania się sumy gwarancyjnej może dotknąć w szczególności osoby, które doznały szkody w latach 90-tych. W ocenie Rzecznika, należałoby zmierzać do wprowadzenia odpowiedzialności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego za szkody na osobie w sytuacjach, gdy wyznaczona suma gwarancyjna uniemożliwia pełne zaspokojenie roszczeń poszkodowanego. Wydaje się, że obciążenie ubezpieczycieli z tytułu finansowania dodatkowego zadania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, byłoby raczej niewielkie. Sytuacje wyczerpania sum gwarancyjnych nie są bowiem zjawiskiem częstym. Rzecznik zwrócił się¹²¹¹ do Ministra Finansów o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną w tej sprawie.

¹²¹⁰ RPO-603857-VI/08 z 8 grudnia 2008 r.

¹²¹¹ RPO-603465-VI/08 z 22 grudnia 2008 r.

5. Trudności przedsiębiorców związane z egzekwowaniem należności z tytułu holowania i parkowania pojazdów

Rzecznik zajmuje się już od kilku lat problemami związanymi z holowaniem i parkowaniem pojazdów, a w szczególności z rozliczaniem kosztów ich przechowywania. W ocenie Rzecznika podstawowym problemem jest niespójne określenie powinności poszczególnych podmiotów biorących udział w postępowaniu dotyczącym usunięcia pojazdu z drogi, odholowania i przechowywania go na parkingu strzeżonym.

Obowiązujące przepisy przesuwają ciężar wykonania zlecenia przechowywania pojazdu na parkingu prowadzonym przez prywatne podmioty, wybrane w przetargu przez starostę na przedsiębiorców prowadzących parkingi. Przedsiębiorcy podnoszą, iż w istocie przyjmują i przechowują samochody skierowane na parking na podstawie zleceń wydawanych przez organy administracji publicznej (Policję, Straż Miejską, a w wyjątkowych okolicznościach przez Straż Graniczną). Zlecenia zazwyczaj nie zawierają wystarczających danych dotyczących właściciela pojazdu skierowanego na parking, na podstawie których mogliby ustalić jego dane osobowe i adres zamieszkania i wezwać do odebrania pojazdu z parkingu.

Przepisy nie przewidują jednoznacznie sprecyzowanego, obligatoryjnego ustalenia tych danych przez podmioty zlecające odholowanie pojazdu i przechowywanie go na wskazanym parkingu. Z zapisów ustawowych wynika jedynie, iż w każdej sytuacji kosztami holowania i parkowania pojazdów na parkingach firm wyłanianych przez starostów należało obciążać właścicieli tych aut.

W praktyce nieustalenie właściciela przez Policję po upływie 6 miesięcy od dnia przekazania pojazdu na parking pozwala na przyjęcie, iż pojazd został porzucony w celu wyzbycia się go i powoduje przejście pojazdu przez Skarb Państwa z mocy ustawy. Jednocześnie nieustalenie właściciela pojazdu uniemożliwia przedsiębiorcy dochodzenie kosztów holowania i parkowania pojazdu w okresie od dnia zdarzenia do dnia upływu terminu 6 miesięcznego.

Stan nieściągalności zobowiązań z tytułu parkowania i holowania został pogłębiony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego¹²¹², zgodnie, z którym art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹²¹³ jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie usuwania pojazdów¹²¹⁴ jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji. Trybunał orzekł, iż wskazane przepisy tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. dnia 12 czerwca 2009 r.

Rzecznik postulował¹²¹⁵ w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Ministra Finansów, aby przepisy wyraźnie wskazywały podmiot właściwy do pokrycia kosz-

¹²¹² Wyrok z 3 czerwca 2008 r. (sygn. P 4/06).

¹²¹³ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

¹²¹⁴ Rozporządzenie z 2 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 134, poz. 1133 z późn. zm.).

¹²¹⁵ RPO-529772-VI/06 z 19 grudnia 2008 r.



tów związanych z usunięciem pojazdu z drogi, a następnie z jego przechowywaniem na parkingu.

Minister Finansów w pełni podzielił¹²¹⁶ stanowisko Rzecznika dotyczące niezasadności narażania na straty podmiotów prowadzących parkingi. Nieuprawnione jest również obciążanie budżetu państwa wydatkami związanymi z usuwaniem pojazdów z drogi i ich parkowaniem. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu nowych rozwiązań do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostaje jednak we właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ministerstwo Finansów wielokrotnie występowało do Ministra SWiA o pilną zmianę przepisów w zakresie porzuconych pojazdów, niestety bezskutecznie.

¹²¹⁶ Pismo z 30 grudnia 2008 r.





25. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

A. Wykonywanie kar i środków karnych

1. Wypadki nadzwyczajne w zakładach karnych i aresztach śledczych

Wydarzenia takie jak zgon obywatela Rumunii, Claudiu Crulica, który zmarł na skutek skrajnego wycieńczenia organizmu, po długotrwałej odmowie przyjmowania posiłków w czasie osadzenia w Areszcie Śledczym w Krakowie wykazały, że wiedza o dramatycznych w skutkach wypadkach nadzwyczajnych dociera do Rzecznika poprzez środki masowego przekazu i ze znacznym opóźnieniem¹²¹⁷. Sytuacja ta uniemożliwiała Rzecznikowi właściwe i szybkie reagowanie na wypadki, w których istnieje prawdopodobieństwo naruszenia praw i wolności obywatelskich.

Niezwłoczny dostęp Rzecznika do pełnej informacji o wypadkach nadzwyczajnych w jednostkach penitencjarnych na terenie kraju ma zasadnicze znaczenie zwłaszcza z uwagi na fakt, iż w 2008 roku Rzecznik podjął się pełnienia funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. Polska zobowiązała się do jego wyznaczenia bądź utworzenia w celu zapobiegania torturom na poziomie krajowym, ratyfikując Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²¹⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o systematyczne udostępnianie przez Centralny Zarząd Służby Więziennej informacji o wypadkach nadzwyczajnych (takich jak: bunt, śmierć osadzonego lub innej osoby albo ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza, pracownika lub innej osoby albo psa służbowego, samobójstwo funkcjonariusza, pracownika lub osadzonego, groźne zakłócenie bezpieczeństwa, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, pobicie skutkujące ciężkim uszkodzeniem ciała, popełnienie przez funkcjonariusza lub pracownika czynu noszącego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, choroba osadzonych na jednakową jednostkę chorobową, jeżeli choruje co najmniej 20 osób, a także: odmowa przyjmowania posiłków przez osadzonego, usiłowanie dokonania samobójstwa przez osadzonego), jakie miały miejsce w poszczególnych jednostkach penitencjarnych na obszarze całego kraju.

¹²¹⁷ „Tygodnik Powszechny” z 6 kwietnia 2008 r. *Śmierć po rumuńsku*.

¹²¹⁸ RPO-586099-VII/08 z 24 kwietnia 2008 r.



Dyrektor Generalny poinformował¹²¹⁹, że od 1 lipca 2008 r. CZSW będzie przysyłał do Biura Rzecznika informacje o wypadkach nadzwyczajnych.

W wystąpieniu¹²²⁰ skierowanym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Rzecznik stwierdził, iż bulwersujący przypadek śmierci w areszcie śledczym obywatela Rumunii, który zmarł po długotrwałej głodówce w czasie osadzenia, powinien stać się impulsem do analizy funkcjonowania systemu przekazywania informacji o wypadkach nadzwyczajnych nie tylko na poziomie danej jednostki penitencjarnej, ale w skali całego kraju. O tym, że system ten nie funkcjonuje prawidłowo, świadczył brak zainteresowania sprawą wielomiesięcznej głodówki osadzonego zarówno ze strony kierownictwa aresztu, jak również Dyrektora Okręgowego SW oraz Centralnego ZSW.

Rzecznik przedstawił szereg wniosków wynikających z analizy informacji o postępowaniu wyjaśniającym przeprowadzonym przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej, a także zwrócił uwagę na kwestię działań sądu penitencjarnego. Wniosek w trybie art. 118 § 2 i 3 k.k.w. o zgodę na podjęcie działań medycznych wbrew woli skazanego został skierowany do sądu w dniu 3 stycznia 2008 r., a rozpatrzono go dopiero po upływie 6 dni. Podjęcie działań medycznych nastąpiło po uprawomocnieniu się postanowienia sądu. Skłania to do zastanowienia, czy postanowienia sądu wydawane w powyższym trybie nie powinny być wykonalne z chwilą ich wydania.

Minister nie podzielił¹²²¹ zastrzeżeń Rzecznika dotyczących funkcjonowania systemu przekazywania informacji o wypadkach nadzwyczajnych na poziomie wyższych struktur organizacyjnych więziennictwa niż jednostka penitencjarna.

Analizując sprawę protestu głodowego osadzonego obywatela Rumunii, Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzegło problem wykonalności postanowień sądu penitencjarnego wydawanych w trybie art. 118 k.k.w. W Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw zakładający m.in., że postanowienie w postępowaniu wykonawczym staje się wykonalne z chwilą wydania, chyba że ustawa stanowi inaczej lub sąd wydający postanowienie wstrzyma jego wykonanie.

Ponadto CZSW przystąpił do nowelizacji zarządzenia Nr 2/04 Dyrektora Generalnego SW w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych, w kwestii uściślenia zasad postępowania z osadzonymi długotrwałe odmawiającymi przyjmowania posiłków. Doprecyzowany został także przepis § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez zakłady opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności¹²²², poprzez zawarcie zapisów

¹²¹⁹ Pismo z 11 czerwca 2008 r.

¹²²⁰ RPO-586099-VII/08 z 11 czerwca 2008 r.

¹²²¹ Pismo z 18 lipca 2008 r.

¹²²² Rozporządzenie z 31 października 2003 r. (Dz.U. Nr 204, poz. 1985).



zobowiązujących więzienną służbę zdrowia do niezwłocznego pisemnego powiadomienia sędziego penitencjarnego w przypadku stwierdzenia przez lekarza utraty 10% wagi ciała zanotowanej w dniu rozpoczęcia przez osadzonego protestu głodowego.

Rzecznik wystąpił także do Komendanta Głównego Policji¹²²³, Ministra Sprawiedliwości¹²²⁴ oraz Ministra Edukacji Narodowej¹²²⁵, z prośbą o przesyłanie raportów o wypadkach nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w podległych tym podmiotom jednostkach, w których przebywają osoby pozbawione wolności (pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, policyjne izby dziecka, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze).

W 2008 r. w Zespole Prawa Karnego Wykonawczego Biura Rzecznika prowadzono 66 spraw dotyczących wypadków nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w jednostkach penitencjarnych, bądź też dotyczyły złego traktowania nieletnich w miejscach izolacji. Były to m.in. sprawy samobójstw (21), pobicia osadzonego skutkującego ciężkie uszkodzenie ciała (13), złego traktowania wychowanków (1), zgonu osób pozbawionych wolności (11), znęcania się nad osadzonym (14) lub jego zgwałcenia (3).

2. Stosowanie kamer telewizji przemysłowej w celach mieszkalnych

Do Biura Rzecznika wpłynęła skarga osadzonego, przebywającego w areszcie śledczym. Skarżył się on, że przebywał w celi mieszkalnej (nieprzeznaczonej dla tzw. osadzonych niebezpiecznych), w której stosowany był stały monitoring przy pomocy kamery telewizyjnej, na co w obowiązującym ustawodawstwie brak jest podstaw prawnych. W sprawozdaniu z postępowania wyjaśniającego Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej wskazał jako podstawę użycia kamer w celi przepis § 77 pkt 1 lit. k rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej¹²²⁶. Rzecznik uznał taką interpretację za błędną. Przepis ten w sposób ogólny określa możliwość używania telewizji przemysłowej jako jednej z form zabezpieczenia techniczno-ochronnego, stosowanego w ochronie jednostki penitencjarnej. W opinii Rzecznika, wykładnia tego przepisu nie upoważnia natomiast do stosowania kamer w celach mieszkalnych. Wyjątek mogą stanowić jedynie pomieszczenia dla tzw. osadzonych niebezpiecznych.

Wątpliwości wzbudziła również delegacja ustawowa do wydania powyższego rozporządzenia, zawarta w art. 249 § 3 pkt 4 Kodeksu karnego wykonawczego, w którym nie ma mowy o możliwości określenia w rozporządzeniu zakresu stosowania telewizji przemysłowej. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie¹²²⁷ do Dyrektora Generalnego SW.

¹²²³ RPO-596571-VII/08 z 2 września 2008 r.

¹²²⁴ RPO-596718-VII/08 z 2 września 2008 r.

¹²²⁵ RPO-596719-VII/08 z 3 września 2008 r.

¹²²⁶ Rozporządzenie z 31 października 2003 r. (Dz.U. Nr 194, poz. 1902).

¹²²⁷ RPO-572925-VII/07 z 29 stycznia 2008 r.

W odpowiedzi poinformowano¹²²⁸, że opisany w wystąpieniu Rzecznika przypadek był jednostkowy, jednak z uwagi na konieczność zapobiegania podobnych zdarzeniom w przyszłości, Centralny Zarząd SW w ramach czynności kontrolnych będzie zwracał szczególną uwagę na tę problematykę. Treść przepisów w tym zakresie nie powinna budzić wątpliwości.

Jednocześnie w odpowiedzi stwierdzono, iż zasadnym wydaje się postulat doprecyzowania delegacji ustawowej zawartej w art. 249 § 3 pkt 4 Kodeksu karnego wykonawczego i uregulowanie w rozporządzeniu zasad stosowania kamer w celach albo wprowadzenie jednoznacznego przepisu Kodeksu karnego wykonawczego, który określałby dopuszczalność stosowania telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych. Centralny Zarząd SW podejmie stosowne działania w tym zakresie przy okazji najbliższych prac nowelizacyjnych nad Kodeksem karnym wykonawczym.

W kolejnym wystąpieniu dotyczącym stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych Rzecznik zwrócił się¹²²⁹ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych oraz spowodowanie przestrzegania przez Służbę Więzienną przepisów obowiązujących w tym zakresie.

3. Wykonywanie środków probacji i readaptacji skazanych

Rzecznik zwrócił się¹²³⁰ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości w wykonywaniu środków probacji i readaptacji skazanych oraz propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. Zaproponowane przez Rzecznika zmiany mają służyć doskonaleniu nieizolacyjnych form postępowania ze skazanymi, jako realnej alternatywy dla bezwzględnej kary pozbawienia wolności.

Wśród kilkudziesięciu propozycji zmian warto odnotować stwierdzenie niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów zawodowych¹²³¹, które wykracza poza zakres delegacji zawartej w art. 12 ustawy o kuratorach sądowych¹²³²; potrzebę zmiany art. 178 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, wprowadzającą do praktyki zasadę wykonywania kontroli okresu próby wobec osób, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności bez ustanowienia dozoru nad nimi, przez kuratora sądowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu tych osób; konieczność znacznego wsparcia etatowego służby kuratorskiej oraz równomiernego obciążania kuratorów zawodowych środkami probacji i innymi obowiązkami; potrzebę częstszego stosowania dozoru oraz nakładania obowiązków

¹²²⁸ Pismo z 13 lutego 2008 r.

¹²²⁹ RPO-572925-VII/07 z 30 lipca 2008 r.

¹²³⁰ RPO-517732-VII/05 z 13 marca 2008 r.

¹²³¹ Rozporządzenie z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1064).

¹²³² Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1071).



na skazanych przez sądy orzekające karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

Minister Sprawiedliwości zapewnił¹²³³, że wnikliwie przeanalizowano opracowanie Biura Rzecznika poświęcone wykonywaniu w Polsce środków probacji i readaptacji skazanych¹²³⁴. Część postulatów Rzecznika zostanie zrealizowana, inne propozycje składają do polemiki.

Stwierdził ponadto, iż w Ministerstwie znany jest problem delegacji ustawowej zawartej w art. 12 ustawy o kuratorach sądowych. Rozwiązaniem byłoby wydanie na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego rozporządzenia określającego uprawnień i obowiązków kuratorów dla dorosłych w zakresie wykonywania orzeczeń karnych, po zmianach w Kodeksie karnym wykonawczym, rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, oraz w procedurze cywilnej w zakresie wykonywania orzeczeń rodzinnych i nieletnich przez kuratorów rodzinnych. Procedura tych zmian będzie jednak skomplikowana.

Nie została uznana potrzeba zmiany art. 178 § 1 k.k.w. Jako słuszną oceniono propozycję uporządkowania terminologii przepisów dotyczących wykonywania dozoru wobec osób, dla których zastosowano warunkowe umorzenie postępowania karnego. Ministerstwo rozważy także zmianę przepisów dotyczących określenia standardów pracy kuratora sądowego. Również postulaty w zakresie wykonywania dozoru orzeczonego na wniosek skazanego na podstawie art. 167 k.k.w. są zasadne i Ministerstwo podejmie kroki zmierzające do wyeliminowania błędów wskazanych przez Rzecznika.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił się¹²³⁵ do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji dotyczących stopnia zaawansowania prac nad wprowadzaniem w życie jego postulatów sformułowanych w wystąpieniu z dnia 13 marca 2008 r.

Jednocześnie Rzecznik wyraził zastrzeżenia co do zmiany stanowiska resortu sprawiedliwości w sprawie zasad wykonywania kontroli okresu próby przez kuratora sądowego w sytuacji, gdy nie orzeczono dozoru w sprawie. W ocenie Rzecznika, uznanie, że kurator sądowy zobowiązany jest tylko do kontroli wykonania przez skazanego nałożonego przez sąd obowiązku probacyjnego, a nie całego okresu próby, nie tylko nie znajduje podstawy prawnej, lecz jest sprzeczne z obowiązującymi normami prawa karnego wykonawczego.

Przyjęta przez resort sprawiedliwości i realizowana od 2008 r. koncepcja rezygnowania z kontroli okresu próby przy bezdozorowym zawieszeniu wykonania kary może objąć każdego roku około 130 tysięcy spraw, w których sąd w wyroku nie nałożył na skazanego żadnych obowiązków. Wprawdzie spadnie wówczas znacząco obciążenie kuratorów obowiązkami innymi niż dozory, to jednak poza kontrolą okresu próby

¹²³³ Pismo z 16 kwietnia 2008 r.

¹²³⁴ Biuletyn RPO – Materiały Nr 59.

¹²³⁵ RPO-517732-VII/05 z 28 lipca 2008 r.

będzie pozostawała liczna grupa skazanych, dla których jedyną podstawą oceny ich zachowania będzie skazanie za popełnienie kolejnego przestępstwa. Wobec tej grupy skazanych ustaną też możliwości modyfikowania okresu próby poprzez ustanowienie obowiązków i oddanie skazanego pod dozór.

Minister poinformował¹²³⁶, iż większość postulatów zgłoszonych przez Rzecznika znalazła swoje odzwierciedlenie w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, opracowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Prace nad tym projektem były prowadzone wcześniej i niezależnie od uwag i wniosków Rzecznika. Projekt został skierowany do konsultacji społecznych.

W odpowiedzi poinformowano jednocześnie, iż obecna regulacja dotycząca standardów obciążeń pracy kuratorów jest wadliwa, bowiem nie zachęca kuratorów sądowych do szybkiego zakończenia wykonywania spraw. Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości zwróci się w trybie nadzoru do prezesów sądów okręgowych z przypomnieniem o konieczności stosowania wzoru kwestionariusza określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu czynności w zakresie przeprowadzania wywiadu środowiskowego oraz wzoru kwestionariusza tego wywiadu¹²³⁷. W Ministerstwie trwają zaawansowane prace nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu praw i obowiązków podmiotów sprawujących dozór, zasad i trybu wykonywania dozoru oraz trybu wyznaczania przez stowarzyszenia, organizacje i instytucje swoich przedstawicieli do sprawowania dozoru¹²³⁸. W regulacji tej znajdzie się także kwestia ujednoczenia i odpowiedniej modyfikacji sposobu prowadzenia przez kuratora dokumentacji dozoru.

Ponadto uznano za nietrafne stanowisko, zgodnie z którym kurator miałby co do zasady kontrolować cały okres próby bez względu na orzeczone dozór czy obowiązki probacyjne.

4. Stosowanie dozoru kuratora sądowego wobec skazanych, którzy uzyskali warunkowe przedterminowe zwolnienie podczas odbywania kary pozbawienia wolności w innej sprawie

Do Rzecznika kierowali wnioski skazani, kwestionując wykonywanie wobec nich dozoru kuratora sądowego w związku z uzyskaniem warunkowego przedterminowego zwolnienia podczas odbywania kary pozbawienia wolności w innej sprawie.

W opinii Rzecznika dozór kuratora sądowego wobec skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz warunkowo przedterminowo zwolnionych nie powinien być realizowany w warunkach izolacji penitencjarnej, to znaczy podczas wykonywania kary pozbawienia wolności w innej sprawie lub tymczasowego aresztowania, ponieważ stanowi zaprzeczenie istoty środków

¹²³⁶ Pismo z 26 sierpnia 2008 r.

¹²³⁷ Rozporządzenie z 11 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 1018).

¹²³⁸ Rozporządzenie z 7 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 812).



związanych z poddaniem sprawcy próbie. Skazani, wobec których jest wykonywana kara pozbawienia wolności lub tymczasowe aresztowanie, podlegają oddziaływaniom penitencjarnym i kontroli funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Rzecznik zwrócił się¹²³⁹ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań mających na celu rezygnację z ustalonego w praktyce wykonywania dozoru wobec skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz warunkowo przedterminowo zwolnionych, w czasie odbywania przez nich kary pozbawienia wolności w innej sprawie lub tymczasowego aresztowania. W celu jednolitego stosowania w tym przedmiocie art. 15 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, Rzecznik zaproponował rozważenie potrzeby nowelizacji tego przepisu.

W odpowiedzi otrzymał informację¹²⁴⁰, że optymalne rozwiązania organizacyjne powinny usprawnić wykonywanie dozorów w zakładach karnych, bez konieczności doraźnych zmian legislacyjnych. Praca resocjalizacyjna kuratora sądowego prowadzona wobec osadzonego skazanego musi uwzględniać okoliczność, że stosowane są już wobec niego odpowiednie oddziaływania wychowawcze ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej. Z tego punktu widzenia wykonywanie dozoru w zakresie pracy wychowawczej może być mniej intensywne, a przede wszystkim skoordynowane z działaniami podejmowanymi w tym zakresie przez Służbę Więzienną. Kurator sądowy może zatem ograniczyć swoje czynności w zakresie dozoru do niezbędnego minimum.

Najistotniejsze wydaje się wypracowanie przez prezesów sądów takich form współpracy z administracją jednostek penitencjarnych, które z jednej strony pozwoliłyby kuratorom na dostęp do niezbędnych informacji, w tym kontakt ze skazanymi oraz wykorzystanie materiałów z prac podjętych wobec skazanego w placówce, a z drugiej nie komplikowałyby nadmiernie bieżącego wykonywania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i samych kuratorów. Jedynie sąd jest władny podjąć właściwą decyzję w zakresie dalszego postępowania z osobą oddaną pod dozór.

Docelowym rozwiązaniem sposobu wykonywania dozoru nad skazanym osadzonym w jednostce penitencjarnej byłoby odpowiednie uregulowanie tej kwestii w Kodeksie karnym wykonawczym.

5. Dozór elektroniczny

Z dniem 1 lipca 2008 r. miała wejść w życie ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego¹²⁴¹. Zawarte w niej rozwiązania powinny wydatnie wpłynąć na racjonalizację sposobu wykonywania kary pozbawienia wolności w Polsce, a przede wszystkim ograniczyć skalę przepełnienia zakładów karnych i zmniejszyć liczbę orzeczeń oczekujących na wykonanie. Dłate-

¹²³⁹ RPO-578855-VII/08 z 7 kwietnia 2008 r.

¹²⁴⁰ Pismo z 17 kwietnia 2008 r.

¹²⁴¹ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1366).

go Rzecznik aktywnie wspierał w ostatnich latach starania o wprowadzenie do praktyki dozoru elektronicznego nad osobami skazanymi. Tymczasem z informacji medialnych wynikało, że w resorcie sprawiedliwości przygotowano projekt nowelizacji wymienionej ustawy, w którym proponuje się przesunięcie o rok terminu wejścia jej w życie¹²⁴².

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁴³ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o przyczynach przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy o systemie dozoru elektronicznego, a także poinformowanie o przebiegu przygotowań do wprowadzenia jej w życie oraz prognozach na przyszłość związanych ze stosowaniem systemu dozoru elektronicznego.

Minister poinformował¹²⁴⁴, że po uchwaleniu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego nie powstał stały zespół wykonawczy i nie powołano spośród kierownictwa Ministerstwa osoby odpowiedzialnej za wdrożenie systemu dozoru elektronicznego. W tej sytuacji komórkom organizacyjnym Ministerstwa nie przekazano niezbędnych ustaleń i wytycznych do przełożenia zapisów ustawowych na formy organizacyjne i techniczne systemu dozoru elektronicznego.

W styczniu 2008 r. podjęto prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego.

Minister Sprawiedliwości wyznaczył osobę odpowiedzialną za wdrożenie systemu w osobie Podsekretarza Stanu oraz powołał zespół projektowy, który z dniem 30 stycznia 2008 r. przystąpił do realizacji zadań zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem, tak aby w maju 2008 r. rozpocząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego podmiotowi dozoru, a od dnia 1 września 2009 r. – z zastrzeżeniem przyjęcia przez Sejm nowelizacji ustawy – wdrożenie i funkcjonowanie systemu. Na etapie wdrożeniowym zakłada się objęcie systemem grupy 3000 skazanych, zaś docelowo – 15 000 skazanych.

6. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu więziennej służby zdrowia

W związku z trudnościami w wypełnianiu przez Służbę Więzienną ustawowego zadania, jakim jest zapewnienie osobom pozbawionym wolności właściwej opieki zdrowotnej, Rzecznik zwrócił się¹²⁴⁵ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie potrzeby powołania przez ministrów sprawiedliwości oraz zdrowia międzyresortowej komisji, która zbada i oceni poziom pracy oraz potrzeby więziennej służby zdrowia.

Więziennictwo ma coraz większe trudności z pozyskiwaniem kadry medycznej, o czym decyduje zarówno poziom płac, jak i charakter wykonywanych przez nią zadań. Kadra medyczna jest stosunkowo nieliczna i – poza szpitalami więziennymi

¹²⁴² „Rzeczpospolita” z 28 stycznia 2008 r. *Elektroniczne obroże odłożone na rok*.

¹²⁴³ RPO-580994-VII/08 z 12 lutego 2008 r.

¹²⁴⁴ Pismo z 20 lutego 2008 r.

¹²⁴⁵ RPO-561484-VII/07 z 24 kwietnia 2008 r.



– zabezpiecza sprawowanie opieki zdrowotnej nad osadzonymi jedynie w godzinach pracy administracji zakładów karnych i aresztów śledczych. Po godzinach pracy administracji więziennej interwencje lekarzy pogotowia ratunkowego stosuje się wstrzemięźliwie, a ich kosztami nierzadko obciąża się osadzonych. Liczne są skargi osadzonych i ich rodzin na ograniczenia w kierowaniu na specjalistyczne konsultacje i leczenie w placówkach publicznej służby zdrowia.

W otrzymanej od Ministra Sprawiedliwości odpowiedzi poinformowano¹²⁴⁶, że zagadnienia przedstawione w piśmie Rzecznika znajdują potwierdzenie w pojedynczych zdarzeniach mających miejsce w jednostkach penitencjarnych. Niektóre aspekty organizacji opieki zdrowotnej osób pozbawionych wolności (prowadzenie w pomieszczeniach ambulatorium prywatnej praktyki lekarskiej, czy też obciążanie osadzonych kosztami interwencji pogotowia ratunkowego), są zdarzeniami incydentalnymi, eliminowanymi przez kierownictwo Służby Więziennej. W opinii Ministerstwa niecelowym wydaje się powoływanie odrębnej, międzyresortowej komisji mającej na celu zbadanie i ocenę poziomu pracy oraz potrzeb więziennej służby zdrowia.

7. Leczenie i terapia sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

Ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy¹²⁴⁷, weszły w życie z dniem 26 września 2005 r. przepisy, które znacznie rozszerzają zakres postępowania z różnymi kategoriami sprawców przestępstw o charakterze seksualnym. W znowelizowanym art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego zobowiązują one organy wymiaru sprawiedliwości oraz placówki opieki zdrowotnej do podejmowania wobec sprawców przestępstw o charakterze seksualnym odpowiednich przedsięwzięć prawno-karnych, organizacyjnych i leczniczo-terapeutycznych. Rzecznik zwracał się dwukrotnie – w 2006 i 2007 roku – do Ministra Zdrowia w sprawie tworzenia warunków do realizacji wskazanych wyżej przepisów¹²⁴⁸.

Obowiązujące od ponad dwóch lat rozwiązania ustawowe, tak istotne z punktu widzenia interesu społecznego, nadal nie znajdują zastosowania w praktyce. Nie powstały bowiem placówki zamknięte i leczenia ambulatoryjnego przeznaczone dla tej kategorii sprawców. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹²⁴⁹ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz określenie, jakie zostały podjęte i kiedy zostaną zakończone działania w resorcie zdrowia zmierzające do wdrożenia przepisów w omawianym zakresie.

W odpowiedzi wyjaśniono¹²⁵⁰, że w celu rozwiązania podniesionych przez Rzecznika problemów powołano Zespół do spraw opracowania strategii działań na rzecz

¹²⁴⁶ Pismo z 13 czerwca 2008 r.

¹²⁴⁷ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

¹²⁴⁸ Informacja RPO za rok 2006 – str. 328, za rok 2007 – str. 429.

¹²⁴⁹ RPO-230517-VII/04 z 11 lutego 2008 r.

¹²⁵⁰ Pismo z 24 lipca 2008 r.

systemowych rozwiązań dotyczących postępowania wobec osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, a w szczególności umożliwienia realizacji orzeczeń sądowych o zobowiązaniu skazanego do poddania się leczeniu. W opinii Zespołu konieczna jest nowelizacja przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym, a także przygotowanie programów terapeutycznych i stworzenie struktury organizacyjnej poprzez utworzenie odpowiedniej liczby specjalnych ośrodków do leczenia schorzeń na tle seksualnym. Na podstawie raportu sporządzonego przez Zespół, Departament Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia przygotował projekty aktów prawnych w omawianym zakresie. Propozycja założeń do nowelizacji stosownych przepisów została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości.

8. Procedury związane ze zwalnianiem z jednostek penitencjarnych ciężko chorych, nieprzytomnych skazanych, wobec których orzeczono przerwę w wykonaniu kary

Na kanwie sprawy opisanej w artykule prasowym¹²⁵¹ Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego SW w celu ustalenia, czy są zabezpieczone i realizowane prawa skazanych, którzy przekazywani są do szpitala wolnościowego w ciężkim stanie, w szczególności prawo do podmiotowego ich traktowania, niezwłocznego powiadamiania najbliższych o zagrożeniu ich życia i zdrowia, a także do godnej śmierci i pochówku.

Udzielona odpowiedź nie wyjaśniła wątpliwości co do obowiązywania i stosowania procedur w sytuacji zwalniania z jednostek penitencjarnych ciężko chorych, nieprzytomnych skazanych, wobec których orzeczono przerwę w wykonaniu kary. Z odpowiedzi wynika, że przeprowadzenie zwolnienia z jednostki penitencjarnej przekazanego do szpitala skazanego sprawiło, iż z tą chwilą faktycznie przestał istnieć jakikolwiek podmiot, który mógłby zabezpieczyć jego prawa. W odpowiedzi nie zapowiedziano zresztą prac nad wprowadzeniem ogólnie obowiązujących przepisów, dzięki którym zasadą stanie się informowanie rodziny (osób bliskich) w tego typu przypadkach. Stwierdzono jedynie, że wdrożenie procedur informowania osób bliskich w sytuacjach nagłego pogorszenia stanu zdrowia osadzonych polecił Dyrektor Aresztu Śledczego w Lublinie. Tymczasem taki obowiązek dotyczy kierownictwa wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych.

Rzecznik zwrócił się¹²⁵² do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby wprowadzenia regulacji, które zabezpieczą prawa skazanych przekazywanych do szpitali wolnościowych w ciężkim stanie oraz dopracowania przepisów odnoszących się do wypadków nadzwyczajnych i zasad ich badania, a także nadania im rangi przepisów ogólnie obowiązujących w części mającej charakter gwarancyjny.

¹²⁵¹ „Rzeczpospolita” z 13-14 września 2008 r. *Więzień nie żyje, areszt umywa ręce.*

¹²⁵² RPO-598810-VII/08 z 15 grudnia 2008 r.



9. Zakaz oddawania krwi przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności

Rzecznik podjął z urzędu sprawę przedstawioną w publikacji w internetowym wydaniu dziennika łódzkiego „Polska”, zatytułowaną *Więźniowie z Łódzkiego chcą oddawać krew*. Zgodnie z treścią załącznika nr 1 – część 2.2.2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi¹²⁵³, osoby odbywające karę pozbawienia wolności są tymczasowo wyłączone z możliwości oddawania krwi w czasie pobytu w zakładzie karnym oraz przez okres 6 miesięcy od jego opuszczenia. Analizowane uregulowanie prawne może zostać uznane za naruszenie wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości. Rzecznik stwierdził ponadto, iż osoby tymczasowo aresztowane nie zostały wymienione jako grupa wyłączona z oddawania krwi przez sam fakt pobytu w areszcie śledczym. Obecne uregulowanie prawne, wymieniające jedynie osoby odbywające karę pozbawienia wolności jako tymczasowo wyłączone z możliwości oddawania krwi, jest więc niezrozumiałe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁵⁴ do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji rozporządzenia w części, w jakiej odbywanie kary pozbawienia wolności wyłącza osoby skazane na taką karę z możliwości oddawania krwi.

Minister nie podzielił¹²⁵⁵ stanowiska Rzecznika o potrzebie nowelizacji rozporządzenia, bowiem dyskwalifikacja kandydata na dawcę krwi na czas pobytu w zakładzie karnym i okres 6 miesięcy po jego opuszczeniu ma na celu jedynie zapewnienie bezpieczeństwa biorców krwi, nie zaś dyskryminację osadzonych. Zgodnie z zaleceniami Rady Europy, prawo biorców krwi do ochrony zdrowia, a w szczególności do minimalizacji ryzyka zakażenia, powinno mieć bezwzględne pierwszeństwo przed wszystkimi innymi czynnikami, w tym także przed wyrażoną przez inne osoby chęcią oddawania krwi. Dyskwalifikację osób przebywających w zakładach karnych należy w tej sytuacji uznać za uzasadnioną.

10. Dopuszczalność ukarania osoby pozbawionej wolności karą pozbawienia wolności do czterech dni

Rzecznik skierował wniosek¹²⁵⁶ do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej ujawniającej się w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni przepisów, zawierającej odpowiedź na pytanie: „czy dopuszczalne jest ukaranie osoby pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, w trybie art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²⁵⁷, karą pozbawienia wolności do czterech dni, w świetle zapisu, iż osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary

¹²⁵³ Rozporządzenie z 18 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 691 z późn. zm.).

¹²⁵⁴ RPO-594968-VII/08 z 16 października 2008 r.

¹²⁵⁵ Pismo z 17 grudnia 2008 r.

¹²⁵⁶ RPO-572863-XVIII/07 z 20 maja 2008 r.

¹²⁵⁷ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania, przy czym w katalogu kar określonych w art. 142 § 1 i 143 oraz w art. 222 § 1 ustawy – Kodeks karny wykonawczy¹²⁵⁸ kara pozbawienia wolności nie została przewidziana.

Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych „w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 10 000 złotych lub karą pozbawienia wolności do 14 dni; osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania.” Przepisy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności oraz przepisy o wykonywaniu tymczasowego aresztowania nie przewidują kary pozbawienia wolności. W orzecznictwie sądów okręgowych ujawniły się jednak zasadnicze rozbieżności w zakresie interpretacji przepisu art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W uzasadnieniu swego wniosku Rzecznik opowiedział się za taką wykładnią przepisu art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w świetle której osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, która narusza powagę, spokój lub porządek czynności sądowych albo ubliża sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może wymierzyć wyłącznie karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania, to jest karę, o której mowa jest w zdaniu drugim (po średniku) art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę¹²⁵⁹: „Osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, która dopuszcza się czynu określonego w art. 49 § 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²⁶⁰, można wymierzyć wyłącznie karę dyscyplinarną przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania (art. 143 § 1 oraz art. 222 § 2 k.k.w.)”

11. Przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności

Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wniosek¹²⁶¹ o podjęcie uchwały wyjaśniającej występujące w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni przepisu art. 155 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy użyte w przepisie art. 155 k.k.w. pojęcie „przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności” powinno być interpretowane (w oparciu

¹²⁵⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

¹²⁵⁹ Uchwała z 30 października 2008 r., sygn. akt I KZP 17/08.

¹²⁶⁰ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

¹²⁶¹ RPO-580256-VII/08 z 16 lipca 2008 r.



o wykładnię systemową i funkcjonalną) wyłącznie jako przerwa, o której mowa w art. 153 k.k.w., czy również (w oparciu o wykładnię językową) jako każda faktyczna przerwa w wykonywaniu kary pozbawienia wolności, wyjąwszy bezprawną?

Prezentując problem Rzecznik odniósł go do sytuacji skazanych, którym sądy odmówiły udzielenia warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności w trybie przewidzianym w art. 155 § 1 k.k.w., a którzy odbyli minimalną część kary określoną w tym przepisie (co najmniej 6 miesięcy) przez zaliczenie okresu tymczasowego aresztowania na poczet orzeczonej kary pozbawienia wolności. Wobec uchylenia izolacyjnego środka zapobiegawczego w toku procesu, oskarżeni ci odzyskali wolność, natomiast po zapadnięciu prawomocnych wyroków korzystali z odroczenia wykonania kary przez okres co najmniej roku. Rozstrzygając wnioski o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności sądy orzekające w tych sprawach stosowały różną wykładnię art. 155 k.k.w.

W przekonaniu Rzecznika słusznym byłoby uznanie, że przepis art. 155 § 1 k.k.w. może być stosowany wobec każdego skazanego, który spełnia określone w nim warunki, niezależnie od tego, czy korzystał on z przerwy, o której mowa w art. 153 k.k.w., czy też wykonywanie wobec niego kary zostało przerwane z innego powodu, jeżeli nie był on bezprawny.

Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę¹²⁶²: Pojęcie „przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności” – w rozumieniu art. 155 § 1 k.k.w. – obejmuje przerwę udzieloną przez sąd penitencjarny na podstawie art. 153 k.k.w., a także okres, w jakim skazany – po wprowadzeniu tej kary do wykonania – nie odbywał jej w dalszym ciągu w wyniku zawieszania wobec niego postępowania wykonawczego z przyczyn wymienionych w art. 153 k.k.w.

12. Sposób obliczania rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, uprawniającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym Rzecznik skierował wniosek¹²⁶³ do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy do łącznego okresu odroczenia, o którym mowa w art. 151 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, stwarzającego dla skazanego możliwość ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, zalicza się okres pomiędzy datą zakończenia wcześniej udzielonego odroczenia, a datą kolejnego orzeczenia o odroczeniu, jeśli wniosek o kolejne odroczenie został złożony przed upływem terminu oznaczonego w postanowieniu o odroczeniu?

Według jednej grupy poglądów wyrażanych w orzecznictwie, do okresu co najmniej jednego roku odroczenia nie zalicza się okresu, jaki upływa od zakończenia orze-

¹²⁶² Uchwała z 30 października 2008 r. (sygn. akt I KZP 22/08).

¹²⁶³ RPO-602342-VII/08 z 17 listopada 2008 r.

czonego wcześniej odroczenia do dnia wydania kolejnego postanowienia uwzględniającego wnioski. W opozycji do tych poglądów pozostaje wyrażone w orzecznictwie stanowisko, według którego do okresu co najmniej jednego roku odroczenia zalicza się również okres, jaki upływa od zakończonego wcześniej odroczenia do dnia wydania kolejnego postanowienia uwzględniającego wnioski. Kompromisowe stanowisko przyjmuje zaś, że sumowanie poszczególnych okresów odroczeń wykonania kary, bez uwzględnienia czasu pomiędzy dniem zakończenia orzeczonego wcześniej odroczenia, a datą kolejnego postanowienia przedłużającego odroczenie, następuje tylko wówczas, gdy skazany złoży kolejny wniosek już po upływie okresu odroczenia.

Rzecznik zajął stanowisko, że jeśli wniosek o kolejne odroczenie zostanie złożony przed upływem terminu wskazanego w postanowieniu o odroczeniu i zostanie on uwzględniony, to do łącznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności powinien zostać zaliczony także okres pomiędzy datą zakończenia wcześniej udzielonego odroczenia, a datą kolejnego orzeczenia o odroczeniu. W przeciwnym przypadku możliwość skorzystania przez skazanego z ustawowego uprawnienia uzależniona byłaby wyłącznie od sprawnego działania sądu. Za taką wykładnią przepisów przemawia взгляд na konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

13. Transportowanie osadzonych

Do Rzecznika zwrócił się obywatel wskazujący, iż jego prawa są naruszane w związku z transportowaniem przez pojazdy specjalne Służby Więziennej. Badając wskazany zarzut Rzecznik stwierdził, iż brak jest szczegółowej regulacji prawnej dotyczącej używania tych pojazdów. Delegację ustawową do wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i innych ministrów rozporządzenia regulującego warunki techniczne pojazdów specjalnych i używanych do celów specjalnych różnych formacji, w tym pojazdów Służby Więziennej, stanowi art. 66 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹²⁶⁴. Na tej podstawie oparte było nieobowiązujące już rozporządzenie Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej, Finansów oraz Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2004 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, kontroli skarbowej, Służby Celnej, Służby Więziennej i straży pożarnej.

Z dniem 1 października 2006 r. delegacja do wydania przedmiotowego rozporządzenia została zmieniona, jednakże na mocy odpowiedniego przepisu ustawy zmieniającej wspomniane rozporządzenie obowiązywało jeszcze przez rok od wejścia w życie ustawy. Z dniem 2 października 2007 r. ex lege nastąpiła utrata mocy obowiązującej powyższego rozporządzenia. W chwili obecnej niemożliwa staje się ocena warunków technicznych, jakie musi spełniać pojazd specjalny i używany do celów specjalnych.

¹²⁶⁴ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).



Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹²⁶⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie rozporządzenia będącego wypełnieniem delegacji ustawowej z art. 66 ust 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²⁶⁶, że w Komendzie Głównej Policji trwają prace nad nowym projektem rozporządzenia Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej, Finansów oraz Sprawiedliwości w sprawie warunków technicznych pojazdów specjalnych i pojazdów używanych do celów specjalnych Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, kontroli skarbowej, Służby Celnej, Służby Więziennej i straży pożarnej. Ponadto podkreślił, że w związku z zakresem uwag, jakie zgłaszano w trakcie uzgodnień wewnątrzresortowych, konieczne stało się przygotowanie nowego projektu aktu stanowiącego wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 66 ust. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

14. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

W dniu 7 września 2007 r. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Jacka G. dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych¹²⁶⁷.

Trybunał orzekł, iż art. 248 § 1 ustawy – Kodeks karny wykonawczy¹²⁶⁸ jest niezgodny z art. 40, art. 41 ust. 4 i art. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.¹²⁶⁹ Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 5 czerwca 2008 r. Nr 96, poz. 620 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie.

W kwestii przeludnienia Rzecznik zauważa, iż spełniane są założenia w przyjętym przez poprzedni rząd „Programie pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009”. Jak bowiem wynika ze statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w latach 2007-2008 rozmiary przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych uległy istotnemu zmniejszeniu, zaś liczba miejsc zakwaterowania więźniów znacząco wzrosła¹²⁷⁰.

W szczególności uwagę zwraca znaczący spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych. O ile na koniec 2006 i 2007 roku ich stan wynosił odpowiednio: 14 415 i 11 441 osób (16,7 i 13% ogółu osób pozbawionych), tak na koniec 2008 r. zmalał

¹²⁶⁵ RPO-586245-VII/08 z 7 października 2008 r.

¹²⁶⁶ Pismo z 30 października 2008 r.

¹²⁶⁷ Informacja o działalności RPO za rok 2007, str. 425.

¹²⁶⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).

¹²⁶⁹ Wyrok z 26 maja 2008 r. (sygn. akt SK 25/07).

¹²⁷⁰ Na koniec roku 2007 i 2008 stany osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych wynosiły odpowiednio: 87 462 (110,9% pojemności) i 82 882 osób (99,7% pojemności), a liczba miejsc ich zakwaterowania: 78 883 i 83 112.

do 8.926 osób (10,7%). Polska ma obecnie jeden z najniższych w Europie wskaźnik udziału tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osób pozbawionych wolności. Należy więc zadbać, aby polityka ograniczania liczby osób tymczasowo aresztowanych nie kłóciła się z potrzebami stosowania tego środka zapobiegawczego w indywidualnych postępowaniach karnych.

Nie zmalała natomiast liczba skazanych na karę pozbawienia wolności, którzy z różnych przyczyn nie odbywają tej kary¹²⁷¹. Sytuacja ta budzi poważny niepokój Rzecznika.

15. Wykonywanie tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży

W dniu 24 kwietnia 2007 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący wykonywania tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży¹²⁷².

Trybunał Konstytucyjny orzekł¹²⁷³, że: art. 259 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego¹²⁷⁴ jest zgodny z art. 18 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji, art. 260 ustawy – Kodeks postępowania karnego jest zgodny z art. 18 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji, § 33 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności¹²⁷⁵; jest zgodny z art. 249 § 3 pkt 7 ustawy – Kodeks karny wykonawczy¹²⁷⁶ oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 213 ustawy – Kodeks karny wykonawczy.

B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Nieskuteczność wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu nieletnich w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości

Na mocy zarządzenia nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. został utworzony Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, koordynowany przez Ministra Sprawiedliwości. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Ministerstw: Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zdrowia w randze podsekretarza i sekretarza stanu. Przedmiotem prac Zespołu była kwestia wykonywania orzeczeń sądowych w przedmiocie umieszczania małoletnich i nieletnich w różnego rodzaju placówkach.

¹²⁷¹ Wg statystyki Centralnego Zarządu SW, na koniec 2008 r. oczekiwano na wykonanie 46 075 orzeczeń, które dotyczyły 39 818 osób. Aż 35 689 osób nie stawiło się do odbycia kary, pomimo upływu terminu.

¹²⁷² Informacja o działalności RPO za rok 2007, str. 420.

¹²⁷³ Wyrok z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt K 24/07).

¹²⁷⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

¹²⁷⁵ Rozporządzenie z 13 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 142).

¹²⁷⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).



W wystąpieniu¹²⁷⁷ do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik przekazał uwagi dotyczące rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii¹²⁷⁸, wydanego na podstawie art. 81 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹²⁷⁹. Rozporządzenie MENiS reguluje jedynie materię kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii stosowanych jako środek wychowawczy, pomijając problematykę realizacji orzeczeń sądowych o zastosowaniu tych placówek jako środków tymczasowych. Z tych względów rozporządzenie budzi zasadnicze wątpliwości Rzecznika co do zgodności z art. 72 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 i art. 2 Konstytucji.

Obecna konstrukcja rozporządzenia sprawia, że orzeczone przez sąd środki tymczasowe w postaci umieszczenia nieletniego w m.o.w. lub m.o.s. nie są realizowane lub też sądy próbują tymczasowo umieścić nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i placówkach oświatowych-nieresocjalizacyjnych, co należy ocenić zarówno jako pogwałcenie praw samego nieletniego, jak i prawa wychowanków tych placówek do ochrony przed demoralizacją. Nie można przyjąć, że osiągnięty został cel wydania rozporządzenia, jakim jest w świetle art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji wykonanie ustawy. Oznacza to, iż nie została zrealizowana konstytucyjna zasada, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tym samym naruszone zostały zasady przyzwoitej legislacji, właściwej dla demokratycznego państwa prawnego. Obowiązujący w tym zakresie stan prawny wymaga zmiany.

W odpowiedzi¹²⁸⁰ zostały podzielone wątpliwości Rzecznika dotyczące omawianego rozporządzenia. W wyniku ustaleń Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, Minister Sprawiedliwości wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie niezbędnych działań, w szczególności zmiany rozporządzenia z 2004 r., w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zwłaszcza w zakresie kierowania nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii tytułem środka tymczasowego. W obecnym kształcie młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii nie są przystosowane do wykonywania środków izolacyjnych wydawanych na podstawie art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło rozmowy z Komendantem Głównym Ochotniczych Hufców Pracy na temat utworzenia w strukturach OHP regionalnych placówek interwencyjnych o zasięgu woje-

¹²⁷⁷ RPO-507916-VII/05 z 2 lipca 2008 r.

¹²⁷⁸ Rozporządzenie z 26 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

¹²⁷⁹ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.).

¹²⁸⁰ Pismo z 31 października 2008 r.

wódkim, których zadaniem byłyby realizacja postanowień tymczasowych i natychmiastowych.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, iż Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, a także Minister Sprawiedliwości dostrzegają potrzebę niezwłocznej nowelizacji rozporządzenia, jednak nie mają możliwości spowodowania przyspieszenia prac Ministra Edukacji Narodowej w tym zakresie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁸¹ do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie o zakresie prac legislacyjnych nad zmianą wspomnianego rozporządzenia i obecnym ich etapie, a także o stanie prac nad wyodrębnieniem i przygotowaniem funkcjonowania placówek, do których będzie mogła być kierowana grupa nieletnich, których prawa są obecnie drastycznie naruszane. Wydawało się, że przedstawione argumenty, wskazujące na niekonstytucyjność rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad kierowania przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii¹²⁸², przesądzą o szybkiej zmianie jego przepisów, a także o wyodrębnieniu nowego rodzaju młodzieżowych ośrodków wychowawczych, zlokalizowanych w dużych ośrodkach i przeznaczonych dla danego okręgu oraz spełniających właściwe wymogi co do prowadzonej w nich diagnozy, nauczania oraz stosowanego nadzoru.

Minister poinformował¹²⁸³ o trwających pracach nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii. Nowelizacja tego rozporządzenia została ujęta w planie prac legislacyjnych Ministerstwa na pierwsze półrocze 2009 r.

Ponadto Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości¹²⁸⁴ z prośbą o informację o wynikach analizy postępowań związanych z umieszczeniem nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

2. Kwalifikowanie nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia

Informacje przedstawione na 23. Ogólnopolskiej Konferencji Psychiatrów Dzieci i Młodzieży w Warszawie, w dniach 28-30 marca 2008 r., wskazują, że system psychiatrii sądowej dla nieletnich w Polsce nie został jeszcze stworzony. Szkodę dla jakości opiniowania sądowo-psychiatrycznego nieletnich przyniosło zawieszenie funkcjonowania specjalnej komisji przy dyrektorze Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, która przez minione lata stanowiła wsparcie merytoryczne. W bieżącej praktyce

¹²⁸¹ RPO-507916-VII/05 z 3 grudnia 2008 r.

¹²⁸² Rozporządzenie z 26 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

¹²⁸³ Pismo z 22 grudnia 2008 r.

¹²⁸⁴ RPO-507916-VII/05 z 3 grudnia 2008 r.



nie są wystarczająco wykorzystywane możliwości, jakie w zakresie kwalifikowania nieletnich do zakładów o odpowiednich warunkach zabezpieczenia może przynieść lepsza współpraca między sędziami dla nieletnich a lekarzami psychiatrami, pełniącymi funkcję biegłych i przeprowadzającymi obserwacje sądowo-psychiatryczne. Rzecznik zwrócił się¹²⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia o zacieśnienie współpracy zainteresowanych Ministerstw na rzecz poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia oraz w sprawie dokończenia tworzenia systemu psychiatrii sądowej dla nieletnich.

Minister Sprawiedliwości poinformował¹²⁸⁶, że konieczne jest dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej¹²⁸⁷, poprzez wprowadzenie Komisji Psychiatrycznej dla nieletnich, która miałaby obowiązek wydania opinii w sprawie skierowania w terminie 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku. Umożliwiłoby to sądowni rodzinemu sprawny i właściwy dobór zakładu leczniczego dla nieletniego.

Minister Zdrowia poinformował¹²⁸⁸, że przygotowywany jest Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Podstawę Programu stanowią będą znowelizowane przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹²⁸⁹. Projekt nowelizacji został w dniu 6 listopada 2007 r. złożony Marszałkowi Sejmu w celu przedłożenia go pod obrady Izby.

¹²⁸⁵ RPO-587722-VII/08 z 29 kwietnia 2008 r.

¹²⁸⁶ Pismo z 14 maja 2008 r.

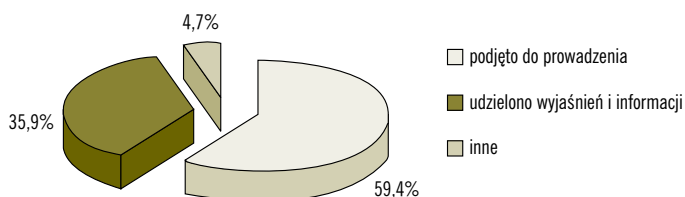
¹²⁸⁷ Rozporządzenia z 20 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 692).

¹²⁸⁸ Pismo z 3 czerwca 2008 r.

