



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
III kadencja
Rzecznik Praw Obywatelskich

Druk nr 2934
Warszawa, 14 maja 2001 r.

RPO-R-070-2-01

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam **Informację o mojej działalności za 2000r.**, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

/-/Prof. Andrzej Zoll

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 24 maja 2001 r.

Cena - 16,71 zł + 22% VAT



INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Andrzeja Zolla
za 2000 rok

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

Spis treści

1. Od Rzecznika.....	7
2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa	17
3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej.....	32
A. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z systemu prawa.....	32
B. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z praktyki stosowania prawa	52
4. Bezpieczeństwo obywateli	56
5. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne	60
A. Prawo do informacji i wolności słowa.....	60
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych	62
C. Wolność zrzeszania się w partiach politycznych, wolność zgromadzeń	64
6. Prawo do pracy i wykonywania zawodu	68
A. Dyskryminacja kobiet w zatrudnieniu	68
B. Mianowanie nauczycieli	70
C. Możliwość wykonywania zawodu lekarza i farmaceuty.....	72
D. Dostęp do zawodów prawniczych	75
E. Ograniczenia w możliwości wykonywania innych zawodów	76
F. Wynagrodzenia pracowników	78
G. Choroby zawodowe i wypadki przy pracy	80
H. Urlopy macierzyńskie	81
I. Praca dzieci i młodocianych	82
7. Prawo do zabezpieczenia społecznego.....	84
A. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym	84

B. Funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych	90
C. Ubezpieczenie chorobowe	94
D. Ubezpieczenie wypadkowe	97
E. Ubezpieczenie z tytułu niezdolności do pracy	97
F. Prawo do wcześniejszej emerytury.....	100
G. Waloryzacja emerytur i rent.....	105
H. Zasady zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych	106
I. Rekompensaty z tytułu utraty dodatków branżowych	109
J. Świadczenia przyznawane w szczególnym trybie	111
K. Ubezpieczenie społeczne rolników.....	111
L. Zaopatrzenie inwalidów wojennych i wojskowych	114
Ł. Uprawnienia kombatanów oraz żołnierzy – górników	116
M. Zasady przyznawania świadczeń socjalnych osobom prowadzącym działalność gospodarczą	119
8. Ochrona zdrowia i praw pacjenta z nią związanych	120
A. Dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.....	122
B. Dostęp do leków, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych	126
C. Wynagradzanie szkód osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych.....	129
D. Dostęp pacjentów do dokumentacji medycznej	130
9. Prawo do nauki i korzystania z dóbr kultury	131
10. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	135
A. Ochrona prawa do mieszkania	135
B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych	142
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	145
D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	147
E. Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne.....	152
F. Sprzedaż lokali mieszkalnych.....	153

G. Sprawy dostaw energii, gazu i wody	154
11. Problematyka nieruchomości	158
A. Obrót nieruchomościami i ochrona własności	158
B. Prawo budowlane	162
12. Podatki i cła	163
13. Sprawy gospodarcze	173
A. Prywatyzacja	173
B. Problematyka przewozów	175
14. Ochrona konsumentów	178
A. Ochrona posiadaczy rachunków bankowych.....	179
B. Ochrona konsumentów w usługach ubezpieczeniowych	181
C. Ochrona konsumentów usług telekomunikacyjnych i pocztowych	184
D. Ochrona konsumentów przewozów osobowych	187
E. Ochrona interesów konsumentów przed nieuczciwymi działaniami firm oferujących towary i usługi posługując się nieuczciwą reklamą	188
15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną	190
A. Referenda lokalne.....	190
B. Funkcjonowanie szkół	193
C. Problemy ewidencji ludności	198
D. Komunikacja na terenie gmin	199
E. Zezwolenia na sprzedaż alkoholu.....	204
F. Problematyka cmentarzy i wykonywania kultu zmarłych.....	205
G. Regulacje dotyczące klęsk żywiołowych.....	208
H. Kwestie ochrony środowiska	209
16. Ochrona praw dzieci i rodziny	211
A. Ochrona przed wyzyskiem i demoralizacją; przeciwdziałanie zagrożeniom rozwoju dziecka.....	211

B. System opieki nad dzieckiem.....	217
C. Prawa ucznia	227
D. Wydanie dziecka i dochodzenie roszczeń zza granicy	229
17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	231
A. Tryb orzekania o niepełnosprawności	231
B. Składka na ubezpieczenie zdrowotne	232
C. Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne.....	233
D. Pomoc finansowa dla osób niepełnosprawnych	235
18. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych.....	238
A. Uwagi ogólne	238
B. Zasadnicza służba wojskowa i przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych oraz formy zastępcze ich odbywania	239
C. Zawodowa służba wojskowa	246
D. Inne sprawy dotyczące funkcjonariuszy służb publicznych.....	255
E. Służba poza granicami kraju	258
19. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	259
A. Ochrona praw cudzoziemców	259
B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych.....	271
20. Ochrona praw osób pozbawionych wolności.....	276
A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych	276
B. Warunki bytowe osób pozbawionych wolności	276
C. Zatrudnienie skazanych	278
D. Problemy penitencjarnego oddziaływania na skazanych	281
E. Traktowanie osób pozbawionych wolności przez funkcjonariuszy	285
F. Sytuacja cudzoziemców	288
21. Wnioski.....	291

Załączniki:

Nr 1 -	Dane informacyjno-statystyczne	297
Nr 2 -	Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) - art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO.....	300
Nr 3 -	Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego - art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO.....	323
Nr 4 -	Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	326
Nr 5 -	Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne - art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO.....	329
Nr 6 -	Rewizje nadzwyczajne i kasacje.....	330
Nr 7 -	Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	336
Nr 8 -	Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	338
Nr 9 -	Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik lub przedstawiciele Biura RPO	346
Nr 10 -	Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym.....	362

1. Od Rzecznika

Przedstawiona informacja dotyczy okresu w pewnym sensie szczególnego, ponieważ w ubiegłym roku urząd Rzecznika Praw Obywatelskich był sprawowany, w niemalże równych proporcjach czasowych, przez dwie osoby. W minionym roku zakończył bowiem swoją czteroletnią kadencję profesor Adam Zieliński, po którym – jako czwarta już z kolei osoba – rozpocząłem zgodnie z wolą wyrażoną przez Sejm i Senat pełnienie służby publicznej na konstytucyjnie umocowanym stanowisku polskiego Ombudsmana.

Ta zgodna z zasadą kadencyjności zmiana personalna nastąpiła prawie równoległe z uchwaleniem i wejściem w życie kolejnej nowelizacji liczącej wówczas już 13 lat, ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.¹ Jedną z podstawowych zmian, która nastąpiła w tej ustawie, zresztą prowadząca do skorelowania jej przepisów z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczy rozszerzenia uprawnień Rzecznika na sferę wolności i praw człowieka. Można więc powiedzieć, że mamy tu do czynienia z kompetencyjnie nowym organem ochrony prawnej – Rzecznikiem Praw i Wolności Człowieka i Obywatela.

Nowelizacja w połączeniu z wcześniejszymi unormowaniami ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka² istotnie zmieniła zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, nakładając m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka i rozpatrywania spraw kierowanych przez niego do Rzecznika Praw Obywatelskich. Równocześnie Rzecznik

¹ Ustawa z dnia 12.05.2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552). Weszła ona w życie z dniem 14.07.2000 r., z wyjątkiem jej art. 2 (zmiana Kpc odnosząca się do kasacji), który zaczął obowiązywać od 1 lipca. Tekst jednolity ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Marszałek Sejmu ogłosił w załączniku do obwieszczenia z dnia 9.02.2001 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 147).

² Dz.U. Nr 6, poz. 69. Ustawa ta weszła w życie z dniem 2.01.2000 r.

został wyposażony w prawo do wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych po upływie terminu określonego dla strony postępowania (6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia zamiast ogólnie wskazanego jednego miesiąca).

Zmiany te generalnie odpowiadają zakładanemu przez Rzecznika modelowi sprawowania objętego stanowiska, chociaż nie da się ukryć, że problem wnoszenia kasacji w warunkach określonych przez ustawę wzbudził opory i głosy krytyczne w niektórych środowiskach, w tym zwłaszcza ze strony Sądu Najwyższego.³ Przyjętemu rozwiązaniu zarzucano przede wszystkim rozbijanie jednolitej konstrukcji kasacji w sprawach cywilnych oraz przedłużanie okresu niepewności co do stabilności orzeczenia sądu drugiej instancji. Z poglądami takim trudno się zgodzić bowiem Rzecznik nie mógłby zapewnić ochrony praw obywateli i innych podmiotów w sytuacjach ekstremalnych, gdyż zanim by uzyskał informacje o błędnym orzeczeniu sądowym, otrzymał akta sądowe i sporządził kasację upłynąłby miesięczny termin do jej wniesienia. Należy pamiętać, że termin sześciomiesięczny, wydłużony dla Rzecznika, dotyczy tylko spraw, które związane są z naruszeniem wolności i praw człowieka zagwarantowanych przez Konstytucję. Mamy tu więc do czynienia z kasacją w obronie Konstytucji. Wydaje się także, że przyznane Rzecznikowi uprawnienie jest zasadne z powodu bardzo wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga może być wniesiona przeciwko podstawie prawnej, a nie przeciwko interpretacji tej podstawy prawnej, przyjętej przez sąd, łącznie z Sądem Najwyższym. Trzeba mieć świadomość, że niekiedy również interpretacja przyjęta przez sąd stanowi naruszenie wolności i praw gwarantowanych przez Konstytucję. Obywatel, którego taki wyrok dotknął, nie może zwrócić się ze skargą konstytucyjną. Dlatego uprawnienie Rzecznika stwarza możliwość naprawienia błędu popełnionego przez sąd. Występuje tutaj co prawda słaby punkt, ale brak jest – w obecnym stanie konstytucyjnym – szans na zmianę istniejącego stanu rzeczy. Niewykluczone jest bowiem, że może wystąpić

³ Prezes Izby Cywilnej SN prof. T. Ereciński nazwał to rozwiązanie nawet „bublelem legislacyjnym”, w artykule „Od 1 lipca obowiązują zmiany w Kpc – waga interesu publicznego”, *Nasz Dziennik* Nr 155 z 5.07.2000 r.

niebezpieczeństwo rozbieżności w interpretacji Konstytucji między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. Jeżeli Rzecznik wystąpi z taką kasacją, to stwierdzenie, czy nastąpiło naruszenie wolności i praw gwarantowanych Konstytucją wymaga jej interpretacji. Bez wątplenia byłoby lepiej, gdyby w tych sprawach Rzecznik mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną w obronie wolności i praw człowieka. Taka sytuacja wymagałaby jednak zmiany Konstytucji.

Niewątpliwie dokonane zmiany w prawie sprzyjały realizacji mojej wizji pełnienia funkcji strażnika wolności i praw człowieka i obywatela jaką w ubiegłym roku sygnalizowałem podczas poprzedzających objęcie stanowiska spotkań w Sejmie i Senacie oraz przy prezentacji na forum parlamentarnym informacji o działalności Rzecznika w roku 1999. Respektując dokonania swoich poprzedników i starając się niczego nie uронić z ich dorobku miałem jednak pełne prawo by w swych działaniach, już od samego początku, położyć nacisk na przestrzeganie dwóch fundamentalnych wartości wyprowadzonych z porządku konstytucyjnego: godności człowieka i dobra wspólnego.

Rzecznik konsekwentnie dążąc do realizacji tej tezy przyjął zarazem jako wzorzec postępowania metodę wyprzedzającego interweniowania w obszary zagrożeń wolności i praw jednostki ludzkiej, tak by uniknąć jedynie następczego reagowania na stwierdzone już nieprawidłowości i naruszenia obowiązującego prawa. Stąd też dążenie Rzecznika do ułatwiania porozumienia się tych, od których zależy rozwiązanie pewnych problemów, podejmowania się trudnej roli mediatora, czy też depozytariusza projektów inicjatyw, zyskujących na znaczeniu po wsparciu autorytetem urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Przykładem tego może być – już tegoroczne – zaangażowanie się Rzecznika w inspirowaną przez Prezesa Rady Ministrów kampanię edukacyjną, której założenia zostały zawarte w przedstawionej 18 marca 2001 r. Deklaracji Obywatelskiej „Edukacja dla rozwoju”. Prawo do kształcenia jest bowiem jednym z podstawowych praw człowieka, warunkujących korzystanie z innych, w szczególności prawa do aktywnego udziału w życiu społecznym. Czuwanie więc nad nim należy więc niewątpliwie do obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich.

W płaszczyźnie edukacyjnej mieści się również szczególnie bliski zainteresowaniom Rzecznika problem funkcjonowania tzw. klinik prawa. Nieznajomość przez obywatela własnej sytuacji prawnej ogranicza możliwość skutecznej ochrony jego wolności i praw. Dotyczy to zwłaszcza ludzi biednych. Istotnym środkiem zaradczym jest więc tu poszerzanie zakresu i skali bezpłatnego poradnictwa prawnego, między innymi przy udziale szkół wyższych. W dniu 11 grudnia 2000 r. z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, zostało podpisane porozumienie o współpracy Rzecznika z Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela. Celem porozumienia jest zapewnienie poprzez uniwersytecką „Klinikę prawną” bezpłatnego poradnictwa dla osób, których nie stać na świadczone w normalnym trybie usługi prawne. Inicjatywa ta nie ma charakteru incydentalnego, bowiem Rzecznik będzie sukcesywnie podpisywał podobne umowy z „Klinikami prawnymi” działającymi na wydziałach prawa innych uniwersytetów, tak by utworzyć ogólnokrajową sieć bezpłatnego poradnictwa prawnego.⁴

Ofensywę edukacyjną, zmierzającą do wytworzenia w społeczeństwie właściwych postaw proobywatelskich Rzecznik łączy z prawem do informacji, gwarantowanym przez art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba jawności i przejrzystości decyzji w życiu publicznym oraz prawo dostępu obywateli do dokumentów są obecnie przedmiotem prawnych i politycznych dyskusji w całej Unii Europejskiej. W Polsce problem ten nabiera szczególnej wagi, ponieważ szczegółowe zasady dostępu obywateli do informacji o działalności organów publicznych ma dopiero unormować odrębna ustawa⁵, a nad projektowanymi rozwiązaniami aktualnie trwają prace w Sejmie. Wspomniana przejrzystość życia publicznego, generowana między innymi poprzez prawo do informacji, jest – z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich – szczególnie istotna, ponieważ ułatwia kontrolę i zapobiega nadużyciom władzy. Spojrzenie spoza struktur państwowych

⁴ Przykładem kontynuacji tych działań może być porozumienie o współpracy w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela, podpisane w 2001 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

⁵ Szerzej na ten temat na str. 60 i nast. Informacji.

uaktywnia moc sprawczą mechanizmów kontroli wewnętrznej i przeciwdziała korupcji urzędników oraz poprawia jakość ich pracy. Nie sposób pominąć, że potrzebna jest głęboka przebudowa mentalności warstwy urzędniczej i innych dysponentów informacji, którą zainteresowany może być obywatel. Niewątpliwie przebudowa taka byłaby skuteczniejsza i szybsza, gdyby już istniały szczegółowe uregulowania w tej materii. Obecnie urzędnicy kryją się często za barierą tajemniczości, a informacje konieczne do oceny trafności podejmowanych przez nich publicznych decyzji są ukrywane. Jest to sprzeczne z fundamentalną zasadą jawności życia publicznego. Z wyjątkiem ściśle określonych obszarów wszystko, co dotyczy życia publicznego, powinno być publicznie dostępne. Natomiast nadal rządzi jeszcze zasada, że czego publikacja nie jest prawem nakazana – to jest tajne. Rodzi to takie sytuacje, jak opisana przez „Głos Podlasia”, kiedy odmówiono dziennikarzom informacji na temat finansów gminy. Bezprawność takiej odmowy (co następnie potwierdził Sąd) jest oczywista na gruncie Konstytucji, a także zdrowego rozsądku – jednak nie dla gminnych urzędników.