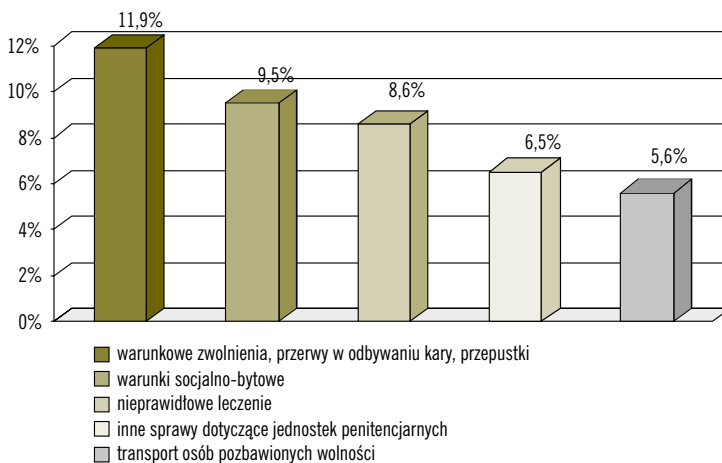
¹²⁸⁹ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

Prawo karne wykonawcze

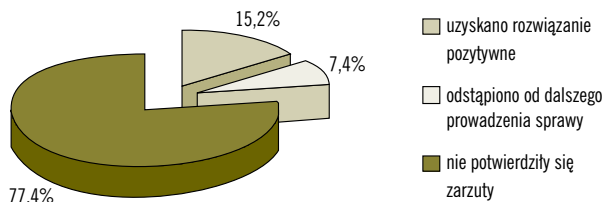
Rozpatrzenie spraw z zakresu prawa karnego wykonawczego



Problematyki dominujące z zakresu prawa karnego wykonawczego



Zakończenie spraw z zakresu prawa karnego wykonawczego







26. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Ochrona praw żołnierzy

1. Kontrola przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy w 2 Korpusie Zmechanizowanym, 6 Brygadzie Desantowo-Szturmowej oraz 16 batalionie powietrzno-desantowym w Krakowie

W dniu 6 sierpnia 2008 r. pracownicy Biura Rzecznika przebywali w 2 Korpusie Zmechanizowanym, 6 Brygadzie Desantowo-Szturmowej oraz podległym jej 16 batalionie powietrzno – desantowym w Krakowie. Celem wizyty było zapoznanie się z przestrzeganiem praw obywatelskich wobec żołnierzy oraz warunkami pełnionej służby.

Żołnierze pełniący służbę w wymienionych jednostkach uczestniczą w Polskich Kontyngentach Wojskowych w Iraku i Afganistanie, stanowiąc główną siłę tzw. jednostek operacyjnych. Podczas spotkań z żołnierzami oraz kadrą dowódczą zgłoszonych zostało szereg problemów. Mianowicie, postulowano zmianę zasad dotyczących wyjazdu na misje zagraniczne żołnierzy karanych. Żołnierze zawodowi skazani prawomocnym wyrokiem sądowym na karę pozbawienia wolności (aresztu wojskowego) z warunkowym zawieszeniem wykonywania kary, nie są kierowani do pełnienia służby za granicą, mimo braku stosownego zakazu w przepisach. Proponowano, aby kwestię możliwości wyjazdu pozostawić dowódcom. Zgłaszano zarzuty dotyczące zakwaterowania żołnierzy zawodowych we wspólnych kwaterach stałych. Zasygnalizowano również, że przepisy dotyczące refundacji w czasie podnoszenia kwalifikacji zawodowych nierówno traktują oficerów i chorążych. Przewidują bowiem możliwość refundacji dla dowódcy plutonu wyłącznie, jeśli jest nim oficer. Poruszono też kwestię tzw. mundurówki dla szeregowych zawodowych. Do 2007 roku otrzymywano ją na ogólnych zasadach. W 2008 roku wysokość wypłaty uzależniono od czasu służby. Ponadto żołnierze służby terminowej byli zaniepokojeni zapowiedziami, iż w pracach nad nowelizacją ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych ma być wprowadzony zapis, że żołnierze tej służby mogą zawierać kontrakty tylko do 12 lat. Problem stanowiło także pełnienie funkcji nieetatowych przez kadrę. W poszczególnych jednostkach stanowisk takich jest wiele, a gratyfikacje finansowe dowódca może przyznać wyłącznie za stanowiska wyszczególnione w rozporządzeniu MON. Rzecznik zwrócił się¹²⁹⁰ do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów.

¹²⁹⁰ RPO-595485-IX/08 z 4 września 2008 r.

Minister Obrony Narodowej poinformował¹²⁹¹, że zmiana obowiązujących zasad w zakresie kierowania i wyznaczania żołnierzy zawodowych karanych do służby poza granicami państwa byłaby kontrowersyjna zarówno pod względem transparentności, jak i wydarzeń w Nangar Khel.

W przygotowywanej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych¹²⁹², zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych będzie realizowane poprzez zrównanie praw do zakwaterowania żołnierzy służby stałej i kontraktowej – jako żołnierzy zawodowych. Docelowy model zakwaterowania polegać ma na kwaterowaniu żołnierzy zawodowych w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a w przypadku braku takiej możliwości, poprzez wykorzystanie zasobu internatowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej lub wypłatę „świadczenia mieszkaniowego”.

Obowiązujące przepisy nie dyskryminują poszczególnych korpusów kadry w zakresie refundacji kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Każdy żołnierz może pobierać naukę, jeśli nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych, a pomoc finansowa i urlop szkoleniowy przyznawany jest, gdy kierunek nauki jest zbieżny z zajmowanym lub planowanym do wyznaczenia stanowiskiem służbowym.

Minister zapewnił również, że obowiązująca nowelizacja rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie¹²⁹³ zapewnia zachowanie właściwej proporcji pomiędzy przysługującą szeregowym zawodowym należnością umundurowania i wyekwipowania a wynikającymi z nich wysokościami równoważników pieniężnych za umundurowanie i wyekwipowanie niewydane w naturze. Nie odniósł się jednak – o co występował Rzecznik – do podstawy prawnej wprowadzonych zmian w zakresie wysokości wypłat równoważnika.

2. Kontrola przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy w 8 Bazie Lotniczej i 13 eskadrze lotnictwa transportowego w Krakowie

W dniu 7 sierpnia 2008 r. pracownicy Biura Rzecznika przebywali w 8 Bazie Lotniczej oraz 13 eskadrze lotnictwa transportowego w Krakowie, w celu zapoznania się z warunkami pełnionej służby oraz sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich wobec żołnierzy.

Do najistotniejszych problemów przedstawionych podczas kontroli należy zaliczyć niski poziom wykształcenia młodej kadry, kwestię możliwości zastępstwa kobiet – żołnierzy będących na urlopiach macierzyńskich (obowiązujące przepisy nie zezwalają na zastąpienie kobiety-żołnierza innym żołnierzem, na czas nieobecności), brak możliwości awansowania pilotów z uwagi na zaniżenie etatów, co prowadzi do odchodzenia ze służby dobrze wykształconego personelu latającego. Uregulowania wymaga też sprawa ubezpieczenia pilotów wykonujących loty do Iraku i Afganistanu. Obecnie wypełniają

¹²⁹¹ Pismo z 8 października 2008 r.

¹²⁹² Ustawa z 22 czerwca 2005 r., (Dz.U. Nr 41, poz. 398 z późn. zm.).

¹²⁹³ Rozporządzenie z 25 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1615 z późn. zm.).



oni druki ubezpieczeniowe, tak jak żołnierze pełniący służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych, mimo iż nie wchodzi w ich skład. W rezultacie zajścia zdarzenia objętego polisą ubezpieczeniową mogą wystąpić poważne trudności z wypłatą odszkodowania. Piloci nie otrzymują także dodatków za loty w strefy działań wojennych. Szybkich decyzji wymaga problem obsady i szkolenia załóg samolotów. Na jeden samolot powinny być trzy wyszkolone załogi, a jest jedna. Stanowiska służbowe są nieadekwatne (zbyt niskie) do odpowiedzialności i zakresu wykonywanych zadań. Bardzo krytycznie został oceniony stan funkcjonowania wojskowej służby zdrowia. Żołnierze zasygnalizowali nadto, że Wojskowa Agencja Mieszkaniowa wstrzymała możliwość wykupu lokali służbowych, nie informując o powodach takiej decyzji, ani do jakiego czasu będzie obowiązywała. Rzecznik zwrócił się¹²⁹⁴ do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań mających na celu rozwiązanie przedstawionych problemów.

Minister Obrony Narodowej stwierdził¹²⁹⁵, że niewystarczający poziom wyszkolenia nowo przybyłej kadry wynika z dużej rotacji personelu latającego i personelu SIL oraz z obciążenia personelu dodatkowymi zadaniami niewynikającymi z charakteru zajmowanego stanowiska służbowego.

W opinii resortu, stopnie etatowe dowódców załóg oraz liczba załóg przypadających w etacie dla samolotów transportowych jednostek Sił Powietrznych wykonujących zadania poza granicami kraju są za niskie. Trwają prace nad zmianami organizacyjno-etatowymi, które głównie dotyczą podwyższenia stopni etatowych dla dowódców załóg, zmiany grup uposażenia dla pilotów oraz podniesienia wskaźnika liczby załóg na każdy samolot w etacie.

Ustawa pragmatyczna nie rozwiązuje kwestii związanych z wojskową służbą kobiet i funkcjonowaniem rodziny wojskowej w sposób umożliwiający pogodzenie służby z rolą kobiety w rodzinie. Problemy te są dostrzegane w resorcie i zostaną uwzględnione w pracach nad nowelizacją ustawy o służbie żołnierzy zawodowych¹²⁹⁶.

Ubezpieczenie załóg samolotów transportowych Sił Powietrznych wykonujących loty do Iraku i Afganistanu realizowane jest zgodnie z zapisami umowy zawartej w dniu 17 lipca 2008 r. przez Dowódcę Operacyjnego Sił Zbrojnych z Polskim Towarzystwem Ubezpieczeń S.A. – I Oddział w Warszawie. Umowa ta obowiązuje do dnia 23 lipca 2010 r.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa podjęła działania związane z ponowną weryfikacją posiadanego zasobu pod kątem potrzeb zawodowej armii, w kontekście konieczności zabezpieczenia odpowiedniej liczby lokali przeznaczonych na wyłączne zakwaterowanie żołnierzy służby stałej. Przewidywany termin zakończenia prac to 30 października 2008 r. Z powyższych względów Agencja nie realizuje obecnie wniosków o wykup lokali mieszkalnych, a decyzje dotyczące sprzedaży mieszkań będą mogły być podjęte po terminie zakończenia prac związanych z ponowną weryfikacją posiadanego zasobu.

¹²⁹⁴ RPO-595485-IX/08 z 5 września 2008 r.

¹²⁹⁵ Pismo 9 października 2008 r.

¹²⁹⁶ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892).

3. Kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy 5 pułku inżynierskiego oraz w Wojewódzkim Sztapie Wojskowym i podległych mu Wojskowych Komendach Uzuppełnień w Szczecinie

W dniach 17–18 września 2008 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy 5 pułku inżynierskiego oraz w Wojewódzkim Sztapie Wojskowym i podległych mu Wojskowych Komendach Uzuppełnień w Szczecinie. Sprawdzeniu podlegały m.in. problemy związane z warunkami służby, zakwaterowania żołnierzy służby zasadniczej oraz szkolenia – w tym poligonowego. Zapoznano się również z funkcjonowaniem systemu wyżywienia oraz jakością posiłków przygotowywanych dla żołnierzy biorących udział w ćwiczeniach na poligonie. Wysłuchano także wniosków i uwag żołnierzy, którzy pełnili służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych w Afganistanie i Iraku oraz Siłach ONZ w Libanie i Syrii.

W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej, Rzecznik wskazał¹²⁹⁷ na konieczność zbadania i rozwiązania problemu m.in. niedomagania wojskowej służby zdrowia w zakresie udzielania pomocy medycznej żołnierzom, zwłaszcza podczas szkolenia poligonowego, w szczególności w zakresie zasad udzielania specjalistycznej opieki dentystycznej oraz ograniczonej dostępności żołnierzy zawodowych do leków. Rozważenia wymaga zmiana obowiązujących przepisów uniemożliwiających żołnierzom korpusu szeregowych zawodowych pełnienie służby dłużej niż 12 lat, co skutkuje brakiem możliwości uzyskania wojskowych uprawnień emerytalnych. Żołnierze postulowali objęcie działaniami rekonwersyjnymi żołnierzy nadterminowych na podobnych zasadach jak żołnierzy zawodowych. Konieczne jest wprowadzenie zmian w zakresie badań prowadzonych po powrocie żołnierzy ze służby w misjach pełnionych poza granicami kraju, poprzez zwiększenie zakresu badań zwłaszcza prowadzonych przez psychologów i psychiatrów przede wszystkim wobec żołnierzy, którzy wykonywali zadania bojowe w Polskich Kontyngentach Wojskowych w Iraku i Afganistanie. Pozostałe postulaty dotyczyły: rozszerzenia uprawnień dowódcy pułku do wyznaczania podległych mu żołnierzy na stanowiska służbowe, jeśli nie posiada on stopnia pułkownika; przeprowadzenia oceny technicznej stanu obiektów koszarowych jednostki i wprowadzenia do planów remontów, zwłaszcza pomieszczeń socjalno – bytowych, sprecyzowania struktur organizacyjnych jednostek wojskowych, do których wojskowe komendy uzupełnień prowadzą nabór kandydatów; poprawy warunków płacy pracownikom zatrudnionym w kontrolowanych Wojskowych Komendach Uzuppełnień.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź na wystąpienie.

4. Koszty uczestnictwa Polski w misji stabilizacyjnej Polskiego Kontyngentu Wojskowego realizującego zadania na terytorium Republiki Iraku

W artykule prasowym¹²⁹⁸ opisany został problem kosztów uczestnictwa Polski w misji stabilizacyjnej Polskiego Kontyngentu Wojskowego realizującego zadania

¹²⁹⁷ RPO-597790-IX/08 z 26 listopada 2008 r.

¹²⁹⁸ „Rzeczpospolita” z 22 lipca 2008 r. *Wracamy z Iraku bez kontraktów*.



na terytorium Republiki Iraku oraz trudności w koordynacji działań prowadzących do zawarcia korzystnych dla naszego kraju kontraktów gospodarczych. Niepokój Rzecznika spowodowały informacje o braku właściwej koordynacji działań polskich firm, zwłaszcza zbrojeniowych, na tym rynku oraz niedostatecznej informacji o możliwościach zawierania kontraktów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁹⁹ do Ministra Obrony Narodowej o spowodowanie zbadania informacji zawartych w artykule i poinformowanie o wynikach dokonanych ustaleń. Jednocześnie zwrócił się o informację dotyczącą całkowitych kosztów materialnych i ludzkich tej operacji wojskowej, poniesionych przez resort obrony narodowej w związku z koniecznością realizacji przyjętych zadań oraz zapobiegania, usuwania i rekompensowania skutków negatywnych zjawisk powstałych po powrocie żołnierzy do Polski, jak również o wskazanie podejmowanych przez resort obrony narodowej działań mających na celu przystosowanie tych żołnierzy do warunków służby wojskowej w kraju.

Minister poinformował¹³⁰⁰, że żołnierzom zawodowym mogą być przyznawane zapomogi pieniężne w przypadku zdarzeń losowych, długotrwałej choroby lub śmierci członka rodziny oraz z innych przyczyn powodujących istotne pogorszenie warunków materialnych. W razie śmierci lub zaginięcia żołnierza zawodowego podczas wykonywania zadań służbowych, zapomogi mogą być przyznane jego małżonkowi, a w razie braku małżonka – dzieciom lub rodzicom.

Żołnierzom, którzy doznali stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej, jak również żołnierzowi, który poniósł szkodę majątkową wskutek wypadku, a także rodzinie żołnierza, który zmarł wskutek wypadku lub choroby, przysługuje jednorazowe odszkodowanie.

W przypadku zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej z przyczyn leżących po stronie wojska, resort oferuje pomoc w ramach programu rekonwersji kadr w zakresie doradztwa zawodowego, przekwalifikowania zawodowego oraz pośrednictwa pracy. Żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, przysługuje renta inwalidzka. Uprawnionym członkom rodziny zmarłych lub zaginionych żołnierzy, którzy pełnili służbę poza granicami kraju, przysługuje renta rodzinna w wysokości uposażenia należnego zmarłemu lub zaginionemu żołnierzowi zawodowemu. Osoby uprawnione mogą ubiegać się o świadczenia socjalne (m.in. zapomogi, dopłaty do leków). W Siłach Zbrojnych RP powołano system osłony psychologicznej, realizowanej w trzech etapach – szkolenie przed wyjazdem na misję, pomoc psychologiczna w Polskich Kontyngentach Wojskowych oraz po powrocie z misji.

¹²⁹⁹ RPO-595323-IX/08 z 31 lipca 2008 r.

¹³⁰⁰ Pismo z 17 września 2008 r.



5. Sytuacja żołnierzy ciężko poszkodowanych oraz rodzin żołnierzy zmarłych podczas służby poza granicami państwa

Do Rzecznika zwracało się wielu żołnierzy, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu podczas pełnienia służby w Polskich Kontyngentach Wojskowych, wykonujących zadania poza granicami kraju. Analiza dokonanych w sprawie ustaleń upoważnia do stwierdzenia, iż ze strony MON udzielana jest pomoc poszkodowanym, ich rodzinom i rodzinom żołnierzy, którzy tragicznie zginęli lub zmarli – ale głównie bezpośrednio po zdarzeniu. Obecnie brak jest instytucji, która na bieżąco zajmowałaby się sytuacją rodzin żołnierzy ciężko poszkodowanych i zmarłych podczas służby poza granicami państwa.

Innym wnioskiem zgłaszanym przez zainteresowanych żołnierzy jest możliwość przyznania im statusu inwalidy wojskowego. Obowiązujące przepisy ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin¹³⁰¹, uniemożliwiają nabycie szczególnych praw. Poszkodowani w misjach żołnierze zawodowi, którzy z uwagi na stan zdrowia są zwalniani ze służby wojskowej, mogą korzystać wyłącznie z uprawnień rencisty wojskowego, pomimo iż posiadają stosowną grupę inwalidzką. Uzyskanie statusu inwalidy wojskowego stworzyłoby poszkodowanym żołnierzom, a także ich rodzinom możliwość skorzystania z nieco większych świadczeń finansowych oraz ułatwiłoby dostęp do usług medycznych. Wymagałoby to jednak przeprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych obowiązujących aktów prawnych. Rzecznik zwrócił się¹³⁰² do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska w przedstawionych sprawach.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹³⁰³, że w resorcie obrony narodowej został przygotowany i jest realizowany pakiet świadczeń socjalnych skierowany do żołnierzy poszkodowanych, jak również do ich rodzin, który obejmuje m.in. świadczenia odszkodowawcze, ochronę ubezpieczeniową, zapomogi pieniężne, renty inwalidzkie i rodzinne, należności przy zwolnieniu ze służby i pośmiertne. Dodatkowo żołnierze poszkodowani w operacjach pokojowych uprawnieni są do pomocy psychologicznej i świadczeń opieki zdrowotnej.

Przygotowane zostały projekty zmian aktów prawnych, które mają na celu rozszerzenie pomocy na członków najbliższej rodziny żołnierza, który zginął lub poniósł śmierć w związku z wykonywaniem zadań służbowych, zagwarantowanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki dla dziecka po zmarłym żołnierzu, wprowadzenie możliwości przyznania zapomogi dla byłego żołnierza niezawodowego oraz rozszerzenie uprawnień socjalnych dla rencistów wojskowych. Zaproponowane zmiany, po przyjęciu przez Radę Ministrów w czerwcu 2008 r., zostały skierowane do Sejmu.

Odnosząc się do postulatu przyznania żołnierzom zawodowym poszkodowanym w misjach statusu inwalidy wojskowego, podkreślono w odpowiedzi, iż intencją ustawodawcy było stworzenie dwóch niezależnych systemów zaopatrzenia: dla żołnierzy

¹³⁰¹ Ustawa z 29 maja 1974 r., (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.).

¹³⁰² RPO-577071-IX/08 z 27 czerwca 2008 r.

¹³⁰³ Pismo z 21 lipca 2008 r.



zawodowych uzyskujących status rencisty wojskowego, którym przysługują uprawnienia wynikające z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹³⁰⁴ oraz drugiego systemu, dla żołnierzy niezawodowych uzyskujących status inwalidy wojskowego, którym przysługują uprawnienia określone ustawą o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin¹³⁰⁵.

6. Wypłata należności zagranicznej dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami Polski

Do Rzecznika kierowane były skargi przez żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami Polski dotyczące wypłaty należności zagranicznej. W skargach żołnierze kwestionowali to, że należność zagraniczna nie jest im wypłacana za okres, w którym wykorzystywali urlop. Po zbadaniu sprawy Rzecznik stwierdził, że obowiązujące przepisy prawa różnicują sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną, tj. żołnierzy zawodowych wykonujących obowiązki poza granicami państwa.

Żołnierzom skierowanym do pełnienia służby w jednostkach wojskowych użytych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub akcji zapobieżenia terroryzmowi, należność zagraniczną wypłaca się za okres od dnia przybycia do rejonu działania jednostki wojskowej do dnia opuszczenia tego rejonu, z wyłączeniem dni, w których żołnierz wykorzystywał urlop. Natomiast np. żołnierzom wyznaczonym na stanowiska w placówkach zagranicznych należność tą wypłaca się od dnia objęcia stanowiska poza granicami państwa do dnia zwolnienia z tego stanowiska. W tym przypadku okoliczność, że żołnierz wykorzystywał urlop nie stoi na przeszkodzie w wypłacie należności zagranicznej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁰⁶ do Ministra Obrony Narodowej o wskazanie argumentów usprawiedliwiających zróżnicowane traktowanie żołnierzy w zakresie okresu wypłacania należności zagranicznej.

Minister Obrony Narodowej poinformował¹³⁰⁷, iż wobec całkowicie odmiennych zasad pełnienia służby przez żołnierzy wyznaczonych oraz skierowanych do pełnienia służby poza granicami państwa nie jest możliwe zastosowanie wspólnych zasad wypłaty należności zagranicznej, a funkcjonujące obecnie rozwiązania w sferze płacowej nie zawierają elementów faworyzujących daną grupę żołnierzy zawodowych, lecz odpowiadają warunkom pełnienia przez te grupy żołnierzy służby poza granicami państwa.

7. Sytuacja grupy żołnierzy pełniących służbę w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Afganistanie

W Biurze Rzecznika prowadzone było postępowanie w sprawie grupy żołnierzy 18 bdsz. z Bielska Białej, którzy podczas pełnienia służby w Polskim Kontyngencie

¹³⁰⁴ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. (Dz.U. z 2004 Nr 8, poz. 66 z późn. zm.).

¹³⁰⁵ Ustawa z 29 maja 1974 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.).

¹³⁰⁶ RPO-584705-IX/08 z 18 kwietnia 2008 r.

¹³⁰⁷ Pismo z 13 maja 2008 r.

Wojskowym w Afganistanie poprosili o wcześniejsze odesłanie do kraju. Powodem wszczęcia postępowania była publikacja prasowa¹³⁰⁸, z której wynikało, że jedenastu żołnierzy, którzy wcześniej wrócili do kraju, obawiało się, iż nie zostaną im przedłużone kontrakty na dalsze pełnienie służby wojskowej. Z wypowiedzi zainteresowanych wynikało, iż podjęto już stosowne działania, wystawiając jednemu z nich negatywną opinię służbową. Rzecznik zwrócił się¹³⁰⁹ do Dowódcy Wojsk Lądowych z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Dowódca Wojsk Lądowych zapewnił¹³¹⁰, że wobec żadnego z 6 żołnierzy 18 bdsz. z Bielska Białej, którzy złożyli wnioski o wcześniejszy powrót do kraju, (a nie jak podają media – 11 żołnierzy), nie są prowadzone jakiegokolwiek działania służbowe zmierzające do usunięcia ich z armii, o czym zainteresowani zostali powiadomieni.

8. Wykorzystywanie przez Siły Zbrojne RP broni kasetowej w Afganistanie

Rzecznik zainteresował się poruszoną w artykule prasowym¹³¹¹ kwestią produkcji, zakupu oraz wykorzystywania przez Siły Zbrojne RP broni kasetowej w Afganistanie. Z treści artykułu wynikało, że użycie pocisków kasetowych w konfliktach zbrojnych powoduje ofiary w ludności cywilnej oraz zagraża życiu tej ludności nawet przez kilka lat po zaprzestaniu walki, zamieniając pola uprawne w pola minowe pełne niewybuchów. Jak twierdził autor artykułu, zdaniem organizacji humanitarnych, Polska ignoruje dążenia społeczności międzynarodowej do wprowadzenia całkowitego zakazu używania takiej broni, uchylając się jakoby od podpisania konwencji o zakazie stosowania broni kasetowej mimo, że większość państw NATO i Unii Europejskiej złożyła taką deklarację. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się¹³¹² do Ministra Obrony Narodowej o udzielenie wyjaśnień pozwalających na zweryfikowanie informacji zawartych w artykule.

9. Brak prawnych możliwości zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego z tytułu opieki nad dzieckiem, w sytuacji gdy oboje rodzice są żołnierzami zawodowymi

Do Rzecznika zwróciła się matka czteromiesięcznego dziecka, będąca żołnierzem zawodowym, podnosząc problem braku możliwości prawnych zwolnienia od zajęć służbowych w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem zwłaszcza, gdy oboje rodziców są żołnierzami pełniącymi służbę zawodową. Przepis art. 62 ust. 11 i 12 o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹³¹³ przewiduje taką możliwość, jednakże § 21 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie urlopów żołnierzy zawo-

¹³⁰⁸ „Gazeta Wyborcza” z 23 stycznia 2008 r. *Tu armia, kto wam powiedział o buncie.*

¹³⁰⁹ RPO-579970-IX/08 z 30 stycznia 2008 r.

¹³¹⁰ Pismo z 8 lutego 2008 r.

¹³¹¹ „Polska” z 4 września 2008 r. *Polska armia kupuje i stosuje zakazaną broń.*

¹³¹² RPO-598121-IX/08 z 11 września 2008 r.

¹³¹³ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.).



dowych¹³¹⁴ wprowadzonymi ograniczeniami umożliwia zwolnienie od zajęć służbowych tylko wówczas, gdy żołnierz jest samotny albo gdy małżonek z powodu choroby lub matka z powodu połogu nie może zaopiekować się dzieckiem i gdy nie ma innych członków rodziny wspólnie zamieszkających, którzy mogliby zapewnić tę opiekę.

Biorąc pod uwagę prawo i obowiązek zapewnienia przez rodziców należytej opieki ich dzieciom, uwzględniając zwłaszcza dobro dziecka, Rzecznik zwrócił się¹³¹⁵ do Ministra Obrony Narodowej o dokonanie nowelizacji wskazanego przepisu rozporządzenia, w sposób umożliwiający skorzystanie przez jednego z rodziców z prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności zapewnienia opieki dziecku żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową.

Minister poinformował¹³¹⁶, że w świetle obowiązujących przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz rozporządzenia w sprawie urlopów zawodowych, kobieta-żołnierz pozostająca w związku małżeńskim z żołnierzem, spełnia warunki do otrzymania takiego zwolnienia. Przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych, wprowadzony zostanie zapis, który lepiej niż dotychczas pozwoli interpretować uprawnienia żołnierzy – małżonków w tej kwestii.

B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

1. Nieprzyjmowanie do służby kandydatów na funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na fakt posiadania przez nich podwójnego obywatelstwa

W roku 2008 Rzecznik kontynuował podjętą w 2006 r. sprawę działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania przepisów uzależniających możliwość pełnienia służby mundurowej od statusu posiadanego obywatelstwa. Rzecznik zwrócił się¹³¹⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych nad odpowiednimi projektami ustaw i przewidywanym terminie wejścia ich w życie.

Minister poinformował¹³¹⁸, że MSWiA planuje w 2008 r. przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej, mającej na celu wypracowanie kształtu przyszłych zmian w ustawach normujących zasady działania służb podległych MSWiA. Ponadto rozważa się opracowanie jednego aktu prawnego regulującego pragmatykę służbową wszystkich formacji podległych Ministrowi SWiA. Jednocześnie poinformował, że ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz innych ustaw znowelizowano przepis art. 31 ust. 1 wskazując, że służbę w Straży Granicznej może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie.

¹³¹⁴ Rozporządzenie z 28 maja 2004 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 1465).

¹³¹⁵ RPO-585674-IX/08 z 16 kwietnia 2008 r.

¹³¹⁶ Pismo z 28 kwietnia 2008 r.

¹³¹⁷ RPO-515109-IX/05 z 8 lutego 2008 r.

¹³¹⁸ Pismo z 7 marca 2008 r.

2. Ograniczenie prawa do ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do żołnierzy oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego

Do Rzecznika wpływały skargi zawierające zarzuty dotyczące przepisów ograniczających prawo do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych w stosunku do żołnierzy, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Istota tych skarg sprowadzała się do tego, iż funkcjonariusze wymienionych służb i żołnierze w toku postępowań dyscyplinarnych nie mogą korzystać z pomocy profesjonalnych obrońców. Było to powodem skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik stwierdził¹³¹⁹ we wniosku, iż zaskarżone przez niego przepisy: art. 53 ust. 3 ustawy o dyscyplinie wojskowej¹³²⁰, art. 129 ust. 1 pkt 5 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹³²¹, § 21 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu¹³²², § 20 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy ABW¹³²³, pozostają w kolizji z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹³²⁴.

W wyroku z dnia 19 marca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przepisy ograniczające wyłącznie do funkcjonariuszy danej służby krąg podmiotów, spośród których obwiniany funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej oraz Służby Celnej może wybrać sobie obrońcę w postępowaniu dyscyplinarnym. W wykonaniu wyroku Trybunału uchwalono ustawę o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹³²⁵ oraz ustawę o zmianie ustawy o Służbie Celnej¹³²⁶.

Od daty wejścia w życie tych ustaw obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być oprócz wskazanego przez obwinionego funkcjonariusza, także adwokat lub radca prawny. Ustawodawca nie objął jednak zakresem nowej regulacji dotyczącej formalnych aspektów prawa do obrony wszystkich przepisów dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy i żołnierzy. Stąd też aktualnie w obrocie prawnym pozostają zarówno przepisy, które obwinionym funkcjonariuszom gwarantują prawo wyboru obrońcy spośród funkcjonariuszy danej służby lub adwokatów

¹³¹⁹ RPO-572159-IX/07 z 20 października 2008 r.

¹³²⁰ Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 370 z późn. zm.).

¹³²¹ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 710).

¹³²² Rozporządzenie z 20 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 160, poz. 1557 z późn. zm.).

¹³²³ Rozporządzenie z 20 grudnia 2004 r. (Dz.U. Nr 272, poz. 2690).

¹³²⁴ Sygn. akt K 31/08.

¹³²⁵ Ustawa z 28 marca 2008 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 521).

¹³²⁶ Ustawa z 18 marca 2008 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 311).



i radców prawnych, jak też przepisy, które nie dają obwinionym prawa wyboru obrońcy spośród adwokatów lub radców prawnych.

3. Dokonywanie doręczeń przesyłek urzędowych przez funkcjonariuszy Policji

Z treści artykułu prasowego¹³²⁷ wynikało, że sądy i prokuratury nadmiernie wykorzystują funkcjonariuszy Policji do dokonywania doręczeń przesyłek urzędowych. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika skierowane¹³²⁸ w tej sprawie do Komendanta Głównego Policji wskazano, iż w grudniu 2007 r. w Komendzie Głównej Policji została opracowana informacja dotycząca obciążenia dzielnicowych realizacją wybranych czynności zleczanych przez sądy i prokuratury, komórki organizacyjne Policji oraz inne podmioty pozapolicyjne.

Zgodnie z art. 131 § 1 Kodeksu postępowania karnego, wezwania, zawiadomienia oraz inne pisma, od których daty doręczenia bieżą terminy, doręcza się przez pocztę lub inny uprawniony podmiot zajmujący się doręczaniem korespondencji albo pracownika organu wysyłającego, a w razie niezbędnej konieczności – przez Policję. Tymczasem z ustaleń Komendy Głównej Policji wynika, iż sądy i prokuratury, w celu zabezpieczenia stawiennictwa osoby, praktykują podwójne wysyłanie wezwań. Jedno wezwanie, zgodnie z Kodeksem postępowania karnego, kierują za pośrednictwem poczty, a drugie, takiej samej treści, za pośrednictwem Policji.

Nadmierne i nie zawsze uzasadnione obciążanie Policji doręczaniem wezwań powoduje sytuacje, że funkcjonariusze nie są w stanie wykonywać swych ustawowych zadań, do których należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Rzecznik zwrócił się¹³²⁹ do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie przedstawionego problemu i poinformowanie o zajętych stanowisku.

Minister poinformował¹³³⁰, że – mając na uwadze opisaną skalę problemu – w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów skierował do prezesów sądów apelacyjnych prośbę o zasygnalizowanie prezesom podległych im jednostek oraz przewodniczącym wydziałów karnych potrzeby podjęcia stosownych czynności nadzorczych w celu znacznego ograniczenia przypadków korzystania z tego trybu doręczeń jedynie do sytuacji wyjątkowych i uzasadnionych szczególnymi względami procesowymi.

Jednocześnie Biuro Prezydyjne Prokuratury Krajowej zwróciło się do wszystkich prokuratorów apelacyjnych o rozpoznanie, czy w podległych im jednostkach organizacyjnych występują problemy zasygnalizowane przez Rzecznika. Uzyskane informacje pozwolą na podjęcie stosownych czynności nadzorczych.

¹³²⁷ „Życie Warszawy” z 7 grudnia 2007 r. *Dzielnicowi na posyłki*.

¹³²⁸ RPO-576185-IX/07 z 21 stycznia 2008 r.

¹³²⁹ RPO-576185-IX/07 z 3 marca 2008 r.

¹³³⁰ Pismo z 26 marca 2008 r.

4. Status rzecznika dyscyplinarnego w jednostkach Policji

W listopadzie 2007 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy jednej z komend wojewódzkich Policji. W ramach przeprowadzonej kontroli zapoznano się m.in. z aktami zakończonych postępowań dyscyplinarnych. Z analizy akt wynikało, że 30-dniowe terminy dla prowadzenia postępowania wyjaśniającego są znacznie przekraczane. Rzecznicy dyscyplinarni nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia z tytułu prowadzonych spraw. Wydaje się zatem stosownym, wzorem np. wojska, wprowadzenie dodatku służbowego z tytułu wykonywania funkcji rzecznika dyscyplinarnego. Rozwiązanie to przyczyniłoby się do bardziej rzetelnego i skuteczniejszego, a przede wszystkim terminowego wykonywania obowiązków rzecznika dyscyplinarnego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu uregulowania statusu rzecznika dyscyplinarnego.

Ponadto przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami związków zawodowych oraz funkcjonariuszami podległych jednostek. Podnieśli oni problem stawiennictwa w sądzie w czasie wolnym od służby. Przełożeni nie traktują stawiennictwa w czasie wolnym w sądzie, w charakterze świadka, jako wykonywania obowiązków służbowych. Rzecznik zwrócił się¹³³¹ z prośbą o spowodowanie zbadania przedstawionych problemów wizytowanej jednostki.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany¹³³², że ustawa o Policji nie przewiduje dodatku z tytułu prowadzenia postępowań dyscyplinarnych oraz czynności wyjaśniających dla policjantów pełniących funkcję rzeczników dyscyplinarnych. Stosownie do obowiązujących przepisów istnieje jednak możliwość podwyższenia policjantowi wykonującemu czynności w ramach postępowania dyscyplinarnego dodatku służbowego lub dodatku funkcyjnego.

Policjant wyznaczony jest na rzecznika dyscyplinarnego na 4-letnią kadencję, jednak nie jest to równoznaczne z wykonywaniem jakichkolwiek czynności w tym zakresie. Niejednokrotnie zdarza się, iż niektórzy rzecznicy dyscyplinarni nie prowadzą żadnych postępowań wyjaśniających, czy dyscyplinarnych. Wobec powyższego, nie wydaje się konieczne wprowadzanie dodatkowego składnika uposażenia policjanta. W odniesieniu do czasu trwania postępowania dowodowego wyjaśniono w odpowiedzi, że przedłużanie terminu czynności dowodowych wynika z potrzeb postępowania dyscyplinarnego, w tym konieczności pełnego zebrania materiału dowodowego, niezbędnego do wydania orzeczenia.

Kwestia wezwania przez sąd policjanta w charakterze świadka jest poza zakresem właściwości przełożonego, który nie ma żadnego wpływu na działalność sądu. W powyższym zakresie policjant, tak jak każdy obywatel, wezwany przez sąd podlega tym samym przepisom i musi się do nich dostosować.

¹³³¹ RPO-573687-IX/07 z 25 stycznia 2008 r.

¹³³² Pismo z 29 lutego 2008 r.



5. *Badania psychologiczne funkcjonariuszy Policji*

W jednym z artykułów prasowych¹³³³ poruszono problem braku obowiązkowych badań psychologicznych dla funkcjonariuszy Policji, po przyjęciu do służby.

Zgodnie z treścią § 11 pkt 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji¹³³⁴, postępowanie kwalifikacyjne obejmuje m.in. ustalenie przez komisję lekarską zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby. Jest to badanie obowiązkowe.

W toku pełnionej służby policjant może zostać poddany procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, poprzez przeprowadzenie testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego lub badania psychofizjologicznego. Ponadto policjant może być skierowany z urzędu lub na jego prośbę do komisji lekarskiej w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby, jak również związku poszczególnych schorzeń ze służbą. Jak wynika z artykułu prasowego, praktyka kierowania policjanta lub samoistne korzystanie przez niego z tej formy pomocy należą do rzadkości. Policjanci obawiają się korzystać z pomocy psychologa, bowiem w środowisku służb mundurowych jest to odbierane jako oznaka słabości. Nadmierne stresogenna służba oraz zbytne obciążenie obowiązkami prowadzi do sytuacji, kiedy policjant nie jest w stanie zadośćuczynić oczekiwaniom przełożonych. Wówczas pojawiają się zastrzeżenia związane z nienależytym wykonywaniem obowiązków służbowych, nie rzadko kończące się wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Nagromadzone w służbie problemy znajdują swoje odzwierciedlenie w relacjach rodzinnych policjanta (przemoc domowa, rozwody), a w skrajnych przypadkach kończą się samobójstwem. Rozważyć zatem należałoby wprowadzenie obowiązkowych badań psychologicznych dla funkcjonariuszy Policji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³³⁵ do Komendanta Głównego Policji o wprowadzenie obowiązkowych badań psychologicznych dla funkcjonariuszy Policji.

Komendant poinformował¹³³⁶ o planowanej debacie na temat nowelizacji ustawy o Policji. Kwestia badań psychologicznych dla policjantów zostanie rozważona w kontekście ewentualnej możliwości wprowadzenia zapisów prawnych regulujących tą problematykę.

6. *Niedostateczne wyposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w polskim kontyngencie policyjnym w ramach misji pokojowej w Kosowie*

W dniu 17 marca 2008 r., podczas szturmów policji ONZ i żołnierzy sił pokojowych KFOR na gmach sądu w Kosovskiej Mitrovicy, zajętego przez Serbów, rannych

¹³³³ „Życie Warszawy” z 9 lutego 2008 r. *Policjanci pod presją i bez opieki*.

¹³³⁴ Rozporządzenie z 30 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1202).

¹³³⁵ RPO-581966-IX/07 z 27 lutego 2008 r.

¹³³⁶ Pismo z 20 marca 2008 r.

zostało 28 polskich funkcjonariuszy Policji. Polacy ochraniaли budynek od zewnątrz. Gdy wyprowadzano z niego Serbów, ze strony zgromadzonego tłumu rzucono w kierunku funkcjonariuszy kamienie, granaty i prawdopodobnie ładunki wybuchowe domowej roboty. Wskutek wybuchów granatów policjanci doznali obrażeń rąk i nóg. Jak wynika z publikacji prasowych, ranni funkcjonariusze już wcześniej sygnalizowali niedostateczne wyposażenie podczas pełnionej misji pokojowej, w szczególności brak ochraniaczy na ręce i nogi oraz słabej jakości tarcze ochronne.

Rzecznik zwrócił się¹³³⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyjaśnienie, dlaczego policjanci pełniący służbę w ramach misji pokojowej w Kosowie nie zostali wyposażeni w odpowiednie ochraniacze rąk i nóg. Poprosił także o poinformowanie o działaniach mających na celu zapewnienie właściwej ochrony funkcjonariuszy Policji i innych podległych służb w trakcie misji poza granicami kraju.

Minister poinformował¹³³⁸, że Jednostka Specjalna Polskiej Policji w Kosowie wyposażona jest w sprzęt, którego ilość i rodzaj zostały sprecyzowane w porozumieniu zawartym pomiędzy ONZ a Rządem RP, które określa zasady techniczne pobytu jednostki w ramach misji ONZ. Każdy funkcjonariusz Policji biorący udział w misji pokojowej w Kosowie wyposażony jest w komplet umundurowania specjalnego, zgodnie z normą należności określoną w wewnętrznych przepisach oraz komplet ochrony osobistej, tj. kamizelkę przeciwuderzeniową, ochraniacze nóg i przedramienia oraz rękawice przeciwuderzeniowe. Jakość sprzętu odpowiada polskim normom jakościowym. Uzupełnienie sprzętu, który wskutek prowadzonych działań nie spełnia funkcji ochronnych, następuje po zgłoszeniu takiej potrzeby przez dowódcę JSPP w Kosowie. Termin przekazania sprzętu uzależniony jest od możliwości transportowych oraz konieczności przeprowadzenia procedur przetargowych na zakup wyposażenia w przypadku braku sprzętu w magazynie. Po wydarzeniach z dnia 17 marca 2008 r. Komendant Główny Policji wydał decyzję o dodatkowym zakupie ochraniaczy specjalistycznych chroniących kończyny górne, dolne oraz tułów policjanta.

7. Brak uprawnienia do otrzymania przez policjanta zwolnienia z tytułu opieki nad dzieckiem w sytuacji, gdy żona nie jest pracownikiem Policji

Do Rzecznika zwrócił się ze skargą funkcjonariusz Policji, któremu odmówiono zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do lat 14. Komendant Wojewódzki Policji uzasadnił odmowę przyznania zwolnienia m.in. treścią § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów¹³³⁹ wskazując, że art. 188 Kodeksu pracy nie ma w omawianej sytuacji zastosowania. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że takie stanowisko

¹³³⁷ RPO-585494-IX/08 z 16 kwietnia 2008 r.

¹³³⁸ Pismo z 14 maja 2008 r.

¹³³⁹ Rozporządzenie z 2 września 2002 r. (Dz.U. Nr 151 poz. 1261).



prezentowane jest również przez inne garnizony Policji na terenie kraju. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił¹³⁴⁰ argumentację przedstawioną w wystąpieniu¹³⁴¹ Rzecznika, zobowiązując się do uwzględnienia podniesionego problemu w prowadzonych pracach legislacyjnych.

Analizując normy prawne wynikające z treści § 8 rozporządzenia należy odnieść się do art. 79 ustawy o Policji¹³⁴², zgodnie z którym, policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracowników według przepisów prawa pracy, jeśli przepisy ustawy o Policji nie stanowią inaczej. Od 1 stycznia 2004 r., w wyniku zmiany przepisów Kodeksu pracy, omawiane zwolnienie służy pracownikom obu płci, na równych zasadach. W związku z powyższym uniemożliwienie funkcjonariuszowi-mężczyźnie, którego żona nie pełni służby w Policji, zwolnienia w wymiarze dwóch dni (w ciągu roku) opieki nad dzieckiem w wieku do lat 14, narusza obowiązujące w tym zakresie przepisy pragmatyki służbowej oraz Kodeksu pracy, a ponadto art. 32 i art. 33 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się¹³⁴³ do Komendanta Głównego Policji o zaprzestanie dotychczasowej praktyki odmawiania funkcjonariuszom-mężczyznom zwolnienia z tytułu opieki nad dzieckiem.

8. Wyniki kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Policji jednej z komend wojewódzkich

W maju 2008 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. W czasie wizytacji wymienionej jednostki zapoznano się m.in. z pismem do kierowników podległych jednostek organizacyjnych dotyczącym zdarzeń nadzwyczajnych z udziałem policjantów garnizonu dolnośląskiego. W pismach tych podawane były szczegółowe dane funkcjonariusza (stopień służbowy, imię i nazwisko oraz jednostka, w której pełni służbę), jeszcze przed postawieniem zarzutów w postępowaniu przygotowawczym, względnie dyscyplinarnym. Zdaniem Rzecznika praktyka ta naruszała określone w art. 47 Konstytucji prawo do prywatności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁴⁴ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zmianę dotychczasowej praktyki zamieszczania w pismach rozpowszechnianych na terenie działania danej jednostki, szczegółowych danych osobowych podejrzewanych funkcjonariuszy Policji, jeszcze przed przedstawieniem im zarzutów.

Komendant poinformował¹³⁴⁵, że przedstawione uwagi i zastrzeżenia Rzecznika zostały szczegółowo omówione podczas odprawy służbowej z kierownikami jednostek i komórek organizacyjnych podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji

¹³⁴⁰ Pismo z 5 czerwca 2008 r.

¹³⁴¹ RPO-581475-IX/08 z 5 maja 2008 r.

¹³⁴² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 211 z późn. zm.).

¹³⁴³ RPO-581475-IX/08 z 16 grudnia 2008 r.

¹³⁴⁴ RPO-589283-IX/08 z 26 sierpnia 2008 r.

¹³⁴⁵ Pismo z 23 września 2008 r.

we Wrocławiu. Treść pism dotyczących zdarzeń nadzwyczajnych zmieniono zgodnie z sugestiami Rzecznika, w celu ochrony dóbr osobistych funkcjonariuszy.

9. *Obniżenie budżetu Policji na 2009 rok w zakresie wydatków rzeczowych*

Z treści publikacji prasowej¹³⁴⁶ wynikało, iż projektowany na rok 2009 budżet Policji w zakresie wydatków rzeczowych nie pozwoli na wykonywanie w sposób zadowalający bieżących zadań. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁴⁷ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o przedstawienie stosownych informacji w tej sprawie.

10. *Akcja protestacyjna funkcjonariuszy Służby Celnej*

W związku z akcją protestacyjną funkcjonariuszy Służby Celnej, Rzecznik skierował w dniach 28-29 stycznia 2008 r. swych przedstawicieli na drogowe przejścia graniczne pomiędzy Polską a Ukrainą w Dorohusku i Hrebennem, w celu zapoznania się z sytuacją na miejscu. W trakcie wizytacji potwierdzono, że warunki oczekiwania kierowców samochodów ciężarowych na odprawę graniczną są dramatyczne. Czas oczekiwania na przekroczenie granicy w Dorohusku wynosił około tygodnia. Nieco lepiej wyglądała sytuacja na przejściu granicznym w Hrebennem.

Powodem akcji protestacyjnej były niezrealizowane obietnice poprawy sytuacji prawno-materialnej funkcjonariuszy Służby Celnej. Postulaty dotyczyły wydania przepisów zabezpieczających funkcjonariuszy przed zwolnieniem ze służby w związku z toczącym się, a nie zakończonym postępowaniem dyscyplinarnym bądź karnym, objęcia ich systemem emerytalnym na wzór służb mundurowych, zwiększenia liczby stanowisk etatowych w oddziałach celnych na przejściach granicznych oraz podwyższenia płac.

W wystąpieniu¹³⁴⁸ do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik poinformował, że w dniu 6 września 2007 r. przeprowadził wspólnie z Pełnomocnikiem Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka wizytację przejścia granicznego w Medyce-Szegini, zakończoną podpisaniem wspólnego apelu skierowanego do Głównych Państw i Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy. Zawarte w apelu wnioski dotyczyły m.in. konieczności przyspieszenia rozbudowy infrastruktury na granicy państwowej Polski i Ukrainy, w tym utworzenia nowych przejść granicznych, poprawy warunków przekraczania granicy przez obywateli Polski, innych krajów Unii Europejskiej i Ukrainy, a także podjęcia działań w celu zapewnienia uproszczonych kontaktów granicznych i przekraczania granicy w warunkach wejścia Polski do strefy Schengen. Rzecznik zaapelował o podjęcie kompleksowych działań zmierzających do usprawnienia obsługi ruchu granicznego i poprawy warunków przekraczania granic.

W odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił¹³⁴⁹, iż Rada Ministrów podejmuje zde-

¹³⁴⁶ „Polska” z 5 listopada 2008 r. *W przyszłym roku policja stanie*.

¹³⁴⁷ RPO-602339-IX/08 z 2 grudnia 2008 r.

¹³⁴⁸ RPO-579877-X/08 z 30 stycznia 2008 r.

¹³⁴⁹ Pismo z 13 marca 2008 r.



cydowane działania na rzecz usprawnienia ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy państwowej, szczególnie poprzez tworzenie nowych przejść granicznych.

W dniu 4 marca 2008 r. Ministrowie Spraw Zagranicznych Polski i Ukrainy parafowali Umowę o zasadach małego ruchu granicznego. Wprowadzenie małego ruchu granicznego przede wszystkim zmniejszy kolejki osób oczekujących na wydanie wiz przez polskie placówki dyplomatyczne oraz znacznie zmniejszy koszty podróżowania (ceny wiz). Ponadto w odpowiedzi poinformowano, że od 1 stycznia 2008 r. wzrośnie uposażenie funkcjonariuszy celnych średnio o 500 zł brutto na jeden etat. W ustawie budżetowej na 2008 rok w porównaniu do budżetu 2007 r. nastąpił znaczny (o 56,3%) wzrost środków na finansowanie wydatków majątkowych Służby Celnej. Środki przeznaczone dla izb celnych na 2008 rok wykorzystane zostaną na inwestycje budowlane oraz na uzupełnienie wyposażenia Służby Celnej.

W kolejnym wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik stwierdził, iż akcja protestacyjna funkcjonariuszy Służby Celnej przeprowadzona na wschodnich granicach kraju spowodowała zarówno zagrożenie dla przestrzegania praw obywatelskich, jak i wykonywania innych podstawowych funkcji państwa.

Podczas akcji protestacyjnej funkcjonariusze zgłaszali postulaty, które nie zostały rozwiązane w ciągu ostatnich kilku lat. Jednym z nich było wycofanie z obiegu prawnego art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej¹³⁵⁰, nakładającego obowiązek zwalniania funkcjonariusza celnego ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego bądź zastosowania tymczasowego aresztowania. Ponadto, mimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika do Ministra Finansów i Szefa Służby Celnej nadal nie zostały wydane przepisy zabezpieczające prawa funkcjonariusza w przypadku niepotwierdzenia się zarzutów. Problemem są także zbyt niskie wynagrodzenia oraz brak możliwości wypłaty ekwiwalentów za przepracowane nadgodziny. Rzecznik zwrócił się¹³⁵¹ o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister Finansów poinformował¹³⁵², że podjęto prace legislacyjne nad projektem ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Celnej w latach 2009-2011”. Przygotowywany dokument miał na celu zagwarantowanie z budżetu państwa środków na coroczne doinwestowanie Służby Celnej pozwalające na pełną realizację jej ustawowych działań. Innym elementem regulacji w tym akcie miała być reorganizacja i wprowadzenie motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy celnych. Termin wejścia w życie tego aktu planowany był na 1 stycznia 2009 r.

Podjęto również działania w celu zmiany niektórych, w tym postulowanych przez Rzecznika, zapisów ustawy o Służbie Celnej. W trybie pilnym przygotowano projekt zmiany ww. ustawy, w którym m.in. uchylone zostały zapisy art. 25 ust. 1 pkt

¹³⁵⁰ Ustawa z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.).

¹³⁵¹ RPO-580481-IX/08 z 14 lutego 2008 r.

¹³⁵² Pismo z 21 marca 2008 r.

8a i 8b stanowiące podstawę do zwolnienia funkcjonariusza ze służby w przypadku wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia o popełnienie przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego oraz tymczasowego aresztowania. Ponadto w Ministerstwie Finansów przygotowywany był projekt ustawy wprowadzającej kompleksowe zmiany w strukturze i sposobie funkcjonowania Służby Celnej.

11. Zasady zwalniania celników ze służby

Jednym z podstawowych postulatów wysuwanych przez protestujących celników było wydanie przepisów, które zabezpieczyłyby funkcjonariuszy przed zwolnieniem ze służby w związku z toczącym się, a nie zakończonym postępowaniem dyscyplinarnym i karnym. Protestujący kwestionowali art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej¹³⁵³, który nakładał obowiązek zwalniania funkcjonariusza celnego ze służby w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego bądź zastosowania tymczasowego aresztowania.

Przepisy te były przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził ich konstytucyjność¹³⁵⁴. W uzasadnieniu wyroku zaznaczono jednak, iż zmieniony przez nowelę z 2003 r. stan prawny nie pozwala na pełną restytucję stanu sprzed zwolnienia w przypadku nieudowodnienia popełnienia zarzucanego czynu albo zmiany decyzji w sprawie stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Jeżeli zwolnienie ze służby zostało spowodowane wniesieniem aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, przywrócenie do służby może nastąpić w wypadkach przewidzianych w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej. Nie przewiduje się natomiast żadnego rozwiązania prawnego w innych przypadkach. Ze względu na to, że mogą istnieć różne podstawy umorzenia postępowania poza wymienionymi w art. 61 ust. 2 pkt 2, uzasadnione byłoby wprowadzenie regulacji na tyle pojemnej i szczegółowej, aby obejmowała ona wszystkie możliwe stany faktyczne i dostosowała do nich rozwiązania prawne w zakresie przywrócenia funkcjonariusza celnego do służby. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁵⁵ do Ministra Finansów o podjęcie działań zmierzających do likwidacji luki prawnej w przedstawionym zakresie.