W promowaniu dostępu do informacji, trudno przecenić rolę mediów i środowiska dziennikarskiego. Rzecznik w pełni dostrzega istotną funkcję „czwartej władzy” w upowszechnianiu wiedzy o wolnościach i prawach człowieka i obywatela i przekłada ją na formy konkretnej współpracy.

Wyraża się ona w szczególności w stałej informacji o bieżących działaniach Rzecznika dla ponad 80 centralnych i regionalnych redakcji prasy, radia i telewizji, manifestującej się notatkami na łamach gazet i czasopism o aktualnych problemach przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Te z konieczności skrótowo przedstawiane informacje pogłębiają cykliczne rozważania – refleksje Rzecznika Praw Obywatelskich prezentowane w „Rzeczpospolitej” i „Gościu Niedzielnym” oraz wywiady i aktualne komentarze w pismach i innych środkach masowego przekazu, których tylko w 2000 r. było około tysiąca. Nowym elementem w pracy edukacyjno-informacyjnej Rzecznika IV kadencji była rezygnacja z organizacji ogólnotematycznych konferencji prasowych i zastąpienie ich wywiadami dla prasy terenowej lub kierowanej do poszczególnych środowisk, a także zapraszanie

dziennikarzy do udziału w comiesięcznych „Spotkaniach u Rzecznika”. Materiały z takich spotkań są wykorzystywane dla promowania określonych opcji i zachowań. Osobną oprawę medialną miały wyjazdy Rzecznika w teren, do społeczności lokalnych, położonych na tzw. ścianie wschodniej, w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku. W ich toku dochodziło do spotkań także z przedstawicielami mniejszości narodowych. Wizytacja przejść granicznych była okazją do zacieśnienia współpracy z ombudsmanami Ukrainy i Rosji. Wszystkim tym przedsięwzięciom towarzyszyły konferencje prasowe lub specjalne wywiady dla lokalnych mediów, znajdujące swój oddźwięk także w informacjach ogólnokrajowych. Międzynarodowe kontakty Rzecznika były okazją do upowszechniania w mediach doświadczeń z realizacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej programu ONZ – UNDP na rzecz rozwoju instytucji demokratycznych, którego Rzecznik jest już od kilku lat koordynatorem. Wypada z satysfakcją stwierdzić, że generalnie media przedstawiały w 2000 r. działalność Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie ze stanem faktycznym, rzetelnie i uczciwie. Rzecznik z kolei wielokrotnie korzystał z sygnalizacji przez media tematów, które kwalifikowały się do zbadania i interwencji (np. problem żebractwa i pracy dzieci, łamania praw pracowniczych osób zatrudnionych w supermarketach, bezrobocie, praw osób niepełnosprawnych).

To sprzężenie zwrotne między działalnością mediów i Rzecznika należy odnieść także do współpracy z samorządami, społecznościami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za cenne i konieczne utrzymywanie stałych kontaktów z przedstawicielami tych organizacji. Biorą oni udział w spotkaniach organizowanych w Biurze Rzecznika, podczas których – w ramach dyskusji – istnieje możliwość wymiany poglądów i sygnalizacji problemów nurtujących wiele środowisk. Obecnie w Biurze Rzecznika podjęto działania nad realizacją zadań określonych w art. 17a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, czyli w istocie o koncepcji współdziałania Rzecznika ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami – ze szczególnym uwzględnieniem programów edukacji prawnej, rozwoju inicjatyw obywatelskich oraz ścisłej współpracy lokalnej administracji i innych

organów władzy publicznej z organizacjami obywatelskimi. Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie przystąpił do kontynuowania wielu inicjatyw rozpoczętych przez jego poprzedników, wśród nich także tych, które dotyczą socjalnej strony życia. Jest to związane z dużym bezrobociem w Polsce i niewydolnością systemu pomocy społecznej. Obecny Rzecznik prezentuje jednak nieco inne spojrzenie na problemy socjalne kładąc nacisk na ich zapobieganiu, a nie likwidację sprawy, która już powstała. W tej właśnie intencji Rzecznik pragnie nawiązać bliższą współpracę z samorządami na szczeblu gminnym czy powiatowym, szczególnie w regionach, gdzie jest największe bezrobocie i bieda. W tej sprawie Rzecznik zamierza wykorzystać doświadczenia wyniesione z przewodniczenia kapitule konkursu „Pro Publico Bono”. Na konkursie tym zaprezentowano nieprzebrane możliwości kryjące się w inicjatywach podejmowanych przez lokalne społeczności, które najlepiej wiedzą jak załatwiać swoje sprawy. W walce z biedą Rzecznik pragnie być orędownikiem tych organizacji, promować je i wspierać w niwelowaniu obszarów niedostatku, ułatwiać pomoc finansową ze strony państwa. Przykładem zasługującym na uwagę może tu być działalność Towarzystwa z Biłgoraja, które zorganizowało kompleksową rehabilitację dzieci niepełnosprawnych, zastępując państwową ochronę zdrowia, często źle zorganizowaną i niewydolną.

Innym sygnałem już trochę lepszej sytuacji na polskiej prowincji mogą być działania mieszkańców orawskiej gminy Lipnica Wielka. Tam placówki medyczne wyposażone są w mammografy, zakłada się uniwersytet samorządowy, ściąga na swój teren firmę z Wiednia, aby dać pracę mieszkańcom. Zebrała się tam grupa znakomitych organizatorów, wśród której zgodnie współdziałają między innymi komendant Policji, ksiądz proboszcz, wójt i przewodniczący rady gminy. Pozytywne przykłady są bardzo budujące, ale konieczna jest ich ekspansja na miejscowości, a nawet regiony w Polsce północnej i wschodniej – tam gdzie jest największa strefa ubóstwa. Z kolei wielkopolskie doświadczenia m.in. w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i bezdomności oraz możliwości ich popularyzacji na terenie innych regionów kraju były 20.09.2000 r. tematem wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w Poznaniu. Rzecznik zapoznał się szczegółowo z działalnością Fundacji

Pomocy Wzajemnej „Barka” i prowadzonego przez nią Regionalnego Centrum Socjalno-Edukacyjnego Wsi w Pniewach. Rzecznik pragnie być orędownikiem proobywatelskich działań takich organizacji, ułatwiać ich widoczność i społeczny rezonans inicjatyw. Chodzi bowiem o to by gremia te pokazywały sposób rozwiązywania miejscowych problemów i tym samym wspierały realizację bardzo istotnej zasady państwa prawnego, jaką jest zasada pomocniczości.

Przykładowo wskazane elementy współdziałania Rzecznika Praw Obywatelskich z mediami i organizacjami samorządowymi spina niewątpliwie jak dotąd dobrze układająca się współpraca z Parlamentarzystami, szczególnie wartościowa z uwagi na finalny udział Posłów i Senatorów w procesie tworzenia prawa, mocno osadzone w kontaktach z obywatelami – wyborcami. Rzecznik nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej i bezpośrednio, jako podmiot, nie uczestniczy w procesie legislacyjnym. Nie oznacza to jednak, że przebieg i wyniki procedury prawotwórczej nie interesują Rzecznika. Skutkują one bowiem uchwaleniem norm prawnych, które powinny dobrze wpisywać się w obowiązujący system prawa i korespondować z innymi uregulowaniami, być zrozumiałe i precyzyjne, a nade wszystko zapewniać ochronę wolności i praw człowieka i obywatela. Nie zawsze jednak wdrażane procedury spełniają wymogi przyzwoitej legislacji i zdarza się, że prowadzą do odmiennych od oczekiwanych rezultatów. Stąd też nadmierna w ocenie Rzecznika liczba nowelizacji, starających się pospiesznie konwalidować dostrzeżone błędy prawne. Te czynności naprawcze, niewątpliwie konieczne z punktu widzenia poprawności prawa, powodują jednak zanik jego czytelności i trudności interpretacyjne. Od wielu lat procesy inflacyjne, dobrze znane ze sfery ekonomiki, przenoszą się także w obszar tworzenia prawa, mnożąc zbędne byty prawne i powiększając rozchwianie systemu prawnego. Nadal aktualne pozostaje w związku z tym pytanie o dostępność prawa i możliwość samodzielnego korzystania z niego przez obywatela. Idealna sytuacja wytwarza się wówczas, kiedy norma prawna jest przestrzegana, ponieważ stanowi inherentną część wewnętrznego systemu moralnego obywateli. Żeby jednak mogło dojść do takiego stanu konieczne jest, by obywatel miał dostęp do norm prawnych. Dostęp ten należy rozumieć

bardzo szeroko, a więc także w kategoriach jasności i klarowności sformułowań używanych przez prawodawcę. Dlatego proces tworzenia prawa wymaga stałego monitorowania, również przez podmioty z zewnątrz, a więc także przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Projekt takiego programu jest opracowywany w Biurze Rzecznika.

W swych kompleksowych działaniach Rzecznik podjął ambitne wyzwanie stworzenia swoistego paktu dla stanowienia i stosowania dobrego prawa, skutecznie egzekwowanego (co obecnie nie jest niestety regułą), efektywnego gospodarczo lecz przyjaznego ludziom, umacniającego autorytet państwa i sprawność jego aparatu wykonawczego. Rzecznik bacznie obserwował problem egzekucji prawa, w tym obszarze bowiem istnieje potrzeba podjęcia zdecydowanych środków naprawczych, zwłaszcza gdy chodzi o dostępność prawa do sądu, szybkość postępowania sądowego, możliwość rozstrzygnięcia sądowego i jego faktycznego wykonania. Sama zasada konstytucyjna, że każdy ma prawo zwrócenia się do sądu i w rozsądnym terminie oczekiwania rozpatrzenia sprawy w znacznej mierze pozostaje na papierze, co potwierdzają wyroki Trybunału w Strasburgu. Istotna z punktu widzenia praw człowieka zasada rozsądnego terminu nie działa, a poprawy w najbliższym czasie nie należy niestety się spodziewać, bowiem problem wymiaru sprawiedliwości wymaga generalnej reformy. Mamy zbyt skomplikowane procedury, zbyt długo trwa postępowanie w sprawach oczywistych i prostych, Sądy obciążane rozpatrywaniem kolejnych spraw są niewydolne, nieprzygotowane pod względem technicznym i organizacyjnym do sprostania oczekiwaniom obywateli na rozpatrzenie ich problemów prawnych. Pewne sprawy należy wręcz wyprowadzić z sądów. Rzecznik nie ukrywa, że pozytywne wrażenie wywarł przygotowany przez Radę Izby Notarialnej w Warszawie projekt ustawy przewidującej prywatyzację ksiąg wieczystych,⁶ który mógłby dalece usprawnić oczekiwanie np. na wpis hipoteczny. Reformy wymaga też instytucja komornika sądowego. Ocena realizacji stanu konstytucyjnego prawa do sądu w świetle projektów reformy prawa o ustroju sądów

⁶ Projekt ustawy o pisarzach hipotecznych i archiwach ksiąg wieczystych, prezentowany na konferencji naukowej „Prywatyzacja zadań publicznych” w dniach 25-26.10.2000 r. w Warszawie.

powszechnych była 5.10.2000 r. przedmiotem spotkania u Rzecznika Praw Obywatelskich. Goście Rzecznika zgodzili się z jego propozycją, aby podczas następnych spotkań w tym samym gronie (Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Przewodniczącego Rady Legislacyjnej oraz posłów i senatorów), a odbywających się ponad podziałami politycznymi opracować kompleksowy program naprawy polskiego sądownictwa w następnych latach, który byłby później konkretnie realizowany przez kolejne rządy, w celu skutecznego zapewnienia wolności i praw obywatelskich.

Konkretne działania podejmowane w 2000 r. przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich dla przeciwdziałania naruszeniom wolności i praw człowieka i obywatela zostały w usystematyzowany tematycznie sposób przedstawione w szczegółowej części Informacji.

Prof. dr Andrzej Zoll

2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa

Do uzasadnionego stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, jest potrzebne prawo nie tylko oparte na wartościach leżących u podstaw polskiej kultury oraz europejskiej cywilizacji i chroniące te wartości, ale także nie pozostawiające luk w regulacji, spełniające standardy prawidłowej legislacji, wewnątrz i systemowo spójne, przekazujące adresatowi normy prawnej jednoznaczną dyrektywę postępowania. Warunki te, niewątpliwie trudne do spełnienia w wymagającym licznych zmian w prawie okresie trwającej transformacji ustrojowej, są niezbędne dla pełnego przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Tymczasem nadal jest brak wielu unormowań, nawet rangi ustawowej, czego przykładem może być pozostawienie bez odpowiedniego poziomu regulacji wyrażonego w art. 61 Konstytucji RP prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to trudno przecenić, bowiem pełna jawność życia publicznego, w tym wiedza o motywach decyzji podejmowanych przez władze jest podstawowym prawem obywatela, bo bez niej nie może on współdecydować o funkcjonowaniu państwa. Jawność życia publicznego nie tylko ułatwi budowę społeczeństwa obywatelskiego, ale również pozwoli unikać sytuacji dwuznacznych, czy wręcz graniczących z korupcją. Sytuacji nie rozwiązuje uchwalenie 9 listopada 2000 r. ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷, ponieważ z oczywistych względów odnosi się ona jedynie do jednej z wielu dziedzin życia społecznego. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie nadal z uwagą śledził przebieg prac nad kompleksowym unormowaniem prawa do informacji⁸, które powinny zlikwidować istniejącą obecnie asymetryczność pomiędzy rozwiązaniami ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁹ a omówionym brakiem ustawy o dostępie do informacji. Problem luk w prawie

⁷ Dz.U. Nr 109, poz. 1157.

⁸ O prawie do informacji również na str. 60 i nast.

⁹ Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

należałoby także odnieść do innych sfer działalności publicznej, w tym między innymi do potrzeby unormowania zagadnień związanych ze stanami nadzwyczajnymi¹⁰ i zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych. Uchwalenie niezbędnych ustaw w tym zakresie przedłużyła się ponad miarę, pomimo doświadczeń wyniesionych ze skutków tragicznej powodzi z roku 1997.

Swoje postulaty legislacyjne Rzecznik Praw Obywatelskich konfrontował zawsze ze standardami praw człowieka wyznaczanymi unormowaniami prawa międzynarodowego, zwłaszcza określonymi przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności. Działanie takie ma już wręcz wymiar historyczny. Poprzedni Rzecznicy musieli spełniać swe funkcje w realiach ówczesnego prawa, które odstawało od międzynarodowych standardów. Należało zatem sięgać do umów międzynarodowych, wypełniając ich treścią krajowy porządek prawny. Było to tym trudniejsze, iż w ówczesnej Konstytucji, nie przywiązującej szczególnej uwagi do regulacji źródeł prawa, prawo międzynarodowe w ogóle nie było sklasyfikowane w hierarchii aktów prawnych

Naczelny Sąd Administracyjny pierwszy, a za nim Rzecznik, zaczęli przewyżczać w swojej praktyce utarte poglądy, że umowy międzynarodowe wiążą wyłącznie podmioty prawa międzynarodowego, a więc z reguły – państwa. Te zaś, poprzez prawo wewnętrzne inkorporują dopiero ich postanowienia do krajowego porządku prawnego. Rzecz oczywista, że w warunkach ówczesnego prawa ustrojowego polskie organy władzy publicznej nie mogły sobie pozwolić na odmowę zastosowania przepisów prawa wewnętrznego w razie jego kolizji z przepisami prawa międzynarodowego. Jednakże już wówczas Rzecznik oraz NSA stosowali przepisy tego prawa, każdy w zakresie swojej właściwości:

- w razie występowania luk w prawie wewnętrznym w danej sprawie,
- wypełniając nim sfery, w których organy publiczne działały w granicach uznania,

¹⁰ Pakiet ustaw zawarty w drukach sejmowych nr 7, 8, 9 i 66.

- oraz gdy ustawodawca polski używał w przepisach prawa wewnętrznego wyrażeń niedookreślonych (tzw. nieostrych lub niezdefiniowanych).