Szef Służby Celnej – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹³⁵⁶, że projekt nowelizacji ustawy o Służbie Celnej został w dniu 29 lutego 2008 r. uchwalony przez Sejm. Przepis art. 60 ust. 2 określa, że w przypadku uniewinnienia funkcjonariusza celnego oraz pozostawienia go w służbie, funkcjonariuszowi celnemu należy wypłacić wstrzymaną w okresie zawieszenia część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki.

W art. 2 ust. 2 wprowadzono regulację mającą na celu zapewnienie funkcjonariuszowi celnemu pełnych praw powrotu do służby w przypadku, gdy na mocy orzeczeń

¹³⁵³ Ustawa z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.).

¹³⁵⁴ Wyrok z 19 października 2004 r. (sygn. akt K 1/04).

¹³⁵⁵ RPO-451191-IX/03 z 5 lutego 2008 r.

¹³⁵⁶ Pismo z 4 marca 2008 r.



sądowych okaże się, że przesłanki wniesienia aktu oskarżenia okazały się bezzasadne. Umorzenie postępowania karnego może nastąpić również po wniesieniu aktu oskarżenia, na etapie postępowania przed sądem, w związku z czym w noweli znalazło się unormowanie takiej sytuacji. Dotychczas obowiązujący przepis nie przewidywał obowiązku przywrócenia do służby zwolnionego funkcjonariusza celnego, w stosunku do którego umorzono postępowanie karne po wniesieniu aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

12. Prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń za okres faktycznego pozostawiania poza służbą funkcjonariusza celnego przywróconego do służby

Do Rzecznika wpływały skargi byłych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali zwolnieni ze służby w wyniku wniesienia przeciwko nim aktu oskarżenia do sądu, a także w wyniku zastosowania tymczasowego aresztowania. Po dokonanej zmianie przepisów funkcjonariuszy przywraca się do służby na ich wniosek, w wypadku umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu. Na tle kierowanych do Rzecznika skarg pojawił się problem, czy funkcjonariusz przywrócony w powyższym trybie do służby posiada prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń za okres faktycznego pozostawiania poza służbą. Opierając się w tym zakresie na poglądy zaprezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik uznał, iż przywrócenie do służby nie może być traktowane jako ponowne powołanie do służby. Oznacza bowiem przywrócenie ciągłości stosunku służbowego ze wszystkimi konsekwencjami, w tym także dotyczącymi zrekompensowania i restytucji skutków zwolnienia. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹³⁵⁷ do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej o zajęcie stanowiska, czy osoby przywrócone do służby posiadają prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń za okres faktycznego pozostawiania poza służbą.

Szef Służby Celnej poinformował¹³⁵⁸, że regulacje dotyczące przywrócenia do służby funkcjonariuszy celnych zostały zawarte w projekcie ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z projektem, w przypadku prawomocnego umorzenia postępowania karnego z powodu niepopełnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego, uniewinnienia, uchylenia prawomocnego wyroku skazującego lub uchylenia orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania karnego – funkcjonariusza, na jego wniosek, przywraca się do służby na poprzednich warunkach.

Funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawiania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za miesiąc. Okres, za który funkcjonariuszowi przysługuje świadczenie pieniężne wlicza się

¹³⁵⁷ RPO-586832-IX/08 z 15 kwietnia 2008 r.

¹³⁵⁸ Pismo z 16 maja 2008 r.

do okresu służby, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszom celnym. Okresu pozostawania poza służbą, za który funkcjonariuszowi nie przysługuje świadczenie pieniężne, nie uważa się za przerwę w służbie w zakresie uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego jej biegu.

Rzecznik, nawiązując do otrzymanej odpowiedzi w sprawie skutków, jakie wywołało obowiązywanie art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej¹³⁵⁹, zwrócił się z prośbą o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień. Przedstawione Rzecznikowi stanowisko nie odnosi się do treści obecnie obowiązującego art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej¹³⁶⁰ stanowiącego, iż funkcjonariusza celnego, na jego wniosek, przywraca się do służby w wypadku umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu, jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a lub 8b ustawy wymienionej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Użyta konstrukcja prawna „przywrócenia do służby” nie jest tożsama z ponownym powołaniem do służby. Oznaczałoby to, że funkcjonariusz przywrócony do służby posiada prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń za cały okres pozostawania poza nią. Tymczasem z otrzymanej odpowiedzi wynika, że „funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za miesiąc”. Rzecznik zwrócił się¹³⁶¹ do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej o podanie podstawy prawnej ograniczenia wypłaty świadczeń pieniężnych.

Szef Służby Celnej poinformował¹³⁶², że podejmowane przez dyrektorów izb celnych decyzje o zwolnieniu ze służby funkcjonariuszy celnych w związku z zaistnieniem, niezależnych od działań Służby Celnej, zdarzeń prawnych w postaci tymczasowego aresztowania funkcjonariusza celnego, czy też wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, miały charakter obligatoryjny i były zgodne z ówczesnie obowiązującym prawem. Podkreślił, iż zrekomensowanie i restytucja skutków zwolnienia ze służby nie są tożsame z prawem do wynagrodzenia i innych świadczeń za okres faktycznego pozostawania poza służbą.

Podstawa prawna ograniczenia wypłaty świadczeń pieniężnych funkcjonariuszom celnym do okresu 6 miesięcy zawarta została w projekcie nowej ustawy o Służbie Celnej, która po uzgodnieniach międzyresortowych przekazana została pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. Szef Służby Celnej podkreślił, iż zarówno w prawie pracy, jak i w pragmatykach poszczególnych służb, przepisy prawa (poza nielicznymi wyjątkami) nie przewidują pełnej restytucji uprawnień w przypadku przywrócenia do pracy/służby w związku z niezgodnym z prawem zwolnieniem.

¹³⁵⁹ Ustawa z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.).

¹³⁶⁰ Ustawa z 18 marca 2008 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 311).

¹³⁶¹ RPO-586832-IX/08 z 8 lipca 2008 r.

¹³⁶² Pismo z 13 sierpnia 2008 r.



13. Ograniczenia możliwości wypłaty równoważnika pieniężnego dla funkcjonariusza Służby Celnej za brak lokalu mieszkalnego

Do Rzecznika wpłynęła skarga funkcjonariuszy Służby Celnej kwestionująca rozwiązanie dotyczące wypłaty równoważnika pieniężnego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej¹³⁶³, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. Natomiast w świetle art. 20a ust. 1 tej ustawy w wypadku, o którym mowa wyżej, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny.

Tymczasem w świetle § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości¹³⁶⁴, przepisy dotyczące równoważnika pieniężnego mają odpowiednio zastosowanie do funkcjonariuszy spełniających warunki do jego otrzymania, przeniesionych do pełnienia służby w innej miejscowości po dniu 31 października 2003 r. Oznacza to, że funkcjonariusze, którzy zostali przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r., zostali pozbawieni prawa do równoważnika pieniężnego. W ocenie wnioskodawców kwestionowany przepis rozporządzenia nie tylko pozostaje w kolizji z art. 20a ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, lecz również narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁶⁵ do Ministra Finansów o wskazanie, jakimi przesłankami kierował się wprowadzając do treści § 25 ust. 1 rozporządzenia zwrot „po dniu 31 października 2003 r.”

Szef Służby Celnej – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹³⁶⁶, że funkcjonariusze celni przeniesieni do pełnienia służby w innej miejscowości przed dniem 31 października 2003 r. nie zostali pozbawieni świadczeń, bowiem w stosunku do nich zastosowanie miały przepisy nakładające na kierownika urzędu celnego obowiązek zapewnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery.

Po dalszej analizie przepisów dotyczących wypłaty równoważnika pieniężnego, Rzecznik zdecydował się skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zakwestionował¹³⁶⁷ rozwiązanie przyjęte w § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości¹³⁶⁸, dotyczące wypłaty równoważnika pieniężnego¹³⁶⁹.

¹³⁶³ Ustawa z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.).

¹³⁶⁴ Rozporządzenie z 18 maja 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1254 z późn. zm.).

¹³⁶⁵ RPO-583102-IX/08 z 27 marca 2008 r.

¹³⁶⁶ Pismo z 28 kwietnia 2008 r.

¹³⁶⁷ RPO-583102-IX/08 z 11 czerwca 2008 r.

¹³⁶⁸ Rozporządzenie z 18 maja 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1254 z późn. zm.).

¹³⁶⁹ Sygn. akt U 7/08.

Zgodnie z ustawą o Służbie Celnej¹³⁷⁰, przeniesienie funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. Jeśli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny.

Tymczasem § 25 ust. 1 rozporządzenia pozbawia prawa do równoważnika pieniężnego tych funkcjonariuszy, którzy zostali przeniesieni do służby w innej miejscowości do dnia 31 października 2003 r. Rozwiązanie to jest niezgodne z ustawą o Służbie Celnej, która nie uzależnia prawa do równoważnika pieniężnego od daty służbowego przeniesienia funkcjonariusza celnego. Ponadto przyjęte rozwiązanie prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Poza systemem wypłaty równoważników pieniężnych pozostają ci funkcjonariusze, w stosunku do których najdłużej nie jest realizowane przysługujące im z mocy ustawy prawo do mieszkania.

14. Czas służby funkcjonariuszy Służby Więziennej

Rzecznik przez ostatnie trzy lata kierował wystąpienia w sprawie konieczności wprowadzenia odpowiednich przepisów regulujących kwestię czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej. W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej trwały prace nad projektem ustawy o funkcjonariuszach i pracownikach Służby Więziennej, w którym przewidziano rozwiązania regulujące problem czasu służby zgodnie ze standardami konstytucyjnymi oraz w myśl prawa Unii Europejskiej. W planie pracy Rady Ministrów projekt przewidziano do rozpatrzenia na czerwiec 2007 r., a wejście w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2008 r. Zapowiadane regulacje prawne jednak nie weszły w życie, a podnoszony przez Rzecznika problem nie został rozwiązany. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁷¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, jakie przyjęto rozwiązania legislacyjne i na jakim etapie się one znajdują.

Minister Sprawiedliwości poinformował¹³⁷², że przygotowano nowy projekt ustawy dot. Służby Więziennej, który znajduje się w końcowej fazie prac legislacyjnych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. W projekcie uregulowano m.in. całość problematyki związanej z czasem służby, nie pozostawiając materii do regulacji w drodze aktu wykonawczego. Zmianie uległa definicja czasu pracy funkcjonariusza. W ustawie dodano normy prawne określające tzw. normatyw czasu pełnienia służby, rozkłady czasu pełnienia służby, prawo do czasu wolnego oraz ekwiwalentu pieniężnego za pełnienie służby ponad ustawowy wymiar.

¹³⁷⁰ Ustawa z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.).

¹³⁷¹ RPO-498090-IX/05 z 28 stycznia 2008 r.

¹³⁷² Pismo z 20 czerwca 2008 r.



15. Waloryzacja równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego funkcjonariusza Służby Więziennej

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Więziennej kwestionując wysokość przyznawanego im równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu mieszkalnego. Po zbadaniu sprawy Rzecznik uznał, iż wysokość przyznawanego funkcjonariuszom równoważnika pieniężnego uzyskiwana na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszy Służby Więziennej¹³⁷³, od pięciu lat nie ulegała zmianie, co narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

W obowiązującym poprzednio rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości była przewidziana waloryzacja. Ponadto regulacje prawne dotyczące wypłaty równoważników pieniężnych innych funkcjonariuszy służb mundurowych przewidują wyższe kwoty równoważnika pieniężnego oraz możliwość jego waloryzacji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁷⁴ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wydania nowelizacji umożliwiającej coroczną waloryzację równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Minister poinformował¹³⁷⁵, że w październiku 2008 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął projekt ustawy o Służbie Więziennej w części dotyczącej unormowań odnoszących się do prawa Unii Europejskiej. Przeprowadzone zostały także uzgodnienia międzyresortowe i obecnie trwają prace nad przygotowaniem ostatecznej wersji projektu.

Projekt ustawy udziela upoważnienia Ministrowi Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, szczegółowego trybu wypłaty równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania.

16. Prace nad rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej

Od około dwóch lat Rzecznik prowadzi korespondencję z Ministerstwem Sprawiedliwości w sprawie konieczności wykonania upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin¹³⁷⁶. Pomimo uzyskanych zapewnień o trwających pracach legislacyjnych nad projektem rozporządzenia w sprawie wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej, wskazane upoważnienie ustawowe nie zo-

¹³⁷³ Rozporządzenie z 20 października 2003 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1831).

¹³⁷⁴ RPO-347731-IX/00 z 26 maja 2008 r.

¹³⁷⁵ Pismo z 28 października 2008 r.

¹³⁷⁶ Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

stało dotychczas wykonane. Dlatego też Rzecznik po raz kolejny zwrócił się¹³⁷⁷ do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie, kiedy zostanie wykonane wymienione na wstępie upoważnienie ustawowe.

Minister Sprawiedliwości poinformował¹³⁷⁸, że projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej był przedmiotem konsultacji społecznych i międzyresortowych. Po dokonaniu uzgodnień i uzyskaniu zwolnienia z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, projektowane rozporządzenie zostanie przedłożone do podpisania Ministrowi Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Zdrowia oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej.

17. Przestrzeganie praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w Areszcie Śledczym w Łodzi

Przeprowadzona kontrola w Areszcie Śledczym w Łodzi wykazała, iż były dyrektor tej jednostki mógł dopuszczać się szykan oraz nadużywania swych uprawnień względem podległych mu funkcjonariuszy. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Natomiast z rozmów przeprowadzonych z funkcjonariuszami, jak i z uzyskanych kopii dokumentów wynikało, że niektórzy funkcjonariusze skierowali do Ministra Sprawiedliwości skargi i wnioski w omawianej kwestii, jednak dotychczas nie uzyskali jakiegokolwiek odpowiedzi. W niniejszej sprawie nie udało się niestety ustalić, czy wnioski zainteresowanych funkcjonariuszy w ogóle dotarły do Ministerstwa Sprawiedliwości. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie sprawy i poinformowanie o przyczynach nierozpoznania skarg w ustawowym terminie oraz przewidywanym terminie udzielenia odpowiedzi zainteresowanym.

18. Przeszkolenie zawodowe strażaków Państwowej Straży Pożarnej

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹³⁸⁰, kandydaci na przeszkolenie zawodowe dla strażaków ubiegających się o zajmowanie stanowisk oficerskich związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi muszą posiadać dyplom ukończenia studiów wyższych i tytuł zawodowy inżyniera. Natomiast przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹³⁸¹ nie przewidują wymogu posiadania przez kandydatów na stanowiska oficerskie, związane z kierowaniem działaniami ratowniczymi, tytułu zawodowego inżyniera. W konsekwencji wprowadzenie w rozporządzeniu takiego wymogu nie mogło być uznane za poprawne i mieszczące

¹³⁷⁷ RPO-539767-IX/06 z 1 sierpnia 2008 r.

¹³⁷⁸ Pismo z 20 sierpnia 2008 r.

¹³⁷⁹ RPO-597126-IX/08 z 8 grudnia 2008 r.

¹³⁸⁰ Rozporządzenie z 17 listopada 2006 r. (Dz.U. Nr 221, poz. 1626).

¹³⁸¹ Ustawa z 29 sierpnia 1991 r. (Dz.U. 2006 r., Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).



się w ramach upoważnienia zawartego w art. 53 ust. 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Rzecznik zwrócił się¹³⁸² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o informacje o stanie prac legislacyjnych prowadzonych nad projektem rozporządzenia i przewidywanym terminie jego wejścia w życie.

Minister poinformował¹³⁸³, że w dniu 28 lutego 2008 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra SWiA zmieniające rozporządzenie w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹³⁸⁴. Przedmiotowe rozporządzenie uwzględnia uwagi postulowane przez Rzecznika i usuwa wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, zapewniając jednocześnie – na zasadach równości – dostęp do przeszkolenia zawodowego strażakom Państwowej Straży Pożarnej posiadającym wykształcenie wyższe.

19. Ponoszenie kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych przez pracowników ochrony

Do Rzecznika wpłynęła zbiorowa skarga pracowników ochrony dotycząca podejmowanych przez nich od kilku lat bezskutecznych starań o zmianę przepisu nakładającego na nich, a nie na pracodawcę, obowiązek pokrycia kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych. Po zbadaniu sprawy Rzecznik uznał, iż zachodzą przesłanki uzasadniające poddanie obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny¹³⁸⁵.

W ocenie Rzecznika § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej¹³⁸⁶ został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia¹³⁸⁷. Kwestionowany przepis rozporządzenia w sposób samodzielny, bez jakichkolwiek wskazówek zawartych w ustawie, określa materię rozłożenia ciężaru kosztów przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych pomiędzy pracowników i pracodawcę. Dlatego też jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje także w sprzeczności z art. 229 § 6 Kodeksu pracy, gdyż wbrew regule ustawowej zamiast kosztami badań lekarskich obciążać wyłącznie pracodawców, nakłada ten obowiązek na pracowników ochrony osób i mienia. Nie spełnia także warunku formalnego związanego z realizacją prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ponieważ obowiązki pracodawcy w tym zakresie powinny być regulowane na poziomie ustawy.

¹³⁸² RPO-514354-IX/07 z 4 marca 2008 r.

¹³⁸³ Pismo z 21 marca 2008 r.

¹³⁸⁴ Rozporządzenie z 31 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 23, poz. 144).

¹³⁸⁵ RPO-579010-IX/08 z 16 maja 2008 r.

¹³⁸⁶ Rozporządzenie z 23 marca 1999 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 299, z 2000 r. Nr 81, poz. 917).

¹³⁸⁷ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221).



Trybunał Konstytucyjny orzekł¹³⁸⁸, iż § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej¹³⁸⁹ jest zgodny z art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia¹³⁹⁰ w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 229 § 6 ustawy – Kodeks pracy¹³⁹¹ i art. 66 ust. 1 Konstytucji.

¹³⁸⁸ Wyrok z 16 września 2008 r., (sygn. akt U 5/08).

¹³⁸⁹ Rozporządzenie z 23 marca 1999 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 299 z późn. zm.).

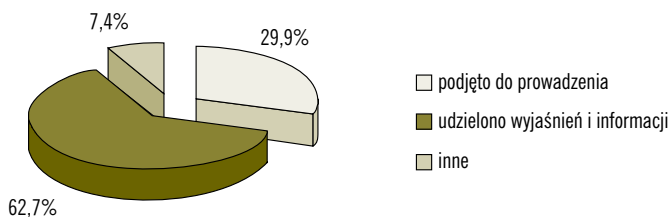
¹³⁹⁰ Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708).

¹³⁹¹ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

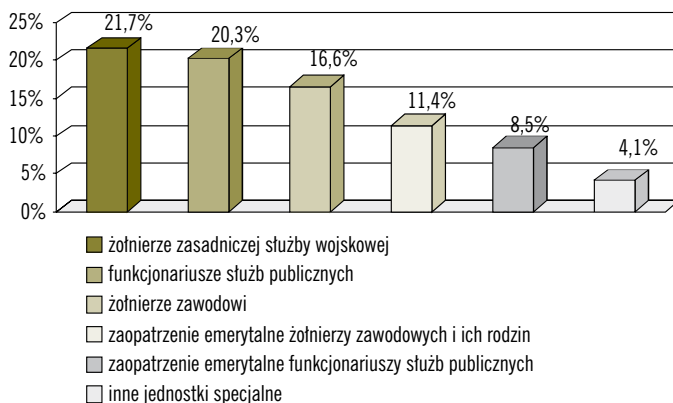


Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

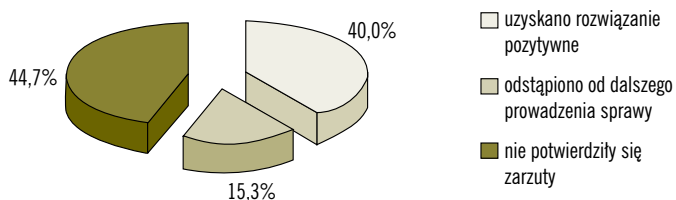
Rozpatrzenie spraw z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych



Problematyki dominujące z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych



Zakończenie spraw z zakresu ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych







27. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

A. Cudzoziemcy

1. Działania podejmowane przez wietnamskie służby bezpieczeństwa wobec przebywających w Polsce obywateli Wietnamu

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik wyraził¹³⁹² zaniepokojenie treścią publikacji prasowych zamieszczonych w „Gazecie Wyborczej”, dotyczących działań podejmowanych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Socjalistycznej Republiki Wietnamu wobec obywateli tego państwa przebywających na terytorium Polski.

Z informacji prasowych wynikało, iż na podstawie umowy o wzajemnym przekazywaniu obywateli, podpisanej w 2004 r. pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Republiką Wietnamu, funkcjonariusze wietnamskich służb bezpieczeństwa przesłuchiwali przebywających w Polsce obywateli Wietnamu. Poza potwierdzeniem tożsamości cudzoziemców, przesłuchania te miały służyć organom bezpieczeństwa do badania działalności politycznej i opozycyjnej osób przesłuchiowanych. Autorzy publikacji sygnalizowali także, iż przesłuchaniom poddawani są cudzoziemcy ubiegający się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, w szczególności o wskazanie, w jakich przypadkach służby podległe MSWiA dopuszczały przesłuchiwanie obywateli Wietnamu przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa tego kraju.

W odpowiedzi Minister stwierdził¹³⁹³, że działania opisane w wystąpieniu dotyczą czynności prowadzonych w trakcie postępowania w sprawie wydalenia cudzoziemca z terytorium RP i miały na celu potwierdzenie danych osobowych oraz uzyskanie dokumentu podróży cudzoziemca, wobec którego została wydana decyzja o wydaleniu. Podstawę prawną czynności podjętych wobec cudzoziemców deklarujących obywatelstwo wietnamskie, mających miejsce w dniach 18 – 22 lutego 2008 r., stanowił art. 7 Umowy między Rządem RP a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw, podpisanej w Hanoi w dniu 22 kwietnia 2004 r. (tzw. umowa o readmisji) oraz art. 4 ust. 7 Protokołu w sprawie wykonywania umowy o readmisji stanowiącego jej integralną część. Zgodnie z art. 6 ust. 1 a ww. Protokołu wykonawczym właściwym organem do wykonywania umowy o readmisji i protokołu wykonawczego jest dla Strony wietnamskiej Urząd Kontroli

¹³⁹² RPO-582767-X/08 z 29 lutego 2008 r.

¹³⁹³ Pismo z 20 marca 2008 r.

Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu. Pracownicy tego Urzędu zostali zaproszeni przez Stronę polską i brali udział w przesłuchaniach.

MSWiA nie są znane przypadki zastraszania cudzoziemców przez pracowników Urzędu Kontroli Ruchu Granicznego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu podczas przesłuchań. Organizacja przesłuchań, w szczególności umiejscowienie i stały wgląd do pokoi przesłuchań, obecność funkcjonariuszy Straży Granicznej i tłumacza na potrzeby strony polskiej, wykluczała możliwość zaistnienia takich sytuacji. Ponadto żaden z przesłuchiwanym cudzoziemców nie złożył skargi, chociażby ustnej, na przebieg i treść przesłuchań. W odpowiedzi zapewniono, iż przesłuchania nie są przeprowadzane z udziałem osób, w stosunku do których toczą się postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministra, Rzecznik ponownie zwrócił się¹³⁹⁴ o podjęcie działań zmierzających do zbadania przedstawionej sprawy, ponieważ z informacji posiadanych przez Rzecznika wynikało, że w co najmniej dwóch przypadkach służby wietnamskie przesłuchiwały obywateli Wietnamu pozostających w procedurze uchodźczej oraz że dochodziło do przesłuchań po zakończeniu postępowania statusowego.

Zgodnie z art. 9 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP¹³⁹⁵, dane osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz wszelkie informacje mogące wskazywać, że toczy się lub toczyło w stosunku do nich postępowanie o nadanie tego statusu, podlegają ochronie przed ujawnieniem władzom lub instytucjom kraju pochodzenia tych osób. Tymczasem poczynione w przedmiotowej sprawie ustalenia budziły wątpliwości co do wywiązywania się służb podległych MSWiA z obowiązku zapewnienia obywatelom Wietnamu ubiegającym się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy należytej ochrony przed ujawnieniem ich danych organom kraju ich pochodzenia.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdził¹³⁹⁶, że z grupy cudzoziemców deklarujących obywatelstwo wietnamskie, przesłuchiwanym w trakcie postępowania w sprawie wydalenia z terytorium RP w lutym 2008 roku, wobec dwóch toczyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Obaj cudzoziemcy posiadali prawomocne decyzje o wydaleniu z terytorium RP. Dwaj inni cudzoziemcy, przed terminem przesłuchań otrzymali decyzje ostateczne o odmowie nadania statusu uchodźcy. Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono Rzecznika, że nie doszło do naruszenia art. 9 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Z zapewnienia tego wynikało, iż funkcjonariuszom wietnamskim nie przekazywano informacji ani nie udostępniano dokumentów, które ujawniałyby, iż osoby przesłuchiwane ubiegają się lub ubiegały o nadanie statusu uchodźcy.

¹³⁹⁴ RPO-582767-X/08 z 21 maja 2008 r.

¹³⁹⁵ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695).

¹³⁹⁶ Pismo z 1 lipca 2008 r.



Niezależnie od powyższego zadeklarowano, iż z uwagi na względy humanitarne i konieczność zapewnienia poczucia bezpieczeństwa osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, podjęte zostaną działania w celu zapobieżenia w przyszłości przesłuchiwanym przez służby wietnamskie obywateli Wietnamu, wobec których toczy się postępowanie o udzielenie wspomnianego statusu. Po uzyskaniu wyjaśnień, Rzecznik postanowił zakończyć postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie.

2. Przewlekłość w wydawaniu cudzoziemcom kart pobytu

Do Rzecznika wpłynęło pismo Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, w sprawie dotyczącej przewlekłości w wydawaniu cudzoziemcom kart pobytu. Z zawartych w powyższym piśmie informacji wynikało, że cudzoziemcy, którym nadano status uchodźcy lub udzielona została zgoda na pobyt tolerowany na terytorium Polski, oczekiwali na wydanie karty pobytu od kilku tygodni do nawet dwóch miesięcy. Powodem wspomnianych przewlekłości było zbyt późne kierowanie kart pobytu do druku, a także długi okres ich sporządzania. Opisana praktyka wzbudziła wątpliwości z punktu widzenia praw cudzoziemców, którym przyznano ochronę na terytorium Polski. Podzielić należy opinię Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, że brak możliwości uzyskania karty pobytu w stosownym terminie może być dla cudzoziemców uciążliwy i narażać ich na liczne trudności, zwłaszcza w razie konieczności potwierdzenia legalnego pobytu na terytorium Polski. Rzecznik zwrócił się¹³⁹⁷ do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o poinformowanie o zajęтым w tej sprawie stanowisku, a w przypadku potwierdzenia zasygnalizowanych wątpliwości, o podjęcie działań zmierzających do usprawnienia procedury sporządzania i wydawania omawianych dokumentów. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców poinformował¹³⁹⁸, że zlecił Zespołowi Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców pilne przeprowadzenie kontroli w omawianym zakresie. Jednocześnie wdrożono tymczasowe działania naprawcze.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił się¹³⁹⁹ do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z prośbą o poinformowanie o poczynionych ustaleniach oraz ewentualnych działaniach podjętych w celu usprawnienia procedury wydawania cudzoziemcom kart pobytu. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców poinformował¹⁴⁰⁰, że kontrolę zakończono w dniu 11 lipca 2008 r. Wstępne wyniki kontroli wskazują na problemy organizacyjne i kadrowe komórek Urzędu, które poza zadaniami związanymi z przyjmowaniem i realizacją wniosków o wydawanie i przedłużanie terminu ważności dokumentów dla cudzoziemców, odpowiedzialne są również za merytoryczną ocenę wniosków w sprawie o nadanie statusu uchodźcy oraz wdrażanie i obsługę systemów informatycznych, z których poza Urzędem do Spraw Cudzoziemców korzystają rów-

¹³⁹⁷ RPO-587132-X/08 z 21 kwietnia 2008 r.

¹³⁹⁸ Pismo z 19 maja 2008 r.

¹³⁹⁹ RPO-587132-X/08 z 10 lipca 2008 r.

¹⁴⁰⁰ Pismo z 21 lipca 2008 r.

niez Straż Graniczna, Urzędy Wojewódzkie, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Policja. W odpowiedzi zapewniono Rzecznika, iż po sformułowaniu ostatecznych wniosków pokontrolnych zostaną podjęte działania reorganizujące strukturę Urzędu, mające na celu znaczne skrócenie czasu oczekiwania przez cudzoziemców na wydanie dokumentów, o które się ubiegali. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się¹⁴⁰¹ do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o poinformowanie o ostatecznych wynikach kontroli oraz działaniach podjętych w związku z ustaleniami poczynionymi podczas kontroli.

Szef Urzędu wyjaśnił¹⁴⁰², że w trakcie kontroli stwierdzono uchybienia dotyczące organizacji pracy w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za wymianę i wydawanie dokumentów cudzoziemcom oraz brak wypracowanych właściwych zasad w postępowaniu z wnioskami o personalizację dokumentu. Kontrola potwierdziła konieczność utworzenia w strukturze organizacyjnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców komórki organizacyjnej zajmującej się całością procesu personalizacji dokumentów wydawanych cudzoziemcom. Jednocześnie stwierdzono, iż konieczne jest opracowanie wewnętrznego dokumentu, określającego zasady postępowania z wnioskami o przedłużenie dokumentu dla cudzoziemca oraz granice czasowe, w jakich powinna zostać dokonana personalizacja. Urząd podjął także działania zmierzające do powierzenia personalizacji części dokumentów wydawanych cudzoziemcom wyspecjalizowanej instytucji, aby skrócić czas oczekiwania na wymianę lub wydanie dokumentu. Po otrzymaniu wyjaśnień, Rzecznik postanowił zakończyć postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie.

3. Przeciwdziałanie zjawisku wykorzystywania dzieci rumuńskich do żebractwa

W jednym z artykułów prasowych¹⁴⁰³ zostały opisane dramatyczne losy rumuńskich dzieci wykorzystywanych do żebractwa na terenie naszego kraju. Z artykułu wynika, iż funkcjonariusze Policji mają ograniczone możliwości skutecznych interwencji w przypadku żebractwa dzieci pochodzących z Rumunii. Wydaje się, że przepisy znowelizowanej z dniem 29 maja 2008 r. ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁰⁴, nie zawsze są właściwie rozumiane i realizowane na szczeblu podstawowym pomocy społecznej. Szczególne trudności występują w koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania żebractwa dzieci. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁰⁵ do Ministrów: Pracy i Polityki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Sprawiedliwości o udzielenie informacji

¹⁴⁰¹ RPO-587132-X/08 z 14 października 2008 r.

¹⁴⁰² Pismo z 20 października 2008 r.

¹⁴⁰³ „Polityka” z 12 lipca 2008 r. *Na czarne oczy*.

¹⁴⁰⁴ Ustawa z 18 marca 2008 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 416).

¹⁴⁰⁵ RPO-523139-III/06 z 25 lipca 2008 r.



w sprawie działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania do żebrania dzieci rumuńskich.

Minister PiPS poinformował¹⁴⁰⁶, iż Ministerstwo jest zainteresowane sytuacją dzieci cudzoziemskich przebywających na terytorium Polski bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych od 2000 r., tj. od momentu przejścia z systemu oświaty do pomocy społecznej wszystkich zagadnień związanych z prowadzeniem dziennych placówek opieki nad dzieckiem, rodzin zastępczych oraz całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Problem dzieci cudzoziemskich został uwzględniony w ustawie o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁴⁰⁷. Rozwiązano w niej kwestię finansowania pobytu dzieci cudzoziemskich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi cudzoziemskimi przejęły samorządy powiatowe, na terenie których dzieci te przebywają. Pobyt ten jest finansowany z budżetu państwa. Sekretarz Stanu podkreślił, iż dziecko cudzoziemskie w polskiej placówce opiekuńczo-wychowawczej podlega takim samym regułom, jak dziecko polskie.

Przedstawiciel Ministerstwa Pracy jest członkiem Zespołu ds. Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. Ministerstwo organizuje także szkolenia dla kadry pomocy społecznej nt. zjawiska handlu ludźmi, zapobiegania i zwalczania tego procederu oraz możliwości udzielenia wsparcia ofiarom handlu ludźmi. Ponadto Ministerstwo współpracuje z organizacjami pozarządowymi oraz MSWiA w ramach społecznych akcji informacyjno-edukacyjnych na temat przestępstwa handlu ludźmi.

Minister SWiA poinformował¹⁴⁰⁸, iż podejmowane są stałe działania zmierzające do ujawnienia zjawiska żebractwa oraz przeciwdziałania i zwalczania tej patologii. Działania te polegają przede wszystkim na prowadzeniu przez Policję rzetelnego rozpoznania w zakresie ujawniania osób samotnych i niezaradnych życiowo, kontrolach miejsc przebywania i gromadzenia się osób bezdomnych i żebrzących, jak również wykrywaniu przestępstw i wykroczeń z tym związanych. W Komendzie Głównej Policji w 2002 r. opracowano „Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących”, które zostały przekazane do wszystkich komend wojewódzkich/Stołecznej Policji. Działania Policji prowadzone są także w kierunku rozpoznania grup przestępczych, które angażują się w proceder żebractwa wykorzystując do tego celu małoletnich.

Komendant Główny Policji zobowiązał¹⁴⁰⁹ Komendantów Wojewódzkich/Stołecznej Policji do gromadzenia od dnia 1 lipca 2008 r., w systemie półrocznym i rocznym, danych liczbowych dotyczących żebractwa. Ponadto w Komendzie GP sporządzono informację dotyczącą skali zjawiska żebractwa na terenie działania poszczególnych komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji. W ramach Grupy Roboczej międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobie-

¹⁴⁰⁶ Pismo z 14 sierpnia 2008 r.

¹⁴⁰⁷ Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 320).

¹⁴⁰⁸ Pismo z 22 sierpnia 2008 r.

¹⁴⁰⁹ Pismo z 17 lipca 2008 r.

gania Handlowi Ludźmi powołano grupę ekspercką, której zadaniem jest stworzenie systemu reagowania na handel dziećmi.

Prokurator Krajowy poinformował¹⁴¹⁰, że dotychczas ujawniane przypadki zmuszania dzieci cudzoziemskich do żebrania były traktowane przez jednostki prokuratury jako przestępstwa handlu ludźmi, wyczerpujące znamiona czynu z art. 253 § 1 Kodeksu karnego. Biuro do Spraw Przeszypczosci Zorganizowanej Prokuratury Krajowej nadzoruje postępowania w sprawach o handel ludźmi, które swoim zakresem obejmują również postępowania karne dotyczące handlu dziećmi wykorzystywanymi do żebrania. W proceder ten zaangażowane są najczęściej osoby narodowości rumuńskiej współpracujące z obywatelami polskimi. W 2007 r. w prokuraturach apelacyjnych i wydziałach terenowych Biura do Spraw Przeszypczosci Zorganizowanej Prokuratury Krajowej zostali wyznaczeni prokuratorzy pełniący rolę konsultantów do spraw handlu ludźmi.

Ministerstwo Sprawiedliwości aktywnie uczestniczy w realizacji zadań przewidzianych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, opracowanym na lata 2007-2008 w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do zadań tych należy m.in. koordynacja i monitorowanie postępowań karnych prowadzonych w tym zakresie, organizowanie szkoleń dla prokuratorów oraz udział w opracowaniu raportu na temat zjawiska handlu ludźmi w Polsce. We wstępnych założeniach do w/ w Programu na lata 2009-2010, za jeden z priorytetów uznano wdrożenie procedury ochrony dzieci, ofiar handlu ludźmi. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało także projekt zmian w Kodeksie karnym, uwzględniający wprowadzenie definicji handlu ludźmi. W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad ustawą – Kodeks nieletnich, która pozwoli na kompleksowe uregulowanie zasad odpowiedzialności osób nieletnich za czyny karalne, a także określi katalog środków prawnych o charakterze wychowawczym, umożliwiających skuteczne wdrożenie nieletnich do przestrzegania powszechnie akceptowanych zasad współżycia społecznego.

4. Leczenie i finansowanie świadczeń medycznych udzielanych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu

Rzecznik podjął opisaną poniżej sprawę na podstawie informacji prasowych¹⁴¹¹. Możliwość poniesienia przez cudzoziemca kosztów świadczeń medycznych podlega kontroli i stanowi warunek jego wjazdu na terytorium Polski. Nie rozwiązuje to jednak sprawy pokrycia kosztów leczenia podjętego w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia, gdy zakład opieki zdrowotnej, ani lekarz nie ma prawa odmówić pomocy cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce nielegalnie, bez gwarancji ze strony osoby zapraszającej oraz bez polisy ubezpieczeniowej na wypadek konieczności poddania się leczeniu. Powoduje to powstanie po stronie świadczeniodawcy kosztów, bez możliwo-

¹⁴¹⁰ Pismo z 28 sierpnia 2008 r.

¹⁴¹¹ „Gazeta Wyborcza – Gazeta Stołeczna” z 4 listopada 2008 r. *Nielegalni imigranci, pacjenci niczyi*.



ści ich pokrycia, co niekorzystnie rzutuje na kondycję finansową świadczeniodawcy i ogranicza możliwości realizacji zakontraktowanych świadczeń.

Zasady korzystania cudzoziemców ze świadczeń zdrowotnych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego mogą być określone w przepisach odrębnych i umowach międzynarodowych. Stosowne umowy dwustronne między Polską a Ukrainą oraz Polską a Wietnamem, nie zostały zawarte. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁴¹² do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Zdrowia o poinformowanie, czy przewiduje się dwustronne uregulowanie z Ukrainą i Wietnamem sprawy udzielania świadczeń zdrowotnych w Polsce obywatelom tych państw.

Minister Zdrowia stwierdził¹⁴¹³ w odpowiedzi, że problem opisany w wystąpieniu Rzecznika stanowi część szerszego problemu związanego z brakiem wskazania w przepisach źródeł finansowania kosztów niezbędnej opieki zdrowotnej udzielanej obcokrajowcom nieposiadającym odpowiednich polis ubezpieczenia zdrowotnego. Problemowi generowania po stronie zakładów opieki zdrowotnej kosztów pomocy medycznej udzielonej nielegalnie przebywającym w Polsce obcokrajowcom, nie można zaradzić w drodze zawarcia umów dwustronnych z państwami takimi jak Ukraina, czy Wietnam, gdyż umowy takie w pewnym sensie sankcjonowałyby łamanie prawa, czy wręcz sprzyjałyby nielegalnemu pobytowi obywateli takich państw na terytorium RP. Ponadto ciężar tych kosztów z pewnością nie powinien obciążać zakładów opieki zdrowotnej. W opinii Ministerstwa Zdrowia, najbardziej właściwe wydaje się rozwiązanie polegające na zagwarantowaniu zakładom opieki zdrowotnej oraz lekarzom prowadzącym indywidualne praktyki zwrotu kosztów niezbędnych świadczeń udzielonych obcokrajowcom, przez odpowiednie władze samorządowe, tj. gminy, bądź powiaty, na terenie których działają świadczeniodawcy. Należałoby zatem zmierzać w kierunku rozwiązania, w którym tego rodzaju pomoc traktowana byłaby jako rodzaj szeroko pojętej pomocy społecznej, ta zaś, nie tylko w warunkach polskich, ale także w świetle standardów europejskich, jest domeną samorządów lokalnych.

Podobnie Minister Spraw Zagranicznych poinformował¹⁴¹⁴, iż nie widzi możliwości rozwiązania opisanego problemu drogą zawarcia umowy międzynarodowej, gdyż tego rodzaju działanie stanowiłoby formę traktatowego sankcjonowania nielegalnego statusu pobytu tego rodzaju osób w Polsce. Wystąpienie z ewentualną inicjatywą uregulowania kwestii finansowania świadczeń medycznych udzielanych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu leży w kompetencji Ministerstwa Zdrowia.

5. Przestrzeganie praw cudzoziemców przebywających w Ośrodkach dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu

W 2008 r. kontynuowane były działania, dotyczące stanu wywiązywania się przez Państwo Polskie z obowiązku udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom,

¹⁴¹² RPO-602341-X/08 z 10 grudnia 2008 r.

¹⁴¹³ Pismo z 18 grudnia 2008 r.

¹⁴¹⁴ Pismo z 31 grudnia 2008 r.

ubiegającym się na terytorium Polski o udzielenie ochrony międzynarodowej w postaci statusu uchodźcy. Podstawową formą tej pomocy jest umieszczenie w Ośrodku dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu¹⁴¹⁵. Podkreślenia wymaga, iż w 2008 r. nie wpłynęły wnioski indywidualne, których przedmiotem byłoby bądź to funkcjonowanie Ośrodków. Tym niemniej, w wybranych placówkach przeprowadzone zostały z urzędu wizytacje o charakterze prewencyjnym, których celem była w szczególności ocena stanu przestrzegania praw przebywających w nich cudzoziemców, a także warunków świadczenia pomocy socjalnej.¹⁴¹⁶

Większość wizytowanych Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu mieści się w obiektach będących własnością instytucji prywatnych, które na podstawie stosownych umów zawieranych na czas oznaczony świadczą na rzecz Urzędu do Spraw Cudzoziemców usługi o charakterze hotelarskim. Docelowo obiekty te przeznaczone są na pobyt kilkuset osób. Zdecydowaną większość przebywających w omawianych placówkach cudzoziemców stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej, deklarujący narodowość czeczeńską.

Cudzoziemcy umieszczani są w pokojach wieloosobowych, wyposażonych przez właścicieli w stosowne do swoich funkcji umeblowanie. Mieszkańcy bez ograniczeń korzystać także mogą z pomieszczeń wspólnych, jak ogólnodostępne kuchnie, świetlice, sale telewizyjne itp.

Warunki bytowe panujące w Ośrodkach są zróżnicowane. Standard Ośrodków zwykle zależy od zaangażowania właścicieli obiektów oraz posiadanych przez nich środków finansowych. W części wizytowanych ośrodków, pracownicy Biura RPO sygnalizowali konieczność poprawy stanu technicznego udostępnianych cudzoziemcom pomieszczeń.

W trakcie wizytacji szczególną uwagę zwracano na przypadki przeludnienia w Ośrodkach, wynikające ze zwiększonego napływu cudzoziemców zainteresowanych uzyskaniem w Polsce statusu uchodźcy i korzystających z omawianej formy pomocy socjalnej. Sytuacja taka istniała w szczególności w pierwszym kwartale 2008 r., co wiązało się głównie z wejściem Polski do Strefy Schengen pod koniec 2007 r. W Ośrodkach dotkniętych przeludnieniem, do celów mieszkalnych adaptowano pomieszczenia wspólne, takie jak stołówki, świetlice, sale lekcyjne czy sale modlitw. W kilku przypadkach, warunki panujące w tych pomieszczeniach pracownicy Biura RPO uznali za dalece nieodpowiednie, a nawet niehumanitarne. O wszelkich ustaleniach w tym zakresie informowany był Urząd do Spraw Cudzoziemców.

¹⁴¹⁵ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tekst jedn.(Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694).

¹⁴¹⁶ Wizytacje przeprowadzono w 2008 r. w Ośrodkach dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w: Warszawie (ul. Ciołka 14), Wołominie, Smoszewie, Pustych Łąkach, Kolonii Horbów, Białymstoku (Hotel „Iga” i Zajazd „Budowlani”) oraz w Bezwoli.



Mieszkańcy wszystkich wizytowanych Ośrodków żywienia byli w systemie zbiorowym. Skład wydawanych posiłków w każdym przypadku uwzględniał uwarunkowania religijne i kulturowe cudzoziemców. Cudzoziemcom zapewniono także należyty dostęp do opieki medycznej. Nie wszędzie jednak organizowane były dyżury lekarzy pediatrów, co z uwagi na dużą zwykle liczbę dzieci i małoletnich zamieszkujących w Ośrodkach stanowiło znaczną uciążliwość. W takich przypadkach Dyrektor Biura Organizacji Ośrodków informowany był o konieczności podjęcia działań zmierzających do zatrudnienia lekarzy tej specjalizacji.

W większości Ośrodków dzieciom i małoletnim stwarzane także były odpowiednie warunki do nauki: zajęcia, głównie z języka polskiego, prowadzone były przez wykwalifikowanych nauczycieli. Często osobne zajęcia językowe organizowano także dla dorosłych, z tym że frekwencja na tych zajęciach jest z reguły umiarkowana. Wspomnieć w tym miejscu należy, iż zamieszkujące w Ośrodkach dzieci objęte są także obowiązkiem szkolnym. Stopień realizacji tego obowiązku zależy jednak głównie od jakości współpracy pomiędzy ośrodkami a lokalnymi szkołami.

Cudzoziemcy przebywający w Ośrodkach są zwykle w sposób należyty informowani o warunkach korzystania z tej oraz z innych form pomocy socjalnej, dostępnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W większości Ośrodków dostępne były ulotki i broszury tematyczne, zawierające podstawowe informacje o przysługujących cudzoziemcom prawach i ciążyących na nich obowiązkach.

6. Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w Ośrodkach Strzeżonych dla Cudzoziemców i Aresztach w Celu Wydalenia

W Ośrodku Strzeżonym dla Cudzoziemców lub Areszcie w Celu Wydalenia, cudzoziemiec umieszczony jest na podstawie postanowienia właściwego sądu wówczas, gdy jest to niezbędne dla sprawnego przeprowadzenia postępowania o wydalenie z terytorium Polski lub cofnięcie zezwolenia na pobyt na tym terytorium, bądź też gdy zachodzi uzasadniona obawa, iż będzie on uchylać się od wykonania decyzji wydanych we wspomnianych wyżej postępowaniach. W aresztach lub ośrodku strzeżonym umieszczani są także cudzoziemcy, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć nielegalnie granicę polską, a po zatrzymaniu nie zostali niezwłocznie doprowadzeni do granicy. Co do zasady, podstawowym środkiem detencyjnym w procedurze deportacyjnej jest umieszczenie w Ośrodku Strzeżonym. Areszt w Celu Wydalenia, w którym osadzeni poddawani są większym rygorom, stosowany natomiast powinien być dopiero w przypadku stwierdzenia, iż zatrzymany cudzoziemiec nie podporządkuje się regułom panującym w Ośrodku.

Przedmiotem większości skarg dotyczących omawianej problematyki, jakie w ubiegłym roku wpłynęły do Biura RPO, była zasadność zatrzymania i umieszczenia w jednej z wymienionych wyżej placówek. Pojedyncze skargi dotyczyłyby panujących w tych placówkach warunków.

W 2008 r. w siedmiu Ośrodkach i Aresztach przeprowadzone zostały z urzędu wizytacje o charakterze prewencyjnym¹⁴¹⁷. Celem tych wizytacji była ocena warunków pobytowych w placówkach oraz analiza stopnia przestrzegania praw osadzonych w nich cudzoziemców. W większości wizytowanych placówek cudzoziemcom zapewniono należyte warunki bytowe. Pozytywnie ocenić należy także stopień przestrzegania praw cudzoziemców przebywających w wizytowanych placówkach. Osoby osadzone w aresztach deportacyjnych bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystały z prawa do godzinnego spaceru dziennie. Cudzoziemcom przebywającym w Ośrodkach Strzeżonych zapewniono natomiast możliwość poruszania się po obiekcie w wyznaczonych miejscach i czasie. Osadzonym zapewniono także dostęp do opieki medycznej.

Osoby przebywające w obu typach placówek, korzystają z prawa do widzeń z osobami bliskimi, prowadzenia korespondencji i korzystania z aparatów telefonicznych, umożliwiające są spotkania osadzonych z przedstawicielami organizacji pozarządowych, programowo zajmujących się ochroną praw cudzoziemców. W większości przypadków cudzoziemcy w sposób należyty byli także informowani o zasadach pobytu w areszcie lub ośrodku strzeżonym, o przysługujących im uprawnieniach i ciężących na nich obowiązkach. W niewystarczającym stopniu osadzonym zapewniono jednak dostęp do broszur lub ulotek informacyjnych, dotyczących praw, jakie przysługują cudzoziemcom na terytorium RP. Przebywający w wizytowanych placówkach cudzoziemcy żywieni byli w systemie zbiorowym, z uwzględnieniem uwarunkowań religijnych i kulturowych.

Analizowana w trakcie wizytacji dokumentacja prawna, dotycząca zatrzymywania i umieszczania cudzoziemców w Aresztach w Celu Wydalenia lub Ośrodkach Strzeżonych nie wykazała naruszeń prawa, które uzasadniałyby podjęcie przez Rzecznika interwencji w sprawach indywidualnych.

B. Mniejszości narodowe i etniczne

1. Sprawy mniejszości narodowych i etnicznych w działalności Rzecznika

W 2008 r. do Rzecznika wpłynęło stosunkowo niewiele wniosków, które zaklasyfikowane mogłyby być jako dotyczące problematyki mniejszości narodowych lub etnicznych. Podkreślenia jednak wymaga, iż w obowiązującym systemie ewidencji wpływających skarg nie odnotowuje się narodowości skarżących ani też osób, których dotyczył przedmiot skargi. Tym samym sporządzenie oficjalnych lub nieoficjalnych statystyk jest w znacznym stopniu utrudnione. Spośród problemów sygnalizowanych przez przedstawicieli organizacji mniejszościowych, większość dotyczyła dotacji pozyskiwanych przez wspomniane organizacje z budżetu państwa na cele statutowe oraz rozliczania tych dotacji.

¹⁴¹⁷ Były to: Areszty w Celu Wydalenia i Ośrodki Strzeżony dla Cudzoziemców przy Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu, Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku oraz Areszt w Celu Wydalenia przy Komendzie Miejskiej Policji we Włocławku.



Sytuacja społeczności mniejszościowych była przedmiotem szczególnej troski Rzecznika. Na bieżąco ocenie poddawany był stan przestrzegania praw tych osób – wiele uwagi poświęcano kwestii równości w sferze życia społecznego, ekonomicznego i kulturalnego, a także przeciwdziałaniu dyskryminacji i rasizmowi. Podobnie, jak w latach poprzednich, utrzymywane były kontakty z organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych, a także z organizacjami społeczno – kulturalnymi mniejszości i organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się problematyką zwalczania rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii.

Ze względu na szczególnie dramatyczną sytuację, w jakiej znajduje się część społeczności romskiej, warunki bytowe i problemy tej mniejszości były systematycznie badane. Zaniepokojenie budzą w szczególności warunki, w jakich egzystują osoby narodowości romskiej, należące do grupy Bergitka Roma. Skrajne ubóstwo powodowane brakiem dochodu, niski poziom wykształcenia, w wielu przypadkach analfabetyzm, oraz brak jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych sytuują często członków tej mniejszości na marginesie życia społecznego. Przewycięzenie tej sytuacji jest procesem długotrwałym i wymaga zaangażowania ze strony administracji publicznej, społeczności lokalnych, oraz samych zainteresowanych, a także odpowiednich nakładów finansowych.

2. Realizacja prawa dzieci narodowości romskiej do edukacji

Zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego dostępu do edukacji, było jednym z priorytetów działalności Rzecznika na rzecz przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Część dzieci romskich w wieku szkolnym nie realizuje obowiązku szkolnego, a wśród uczęszczających do szkół istotnym problemem jest dramatycznie niska frekwencja. Występują też realne trudności w realizacji procesu edukacyjnego przez dzieci romskie, z których najważniejszą jest słaba znajomość języka polskiego przez dzieci rozpoczynające naukę. Zapewnienie dzieciom romskim szansy równego startu w nauce wymaga zatem organizacji kształcenia przedszkolnego i pozaszkolnego (zajęć świetlicowych itp.) o rozszerzonym programie nauczania języka polskiego.

Za niedopuszczalną uznać należy praktykę umieszczania dzieci narodowości romskiej w szkołach specjalnych wyłącznie z powodu niewystarczającej znajomości języka polskiego. Niewłaściwym rozwiązaniem jest również funkcjonowanie klas wyrównawczych, w których decyzją władz szkoły *de facto* uczą się wyłącznie dzieci pochodzenia romskiego. Organizowanie nauki w tego typu klasach, potocznie zwanych romskimi, nie przyczynia się bowiem do wyrównania poziomu edukacji, a często skutkuje wręcz marginalizacją uczniów romskich i naraża ich na dyskryminację. Popierać należy natomiast działania zmierzające do wygaszania istniejących jeszcze klas wyrównawczych, polegające przede wszystkim na zaprzestaniu przyjmowania do tego typu klas nowych uczniów i umożliwieniu dzieciom uczęszczającym nadal do tych klas przechodzenie do klas ogólnych.