Prezentując stosowanie Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka w działalności urzędu rzecznicy I i II kadencji mieli zatem większe możliwości powoływania się na swoje wystąpienia oraz prawne środki zaskarżenia, których podstawę stanowiły wyłącznie przepisy umów międzynarodowych, lub były one powoływane jako realne wsparcie ich argumentacji prawnej. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła do zamkniętego systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1). Ustaliła ona, że umowa międzynarodowa, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z taką umową (art. 91 ust. 2). Nadto, umowy międzynarodowe ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji, na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, traktuje się tak, jak umowy obecnie ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jeśli zawarta w nich regulacja prawna dotyczy spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (art. 241 ust. 1). Są to rozwiązania zasługujące ze wszech miar na jednoznacznie pozytywną ocenę i ułatwiają, między innymi Rzecznikowi, potencjalne kwestionowanie przepisów prawa krajowego naruszających prawo międzynarodowe. Z drugiej jednak strony Konstytucja będąca „najwyższym prawem RP” (art. 8 ust. 1), recypowała nie tylko znakomitą część przepisów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka podnosząc tym samym ich rangę w wewnętrznym porządku prawnym, ale nadto zawiera, niektóre ważne z punktu widzenia kompetencji Rzecznika, postanowienia, które zawierają wyższe standardy od zawartych w umowach międzynarodowych. Dobitym przykładem będzie tu wynikające z art. 6 Konwencji Europejskiej oraz z art. 14 Międzynarodowych Paktów prawo do sądu ograniczające się do prawa karnego i cywilnego, podczas gdy Konstytucja w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 nie przewiduje żadnych ograniczeń, obejmując rozległą przestrzeń również prawa administracyjnego z prawem daninowym włącznie. Ma to nie do przecenienia znaczenie dla

ochrony wolności i praw obywateli (obcokrajowców) i innych podmiotów prawa, dla podstaw prawnych działań podejmowanych przez Rzecznika. Ale w takich sprawach Rzecznik powołuje się z konieczności wyłącznie na przepisy prawa krajowego. W tych zaś sytuacjach, gdy przepisy prawa krajowego (przede wszystkim Konstytucji) pokrywają się z prawem międzynarodowym, powołuje się we wnoszonych prawnych środkach zaskarżenia i wystąpieniach na przepisy prawa międzynarodowego posiłkowo. O ile wyraźne wyłączenie drogi sądowej przez ustawy krajowe, zwłaszcza kognicji NSA, jest stosunkowo łatwe do zaatakowania, z powołaniem się na przepisy Konstytucji, o tyle trudniej jest skonstruować zaskarżenie przed Trybunałem Konstytucyjnym brak ochrony sądowej, a więc nie uchwalenia przez parlament stosownych przepisów. W wystąpieniach do parlamentu lub rządu, wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego – Rzecznik powołując się m.in. na przepisy art. 5 ust. 3, art. 6 Konwencji Europejskiej oraz art. 9 ust. 3, art. 14 Międzynarodowych Paktów i wspierając argumentację wyprowadzoną z Konstytucji kwestionował między innymi:

- brak ochrony sądowej w licznych postępowaniach dyscyplinarnych, w tym zakończonych wydaleniem funkcjonariusza ze służby, rozwiązaniem stosunków pracy z nominacji lub pozbawieniem prawa wykonywania zawodu. Jeśli nawet w niektórych wypadkach ustawy przewidywały zaskarżenie takich orzeczeń do sądu – np. w drodze rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, to z prawa tego nie mógł przeważnie korzystać ukarany. Aktualnie, w poszczególnych ustawach następują zmiany, w tym w wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W niektórych wypadkach prawo do sądu nastąpiło w wyniku zmiany linii orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosujących bezpośrednio przepisy Konstytucji (ostatnio w sprawie zaskarżania orzeczeń komisji dyscyplinarnych w sprawach studenckich),
- umieszczenie nieletniego w schronisku – w zakresie w jakim decyzję podejmuje prokurator¹¹,

¹¹ RPO/237872/97/I.

- przyznanie zatrzymanym w izbach wytrzeźwień prawa odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności tego zatrzymania (uwzględnia to obecna nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości z lutego 2001 r.),
- pozbawienie prawa do sądu osoby składającej publikowane oświadczenie, o którym mowa w art. 40 ust. 3 i 4 tzw. ustawy lustracyjnej, gdy osoba ta przesyłając do sądu oświadczenie podkreśla, iż wykonywane przez nią czynności nie były związane z istotą działalności organów bezpieczeństwa¹²,
- odmowę przez sądy ochrony roszczeń biegłego działającego na zlecenie prokuratora w postępowaniu karnym¹³.

Rzecznik zwracał również uwagę na rozpoznawanie przez sądy wojskowe niektórych spraw osób cywilnych (art. 648, 647 § 1 pkt 2 i art. 650 § 1 Kpk), na co wskazano uwagę podczas 66 Sesji Komitetu Praw Człowieka.

Prawo do sądu to również, zgodnie ze standardami międzynarodowego prawa, rozpatrzenie sprawy „w rozsądnym terminie”. Biorąc pod uwagę ogólnie znaną zapaść polskiego sądownictwa, Rzecznik działał na czterech płaszczyznach:

- przez występowanie do Ministra Sprawiedliwości oraz do Prezesa NSA wskazując na konieczność podjęcia działań o charakterze ogólnym zmierzających do skrócenia okresu załatwiania spraw¹⁴,
- postulując wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego rozwiązań procesowych pozwalających stronom wnoszenie środków prawnych w razie bezczynności sądu – na wzór istniejących w Kpa i ustawie o NSA¹⁵,
- występowanie w poszczególnych sprawach do prezesów właściwych sądów o objęcie spraw nadzorem administracyjnym,
- wspieranie Ministra Sprawiedliwości i Krajowej Rady Sądownictwa, w tym w uzyskiwaniu środków budżetowych niezbędnych dla potrzeb sądownictwa.

¹² Wniosek do TK z 13.02.2001 – RPO/363572/01/I.

¹³ RPO/206674/96/II.

¹⁴ RPO/262330/97/II, RPO/269773/98/II, RPO/294625/98/VI.

¹⁵ RPO/314654/99/IV i RPO/365780/01/II.

Rzecznik poddał ocenie TK zawarte w 18 ustawach zakazy łączenia zajmowania określonych stanowisk lub wykonywania określonych zawodów z przynależnością do partii politycznych. Obok naruszenia przepisów Konstytucji podniósł we wniosku z 17 sierpnia 2000 r. kolizję takich postanowień z art. 22 Międzynarodowego Paktu oraz art. 11 i 17 Europejskiej Konwencji. Wniosek nie został dotąd rozpoznany¹⁶.

Wystąpił także o zmianę przepisów w związku z pozostałościami z poprzedniej formacji ustrojowej – nadmiernymi ograniczeniami w przekraczaniu granicy przez żołnierzy, co prowadzi do takich sytuacji, że żołnierz zawodowy zamieszkały w miejscowości nadgranicznej przechodzący na kilka godzin za granicę musi stosować się do sztywnej procedury (zezwoleń Ministra Obrony Narodowej lub określonego przez niego organu wojskowego). Ograniczenia takie nie są stosowane np. do funkcjonariuszy Policji czy Straży Granicznej. Powołał się przy tym na art. 4 Międzynarodowych Paktów ..., art. 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a także art. 2 Protokołu czwartego do Europejskiej Konwencji¹⁷.

Ochrony prawa do prywatności dotyczyły między innymi:

- uwzględniony przez TK wniosek kwestionujący wynikające z rozporządzenia ujawnianie na drukach zwolnień lekarskich choroby pracownika¹⁸,
- wystąpienie w związku z zamieszczaniem w paszportach pieczętek informujących o przewożonych przez granicę zwolnionego z cła zakupów alkoholu¹⁹.

Z ochroną prawa do pracy łączyły się:

- uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny wniosek kwestionujący ustawowe pozbawienie pracownika środka odwoławczego, któremu odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa w dostępie do informacji niejawnych²⁰,

¹⁶ RPO/322693/99/I.