Na podstawie własnego rozeznania oraz sygnałów medialnych, podjęta została interwencja w sprawie organizacji nauczania dzieci romskich w Szkole Podstawowej w Maszkowicach. W toku wizytacji przeprowadzonej w Szkole na początku czerwca 2008 r. ustalono, iż większość dzieci narodowości romskiej uczęszcza do dwóch klas wyrównawczych (romskich). W każdej z tych klas zajęcia odbywały się łącznie dla trzech roczników (odpowiednio dla klas I – III i klas IV – VI), a program nauczania był znacznie obniżony w stosunku do minimum programowego. Obie klasy wyrównawcze mieściły się w wydzielonej części obiektu szkolnego, zaś przejście do pozostałej części decyzją władz szkoły zostało zamknięte. Skutkiem tego uczniowie klas romskich zmuszeni byli korzystać z innego wejścia do szkoły niż pozostali uczniowie. W wyniku podjętej interwencji, zlikwidowano dyskryminujący podział obiektu szkolnego. Podczas kolejnej wizytacji pracowników Biura RPO, przeprowadzonej na początku roku szkolnego 2008/2009 potwierdzono, iż warunki nauczania dzieci narodowości romskiej w szkole uległy zmianie. Przejście zostało otwarte, a jedna z klas wyrównawczych (romskich) przeniesiona została do innej części obiektu. Potwierdzono także rozpoczęcie procesu wygaszania klas wyrównawczych (romskich). Z początkiem roku szkolnego, do klas tych nie przyjęto żadnego ucznia, a dzieci romskie rozpoczynające naukę umieszczone zostały w klasie zerowej wraz z pozostałymi rówieśnikami.

Badania nad stanem przestrzegania praw dzieci narodowości romskiej do nauki prowadzone zostały także w szkołach na terenie gmin Bukowina Tatrzańska, Czarny Dunajec oraz miasta Bochnia. W toku tych badań nie stwierdzono dyskryminacyjnych praktyk ani przypadków wymagających interwencji. W wizytowanych szkołach nie wyodrębniano klas wyrównawczych, przeznaczonych dla dzieci narodowości romskiej. Uczęszczały one do klas ogólnych, wraz ze swoimi nie-romskimi rówieśnikami i realizowały ten sam program nauczania. Część tych szkół zatrudniała nauczycieli wspomagających oraz asystentów romskich, do zadań których należała pomoc w sprawowaniu opieki nad uczniami romskimi oraz utrzymywanie kontaktów z rodzinami tych uczniów. Należy podkreślić, że wszystkie dzieci narodowości romskiej, zamieszkujące na terenie wymienionych gmin, które według danych meldunkowych winny być objęte obowiązkiem szkolnym, obowiązek ten realizowały. Zauważyć jednak należy, iż zwykle nie wszystkie rodziny romskie zameldowane są w miejscu swojego zamieszkania. Rzeczywista liczba dzieci w wieku szkolnym, które powinny realizować obowiązek szkolny często jest zatem trudna do ustalenia.

3. Nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych, przekazywanych corocznie z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży pochodzenia romskiego

Sprawa nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez jednostki samorządowe środków finansowych, przekazywanych z budżetu państwa na wspieranie edu-



kacji dzieci i młodzieży narodowości romskiej podjęta została z urzędu na podstawie publikacji prasowej¹⁴¹⁸.

Środki finansowe na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży pochodzenia romskiego, pochodzą w szczególności z rezerwy celowej, zagwarantowanej w budżecie państwa na realizację zadań edukacyjnych objętych Programem na rzecz społeczności romskiej w Polsce¹⁴¹⁹. Dysponentem tej rezerwy jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś określone w Programie zadania z zakresu edukacji współfinansowane są z części budżetu, pozostającej w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej. Środki przeznaczone na realizację omawianych zadań przekazywane są w ramach dotacji, bezpośrednio lub za pośrednictwem wojewodów, podmiotom, w tym także jednostkom samorządu terytorialnego, które wyłonione zostały w otwartym konkursie ogłoszonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Część z tych środków, zamiast na zadania związane z nauczaniem dzieci romskich i wyrównywaniem ich szans edukacyjnych, wykorzystywana jest przez jednostki samorządowe na inne cele, jak np. remonty infrastruktury szkoły. Wątpliwości dotyczą także wykorzystania przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środków, które naliczone zostały w związku z zadaniami związanymi z edukacją dzieci narodowości romskiej. Prawidłowe wydatkowanie przez jednostki samorządowe przyznanych środków finansowych, stanowi istotny warunek realizacji zadań z zakresu edukacji dzieci i młodzieży należących do mniejszości romskiej. Poprawa stanu edukacji wśród społeczności romskiej, zwłaszcza grup zamieszkujących województwa małopolskie i podkarpackie jest natomiast niezbędna, aby skuteczniej przeciwdziałać dalszemu wykluczaniu osób należących do tej mniejszości z życia społecznego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹⁴²⁰ do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie możliwości podjęcia z urzędu przez Izbę działań kontrolnych w przedmiocie wykorzystywania wskazanych środków przez jednostki samorządu terytorialnego.

4. Sytuacja rodzin romskich zamieszkujących w samowolach budowlanych na terenie osiedla romskiego w Koszarach k. Limanowej¹⁴²¹

Rzecznik z własnej inicjatywy podjął sprawę sytuacji rodzin romskich zamieszkujących w budynkach stanowiących samowole budowlane, zlokalizowanych na terenie osady romskiej w Koszarach. Problem dotyczył sześciu obiektów wybudowanych bądź to bez wymaganych prawem zezwoleń i zgody właściciela terenu, którym jest Gmina Limanowa, bądź też na terenach nie przewidzianych w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową. W obrocie prawnym funkcjonują ostateczne decyzje organu nadzoru budowlanego, nakazujące mieszkańcom

¹⁴¹⁸ „Dziennik” z 30 lipca 2008 r. *Jak giną pieniądze dla romskich dzieci.*

¹⁴¹⁹ Ustanowionym Uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2003 r. nr 209/2003.

¹⁴²⁰ RPO-595481-X/08/MS z dnia 8 sierpnia 2008 r.

¹⁴²¹ RPO-598885-X/08/MS.

dokonanie rozbiórki wspomnianych wyżej samowoli. Jeszcze w 2006 r., na wniosek zainteresowanych mieszkańców osady, Wojewoda Małopolski wszczął postępowania w sprawie wstrzymania prowadzonych w przedmiotowej sprawie czynności egzekucyjnych. Wobec informacji uzyskanych od władz samorządowych Gminy Limanowa, wskazujących na brak możliwości zapewnienia rodzinom romskim lokali zastępczych, Wojewoda zwrócił się do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zbadanie, czy podjęcie postępowania egzekucyjnego bez wcześniejszego rozstrzygnięcia kwestii wykwaterowania osób zamieszkujących w samowolach i zapewnienia im lokali zastępczych było zgodne z obowiązującym prawem. Inspektor Wojewódzki stwierdził jednak, iż wspomniane postępowania wszczęte zostały prawidłowo. Uznał także, iż wstrzymanie czynności egzekucyjnych, jak i całego postępowania egzekucyjnego byłoby w świetle obowiązujących przepisów nieuzasadnione. Pomimo stanowiska Inspektora, postępowanie wszczęte przez Wojewodę w sprawie wstrzymania czynności egzekucyjnych pozostaje zawieszona.

Niniejszy problem omówiony został podczas spotkania zorganizowanego przez Wojewodę Małopolskiego, z udziałem – m.in. – Wójta Gminy Limanowa i przedstawicieli organów nadzoru budowlanego oraz pracowników Biura RPO. Podczas spotkania, przedstawiciel władz samorządowych gminy Limanowa zadeklarował rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do legalizacji samowoli budowlanych. Z uwagi na fakt, iż infrastruktura osady romskiej w Koszarach nie zaspokaja w pełni potrzeb żyjącej tam społeczności, Wójt Gminy zobowiązał się także poddać analizie problem zapewnienia mieszkańcom tej osady odpowiednich warunków mieszkaniowych. Rozwój sprawy jest na bieżąco monitorowany.

5. Sprawa wskazywania w doniesieniach agencyjnych na romską narodowość sprawców przestępstw pospolitych

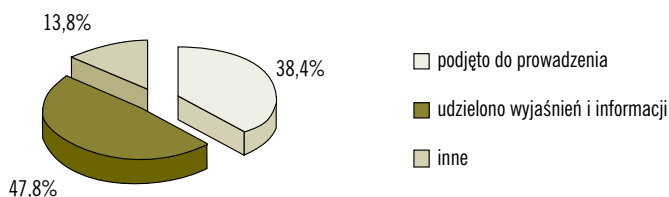
Podjęta została z urzędu sprawa zamieszczenia na portalu internetowym Polskiej Agencji Prasowej materiału zatytułowanego „Romscy bracia porwali i zgwałcili nieletnią turystkę” W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Polskiej Agencji Prasowej w związku z treścią tego doniesienia¹⁴²², Rzecznik wyraził zaniepokojenie faktem, iż w treści artykułu podana została informacja o pochodzeniu etnicznym osób podejrzanych o popełnienie opisanego przestępstwa. Niezależnie od ciężaru gatunkowego popełnionego czynu, nieuzasadnione podanie takiej informacji może przyczyniać się do stygmatyzacji członków społeczności romskiej, a tym samym zwiększania funkcjonujących w społeczeństwie polskim niekorzystnych stereotypów na temat Romów. Rzecznik zwrócił się o spowodowanie odstąpienia od nieuzasadnionego akcentowania czynnika narodowościowego w tego typu doniesieniach.

¹⁴²² RPO-604351-X/08/MS z dnia 15 grudnia 2008 r.

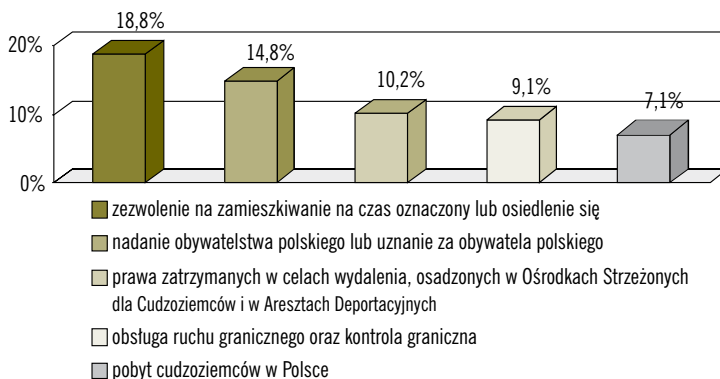


Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

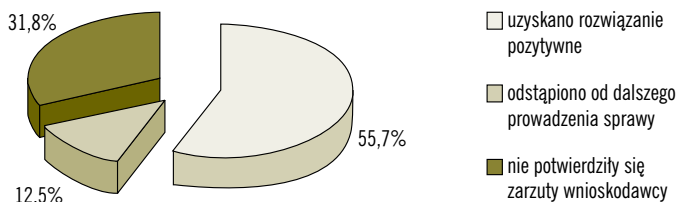
Rozpatrzenie spraw z zakresu ochrony praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych



Problematyki dominujące z zakresu ochrony praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych



Zakończenie spraw podjętych z zakresu ochrony praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych







28. Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu

W 2008 roku Rzecznik po raz drugi objął honorowym patronatem obchody Dnia Walki z Ubóstwem.

Rzecznik dostrzegając złożoność problemu ubóstwa, a także czując głęboki związek duchowy z programem ATD, szczególnie dzięki wspólnej idei – ochrony godności ludzkiej zaproponował, aby organizacje obywatelskie oraz instytucje zajmujące się pomocą osobom ubogim po raz kolejny zjednoczyły swoje wysiłki i działania pod hasłem „Wiele robimy osobno – zróbmy jeszcze więcej wspólnie!”

Objęcie patronatem powyższych obchodów wynikało również z ustawowych zobowiązań Rzecznika występowania w imieniu tych, których położenie społeczne, niedostatek materialny i deprywacja w zakresie korzystania z usług socjalnych powodują niemożność pełnej realizacji przysługujących każdemu człowiekowi praw obywatelskich.

Ważnym wydarzeniem tego Dnia była VIII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej pod hasłem: „Strategia walki z ubóstwem w Polsce. Diagnoza i zadania na lata 2009–2010” z zapytaniem w tytule: „Kogo w Polsce interesuje ubóstwo?”, zorganizowana w Belwederze.

Największe zainteresowane problematyką walki z ubóstwem okazały organizacje obywatelskie oraz samorządy, które na co dzień pomagają osobom biednym. W Konwencji wzięli również udział goście z Irlandii, przedstawiciele urzędów administracji publicznej, naukowcy, pracownicy pomocy społecznej, duszpasterze oraz osoby dotknięte ubóstwem. Niestety zabrakło wśród uczestników większości marszałków województw, którzy byli jednymi z głównych adresatów przesłania VIII Konwencji i pozostają oczekiwanymi partnerami w przygotowaniu Strategii Walki z Ubóstwem pod opieką Rzecznika.

Autorem koncepcji planowanej Strategii jest prof. dr hab. Julian Auleytner, Rektor Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Prezes Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Zgodnie z koncepcją prof. J. Auleytnera właśnie Irlandia powinna stanowić dla Polski wzór szczególny, ponieważ w latach 1997–2007 realizowała z powodzeniem narodowy program likwidacji tego problemu i posiada najwięcej doświadczeń spośród krajów UE w zwalczaniu biedy. Irlandia znalazła się obecnie w ścisłej czołówce państw najwyżej rozwiniętych.

Tajemnica sukcesu Irlandii tkwi w partnerstwie społecznym – podpisano umowy społeczne między rządem i partnerami społecznymi. Obecna dziesięcioletnia umowa podejmuje wyzwania społeczne, z którymi każda jednostka zmagą się na poszczegół-

nych etapach życia. Oznacza to skupienie się na potrzebach dzieci, osób młodych, osób w wieku produkcyjnym, osób starszych i osób niepełnosprawnych. Głównym założeniem jest radykalny rozwój usług dla poprawy ochrony socjalnej wymienionych grup. Dzięki tym umowom ludzie nauczyli się pracować ze sobą, negocjować, zawierać porozumienia, a czasami w drodze dyskusji zmieniać swoje wyobrażenia na temat priorytetów i działać na rzecz dobra narodowego.

Przedstawiono działania polskiego rządu w zakresie integracji społecznej w kontekście przygotowań do Europejskiego Roku Zwalczenia Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego 2010, m.in. opracowywany Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej do roku 2010, który zostanie przekazany Komisji Europejskiej. W ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej powołano Zespół Zadaniowy ds. Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, który ma dodatkowo wesprzeć dotychczasowe i nowe inicjatywy oraz przekonać o konieczności współpracy z jak najszerszym gronem zainteresowanych podmiotów na wszystkich etapach przygotowań i wdrażania działań.

Sesję przedpołudniową zakończyło zorganizowane przez Stowarzyszenie ATD „Czwarty Świat” wystąpienie przedstawicieli Polski, którzy brali udział w Siódmym Spotkaniu Osób Dotkniętych Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym w maju 2008 r. w Brukseli i przedstawili główne tematy unijnego spotkania: usług socjalnych, mieszkalnictwa, dostępu do usług świadczonych dla ogółu (woda, elektryczność, gaz, transport) oraz dochodu minimalnego, który powinien być określony we wszystkich krajach Unii i odzwierciedlać koszty życia w danym kraju. Szczególną rolę w określeniu koszyka potrzeb koniecznego dla godnej egzystencji mają do odegrania organizacje pozarządowe. Niezbędne jest również włączenie do procedur osób bezpośrednio doświadczających ubóstwa, które przypominając, że nikt nie jest biedny z własnego wyboru oraz że to poszczególne kraje ponoszą odpowiedzialność za godne życie swoich obywateli, wygłosiły w Belwederze przejmujący apel o budowanie strategii wspólnie z nimi.

Druga, tematyczna część Konwencji została dostosowana do struktury, według której ma powstać Strategia Walki z Ubóstwem. Uczestnicy spotkania mogli wybrać jedną z pięciu sesji panelowych, które obejmowały problematykę grup społecznych narażonych na wykluczenie: dzieci, osób w wieku aktywności zawodowej, osób niepełnosprawnych, osób starszych oraz uchodźców i azylantów. Dyskusje przebiegały pod kątem dostępu wymienionych grup do opieki zdrowotnej, edukacji, pracy oraz do zabezpieczeń socjalnych.

Sesja pierwsza: „*Status materialny rodziny i środowiska a szanse rozwojowe dzieci i młodzieży*”.

Lekarze, pedagodzy, opiekunowie, przedstawiciele organizacji pozarządowych i instytucji samorządowych spojrzeli na potrzeby dzieci, również tych o specjalnych potrzebach w zakresie opieki, od strony podstawowych praw człowieka: prawa do życia i zdrowia, do edukacji, do godziwych warunków socjalnych, do ochrony przed



przemocą i demoralizacją podkreślając, że potrzeby dzieci są równe z ich prawami. Wnioskowano, aby pomoc dziecku należała się z tego powodu, że jest dzieckiem, a nie z powodu kryterium dochodowego rodziny. Zaznaczono z naciskiem niekorzystny wpływ ubóstwa na przebieg procesów prokreacji, rekomendowano m.in. konieczność włączenia edukacji przedszkolnej, tak istotnej dla wyrównywania szans dzieci ubogich, do programu edukacji narodowej i zagwarantowanie prawa dzieci niepełnosprawnych do pełnej rzeczywistej edukacji.

Sesja druga: *„Zakłęte koło niemocy – między indolencją jednostki a nadmiernym interwencjonizmem socjalnym państwa. Problemy osób w wieku aktywności zawodowej”*.

Podczas sesji w ogromnym skrócie zaprezentowano cały szereg inicjatyw związanych z pomocą osobom dotkniętym ubóstwem. Organizacje pokazały tu swoją siłę, występując w imieniu pokrzywdzonych. Wskazano na niezwykle istotną rolę doradztwa na rzecz rodzin dysfunkcyjnych, terapii osób marginalizowanych, bezdomnych, gdzie terapia jest często ważniejsza niż pomoc finansowa. Podkreślono rolę kształcenia ustawicznego, pokazano doświadczenia sektora spółdzielni socjalnych, których głównym problemem jest brak środków finansowych na rozruch.

Sesja trzecia: *„Perspektywy i szanse na lepsze życie i funkcjonowanie w środowisku społecznym i zawodowym jako efekt rehabilitacji osób niepełnosprawnych”*.

Największy niepokój budzi ustawa o finansach publicznych, przerzucająca liczne zadania na samorządy – bez przekazywania dotacji celowych. W zakresie dostępu do zdrowia postulowano m.in. wczesną diagnostykę niepełnosprawności, poprzedzoną profilaktyką kobiet w ciąży, zapewnienie osobom niepełnosprawnym rehabilitacji społecznej i zawodowej; w zakresie edukacji przygotowanie wyspecjalizowanej kadry do realizacji edukacji oraz niesienia pomocy w eliminowaniu dysfunkcji; w zakresie dostępu do pracy – przygotowanie trenerów i asystentów pracy, promocję pracodawców, którzy zatrudniają lub planują zatrudnić osoby niepełnosprawne, opracowanie kryteriów zatrudnienia dla osób z różnymi dysfunkcjami organizmu, co umożliwi tym osobom podjęcie zatrudnienia i pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

Sesja czwarta: *„Przyjazne środowisko jako rozwiązanie zabezpieczenia przed ubóstwem i wykluczeniem osób starszych”*.

Jednym z wniosków tej sesji było powołanie rzecznika praw osób starszych. Postulowano przygotowanie programów, promujących odpowiedzialność za siebie samego od najmłodszych lat – za swoje zdrowie oraz za edukację. Rekomendowano m.in. wzmacnianie roli organizacji pozarządowych w monitorowaniu ubóstwa osób starszych na wszystkich poziomach, zwłaszcza na poziomie lokalnym, kontrolowanie przestrzegania standardów usług opiekuńczych, społecznych i edukacyjnych, prowadzenie działań na rzecz wzmacniania roli geriatry i gerontologii, promowanie społecznej aktywności i wolontariatu osób starszych, wykorzystanie potencjału seniorów.

Sesja piąta: *„Uchodźcy i migranci w polskiej rzeczywistości”*.

Tematyka dotycząca uchodźców i imigrantów jest bardzo trudna. Duża część imigrantów jest w naszym kraju nielegalnie, nie posiadając dostępu ani do służby

zdrowia, ani do pomocy socjalnej. Podstawowym wnioskiem sesji było jasne określenie polityki państwa wobec uchodźców i imigrantów. Za konieczne uznano zobowiązanie urzędu do spraw cudzoziemców do działań skierowanych na integrację zawodową i społeczną uchodźców. Postulowano przeprowadzenie kampanii społecznej, informującej o zjawisku migracji i uchodźstwa, warunkującej zmiany w pozostałych zakresach.

Sesja plenarna stanowiła podstawę wiedzy niezbędnej do przygotowania strategii walki z ubóstwem. Natomiast sesje tematyczne dały przegląd inicjatyw obywatelskich z całego kraju, świadczący o bogatym doświadczeniu lokalnym, wynikającym z bezpośredniej znajomości zagadnienia. Dyskusje w grupach roboczych udowodniły, że problem ubóstwa nie jest tak trudny do rozwiązania i że zależy w większym stopniu od organizacji, niż od państwa. Konkretne wskazania potrzeb i niezbędnych zmian w otaczającej rzeczywistości, zaangażowanie, chęć dalszej współpracy tak wielu przedstawicieli organizacji obywatelskich, osobistości ze świata nauki, przedstawicieli władz samorządowych i państwowych oraz osób ubogich, przekonanie o celowości opracowania Strategii dają nadzieję opracowania materiału diagnozującego polską biedę kompleksowo i wskazującego kierunki koniecznych działań w bliskiej i dalszej perspektywie.

Strategia Walki z Ubóstwem jest tym bardziej potrzebna, że wnioski z Konwencji są zbieżne z trendami w świadomości społecznej całego świata. Postawione przez ONZ Milenijne Cele Rozwoju osiągnęły półmetek, natomiast zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej z 2000 roku Europa powinna poradzić sobie z ubóstwem do roku 2010. Idee wyprzedziły jednak rzeczywistość. Europejczycy, w tym również Polacy nadal uważają ubóstwo za powszechny problem. Dla intensyfikacji działań na rzecz walki z ubóstwem Komisja Europejska w grudniu 2007 proklamowała rok 2010 Europejskim Rokiem Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego, ustanawiając walkę z ubóstwem jako priorytet we wszystkich krajach Wspólnoty. Zamierzeniem tego przedsięwzięcia jest dotarcie do wszystkich obywateli, podmiotów publicznych, społecznych i gospodarczych oraz zaangażowanie ich w walkę z ubóstwem, a także zainicjowanie powstania krajowych strategii. W sytuacji ogólnoświatowego kryzysu finansowo – gospodarczego o trudnych do przewidzenia konsekwencjach walka z ubóstwem nabiera jeszcze głębszego sensu, a jej przygotowanie pod patronatem Rzecznika jeszcze poważniejszego znaczenia.

Dorobek Konwencji będzie stanowił punkt wyjścia dalszych prac nad Strategią, która z kolei powinna generować gruntowne przemiany w naszej rzeczywistości. Partnerami w jej przygotowywaniu będą wszyscy, którzy swoją obecnością na Konwencji potwierdzili, że nie jest im obojętna walka z ubóstwem. Cenną i liczną grupę stanowią również animatorzy i organizatorzy kilkudziesięciu przedsięwzięć na terenie całego kraju, którzy w 2008 roku, często już po raz drugi, odpowiedzieli na apel Rzecznika i zorganizowali na swoim terenie różnorodne przedsięwzięcia związane z polskimi obchodami XXI Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem.



IV.

ZESPOŁY EKSPERCKIE



Charakterystycznym sposobem działania Rzecznika V kadencji jest podejmowanie prób przedstawiania rozwiązań systemowych, które usuwałyby nie tylko nieprawidłowości w konkretnych sprawach, ale przede wszystkim ich źródła.

Kwestia istnienia i jakości uregulowań prawnych w danym obszarze jest nieobojętna dla właściwego zabezpieczenia praw człowieka i obywatela. W dobie m. in. kryzysu zaufania należy podkreślić, że prawa jednostkowe zyskają odpowiednie zabezpieczenie jedynie dzięki wspólnemu działaniu. Z tego również względu Rzecznik uznaje za właściwe podejmowanie ważkich problemów (ich identyfikacja następuje przede wszystkim na bazie wpływających do Rzecznika skarg) i rozważanie ich wraz z przedstawicielami organizacji obywatelskich czy ośrodków naukowych. Formą realizacji tego założenia są prace zespołów eksperckich przy Rzeczniku, których zadaniem jest:

1. opracowanie diagnozy obecnego stanu (określenie przesłanek podjęcia prac nad danym zagadnieniem);
2. opracowanie zaleceń co do kierunków pożądanych rozwiązań, których wdrożenie powinno skutkować eliminacją występujących w danym obszarze negatywnych zjawisk;
3. ocena alternatywnych propozycji rozwiązań;
4. przygotowanie projektu stosownych uregulowań;
5. przedstawienie sformułowanych ocen i wniosków (wypracowanych propozycji rozwiązań legislacyjnych i instytucjonalnych – systemowych) właściwym organom władzy i opinii publicznej.

W 2008 roku kontynuowane były prace części powołanych wcześniej zespołów eksperckich, podjęto także nowe zagadnienia.

1. Zespół ds. opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego

Skuteczna ochrona wolności i praw obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są zagrożone przez „złą legislację”. Zdaniem Rzecznika propozycje naprawy tego stanu rzeczy muszą odnosić się przede wszystkim do samego procesu stanowienia prawa. Niezbędne w tym zakresie są znaczące zmiany systemowe.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest utworzenie swego rodzaju „sita” uniemożliwiającego wprowadzanie do systemu prawnego przepisów wadliwych. Występujące w polskim systemie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego. Ponadto, wszystkie obecne instytucje (Rządowe Centrum Legislacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, parlamentarne służby prawno-legislacyjne) opiniujące projekty aktów normatywnych podporządkowane są służbowo i politycznie rządowi lub tworzącej go większości parlamentarnej, a więc



mają ograniczoną niezależność i ich korygujący wpływ na działalność legislacyjną rządu jest siłą rzeczy również ograniczony. Z tych względów Rzecznik wystąpił z inicjatywą powołania specjalnego organu – Rady Stanu, obligatoryjnego uczestnika procesu legislacyjnego. Organ ten opiniowałby projekty ustaw i innych aktów normatywnych przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza oraz sprawował swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa. Rada w swych opiniach oceniałaby zgodność projektu z Konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, jego spójność z systemem prawa, zgodność z zasadami techniki prawodawczej oraz rzetelność oceny skutków regulacji. Dokonywałaby tego rodzaju oceny przed przekazaniem projektu do Sejmu. Rada Stanu byłaby zatem swoistym odpowiednikiem Trybunału Konstytucyjnego, działającym na początku procesu legislacyjnego.

Do zakresu obowiązków Rady powinno również należeć przedstawianie opinii o programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw oraz dokonywanie okresowych ocen stanu prawa, w tym formułowanie programów deregulacyjnych, tj. propozycji i wniosków dotyczących eliminowania zbędnych i szkodliwych przepisów. Rada powinna także posiadać uprawnienie do badania niektórych obowiązujących ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań, a także formułowania propozycji i wniosków dotyczących sposobu wdrażania prawa Unii Europejskiej.

Oczekiwanym rezultatem wprowadzenia do systemu takiego organu jest wzrost standardów, jakości stanowionego prawa, a przez to skuteczniejsze zabezpieczenie prawa obywateli do dobrej legislacji.

Przedmiotowy projekt ustawy o Radzie Stanu został opracowany w ramach prac Zespołu eksperckiego ds. reformy procesu legislacyjnego. W 2008 roku był on prezentowany przez Rzecznika na forum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 12 marca, a także na posiedzeniu Polskiego Towarzystwa Legislacji w dniu 18 kwietnia.

Zespół podjął się obecnie zadania wyczerpującego określenia zbioru prawnych reguł i pozaprawnych dyrektyw postępowania w procesie stanowienia prawa, wraz z pogłębioną charakterystyką podmiotów uczestniczących w poszczególnych jego etapach. Przygotowywane opracowanie, będące opisem stanu postulowanego, uwzględniac będzie również nowy element w postaci Rady Stanu.

2. Zespół ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego

Działający pod auspicjami Rzecznika Zespół nawiązywał w swych pracach do inicjatyw podejmowanych uprzednio przez Radę Legislacyjną, która w latach 1988 i 1996, wykorzystując dorobek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz doktryny prawa, opracowała dwa projekty ustawy określającej przepisy ogólne prawa administracyjnego, które jednak nie doczekały się zrealizowania. Projekt obecny stanowi znacznie uzupełnioną i uaktualnioną wersję, uwzględniającą również wskazania Europejskie-

go Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonej przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. oraz zalecenia wyrażone w dokumentach Rady Europy. Można uznać, iż przedstawiony w 2008 roku projekt jest rezultatem mądrości zbiorowej całego środowiska doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa zajmującego się wykładnią tej gałęzi prawa.

Przedmiotowy projekt wraz z uzasadnieniem został przedstawiony w specjalnej publikacji¹⁴²³ Rzecznika, zawierającej także sprawozdanie z przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika badań w zakresie realizacji obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego. Badania te stanowią znakomitą ilustrację i potwierdzenie potrzeby wyrażenia podstawowych reguł ogólnego prawa administracyjnego.

Rzecznik wraz z ekspertami Zespołu dokonał prezentacji projektu podczas specjalnej konferencji z udziałem mediów w dniu 9 września 2008 r. W tym dniu Rzecznik skierował także wystąpienia do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu i Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie wystąpienia przez uprawniony organ z inicjatywą ustawodawczą, której przedmiotem będzie przedłożony projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*.

3. *Zespół ds. reformy systemu ochrony zdrowia*

W 2008 roku Rzecznik z uwagą monitorował prace nad projektowaną reformą systemu ochrony zdrowia. W związku z tym uczestniczył m. in. w posiedzeniach Białego Szczytu oraz przedstawił swoje stanowisko wobec wypracowanych rekomendacji (19 marca 2008 r.), przypominając zgłaszane uprzednio postulaty.

W Biurze Rzecznika w dniu 24 czerwca 2008 r. odbyło się seminarium eksperckie pt. „Ubezpieczenia prywatne w systemie ochrony zdrowia”. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie powinny być wzięte pod uwagę przez decydentów reformujących system świadczenia i finansowania świadczeń zdrowotnych.

4. *Zespół ds. funduszy unijnych*

Celem Zespołu jest poprawa efektywności wykorzystania funduszy unijnych z punktu widzenia potrzeb gospodarczych i społecznych Polski. Podczas posiedzeń analizowano szczegółowe zagadnienia dotyczące realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, przedstawiając Rzecznikowi postulaty podjęcia działań w określonych sprawach (np. wzoru weksla gwarancyjnego, zasad opodatkowania dotacji ze środków UE).

5. *Zespół ds. konstytucji*

W roku 2008 Zespół kontynuował prace podjęte przez Zespół ds. aksjologicznych podstaw konstytucji.

Zadaniem Zespołu było wstępne opracowanie postanowień ustawy zasadniczej w oparciu o ustalenia zawarte w raporcie końcowym z prac Zespołu ds. aksjologicznych

¹⁴²³ Biuletyn RPO – Materiały Nr 60.



podstaw konstytucji autorstwa prof. Z. Stawrowskiego. W raporcie zrekonstruowano aksjologiczne przesłanki, na których powinien opierać się projekt nowoczesnego państwa konstytucyjnego, wskazując jego założenia, ich instytucjonalne konsekwencje oraz najważniejsze obszary napięć, które w jego ramach się pojawiają. Wskazano także najistotniejsze dylematy, które należałoby rozważyć i świadomie rozstrzygnąć podejmując się dzieła zaprojektowania konstytucji w bieżącej sytuacji politycznej Polski.

W roku 2008 prace Zespołu miały ciągły charakter, a członkowie grupy eksperckiej zebrali się na pięciu posiedzeniach plenarnych. Na pierwszym posiedzeniu przygotowano harmonogram prac zespołu oraz ankietę konstytucyjną wskazującą na główne dylematy ustrojowe jakie należy rozstrzygnąć.

Na kolejnych posiedzeniach omawiano problematykę kształtu zasad naczelnych w Konstytucji. Opowiedziano się za nawiązaniem do tradycji republikańskiej opartej na postrzeganiu instytucji władzy publicznej z perspektywy nakazu realizacji dobra wspólnego. Zaakcentowano również potrzebę objęcia konstytucyjnymi gwarancjami: nieinstrumentalnego podejścia do człowieka, wartości rodziny oraz wolności religijnej. Wśród zasad naczelnych powinny znaleźć się również zasada suwerenności oraz subsydiarności. W czasie prac Zespołu przygotowano propozycje konkretnych artikulacji wspomnianych zasad konstytucyjnych.

W roku 2009 Zespół będzie kontynuował swoją działalność, podejmując się opracowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie konstytucyjnych praw człowieka i obywatela, systemu źródeł prawa oraz systemu rządów.

6. Zespół ds. oświaty szkolnej i nauczania akademickiego

W ocenie Rzecznika jednym z podstawowych problemów jest brak równości w dostępie do edukacji. Przyczynia się do tego ciągła destabilizacja systemu edukacji narodowej. Trwający już blisko dekadę stan permanentnych zmian, wprowadzania kolejno po sobie sprzecznych nieraz projektów, powinien zostać zatrzymany. Ponadto, widoczny jest brak strategii – programu przewidującego długoterminowe efekty związane z rozwojem społecznym. Niezbędne jest określenie m.in. standardów edukacyjnych, tak by każdy obywatel niezależnie od swojego pochodzenia rodzinnego czy miejsca zamieszkania mógł uzyskać wiedzę i umiejętności pozwalające mu na skuteczne funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym zwłaszcza na rynku pracy. W toku prac Zespołu zostaną wypracowane stosowne wnioski, przedstawione następnie właściwym organom.

7. Zespół ds. praw osób starszych

Zespół opracował raport pt. „Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań”¹⁴²⁴. Publiczna prezentacja Raportu została przeprowadzona podczas konferencji w dniu 1 października 2008 r., w Międzynarodowym Dniu Osób Starszych, odbywającej się z udziałem mediów oraz organizacji obywa-

¹⁴²⁴ Biuletyn RPO – Materiały Nr 65.

telskich. Rzecznik przekazał Raport także Prezydentowi RP, właściwemu ministrowi, a także Parlamentarnemu Zespołowi ds. Osób Starszych, licząc na nawiązanie współpracy w objętym wspólnym zainteresowaniem obszarze.

W toku prac Zespołu przeprowadzono analizę podstawowych zagadnień kształtujących sytuację osób starszych: rynek pracy, ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, rodzina, przemoc i nadużycia wobec osób starszych, pomoc społeczna, uczestnictwo osób starszych w sferze publicznej, dostęp do dóbr i usług konsumpcyjnych. Przygotowane przez członków Zespołu wnioski sformułowane zostały na podstawie wyników badań empirycznych, niestandardyzowanej obserwacji, analizy aktów prawnych, stanowisk eksperckich, swobodnych wywiadów z pracownikami służb społecznych oraz naukowej literatury gerontologicznej.

Opis i ocena aktualnego stanu w poszczególnych obszarach doprowadziła do przedstawienia wniosków i rekomendowania różnorodnych działań, których realizacja przyczyni się do należytego zabezpieczenia praw osób starszych w Polsce. Sformułowano w szczególności następujące postulaty, wymagające interwencji ustawodawcy:

1. Konieczność niezwłocznego wprowadzenia szczegółowych zasad wypłaty emerytur z II filaru, zgodnych z zasadami wypracowanymi na etapie tworzenia koncepcji reformy emerytalnej.

2. Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, tak by przepisy emerytalne nie były źródłem dyskryminacji żadnej płci. Zmiana ta musi być realizowana stopniowo, z poszanowaniem praw nabytych.

3. Konieczność uwzględnienia w systemie rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych regulacji zawartych w nowym systemie emerytalnym (tzn. uwzględniających ubezpieczenie w II filarze).

4. W związku z koniecznością podwyższania wieku emerytalnego nieuzasadnione jest pozostawianie bardzo niskiego wieku uprawniającego do renty rodzinnej (50 lat dla obu płci).

5. Brak dodatków rodzinnych dla świadczeniobiorców mających na utrzymaniu osobę nie dysponującą własnymi dochodami, który z powodu wieku lub kłopotów zdrowotnych nie może sam zarabiać lub nie ma uprawnień do własnych świadczeń społecznych. Należałoby rozważyć wprowadzenie takich dodatków (zasiłków) w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

6. Konieczność rozszerzenia zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z niezbędną opieką nad dzieckiem (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – na osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi osobami starszymi wymagającymi stałej opieki domowej (np. chorzy na Alzheimera, cierpiący na demencję, niesprawni ruchowo).

7. Konieczność wprowadzenia w Polsce obowiązkowych powszechnych ubezpieczeń pielęgnacyjnych, które powinny stać się głównym źródłem finansowania opieki długoterminowej nad osobami starszymi.



8. Potrzeba stworzenia instytucjonalnych podstaw współpracy przedstawicieli różnych profesji (lekarz, pielęgniarka, pracownik socjalny, rehabilitant, psycholog) w ramach zespołów opieki geriatrycznej.

9. Wprowadzenie przedmiotu „geriatria” do minimum programowego studiów medycznych.

10. Uwzględnienie w kontraktach NFZ z podmiotami ochrony zdrowia specyfiki terapii i opieki geriatrycznej – inna wycena, zmiana procedur – oraz rezygnacja z ustalania granic wieku w powszechnych programach profilaktycznych.

11. Zabezpieczenie interesów ludzi starych w sporach rodzinnych.

12. Rozważenie rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych*, tak by dotyczyła ona nie tylko dzieci, wobec których rodzice mają zobowiązania alimentacyjne i nie wywiązują się z nich.

13. Wypracowanie procedur diagnostyczno-terapeutycznych zjawiska przemocy wobec seniorów, uwzględniających jego specyfikę.

14. Zwrócenie większej uwagi na problem przemocy i zaniedbań wobec osób starszych przebywających w instytucjach. Należałoby jednoznacznie określić i zaostriżyć formalne kryteria stosowane w procedurze tworzenia i nadzoru nad domami pomocy społecznej i ośrodkami opiekuńczymi dla seniorów.

15. Konieczność rozszerzenia katalogu usług środowiskowej pomocy społecznej o świadczenia wspierające rodziny opiekujące się niepełnosprawnymi seniorami.

16. Wprowadzenie obowiązku tworzenia przy samorządzie lokalnym Rad Seniorów, które byłyby ciałami doradczo-konsultacyjnymi w sprawach dotyczących potrzeb i interesów starszych mieszkańców.

17. Potrzeba nowych rozwiązań formalno-finansowych zachęcających uczelnie wyższe do prowadzenia w ramach ich struktur Uniwersytetów Trzeciego Wieku.

18. W związku z dyskusjami o misji mediów publicznych konieczne jest włączenie do tej misji rzetelnego informowania seniorów o ważnych dla nich sprawach oraz realizację programów przeciwdziałających tworzeniu się i utrwalaniu negatywnych stereotypów ludzi starych i starości.

Ponadto potrzebne są działania o charakterze edukacyjnym czy organizacyjnym. W tym zakresie niezbędna jest aktywność nie tylko podmiotów publicznych, ale przede wszystkim obywateli działających w licznych organizacjach pozarządowych.

8. Zespół ds. osób niepełnosprawnych

Do zadań Zespołu należy opracowanie diagnozy sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych w Polsce oraz projektu ustawy dotyczącej ochrony praw osób niepełnosprawnych. Jednym z podjętych problemów jest ratyfikacja przez Polskę Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych.

9. Zespół ds. przewlekłości postępowań sądowych

Głównym zadaniem Zespołu jest przygotowanie raportu dotyczącego przewlekłości postępowania cywilnego, karnego i sądowno-administracyjnego.

W 2008 r. został sprecyzowany zakres przedmiotowy prac Zespołu. Określono, że Zespół skupi się na analizie efektywności skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania spraw w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz postara się odpowiedzieć na pytanie, czy instrument ten pozwala na poprawę systemową. Podjęto decyzję, że efektem prac Zespołu ma być również zasugerowanie innych metod poprawy systemowej.

W 2008 r. opracowane zostały raporty zespołów merytorycznych Biura oraz wstępna ich synteza. Nadto przygotowane zostało opracowanie na temat ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki, które będzie stanowiło jeden z rozdziałów planowanego raportu. Zespół uzyskał informacje o stosowaniu powyższej ustawy z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz dane statystyczne z Naczelnego Sądu Administracyjnego o terminowości załatwiania spraw przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W toku dalszych prac przeprowadzona zostanie analiza danych statystycznych MS – faktycznego czasu trwania postępowań sądowych w Polsce.

Przygotowany Raport zostanie poddany konsultacjom ze środowiskami prawniczymi.

10. Zespół ds. Opracowania Strategii Polityki Rodzinnej

Ochrona rodziny jest jednym z priorytetów działalności Rzecznika obecnej kadencji. W okresie ostatnich kilkunastu lat obserwuje się w naszym kraju obniżanie przyrostu naturalnego związane ze spadkiem narodzin. Demografowie prognozują dalsze pogłębianie się tych tendencji, co w perspektywie najbliższych dziesięcioleci doprowadzi do zjawiska depopulacji, ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla bytu narodu.

Powołany przy Rzeczniku w końcu 2007 roku zespół ekspercki otrzymał zadanie opracowania projektu strategii polityki rodzinnej w Polsce.

W 2008 r. zorganizowano 9 posiedzeń Zespołu poświęconych określeniu: priorytetów strategii polityki rodzinnej, metodologii opracowania strategii, tematyki niezbędnych ekspertyz zamawianych, harmonogramu przedsięwzięć realizacyjnych. Eksperti zespołu prowadzą ciągły monitoring bieżących opracowań, publikacji i przedsięwzięć Rządu RP w zakresie polityki rodzinnej w Polsce.

a. Prace nad koncepcją strategii polityki rodzinnej

Zostały przyjęte wstępne założenia koncepcyjne strategii polityki rodzinnej polityki rozumianej jako systemowe, nakierowane na rodzinę działania publiczne w obszarach: prawa, usług, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia oraz finansów.

Celem strategicznym polityki rodzinnej powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Polityka rodzinna nie może jednak skupiać się wyłącznie na aspekcie ilościowym – na wroście

dziatności – powinna uwzględniać także poprawę jakości funkcjonowania rodziny we wszystkich jej wymiarach, w tym powinna uwzględniać potrzeby starszego pokolenia.

Dla osiągnięcia celu strategicznego zostały określone cele pośrednie: tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych; tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi młodego pokolenia w rodzinie i w środowiskach pozarodzinnych, jako czynnika poprawy jakości kapitału ludzkiego; pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach: rodzinom niepełnym, wielodzietnym, obciążonym osobą niepełnosprawną, rodzinom migrantów; poprawa opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem. Każdemu z tych celów zostały przypisane szczegółowe zadania realizacyjne.

b. Prace analityczne dotyczące danych z badania budżetów gospodarstw domowych za lata 2002, 2006, 2007 oraz danych o prognozach demograficznych do 2035 r.

Przekazane przez Departament Informacji GUS materiały umożliwiły rozpoczęcie analiz ubóstwa obiektywnego szacowanego w oparciu o wyniki badania budżetów gospodarstw domowych.

W ujęciu obiektywnym gospodarstwo domowe zostało uznane za ubogie, jeżeli poziom jego wydatków (w tym także wartość artykułów otrzymanych nieodpłatnie oraz pobranych z indywidualnego gospodarstwa rolnego/działki bądź z prowadzonej działalności na własny rachunek) był niższy od wartości przyjętej za granicę ubóstwa.

W świetle najnowszych, niepublikowanych jeszcze, prognoz GUS, liczba ludności Polski w roku 2035 zmniejszy się w stosunku do roku 2007 o 2 122 572 i wyniesie łącznie 35 993 069 mieszkańców. W tym samym okresie liczba dzieci w wieku 0 – 17 lat zmniejszy się o 1 855 820 a liczba kobiet w wieku rozrodczym (15 – 49 lat) zmaleje o 2 487 711. Jednocześnie liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia wzrośnie o 3 226 151 i osiągnie wielkość łącznie 8 357 527 obywateli.

Oznacza to poważne nasilenie się konsekwencji społeczno-ekonomicznych. Sytuację w tym zakresie należy już uznać za krytyczną. Wiąże się to z potrzebą zasadniczych przewartościowań w polityce ekonomicznej i społecznej państwa na rzecz stymulowania rozrodczości i wspierania rodziny w jej funkcji prokreacyjnej i ekonomicznej.

c. Ocena polityki rodzinnej w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski

Wykonane przez członków Zespołu ekspertyzy oraz wyniki dyskusji na zorganizowanym w Biurze RPO seminarium naukowym pozwoliły na określenie ogólnych tendencji oraz uwarunkowań demograficznych, społeczno-gospodarczych i kulturowych polityki rodzinnej w wybranych do analizy krajach UE: Wielkiej Brytanii, Niemczech, Grecji, Francji, Włoszech, Irlandii, Republice Czeskiej, Estonii, Finlandii oraz Szwecji.

Na tle tych krajów Polska charakteryzuje się m.in. następującymi wartościami przyjętych mierników: najniższą dzietnością; najwyższą umieralnością niemowląt; niskim udziałem wydatków socjalnych w PKB; najniższym udziałem wydatków na dzieci i rodzinę w wydatkach socjalnych PKB; jedną z wyższych nierówności dochodowych w rozkładzie kwintalowym; przeciętnym zasięgiem ubóstwa przed transferami; relatywnie dużą trafnością transferów socjalnych w ograniczaniu ubóstwa; niskim wskaźnikiem zatrudnienia kobiet; najniższym wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn; niskim odsetkiem małych dzieci w placówkach opieki przedszkolnej.

Z analizy porównawczej przyjętych wektorów uwarunkowań polityki rodzinnej w wybranych krajach UE nasuwają się wnioski co do działań kierunkowych dla Polski w obszarze szeroko pojętej polityki demograficznej oraz społecznej, m.in.: zwiększanie dzietności; dalsze ograniczanie umieralności niemowląt; wsparcie rodzin niepełnych, powstających z powodu wzrostu liczby rozwodów oraz urodzeń pozamażeńskich; zwiększanie wydatków socjalnych na rzecz rodzin i dzieci; wzrostu stopy zatrudnienia ludności, zwłaszcza mężczyzn zwiększania dostępności opieki instytucjonalnej nad małym dzieckiem, zwłaszcza w przedszkolach.

d. Migracje zagraniczne w Polsce a polityka rodzinna

Wstąpienie Polski do UE i otwieranie się kolejnych rynków pracy spowodowało – przy pełnej, gwarantowanej prawem wolności wyboru miejsca wykonywania pracy – masową migrację zarobkową obywateli polskich. Zjawisko migracji zarobkowej samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, jednakże rozmiary obecnej migracji, zwłaszcza ludzi młodych, będących w wieku mobilnym, które nie założyły jeszcze swoich rodzin mogą spowodować określone reperkusje dla społeczeństwa i gospodarki w przyszłości. Nasilenie emigracji przy obecnie istniejących trendach demograficznych może prowadzić do długotrwałych zakłóceń na rynku pracy oraz w systemie zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji – problemów w sferze finansów publicznych. Migracje zagraniczne wywierają także istotny wpływ na życie rodzinne i nie mogą być pominięte przy formułowaniu strategii polityki rodzinnej.

Zespół zorganizował w Biurze RPO ogólnopolskie seminarium naukowe poświęcone m.in. ocenie : bilansu kosztów i korzyści najnowszej fali migracji zarobkowych z Polski oraz konsekwencjom tego odpływu; wpływu emigracji na rozwój demograficzny Polski; wpływu migracji na trwałość związków rodzinnych – wybrane zagadnienia skutków zjawiska emigracji z obszaru śląska opolskiego; obrazu współczesnej emigracji Polek do USA na przykładzie metropolii chicagowskiej; instytucjonalnych barier integracji – doświadczenia migrantek w Polsce; zjawiska polskich małżeństw binacjonalnych. Materiały te są obecnie redagowane.

e. Ku europejskim standardom w opiece okołoporodowej

Eksperti Zespołu dokonali analizy prawnoporównawczej rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie UE w zakresie ochrony zdrowia ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad rodziną i dzieckiem.



W Polsce, ze względu na nasilony, pogłębiający się od dziesięciu lat proces depopulacji, szczególnego znaczenia nabiera wymóg zapewnienia pełnej opieki nad matką i dzieckiem. Niska dzietność nie może stanowić okazji do ograniczania wydatków na opiekę nad kobietami w ciąży, na opiekę perinatalną, na leczenie i rehabilitację dzieci. Przeciwnie, powinna skłaniać do poprawy dostępności i jakości opieki medycznej nad matką i dzieckiem.

Z opinii specjalistów, towarzystw naukowych, organizacji pozarządowych, a także z doniesień medialnych, wynika, iż w ostatnich latach pogorszyła się dostępność kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do opieki profilaktyczno-leczniczej.

Tymczasem od 2002 roku Ministerstwo Zdrowia odstąpiło od realizacji trójstopniowego systemu opieki okołoporodowej jako programu polityki zdrowotnej państwa, nie wprowadzając w zamian standardów opieki okołoporodowej.

Eksperti Zespołu opracowali projekt dostosowanej do europejskich standardów Karty Praw Kobiety Rodzącej. Projekt ten został przez Rzecznika przedstawiony do publicznej debaty i przekazany do Ministerstwa Zdrowia.

Ważną rolę w przygotowaniu strategii polityki rodzinnej miało uczestnictwo w seminariach i konferencjach tematycznych, w tym czynny udział w VIII Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej.



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
ZESPÓŁ TERENOWY
we Wrocławiu

V.

DZIAŁALNOŚĆ PEŁNOMOCNIKÓW TERENOWYCH RPO



Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników¹⁴²⁵.

Wspólną specyfiką działalności Zespołów Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria, i inne uroczystości) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Zespołów. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

W 2008 r. zwiększył się podmiotowy i przedmiotowy zakres działania Zespołów Terenowych. Pracownicy Zespołów rozpoczęli działalność w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestnicząc w wizytacjach zakładów karnych i aresztów, pomieszczeń dla osób zatrzymanych, policyjnych izb dziecka, schronisk dla nieletnich itp.

1. Zespół Terenowy we Wrocławiu

W ciągu 4 lat działalności Pełnomocnik terenowy nawiązał liczne kontakty i współpracę z organizacjami i jednostkami działającymi na rzecz obywateli. W ramach sesji wyjazdowych podjęto kilkanaście spraw oraz przeprowadzono liczne rozmowy z przedstawicielami lokalnych władz na temat głównych problemów nurtujących obywateli. W gminach trzech województw przeprowadzono ankietę dotyczącą

¹⁴²⁵ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.



zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych osób oraz stanu zaawansowania prac gmin w realizacji tego zadania własnego. Wyniki ankiety zostaną opracowane w I kwartale 2009 r. ale już teraz można stwierdzić istotne mankamenty praktyki gmin we wskazanym zakresie. Przy okazji powyższych badań w trzech gminach spowodowano zmianę prawa miejscowego i dostosowano je do obowiązujących standardów.

Zespół Terenowy we Wrocławiu prowadzi intensywną współpracę z organizacjami pozarządowymi. Umowna współpraca realizowana jest z Uniwersytecką Poradnią Prawną, Stowarzyszeniem Bezpłatnej Pomocy Prawnej w Prudniku, z Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiar Przystępstw „Karta 99” a pozaumowna z Wrocławskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Stowarzyszeniem Biur Porad Obywatelskich, Domem Spotkań im. Angelusa Silesiusa i in. W ramach współpracy przeprowadzono m.in. 4 spotkania ze studentami z Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu na temat zakresu ochrony praw człowieka i obywatela w Polsce i w standardach europejskich. Z młodymi prawnikami – społecznikami z Ukrainy omawiano natomiast organizację pomocy obywatelskiej w Polsce w kontekście możliwości wykorzystania tych doświadczeń na Ukrainie.

W roku 2008 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 69,3% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 30,7% z ogółu zakończonych) w prawie 18% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 7% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 75% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 19% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2008 r. w Zespole Terenowym przyjęto 1090 interesantów oraz udzielono 2053 porady telefoniczne.

2. Zespół Terenowy w Gdańsku

W roku 2008 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 66,0 % spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 34,0 % z ogółu zakończonych) w prawie 16 % uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 17% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 67 % nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20,0 % wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 15 % wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2008 r.



w Zespole Terenowym przyjęto 1231 interesantów oraz udzielono 2736 porad telefonicznych.

3. Zespół Terenowy w Katowicach

W roku 2008 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 72,0 % spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 28 % z ogółu zakończonych) w prawie 20 % uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 10 % odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 70 % nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, co stanowiło ponad 20% wpływów spraw nowych oraz prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, ponad 19%. Na wyrównanym poziomie (ok. 15 % wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa karnego, administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2008 r. w Zespole Terenowym przyjęto 1341 interesantów oraz udzielono 1811 porad telefonicznych.

4. Wiodące problemy rozpatrywane przez zespoły terenowe

W 2008 r. przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg do zespołów terenowych z zakresu spraw cywilnych były kwestie dotyczące przedłużających się postępowań sądowych, odmowy zwalniania przez sąd stron i uczestników postępowań z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Często również pojawiały się skargi na czynności adwokackie, wynikające z niewiedzy wnoszących wniosek, oraz braku zrozumienia dla prowadzących je pełnomocników w związku z wyczerpaniem przez nich drogi prawnej.

W 2008 roku nadal, podobnie jak w latach poprzednich wpływały skargi obywateli na niewłaściwy sposób postępowania sędziów rodzinnych. Skarżący zarzucali sędziom arogancję i niesprawiedliwość orzeczeń, w szczególności polegającą na zbyt pochopnym ograniczaniu władzy rodzicielskiej przez umieszczanie dzieci w placówkach opiekuńczych na podstawie zarządzeń tymczasowych, wydawanych przed zakończeniem postępowania.