¹⁷ RPO/262273/97/IX.

¹⁸ RPO/227436/96/I.

¹⁹ RPO/265778/98/I.

²⁰ RPO/316183/99/V.

- podobnie skierowane do TK wnioski przeciwko ustawom nakazującym rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi pracownikami kobietami – w związku z osiągnięciem przez nie wieku emerytalnego niższego od mężczyzn (chodziło o nauczycielki, urzędników państwowych oraz samorządowych)²¹,
- wystąpienie do Zarządu Telewizji Polskiej, z powołaniem się na art. 7a Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. mówiący o zapewnieniu każdemu pracownikowi sprawiedliwych i godnych warunków pracy, w związku z niesprawiedliwym potraktowaniem w przepisach wewnętrznych pracowników o długim stażu pracy w sprawie gratyfikacji jubileuszowych²².

Wyrazem troski o ochronę mienia obywateli był skierowany przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zarzucający niezgodność z Konstytucją oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji przepisu prawa spółdzielczego ograniczającego dziedziczenie własnościowego prawa do lokalu²³. Uwzględniając wniosek Trybunał wyraźnie wskazał, że zaskarżony przepis naruszył wskazaną normę prawa międzynarodowego.

W oparciu o postanowienia Konwencji o prawach dziecka oraz Rekomendację Nr R(87)6 z 28.03.1987 r. Komitetu Ministrów RE, w sprawie rodzin zastępczych, Rzecznik zwracał się do:

- Ministra Sprawiedliwości, wskazując m.in. na wynikające z Konwencji zalecenie nie oddzielania dzieci od rodziców wbrew ich woli, jeżeli sąd nie orzeknie, że takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka (art. 9 Konwencji)²⁴,
- Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Koordynatora Reform Społecznych m.in. w sprawie zapewnienia dostępu do usług medycznych i rehabilitacyjnych całym grupom dzieci (art. 20 ust. 1, art. 23 ust. 2, art. 39 Konwencji) oraz pomocy rodzinom zastępczym²⁵.

²¹ RPO/306972/99/VIII; RPO/327888/99/VIII.

²² RPO/371081/01/VIII.

²³ RPO/222159/V.

²⁴ RPO/312437/99/XI.

²⁵ RPO/329702/99/XI, RPO/297965/99/XI.

Od wad nie jest wolny także stan prawny, dotyczący ochrony cudzoziemców, abstrahując już od długoletności prac nad nowelizacją ustawy dotyczącej tej grupy osób²⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich zajmował się w tym obszarze także zagadnieniami szczegółowymi, a mianowicie kwestionując rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1993 r. w sprawie trybu przyjmowania do szkół i placówek publicznych osób nie będących polskimi obywatelami oraz związanej z tym odpłatności, Rzecznik stanął na stanowisku respektowania art. 28 ust. 1a Konwencji o Prawach Dziecka – zasady równych szans wszystkich dzieci w prawie do nauki i jej bezpłatności²⁷. Prace nad zmianami przepisów zostały podjęte. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę na nierespektowanie art. 23 Konwencji dotyczący statusu uchodźcy sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r., zobowiązującego do przyznania uchodźcom legalnie przebywającym na jej terytorium takiego samego traktowania ich w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają polscy obywatele²⁸. Według zapewnień Ministra prace nad stosownym rozporządzeniem oraz zabezpieczeniem niezbędnych środków finansowych zostaną przyspieszone.

W szczególnym zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka oddziaływania na prawa obywateli unormowań ujętych w kodeksach. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega konieczność dostosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do treści art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁹ poprzez objęcie zakresem regulacji kodeksowej innych niż decyzje i postanowienia, aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Zmiany wymaga art. 126 Kpa, wyłącza on bowiem roszczenia odszkodowawcze obywatela w przypadku wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego postanowieniem bądź stwierdzenia

²⁶ Por. str. 228 i nast.

²⁷ RPO/356327/00 i RPO/356588/00.

²⁸ RPO/355655/00.

²⁹ Ustawa z dnia 11.05.1995 r. – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

nieważności postanowienia administracyjnego. Stan ten narusza art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Pilnego uregulowania wymaga zabezpieczenie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w administracji praw osób trzecich, które to osoby uprzednio były stronami jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Osoby te nie są bowiem traktowane przez aktualnie obowiązującą ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁰ jako strony postępowania egzekucyjnego w administracji. Nie mogą więc korzystać ze środków zaskarżenia aktów administracyjnych wydawanych w toku tego postępowania jak również ze skargi na bezczynność organu egzekucyjnego. Stan ten narusza konstytucyjne prawo obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), które musi być gwarantowane także w fazie postępowania egzekucyjnego. Należy zapewnić spójność systemu prawnego w zakresie skutków procesowych, jakie wywołuje w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu. W obowiązującym stanie prawnym według art. 145a Kpa taki wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest przesłanką wznowienia postępowania, zaś według bardzo niejasnych w tym zakresie przepisów Ordynacji podatkowej³¹, przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji. Nie ma zaś żadnych prawnie uzasadnionych powodów do utrzymywania tego stanu rzeczy. Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje w przekonaniu, że okazją do oceny unormowań proceduralnych mogą być także prace nad pakietem projektów ustaw (prawa o ustroju sądów administracyjnych, o postępowaniu przed tymi sądami, a także przepisy wprowadzające oba akty), przesłane do Sejmu przez Prezydenta RP, po opracowaniu tych projektów przez zespół powołany w 1998 r. pod przewodnictwem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

³⁰ Ustawa z dnia 17.06.1996 r. – Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

³¹ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik dostrzega aktualność pilnego podjęcia prac legislacyjnych w celu dostosowania istniejących instytucji i rozwiązań szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę, a także działań zmierzających do wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem rządu RP.

Powyższa uwaga dotyczy także instytucjonalnych i prawnych rozwiązań, zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym i zapewnienia im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. W zakresie praw pokrzywdzonego przestępstwem zachodzi konieczność nowelizacji art. 191 § 3 Kodeksu postępowania karnego dla umożliwienia świadkom zastrzeżenia danych dotyczących miejsca pracy lub nauki do wyłącznej wiadomości organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Istnieje też zasadność zmiany art. 56 § 1 Kodeksu postępowania karnego, który uprawnia sąd do ograniczenia liczby oskarżycieli posiłkowych występujących w sprawie. Przeszkodą w realizacji tych uprawnień oraz prawa obywateli do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest nadal przewlekłość postępowania sądowego spowodowana znacznym wzrostem wpływu spraw karnych. Wiąże się to w dużej mierze z rozszerzeniem kognicji sądów – wynikającej z nowelizacji prawa karnego i wymogami Konstytucji (likwidacja w październiku 2001 r. kolegiów do spraw wykroczeń i przejęcie spraw o wykroczenia przez sądy) przy jednoczesnych – sygnalizowanych przez środowisko sędziowskie – niedostatkach kadrowych dotyczących etatów sędziowskich i administracyjnych. Nieuzasadnione przedłużanie postępowania sądowego skutkuje odpowiedzialnością Państwa Polskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, który w kilku orzeczeniach stwierdził naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W sensie rozwiązań szczegółowych istnieje także potrzeba nowelizacji unormowań dotyczących okresu tymczasowego aresztowania (art. 263 § 2 pkt 2 i § 3 Kodeksu postępowania karnego, ponieważ wspomniany Komitet wyraził pogląd, iż maksymalna długość aresztowania przed rozprawą (12 m-cy) a

szczególnie możliwość wydłużenia tego okresu o kolejne 12 miesięcy – nie jest zgodna z art. 9 ust. 3 Międzynarodowego Paktu. W ocenie Komitetu zakres jurysdykcji sądów wojskowych nie może być usprawiedliwiony dogodnością dla sądu rozpatrzenia sprawy każdej osoby, która mogła uczestniczyć w przestępstwie popełnionym przez członka sił zbrojnych.