Duża liczba skarg dotyczyła problemów z egzekwowaniem orzeczeń sądów regulujących: kontakty rodziców z dziećmi, zwłaszcza były to skargi ojców oraz skargi dotyczące oczekiwania na przyznanie lokalu socjalnego zarówno ze strony osób eksmitowanych jak i właścicieli lokali.



W roku 2008 problemy prawno-karne w znacznej części koncentrowały się wokół problematyki nieprawidłowości w toku postępowań karnych, jak np. brak możliwości nagrywania rozpraw, nieprecyzyjność protokołów, czy też pytania o zasady wydawania wyroku łącznego. Ponadto, organy procesowe (sądy, prokuratura) nie uznawały statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, osób faktycznie pokrzywdzonych wskutek popełnienia przestępstwa, natomiast w przypadkach dopuszczenia takiej osoby do procesu, słaba pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu ograniczała możliwości jej działania. W wielu przypadkach skarżący wskazywali postępowania przygotowawcze, które zostały umorzone przez organy ścigania, w sytuacji gdy nie zostały wyczerpane możliwości sądowe w przedmiotowych sprawach. Wskazywali także na „iluzoryczność” kontroli sądowej tych decyzji, która w ich ocenie często sprowadzała się do powtórzenia argumentacji zawartej w postanowieniach o umorzeniu postępowania, bądź odmowie jego wszczęcia.

Odrębna grupa problemów podniesionych w pismach skierowanych do Rzecznika dotyczyła kwestii dowodów rzeczowych, oraz ich przechowywania w toku postępowania oraz po jego zakończeniu. Nadto w toku czynności podjętych przez Rzecznika potwierdzono przypadek usiłowania naruszenia przepisów dotyczących tajemnicy bankowej przez funkcjonariuszy Policji przeprowadzających czynności w postaci przesłuchania świadków. Wnioskodawcy wnieśli także szereg innych skarg na czynności funkcjonariuszy Policji. Dotyczyły one zaniechań określonych działań, bądź podjęcia działań wbrew przepisom prawa. W szczególności podnoszone były kwestie bezzasadnego zatrzymania czy też bezzasadnego doprowadzenia do izby wytrzeźwień. Zarzuty przekroczenia uprawnień czy niewspółmiernego zastosowania środków przymusu przez funkcjonariuszy policji podejmujących czynności służbowe w trakcie zabezpieczania meczy składane były przez kibiców.

Sprawy z zakresu problematyki prawa karnego wykonawczego polegały w przeważającej mierze na udzieleniu informacji o przysługujących interesantom środkach prawnych. W związku z rozpoczęciem działań w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji, zebrano wnioski i skargi osadzonych z różnych zakładów karnych, aresztów śledczych i innych ośrodków izolacji. Najczęściej pojawiała problematyka przerwy w odbywaniu kary, organizacji pomocy medycznej w zakładzie karnym, czy też zasad stosowania Europejskich Reguł Sądowych w polskim porządku prawnym. Na uwagę zasługuje również problem warunków odbywania kary pozbawienia wolności przez świadka koronnego, czy też kasus osadzonego, któremu narzucono limit korespondencji, którą osadzony, nieposiadający środków finansowych może wysyłać na koszt zakładu karnego i co gwarantują przepisy wykonawcze i umowy międzynarodowe. Podjęto również temat dostarczania korespondencji osobom skazanym na adres zameldowania stałego. Rozważenia wymaga kwestia stworzenia ogólnopolskiej bazy adresowej w ten sposób, by dostarczenie np. pozwu cywilnego bądź pisma w sprawie administracyjnej na adres zameldowania osoby aresztowanej lub skazanej nie miało sankcji domniemania doręczenia takiego pisma - a w konsekwencji, aby korespondencja trafiała do zainteresowanego.

Z zakresu prawa administracyjnego najczęściej powtarzały się sprawy dotyczące przewlekłości postępowań, naruszenia praw lokatorów i prawa własności nieruchomości. Pojawiły się skargi na funkcjonowanie nadzoru budowlanego i praktyk wywłaszczeniowych w zakresie realizacji inwestycji drogowych, czy spraw związanych z doprowadzeniem mediów do działek budowlanych. Częste skargi, dotyczące przewlekłości postępowań w tzw. sprawach zabużańskich, wymagały koniecznych interwencji przed sądem administracyjnym. Pojawiły się również sprawy, poruszające kwestie generalne, jak np. działanie systemu zarządzania kryzysowego podczas klęsk żywiołowych. W wyniku monitorowania przez Rzecznika sprawności podjętych działań przez organy administracji lokalnej oraz pomocy ofiarom poszkodowanym w wyniku przejścia nawałnic zawarto uwagi odnośnie funkcjonowania tych organów oraz wskazano na konieczność utworzenia specjalnego funduszu pomocowego, mającego na celu wsparcie procesu odtwarzania zniszczonej infrastruktury mieszkalnej i gospodarczej. Inną spektakularną sprawą była kwestia braku realizacji orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w postaci często powtarzających się skarg polskich obywateli, którym odmawiano zwrotu niesłusznie nadpłaconej akcyzy, zakwestionowanej w pierwszej sprawie o wydanie orzeczenia wstępnego przez ETS. W opinii Rzecznika, przedłużenie terminu załatwienia sprawy o wiele miesięcy, do czasu uchwalenia nowej ustawy (co do której nie jest znany termin uchwalenia) w sposób rażąco narusza podstawowe zasady postępowania podatkowego- sprawa podatkowa powinna być załatwiona w terminach ustawowych, a brak regulacji dostosowującej przepisy prawa do wyroku ETS nie może stanowić w tym przeszkody.

Z zakresu organizacji służby zdrowia szczególnie problematyczna okazała się dostępność dokumentacji medycznej pacjenta w przypadku likwidacji gabinetu prywatnego lub śmierci lekarza. Do Rzecznika docierały również informacje dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu szpitali psychiatrycznych i domów pomocy społecznej. Przeprowadzone przez pracowników Zespołu Terenowego kontrole potwierdziły łamanie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych. W szczególności nie były dopełniane procedury związane z przyjmowaniem chorych psychicznie bez ich zgody, do leczenia przymusowego. Przeprowadzone kontrole wykazały uchybienia w prowadzeniu dokumentacji medycznej wskazujące na niepełne respektowanie procedur postępowania przy przyjmowaniu, leczeniu i wypisywaniu pacjenta ze szpitala psychiatrycznego oraz niepełne przestrzeganie jego praw oraz stosowanie przymusu bezpośredniego. Często naruszane było prawo poszanowania godności osobistej, prawo do odpowiednich pomieszczeń i warunków sanitarnych, słaba była współpraca z rodzinami, brakowało działań profilaktycznych zwłaszcza w zakresie zdrowia psychicznego.

Przedmiotem skarg zgłaszanych do Rzecznika w zakresie zabezpieczenia społecznego było m.in. postępowanie ZUS dotyczące egzekwowania zaległych składek na ubezpieczenia społeczne od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Informacje o istnieniu zaległości na kontach i konieczności zweryfikowania dokumentów ubezpieczeniowych podawane były płatnikom składek z dużym opóź-



nieniem, np. w roku 2008 doręczane były wezwania dotyczące uregulowania składek za lata 1999 – 2000. Jednocześnie ZUS wzywa te osoby do uregulowania zaległości wraz z odsetkami, pomimo iż wcześniej wydawał tym osobom zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami. Informacje takie mogły więc wprowadzać ubezpieczonych w błąd co do zakresu ich obowiązków wobec ZUS¹⁴²⁶.

W dużej liczbie skarg można było zauważyć brak zaufania do systemu zabezpieczenia społecznego i krytykę takiego systemu, w którym zdaniem zainteresowanych duża część środków jest konsumowana przez sam system obsługi a nie trafia do beneficjentów pomocy społecznej.

Szczególną uwagę w roku sprawozdawczym poświęcono problematyce realizacji uprawnień majątkowych dotyczących tzw. „mienia zabużańskiego”. Zgłaszane problemy dotyczyły przewlekłości postępowań w sprawach rekompensat a także długo-trwałe wykonywanie już wydanych decyzji o wypłacie rekompensaty. W przekonaniu Skarżących cały system rekompensat jest pozorny. Interwencja Rzecznika spowodowała przeorganizowanie funkcjonowania jednostek, które prowadzą powyższe postępowania i zwiększenie obsady personalnej, co przyspieszyło tryb rozpatrywania wniosków rekompensacyjnych.

Bardzo nisko uświadomienie prawne społeczeństwa, ale także i obsługujących je pracowników instytucji i urzędów z jednej strony, skomplikowane stany faktyczne oraz zawiłe procedury z drugiej, wskazują na pilną potrzebę działań profilaktycznych jak uaktywnienie edukacji prawnej, w szczególności w sferze wolności i praw obywatelskich. Brak zaspokojenia tych potrzeb skutkuje zwiększoną frustracją społeczną wyrażającą się m.in. wzrostem liczby skarg.

¹⁴²⁶ RPO-600384-XVIII/08, RPO-594281-XVIII/08.



VI.

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



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

A. Stanowienie prawa

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

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

Z tego też m.in. względu Rzecznik wniosł¹⁴²⁷ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 21 ust. 3, art. 21 ust. 4 i art. 21 ust. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych z zasadą poprawnej legislacji. Po pierwsze, Rzecznik zakwestionował unormowanie przyjęte w art. 21 ust. 3 ustawy, który wprowadzając zasadę odpowiedzialności za przyznanie klauzuli tajności osoby upoważnionej do podpisania dokumentu, nie wskazuje, o jaką odpowiedzialność chodzi (karną, służbową, czy dyscyplinarną). Po drugie, w art. 21 ust. 4 ustawy prawodawca stanowi, iż zawyżanie lub zaniżanie klauzul tajności jest niedopuszczalne. Z ustanowionym zakazem nie wiążą się jednak żadne skutki prawne w postaci obowiązku zmiany klauzuli tajności. Ponadto powyższe unormowanie pomija problematykę bezprawnego utajniania informacji. Niezrozumiałe jest, dlaczego dopiero z faktem wyraźnego zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności ustawodawca łączy skutek prawny w postaci obowiązku zgłoszenia tego faktu przez odbiorcę materiału. Ponadto prawodawca nie zdefiniował pojęcia kluczowego dla ochrony informacji niejawnych, tzn. „wyraźne zawyżenie lub zaniżenie klauzuli tajności”.

¹⁴²⁷ RPO-591811-I/08 z 8 sierpnia 2008 r.



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

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

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

Rzecznik odnotowuje postępujący proces przeregulowania stosunków społecznych i wytracania przez człowieka i obywatela zdolności samodzielnego kształtowania własnych zachowań. W aspekcie ilościowym, w 2008 r. Sejm tworzył prawo podobnie intensywnie jak w latach poprzednich. Uchwalił 259 ustaw¹⁴²⁸. Nadmiar regulacji prawnych często powiązany z ich niską jakością legislacyjną, zmniejsza zdolność absorpcji nowego prawa przez jego adresatów, zdolność dostosowania się do oczekiwań prawodawcy. Tym samym organy państwa wytwarzają prawo bez stworzenia faktycznych warunków do jego przestrzegania.

¹⁴²⁸ Wykaz ustaw uchwalonych przez Sejm w 2008 r. (stan na 19 stycznia 2009 r.), źródło: www.sejm.gov.pl.



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

W tym aspekcie zagadnienia, szczególne problemy są obserwowane w obszarze prawa podatkowego. W świetle badań porównawczych, Rzeczypospolita Polska zajmuje 125 miejsce na 178 państw badanych, w zakresie realizacji założeń państwa prawnego w obszarze uregulowań podatkowych. Jako powód niskiego klasyfikowania Polski wskazuje się na niską legislacyjnie jakość prawa podatkowego, jego nieokreśloność, nadmierną zmianę w czasie. Niska jakość prawa podatkowego skutkuje wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, jak również prowokuje jego adresatów do nieprzestrzegania obowiązującego prawa. Od prawodawcy oczekuje Rzecznik, iż nie będzie takiej praktyki kontynuował.

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

W 2008 r., podobnie jak w latach poprzednich, Rzecznik podejmował działania (w drodze wystąpień generalnych i indywidualnych) zmierzające do usunięcia z polskiego systemu prawa przepisów niespełniających standardu racjonalności. Skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są zagrożone przez „złą legislację”, której obecnie mamy w nadmiarze. Propozycje naprawy tego stanu muszą odnosić się jednak przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa. Także i w tym kontekście Rzecznik dostrzega konieczność powołania Rady Stanu.



B. Brzmienie prawa

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

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

Zgodnie z brzmieniem art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych. Na tle zakwestionowanego przepisu między Agencją a nabywcami nieruchomości rolnych często dochodzi do sporów. Przyjęta przez Agencję praktyka jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad państwa prawnego. Z przyznanego jej instrumentu korzysta ona w celach spekulacyjnych, odkupując ziemię po cenach sprzedaży sprzed kilku lat i odsprzedając ją ponownie po cenie znacznie wyższej.

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

Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym, istnieje obowiązek przeprowadzenia badań technicznych przed pierwszą rejestracją pojazdów w Polsce. Obowiązkowi temu podlegają tylko samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązujące przepisy pozwalają na pobieranie za przeprowadzane badania techniczne opłaty prawie dwa razy wyższej od opłaty za badanie okresowe pojazdu krajowego tej samej kategorii. Stan ten spowodował, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał¹⁴²⁹ za sprzeczne z prawem wspólnotowym wprowadzenie wymogu pierwszego badania technicznego przywożonych samochodów używanych przed ich rejestracją w Polsce. Trybunał zobowiązał Polskę do zmiany obowiązujących przepisów. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wciąż czeka na aplikację do prawa polskiego.

¹⁴²⁹ Wyrok z 5 czerwca 2008 r. w sprawie C-170/07.

Przyłączając się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (sprawa SK 49/08) Rzecznik wskazuje, że artykuł 4248 § 1 w zw. z art. 4245 § 1 pkt 3 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymagań określonych w art. 4245 § 1 pkt 3 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Podkreśla, że w stanie faktycznym odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, stanowi regułę w załatwianiu tego środka. Zatem trudno mówić o spełnieniu warunku rzeczywistego i skutecznego prawo do sądu, o którym traktuje m.in. art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ocenie Rzecznika kształt przepisów nakazujących stosowanie niezwykle restrykcyjnego formalizmu przy wnoszeniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nieprzewidujący wezwania do uzupełnienia braków skargi, przed jej odrzuceniem, wskazuje na jedynie pozorną, iluzoryczną możliwość realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W przekonaniu Rzecznika, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, dlatego też oczekuje od ustawodawcy dokonania zmiany w prawie.

Z podobnych względów Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej (SK 36/08) dotyczącej odrzucenia apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia. Jego zdaniem art. 1302 § 3 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie bez wzywania do uzupełnienia braków apelacji wnoszonej przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, która to apelacja nie została prawidłowo opłacona – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja prawnoprocesowa przybiera postać swoistej „pułapki”. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z niejasnymi przepisami procesowymi, z drugiej zaś, ich naruszenie sankcjonowane jest najsurowszym rygorem - odrzuceniem środka zaskarżenia, bez możliwości naprawienia ewentualnego, a być może wcale niepopelnionego przez stronę, błędu. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, gwarantowaną przez art. 45 Konstytucji. W opinii Rzecznika, norma ta narusza także prawo do zaskarżania orzeczeń. Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym.

Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zwrotu pism procesowych, bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych, w postępowaniu w sprawach gospodarczych. Jego zdaniem art. 4798a § 5 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewiduje, iż sąd odrzuca sprzeciw od nakazu zapłaty zawierający braki formalne, bez uprzedniego wezwania strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz art.



78 Konstytucji. Uproszczenie i przyspieszenie postępowania może dotyczyć kwestii formalnych, natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów tym bardziej, że sprawność rozpoznania sprawy przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, tj. bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym. W imię szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych.

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

Rzecznik dostrzega problem przewlekłości postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jego zdaniem konieczne jest wznowienie prac nad zmianą przepisów mającą na celu odciążenie sądów apelacyjnych. Rzecznik poparł inicjatywę nowelizacji art. 477 k.p.c. w celu poszerzenia właściwości sądów rejonowych o sprawy o renty socjalne, roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami, spraw o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz ustalanie składek na te ubezpieczenia. Warte rozważenia jest wprowadzenie regulacji prawnych dyscyplinujących wykonywanie czynności przez biegłego. Należałoby również znowelizować art. 471 k.p.c. tak, aby nałożyć obowiązek rozpoznawania przez sądy w pierwszej kolejności spraw z powództw pracowników, z określeniem rozsądnego terminu ich załatwienia od daty wniesienia pozwu. Rozważenia wymaga także wprowadzenie obowiązku rozpoznania apelacji w tych kategoriach spraw w określonym terminie. Zdaniem Rzecznika warto również zbadać potrzebę wprowadzenia podobnych rozwiązań w odniesieniu do terminów załatwiania spraw w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

C. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Jako poważne zagrożenie dla wolności i praw człowieka i obywatela odbiera Rzecznik niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Z dużym niepokojem odbiera sytuację, w której organy państwa – w tym przede wszystkim Rada Ministrów Sejm i Prezydent RP - nie podejmują wszelkich działań niezbędnych do przywrócenia stanu konstytucyjności prawa. W związku z powyższym, podobnie jak w roku ubiegłym, także i w 2008 r. Rzecznik kierował szereg wystąpień mających

na celu zmianę tego stanu rzeczy. M.in. występował w tym zakresie do właściwych kompetencyjnie organów państwa, postulował wprowadzenie stałego monitoringu przez Radę Ministrów zapadających wyroków oraz przygotowania harmonogramu prac nad ich wykonywaniem. Rzecznik z nadzieją przyjmuje powierzenie w 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów Rządowemu Centrum Legislacji zadania obejmującego monitorowanie i analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz koordynowanie prac Rady Ministrów w tym zakresie. Wyraża nadzieję, że podjęte prace będą skutkować uporządkowaniem systemu prawa, w szczególności przez dokonanie zmian stosownych przepisów, wyeliminowanie z obrotu prawnego unormowań sprzecznych z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego lub usunięcie powstałych w ich wyniku luk prawnych.

D. Niekompletność prawa

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

Mimo wielu wystąpień kolejnych Rzeczników, do chwili obecnej nie uregulowano kwestii obsługi zobowiązań wynikających z emisji przedwojennych papierów wartościowych. Tego stanu rzeczy nie zmieniło rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny¹⁴³⁰ połączonych skarg konstytucyjnych dotyczących wykupu przez Skarb Państwa obligacji wydanych przed 1939 r. Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny¹⁴³¹ ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 3581 § 3 k.c., do zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. i zamyka skarżącym możliwość odwołania się do tego mechanizmu, a sądowni jego zastosowanie. Rozwiązanie uniemożliwiające sądową waloryzację zobowiązań pieniężnych powstałych po dniu 30 października 1950 r. wyłącznie ze względu na kryterium terminu ich powstania jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie wejścia w życie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, na okres 12 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

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

Problemem istotnym z punktu widzenia uporządkowania stosunków własnościowych jest brak środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi

¹⁴³⁰ Wyrok z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. SK 49/05).

¹⁴³¹ Ustawa z 28 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321).



granicami kraju. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy osoby, które posiadają zaświadczenia lub decyzje potwierdzające prawo do rekompensaty wydane na podstawie odrębnych przepisów i nie zrealizowały prawa do rekompensaty, występują do wojewody z wnioskiem o ujawnienie w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty. Jednak ustawa nie reguluje sytuacji, gdy wojewoda załatwia w sposób odmowny wniosek o ujawnienie w rejestrze uprawnionych. Pojawia się więc pytanie zarówno o formę tego rozstrzygnięcia, jak i o ewentualną drogę odwoławczą. Zdaniem Rzecznika jest sytuacją niedopuszczalną, aby prawo podmiotowe jednostki o charakterze majątkowym, ustalone w ramach uprzedniego postępowania merytorycznego, było „anulowane” poprzez incydentalne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym, od którego nie przysługuje odwołanie. W opinii Rzecznika celowe jest więc rozważenie wprowadzenia wyraźnej regulacji, że odmowa wpisu do rejestru uprawnionych następuje w formie decyzji administracyjnej. Takie unormowanie stanowiłoby wyraźne wzmocnienie pozycji stron postępowania, które mogłyby zaskarżyć tę decyzję poprzez odwołanie. Dlatego też Rzecznik oczekuje od Rady Ministrów podjęcia działania w sprawie.

Wciąż mają miejsce problemy wierzycieli z wejściem w posiadanie nieruchomości oraz z doprowadzeniem do eksmisji byłych właścicieli. Wierzyciele, pomimo posiadania tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, nie są w stanie wejść w posiadanie nieruchomości, ani doprowadzić do eksmisji byłych właścicieli. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności okazało się tytułem nieskutecznym. Komornicy podnoszą, iż na podstawie w/w postanowienia możliwe jest jedynie wprowadzenie wierzyciela w posiadanie lokalu. Brak jest natomiast podstaw do usuwania z niego osób i rzeczy. Wskazują jednocześnie na konieczność legitymowania się dodatkowym orzeczeniem sądu nakazującym dłużnikowi opuszczenie i opróżnienie lokalu. Jednocześnie powództwa o wydanie nieruchomości (eksmisyjne) składane przez wierzycieli, są oddalane. W ocenie sądów postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości zawiera w sobie nakaz wydania nieruchomości nabywcy. W praktyce okazuje się, iż norma wynikająca z art. 999 § 1 k.p.c. daje podstawę jedynie do wprowadzenia nowego właściciela w posiadanie nieruchomości. Nie jest jednak traktowana jako tytuł egzekucyjny nakazujący dłużnikowi opróżnienie lokalu. Z tego względu celowe wydaje się, iż przedmiotowego problemu nie da się rozwiązać w drodze aktów stosowania prawa i niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Konieczne jest dokonanie zmiany w omawianym przepisie poprzez wskazanie, iż prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest także tytułem egzekucyjnym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości oraz do opróżnienia jej przez dłużnika egzekwowanego oraz osoby i rzeczy prawa jego reprezentujące.

W świetle art. 63 Konstytucji każdy ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie

zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z dyspozycją konstytucyjną, tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg powinna określać ustawa.

Kodeks postępowania administracyjnego w dziale VIII reguluje postępowanie dotyczące skarg i wniosków. Jedynym przepisem odnoszącym się do petycji jest art. 211 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie poświęcił tej instytucji żadnych szczegółowych postanowień. Nie wiadomo, czy ze środka tego można korzystać w celu ochrony interesów tylko indywidualnych, czy również zbiorowych. Kwestia możliwości zwracania się przez każdego do władz publicznych i łączący się z tym obowiązek udzielenia odpowiedzi dotyczy bezpośrednio wolności i praw człowieka i obywatela. Tymczasem brak szczegółowej regulacji odnośnie przedmiotu i trybu rozpatrywania petycji powoduje, że delegacja konstytucyjna z art. 63 pozostaje niewykonana. W związku ze sprawowaniem przez Prezesa Rady Ministrów zwierzchniego nadzoru nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów administracji publicznej, Rzecznik oczekuje w tym zakresie inicjatywy prawotwórczej Rady Ministrów.

Rzecznik wskazuje na brak dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. Art. 38 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia pomija odwołanie do § 5 art. 156 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z nim „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”. Strony postępowania w sprawach o wykroczenia – na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających, tj. przed skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie – nie posiadają prawa wglądu do akt, sporządzania odpisów i kserokopii z akt oraz otrzymywania uwierzytelnionych odpisów lub kserokopii z akt, co stanowi z jednej strony ograniczenie prawa do obrony osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, a także naruszenie praw pokrzywdzonego, który nie ma dostępu do dowodów zebranych w sprawie. W efekcie, Rzecznik oczekuje od Rady Ministrów wykonania prac zmierzających do usunięcia omawianej luki normatywnej.

W obowiązującym stanie prawnym od orzeczenia sądu lekarskiego wymierzającego lekarzowi karę upomnienia bądź nagany, nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Z art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich wynika, że lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego-sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Oznacza to w rezultacie, iż odwołanie takie nie przysługuje w razie ukarania obwinionego lekarza karą upomnie-



nia bądź nagany. Na tle tak ukształtowanego stanu prawnego powstała wątpliwość, czy realizuje on w sposób dostateczny konstytucyjne gwarancje prawa do sądu objęte treścią art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

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

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

E. Stosowanie prawa. Wykładnia prawa

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

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

Organ stosujący prawo do konkretnych i indywidualnych wypadków stosuje normy ogólne i abstrakcyjne, których stanowienie zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, a z jego upoważnienia także dla organów wykonawczych. Organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku uchwalenia przez prawodawcę przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im

przypisać. Ryzyko to nie może obciążać adresatów regulacji, szczególnie wówczas gdy odnoszą się one do materii wolności i praw obywateli. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia jakie nadają obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. Kompetencja ta została powierzona sądom.

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

F. Kontrola przestrzegania prawa i wymiar sprawiedliwości

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

Prawo do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało zagwarantowane tak w Konstytucji, jak i w uregulowaniach prawa europejskiego (tj. w ramach struktur unijnych, jak i w prawie Rady Europy). Pomimo nowelizacji procedur, a także wprowadzenia do polskiego systemu prawnego skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w praktyce kwestia rozpoznawania sprawy przez sąd ze zwłoką nie została rozwiązana. Powyższy problem w sposób szczególny Rzecznik sygnalizuje Ministrowi Sprawiedliwości i prezesom sądów. Oczekuje od nich, iż w ramach posiadanych środków nadzoru administracyjnego doprowadzą do stanu przestrzegania normy art. 45 Konstytucji RP.

Nie do przyjęcia w państwie prawnym jest nieterminowe załatwianie spraw w sądach wieczysto-księgowych. Mimo informatyzacji, w dalszym ciągu rozpatrzenie wniosku o dokonanie wpisu do księgi wieczystej trwa wiele miesięcy, w niektórych wypadkach prawie rok. Sytuacja taka występuje nie tylko w dużych ośrodkach, ale także w małych miejscowościach, gdzie skala obrotu nieruchomościami – a co za tym idzie, zakres jego ewidencjonowania w księgach – nie są znaczne. W związku z opóźnieniami w rozpatrzeniu wniosku dochodzi do ponoszenia przez obywateli wymiernych strat majątkowych, mają one miejsce w związku z opóźnieniami w rozpatrzeniu wniosku. Jest to najczęściej kwota ubezpieczenia kredytu, którą muszą opłacać przed dokonaniem właściwego zabezpieczenia transakcji (w postaci wpisu hipoteki do księ-



gi wieczystej). Choć dla własności nieruchomości, jej nabycie następuje z chwilą zawarcia umowy i nie jest uzależnione od wpisu do księgi wieczystej (tzw. deklaratoryjny charakter wpisu), mimo wszystko realny uszczerbek majątkowy jest spowodowany także przez faktyczne „zamrożenie” możliwości zbycia prawa do czasu dokonania wpisu. Jest to szczególnie istotny problem w przypadku tych praw, dla których powstania wpis do księgi wieczystej jest niezbędny. Owa wymierność strat jest ważna również ze względu na ewentualność procesów odszkodowawczych, wytaczanych na podstawie art. 15 i 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁴³². W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, trudności natury organizacyjnej nie zwalniają państwa z odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie sprawy. Powyższy problem w sposób szczególny Rzecznik sygnalizuje Ministrowi Sprawiedliwości i prezesom sądów. Oczekuje od nich, iż w ramach posiadanych środków nadzoru administracyjnego doprowadzą do stanu realizacji praw podmiotowych osób podległych jurysdykcji RP.

Z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych, Rzecznik zwraca uwagę na zawieszanie przez sąd postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie tego samego rodzaju została wniesiona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, Rzecznik złożył wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy art. 125 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴³³ może stanowić podstawę do zawieszenia przez sąd z urzędu postępowania w sprawie tego samego rodzaju, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego?

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

¹⁴³² Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1843).

¹⁴³³ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny podjął¹⁴³⁴ następującą uchwałę: Artykuł 125 § 1 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴³⁵ nie stanowi podstawy do zawieszenia przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Art. 178 ust. 1 Konstytucji zawiera nakaz samodzielnego rozstrzygnięcia przez sądy wszystkich zagadnień faktycznych i prawnych, związanych z rozpoznawaną sprawą. W odniesieniu do spraw sądownoadministracyjnych oznacza to, iż sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych zobowiązani są samodzielnie rozstrzygać wszystkie związane ze sprawą dylematy faktyczne i prawne. Oczekiwanie przez nich na rozstrzygnięcie spornego zagadnienia przez Naczelny Sąd Administracyjny jest zatem działaniem wbrew dyspozycji art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zawieszenie postępowania wiąże się z nieuchronną zwłoką w załatwieniu sprawy, co ma niebagatelne znaczenie w świetle konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady szybkości postępowania sądowno administracyjnego (art. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

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

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

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

¹⁴³⁴ Uchwała z 24 listopada 2008 r. (sygn. akt II FPS 4/08).

¹⁴³⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).



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

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

Z punktu widzenia ochrony praw własności, zastrzeżenia Rzecznika budzi przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych. Organy administracji rządowej nie radzą sobie z terminowym rozpatrywaniem roszczeń reprivatyzacyjnych. W ocenie Rzecznika sytuacja, w której organy administracji publicznej prowadzą postępowania administracyjne z rażącym naruszeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych, nie może być dłużej tolerowana. Żadne powody nie mogą usprawiedliwiać nadmiernej przewlekłości postępowania administracyjnego. W szczególności nie mogą być usprawiedliwieniem dla organów administracyjnych problemy kadrowe i inne względy organizacyjno-techniczne. Prawa obywateli nie mogą bowiem zależeć od zdolności organizacyjnych urzędników publicznych.

W ocenie Rzecznika, dla usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych nie są wystarczające środki prawne przewidziane przez kodeks postępowania administracyjnego i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴³⁶ takie jak zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie i skarga na bezczynność organu administracji publicznej.

W sprawach reprivatyzacyjnych przewlekłość ma charakter systemowy, gdyż dotyczy prawie wszystkich prowadzonych postępowań administracyjnych w tych sprawach. Stan taki utrzymuje się od wielu lat, a organy administracji nie są zainteresowane jego zmianą. Sytuacja ta od dawna jest obiektem troski Rzecznika, który wielokrotnie występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskami o podję-

¹⁴³⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

cie odpowiednich działań organizacyjnych lub prawnych zmierzających do usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez ten urząd. Wystąpienia te nie odniosły dotychczas skutku, gdyż pomimo zobowiązania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do podjęcia dodatkowych działań dyscyplinujących terminowość załatwiania spraw, ilość skarg kierowanych do Rzecznika na przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez ten urząd nie uległa zmianie.

Zdaniem Rzecznika niezbędne wydaje się powiązanie odpowiedzialności finansowej za przewlekłość postępowania z budżetem jednostki organizacyjnej administracji publicznej rozpoznającej sprawę administracyjną na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁴³⁷. Zasadne może być też wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych za szkodę wyrządzoną stronom postępowania administracyjnego przez rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego, gdyż dotychczas istniejące możliwości dyscyplinowania urzędników państwowych nie są wystarczające lub nie są właściwie wykorzystywane. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych zapobiegających nadmiernej przewlekłości postępowań administracyjnych.

Rzecznik wskazuje na naruszanie prawa do własności w zakresie określenia wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Zgodnie z brzmieniem § 36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne. Zdaniem Rzecznika wskazany przepis jest sprzeczny z zasadą ustalania wysokości odszkodowań, określonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Obowiązujące przepisy nie chronią w należyty sposób praw obywateli w ich relacjach z władzą publiczną (organami właściwymi do nabywania lub wywłaszczania nieruchomości). Pozwalają na nabywanie nieruchomości po cenach ustalonych w wyniku przyjętego sposobu ich szacowania, nie określając ich rzeczywistej wartości. Tym samym obarczają dotychczasowego właściciela kosztami realizacji inwestycji celu publicznego, gdyż nie uzyska on ekwiwalentu w postaci słusznego odszkodowania. Niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań uwidacznia się zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy właściciel zostaje pozbawiony nieruchomości stanowiącej jego dotychczasowy ośrodek życiowy, a za otrzymaną cenę nie jest w stanie nabyć ekwiwalentnej nieruchomości.

Podobny problem jest dostrzegalny w zakresie odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Na skutek wydania przez organy administracji publicznej decyzji o przejściu nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy re-

¹⁴³⁷ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)



formujące administrację publiczną¹⁴³⁸, po upływie terminu wskazanego w ust. 4 tej ustawy, obywatele zostają pozbawieni nie tylko własności nieruchomości, ale także możliwości uzyskania odszkodowania za utracone mienie. Zgodnie z art. 73 ust. 1 wspomnianej ustawy, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Na mocy art. 73 ust. 4 odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

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

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

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

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

¹⁴³⁸ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Rzecznik, stojąc na straży praw i wolności obywatelskich, dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw obywateli. W przypadku ofiar przestępstw, sprawą podstawową jest realizacja ustawowych przepisów przewidujących uwzględnienie prawnie chronionych praw pokrzywdzonego. Sytuacja ofiar zmienia się na lepsze. Są to jednak zmiany zbyt powolne, stymulowane najczęściej tylko nagłaśnianiami przez media skandalami. Dlatego też Rzecznik dąży do tego, aby były to zmiany realne, systemowe, odczuwane przez wszystkich zainteresowanych oraz aby doszło do integracji poczynań różnych instytucji i organizacji pozarządowych w tej sferze.

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

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

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

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

RPO dostrzega kompleks problemów dotyczących osób chorych.

Jego istotne zastrzeżenia budzi realizacja konstytucyjnego prawa do szczególnej opieki zdrowotnej dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Podobnie przedstawia się sytuacja zdrowotna dzieci i młodzieży uczącej się. Dzieci przewlekle chore i niepełnosprawne mają utrudnioną możliwość realizowania prawa do edukacji i prawa do odpowiedniej opieki profilaktyczno-leczniczej, co powinno skłonić Radę Ministrów do podjęcia stosownych działań.

Rzecznik zauważała, iż wiele jest jeszcze do zrobienia, aby opieka nad kobietą w wieku rozrodczym, nad kobietą ciężarną i rodzącą oraz opieka nad noworodkiem



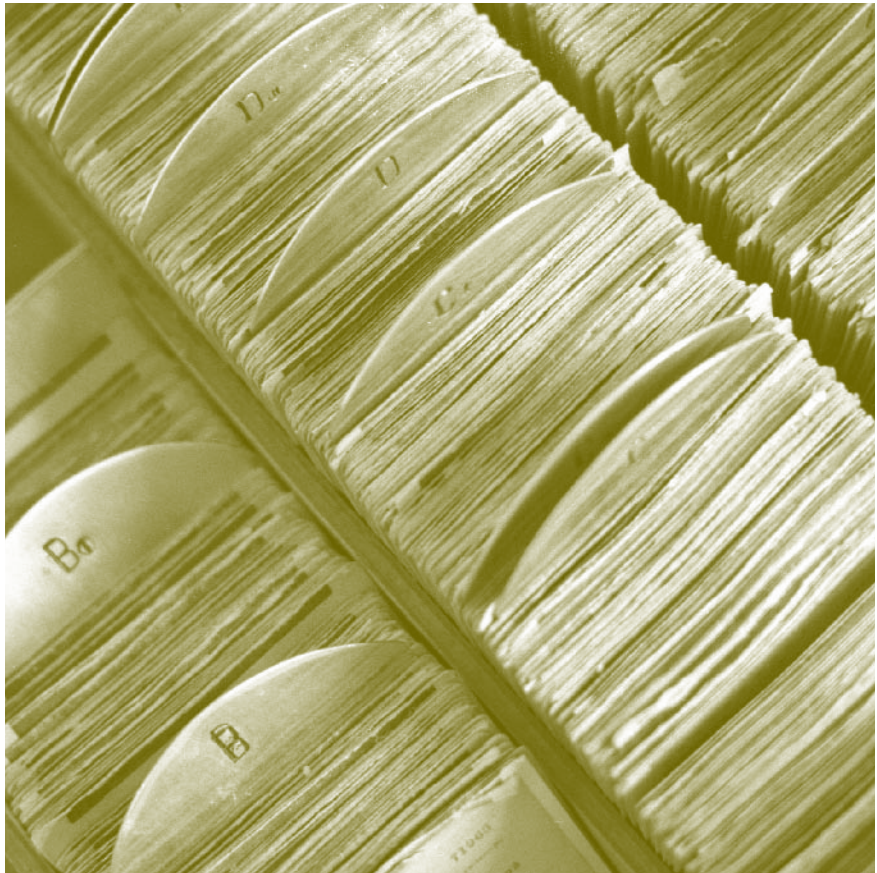
była łatwo dostępna, kompetentna, udzielana w stosownym czasie, a promocja zdrowia i profilaktyka zagrożeń uzyskała rzeczywisty, a nie tylko deklarowany, priorytet.

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

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

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

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



ZAŁĄCZNIKI



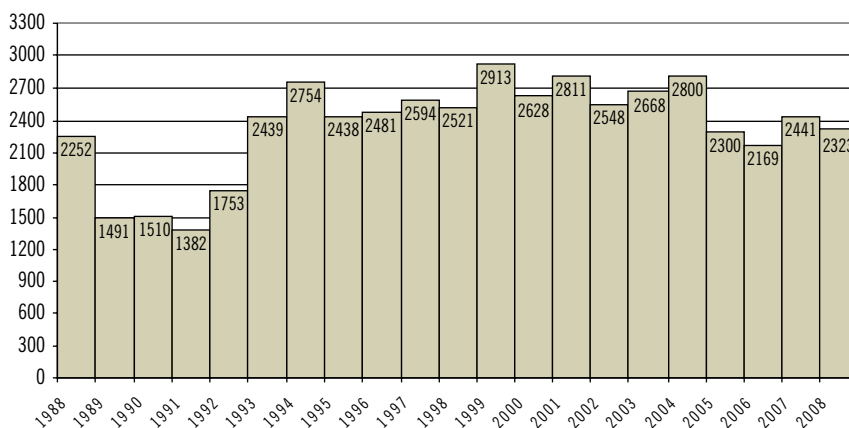
Załącznik Nr 1 Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

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

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

Średniomiesięczny wpływ spraw nowych w latach 1988-2008



Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	2007	2008
1) wystąpień problemowych	405	646
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	178	300
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	26	18
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	15	19
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	7	7
5) kasacji	46	46
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	4	1

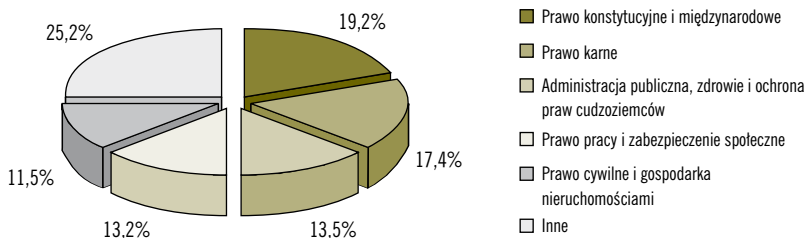


7) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo pracy)	1	-
8) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo cywilne)	-	1
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	3	1
10) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	3	2
11) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	17	11
12) wniosków o unieważnienie prawomocnego orzeczenia Kolegium ds. Wykroczeń	-	1
13) przystąpił do postępowania sądowego	3	11
14) przystąpił do postępowania administracyjnego	6	8

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

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

Problemowy rozkład wystąpień generalnych



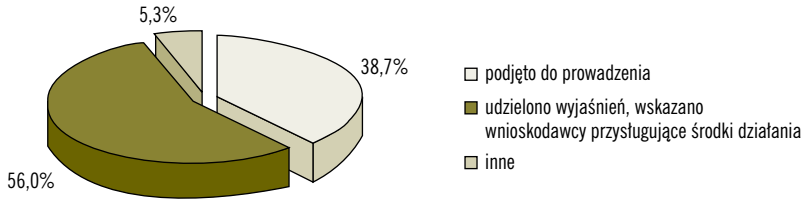
Sprawy rozpatrzone w 2008 roku

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

- podjęto do prowadzenia	13 567	spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1704	sprawy
- udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 637	spraw

- przekazano wnioski wg właściwości	533 sprawy
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku	622 sprawy
- nie podjęto*	684 sprawy

Sposób rozpatrzenia spraw w 2008 r.



Spośród 35 043 spraw rozpatrzonych najczęściej było spraw z zakresu:

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

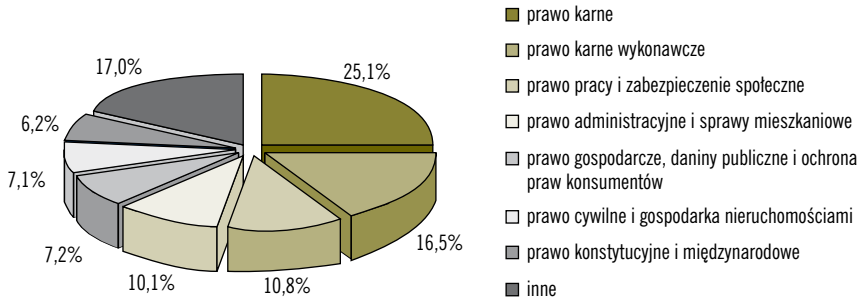
Z 35 043 spraw rozpatrzonych w 2008 roku podjęto do prowadzenia 13 567, w tym najczęściej było spraw z zakresu:

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

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



Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

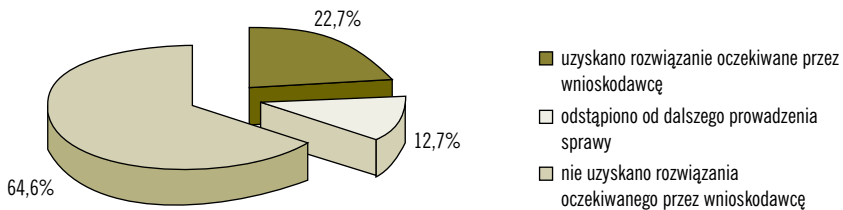


W 2008 roku zakończono postępowanie w 12 912 sprawach podjętych,

w tym:

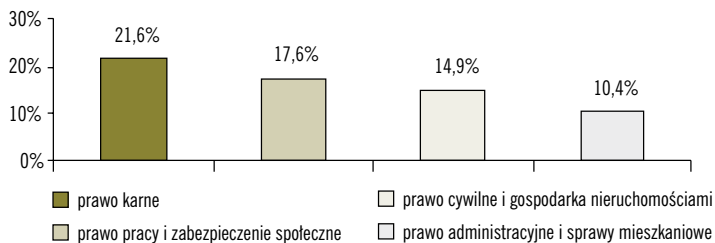
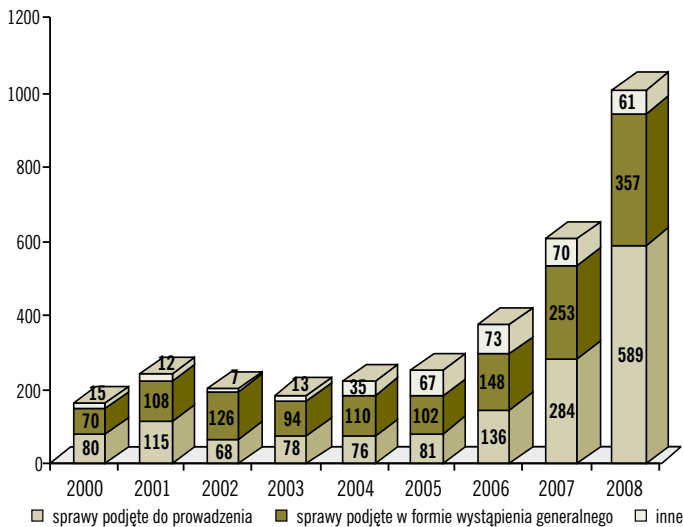
	liczba spraw	udział procentowy
1. uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę ze względu na:		22,7%
– zasadność zarzutów wnioskodawcy	1463	11,3%
– uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1468	11,4%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:		12,7%
– toczące się w sprawie postępowanie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

Zakończenie spraw podjętych



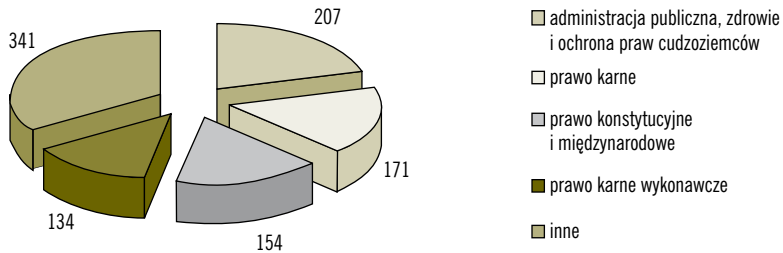
Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2008 r. (27 872 – 100%)

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

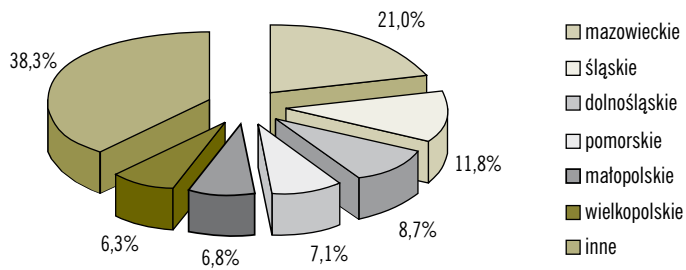
Problematyki dominujące w 2008 r.

Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika




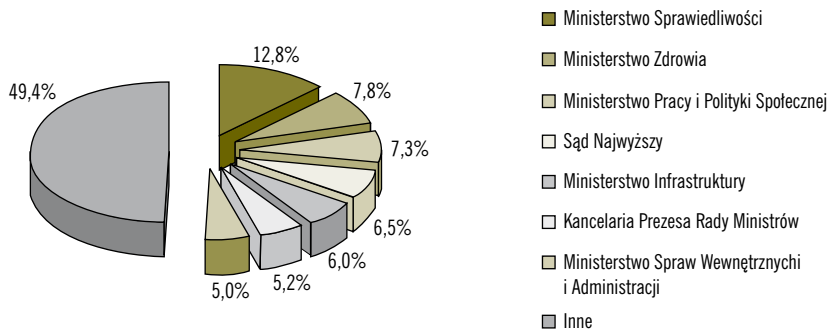
Problemowy rozkład spraw podjętych z inicjatywy Rzecznika



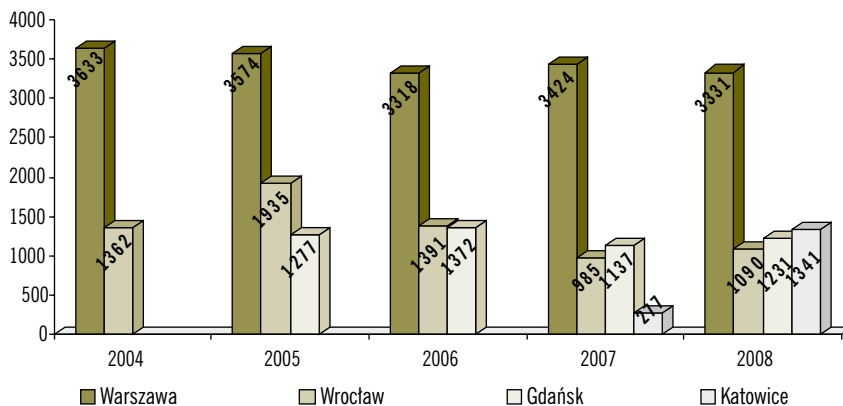
Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



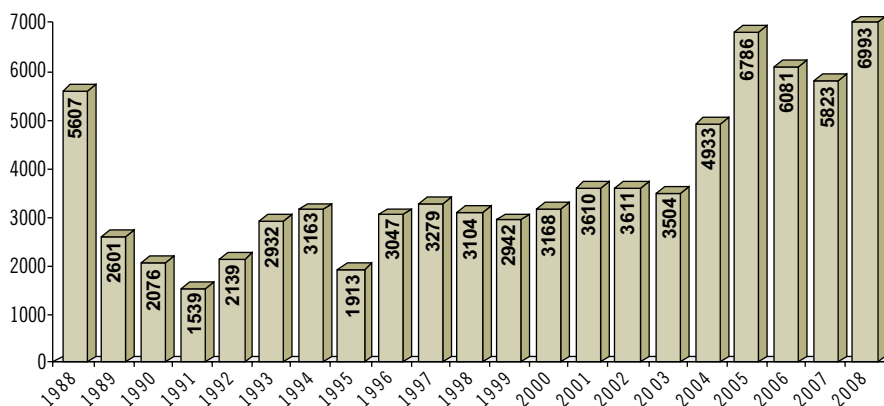
Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



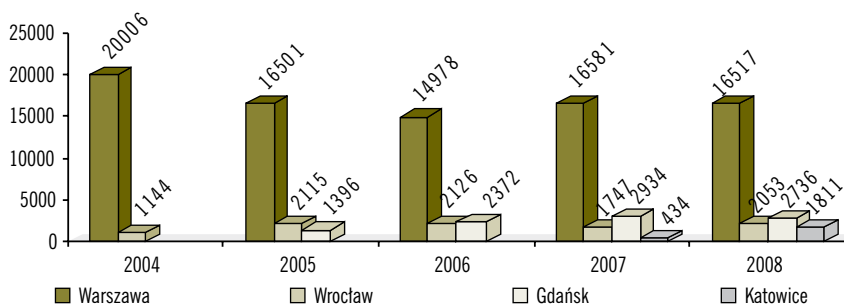
Przyjęcia interesantów



Przyjęcia interesantów w latach 1988–2008

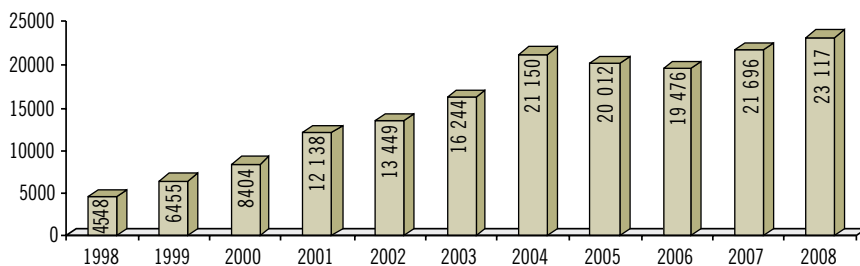


Porady telefoniczne

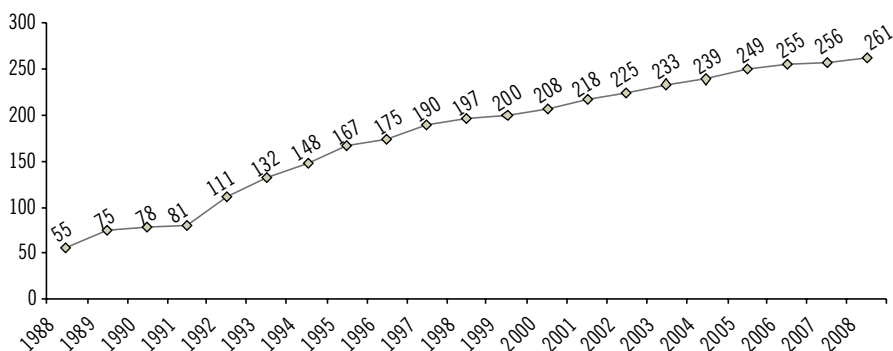




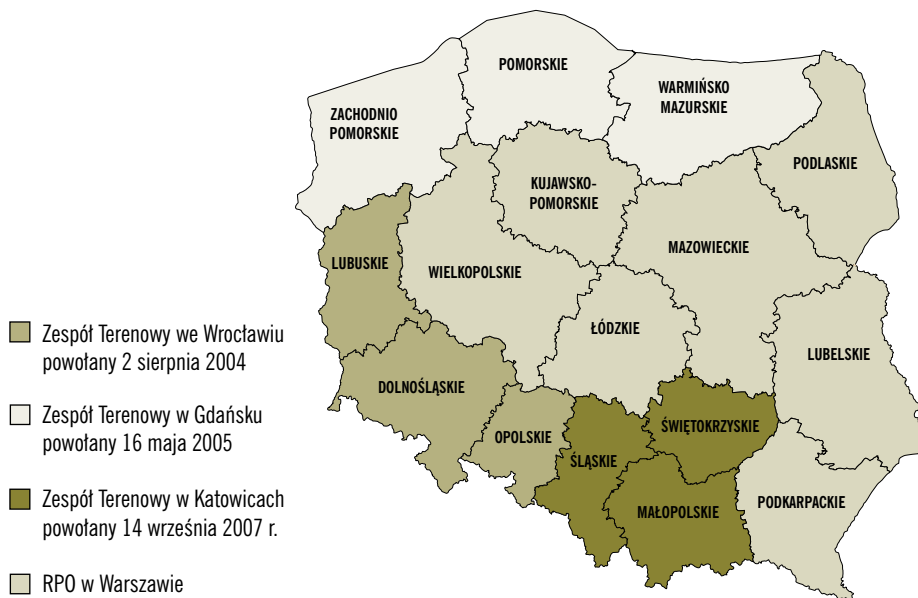
Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2007



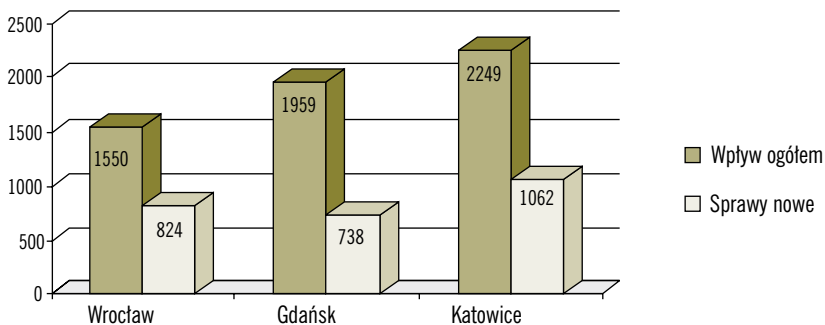
Zatrudnienie w BRPO – liczba etatów



Zespoły terenowe



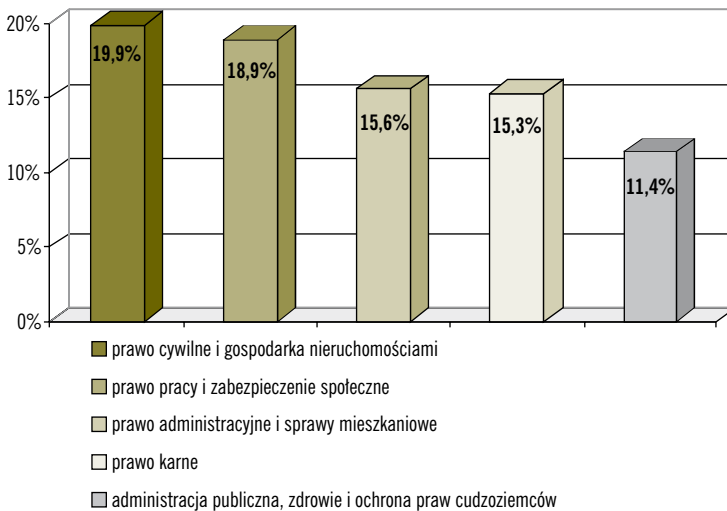
Wpływ spraw w Zespołach Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Zespołach Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

zakres	liczba spraw	udział procentowy
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	523	19,9%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	495	18,9%
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	410	15,6%
prawo karne	402	15,3%
administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	299	11,4%

Problematyki dominujące w Zespołach Terenowych

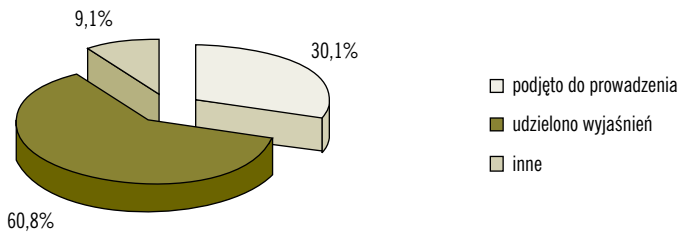




W okresie objętym Informacją w Zespołach Terenowych rozpatrzono 3233 nowe sprawy indywidualne, w tym:

– podjęto do prowadzenia	974 sprawy
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	11 spraw
– udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1965 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	49 spraw
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	231 spraw
– nie podjęto*	14 spraw

Rozpatrzenie spraw przez Zespoły Terenowe

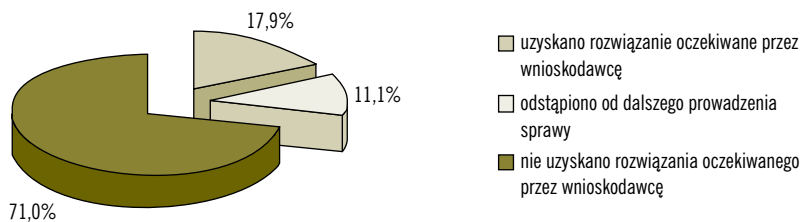


W 2008 roku w Zespołach Terenowych zakończono postępowanie w 889 sprawach podjętych,

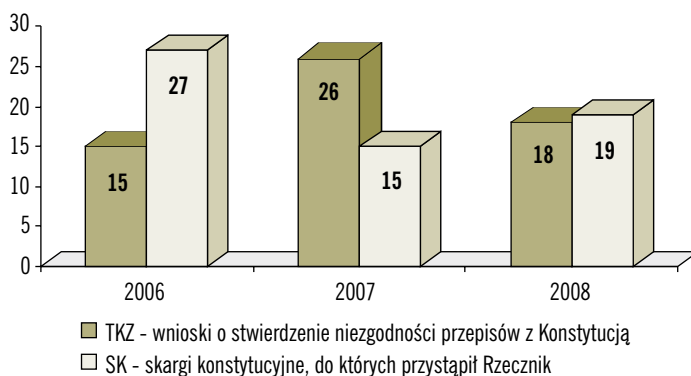
w tym:	liczba spraw	udział procentowy
1. uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę ze względu na:		17,9%
– zasadność zarzutów wnioskodawcy	146	16,4%
– uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	13	1,5%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:		11,1%
– toczące się w sprawie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

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

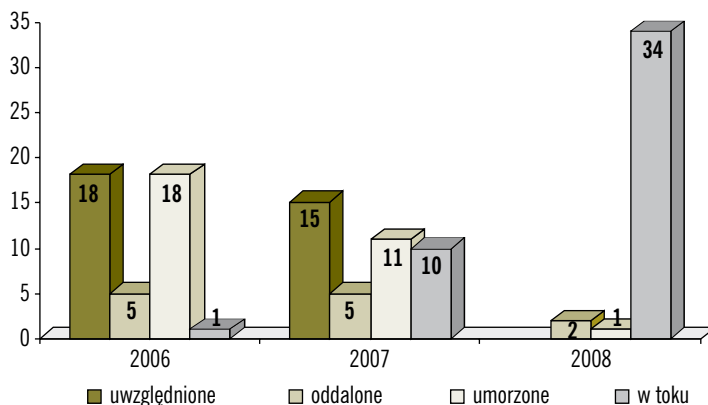
Zakończenie spraw podjętych w Zespołach Terenowych



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



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





Załącznik nr 2

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)

– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

A. Wystąpienia o charakterze generalnym

1. **RPO-546903-I/06 z 02.01.2008 r.** – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zasad przyznawania stypendium socjalnego dla studentów.
2. **RPO-576696-I/07 z 02.01.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie możliwości wprowadzenia egzaminu dojrzałości z religii.
3. **RPO-577112-VI/07 z 02.01.2008 r.** – do Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie postulatu zaniechania pobierania przez oddziały NBP opłat za przelewy 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.
4. **RPO-577226-II/07 z 02.01.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie raportu dotyczącego funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
5. **RPO-577227-VI/07 z 04.01.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej w sprawie opóźnień w doręczaniu przesyłek w okresie przedświątecznym.
6. **RPO-577394-V/07 z 04.01.2008 r.** – do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie sytuacji indywidualnych odbiorców energii elektrycznej w związku ze sporem prawnym między Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki a przedsiębiorstwem energetycznym RWE STOEN S.A.
7. **RPO-572394-I/07 z 08.01.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w sprawie problemu wprowadzania norm zagranicznych w językach obcych do zbioru Polskich Norm.
8. **RPO-577369-II/07 z 08.01.2008 r.** – do Prokuratora Krajowego – Zastępcy Prokuratora Generalnego w sprawie śledztwa w sprawie dotyczącej ujawnienia informacji o planowanych działaniach funkcjonariuszy CBA w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
9. **RPO-577336-VI/07 z 09.01.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie odmowy wydawania kart płatniczych przez bank dla osób bezdomnych, posiadających stały dochód.
10. **RPO-563156-II/07 z 09.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie działań prokuratury podjętych wobec prokuratorów, którzy uchwalili apel Stowarzyszenia Prokuratorów RP o nieuleganiu naciskom politycznym oraz zachowanie apolityczności i niezależności.
11. **RPO-426171-VII/02 z 11.01.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie postępowania z paczkami i korespondencją osadzonych.
12. **RPO-555871-IV/07 z 11.01.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów rozporządzenia zawężających krąg rolników uprawnionych do dopłat zwierzęcych.