Panujące powszechnie przekonanie, że państwo nie spełnia właściwie swoich zadań w zakresie ścigania i osądzania sprawców przestępstw można także odnieść do sfery wykonywania kar i środków karnych. Nie funkcjonują skutecznie kary i środki o charakterze probacyjnym, przede wszystkim ze względu na brak pracy dla skazanych oraz ciągle zbyt słabo rozbudowany system kurateli sądowej dla dorosłych. Stan zatrudnienia osób pozbawionych wolności utrzymuje się na alarmująco niskim poziomie. Nie przyniosły poprawy na tym odcinku wprowadzone w 1998 r. instrumenty prawne i ekonomiczne, brakuje też nowych inicjatyw rządowych. Tym samym kara pozbawienia wolności bez jej podstawowego środka oddziaływania, jakim jest zatrudnienie więźniów, traci swój walor resocjalizacyjny i może spełniać w praktyce cele przeciwstawne do tych, które były uzasadnieniem do wydania wyroku sądowego. Sytuację pogarsza znaczące przeludnienie aresztów śledczych i zakładów karnych oraz niedostatek kadry wychowawców i psychologów penitencjarnych. Negatywne konsekwencje dla praktyki wykonywania kar i środków karnych niesie za sobą nie wydanie dotychczas bądź wydanie z dużym opóźnieniem rozporządzeń wykonawczych do Kodeksu karnego wykonawczego. Szczegółowej regulacji prawnej wymaga jeszcze: działalność zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających, udzielanie świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności, wykonywanie dozoru stosowanego w związku z orzeczonymi karami, środkami karnymi, zabezpieczającymi i profilaktycznymi. Największą nie wykorzystaną szansą polskiego systemu karania sprawców przestępstw jest probacja i mediacja (dążenie do ugody sądowej zmierzającej do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem). Znamienne, że z istoty tej drugiej wynika ta pierwsza, jej pozytywny skutek pozwala zaś odstąpić od wymierzenia kary pozbawienia wolności, a często także od postępowania sądowego.

W wielu krajach praca sprawcy przestępstwa na rzecz określonych celów społecznych oraz rekompensaty poniesionych przez jego ofiarę szkód materialnych i moralnych stała się ogólnie stosowaną samoistną sankcją. Wraz z wejściem w życie Kodeksu karnego z 1997 r. do państw tych dołączyła Polska. Pozytywny przebieg mediacji, który ocenia prokurator lub sąd, może przynieść korzyści zarówno pokrzywdzonemu oraz sprawcy przestępstwa, jak i wymiarowi sprawiedliwości oraz społeczeństwu. Pokrzywdzony staje się w procesie mediacji jej głównym podmiotem, który uczestniczy w rozwiązywaniu konfliktu. Ma też większą szansę na uzyskanie rekompensaty moralnej i materialnej. Skierowanie spraw do mediacji odciąża sądy od prowadzenia postępowań karnych i cywilnych, których przedmiotem są zwłaszcza przestępstwa mniejszej wagi. Mediacja sprzyja też odejściu od represyjnej polityki karnej na rzecz działań reedukacyjnych i rekompensacyjnych. Niestety, normy prawa karnego w Polsce nie przewidują prowadzenia mediacji po wyroku skazującym. Tymczasem może ona mieć duże znaczenie także w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności. Doświadczenia angielskie i szwajcarskie wykazały, że mediacja w warunkach więziennych, zwana mediacją bezpieczną, umożliwia włączenie sprawcy w proces resocjalizacji (w ramach tzw. sprawiedliwości naprawczej), pozwala zmniejszyć wpływ przyzonięcia i lepiej przygotować go do życia na wolności. Z kolei ofiarę może uchronić przed wtórną wiktyimizacją, a gdy sprawca będzie w więzieniu pracował – da jej szansę na uzyskanie rekompensaty materialnej.

Reasumując dostrzega się celowość wprowadzenia regulacji dopuszczających mediację – w kwestii naprawienia szkody pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa – także w postępowaniu wykonawczym oraz przewidującej zaskarżenie decyzji prokuratora wydanej w trybie art. 320 § 1 Kpk – o odmowie skierowania sprawy do postępowania mediacyjnego, a także gwarantującej skuteczne egzekwowanie obowiązków wynikających z ugody zawartej w drodze mediacji.

Uchybienia legislacyjne dotyczą w praktyce wszystkich dziedzin prawa.

Wymaga usunięcia luka w prawie dotycząca eksploatacji i utrzymania schronów i budowli ochronnych. Brak przepisów w tym zakresie powoduje, że nie można określić, na kim spoczywają obowiązki związane z utrzymaniem w należyłym stanie wymienionych obiektów.

Niezbędne są zmiany dotyczące wypłaty mieszkaniowych premii gwarancyjnych. W świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego, ukształtowanego ustawą o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw, ustawa w ogóle nie określa przypadków, w których wypłacana jest premia. Całość zagadnienia na podstawie zawartego w tej ustawie blankietowego upoważnienia została przekazana do uregulowania organowi władzy wykonawczej, co powoduje, iż sfera konstytucyjnie chronionych praw obywatelskich (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) jest całkowicie dowolnie reglamentowana przez organ władzy wykonawczej. Obowiązujący w tym zakresie stan prawny narusza art. 92 ust.1 Konstytucji. Rozstrzygnięcia wymaga sprawa dopuszczalności kasacji do Sądu Najwyższego od wyroków orzekających eksmisję z mieszkania. W świetle aktualnie obowiązujących w tym zakresie przepisów Kpc co do zasady kasacja nie przysługuje w tego typu sprawach, pomimo, że należą one do jednych z najważniejszych spraw w życiu każdego człowieka. Ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych³² oraz ustawy z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych³³ obarczone są istotnymi wadami. W wymienionych aktach jako organ odwoławczy od decyzji administracyjnych wydanych przez organ centralny został wskazany właściwy minister, minister ten nie będzie już jednak mógł w trybie nadzoru stwierdzić nieważności decyzji, gdyż nie jest w stosunku do tego organu organem wyższego stopnia w rozumieniu Kpa. Brak jest zaś jakiegokolwiek uzasadnienia do rozdzielenia funkcji nadzorczych i odwoławczych w postępowaniu administracyjnym. Przykłady te możnaby mnożyć. Odnosząc je np. do sfery ubezpieczeń społecznych z obserwacji Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że podejmowane działania,

³² Dz.U. Nr 11, poz. 84.

³³ Dz.U. Nr 11, poz. 86.

związane z przywróceniem systemowi ubezpieczeń społecznych pełnej skuteczności, cechuje dążenie do stałego rozszerzania obowiązków nakładanych na płatników składek i ubezpieczonych. Ze względu na czasochłonność i pracochłonność większości czynności z zakresu ubezpieczeń społecznych, wyodrębniony powinien zostać katalog zadań, których wykonanie przez płatników składek i ubezpieczonych jest obowiązkowe. Pozostałe zadania ustawodawca powinien zlecać płatnikom składek i ubezpieczonym za odrębnym wynagrodzeniem. Osoby prowadzące działalność gospodarczą nie są traktowane równorzędnie, jak pozostali ubezpieczeni, w zakresie ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. W ubezpieczeniu chorobowym, którym takie osoby są objęte na swój wniosek, nawet jednorazowe (w jednym miesiącu) spóźnienie się z terminowym opłaceniem składki lub błędne wyliczenie jej wysokości, pomimo dalszego prawidłowego opłacanie składki na to ubezpieczenie powoduje pozbawienie ich ochrony z tytułu ubezpieczenia chorobowego. Niezbędne jest zatem przeprowadzenie takich zmian ustawowych w zasadach dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, które stworzą realne możliwości pozostawania w ubezpieczeniu takim osobom, które pod wpływem błędu lub szczególnych okoliczności nieprawidłowo opłaciły składkę. Konieczne jest także przyznanie tej grupie ubezpieczonych prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Potrzebne wydaje się uregulowanie na drodze ustawowej skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to w szczególności dopuszczalności przywrócenia mocy obowiązującej aktowi wcześniej uchylonemu (tzw. reanimacja), niezbędnych działań ustawodawczych, zapobiegających powstawaniu luk w prawie na skutek eliminacji przepisów niezgodnych z Konstytucją oraz uregulowania sytuacji, w której zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego, co ustawodawca powinien unormować zgodnie z Konstytucją.