13. **RPO-573582-IV/07 z 14.01.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu składania wniosków o przyznanie dofinansowania dla rolników.
14. **RPO-572438-IX/07 z 14.01.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji, Szefa Służby Celnej oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie praktyki ustanawiania obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym.
15. **RPO-577412-III/08 z 15.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dofinansowania wynagrodzeń niepełnosprawnych emerytów.
16. **RPO-578040-II/08 z 15.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych.
17. **RPO-453872-II/03 z 15.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie wadliwej praktyki procesowej w sprawach dotyczących znęcania.
18. **RPO-576576-VI/07 z 17.01.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie konsekwencji, jakie ponoszą klienci w wyniku fuzji dwóch banków.
19. **RPO-557656-X/07 z 18.01.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zakresu danych osobowych żądanych podczas rekrutacji do krakowskich przedszkoli.
20. **RPO-576185-IX/07 z 21.01.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie dokonywania doręczeń przesyłek urzędowych przez funkcjonariuszy Policji.
21. **RPO-555788-II/07 z 21.01.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie podejmowanych przez Policję działań na podstawie tzw. algorytmu czynności związanych z rejestracją, uzupełnianiem i sprawdzaniem w module legitymowania.
22. **RPO-578918-X/08 z 21.01.2008 r.** – do Polskiego Towarzystwa Onkologii Klinicznej w sprawie dostępu do świadczeń medycznych w zakresie onkologii.
23. **RPO-571809-I/07 z 21.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie aplikacji notarialnych.
24. **RPO-578661-III/08 z 22.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie finansowania zawodowych, niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.
25. **RPO-572990-VII/07 z 22.01.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie leczenia prywatnego przez stomatologa w jednym z zakładów karnych.
26. **RPO-575985-II/07 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Policji w sprawie policyjnych statystyk dotyczących wykrywalności przestępstw.
27. **RPO-576509-II/07 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie sposobu prowadzenia śledztwa przez prokuraturę, a także postępowania sądowego w sprawie wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.
28. **RPO-572535-IV/07 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wydawania upoważnień do klasyfikacji gruntów.



29. **RPO-577337-VI/07 z 25.01.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie ograniczeń w udzielaniu kredytów osobom nie posiadającym zameldowania.
30. **RPO-573687-IX/07 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uregulowania statusu rzecznika dyscyplinarnego w jednostkach Policji.
31. **RPO-572275-I/07 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Zdrowia oraz Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji zasady równego dostępu do nauki dzieci przewlekle chorych.
32. **RPO-578403-V/08 z 25.01.2008 r.** – do Dyrektora Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury w sprawie trudności z określeniem przez notariuszy i strony umowy równowartości transakcji przeniesienia własności spółdzielczych praw do lokalu.
33. **RPO-573683-X/07 z 25.01.2008 r.** – do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie potrzeby podjęcia działań dla zapewnienia w Warszawie publicznych toalet, łaźni oraz pralni.
34. **RPO-577226-II/07 z 28.01.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do wiadomości Prezesa Rady Ministrów w sprawie odmowy udostępnienia Rzecznikowi raportu dotyczącego Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
35. **RPO-570556-IX/07 z 29.01.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie wyników kontroli przestrzegania praw obywatelskich wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej jednego z zakładów karnych.
36. **RPO-580160-III/08 z 30.01.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie informacji prasowych w związku z nieprzekazaniem przez ZUS w latach 1999–2001 składek za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłki macierzyńskie.
37. **RPO-579970-IX/08 z 30.01.2008 r.** – do Dowódcy Wojsk Lądowych w sprawie grupy żołnierzy, którzy podczas pełnienia służby w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Afganistanie poprosili o wcześniejsze odesłanie do kraju.
38. **RPO-579877-X/08 z 30.01.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie eskalacji napięć związanych z akcją strajkową celników.
39. **RPO-577860-III/08 z 31.01.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez niektórych rencistów prowadzących działalność gospodarczą.
40. **RPO-543548-I/06 z 31.01.2008 r.** – do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie zasad przyznawania świadczenia z budżetu państwa sportowcom niepełnosprawnym – zdobywcom medali na igrzyskach paraolimpijskich.
41. **RPO-580481-IX/08 z 31.01.2008 r.** – do Szefa Służby Celnej – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie akcji protestacyjnej celników.

42. **RPO-560379-I/07 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie organizacji lekarskiego egzaminu państwowego.
43. **RPO-580066-III/08 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zwiększenia liczby konsulatów honorowych RP dla zapewnienia skuteczniejszej pomocy Polakom poszukującym i podejmującym pracę za granicą.
44. **RPO-578258-I/08 z 05.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Zintegrowanego Systemu Informatycznego – PESEL 2.
45. **RPO-541402-II/06 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nowego policyjnego systemu rejestracji skarg.
46. **RPO-580991-X/08 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby podjęcia działań w zakresie zapobiegania chorobom przenoszonym drogą płciową.
47. **RPO-580594-X/08 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży.
48. **RPO-555284-IV/07 z 08.02.2008 r.** – do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie wskaźnika zmian cen nieruchomości.
49. **RPO-579288-I/08 z 08.02.2008 r.** – do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie zbyt niskich uposażeń sędziów.
50. **RPO-230517-VII/96 z 11.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie leczenia i terapii sprawców przestępstw o charakterze seksualnym.
51. **RPO-581156-X/08 z 11.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2.
52. **RPO-575928-III/07 z 11.02.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie egzekwowania przez organy rentowe od żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych składek za okres wsteczny od 1 stycznia do 29 grudnia 1999 r. z tytułu równoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej.
53. **RPO-580994-VII/08 z 12.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy dotyczącej dozoru elektronicznego.
54. **RPO-578928-VI/08 z 12.02.2008 r.** – do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie dostępnych na polskim rynku zabawek niebezpiecznych dla dzieci.
55. **RPO-580341-II/08 z 13.02.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie wyznaczania funkcjonariuszom dziennych norm zatrzymania sprawców przestępstw.
56. **RPO-578927-X/08 z 13.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie wstrzymania przez NFZ finansowania leku stosowanego w profilaktyce zakażeń układu oddechowego u wcześniaków oraz niemowląt z grupy podwyższonego ryzyka.
57. **RPO-574419-VI/07 z 14.02.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie ograniczeń w zakupie drewna ustalonych przez Lasy Państwowe wobec określonej grupy przedsiębiorców.



58. **RPO-579803-II/08 z 15.02.2008 r.** – do Prokuratora Krajowego – Zastępcy Prokuratora Generalnego w sprawie naruszenia przez prokuraturę uprawnień pokrzywdzonych w sprawie o molestowanie.
59. **RPO-535047-III/06 z 15.02.2008 r.** – do Publicznego obrońcy Praw Republiki Czeskiej w sprawie sytuacji polskich pracowników wykonujących pracę w Republice Czeskiej na terenie zakładów Škoda Auto s.a.
60. **RPO-580583-IX/08 z 17.02.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie ograniczeń w korzystaniu z transportu lotniczego przez kierowniczą kadre dowódczą.
61. **RPO-581675-X/08 z 17.02.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie działań podejmowanych przez polski rząd w związku z planowaną budową Gazociągu Północnego.
62. **RPO-581140-III/08 z 19.02.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.
63. **RPO-568818-I/07 z 20.02.2008 r.** – do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie problemów polskiego sądownictwa.
64. **RPO-569035-I/07 z 22.02.2008 r.** – do Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w sprawie regulaminów niektórych festiwali filmowych, dyskryminujących autorów filmów ze względu na ich wiek.
65. **RPO-533352-III/06 z 22.02.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.
66. **RPO-554164-I/07 z 22.02.2008 r.** – do Wicemarszałka Sejmu RP w sprawie wypowiedzi na temat osób o odmiennej orientacji seksualnej.
67. **RPO-523562-I/06 z 25.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zaповiedzi powołania asesorów sądowych i powierzenia im funkcji sędziowskich, mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającego niekonstytucyjność instytucji asesorów sądowych.
68. **RPO-562342-I/07 z 25.02.2008 r.** – do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie potrzeby rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości dotyczących orzeczenia w sprawie niektórych przepisów tzw. ustawy lustracyjnej.
69. **RPO-582311-I/08 z 25.02.2008 r.** – do Ministra Gospodarki oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji w sprawie działań zmierzających do usunięcia z polskiego systemu prawa tzw. „bubli prawnych”.
70. **RPO-574093-III/07 z 26.02.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobu refundacji składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez osoby niepełnosprawne.
71. **RPO-574187-IV/07 z 26.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przerwanych prac nad projektem zmian Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

72. **RPO-580427-IX/08 z 27.02.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji.
73. **RPO-572145-I/07 z 27.02.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie stosowania przez kluby piłkarskie praktyk dyskryminacyjnych wobec kibiców.
74. **RPO-582767-X/08 z 29.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań podejmowanych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Socjalistycznej Republiki Wietnamu wobec przebywających w Polsce obywateli tego państwa.
75. **RPO-572394-I/07 z 01.03.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w sprawie charakteru prawnego Polskiej Normy.
76. **RPO-579759-III/08 z 03.03.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sprawie postulatów Ogólnopolskiej Federacji Stowarzyszeń Sybirackich.
77. **RPO-576185-IX/07 z 03.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadmiernego obciążania Policji przez sądy i prokuratury doręczaniem przesyłek urzędowych.
78. **RPO-582645-III/08 z 04.03.2008 r.** – do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie umożliwienia korzystania z energii elektrycznej i innych mediów odbiorcom będącym w trudnej sytuacji materialnej.
79. **RPO-577928-III/08 z 04.03.2008 r.** – do Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie nieprawidłowości w wydawaniu decyzji przez organy państwowej inspekcji sanitarnej w sprawie chorób zawodowych.
80. **RPO-522854-VI/06 z 10.03.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie nieprawidłowości w zleceniu przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych prac polegających na wykonaniu planów urządzenia lasów.
81. **RPO-577659-X/08 z 10.03.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w szkołach.
82. **RPO-527434-III/06 z 12.03.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie migracji zarobkowej personelu medycznego.
83. **RPO-582024-II/08 z 14.03.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie informacji prasowych o nagrywaniu na dyktafony przez funkcjonariuszy Policji przebiegu kontroli drogowych.
84. **RPO-571541-II/07 z 14.03.2008 r.** – do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie żądania przez CBA przekazania zestawienia nieruchomości zbytych przez Miasto Sopot w latach 1990-2007.
85. **RPO-578403-V/08 z 17.03.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie problemów z interpretacją ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu, w zakresie przenoszenia własności spółdzielczych praw do lokali.



86. **RPO-494787-VII/05 z 18.03.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie warunków odbywania kary pozbawienia wolności w jednostkach penitencjarnych okręgu katowickiego.
87. **RPO-552919-I/07 z 19.03.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej Wojskowych Służb Informacyjnych w sprawie wstrzymania prac tej Komisji.
88. **RPO-583153-I/08 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie podawania przez Agencję Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa do publicznej wiadomości wykazu rolników, którym w 2006 r. przyznano płatność bezpośrednią lub płatność cukrową.
89. **RPO-547814-I/06 z 20.03.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
90. **RPO-575418-I/07 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie odpowiedzialności osób wykonujących samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.
91. **RPO-577369-II/07 z 21.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ujawnienia informacji o planowanych działaniach funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
92. **RPO-583943-I/08 z 21.03.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uzyskania potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuściły Polskę w 1968 r.
93. **RPO-581968-III/08 z 25.03.2008 r.** – do Ombudsmana Islandii w sprawie sytuacji Polaków pracujących na terenie Islandii.
94. **RPO-585337-I/08 z 25.03.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Komitetu Olimpijskiego w sprawie swobody wypowiedzi sportowców w trakcie Igrzysk Olimpijskich w Pekinie.
95. **RPO-584971-X/08 z 25.03.2008 r.** – do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w sprawie nieprawidłowości w konstrukcji pasa startowego Portu Lotniczego im. Władysława Reymonta w Łodzi.
96. **RPO-584098-IX/08 z 25.03.2008 r.** – do Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych, Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej, Komendanta – Rektora Akademii Obrony Narodowej, Komendanta – Rektora Akademii Marynarki Wojennej, Komendanta Wojskowej Akademii Technicznej, Komendantów Wyższych Szkół Oficerskich Wojsk Lądowych w sprawie przeglądu praw obywatelskich w dziedzinie obronności.
97. **RPO-583102-IX/08 z 27.03.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie ograniczeń możliwości wypłaty równoważnika pieniężnego dla funkcjonariusza Służby Celnej za brak lokalu mieszkalnego.
98. **RPO-580873-I/08 z 31.03.2008 r.** – do Dyrektora Agencji Praw Podstawowych w sprawie sytuacji osób homoseksualnych w Polsce.
99. **RPO-584001-X/08 z 31.03.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rekrutacji do przedszkoli.

100. **RPO-585484-X/08 z 01.04.2008 r.** – do Prezydenta RP w sprawie sytuacji wspólnoty Serbołużyczan.
101. **RPO-583160-III/08 z 01.04.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie wzywania emerytów i rencistów do zapłaty zasądzonych kwot tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sprawach o wyrównanie świadczeń emerytalno-rentowych z powodu obniżenia kwoty bazowej w 1993 r.
102. **RPO-577226-II/07 z 03.04.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie odmowy udostępnienia Rzecznikowi przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracowania dotyczącego działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
103. **RPO-580583-IX/08 z 07.04.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie raportu dotyczącego wypadku samolotu CASA.
104. **RPO-585659-I/08 z 07.04.2008 r.** – do Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Dialogu Międzynarodowego w sprawie stanowiska polskiego rządu odnośnie do utworzenia w Berlinie placówki „Widoczny znak”, upamiętniającej przymusowe wysiedlenia Niemców po II wojnie światowej.
105. **RPO-578855-VII/08 z 07.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie stosowania dozoru kuratora sądowego wobec skazanych, którzy uzyskali warunkowe przedterminowe zwolnienie podczas odbywania kary pozbawienia wolności w innej sprawie.
106. **RPO-585657-I/08 z 07.04.2008 r.** – do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie terminu egzaminów na aplikację radcowską.
107. **RPO-584202-V/08 z 08.04.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie wątpliwości związanych z interpretacją art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczącego wykupu mieszkań spółdzielczych, które były wcześniej mieszkaniami zakładowymi.
108. **RPO-577339-X/07 z 08.04.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie obowiązku meldunkowego.
109. **RPO-585333-I/08 z 10.04.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie licznych incydentów o podłożu rasistowskim i antysemitycznym na stadionach podczas meczów piłkarskich.
110. **RPO-572925-VII/07 z 11.04.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, do wiadomości Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawdziwych informacji o stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym monitorowania cel dla więźniów niebezpiecznych.
111. **RPO-586252-X/08 z 11.04.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie aktów wandalizmu na cmentarzach i innych miejscach pamięci.
112. **RPO-585661-IV/08 z 11.04.2008 r.** – do Ministra Gospodarki, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie rażąco przewlekłego rozpatrywania roszczeń repywatyzacyjnych przez organy administracji publicznej.



113. RPO-585658-I/08 z 11.04.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie równoczesnego sprawowania wysokich stanowisk w administracji publicznej.
114. RPO-577860-III/08 z 14.04.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zróżnicowania sytuacji rencistów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.
115. RPO-586253-X/08 z 14.04.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie wstrzymania przez Narodowy Fundusz Zdrowia wydawania indywidualnych zgód na leczenie onkologiczne drogami preparatami.
116. RPO-573940-IX/07 z 16.04.2008 r. – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nieprawidłowości stwierdzonych przez pracowników Biura Rzecznika w wyniku przeprowadzonej kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w Zakładzie Karnym w W.
117. RPO-586605-X/08 z 16.04.2008 r. – do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zmian w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.
118. RPO-585494-IX/08 z 16.04.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niedostatecznego wyposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w polskim kontyngencie policyjnym w ramach misji pokojowej w Kosowie.
119. RPO-554727-VII/07 z 17.04.2008 r. – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie dostępu osób pozbawionych wolności do dokumentacji medycznej.
120. RPO-522661-II/06 z 17.04.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie problemów związanych z dochodzeniem roszczeń zwrotnych od osób, które swym bezprawnym działaniem doprowadziły do wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa.
121. RPO-586820-I/08 z 18.04.2008 r. – do Marszałka Sejmu RP w sprawie ograniczeń w udzielaniu stałych przepustek dziennikarskich na teren Sejmu.
122. RPO-584705-IX/08 z 18.04.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wypłaty należności zagranicznej dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami Polski.
123. RPO-587132-X/08 z 21.04.2008 r. – do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie przewlekłości w wydawaniu cudzoziemcom kart pobytu.
124. RPO-584001-X/08 z 23.04.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie środków prawnych przysługujących osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola.
125. RPO-581675-X/08 z 24.04.2008 r. – do Ministra Środowiska w sprawie doniesień prasowych o możliwości skażenia Morza Bałtyckiego w związku z planowanym uruchomieniem Gazociągu Północnego.
126. RPO-585592-X/08 z 24.04.2008 r. – do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie ograniczeń w dofinansowaniu zakupu samochodu dla osób niepełnosprawnych.

127. **RPO-561484-VII/07 z 24.04.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu więziennej służby zdrowia.
128. **RPO-582023-II/08 z 24.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby podjęcia odpowiednich środków przeciwdziałających przewlekłości postępowań sądowych.
129. **RPO-586099-VII/08 z 24.04.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie systematycznego przekazywania Rzecznikowi informacji o wypadkach nadzwyczajnych, jakie miały miejsce w zakładach karnych i aresztach śledczych na terenie kraju.
130. **RPO-586790-II/08 z 25.04.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie doniesień prasowych o zmuszaniu do niewolniczej pracy Polaków, którzy wyjechali do pracy w Holandii.
131. **RPO-587309-III/08 z 25.04.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.
132. **RPO-588086-I/08 z 28.04.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie egzaminu gimnazjalnego z zakresu części humanistycznej.
133. **RPO-587847-I/08 z 28.04.2008 r.** – do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie trybu postępowania IPN z oświadczeniami lustracyjnymi zawierającymi braki lub błędy.
134. **RPO-587722-VII/08 z 29.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia w sprawie poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia.
135. **RPO-587379-IV/08 z 30.04.2008 r.** – do Prezesa Zarządu Fundacji „Prawo Europejskie” w sprawie konsekwencji przedłużającej się rozłąki dzieci z rodzicami pracującymi za granicą.
136. **RPO-582072-I/08 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie podpisanych, a nie ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.
137. **RPO-588152-X/08 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie prac nad „koszykiem świadczeń gwarantowanych”.
138. **RPO-577226-II/07 z 30.04.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie odmowy udostępnienia Rzecznikowi przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracowania dotyczącego działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
139. **RPO-583270-VII/08 z 06.05.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przeludnienia w zakładach karnych wizytowanych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
140. **RPO-576195-I/07 z 06.05.2008 r.** – do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Przewodniczącej Komisji Petycji Parlamentu Niemieckiego, Ombudsmána Nadrenii i Palatynatu oraz Ambasadora RP w Niemczech w sprawie sytuacji obywateli polskich zamieszkujących w Niemczech.



141. RPO-586888-X/08 z 08.05.2008 r. – do Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Polski i związanych z tym zagrożeń.
142. RPO-541402-II/06 z 09.05.2008 r. – do Komendanta Głównego Policji w sprawie policyjnego systemu rejestracji skarg.
143. RPO-561595-III/07 z 09.05.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wynagradzania nauczycieli za ocenianie ustnych egzaminów maturalnych.
144. RPO-507916-VII/05 z 12.05.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieskuteczności wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu nieletnich w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości.
145. RPO-575042-IV/07 z 13.05.2008 r. – do Ministra Środowiska w sprawie przyznawania odszkodowania w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.
146. RPO-588614-I/08 z 14.05.2008 r. – do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie zasad funkcjonowania tzw. zbioru zastrzeżonego w zasobach archiwalnych IPN.
147. RPO-568845-V/07 z 14.05.2008 r. – do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie informacji o stanie majątkowym, jakie zobowiązana jest przedstawić osoba ubiegająca się o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
148. RPO-583636-III/08 z 16.05.2008 r. – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie regulacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym przewidującej wygaśnięcie stosunku pracy z mianowanym profesorem zwyczajnym lub nadzwyczajnym z końcem roku, w którym ukończył 70 rok życia.
149. RPO-588166-X/08 z 16.05.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie udzielania świadczeń z zakresu fizjoterapii w ramach umów z Narodowym Funduszem Zdrowia.
150. RPO-588895-X/08 z 16.05.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji osób chorych na hemofilię.
151. RPO-552094-I/07 z 19.05.2008 r. – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zamieszczenia w raporcie o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych informacji, które stanowią dane wrażliwe.
152. RPO-588816-III/08 z 19.05.2008 r. – do Prezesa Zarządu PFRON w sprawie nieterminowej refundacji przez PFRON składek na ubezpieczenie społeczne osobom niepełnosprawnym prowadzącym działalność gospodarczą.
153. RPO-589281-I/08 z 20.05.2008 r. – do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie nierównego traktowania Polaków w konkursach unijnych, organizowanych przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO).
154. RPO-570108-I/07 z 20.05.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie nadmiernego obciążania uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.

155. **RPO-589042-VII/08 z 20.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie nieprawidłowości związanych z opóźnieniami w zwalnianiu z jednostek penitencjarnych osób, którym sąd uchylił tymczasowe aresztowanie.
156. **RPO-582767-X/08 z 21.05.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie działań podejmowanych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego Socjalistycznej Republiki Wietnamu wobec przebywających w Polsce obywateli tego państwa.
157. **RPO-453872-II/03 z 21.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości zastosowania tzw. warunkowego dozoru policji oraz zakazu zbliżania się podejrzanego (oskarżonego) do pokrzywdzonego.
158. **RPO-587390-I/08 z 21.05.2008 r.** – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie prawidłowego rozwoju polskiego systemu szkolnictwa wyższego i jego przyszłości.
159. **RPO-589505-II/08 z 21.05.2008 r.** – do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie działań funkcjonariuszy ABW podejmowanych wobec dziennikarzy podczas przeszukania mieszkania jednego z członków Komisji Weryfikacyjnej WSI.
160. **RPO-578258-I/08 z 31.05.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie działań podejmowanych w związku z budową Zintegrowanego Systemu Informatycznego – PESEL 2.
161. **RPO-577226-II/07 z 04.06.2008 r.** – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie odmowy udostępnienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich raportu o działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
162. **RPO-586132-I/08 z 06.06.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dostępności stron internetowych instytucji publicznych dla osób niewidomych i niedowidzących.
163. **RPO-589891-I/08 z 06.06.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie umieszczenia w kwestionariuszu osobowym dla kandydatów do egzaminu na aplikację radcowską, adwokacką i notarialną rubryki „narodowość”.
164. **RPO-588415-I/08 z 06.06.2008 r.** – do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej zacieśnienia współpracy z ombudsmanami z regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a także krajów Wspólnoty Niepodległych Państw.
165. **RPO-588086-I/08 z 11.06.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie tegorocznego egzaminu gimnazjalnego z zakresu części humanistycznej.
166. **RPO-588816-III/08 z 12.06.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundacji przez PFRON składek na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą.



167. RPO-584971-X/08 z 13.06.2008 r. – do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w sprawie potencjalnych nieprawidłowości w konstrukcji pasa startowego Portu Lotniczego im. Władysława Reymonta w Łodzi.
168. RPO-568853-IV/07 z 16.06.2008 r. – do Ministra Środowiska w sprawie udziału na prawach strony organizacji społecznych w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.
169. RPO-531269-II/06 z 25.06.2008 r. – do Komendanta Głównego Policji w sprawie problemu braku zainteresowania ze strony Policji sytuacją osób pokrzywdzonych znęcaniem.
170. RPO-573306-VI/07 z 25.06.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości uzyskania wpisu do ewidencji psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań kierowców.
171. RPO-578040-II/08 z 27.06.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.
172. RPO-583153-I/08 z 27.06.2008 r. – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie podawania do publicznej wiadomości, na stronie internetowej ARiMR, wykazu rolników, którym w roku 2006 przyznano płatność do gruntów rolnych lub płatność cukrową.
173. RPO-582026-II/08 z 30.06.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nagrywania w aresztach śledczych rozmów adwokatów z ich klientami.
174. RPO-520361-II/05 z 30.06.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zweryfikowania informacji o przewożeniu przez terytorium Polski i przetrzymywaniu na terenie kraju oraz poddawaniu torturom członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida.
175. RPO-574854-IV/07 z 02.07.2008 r. – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie udzielania pomocy finansowej młodym rolnikom ze środków Unii Europejskiej.
176. RPO-586451-IV/08 z 03.07.2008 r. – do Prezesa Agencji Rynku Rolnego w sprawie pogarszającej się sytuacji ekonomicznej rolników – producentów mięsa wieprzowego.
177. RPO-555871-IV/07 z 03.07.2008 r. – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów rozporządzenia zawężających krąg rolników uprawnionych do dopłat zwierzęcych.
178. RPO-590804-II/08 z 03.07.2008 r. – do Komendanta Głównego Policji w sprawie procedury wykorzystywania dzieci do żebractwa.
179. RPO-575985-II/07 z 04.07.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie policyjnych statystyk dotyczących wykrywalności przestępstw.
180. RPO-593463-IX/08 z 09.07.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie apelu Stowarzyszenia Pro Militio.
181. RPO-593585-I/08 z 10.07.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w organizacji kształcenia na aplikacji radcowskiej i adwokackiej.

182. **RPO-555872-X/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.
183. **RPO-572080-IV/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie przyznawania lokalu zamiennego na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
184. **RPO-587132-X/08 z 10.07.2008 r.** – do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie przewlekłości w wydawaniu cudzoziemcom kart pobytu.
185. **RPO-593902-I/08 z 14.07.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie uchybień administratorów danych prowadzących do naruszenia prawa do ochrony danych osobowych.
186. **RPO-593587-IX/08 z 16.07.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie domniemanych nieprawidłowości w działaniach resortu obrony narodowej.
187. **RPO-581156-X/08 z 17.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie ryzyka wybuchu groźnej epidemii zachorowań na jersiniozę.
188. **RPO-593913-X/08 z 17.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia, Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa w sprawie utrudnień w dostępie pacjentów do takich leków.
189. **RPO-593193-X/08 z 17.07.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie zagrożenia dla środowiska naturalnego nad rzeką Ner, spowodowanego podczas wykonywania prac przy pogłębianiu rzeki.
190. **RPO-587868-IX/08 z 18.07.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku prawnych możliwości uzyskania pomocy finansowej dla niepełnosprawnych członków rodziny z funduszu socjalnego przeznaczonego dla emerytów i rencistów wojskowych, nie pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym.
191. **RPO-594707-X/08 z 23.07.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nieprawidłowości w placówce wypoczynku letniego dla dzieci.
192. **RPO-594389-I/08 z 25.07.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie tzw. raportu Pitery.
193. **RPO-594957-III/08 z 25.07.2008 r.** – do Prezesa Telewizji Puls, do wiadomości Prezesa Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, w sprawie decyzji władz TV Puls o zwolnieniu zespołu realizującego programy informacyjne.
194. **RPO-523139-III/06 z 25.07.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie podejmowanych działań dotyczących przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci rumuńskich.
195. **RPO-584169-II/08 z 29.07.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Przewodniczącego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi w sprawie pomocy dla ofiar handlu ludźmi.



- 196. RPO-577454-X/08 z 29.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie nierównego traktowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w dostępie do pomocy publicznej, w związku z rządową koncepcją oddłużania zakładów opieki zdrowotnej.
- 197. RPO-580160-III/08 z 29.07.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie nieprzekazywania przez ZUS w latach 1999-2001 składek za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i pobierające zasiłki macierzyńskie.
- 198. RPO-566351-VII/07 z 30.07.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia respektowania przez kierownictwo jednostek penitencjarnych obowiązujących przepisów dotyczących stosowania urządzeń telewizyj przemysłowej w zakładach karnych i aresztach śledczych.
- 199. RPO-591184-II/08 z 30.07.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie zawiadamiania Policji o przypadkach maltretowania dzieci i przemocy w rodzinie.
- 200. RPO-595323-IX/08 z 31.07.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie kosztów uczestnictwa Polski w misji stabilizacyjnej Polskiego Kontyngentu Wojskowego realizującego zadania na terytorium Republiki Iraku.
- 201. RPO-594728-IX/08 z 31.07.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej w sprawie braku możliwości uzyskania urlopu macierzyńskiego przez funkcjonariusza Służby Celnej będącego ojcem zastępczym małoletniego dziecka.
- 202. RPO-588895-X/08 z 31.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji w zakresie profilaktyki i leczenia dzieci chorych na hemofilię oraz równego traktowania tych dzieci w szkołach.
- 203. RPO-593594-I/08 z 31.07.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Związku Motorowego w sprawie incydentu o charakterze rasistowskim podczas zawodów ligi żużlowej.
- 204. RPO-586265-III/08 z 01.08.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie trudności z wypłatą należnych środków zgromadzonych na rachunku zmarłego współmałżonka.
- 205. RPO-595367-IX/08 z 04.08.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stanu okrętów wojennych Polskiej Marynarki Wojennej.
- 206. RPO-573306-VI/07 z 04.08.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określania kompetencji zawodowych psychologów, w szczególności psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych z zakresu transportu drogowego.
- 207. RPO-576195-I/07 z 06.08.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Przewodniczącego Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie traktowania obywateli polskich zamieszkujących w Niemczech.
- 208. RPO-591750-II/08 z 06.08.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w spra-

wie szkodliwej dla zwalczania przemocy w rodzinach stereotypizacji kobiet jako ofiar i męzczyzn jako sprawców.

209. **RPO-595481-X/08 z 08.08.2008 r.** – do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży pochodzenia romskiego.
210. **RPO-595479-II/08 z 08.08.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zjawiska krzywdzenia dzieci.
211. **RPO-595749-I/08 z 08.08.2008 r.** – do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie negatywnych następstw zjawiska dopingu.
212. **RPO-552094-I/07 z 11.08.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zamieszczenia w raporcie o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych informacji, które stanowią dane wrażliwe.
213. **RPO-596052-I/08 z 18.08.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie egzaminów na aplikację sędowo-prokuratorską.
214. **RPO-596458-II/08 z 20.08.2008 r.** – do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie stanu bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych urzędów państwowych w Polsce.
215. **RPO-596036-II/08 z 20.08.2008 r.** – do Szefa Agencji Wywiadu w sprawie działań Agencji Wywiadu podejmowanych w zakresie przydziału mieszkań służbowych funkcjonariuszom wywiadu.
216. **RPO-575042-IV/07 z 21.08.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie przyznawania odszkodowania w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.
217. **RPO-596789-X/08 z 22.08.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia właściwych standardów leczenia i dostępu do nowoczesnych terapii dla dzieci chorych na nowotwory.
218. **RPO-589283-IX/08 z 26.08.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie wyników kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Policji jednej z komend wojewódzkich.
219. **RPO-591059-III/08 z 28.08.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie naruszeń praw pracowniczych obcokrajowców spoza Unii Europejskiej wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
220. **RPO-595398-X/08 z 01.09.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie organu właściwego do umarzania lub rozkładania na raty zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.
221. **RPO-569035-I/07 z 04.09.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie regulaminów niektórych festiwali filmowych, dyskryminujących autorów filmów ze względu na ich wiek.
222. **RPO-595485-IX/08 z 04.09.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie kontroli przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy w 2 Korpusie



Zmechanizowanym, 6 Brygadzie Desantowo-Szturmowej oraz 16 batalionie powietrzno-desantowym w Krakowie.

223. RPO-582023-II/08 z 04.09.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie informatyzacji sal sądowych.
224. RPO-595485-IX/08 z 05.09.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie kontroli przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy w 8 Bazie Lotniczej i 13 eskadrze lotnictwa transportowego w Krakowie.
225. RPO-571999-I/07 z 08.09.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podręczników dla uczniów niewidomych i niedowidzących.
226. RPO-580594-X/08 z 08.09.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży.
227. RPO-586400-II/08 z 10.09.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie udostępnienia osobom reprezentującym pokrzywdzonego niejawnych materiałów śledztwa prowadzonego w sprawie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika.
228. RPO-598121-IX/08 z 11.09.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie produkcji, zakupu oraz wykorzystywania przez Siły Zbrojne RP broni kasetowej w Afganistanie.
229. RPO-598091-VI/08 z 12.09.2008 r. – do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie trudności w korzystaniu z bankomatów przez osoby niepełnosprawne.
230. RPO-595043-III/08 z 12.09.2008 r. – do Szefa Kancelarii Prezydenta RP w sprawie przepisów regulujących pobieranie dodatku funkcyjnego przez sędziego.
231. RPO-591685-VI/08 z 15.09.2008 r. – do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie procedur dotyczących postępowania z kartami płatniczymi w hipermarketach.
232. RPO-593169-VI/08 z 17.09.2008 r. – do Ministra Finansów w sprawie uiszczenia opłaty skarbowej od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa.
233. RPO-598266-II/08 z 17.09.2008 r. – do Prokuratora Krajowego – Zastępcy Prokuratora Generalnego w sprawie nieprawidłowości związanych z ujawnieniem jednemu z podejrzanych, w części nie dotyczącej jego osoby, akt śledztwa prowadzonego w sprawie zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika.
234. RPO-579495-I/08 z 19.09.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu adwokata.
235. RPO-502338-IV/05 z 19.09.2008 r. – do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie terminu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych popełnianych przez sędziów.
236. RPO-597884-III/08 z 22.09.2008 r. – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie realizacji przez organy rentowe uprawnień mężczyzn do wcześniejszej emerytury.
237. RPO-591186-VII/08 z 23.09.2008 r. – do Komendanta Głównego Policji w sprawie potrzeby podjęcia działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw osób zatrzymywanych przez Policję.



238. **RPO-552094-I/07 z 29.09.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zamieszczenia w raporcie o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych informacji, które stanowią dane wrażliwe.
239. **RPO-598694-I/08 z 29.09.2008 r.** – do Marszałka Senatu RP w sprawie prób wywarcia wpływu na funkcjonowanie Instytutu Pamięci Narodowej.
240. **RPO-598725-I/08 z 29.09.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie opieki konsularnej nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą.
241. **RPO-583129-III/08 z 29.09.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie bezrobocia na obszarach popegeerowskich.
242. **RPO-593139-IV/08 z 29.09.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zasad przyznawania pomocy finansowej dla młodych rolników.
243. **RPO-599337-I/08 z 30.09.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie stanu przestrzegania praw osób starszych.
244. **RPO-593126-II/08 z 30.09.2008 r.** – do Prokuratora Krajowego w sprawie udostępniania dziennikarzom przez Policję lub prokuraturę informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych oraz udostępniania do wglądu aktów oskarżenia, przed rozpoczęciem przewodu sądowego.
245. **RPO-594213-III/08 z 01.10.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zasad przeliczania emerytury.
246. **RPO-598987-IX/08 z 02.10.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie konsekwencji dla żołnierzy Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Iraku decyzji o przedłużeniu służby.
247. **RPO-588086-I/08 z 02.10.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie egzaminów gimnazjalnych, obniżenia wieku nauczania obowiązkowego oraz łączonych lekcji w szkołach podstawowych w gminach wiejskich.
248. **RPO-598695-I/08 z 02.10.2008 r.** – do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w sprawie udostępniania do wglądu w celach prowadzenia badań naukowych dokumentów zgromadzonych w archiwum IPN.
249. **RPO-598882-I/08 z 02.10.2008 r.** – do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie potrzeby dostosowania stacji warszawskiego metra do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących.
250. **RPO-599076-X/08 z 02.10.2008 r.** – do Ministra Zdrowia oraz Prokuratora Krajowego w sprawie przypadków samobójczych zgonów pacjentów przebywających w szpitalach.
251. **RPO-599669-X/08 z 06.10.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie problemu dyskryminowania osób niepełnosprawnych przez ośrodki prowadzące badania opinii publicznej.
252. **RPO-599436-X/08 z 06.10.2008 r.** – do Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie zagrożenia dla środowiska naturalnego w związku z nieprawidłowościami w gospodarce odpadami szpitalnymi.



253. RPO-497263-II/05 z 07.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie możliwości zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji lekarza sądowego.
254. RPO-596409-XVII/08 z 07.10.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie usuwania skutków klęsk żywiołowych.
255. RPO-599168-I/08 z 08.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wyników egzaminu na aplikacje prawnicze.
256. RPO-598884-I/08 z 08.10.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielenia przez organy i instytucje podległe Prezesowi Rady Ministrów odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich.
257. RPO-462591-IV/04 z 09.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieterminowego załatwiania spraw w sądach wieczystosięgowych.
258. RPO-600185-III/08 z 10.10.2008 r. – do Konsula Generalnego RP w Reykjavíku w sprawie sytuacji Polaków w Islandii w związku z kryzysem gospodarczym, którym miał miejsce w tym kraju.
259. RPO-599605-X/08 z 10.10.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie problemów związanych ze stosowaniem leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, szczególnie w neonatologii, pediatrii i onkologii.
260. RPO-600191-I/08 z 13.10.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie podjęcia działań dla ochrony polskich obywateli w Islandii w związku z kryzysem gospodarczym w tym kraju.
261. RPO-587132-X/08 z 14.10.2008 r. – do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawie przewlekłości w wydawaniu kart pobytu cudzoziemcom.
262. RPO-594942-VI/08 z 15.10.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie badań technicznych pojazdów wykonywanych przed ich pierwszą rejestracją w Polsce.
263. RPO-595214-III/08 z 16.10.2008 r. – do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Głównego Inspektora Pracy oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie praw pracowniczych kierowców zatrudnionych w przedsiębiorstwach realizujących zadania z zakresu komunikacji miejskiej.
264. RPO-600189-I/08 z 16.10.2008 r. – do Prezesa Telewizji Polskiej S.A. w sprawie udostępnienia archiwalnych nagrań z przekazania na ręce żony Lecha Wałęsy pokojowej Nagrody Nobla w 1983 roku.
265. RPO-600188-I/08 z 16.10.2008 r. – do Prezesa Telewizji Polskiej S.A. w sprawie języka używanego w programie „Gwiazdy tańczą na lodzie”, emitowanym w TVP 2.
266. RPO-599682-IX/08 z 17.10.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie bezpieczeństwa żołnierzy pełniących służbę w Polskim Kontyngencie Wojskowym, w związku z informacjami prasowymi o wypożyczeniu od Amerykanów transporterów Cougar.
267. RPO-564860-II/07 z 17.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie zawieszania postępowań dyscyplinarnych wobec przedstawicieli zawodów prawniczych.

268. **RPO-596458-II/08 z 17.10.2008 r.** – do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Polski.
269. **RPO-599777-IX/08 z 17.10.2008 r.** – do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w sprawie pojawiających się w mediach informacji o możliwych opóźnieniach w utworzeniu profesjonalnej armii.
270. **RPO-599848-X/08 z 21.10.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie funkcjonowania systemu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych.
271. **RPO-569379-IV/07 z 22.10.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie renty planistycznej.
272. **RPO-595379-I/08 z 22.10.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie problemu wykonywania polsko-ukraińskiej umowy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych.
273. **RPO-596138-III/08 z 23.10.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad kontynuowania dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno-rentowych.
274. **RPO-600307-III/08 z 23.10.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie konsekwencji prawnych wprowadzenia w ustawie regulacji dotyczących wygaśnięcia stosunku pracy.
275. **RPO-597286-XX/08 z 23.10.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy o kierujących pojazdami.
276. **RPO-601196-I/08 z 24.10.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów.
277. **RPO-536046-III/06 z 24.10.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie inicjatywy powołania stanowiska „oficera łącznikowego” w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w celu monitorowania sytuacji Polaków na miejscowych rynkach pracy.
278. **RPO-595485-IX/08 z 27.10.2008 r.** – do Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia w sprawie wojskowej służby zdrowia.
279. **RPO-600963-III/08 z 28.10.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektowanych zmian w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej.
280. **RPO-599853-X/08 z 29.10.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie likwidacji mogiłników stanowiących istotne zagrożenia dla środowiska naturalnego.
281. **RPO-582023-II/08 z 29.10.2008 r.** – do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w sprawie informatyzacji sal sądowych.
282. **RPO-600644-III/08 z 30.10.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie skutków prawnych zawieszenia działalności gospodarczej w okresie faktycznej przerwy w jej wykonywaniu, w zakresie ubezpieczeń społecznych.



- 283. RPO-600495-X/08 z 31.10.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie zagrożenia dostępu pacjentów do niektórych specjalistycznych usług szpitalnych.
- 284. RPO-595130-X/08 z 03.11.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie nieprzestrzegania praw pacjenta w publicznych szpitalach.
- 285. RPO-599569-IX/08 z 05.11.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej w sprawie przepisów wewnętrznych uzależniających zwrot kosztów delegacji funkcjonariuszom celnym od wykazania przez nich nieprawidłowości w trakcie dokonywania kontroli.
- 286. RPO-601773-I/08 z 06.11.2008 r.** – do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zabezpieczenia środków finansowych wypłacanych beneficjentom w procesie absorpcji środków unijnych w perspektywie finansowania 2007-2013.
- 287. RPO-602156-X/08 z 06.11.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego, zwłaszcza kardiologicznego.
- 288. RPO-602064-IX/08 z 06.11.2008 r.** – do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w sprawie informacji o pozbawieniu żołnierzy zawodowych nagród w wyniku decyzji o wstrzymaniu przeprowadzania testów sprawnościowych.
- 289. RPO-599671-I/08 z 07.11.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie raportu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego stanu przestrzegania praw osób homoseksualnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.
- 290. RPO-591750-II/08 z 07.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie szkodliwej dla zwalczania przemocy w rodzinach stereotypizacji kobiet jako ofiar i mężczyzn jako sprawców.
- 291. RPO-601850-III/08 z 07.11.2008 r.** – do Konsula Generalnego RP w Brukseli w sprawie ograniczeń w dostępie do rynku pracy dla polskich obywateli – małżonków urzędników zatrudnianych w instytucjach Unii Europejskiej na terenie Belgii.
- 292. RPO-601188-III/08 z 07.11.2008 r.** – do Głównego Inspektora Pracy w sprawie warunków pracy kobiet zatrudnionych w supermarketach.
- 293. RPO-601153-II/08 z 07.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie przesłuchiwanie w charakterze świadków pacjentów Oddziału Alzheimerowskiego Kliniki Neurologii Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA w Warszawie.
- 294. RPO-602425-I/08 z 13.11.2008 r.** – do Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie umieszczenia na drzwiach krakowskiego baru mlecznego informacji o nieobsługiwaniu m.in. „osób brudnych”.
- 295. RPO-571405-IV/07 z 13.11.2008 r.** – do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie praktyki przesłaniania frontów budynków mieszkalnych reklamami wielkopowierzchniowymi.
- 296. RPO-595398-X/08 z 13.11.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie braku kompetencji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do rozkładania na raty oraz umarzania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.

297. **RPO-602259-III/08 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych
298. **RPO-593402-IV/08 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie mechanizmu wstąpienia spadkobiercy w miejsce zmarłego wnioskodawcy do toczącego się postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośredniej do gruntów rolnych.
299. **RPO-598489-IV/08 z 17.11.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie procedury tworzenia obszarów Natura 2000.
300. **RPO-602280-I/08 z 18.11.2008 r.** – do Przewodniczącego Sekcji I Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z wniosku p. Trybowskiego i Janowca (sprawa nr 55508/07), dotyczącego nieujawnienia przez rząd rosyjski dokumentów związanych ze zbrodnią katyńską.
301. **RPO-600891-I/08 z 19.11.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie skarg działkowców na działania władz ogrodów działkowych.
302. **RPO-579528-I/08 z 19.11.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie przetwarzania danych osobowych przez Policję.
303. **RPO-600188-I/08 z 19.11.2008 r.** – do Przewodniczącej Rady Etyki Mediów w sprawie języka używanego w programie „Gwiazdy tańczą na lodzie”, emitowanym w TVP 2.
304. **RPO-593078-VI/08 z 20.11.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie niezczytelności danych określających właściciela pojazdu w nowym druku dowodu rejestracyjnego.
305. **RPO-602799-III/08 z 21.11.2008 r.** – do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w sprawie stanu bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego.
306. **RPO-602424-II/08 z 25.11.2008 r.** – do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie grupowej kontroli korespondencji obywateli.
307. **RPO-602720-III/08 z 25.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku dla bezrobotnych osobom, które w okresie poprzedzającym rejestrację w powiatowym urzędzie pracy miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, lecz podczas kontroli tego prawa zostały uznane przez organ rentowy za zdolne do pracy.
308. **RPO-603135-III/08 z 25.11.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie opłaty dodatkowej wymierzonej przez ZUS z tytułu nieopłaconych składek.
309. **RPO-597790-IX/08 z 26.11.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy 5 pułku inżynierijnego oraz w Wojewódzkim Sztabie Wojskowym i podległych mu Wojskowych Komendach Uzupełnień w Szczecinie.



- 310. RPO-602316-VI/08 z 26.11.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania emerytom kart kredytowych, zamiast kart bankomatowych.
- 311. RPO-603346-III/08 z 26.11.2008 r.** – do Głównego Inspektora Pracy w sprawie ograniczonych możliwości działania organów Państwowej Inspekcji Pracy wobec zjawiska molestowania pracowników.
- 312. RPO-603545-II/08 z 28.11.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela przez funkcjonariuszy Policji.
- 313. RPO-602339-IX/08 z 02.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie obniżenia budżetu Policji na 2009 rok w zakresie wydatków rzeczowych.
- 314. RPO-531925-IV/06 z 03.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie obowiązku uiszczania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości w formie darowizny osobom bliskim.
- 315. RPO-603857-VI/08 z 08.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie problemu bezpieczeństwa kierowców na drodze związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem urządzeń rejestrujących prędkość oraz z niewłaściwym rozmieszczeniem znaków drogowych określających dozwoloną prędkość pojazdów.
- 316. RPO-597126-IX/08 z 08.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w jednym z aresztów śledczych.
- 317. RPO-602896-II/08 z 08.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie działań funkcjonariuszy Policji w siedzibie Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich.
- 318. RPO-603589-VI/08 z 09.12.2008 r.** – do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie unormowań zawartych w uchwalonych przez PZU Życie S.A. ogólnych warunkach dodatkowego ubezpieczenia na wypadek ciężkiej choroby.
- 319. RPO-602710-I/08 z 09.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sytuacji w środowisku prawniczym.
- 320. RPO-601187-X/08 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie możliwości funkcjonowania w Polsce izb porodowych.
- 321. RPO-603732-III/08 z 10.12.2008 r.** – do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie spłaty należności z tytułu składek osób, które pobierały zasiłek macierzyński lub przebywały na urlopie wychowawczym i prowadziły jednocześnie działalność pozarolniczą.
- 322. RPO-602341-X/08 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Zdrowia w sprawie leczenia i finansowania świadczeń medycznych udzielonych przebywającym nielegalnie w Polsce obywatelom Ukrainy i Wietnamu.
- 323. RPO-582536-IV/08 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zakazu wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywie-

- niu zwierząt pasz genetycznie modyfikowanych oraz organizmów genetycznie modyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego.
324. **RPO-580991-X/08 z 11.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową.
325. **RPO-599570-X/08 z 15.12.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie posiadania zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.
326. **RPO-581156-X/08 z 15.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie zachorowań na biegunkę u dzieci do lat dwóch.
327. **RPO-565317-IV/07 z 17.12.2008 r.** – do Ministra Środowiska w sprawie stanu realizacji prac nad poprawą bezpieczeństwa zapory we Włocławku.
328. **RPO-602346-IV/08 z 17.12.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie naruszenia praw autorskich Jerzego Hoffmana przez sąd ukraiński.
329. **RPO-605036-X/08 z 17.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia, do wiadomości Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w sprawie Karty Praw Kobiety Rodzącej oraz systemu opieki nad matką i dzieckiem.
330. **RPO-604053-II/08 z 18.12.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zastrzeżeń co do niezależności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
331. **RPO-596036-II/08 z 18.12.2008 r.** – do Szefa Agencji Wywiadu w sprawie przydziału mieszkań służbowych funkcjonariuszom Agencji Wywiadu na terenie Warszawy.
332. **RPO-453872-II/03 z 18.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności lustracji praktyki prokuratorskiej w sprawach dotyczących znęcania (czynu z art. 207 Kodeksu karnego).
333. **RPO-604489-VI/08 z 18.12.2008 r.** – do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zgodności z prawem oświadczeń wymaganych przez jeden z banków, w związku z procedurą ubiegania się o kredyt hipoteczny.
334. **RPO-604482-I/08 z 18.12.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w sprawie niewywiązywania się samorządów zawodów prawniczych z obowiązku zapewnienia realizacji prawa do informacji publicznej, wskutek zaniechania umieszczania uchwał organów korporacyjnych w Biuletynie Informacji Publicznej.
335. **RPO-603295-I/08 z 19.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty za aplikację radcowską.
336. **RPO-605142-I/08 z 23.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie treści formularza świadectwa lekarskiego o przydatności fizycznej do zawodu nauczycielskiego.
337. **RPO-599849-I/08 z 23.12.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie egzaminów maturalnych w szkołach kształcących uczniów w systemie dwujęzycznym.
338. **RPO-584977-I/08 z 23.12.2008 r.** – do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych.



339. **RPO-585661-IV/08 z 23.12.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przewlekłości postępowań reprivatyzacyjnych prowadzonych przez organy administracji rządowej.
340. **RPO-541402-II/06 z 23.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie nowego systemu rejestrowania, przetwarzania i analizowania skarg na działalność Policji.
341. **RPO-599285-X/08 z 23.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie świadczenia przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej odpłatnych usług medycznych dla osób i instytucji w formie umów grupowych i indywidualnych abonamentowych kart pacjenta.
342. **RPO-593664-XIX/08 z 29.12.2008 r.** – do Ministra Skarbu Państwa w sprawie wypłaty przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu niedotrzymania wydania akcji pracownikom Stoczni Gdańskiej.
343. **RPO-536046-III/06 z 29.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zapewnienia efektywnych form pomocy obywatelom polskim poszukującym pracy lub już zatrudnionym w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
344. **RPO-573279-III/07 z 29.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.
345. **RPO-595418-IV/08 z 29.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie kwalifikacji wymaganych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków.
346. **RPO-604476-IX/08 z 30.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad szkoleń użycia broni przez policjantów.

B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej

1. **RPO-575923-X/07 z 02.01.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przez emerytów i rencistów prowadzących działalność zarobkową.
2. **RPO-573766-V/07 z 02.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie formy zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.
3. **RPO-577511-I/08 z 04.01.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu RP w sprawie potrzeby ratyfikacji Europejskiej Konwencji Bioetycznej.
4. **RPO-525731-I/06 z 15.01.2008 r.** – do Marszałka Sejmu RP w sprawie wstępu publiczności oraz dziennikarzy na sejmową galerię podczas obrad Sejmu.
5. **RPO-523562-I/06 z 16.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostosowania obowiązującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego usytuowania instytucji asesora sądowego w polskim wymiarze sprawiedliwości.
6. **RPO-573544-X/07 z 17.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udostępniania pracodawcy danych o przyczynie niepełnosprawności.

7. **RPO-574709-X/07 z 17.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie płatnego parkowania pojazdów.
8. **RPO-551982-VI/07 z 21.01.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa prawnych gwarancji zapewniających publikowanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*.
9. **RPO-553697-II/07 z 21.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie problemu stosowania kar cielesnych wobec dzieci.
10. **RPO-533079-VI/06 z 22.01.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, uwzględniającej wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący odliczenia przez podatników pracujących za granicą składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.
11. **RPO-474052-III/04 z 22.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby wprowadzenia do przepisów dotyczących rodzin zastępczych definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem.
12. **RPO-562607-V/07 z 23.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku regulacji prawnych zapewniających ochronę interesów klientów firm deweloperskich.
13. **RPO-538666-III/06 z 23.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nielegalnego prowadzenia placówek opieki całodobowej dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku.
14. **RPO-557348-V/07 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie regulacji umożliwiającej zwolnienie z obowiązku wpłat na fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowej osób, które po dniu 23 kwietnia 2001 r. dokonały przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.
15. **RPO-529615-V/06 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych MSWiA.
16. **RPO-533355-X/06 z 24.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niezgodnej z konstytucyjną zasadą państwa prawa kumulacji sankcji za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.
17. **RPO-578865-VI/08 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie potrzeby unormowania sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie.
18. **RPO-532014-IV/06 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie uregulowania kwestii wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.
19. **RPO-578571-I/08 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Zdrowia oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów wynikających z uregulowań zawartych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.



20. **RPO-579172-III/08 z 25.01.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie projektu przepisów dotyczących trybu wygasania stosunków pracy pracowników szpitali przekształconych w spółki.
21. **RPO-390054-III/01 z 28.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby dostosowania do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisów o rozwiązaniu stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym.
22. **RPO-479850-III/04 z 28.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku zewnętrznej kontroli nad decyzjami wydawanymi w sprawach osób bezrobotnych ubiegających się o środki na podjęcie działalności gospodarczej.
23. **RPO-508492-V/05 z 28.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie nieuregulowanej sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych.
24. **RPO-498090-IX/05 z 28.01.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej.
25. **RPO-572925-VII/07 z 29.01.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie potrzeby uporządkowania regulacji prawnych dotyczących stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych.
26. **RPO-575400-III/07 z 30.01.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie skuteczniejszej ochrony praw dzieci przebywających w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.
27. **RPO-562343-III/07 z 30.01.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nieprzysługiwania prawa do świadczeń z pomocy społecznej dla osób odbywających karę pozbawienia wolności.
28. **RPO-570407-IV/07 z 31.01.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie regulacji prawnych w przedmiocie określania wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.
29. **RPO-518547-III/05 z 31.01.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby wprowadzenia jasnych regulacji prawnych dotyczących prawa do świadczenia przedemerytalnego osób, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy.
30. **RPO-565414-VI/07 z 01.02.2008 r.** – do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie bezpłatnego dostępu do telewizji publicznej organizacji pożytku publicznego.
31. **RPO-563683-I/07 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji egzaminów na aplikacje prawnicze.
32. **RPO-532879-III/06 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie postulowanych zmian w prawie kombatanckim, związanych z doznanyimi represjami systemów totalitarnych.
33. **RPO-551069-V/07 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku unormowań określających odległość od nieruchomości, w jakiej powinny znaj-

dować się tzw. zastępcze punkty poboru wody, w sytuacji wstrzymania dostaw wody z powodu zaległości odbiorcy w opłatach.

34. **RPO-567904-I/07 z 04.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie opóźnień w przygotowaniu aktów wykonawczych do ustawy o Karcie Polaka.
35. **RPO-451191-IX/03 z 05.02.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie potrzeby wydania przepisów precyzujących zasady zwalniania celników ze służby.
36. **RPO-428351-V/03 z 06.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niezgodności z Konstytucją upoważnienia do określenia w przepisach wykonawczych zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, zawartego w ustawie o Służbie Więziennej.
37. **RPO-546733-II/06 z 07.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności nowelizacji Kodeksu postępowania karnego zmierzającej do wykluczenia ofiar przestępstw z kręgu podmiotów, wobec których może być stosowana kara porządkowa aresztu.
38. **RPO-575313-XVII/07 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie trudności z otrzymaniem zwrotu nadpłaconej akcyzy za samochód sprowadzony z Unii Europejskiej.
39. **RPO-563719-IV/07 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
40. **RPO-559445-V/07 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów mieszkaniowych.
41. **RPO-515109-IX/05 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieprzyjmowania do służby kandydatów na funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na fakt posiadania przez nich podwójnego obywatelstwa.
42. **RPO-546825-V/06 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby zniesienia ustawowego obowiązku osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni.
43. **RPO-550854-III/07 z 08.02.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury.
44. **RPO-556183-I/07 z 12.02.2008 r.** – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie rekrutacji na studia wyższe osób z tzw. starą maturą.
45. **RPO-573601-I/07 z 12.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na akademie medyczne.
46. **RPO-575722-I/07 z 13.02.2008 r.** – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie opłat za egzaminy poprawkowe pobieranych przez niektóre uczelnie.
47. **RPO-547813-II/06 z 14.02.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu RP w sprawie podjęcia niezbędnych działań w celu ratyfikacji przez Polskę Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.
48. **RPO-580481-IX/08 z 14.02.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów, do wiadomości Szefa Służby Celnej, w sprawie akcji protestacyjnej celników.



49. **RPO-574720-X/07 z 14.02.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niespójnych regulacji prawnych określających zasady powoływania kierownika urzędu stanu cywilnego.
50. **RPO-547812-II/06 z 15.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby wzmocnienia uprawnień procesowych ofiar przestępstw.
51. **RPO-410553-X/02 z 15.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie reklamowania napojów alkoholowych.
52. **RPO-580790-X/08 z 15.02.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłat za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego.
53. **RPO-539146-VI/06 z 21.02.2008 r.** – do Marszałka Sejmu RP w sprawie finansowania zadania zleconego gminom związanego z prowadzeniem Krajowego Rejestru Sądowego.
54. **RPO-578313-I/08 z 25.02.2008 r.** – do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie braku możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby zatrzymane przez Policję w dniu lub na okres obejmujący dzień wyborów parlamentarnych.
55. **RPO-567904-I/07 z 25.02.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie opóźnień w przygotowaniu aktów wykonawczych do ustawy o Karcie Polaka.
56. **RPO-580582-IV/08 z 26.02.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie pomocy państwa dla osób, które zmuszone są opuścić zajmowane nieruchomości, w związku z zasadnymi roszczeniami prawowitych właścicieli wobec Skarbu Państwa.
57. **RPO-563413-I/07 z 27.02.2008 r.** – do Marszałka Sejmu RP w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.
58. **RPO-581966-IX/08 z 27.02.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie potrzeby wprowadzenia obowiązkowych badań psychologicznych dla funkcjonariuszy Policji.
59. **RPO-557609-II/07 z 27.02.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie rozpoznawania zażalenia na zatrzymanie w sytuacji śmierci osoby zatrzymanej.
60. **RPO-579448-V/08 z 28.02.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie obowiązku zbywania przez spółdzielnie mieszkaniowe tzw. „mieszkań z odzysku” w trybie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu.
61. **RPO-478004-III/04 z 03.03.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie potrzeby wydania nowego rozporządzenia regulującego tryb postępowania dyscyplinarnego dla nauczycieli.
62. **RPO-514354-IX/05 z 04.03.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw



- Wewnętrznych z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej.
63. **RPO-582529-X/08 z 04.03.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu rodziny do dokumentacji medycznej zmarłego pacjenta.
 64. **RPO-583258-VI/08 z 07.03.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania rodziców samotnie wychowujących dzieci.
 65. **RPO-487004-II/04 z 07.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.
 66. **RPO-578865-VI/08 z 10.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulacji zmierzających do unormowania sytuacji prawnej posiadaczy papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie.
 67. **RPO-559255-I/07 z 10.03.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie organizowania zgromadzeń spontanicznych.
 68. **RPO-573766-V/07 z 11.03.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie formy zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.
 69. **RPO-578635-VII/08 z 11.03.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie sytuacji osób pozbawionych wolności, niepalących, konwojowanych wspólnie z osobami palącymi.
 70. **RPO-567655-II/07 z 12.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu, który orzekał w sprawie z powództwa Międzynarodowych Targów Katowickich przeciwko Sopockiemu Towarzystwu Ubezpieczeniowemu „Ergo Hestia” S.A. o odszkodowanie za uszkodzenie dachu pawilonu Targów pod ciężarem śniegu.
 71. **RPO-517732-VII/05 z 13.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie wykonywania środków probacji i readaptacji skazanych.
 72. **RPO-550274-I/07 z 17.03.2008 r.** – do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
 73. **RPO-570717-I/07 z 17.03.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie zapewnienia bezpiecznych warunków nauki w szkołach.
 74. **RPO-580613-III/08 z 17.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowań sądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.
 75. **RPO-574708-X/07 z 17.03.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia określającego uprawnienia do stosowania psychoterapii.
 76. **RPO-583307-I/08 z 17.03.2008 r.** – do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie stanu realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania przepisów wykonawczych do ustaw.



77. **RPO-428774-V/03 z 17.03.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeszeń właścicieli i zarządców domów.
78. **RPO-552919-I/07 z 18.03.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie skarg osób, których nazwiska znalazły się w Raporcie o likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych.
79. **RPO-584691-III/08 z 18.03.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapowiadanego protestu sędziów.
80. **RPO-549375-III/07 z 18.03.2008 r.** – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie potrzeby przywrócenia regulacji prawnej stwarzającej podstawy do pozbawienia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych lub prawa do takich świadczeń w wyższym wymiarze, osób, które wywołały przestępstwem umyślnym okoliczności powstania tego prawa.
81. **RPO-482827-IV/04 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wymagań i kwalifikacji, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do prowadzenia badań architektonicznych.
82. **RPO-580587-VI/08 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na pośredniczeniu w zwrocie podatku VAT podróżnym.
83. **RPO-531001-IV/06 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez architektów wnętrz.
84. **RPO-506107-IV/05 z 20.03.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej opracowania mapy z projektem podziału nieruchomości.
85. **RPO-584559-I/08 z 20.03.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku szczegółowych regulacji dotyczących przedmiotu i trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do organów administracji publicznej.
86. **RPO-517392-X/05 z 25.03.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie zasad wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym.
87. **RPO-555284-IV/07 z 26.03.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej wskaźników zmian cen nieruchomości.
88. **RPO-583433-III/08 z 27.03.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektu rozwiązań prawnych różnicujących w sposób nieuzasadniony sytuację prawną osób niepełnosprawnych pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz osób niepełnosprawnych pobierających rentę socjalną, w zakresie ograniczeń wypłaty renty ze względu na wysokość przychodów z pracy zarobkowej.
89. **RPO-584352-IV/08 z 28.03.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie potrzeby rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wykonywania prac scaleniowo – wymiennych o osoby, które posiadają uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

90. **RPO-585072-I/08 z 31.03.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie braku aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy o muzeach.
91. **RPO-584635-V/08 z 01.04.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie projektowanej zmiany zasad obliczania czynszu najmu lokalu mieszkalnego w zasobach towarzystw budownictwa mieszkalnego.
92. **RPO-578577-II/08 z 01.04.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby uregulowania problematyki prowadzenia działalności operacyjnej uprawnionych służb w jednym akcie ustawowym.
93. **RPO-585881-V/08 z 04.04.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie rozwiązań prawnych dotyczących właściwości organu podatkowego do rozpatrzenia odwołania.
94. **RPO-585877-VI/08 z 07.04.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie abolicji podatkowej wobec obywateli polskich pracujących za granicą.
95. **RPO-570368-X/07 z 10.04.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie standardów opieki paliatywno-hospicyjnej dla dzieci.
96. **RPO-585283-III/08 z 11.04.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku przepisów wykonawczych dotyczących zapewnienia szkole przez organ prowadzący podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.
97. **RPO-581157-X/08 z 11.04.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie braku prawnych możliwości odwołania się do sądu powszechnego od orzeczenia sądu lekarskiego wymierzającego lekarzowi karę upomnienia bądź nagany.
98. **RPO-585355-III/08 z 11.04.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uprawnień do wykonywania zawodu pracownika socjalnego.
99. **RPO-569428-X/07 z 14.04.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku prawnej możliwości rozsypywania prochów zmarłych.
100. **RPO-583145-III/08 z 14.04.2008 r.** – do Głównego Inspektora Pracy w sprawie podejmowania zajęć zarobkowych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.
101. **RPO-583128-III/08 z 15.04.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby zmiany regulacji prawnej dotyczącej zwrotu jednorazowej odprawy w przypadku ponownego podjęcia pracy w PKP.
102. **RPO-583597-III/08 z 15.04.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie potrzeby podjęcia działań dotyczących reformy systemu orzekania o niepełnosprawności, w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz innych funkcjonariuszy służb mundurowych.
103. **RPO-571203-IV/07 z 15.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej wpisywania nazwisk osób do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym.
104. **RPO-586832-IX/08 z 15.04.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej w sprawie prawa do wynagrodzenia i innych



świadczeń za okres faktycznego pozostawania poza służbą funkcjonariusza celnego przywróconego do służby.

105. RPO-585674-IX/08 z 16.04.2008 r. – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku prawnych możliwości zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego z tytułu opieki nad dzieckiem, w sytuacji gdy oboje rodzice są żołnierzami zawodowymi.
106. RPO-577426-XX/07 z 16.04.2008 r. – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości zaskarżenia orzeczenia lekarza orzecznika ZUS dotyczącego wydania skierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej.
107. RPO-579170-V/08 z 17.04.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania zasad ustalania wartości zwracanych wkładów mieszkaniowych.
108. RPO-513894-IV/05 z 17.04.2008 r. – do Ministra Środowiska w sprawie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej członków spółek wodnych.
109. RPO-481256-IV/04 z 18.04.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich.
110. RPO-587288-III/08 z 18.04.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze.
111. RPO-586139-III/08 z 21.04.2008 r. – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby zmiany przepisów Kodeksu pracy regulujących wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.
112. RPO-586573-X/08 z 22.04.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie ograniczeń czasowych udzielania przepustek osobom przebywającym w całodobowych oddziałach psychiatrycznych i zakładach opieki długoterminowej.
113. RPO-571581-VII/07 z 23.04.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pobytu osób umieszczonych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia.
114. RPO-578865-VI/08 z 24.04.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie.
115. RPO-586623-VII/08 z 24.04.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozwiązań prawnych dotyczących zapewnienia posiłków osobom zatrzymanym.
116. RPO-513066-I/05 z 24.04.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie przygotowań do egzaminów maturalnych.
117. RPO-586484-V/08 z 28.04.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie problemów związanych z wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie innych ustaw.
118. RPO-582015-X/08 z 28.04.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie procedury potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe.

119. **RPO-573286-VII/07 z 29.04.2008 r.** – do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nieprawidłowości w rozpoznawaniu przez administrację jednostek penitencjarnych skarg osób pozbawionych wolności.
120. **RPO-547500-III/06 z 29.04.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności dokonania zmian w zasadach obliczania rent i emerytur, uwzględniających sytuację osób mających problemy z udokumentowaniem wysokości wynagrodzenia.
121. **RPO-586892-X/08 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3 – 5 lat.
122. **RPO-587872-X/08 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie zasad finansowania leczenia za granicą.
123. **RPO-556732-IV/07 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku przepisów określających minimalne odległości pomiędzy budynkami mieszkalnymi a zbiornikami do magazynowania paliw płynnych na użytek własny, posiadanymi przez przedsiębiorców i osoby fizyczne.
124. **RPO-587846-I/08 z 30.04.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegleń sądowych.
125. **RPO-584072-VI/08 z 05.05.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie istniejących ograniczeń w korzystaniu z ulgi z tytułu wychowywania dzieci.
126. **RPO-581475-IX/08 z 05.05.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku uprawnienia do otrzymania przez policjanta zwolnienia z tytułu opieki nad dzieckiem w sytuacji, gdy żona nie jest pracownikiem Policji.
127. **RPO-582497-IV/08 z 08.05.2008 r.** – do Ministra Skarbu Państwa w sprawie sposobu rozpatrywania roszczeń wynikających z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.
128. **RPO-580790-X/08 z 09.05.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby doprecyzowania przepisów odnoszących się do pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłat od pacjentów za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego.
129. **RPO-574709-X/07 z 09.05.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie wnoszenia opłat za parkowanie przez kierowców z dysfunkcją narządów ruchu.
130. **RPO-580452-IV/08 z 13.05.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wystawiania świadectw charakterystyki energetycznej budynków.
131. **RPO-549375-III/07 z 13.05.2008 r.** – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie potrzeby przywrócenia regulacji prawnej stwarzającej podstawy do pozbawienia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych lub prawa do takich świadczeń w wyższym wymiarze, osób, które wywołały przestępstwem umyślnym okoliczności powstania tego prawa.



132. **RPO-588414-III/08 z 13.05.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych.
133. **RPO-533891-II/06 z 14.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie odpowiedzialności karnej lekarza za czyn polegający na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.
134. **RPO-556485-II/07 z 14.05.2008 r.** – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w sprawie potrzeby ograniczenia immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego.
135. **RPO-406771-V/02 z 20.05.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie stworzenia możliwości prawnych przyznawania przez sądy uprawnienia do lokalu socjalnego osobom zamieszkującym w lokalach Wojskowej Agencji Mieszaniowej, w przypadku gdy z powództwem o opróżnienie lokalu wystąpił żołnierz zawodowy.
136. **RPO-589567-X/08 z 20.05.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie legalności zarządzeń Prezesa NFZ wydawanych na podstawie art. 146 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
137. **RPO-589145-I/08 z 20.05.2008 r.** – do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji w sprawie braku realizacji obowiązku ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej.
138. **RPO-542756-I/06 z 21.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie.
139. **RPO-574342-IV/07 z 21.05.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nieodpłatnego przekazywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych gruntów pod zalesienie dla bezrobotnych byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych.
140. **RPO-575358-IV/07 z 23.05.2008 r.** – do Ministra Skarbu Państwa w sprawie braku środków odwoławczych, które powinny służyć osobom dochodzącym uprawnień przewidzianych ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
141. **RPO-548427-IV/07 z 23.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zróżnicowanych stawek opłaty stosunkowej dla komornika przy egzekucji świadczeń pieniężnych.
142. **RPO-573279-III/07 z 26.05.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie funkcjonowania całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych mających formę placówki wielofunkcyjnej.
143. **RPO-347731-IX/00 z 26.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozważenia możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyda-

- nia nowelizacji umożliwiającej coroczną waloryzację równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego funkcjonariusza Służby Więziennej.
144. **RPO-572961-III/07 z 26.05.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie statusu prawnego pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.
 145. **RPO-576939-I/07 z 27.05.2008 r.** – do Prezydenta RP w sprawie wątpliwości natury konstytucyjnej związanych z ratyfikowaniem Traktatu Lizbońskiego.
 146. **RPO-546726-VII/06 z 28.05.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie udzielania osobom tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenie z ich małoletnimi dziećmi.
 147. **RPO-584806-I/08 z 29.05.2008 r.** – do Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie niezgodności z Konstytucją wytycznych wydawanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego.
 148. **RPO-587389-I/08 z 02.06.2008 r.** – do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie braku możliwości odwołania się od decyzji o wygaśnięciu mandatu posła i senatora.
 149. **RPO-586777-V/08 z 04.06.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie terminu, w jakim najwcześniej możliwe jest ustanowienie przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnej własności lokalu na rzecz członka spółdzielni.
 150. **RPO-587751-I/08 z 06.06.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieuznawania przez polskie urzędy stanu cywilnego odpisów skróconych aktu małżeństwa wydanego w państwie – stronie Konwencji z 1976 r. dotyczącej wydawania wielojęzycznych odpisów skróconych aktów stanu cywilnego.
 151. **RPO-546825-V/06 z 11.06.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby zniesienia ustawowego obowiązku osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni.
 152. **RPO-586099-VII/08 z 11.06.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie przyczyn zgonu obywatela Rumunii w Areszcie Śledczym w K.
 153. **RPO-572281-XX/07 z 12.06.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Sprawiedliwości w sprawie praw wyborczych osób skazanych.
 154. **RPO-586848-VI/08 z 13.06.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie ograniczeń w wykonywaniu zawodu egzaminatora nauki jazdy.
 155. **RPO-589162-VI/08 z 20.06.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie potrzeby zwolnienia z podatku dochodowego laureatów nagród przyznawanych przez podmioty krajowe i zagraniczne uczonym, zarówno polskim, jak i obcokrajowcom.
 156. **RPO-491024-I/04 z 20.06.2008 r.** – do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie organizacji kształcenia, sposobu nadawania stopni i tytułów naukowych oraz sytuacji prawnej studentów wyższych uczelni.



157. **RPO-576274-III/07 z 24.06.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wyłączenia możliwości ustalenia prawa do emerytury z urzędu w sytuacji, gdy rencista uprzednio miał ustalone prawo do wcześniejszej emerytury.
158. **RPO-561580-III/07 z 24.06.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości kontrolowania pracownika w ramach uprawnień kierowniczych pracodawcy.
159. **RPO-523562-I/06 z 25.06.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostosowania obowiązujących przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją powierzania czynności sądowych asesorum sądowym.
160. **RPO-577071-IX/07 z 27.06.2008 r.** – do Ministra Obrony Narodowej w sprawie sytuacji żołnierzy ciężko poszkodowanych oraz rodzin żołnierzy zmarłych podczas służby poza granicami państwa.
161. **RPO-575173-IX/07 z 30.06.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministra Obrony Narodowej w sprawie umożliwienia przekazywania świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych na rachunki SKOK.
162. **RPO-576105-VI/07 z 30.06.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie konieczności zmiany przepisu ustawy o radiofonii i telewizji.
163. **RPO-591811-I/08 z 02.07.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP oraz Przewodniczącego Komisji Sejmu RP w sprawie braku mechanizmów kontroli prawidłowości klasyfikacji utajnionych dokumentów.
164. **RPO-507916-VII/05 z 02.07.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii.
165. **RPO-560918-IV/07 z 03.07.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby zmiany obowiązujących przepisów dotyczących ponoszenia przez właściciela nieruchomości kosztów ekspertyzy budowlanej w sytuacji, gdy ekspertyza potwierdza prawidłowy stan obiektu budowlanego, zaś zawiadomienie o niewłaściwym stanie obiektu zostało wniesione przez osoby trzecie.
166. **RPO-587706-IV/08 z 03.07.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie doręczeń pism sądowych w postępowaniu cywilnym na adres skrytki pocztowej.
167. **RPO-563533-V/07 z 03.07.2008 r.** – do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie uregulowań prawnych obowiązujących w zakresie zwrotu akt po prawomocnym uchyleniu (stwierdzeniu nieważności) przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji organu drugiej instancji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

168. **RPO-548015-II/06 z 04.07.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie wyników analizy wpływu i sposobu rozpatrzenia wniosków o kompensatę przysługującą ofiarom przestępstw.
169. **RPO-396073-II/01 z 07.07.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby stworzenia podstaw prawnych do dochodzenia od Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych przez osoby, które były faktycznie poddane represjom ze strony organów państwa w latach 1944-1989 w związku z działalnością ich bliskich na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
170. **RPO-500684-IV/05 z 08.07.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie regulacji prawnej dotyczącej wywłaszczania nieruchomości.
171. **RPO-383896-IV/01 z 08.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych.
172. **RPO-586832-IX/08 z 08.07.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – Szefa Służby Celnej w sprawie prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń za okres faktycznego pozostawania poza służbą funkcjonariusza celnego przywróconego do służby.
173. **RPO-588310-I/08 z 09.07.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektowanych zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
174. **RPO-563259-X/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie obowiązujących regulacji w przedmiocie zaopatrzenia ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
175. **RPO-564314-I/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Gospodarki w sprawie opłat związanych z odbywaniem aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzeczownika patentowego.
176. **RPO-571564-III/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 lat.
177. **RPO-586891-X/08 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przepisów regulujących warunki hodowli i posiadania psów należących do ras niebezpiecznych.
178. **RPO-551069-V/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie zapewnienia zastępczych punktów poboru wody.
179. **RPO-509359-IV/05 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby zwolnienia od kosztów sądowych osób, których dotyczy postępowanie o ubezwłasnowolnienie.
180. **RPO-569480-III/07 z 10.07.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności zmiany przepisów uzależniających wypłatę świadczenia przyznawanego ofiarom wojny lub represji od posiadania przez uprawnionego miejsca zamieszkania na terytorium Polski.



181. RPO-570717-I/07 z 16.07.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w sprawie zapewnienia bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach.
182. RPO-579021-X/08 z 17.07.2008 r. – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany sposobu wypłaty świadczeń rodzinnych mieszkańcom Stalowej Woli.
183. RPO-491365-I/04 z 17.07.2008 r. – do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia o funkcjach konsułów RP.
184. RPO-593492-II/08 z 17.07.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
185. RPO-513066-I/05 z 21.07.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych.
186. RPO-584001-X/08 z 23.07.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku środków prawnych przysługujących osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola.
187. RPO-526299-III/06 z 24.07.2008 r. – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.
188. RPO-517732-VII/05 z 28.07.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie nieprawidłowości w wykonywaniu środków probacji i readaptacji skazanych.
189. RPO-535565-VI/06 z 30.07.2008 r. – do Ministra Finansów w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowań otrzymanych na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.
190. RPO-572925-VII/07 z 30.07.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie stosowania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych.
191. RPO-539767-IX/06 z 01.08.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie konieczności wykonania upoważnienia zawartego w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych.
192. RPO-546733-II/06 z 01.08.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności nowelizacji Kodeksu postępowania karnego zmierzającej do wykluczenia ofiar przestępstw z kręgu podmiotów, wobec których może być stosowana kara porządkowa aresztu.
193. RPO-577368-II/07 z 06.08.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie publikowania w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.
194. RPO-594703-I/08 z 06.08.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku odpowiednich środków odwoławczych w ustawie z dnia 25 listopada 2005 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego.

195. **RPO-595491-I/08 z 06.08.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku rozporządzeń dotyczących indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci niepełnosprawnych i chorych.
196. **RPO-547813-II/06 z 07.08.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i odrębnej penalizacji handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem uwzględniającej odrębność definicji handlu dziećmi.
197. **RPO-562607-V/07 z 08.08.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie braku regulacji prawnych zapewniających ochronę interesów klientów firm deweloperskich.
198. **RPO-578571-I/08 z 10.08.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie problemów wynikających z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.
199. **RPO-529650-X/06 z 14.08.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i innych pracowników medycznych.
200. **RPO-555791-IX/07 z 19.08.2008 r.** – do Ministra Zdrowia, do wiadomości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w sprawie braku instancji odwoławczej od opinii lekarza przeprowadzającego badania lekarskie w stosunku do osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej.
201. **RPO-540457-XIX/06 z 20.08.2008 r.** – do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie przepisów utrudniających uprawianie żeglarstwa rekreacyjnego.
202. **RPO-582688-V/08 z 20.08.2008 r.** – do Ministra Gospodarki w sprawie zasad odpowiedzialności odbiorcy paliw lub energii za nielegalny pobór paliw lub energii.
203. **RPO-487004-II/04 z 21.08.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.
204. **RPO-585798-IV/08 z 22.08.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości.
205. **RPO-534718-IV/06 z 22.08.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nierówności poziomu ochrony prawnej wynagrodzeń za pracę i świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie regulacji egzekucji świadczeń pieniężnych.
206. **RPO-593511-X/08 z 22.08.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie procedury uzyskania zgody na zabieg operacyjny pacjenta niezdolnego do jej świadomego wyrażenia.
207. **RPO-498998-VI/05 z 27.08.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów w sprawie zasad i procedury zaliczania podatku od towarów i usług do kosztów sądowych z tytułu należności biegłych sądowych i innych osób wykonujących czynności zlecone w postępowaniu sądowym, dochodzeniowym i administracyjnym.



208. RPO-595175-X/08 z 01.09.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów dotyczących podziału między oddziały wojewódzkie NFZ środków na pokrycie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.
209. RPO-587847-I/08 z 08.09.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie błędów formalnych w oświadczeniach lustracyjnych.
210. RPO-597873-I/08 z 09.09.2008 r. – do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu w sprawie potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.
211. RPO-588091-IV/08 z 09.09.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, określających zakres uprawnień jednostek organizacyjnych władających nieruchomością w formie trwałego zarządu.
212. RPO-562954-V/07 z 09.09.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny.
213. RPO-428351-V/03 z 09.09.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niezgodności z Konstytucją upoważnienia do określenia w przepisach wykonawczych zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, zawartego w ustawie o Służbie Więziennej.
214. RPO-410553-X/02 z 10.09.2008 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie reklamowania napojów alkoholowych.
215. RPO-595750-II/08 z 12.09.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie stanu prac legislacyjnych zmierzających do ratyfikacji Konwencji Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości.
216. RPO-594258-I/08 z 17.09.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w sprawie projektu wprowadzenia do programów aplikacji prawniczych zasady nieodpłatnego udzielania przez aplikantów porad prawnych osobom najuboższym.
217. RPO-596971-I/08 z 19.09.2008 r. – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie ograniczenia prawa wykonywania zawodu sędziego.
218. RPO-549499-I/07 z 19.09.2008 r. – do Przewodniczącego Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu w sprawie kryteriów przyznawania świadczenia z budżetu państwa dla reprezentantów Polski na igrzyskach paraolimpijskich.
219. RPO-578096-I/08 z 19.09.2008 r. – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie zasad dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego.
220. RPO-583128-III/08 z 22.09.2008 r. – do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby zmiany regulacji prawnej dotyczącej zwrotu jednorazowej odprawy w przypadku ponownego podjęcia pracy w PKP.

221. **RPO-578571-I/08 z 23.09.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zastrzeżeń dotyczących ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.
222. **RPO-575418-I/07 z 29.09.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie odpowiedzialności osób wykonujących samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.
223. **RPO-563533-V/07 z 02.10.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku środków prawnych, za pomocą których strona mogłaby doprowadzić do rozstrzygnięcia jej indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, gdy w razie prawomocnego uchylecia przez sąd administracyjny decyzji organów obu instancji, organ administracji publicznej drugiej instancji, któremu sąd zwrócił akta, zwleka z ich przekazaniem organowi pierwszej instancji właściwemu do rozpatrzenia sprawy.
224. **RPO-586573-X/08 z 02.10.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie ograniczeń czasowych udzielania przepustek osobom przebywającym w całodobowych oddziałach psychiatrycznych i zakładach opieki długoterminowej.
225. **RPO-593108-III/08 z 02.10.2008 r.** – do Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w sprawie wykazu miejsc odosobnienia stanowiącego podstawę do przyznania uprawnień kombatanckich.
226. **RPO-428774-V/03 z 06.10.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie sytuacji prawnej zrzeszeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego.
227. **RPO-514592-II/05 z 07.10.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego skarbowego dotyczących wznowienia postępowania.
228. **RPO-586245-VII/08 z 07.10.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia regulującego warunki techniczne pojazdów specjalnych i używanych do celów specjalnych różnych formacji, w tym pojazdów Służby Więziennej.
229. **RPO-548840-II/07 z 07.10.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie prac legislacyjnych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przepisu art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego.
230. **RPO-546825-V/06 z 09.10.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby zniesienia ustawowego obowiązku osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni.
231. **RPO-542153-V/06 z 09.10.2008 r.** – do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki w sprawie stanu prac nad projektem rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego.



232. RPO-580790-X/08 z 13.10.2008 r. – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie doprecyzowania przepisów odnoszących się do pobierania przez lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego opłat od pacjentów za wystawienie zaświadczenia o stanie zdrowia dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego.
233. RPO-574487-IV/07 z 13.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dawnych ksiąg wieczystych, sporządzonych w językach obcych.
234. RPO-533355-X/06 z 13.10.2008 r. – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie niekonstytucyjnej kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia.
235. RPO-577154-II/07 z 15.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie dostępu stron do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających.
236. RPO-571203-IV/07 z 15.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej wpisywania nazwisk osób do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym.
237. RPO-482827-IV/04 z 16.10.2008 r. – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wymagań i kwalifikacji, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do prowadzenia badań architektonicznych.
238. RPO-545710-VII/06 z 16.10.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie problemów związanych z konwojowaniem przez Policję osób na polecenie sądów i prokuratury.
239. RPO-594968-VII/08 z 16.10.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie zakazu oddawania krwi przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności.
240. RPO-586891-X/08 z 21.10.2008 r. – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad hodowli i posiadania psów ras uznawanych za niebezpieczne.
241. RPO-600374-X/08 z 22.10.2008 r. – do Ministra Zdrowia w sprawie procedury przyjmowania do szpitala psychiatrycznego osoby, która nie wyraża zgody na leczenie.
242. RPO-578572-II/08 z 23.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie procedury przyznawania odszkodowania dla osób pokrzywdzonych w wyniku wypadków komunikacyjnych.
243. RPO-579448-V/08 z 23.10.2008 r. – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
244. RPO-600259-III/08 z 23.10.2008 r. – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie procedury przesłuchiwania uczniów w charakterze świadków w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli.
245. RPO-589886-IV/08 z 31.10.2008 r. – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie gwarancji proceduralnych dla stron postępowania i osób trzecich, których prawa mogą zostać naruszone podczas egzekucji sądowej.

246. **RPO-572578-X/07 z 31.10.2008 r.** – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie planowanego terminu opublikowania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji.
247. **RPO-585661-IV/08 z 06.11.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przewlekłości postępowań reprivatyzacyjnych.
248. **RPO-578573-II/08 z 07.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego dotyczącej procedury wnoszenia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia.
249. **RPO-601347-III/08 z 12.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku przepisu zobowiązującego pracodawców do refundacji szkielek kontaktowych osobom pracującym przy komputerze.
250. **RPO-560918-IV/07 z 13.11.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie potrzeby zmiany obowiązujących przepisów dotyczących ponoszenia przez właściciela nieruchomości kosztów ekspertyzy budowlanej w sytuacji, gdy ekspertyza potwierdza prawidłowy stan obiektu budowlanego, zaś zawiadomienie o niewłaściwym stanie obiektu zostało wniesione przez osoby trzecie.
251. **RPO-586891-X/08 z 13.11.2008 r.** – do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zasad hodowli i posiadania psów ras uznawanych za niebezpieczne.
252. **RPO-595497-V/08 z 13.11.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków mieszkalnych.
253. **RPO-565571-IV/07 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie obowiązków inwestorów budowlanych, wynikających z ochrony prawnej budynków.
254. **RPO-602331-III/08 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nadużywania możliwości leczenia psychiatrycznego dzieci sprawiających problemy wychowawcze, przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.
255. **RPO-556732-IV/07 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku przepisów prawnych określających minimalne odległości pomiędzy budynkami mieszkalnymi, a zbiornikami do magazynowania paliw płynnych na użytek własny, posiadany przez przedsiębiorców i osoby fizyczne.
256. **RPO-596390-IV/08 z 14.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury uregulowania opieki nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego.
257. **RPO-572441-I/07 z 14.11.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby zmian prawa wyborczego, ułatwiających obywatelom udział w wyborach.
258. **RPO-569480-III/07 z 18.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności zmiany przepisów uzależniających wypłatę świadczenia



przyznawanego ofiarom wojny lub represji od posiadania przez uprawnionego miejsca zamieszkania na terytorium Polski.

259. **RPO-557609-II/07 z 19.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie rozpoznawania zażalenia na zatrzymanie w sytuacji śmierci osoby zatrzymanej.
260. **RPO-522661-II/06 z 19.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie powództw regresowych.
261. **RPO-563130-I/07 z 19.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury odwołania ławników.
262. **RPO-533891-II/06 z 20.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie braku prawnej możliwości skutecznego ścigania czynu lekarza polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.
263. **RPO-602699-X/08 z 20.11.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie opieki paliatywno-hospicyjnej dla osób dorosłych.
264. **RPO-600388-VI/08 z 21.11.2008 r.** – do Ministra Skarbu Państwa w sprawie sytuacji prawnej akcjonariuszy spółek konsolidowanych oraz ich spadkobierców pozbawionych możliwości zamiany tych akcji na akcje spółki konsolidującej.
265. **RPO-599677-VI/08 z 22.11.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości świadczeń otrzymywanych przez personel medyczny z tytułu uczestnictwa w bezpłatnych szkoleniach dla lekarzy i pielęgniarek, organizowanych przez fundację zajmującą się opieką paliatywną.
266. **RPO-586383-II/08 z 26.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie utrudnień w praktycznej możliwości działania przez organizacje pozarządowe na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem.
267. **RPO-601030-V/08 z 26.11.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad ponoszenia kosztów postępowania sądowego w przypadku wystąpienia z powództwem o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w razie bezczynności spółdzielni.
268. **RPO-598832-III/08 z 26.11.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości zaskarżenia orzeczenia lekarza orzecznika ZUS dotyczącego wydania skierowania na rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej.
269. **RPO-349299-V/00 z 26.11.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie braku uregulowań prawnych w zakresie zasad eksploatacji schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych.
270. **RPO-572145-I/07 z 28.11.2008 r.** – do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w sprawie stosowania przez kluby piłkarskie praktyk dyskryminacyjnych wobec kibiców.
271. **RPO-602795-I/08 z 01.12.2008 r.** – do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w sprawie projektu nowej ustawy o bez-

pieczeństwie imprez masowych, w zakresie regulacji dotyczących meczów piłki nożnej.

272. **RPO-601928-I/08 z 02.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie terminu zorganizowania egzaminu zawodowego dla aplikantów adwokackich, radcowskich i notarialnych, którzy zdali egzamin konkursowy w dniu 10 grudnia 2005 r.
273. **RPO-532014-IV/06 z 03.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie formy prawnej uregulowania kwestii minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.
274. **RPO-507916-VII/05 z 03.12.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej oraz Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia realizacji postanowień sądu o tymczasowym umieszczeniu nieletnich w placówkach oświatowych.
275. **RPO-589499-V/08 z 03.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie przenoszenia przez najemców lokali praw wynikających z łączących ich z towarzystwem budownictwa społecznego umów w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali.
276. **RPO-550854-III/07 z 08.12.2008 r.** – do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury.
277. **RPO-577928-III/08 z 08.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie długotrwałości postępowania w sprawie ustalenia choroby zawodowej.
278. **RPO-561580-III/07 z 08.12.2008 r.** – do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie stosowania przez pracodawców nowoczesnych środków techniki w celu kontrolowania pracowników.
279. **RPO-562574-IX/07 z 08.12.2008 r.** – do Szefa Służby Celnej – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie obowiązku zwrotu równowartości składników umundurowania przed okresem, na jaki umundurowanie to zostało przeznaczone, w wyniku zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.
280. **RPO-593390-III/08 z 09.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie prawa do odprawy pieniężnej z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, w sytuacji rozwiązania stosunku pracy przez pracownika.
281. **RPO-599766-II/08 z 09.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie braku w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia uregulowania, które sankcjonowałoby prawo do zaskarżania samego uzasadnienia wyroku.
282. **RPO-547812-II/06 z 09.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie potrzeby właściwej interpretacji treści art. 49 § 1 Kodeksu postępowania karnego przez sądy, korzystnej dla osób pokrzywdzonych przestępstwem.



- 283. RPO-603878-X/08 z 09.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie problemu badania jakości produktów leczniczych i występowania na rynku fałszowanych produktów leczniczych.
- 284. RPO-591503-V/08 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Infrastruktury w sprawie problemów pojawiających się związku ze stosowaniem przepisu art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- 285. RPO-568534-IX/07 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków przystąpienia funkcjonariuszy Policji do egzaminu oficerskiego.
- 286. RPO-495652-VII/05 z 10.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie kary dyscyplinarnej dla osób tymczasowo aresztowanych, polegającej na zakazie dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym.
- 287. RPO-529615-V/06 z 15.12.2008 r.** – do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu wykonania ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- 288. RPO-598810-VII/08 z 15.12.2008 r.** – do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie procedur związanych ze zwalnianiem z jednostek penitencjarnych ciężko chorych, nieprzytomnych skazanych, wobec których orzeczono przerwę w wykonaniu kary.
- 289. RPO-581475-IX/08 z 16.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie prawa funkcjonariusza Policji do zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem.
- 290. RPO-587534-III/08 z 17.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie definicji rodziny zawartej w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.
- 291. RPO-589367-V/08 z 17.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wierzycieli, którzy nie są w stanie wejść w posiadanie nieruchomości, ani doprowadzić do eksmisji byłych właścicieli, mimo posiadania tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności.
- 292. RPO-598169-III/08 z 19.12.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości nabycia statusu bezrobotnego przez osoby posiadające wpis do ewidencji gospodarczej, które faktycznie jej nie prowadzą.
- 293. RPO-603791-X/08 z 19.12.2008 r.** – do Ministra Zdrowia w sprawie stosowania homeopatii przez lekarzy i lekarzy dentyistów.
- 294. RPO-529772-VI/06 z 19.12.2008 r.** – do Ministra Finansów oraz Ministra Infrastruktury w sprawie trudności przedsiębiorców w egzekwowaniu należności z tytułu holowania i parkowania pojazdów.



295. **RPO-603465-VI/08 z 22.12.2008 r.** – do Ministra Finansów w sprawie problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych w przypadku obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej.
296. **RPO-578571-I/08 z 22.12.2008 r.** – do Prezesa Rady Ministrów w sprawie opóźnień w procesie wykonania zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartych w wyroku w sprawie Alicja Tysiąc przeciwko Polsce oraz w sprawie uzasadnionych wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczących brzmienia niektórych przepisów ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.
297. **RPO-598275-I/08 z 22.12.2008 r.** – do Komendanta Głównego Policji w sprawie zakresu podmiotowego obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych przez pracowników Komendy Głównej Policji.
298. **RPO-548427-IV/07 z 22.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłat egzekucyjnych pobieranych od dłużnika.
299. **RPO-598508-III/08 z 22.12.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie regulacji wyłączającej okres pracy na stanowisku nauczyciela akademickiego z nieprzerwanego okresu pracy nauczycielskiej, warunkującego uzyskanie z mocy prawa stopnia nauczyciela mianowanego.
300. **RPO-568465-IV/07 z 30.12.2008 r.** – do Ministra Sprawiedliwości w sprawie terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, określonego w art. 555 Kodeksu postępowania karnego.



Załącznik nr 3

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

a) Złożone w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-564591-V/07 z 10.01.2008 r.** – w sprawie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (sygn. akt K 64/07).
2. **RPO-571782-I/07 z 31.01.2008 r.** – w sprawie zapisów ustawy o IPN, zgodnie z którymi osoby zamierzające prowadzić badania naukowe w oparciu o akta IPN i dziennikarze mają obowiązek przedstawienia rekomendacji odpowiednio pracownika naukowego bądź redakcji. **Wniosek oddalony** (wyrok z 25 listopada 2008 r., sygn. akt K 5/08).
3. **RPO-519862-III/05 z 01.02.2008 r.** – w sprawie przepisu ustawy o pomocy społecznej zawierającego upoważnienie dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinne (sygn. akt K 6/08).
4. **RPO-447235-IV/03 z 13.02.2008 r.** – w sprawie niektórych przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (sygn. akt K 8/08).
5. **RPO-580197-II/08 z 06.05.2008 r.** – w sprawie odpowiedzialności karnej sędziów orzekających w sprawach karnych podczas stanu wojennego (sygn. akt K 10/08).
6. **RPO-579010-IX/08 z 16.05.2008 r.** – w sprawie ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich i psychologicznych przez pracowników ochrony. **Wniosek oddalony** (wyrok z 16 września 2008 r., sygn. akt U 5/08).
7. **RPO-583102-IX/08 z 11.06.2008 r.** – w sprawie ograniczeń możliwości wypłaty równoważnika pieniężnego dla funkcjonariusza Służby Celnej za brak lokalu mieszkalnego (sygn. akt U 7/08).
8. **RPO-559982-I/07 z 20.06.2008 r.** – w sprawie sankcji za tzw. kłamstwo lustracyjne osób wykonujących zawody prawnicze (sygn. akt K 19/08).
9. **RPO-555284-IV/07 z 14.07.2008 r.** – w sprawie przepisu dotyczącego wskaźników zmian cen nieruchomości (sygn. akt K 23/08).
10. **RPO-584580-I/08 z 17.07.2008 r.** – w sprawie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej (sygn. akt K 24/08).
11. **RPO-591811-I/08 z 08.08.2008 r.** – w sprawie niektórych przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (sygn. akt K 26/08).
12. **RPO-514676-VI/05 z 05.09.2008 r.** – w sprawie zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci (sygn. akt K 27/08).

13. **RPO-598118-III/08 z 12.09.2008 r.** – w sprawie upoważnienia ustawowego do uregulowania w rozporządzeniu kwestii dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych (sygn. akt K 28/08).
 14. **RPO-595164-I/08 z 19.09.2008 r.** – w sprawie przepisu art. 55 ustawy o IPN penalizującego tzw. przestępstwo negacjonizmu (sygn. akt K 29/08).
 15. **RPO-572159-IX/07 z 20.10.2008 r.** – w sprawie ograniczenia prawa do ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do żołnierzy oraz funkcjonariuszy ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (sygn. akt K 31/08).
 16. **RPO-590645-II/08 z 27.10.2008 r.** – w sprawie zwolnienia z tajemnicy statystycznej (sygn. akt K 33/08).
 17. **RPO-604624-I/08 z 12.12.2008 r.** – w sprawie niekonstytucyjności dekretów wydanych przez Radę Państwa w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego (sygn. akt K 35/08).
 18. **RPO-597200-VI/08 z 29.12.2008 r.** – w sprawie przepisów regulujących zwolnienie niektórych grup podatników z obowiązku prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku przy pomocy kas fiskalnych (sygn. akt K 36/08).
- b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.
1. **RPO-451020-VI/03 z 3 marca 2004 r.** – w sprawie kontroli skarbowej. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04).
 2. **RPO-485465-IV/04 z 14 marca 2005 r.** – w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).
 3. **RPO-510422-VI/05 z 21 lipca 2005 r.** – w sprawie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 11 marca 2008 r., sygn. akt U 5/05) z uwagi na utratę mocy obowiązującej badanego przepisu przed wydaniem orzeczenia.
 4. **RPO-475245-V/04 z 22 sierpnia 2005 r.** – w sprawie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zamieszkiwanych przez osoby nie będące żołnierzami zawodowymi. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05).
 5. **RPO-498998-VI/05 z 3 listopada 2005 r.** – w sprawie niejasności dotyczących opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu oraz wynagrodzenia biegłych sądowych. **Wniosek oddalony** (wyrok z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05).
 6. **RPO-482611-I/04 z 27 lutego 2006 r.** – w sprawie pisowni nazwisk przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 12 lutego 2008 r., sygn. akt U 1/06) z powodu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.



7. **RPO-540881-II/06 z 23 października 2006 r.** – w sprawie zasad zatrzymywania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06).
8. **RPO-545868-II/06 z 15 stycznia 2007 r.** – w sprawie odpowiedzialności karnej za publiczne pomawianie Narodu Polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).
9. **RPO-530914-V/06 z 19 stycznia 2007 r.** – w sprawie problemów właścicieli budynków z odzyskaniem lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).
10. **RPO-526397-VI/06 z 14 marca 2007 r.** – w sprawie zasad zwrotu nadwyżki podatku VAT. **Wniosek oddalony** (wyrok z 13 października 2008 r., sygn. akt K 16/07).
11. **RPO-533987-III/06 z 12 kwietnia 2007 r.** – w sprawie zasad ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 20 października 2008 r., sygn. akt K 21/07) ze względu na zbędność wydania wyroku.
12. **RPO-552925-I/07 z 20 kwietnia 2007 r.** – w sprawie lustracji. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 11 czerwca 2008 r., sygn. akt K 26/07) na skutek cofnięcia wniosku.
13. **RPO-548579-VII/07 z 24 kwietnia 2007 r.** – w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży. **Wniosek oddalony** (wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07).
14. **RPO-556890-VI/07 z 11 czerwca 2007 r.** – w sprawie wymogów dotyczących instruktorów jazdy. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07).
15. **RPO-559114-X/07 z 4 lipca 2007 r.** – w sprawie braku wytycznych dla szczełowego uregulowania w akcie wykonawczym sposobu odbywania specjalizacji przez lekarzy i lekarzy dentystów. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 17 września 2008 r., sygn. akt K 31/07) na skutek cofnięcia wniosku przez Rzecznika.
16. **RPO-550274-I/07 z 12 lipca 2007 r.** – w sprawie wyłączenia możliwości odwołania się do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków funduszy europejskich. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt K 32/07) ze względu na zbędność wydania wyroku.
17. **RPO-518983-III/05 z 13 lipca 2007 r.** – w sprawie zasad ustanawiania obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec pracownika mianowanego NIK oraz w sprawie możliwości wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym NIK – kobietą. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07).



18. **RPO-565914-VI/07 z 10 sierpnia 2007 r.** – w sprawie niekonstytucyjnego ograniczenia odpowiedzialności kontraktowej przewoźnika. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07).
19. **RPO-554470-II/07 z 16 sierpnia 2007 r.** – w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydanej w postępowaniu przygotowawczym. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07)
20. **RPO-548840-II/07 z 19 września 2007 r.** – w sprawie zasad udostępniania akt sprawy w trakcie postępowania przygotowawczego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07).
21. **RPO-568352-VI/07 z 18 października 2007 r.** – w sprawie obowiązku uzyskania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07).



Załącznik nr 4

Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-575136-II/07 z 15 stycznia 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Dariusza P. dotyczącej zasad przedłużania aresztu tymczasowego (sygn. akt SK 39/07).
2. **RPO-575757-IV/07 z 1 lutego 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława K. dotyczącej opłaty podstawowej wnoszonej przez strony zwolnione od kosztów sądowych (sygn. akt SK 42/07).
3. **RPO-576239-VI/07 z 8 lutego 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „EVITA” S.A., dotyczącej podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego (sygn. akt SK 45/07).
4. **RPO-576490-II/07 z 11 lutego 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Józefa J. dotyczącej przedłużania okresu tymczasowego aresztowania (sygn. akt SK 46/07).
5. **RPO-583543-IV/08 z 29 kwietnia 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Bronisława H. dotyczącej opłaty podstawowej wnoszonej przez strony zwolnione od kosztów sądowych (sygn. akt SK 11/08).
6. **RPO-583542-II/08 z 29 kwietnia 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka J. dotyczącej zasad zwrotu świadkom kosztów dojazdu (sygn. akt SK 13/08).
7. **RPO-585571-VI/08 z 6 maja 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tadeusza K. dotyczącej zasad wynagradzania syndyków (sygn. akt SK 15/08).
8. **RPO-572484-I/07 z 9 czerwca 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Jerzego W., Elżbiety L.-R. i Przemysława K. dotyczącej niepowołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP (sygn. akt SK 16/08).
9. **RPO-589360-IV/08 z 10 lipca 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Małgorzaty W.-K. dotyczącej prawa odkupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych (sygn. akt SK 27/08).
10. **RPO-589368-VI/08 z 10 lipca 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki NKZ Niezależny Zespół Konsultantów dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych (sygn. akt SK 28/08).

11. **RPO-591754-IV/08 z 11 sierpnia 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krystyny H. dotyczącej niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrażającego szkodę, które stało się prawomocne przed dniem 1 września 2004 r. (sygn. akt SK 34/08).
 12. **RPO-593668-IV/08 z 4 września 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Zbigniewa K., dotyczącej odrzucenia apelacji z powodu nieprawidłowego jej opłacenia (sygn. akt SK 36/08).
 13. **RPO-595041-I/08 z 19 września 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka S. dotyczącej zasad powoływania na stanowisko sędziego (sygn. akt SK 39/08).
 14. **RPO-595048-I/08 z 19 września 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Adriana K. (sygn. akt SK 37/08), Ewy W. (sygn. akt SK 38/08), Aleksandry D.-B. (sygn. akt SK 40/08) i Marka D (sygn. akt SK 41/08), rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą SK 37/08, dotyczących zasad powoływania na stanowisko sędziego.
 15. **RPO-597288-IV/08 z 30 września 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Wacława Zygmunta R. dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych (sygn. akt SK 44/08).
 16. **RPO-599260-IV/08 z 16 października 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Teresy i Henryka P. dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych (sygn. akt SK 47/08).
 17. **RPO-600091-VI/08 z 23 października 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Romana O. dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych (sygn. akt SK 53/08).
 18. **RPO-597840-VI/08 z 24 października 2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marka G. dotyczącej zwrotu pism procesowych bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych w postępowaniu w sprawach gospodarczych (sygn. akt SK 45/08).
 19. **RPO-599525-IV/08 z 6 listopada 2008 r.** – zgłoszenie udziału w sprawie skargi konstytucyjnej Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w sprawie odrzucenia środka odwoławczego bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych (sygn. akt SK 49/08).
- b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym – skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.
1. **RPO-490604-V/04 z 21.01.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa P., Marii U. i Cecylii G. dotyczącej podstawy dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04).



2. **RPO-514669-II/05 z 10.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jerzego W. dotyczącej odpowiedzialności karnej dziennikarza za opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt SK 52/05).
3. **RPO-526299-III/06 z 07.04.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grażyny G. dotyczącej zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego. **Skarga konstytucyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06).
4. **RPO-539637-VI/06 z 17.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Bydgoszczy Sp. z o.o. oraz spółki Tukaj Mapping Central Europe Sp. z o.o. dotyczącej utraty wadium przez uczestnika postępowania, wykluczonego z przetargu. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 62/06).
5. **RPO-546020-IV/06 z 12.12.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marka Z. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 17 marca 2008 r., sygn. akt SK 84/06).
6. **RPO-543928-IV/06 z 27.12.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Romana B. dotyczącej prawa do sądu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 5 lutego 2008 r., sygn. akt SK 74/06).
7. **RPO-547501-I/06 z 23.01.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Piotra K., Stanisława S. i Anny S. dotyczącej kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z 5 marca 2008 r., sygn. akt SK 95/06).
8. **RPO-547500-III/06 z 23.01.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Haliny S. dotyczącej podstawy wymiaru emerytury. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06).
9. **RPO-548933-I/07 z 14.03.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Stanisława S. dotyczącej postępowania dyscyplinarnego. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07).
10. **RPO-559390-II/07 z 09.07.2007 r.** – zgłoszenie udziału w sprawie skargi konstytucyjnej Jarosława M. dotyczącej przedłużania tymczasowego aresztowania. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).
11. **RPO-559391-I/07 z 12.07.2007 r.** – zgłoszenie udziału w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. – zasady etyki lekarskiej a wolność słowa. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07).
12. **RPO-561326-VI/07 z 06.08.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Klinkmar sp. z o.o. dotyczącej zasad uiszczania



opłat sądowych od środka odwoławczego w sprawach gospodarczych. **Skarga konstytucyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z 26 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 20/07)

13. **RPO-564163-VII/07 z 7 września 2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka G. dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. **Skarga konstytucyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07).
14. **RPO-571218-IV/07 z 5 grudnia 2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Adama K. dotyczącej odrzucenia przez sąd środka odwoławczego lub środka zaskarżenia bez wezwania o uiszczenie opłaty. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07).



Załącznik nr 5

Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

a) Złożone w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-587050-V/08 z 16.04.2008 r.** – w sprawie zawieszenia przez sąd postępowania w sytuacji, gdy w innej sprawie tego samego rodzaju została wniesiona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 24.11.2008 r., sygn. akt II FPS 4/08).
2. **RPO-600494-V/08 z 28.10.2008 r.** – w sprawie wykładni przepisów dotyczących pomocy finansowej dla funkcjonariusza Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-557780-V/07 z 23.11.2007 r.** – w sprawie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 4.02.2008 r., sygn. akt I OPS 4/07).
2. **RPO-570917-V/07 z 19.12.2007 r.** – w sprawie formy złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 21.04.2008 r., sygn. akt I OPS 1/08).

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne

a) Złożone w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-576477-IV/07 z 25.04.2008 r.** – w sprawie dodatkowego wynagrodzenia dla twórców za reemisję utworu w telewizji kablowej. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25.11.2008 r., sygn. akt III CZP 57/08).
2. **RPO-572863-XVII/07 z 21.05.2008 r.** – w sprawie dopuszczalności ukarania osoby pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, karą pozbawienia wolności do czterech dni. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 30.10.2008 r., sygn. akt I KZP 17/08).
3. **RPO-580256-VII/08 z 16.07.2008 r.** – w sprawie rozbieżności w interpretacji pojęcia „przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności”. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 30.10.2008 r., sygn. akt I KZP 22/08).
4. **RPO-577529-IV/07 z 30.09.2008 r.** – w sprawie rozbieżności w wykładni art. 169 § 1 k.p.c. w zakresie sposobu określania terminu do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej.
5. **RPO-571564-III/07 z 27.10.2008 r.** – w sprawie osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę.



6. **RPO-602342-VII/08 z 17.11.2008 r.** – w sprawie sposobu obliczania rocznego okresu odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, uprawniającego skazanego do ubiegania się o warunkowe zawieszenie wykonania kary.
 7. **RPO-598253-IV/08 z 25.11.2008 r.** – w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne powstałe przed dniem 1 września 2004 r.
- b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.
1. **RPO-551712-V/07 z 17.10.2007 r.** – w sprawie wykładni pojęcia „nabywca nieruchomości” zawartego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24.08.2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 11.04.2008 r., sygn. akt III CZP 130/07).
 2. **RPO-573619-IV/07 z 15.11.2007 r.** – w sprawie rozbieżności w wykładni prawa, czy sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania może dokonać oceny trafności przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13.02.2008 r., sygn. akt III SPZP 2/07).
 3. **RPO-566009-IV/07 z 19.12.2007 r.** – w sprawie możliwości potwierdzania czynności nienależycie umocowanego pełnomocnika. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8.07.2008 r., sygn. akt III CZP 154/07).



Załącznik nr 6

Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 1.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-549160-II/07	08.01.2008	22.07.2008	III KK 6/08	uwzgl.
2.	RPO-571657-II/07	15.01.2008	15.05.2008	III KK 13/08	uwzgl.
3.	RPO-572307-II/07	30.01.2008	26.06.2008	IV KK 42/08	uwzgl.
4.	RPO-546658-II/06	18.02.2008	17.09.2008	II KK 60/08	oddał.
5.	RPO-553440-II/07	20.02.2008	23.04.2008	V KK 70/08	uwzgl.
6.	RPO-316455-II/99	01.03.2008	31.10.2008	II KK 76/08	uwzgl.
7.	RPO-573176-II/07	27.03.2008	06.11.2008	V KK 108/08	uwzgl.
8.	RPO-580941-II/08	09.05.2008	18.09.2008	V KK 172/08	uwzgl.
9.	RPO-575840-II/07	14.05.2008	19.11.2008	IV KK 166/08	uwzgl.
10.	RPO-565020-II/07	14.05.2008	09.07.2008	II KK 152/08	uwzgl.
11.	RPO-562357-II/07	16.05.2008	25.06.2008	IV KK 170/08	uwzgl.
12.	RPO-578246-II/08	27.05.2008	25.06.2008	IV KK 186/08	uwzgl.
13.	RPO-579644-II/08	10.06.2008			w toku
14.	RPO-554612-II/07	11.06.2008			w toku
15.	RPO-561528-II/07	12.06.2008	04.08.2008	IV KK 206/08	uwzgl.
16.	RPO-577423-II/07	03.07.2008			w toku
17.	RPO-584441-II/08	08.07.2008	23.09.2008	IV KK 252/08	uwzgl.
18.	RPO-564767-II/07	11.08.2008	11.09.2008	IV KK 296/08	uwzgl.
19.	RPO-573875-II/07	11.08.2008	21.10.2008	III KK 288/08	uwzgl.
20.	RPO-576157-II/07	12.08.2008	01.12.2008	III KK 291/08	uwzgl.
21.	RPO-582564-II/08	14.08.2008	14.10.2008	V KK 301/08	uwzgl.
22.	RPO-576013-II/07	02.09.2008			w toku
23.	RPO-563636-II/07	03.09.2008	26.11.2008	III KK 308/08	uwzgl.
24.	RPO-574220-II/07	03.09.2008	29.10.2008	II KK 258/08	uwzgl.
25.	RPO-538366-II/06	05.09.2008			w toku
26.	RPO-584927-II/08	08.09.2008	21.10.2008	IV KK 313/08	uwzgl.
27.	RPO-581458-II/08	10.09.2008	14.10.2008	V KK 327/08	uwzgl.
28.	RPO-458120-II/03	22.09.2008			w toku
29.	RPO-589239-II/08	22.09.2008			w toku
30.	RPO-579351-II/08	22.09.2008			w toku
31.	RPO-555819-II/07	09.10.2008			w toku
32.	RPO-575464-II/07	15.10.2008	17.12.2008	III KK 372/08	uwzgl.
33.	RPO-550308-II/07	16.10.2008	25.11.2008	V KK 371/08	uwzgl.
34.	RPO-588968-II/08	22.10.2008			w toku



35.	RPO-584909-II/08	28.10.2008	w toku
36.	RPO-602234-I/08	07.11.2008	w toku
37.	RPO-594089-II/08	25.11.2008	w toku
38.	RPO-584038-II/08	01.12.2008	w toku
39.	RPO-591991-II/08	01.12.2008	w toku
40.	RPO-555852-II/07	03.12.2008	w toku
41.	RPO-554342-II/07	09.12.2008	w toku
42.	RPO-581353-II/07	10.12.2008	w toku
43.	RPO-586523-II/08	18.12.2008	w toku
44.	RPO-595457-II/08	19.12.2008	w toku
45.	RPO-595934-II/08	22.12.2008	w toku
46.	RPO-559138-II/07	30.12.2008	w toku

b) Kasacje wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-459256-II/03	23.07.2007	8.01.2008	V KK 286/07	uwzgl.
2.	RPO-549645-II/07	17.08.2007	10.01.2008	III KK 326/07	uwzgl.
3.	RPO-563509-II/07	24.08.2007	10.01.2008	III KK 330/07	uwzgl.
4.	RPO-561292-II/07	11.09.2007	7.01.2008	II KK 250/07	uwzgl.
5.	RPO-536948-II/06	21.09.2007	8.01.2008	III KK 368/07	uwzgl.
6.	RPO-546234-II/06	29.10.2007	28.02.2008	III KK 429/07	uwzgl.
7.	RPO-554687-II/07	09.11.2007	23.04.2008	III KK 445/07	uwzgl.
8.	RPO-564548-II/07	14.11.2007	7.02.2008	IV KK 448/07	uwzgl.
9.	RPO-568003-II/07	15.11.2007	30.10.2008	III KK 450/07	oddal.
10.	RPO-531421-II/06	16.11.2007	27.02.2008	II KK 316/07	uwzgl.
11.	RPO-553732-II/07	20.11.2007	7.02.2008	IV KK 460/07	uwzgl.
12.	RPO-560834-II/07	26.11.2007	29.01.2008	KK 468/07	bez rozp.
13.	RPO-553431-II/07	27.11.2007	02.04.2008	III KK 473/07	uwzgl.
14.	RPO-559054-II/07	29.11.2007	23.04.2008	III KK 475/07	uwzgl.
15.	RPO-492775-II/04	07.12.2007	18.01.2008	III KK 488/07	uwzgl.
16.	RPO-555168-II/07	13.12.2007	17.01.2008	V KK 448/07	uwzgl.
17.	RPO-549641-II/07	17.12.2007	08.05.2008	III KK 505/07	uwzgl.



Załącznik nr 7

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-566067-X/07 z 08.02.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na niektóre przepisy załącznika do uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 607/08).
2. **RPO-561993-X/07 z 14.05.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały Nr LXII/1159/06 Rady Miejskiej Łodzi z dnia 1.02.2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łodzi, w brzmieniu nadanym uchwałą Nr VIII/141/07 Rady Miejskiej Łodzi z dnia 28.03.2007 r. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 21.11.2008 r., sygn. akt II SA/Łd 503/08) ze względu na cofnięcie skargi przez Rzecznika.
3. **RPO-559561-IV/07 z 08.08.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu utrzymujące w mocy w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy własne postanowienie z dnia 14 kwietnia 2008 r. odmawiające stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 24 marca 2006 r. stanowiącego, że przedsięwzięcie p.n. „Przebudowa kolei liniowej Kuźnica – Kasprowy Wierch” w Zakopanem nie wymaga sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 10 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 930/08).
4. **RPO-587619-XVII/08 z 21.08.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na bezczynność Wojewody Śląskiego polegającą na braku rozpatrzenia wniosku o ujawnienie w Wojewódzkim Rejestrze Upnień wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt II SAB/GL 43/08).
5. **RPO-572376-III/07 z 11.09.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na **postanowienie** Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 sierpnia 2008 r., utrzymujące w mocy postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 lipca 2008 r., odmawiające Annie W. wydania imiennego zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania w Polsce zawodu pracownika socjalnego.
6. **RPO-590486-III/08 z 15.09.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 8 lutego 2008 r. wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Kierownika Oddziału Ustalania Świadczeń o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń ro-

- dzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego od dnia 1.10.2006 r. do dnia 30.04.2007 r.
7. **RPO-598785-III/08 z 02.12.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na decyzję z dnia 23 lipca 2008 r. wydaną upoważnienia Wójta Gminy P. przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na okres od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2008 r.
 8. **RPO-565264-V/07 z 03.12.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Działu Dodatków Mieszkaniowych Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania Maciejowi S. dodatku mieszkaniowego, z powodu niezamieszkiwania w lokalu.
 9. **RPO-552094-I/07 z 22.12.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 26 listopada 2008 r., stwierdzające niedopuszczalność wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 października 2008 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej zamieszczenia w treści Raportu o likwidacji WSI informacji mogących stanowić dane wrażliwe.
 10. **RPO-594828-IV/08 z 22.12.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Wojewody Mazowieckiego.
 11. **RPO-591528-X/08 z 23.12.2008 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na § 6 uchwały Nr XXXVI/1077/2008 Rady m. st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w części zawierającej zwrot „pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony”, oraz na § 2 ust. 7 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, stanowiącego załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały, w części zawierającej zwrot „pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony”.
- b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.
1. **RPO-520175-III/05 z 26.01.2006 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania stronie postępowania zaliczki alimentacyjnej na dzieci. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 09.10.2008 r., sygn. akt II SA/Go 522/08).
 2. **RPO-422964-IV/02 z 03.04.2007 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Wojewody Mazowieckiego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt VII SAB/Wa 18/07).



3. **RPO-561653-III/07 z 13.07.2007 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Prezydenta Miasta przyznającą zaliczkę alimentacyjną do wysokości świadczenia alimentacyjnego, a nie w zwiększonej wysokości. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 798/08).
4. **RPO-569273-X/07 z 23.10.2007 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 28.06.2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 10.04.2007 r. orzekającą o wydaleniu Pani Tatiany B., obywatelki Federacji Rosyjskiej, z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 27.03.2008 r., sygn. akt V SA/Wa 2943/07).

Załącznik nr 8

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

1. **RPO-598371-IV/08 z 29.09.2008 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie umorzenia postępowania dotyczącego oddziaływania na środowisko inwestycji pod nazwą budowa stacji bazowej telefonii komórkowej PLUS GSM, wszczętego na wniosek Polkomtel S.A

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2008 r. – 31.12.2008 r.

2. **RPO-548135-III/07 z 05.02.2007 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oddalającego skargę Justyny K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu prawa do zaliczki alimentacyjnej na dzieci. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 20.02.2008 r., sygn. akt I OSK 664/07).
3. **RPO-555205-III/07 z 05.04.2007 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Agnieszki P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do zaliczki alimentacyjnej. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 17.04.2008 r., sygn. akt I OSK 1006/07).
4. **RPO-464129-X/04 z 10.05.2007 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5.03.2007 r. w sprawie odmowy udzielenia obywatelowi Armenii zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP. **Skarga kasacyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 30.10.2008 r., sygn. akt II OSK 1227/07)



Załącznik nr 9 Przystąpienie do postępowania sądowego

1. **RPO-571384-IV/07 z 07.01.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi Danieli W., Kazimiery Ł., Doroty W., Marioli Ł. na postanowienie Ministra Gospodarki z dnia 4.08.2007 r. utrzymujące w mocy postanowienie z dnia 9.07.2007 r. zwracające wspólny wniosek skarżących z dnia 23.05.2007 r. o przyznanie na zasadzie art. 160 k.p.a. odszkodowania za szkodę powstałą na skutek niezgodnego z prawem upaństwowienia przedsiębiorstwa. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 10.01.2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2194/07).
2. **RPO-579670-VI/08 z 24.01.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi Marcina P. na czynność Starosty W. w przedmiocie zwrotu opłaty za kartę pojazdu. **Uchwała NSA** z dnia 4.02.2008 r. (sygn. akt I OPS 3/07).
3. **RPO-571202-III/07 z 04.02.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach ze skargi Joanny K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Miasta P. o odmowie przyznania Joannie K. zaliczki alimentacyjnej na dzieci. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 02.04.2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 1258/07).
4. **RPO-545758-IV/06 z 05.02.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w K. z powództwa Prokuratora Okręgowego w K. przeciwko Zbigniewowi K. o unieważnienie pełnomocnictwa. Sąd Okręgowy ustalił, że oświadczenie woli Zbigniewa K. o udzieleniu pełnomocnictwa jest nieważne (wyrok z dnia 29.01.2008 r., sygn. akt I C 1610/07).
5. **RPO-580114-V/08 z 28.03.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Komendanta Głównego Policji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydane-go w sprawie ze skargi Zdzisława S. na decyzję Komendanta Głównego Policji w przedmiocie równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. **Uchwała NSA** z dnia 21.04.2008 r., sygn. akt I OPS 3/08).
6. **RPO-581590-IV/08 z 14.04.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi Leona Ł. na decyzję Ministra Infrastruktury w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. **Uchwała NSA** z dnia 21.04.2008 r. (sygn. akt I OPS 2/08).
7. **RPO-526764-IV/06 z 17.04.2008 r.** – wniosek do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy – VI Wydział Rodzinny i Nieletnich o rozstrzygnięcie w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej nad małoletnimi Michaliną i Marią D.



8. **RPO-572376-III/07 z 29.04.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi Anny W. na postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20.11.2007 r., utrzymujące w mocy postanowienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2.11.2007 r. odmawiające Annie W. wydania imiennego zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania w Polsce zawodu pracownika socjalnego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 14.05.2008 r., sygn. akt II SA/Wa 159/08).
9. **RPO-586736-IV/08 z 29.05.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Infrastruktury od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2007 r. uchylającego zaskarżoną decyzję Ministra Budownictwa z dnia 29.05.2007 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 13.03.2007 r. w przedmiocie umorzenia postępowania odszkodowawczego.
10. **RPO-595218-I/08 z 07.11.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie w sprawie ze skargi Piotra C. na decyzję Rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 sierpnia 2008 r., utrzymującą w mocy decyzję Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej Wydziału Nauk Medycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie o nieprzyjęciu Piotra C. na I rok stacjonarnych jednolitych studiów magisterskich na kierunek lekarski Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w roku akademickim 2008/2009. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 16.12.2008 r., sygn. akt II SA/Ol 773/08) z uwagi na uwzględnienie skargi Piotra C. przez Rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
11. **RPO-601906-IV/08 z 19.11.2008 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 26.10.2005 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia dotyczącego własności czasowej. **Uchwała NSA** z dnia 26.11.2008 r. (sygn. akt I OPS 5/08).



Załącznik nr 10 Wystąpienia legislacyjne

1. **RPO-583174-I/08 z 07.03.2008 r.** – do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uwag Rzecznika do projektu ustawy o równym traktowaniu.
2. **RPO-560074-X/07 z 07.05.2008 r.** – do Przewodniczącego Podkomisji Stałej do spraw Osób Niepełnosprawnych Sejmu RP w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych poruszających się z towarzyszącymi im psami – przewodnikami, psami – terapeutami oraz psami asystującymi.
3. **RPO-583174-I/08 z 07.08.2008 r.** – do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie projektu ustawy o równym traktowaniu.
4. **RPO-598265-I/08 z 15.09.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie projektu VI okresowego sprawozdania z przestrzegania przez Polskę postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych za okres od 1 października 2003 do 31 sierpnia 2008 r.
5. **RPO-583174-I/08 z 21.10.2008 r.** – do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w sprawie projektu ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
6. **RPO-600181-I/08 z 19.12.2008 r.** – do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia.

Załącznik nr 11 Opinie i stanowiska

1. **RPO-578954-I/08 z 30.01.2008 r.** - wystąpienie do Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. w sprawie transmisji nabożeństwa bożonarodzeniowego z prawosławnej cerkwi w Siemiatyczach.
2. **RPO-576084-I/07 z 04.02.2008 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie stanu przestrzegania praw człowieka w Federacji Rosyjskiej.
3. **RPO-581484-I/08 z 11.02.2008 r.** - oświadczenie w sprawie opublikowanego przez dziennik „Rzeczpospolita” stenogramu z tajnego posiedzenia Sejmu.
4. **RPO-582770-I/08 z 26.02.2008 r.** - oświadczenie w sprawie odmowy przyznania wizy wjazdowej do Federacji Rosyjskiej przewodniczącemu organizacji Human Rights Watch.
5. **RPO-576939-I/07 z 27.02.2008 r.** - oświadczenie w sprawie trybu ratyfikacji Traktatu Reformującego Unię Europejską (Traktatu Lizbońskiego).
6. **RPO-576939-I/07 z 02.04.2008 r.** - oświadczenie w związku z wyrażeniem przez Sejm i Senat RP zgody na ratyfikację Traktatu Reformującego Unię Europejską.
7. **RPO-587849-I/08 z 22.04.2008 r.** - oświadczenie w sprawie rezygnacji przez Panią Ewę Sowińską z funkcji Rzecznika Praw Dziecka.
8. **RPO-586369-I/08 z 14.05.2008 r.** - wystąpienie do Sekretarza Generalnego Rady Europy, do wiadomości Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w sprawie wydarzeń w Tybecie.
9. **RPO-596409-XVII/08 z 18.08.2008 r.** - wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie reakcji organów administracji publicznej na skutki nawałnic, jakie nawiedziły część województwa śląskiego i opolskiego.
10. **RPO-598092-I/08 z 29.09.2008 r.** - wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie ochrony praw osób poszkodowanych konfliktem zbrojnym w Południowej Osetii.
11. **RPO-604584-I/08 z 24.12.2008 r.** - wystąpienie do Ambasadora Chińskiej Republiki Ludowej w Polsce w sprawie sytuacji w Tybecie.



Załącznik Nr 12 Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-554055-X/07 z 15.01.2008 r.** - wniosek do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o ponowne rozpatrzenie sprawy zezwolenia na usunięcie z pasa drogowego ul. Królowej Aldony w Warszawie ośmiu klonów srebrzystych. **Wniosek uwzględniony** (decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27.05.2008 r.).
2. **RPO-554055-X/07 z 15.01.2008 r.** - wniosek do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o ponowne rozpatrzenie sprawy zezwolenia na usunięcie z pasa drogowego ul. Królowej Aldony w Warszawie jedenastu klonów srebrzystych. **Wniosek uwzględniony** (decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29.05.2008 r.).
3. **RPO-559561-IV/07 z 29.04.2008 r.** - wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 14.04.2008 r. odmawiającym stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 24.03.2006 r. stwierdzającego, iż planowane przedsięwzięcie „Przebudowa Kolei Linowej Kuźnice-Kasprowy Wierch” nie wymaga sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. **Wniosek oddalony** (postanowienie z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt SKO.I-01/769/ZP/2008).
4. **RPO-565698-X/07 z 27.06.2008 r.** - sprzeciw wniesiony do Wojewody Małopolskiego o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty B. z dnia 7 kwietnia 2008 r. umarzającej postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia własnej decyzji z dnia 9 września 2003 r., tj. pozwolenia wodnoprawnego na szczególnie korzystanie z wód, poprzez odprowadzanie oczyszczonych ścieków bytowo-gospodarczych do potoku N. z oczyszczalni ścieków zlokalizowanej w miejscowości W., udzielonego Wójtowi Gminy w D. **Wniosek oddalony** (decyzja Wojewody Małopolskiego z dnia 06.11.2008 r.).
5. **RPO-565460-XX/07 z 15.10.2008 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego wskutek wniesienia odwołania od decyzji Nr 47/2008 z dnia 7 sierpnia 2008 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w O.
6. **RPO-552094-I/07 z 24.10.2008 r.** - wniosek do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o ponowne rozpatrzenie sprawy zamieszczenia w treści Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9.07.2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1-10 oraz



o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP, informacji, które mogą stanowić dane wrażliwe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. **Stwierdzenie niedopuszczalności wniosku** (postanowienie GIODO z dnia 26.11.2008 r., znak: DOLIS/POST-351/08/32706).

7. **RPO-548984-X/07 z 06.11.2008 r.** - sprzeciw wniesiony do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. w sprawie decyzji o odmowie wydania zezwolenia na wycięcie drzew. **Odmowa stwierdzenia nieważności decyzji** (decyzja z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. KO.462-137/08).
8. **RPO-565698-X/07 z 26.11.2008 r.** - odwołanie od decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 6 listopada 2008 r. odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Brzeskiego z dnia 7 kwietnia 2008 r. umarzającej postępowanie w sprawie cofnięcia własnej decyzji z dnia 9 września 2003 r.

b) Skargi kasacyjne

1. **RPO-577260-V/07 z 01.08.2008 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z dnia 20 grudnia 2007 r., oddalającego apelację powodów Marka M. i Piotra R. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 20 października 2006 r. wydanego w sprawie z powództwa Marka M. i Piotra R. przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli.

c) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku

1. **RPO-536106-IV/06 z 31.03.2008 r.** - skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego oddalającego apelację od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o usunięcie niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 10.09.2008 r., sygn. akt III CNP 31/08).



Załącznik Nr 13 Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscach detencji

1. Zakład Karny w Wołowie.	16-18.01.2008 r.
2. Policyjna Izba Dziecka w Katowicach.	26.01.2008 r.
3. Zakład Poprawczy w Sadowicach.	30.01.2008 r.
4. Zakład Karny w Siedlcach.	06-08.02.2008 r.
5. Areszt Śledczy Warszawa-Służewiec w Warszawie.	18.02.2008 r.
6. Zakład Karny Warszawa-Białołęka w Warszawie.	19.02.2008 r.
7. Areszt Śledczy Warszawa-Białołęka w Warszawie.	18-19.02.2008 r.
8. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Miejskiej Policji w Bytomiu.	25.02.2008 r.
9. Areszt Śledczy w Sosnowcu.	25.02.2008 r.
10. Areszt Śledczy w Zabrze.	26.02.2008 r.
11. Zakład Karny w Zabrze.	27.02.2008 r.
12. Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Łodzi.	17-18.03.2008 r.
13. Zakład Karny w Białej Podlaskiej.	31.03.-01.04.2008 r.
14. Zakład Karny w Chełmie.	01-02.04.2008 r.
15. Zakład Karny w Zamościu.	03.04.2008 r.
16. Izba Wyrzeźwień w Warszawie.	14.04.2008 r.
17. Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie.	16.04.2008 r.
18. Areszt w Celu Wydalenia przy Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Białej Podlaskiej.	24.04.2008 r.
19. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej.	24.04.2008 r.
20. Schronisko dla Nieletnich Warszawa – Falenica w Warszawie.	29-30.04.2008 r.
21. Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Placówce Straży Granicznej w Hrubieszowie.	05.05.2008 r.
22. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Cieszynie.	02.06.2008 r.
23. Zakład Karny w Cieszynie.	02-04.06.2008 r.
24. Wojskowy Areszt Dyscyplinarny w Warszawie.	19.06.2008 r.
25. Areszt Śledczy w Poznaniu.	15-16.07.2008 r.



- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 26. Izba Wyrzeźwień w Poznaniu. | 16.07.2008 r. |
| 27. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Szamotułach. | 21.07.2008 r. |
| 28. Zakład Karny we Wronkach. | 21-23.07.2008 r. |
| 29. Areszt w Celu Wydalenia przy Bieszczadzkiem Oddziale Straży Granicznej w Przemyślu. | 30.07.2008 r. |
| 30. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców przy Bieszczadzkiem Oddziale Straży Granicznej w Przemyślu. | 30.07.2008 r. |
| 31. Wojewódzki Podkarpacki Szpital Psychiatryczny w Żurawicach. | 29-31.07.2008 r. |
| 32. Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Jarosławiu. | 29-31.07.2008 r. |
| 33. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Miejskiej Policji w Sopocie. | 05.08.2008 r. |
| 34. Areszt Śledczy w Gdańsku. | 06-07.08.2008 r. |
| 35. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Malborku. | 07-08.08.2008 r. |
| 36. Areszt Śledczy w Łodzi. | 11-13.08.2008 r. |
| 37. Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Gostyninie. | 20.08.2008 r. |
| 38. Wojewódzki Samodzielny Zespół Publiczny ZOZ w Gostyninie. | 21.08.2008 r. |
| 39. Wojewódzki Zespół Lecznictwa Psychiatrycznego w Olsztynie. | 22.08.2008 r. |
| 40. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Włocławku. | 25.08.2008 r. |
| 41. Areszt Śledczy w Toruniu. | 26-27.08.2008 r. |
| 42. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Nowym Mieście Lubawskim. | 27.08.2008 r. |
| 43. Areszt Śledczy w Białymstoku. | 10-12.09.2008 r. |
| 44. Zakład Poprawczy w Białymstoku. | 09-10.09.2008 r. |
| 45. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Wysokiem Mazowieckiem. | 09.09.2008 r. |
| 46. Zakład Karny w Kaliszu. | 16-17.09.2008 r. |
| 47. Areszt Śledczy w Łodzi. | 22-23.09.2008 r. |
| 48. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Łukowie. | 23.09.2008 r. |
| 49. Areszt Śledczy w Krasnymstawie. | 23-24.09.2008 r. |
| 50. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Puławach. | 25.09.2008 r. |
| 51. Areszt w Celu Wydalenia przy Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku. | 26.09.2008 r. |



52. Ośrodek Strzeżony przy Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku.	26.09.2009 r.
53. Areszt Śledczy Warszawa – Grochów w Warszawie.	06-07.10.2008 r.
54. Policyjna Izba Dziecka w Szczecinie.	07.10.2008 r.
55. Schroniska dla Nieletnich w Szczecinie.	08.10.2008 r.
56. Areszt Śledczy w Szczecinie.	08-10.10.2008 r.
57. Zakład Karny w Herbach	17-10.2008 r.
58. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Lubaczowie.	21.10.2008 r.
59. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Lubaczowie.	21-22.10.2008 r.
60. Schronisko dla Nieletnich w Łańcucie.	23.10.2008 r.
61. Areszt w Celu Wydalenia przy Komendzie Miejskiej Policji we Włocławku.	27.10.2008 r.
62. Wojskowy Areszt Dyscyplinarny w Rzeszowie.	30.10.2008 r.
63. Zakład Poprawczy w Tarnowie.	03.11.2008 r.
64. Zakład Karny w Tarnowie.	04-11.2008 r.
65. Szpital Neuropsychiatryczny im. Prof. M. Kaczyńskiego w Lublinie.	13.11.2008 r.
66. Wojskowy Ośrodek Wykonywania Kary Ograniczenia Wolności w Ciechanowie.	17.11.2008 r.
67. Areszt Śledczy w Wrocławiu.	19-21.11.2008 r.
68. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Kępnie.	21.11.2008 r.
69. Policyjna Izba Dziecka we Wrocławiu.	18.11.2008 r.
70. Policyjna Izba Dziecka w Opolu.	24.11.2008 r.
71. Zakład Karny w Opolu.	25.11.2008 r.
72. Areszt Śledczy w Opolu.	26-27.11.2008 r.
73. Zakład Karny w Pińczowie.	10-11.12.2008 r.
74. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Busko Zdroju.	10.12.2008 r.
75. Schronisko dla Nieletnich w Gackach.	11-12.12.2008 r.
76. Areszt Śledczy w Radomiu.	15-16.12.2008 r.
77. Oddział Zewnętrzny Aresztu Śledczego w Radomiu.	17.12.2008 r.
78. Pomieszczenie dla osób zatrzymanych Komendy Powiatowej Policji w Białobrzegach.	18.12.2008 r.

Szpitaly – badanie i ocena przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1. Szpitale onkologiczne w Krakowie. 05.02.2008 r.
2. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Rzeszowie. 06.02.2008 r.
3. Szpital Powiatowy w Jędrzejowie. 08.02.2008 r.
4. Wojewódzki Szpital Neuropsychiatryczny w Lublińcu. 30.10.2008 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Izby Celne**– kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.**

1. 10 Wrocławski Pułk Dowodzenia 16.01.2008 r.
2. Przejścia graniczne w Dorohusku i Hrebennem. 28.01-29.01.2008 r.
3. 16 Dywizja Zmechanizowana i Ośrodek Szkolenia Poligonowego – Bemowo Piskie oraz 15 Giżycka Brygada Zmechanizowana i 15 Mazurski Batalion Saperów w Orzyszu. 06-08.02.2008 r.
4. 3 Eskadra Lotnictwa, 31 Baza Lotnictwa, Komenda Wojewódzka PSP i Komenda Rejonowa Straży Ochrony Kolei, Komenda Miejska Policji oraz Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu. 31.03.-02.04.2008 r.
5. Przejścia graniczne w Dorohusku-Jagodzinie, Hrebennem-Rawa Ruska oraz w Zosinie Ustulug 05.05.-07.05.2008 r.
6. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych w Brzegu, Komenda Miejska Policji w Świdnicy i Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu. 07.05.-09.05.2008 r.
7. 6 Brygada Desantowo Szturmowa w Krakowie. 06-07.08.2008 r.
8. 5 Pułk Inżynieryjny, Wojewódzki Sztab Wojskowy oraz Wojskowa Komenda Uzupełnień w Szczecinie, Komenda Powiatowa Policji w Pyrzycach oraz Komenda Powiatowa Policji w Stargardzie Szczecińskim. 16-19.09.2008 r.
9. 21 Brygada Strzelców Podhalańskich i Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie oraz 14 Batalion Obrony Terytorialnej i Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu. 28-30.10.2008 r.
10. Jednostka marynarki wojennej w Gdańsku. 10-12.12.2008 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne**– badanie przestrzegania praw cudzoziemców.**

1. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Wołominie. 13.02.2008 r.
2. Ośrodek dla Uchodźców w Warszawie. 15.02.2008 r.
3. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Smoszewie. 03.03.2008 r.



- | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 4. | Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Zalesiu. | 23-24.04.2008 r. |
| 5. | Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Katowicach. | 11.09.2008 r. |

**Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
– przyjmowanie skarg obywateli w terenie.**

- | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Przyjęcia interesantów na terenie województwa podlaskiego – Łomże, Białystok, Suwałki. | 18-19.06.2008 r. |
| 2. | Przyjęcia interesantów w Kielcach | 20-23.10.2008 r. |
| 3. | Przyjęcia interesantów w Kłodzku | 07.11.2008 r. |
| 4. | Przyjęcia interesantów w Kamiennej Górze | 12.12.2008 r. |

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich,
Zespołów Rzecznika i pracowników Biura RPO**

- | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. | Udział Rzecznika w IX Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Lekarzy. Warszawa | 11.01.2008 r. |
| 2. | Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich w Nieborowie. | 11-13.01.2008 r. |
| 3. | Konferencja zorganizowana przez NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej nt. „Pozycja funkcjonariusza Straży Granicznej na tle obecnych rozwiązań prawnych i legislacyjnych w Polsce.” Popowo | 23.01.2008 r. |
| 4. | Konwersatorium zorganizowane przez Fundację „Polska w Europie” pt. „Karta praw podstawowych – problemy i perspektywy.” Warszawa | 07.02.2008 r. |
| 5. | Spotkanie Rzecznika z przedstawicielami Stowarzyszenia Fair Play oraz Ruchu Młodego Pokolenia – Pokolenia 89, dotyczące dostępu do zawodów prawniczych. Warszawa | 20.02.2008 r. |
| 6. | Konferencja zorganizowana przez Ministra Sprawiedliwości z okazji Międzynarodowego Dnia Ofiar Przystępstw. Bytów | 21-22.02.2008 r. |
| 7. | Udział Rzecznika w spotkaniu zorganizowanym przez Centrum Myśli Jana Pawła II nt. „Na mównicy czy w kaplicy?” Warszawa | 26.02.2008 r. |
| 8. | Ogólnopolska konferencja zorganizowana przez Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego nt. „Edukacja Równych Szans – podręczniki dla uczniów niewidomych i słabowidzących – nowe podejście, nowe możliwości.” Warszawa | 26.02.2008 r. |
| 9. | Konferencja zorganizowana przez Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przystępstw im. Ireny Rajkowskiej nt. „Sytuacja ofiar przystępstw w polskim prawodawstwie.” Wrocław | 02-03.03.2008 r. |



10. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika z okazji Dnia Kobiet nt. „Kobieta współczesna?” 06.03.2008 r.
11. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji UW nt. „Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i Przyszłość.” Warszawa 07.03.2008 r.
12. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez KUL nt. „Ochrona Praw Człowieka.” Lublin 10.03.2008 r.
13. Udział Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez Kancelarie Sejmu i Senatu oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nt. „Traktat z Lizbony – ratyfikacja i jej konsekwencje.” Warszawa 12.03.2008 r.
14. Udział Rzecznika i Zastępców Rzecznika w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. 12.03.2008 r.
15. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Gdański nt. „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce i województwie pomorskim.” Gdańsk 13.03.2008 r.
16. Udział Rzecznika w posiedzeniu plenarnym „Białego Szczytu” w sprawie reformy systemu ochrony zdrowia. Warszawa 19.03.2008 r.
17. Seminarium zorganizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka nt. „Prywatność w miejscu pracy.” Warszawa 27.03.2008 r.
18. Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Grupę Socjalistyczną w Parlamencie Europejskim nt. „50-lecie Parlamentu Europejskiego. Wyzwania dla przyszłości Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu Lizbońskiego”. Kraków. 30.04.2008 r.
19. Udział Rzecznika w spotkaniu z okazji Dnia Europy, zorganizowanym przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Warszawa 09.05.2008 r.
20. Obchody Jubileuszu XX - lecia Rzecznika Praw Obywatelskich na Zamku Królewskim w Warszawie. 14-15.05.2008 r.
21. Udział Rzecznika w posiedzeniu zespołu MSZ ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z udziałem Pana Thomasa Hammarberga, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. 29.05.2008 r.
22. Udział Zastępcy Rzecznika w Ogólnopolskich Dniach Prawniczych. Bydgoszcz. 30.05.2008 r.
23. Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Kondycja polskiego Kościoła i jego rola w życiu publicznym” oraz „Antysemityzm w Polsce i dyskusja na ten temat”. Nieborów. 31.05.2008 r.



24. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji naukowej nt. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy dekady”. Baranów Sandomierski. 01.06.-02.06.2008 r.
25. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika nt. „Nasze dzieci w niebezpieczeństwie”. Warszawa. 02.06.2008 r.
26. Konferencja naukowa zorganizowana przez Rzecznika Ubezpieczonych we współpracy z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej nt. ”Prawa pacjenta w systemie ubezpieczeń zdrowotnych”. Warszawa. 04.06.2008 r.
27. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nt. „Przemoc w rodzinie – zareaguj, nie bądź obojętny”. Warszawa. 25.06.2008 r.
28. Udział Rzecznika w uroczystym apelu z okazji 65. rocznicy tragedii polskiego Wołynia. Warszawa 11.07.2008 r.
29. Udział Rzecznika w seminarium zorganizowanym przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Akademię Obrony Narodowej pt. „Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego – droga do bezpieczeństwa Polski.” 17.07.2008 r.
30. Udział Rzecznika w uroczystych obchodach 64. rocznicy Powstania Warszawskiego. 01.08.2008 r.
31. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika w związku z prezentacją raportu prof. Josepha Carby-Hall’a nt. „Sytuacja migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej” 17.09.2008 r.
32. VIII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej zorganizowana przez Rzecznika w ramach obchodów 21 Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem nt. „Strategia walki z ubóstwem w Polsce? Diagnoza i zadania na lata 2009 – 2010. Kogo w Polsce interesuje ubóstwo?” Warszawa. 17.10.2008 r.
33. Udział Zastępcy Rzecznika w Międzynarodowej Konferencji Naukowej zorganizowanej na KUL nt. „Prawo sądowe cywilne – wyzwania dla Europy.” 17-18.10.2008 r.
34. Seminarium zorganizowane przez Rzecznika nt. „Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski”. Warszawa 20.10.2008 r.
35. Udział Rzecznika w II Kongresie Sędziów Polskich. Warszawa. 22.10.2008 r.
36. Udział Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych i Centrum Stosunków Międzynarodowych nt. „Kontynuacja czy zmiana w polskiej polityce zagranicznej”. Warszawa. 24.10.2008 r.



37. Udział Rzecznika w konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny i Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego nt. „50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu polskiego i francuskiego”. Warszawa. 24-25.10.2008 r.
38. Seminarium zorganizowane przez Rzecznika nt. „Migracje zagraniczne a polityka rodzinna w Polsce”. Warszawa. 28.10.2008 r.
39. Konferencja zorganizowana przez Pełnomocnika Rządu ds. osób Niepełnosprawnych nt. „Jakość życia osób niepełnosprawnych w świetle standardów Rady Europy”. Warszawa. 18.11.2008 r.
40. Udział Rzecznika w seminarium zorganizowanym przez Prezydenta RP nt. „Tworzenie a stosowanie prawa – granice wykładni”. Lucień. 21.11.2008 r.
41. Międzynarodowa Sesja z okazji 60 rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zorganizowana przez Rzecznika. Oświęcim. 04.-05.12.2008 r/
42. XI Forum Prawniczo-Medyczne zorganizowane przez Instytut Problemów Ochrony Zdrowia nt. „Organizacja i funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej w obliczu możliwych przekształceń struktury własnościowej”. Warszawa. 04-05.12.2008 r.
43. Udział Rzecznika w „Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu: Poznań 2008”, gala oraz spotkanie z Sekretarzem generalnym ONZ. Poznań. 10.12.2008 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1. Udział Rzecznika w seminarium nt. „Pozbawienie wolności i ochrona praw człowieka.” Paryż 16-18.01.2008 r.
2. Udział Rzecznika w międzynarodowej konferencji z okazji 10-lecia instytucji Ombudsmana Ukrainy w ramach obchodów 60-lecia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Kijów. 11-12.04.2008 r.
3. Udział Rzecznika w międzynarodowej konferencji nt. „Prawa Człowieka w świecie globalizacji.” Baku. 18-19.06.2008 r.
4. Udział Rzecznika w seminarium nt. migracji zarobkowej w Unii Europejskiej. Bruksela 15.09.2008 r.
5. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej. Bratysława 16-18.09.2008 r.
6. Udział Rzecznika w otwarciu Centrum Informacji Społecznej i Prawnej w Dublinie oraz spotkaniu w polskim Konsulacie Generalnym w Londynie nt. sytuacji polskich obywateli pracujących w Wielkiej Brytanii. 23-26.09.2008 r.



7. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji nt. „20-lecia konstytucji obywatelskiej: podstawowe prawa obywatelskie oraz ich granice.” Forianapolis i Blumenau (Brazylia). 26-29.09.2008 r.
8. Udział Zastępcy Rzecznika dorocznym kongresie studiów konstytucyjnych. Sao Paulo. 02-03.10.2008 r.
9. Udział Zastępcy Rzecznika w konferencji okrągłego stołu zorganizowanej przez instytucję obrońcy Publicznego Macedonii. Skopje. 15.10.2008 r.
10. Udział Rzecznika w przekazaniu Polskiemu Kontyngentowi Wojskowemu w Afganistanie odpowiedzialności za prowincje Ghazni. 30-31.10.2008 r.
11. Udział Rzecznika w konferencji zorganizowanej z inicjatywy Ombudsmana Bułgarii nt. „Prawa Człowieka – ziemia obiecana prawa, ale również sprawiedliwości”. Sofia. 16-17.11.2008 r.
12. Udział Rzecznika w I Forum Narodów Zjednoczonych ds. Mniejszości organizowanym przez Radę Praw Człowieka ONZ. Genewa. 15-16.12.2008 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1. Warsztaty nt. „Prawa osób pozbawionych wolności: rola krajowych instytucji, które są mechanizmami OPCAT i tych, które nimi nie są.” Padwa. 09-10.04.2008 r.
2. Seminarium oficerów łącznikowych biur ombudsmanów europejskich. Strasburg. 31.05.-03.06.2008 r.
3. Konferencja nt. „Opracowywanie komunistycznej przeszłości w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Regensburg. 23-24.06.2008 r.
4. Konferencja nt. „2. Szczyt Równości” Paryż. 29-30.09.2008 r.
5. Konferencja nt. zagadnień z zakresu prawa wspólnotowego „Rechtsfragen aus dem Grenzbereich von Europeischem Gemeinschaftsrecht Und mitgliedstaatlichem Recht”. Kligenenthal. 27-31.10.2008 r.
6. Spotkanie specjalistów ds. komunikacji społecznej z Krajowych Instytucji Praw Człowieka z Unii Europejskiej. Oslo. 06-07.11.2008 r.
7. I konferencja Agencji Praw Fundamentalnych Unii Europejskiej nt. wolności wypowiedzi – „Freedom of Expression, cornerstone – Listening and communicating In a diverse Europe”. Paryż. 08-09.12.2008 r.

Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wizyta Konsula Honorowego w Wielkiej Brytanii, dr Graham'a E. White'a. 10.01.2008 r.



2. Wizyta Prof. Elmiry Suleymanowej Rzecznika Praw Człowieka Azerbejdżanu. 22-26.01.2008 r.
3. Spotkanie Rzecznika z Ombudsmanem Sankt Petersburga Igorem Mikhailovem. 27.03.2008 r.
4. Wizyta przedstawicieli Urzędu Ombudsmana Macedonii. 08.04.-11.04.2008 r.
5. Wizyta Pani Kesang Yangkyi Taklą, przedstawicielki JŚ Dalajlamy do spraw Europy Północnej, Polski i Państw Bałtyckich. 14.05.2008 r.
6. Podpisanie przez Rzecznika porozumienia o współpracy z Rzecznikiem Praw Człowieka w Sankt Petersburgu. 14.05.2008 r.
7. Spotkanie z p. Hirumistu Morii, Przedstawicielem Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w Polsce. Tematem spotkania była akcja Policji i Straży Granicznej w ośrodku dla uchodźców w Musznej k. Pruszkowa. 21.05.2008 r.
8. Spotkanie Rzecznika z p. Thomasem Hammarbergiem, Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy i p. Jakubem Wołásiewiczem, Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. 30.05.2008 r.
9. Wizyta prof. Jo Carby-Halla, Dyrektora Międzynarodowego Centrum Badań Prawnych nad Legislacją Uniwersytetu w Hull. 17.09.2008 r.
10. Spotkanie Rzecznika z przedstawicielami europejskich i narodowych związków zawodowych/inicjatyw związkowych z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii i Francji. 03.10.2008 r.
11. Spotkanie Rzecznika z p. Reinholdem Robbem, Rzecznikiem Bundestagu ds. Sił Zbrojnych Niemiec. 13.10.2008 r.
12. Spotkanie Rzecznika z p. Ngawang Woeber i p. Phurbu Tsering Przewodniczącym i Wiceprzewodniczącym Organizacji Byłych Więźniów Politycznych Tybetu, Gu-Chu-Sum. 21.10.2008 r.
13. Wizyta delegacji Fundacji Rozwoju Parlamentaryzmu w Kazachstanie. 30.10.2008 r.
14. Spotkanie Rzecznika z p. Elianą Pinto, Ombudsmanem Brazylii. 05.11.2008 r.
15. Wizyta Ombudsmana Republiki Armenii. 01.12.2008 r.
16. Spotkanie Rzecznika z JŚ XIV Dalajlamą. 12.12.2008 r.
17. Wizyta studyjna przedstawicielki urzędu Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu. 15-19.12.2008 r.
18. Spotkanie Rzecznika z Radcami i Ministrami Ambasad Unii Europejskiej w Polsce. 19.12.2008 r.
19. Spotkanie Rzecznika z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych do spraw programu „Partnerstwo Wschodnie”. 19.12.2008 r.