Jak z powyższego wynika zachowują aktualność uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich z poprzednich Informacji, dotyczące negatywnych konsekwencji złego prawa dla przestrzegania wolności i praw obywatelskich. Akty normatywne cechuje w dalszym ciągu brak kompleksowości, fragmentaryczność rozwiązań, zbyt częsta ich

zmienność oraz brak jasności. Nadal zdarzają się przypadki wprowadzania przepisów z mocą wsteczną, czego przykład stanowi ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej³⁴. Ustawa ta, ogłoszona 21 stycznia 2000 r., zobowiązywała pracodawców (zakłady służby zdrowia) do wyrównania niektórych wynagrodzeń dla pracowników od dnia 1 października 1999 r. Wprowadzenie z mocą wsteczną przepisów zobowiązujących podmioty zatrudniające do wyrównania pracownikom niektórych wynagrodzeń, przy braku zabezpieczenia finansowego tych wypłat – co zmusiło pracodawców do szukania pokrycia finansowego tego zobowiązania w posiadanych środkach finansowych przeznaczonych na inne cele – prowadziło do powstawania konfliktów między stronami stosunków pracy i w rezultacie do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady ochrony zdrowia wynikającej z art. 68 Konstytucji RP. Rzecznik stwierdza, że respektowanie w pełni zakazu nadawania mocy wstecznej przepisom i traktowanie jej jako jednej z podstawowych zasad każdego procesu legislacyjnego stanowi jeden z fundamentów państwa prawnego. Zagrożące prawom obywateli są również opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw. Przykładem może być zwłoka w wydaniu rozporządzenia określającego wykaz i właściwości kolejowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Upoważnienie ustawowe do wydania w terminie do 30 kwietnia 2000 r. rozporządzenia ustalającego wykaz wskazanych stacji zostało wykonane rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2000 r. i opublikowane w Dz.U. z dnia 14 grudnia 2000 r. Treść rozporządzenia dotarła do kolejowych stacji 27 grudnia 2000 r., co uniemożliwiło wykonanie obowiązku, o którym mowa w rozporządzeniu – zinwentaryzowania do 31 grudnia 2000 r. mienia będącego we władaniu kolejowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, zgodnie z przepisami o rachunkowości. Wyżej wymienione rozporządzenie wydano z oczywistym naruszeniem terminu określonego kategorycznie w art. 60 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, co może oznaczać naruszenie wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nakazu

³⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 3, poz. 28.

wydawania rozporządzeń na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie.

Formułując zastrzeżenia do stanowionego praw i przebiegu procesu legislacyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich uważa zarazem, że często interwencja ustawodawcza jest podyktowana wiarą w omnipotencję prawa i przeświadczeniem, że wydanie nowych przepisów przesądzi o rozstrzygnięciu problemu, bez rozważenia możliwości jakie daje istniejący stan prawny. Tymczasem – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nie wykorzystuje się w pełni możliwości egzekwowania istniejących norm prawnych, zastępując ich stosowanie nowymi uregulowaniami, mnożącymi byty prawne i sprzyjającymi niespójności poszczególnych aktów prawnych. Zagrożenia dla wolności i praw obywateli ze strony państwa polegają obecnie głównie na niskiej sprawności jego organów – szczególnie gdy chodzi o władzę sądowniczą. Polskie prawo nie jest wprawdzie doskonałe, ale – mimo przedstawionej powyżej przykładowo potrzeby korekt – nie wymaga zasadniczych zmian i nie odbiega od średniego europejskiego poziomu. Natomiast realizacja wielu z praw obywatelskich, nawet gwarantowanych przepisami Konstytucji, rozmywa się i wydłuża w czasie przede wszystkim na skutek ułomności w funkcjonowaniu istniejących instytucji prawnych i wadliwym bądź opieszałym egzekwowaniu wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej

A. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z systemu prawa

Realizacja prawa do sądu może świadczyć o pewnej pozorności praw, jakie obywatelom gwarantuje Konstytucja. Od strony przepisów jest ono zagwarantowane na poziomie międzynarodowych standardów, ale głęboki kryzys w sądownictwie powoduje, że korzystanie z tego prawa w niektórych sytuacjach staje się fikcją, albo też spotyka się z daleko idącymi utrudnieniami.

W wystąpieniu³⁵ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył, że coraz więcej spraw kierowanych przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczy przewlekłości postępowań sądowych. Podstawowym zarzutem w takich przypadkach jest naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a więc prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Wiele tego typu spraw przed Europejskim Trybunałem zakończyło się już orzeczeniami uwzględniającymi racje skarżących.

W postępowaniu rozpoznawczym stronie nie służą żadne proceduralne środki zaskarżenia, za pomocą których mogłaby przeciwdziałać beczynności sądu. Strona może zwrócić się do prezesa sądu (art. 32-35 ustawy Prawa o ustroju sądów powszechnych)³⁶ o podjęcie interwencji, lecz środki jakie podejmuje prezes nie mogą wkraczać w sferę niezawisłości sądu. Dlatego częstokroć nadzór o charakterze administracyjnym jest działaniem mało skutecznym. Skuteczniejsze mogłyby być w takiej sytuacji środki o charakterze procesowym, którymi dysponowałyby strona postępowania. Ich brak powoduje, że w przypadku przewlekłości strona zmuszona jest przekazać skargę bezpośrednio Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka, podczas gdy z uwagi na oczywistość przyczyn przewlekłości można byłoby uniknąć angażowania w sprawę instytucji międzynarodowych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości odpowiedział Rzecznikowi³⁷, że propozycja wprowadzenia do procedury cywilnej środka zaskarżenia beczynności sądu wymaga dogłębnego rozważenia, ponieważ m.in. konieczność jego rozpoznania będzie stanowić nowe obciążenie sędziów. Dla rozważenia tej propozycji miarodajne mogą się okazać rozwiązania przyjęte przez procedury państw Unii Europejskiej, a Ministerstwo podjęło wstępne czynności zmierzające do uzyskania informacji w tej kwestii.

O dalszych pracach w tym zakresie Ministerstwo Sprawiedliwości nie informuje, ale Rzecznik nadal interesuje się tą sprawą ponieważ

³⁵ RPO/314654/99/IV z dnia 21.04.2000 r.

³⁶ Ustawa z dnia 20.60.1985 r. – Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

³⁷ Pismo z dnia 23.05.2000 r.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził ostatnio wprost w jednym z orzeczeń, że procedury, według których rozpoznawane są sprawy w krajach przestrzegających Europejskiej Konwencji muszą przewidywać efektywne środki służące przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania sądowego, zanim strona wystąpi z taką skargą do Europejskiego Trybunału.

W myśl art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności pod pojęciem prawa do sądu mieści się również egzekucja zasądzonych w wyroku sądowym należności. W 2000 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg od obywateli na odmowę wykonania przez wojewodów zobowiązań jednostek budżetowych i zakładów budżetowych służby zdrowia, wynikających z prawomocnych wyroków sądowych. W świetle art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną³⁸ odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania tych jednostek, powstałe do dnia 31.12.1998 r., nie może budzić wątpliwości, a organem właściwym do wypłaty tego typu świadczeń, co potwierdza ukształtowane już orzecznictwo Sądu Najwyższego, jest wojewoda, na terytorium którego znajduje się jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Przedstawiony problem jest szczególnie ważny społecznie, gdyż dotyczy z reguły osób pokrzywdzonych w wyniku działań funkcjonariuszy publicznych, a pozbawionych obecnie środków utrzymania (np. zasądzonej w wyroku renty). Stan taki jest następstwem niezrozumiałych sporów kompetencyjnych lub braku pieniędzy w budżetach wojewodów na wypłatę tego typu świadczeń. W tej sytuacji Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów³⁹ z prośbą o osobiste zainteresowanie się tą sprawą, gdyż przedstawiony stan godzi w prawa obywatelskie. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał stanowiska Premiera w tej sprawie.

Rzecznik skierował także wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości informujące o napływających skargach dotyczących zbyt wysokich wpisów sądowych w sprawach cywilnych o prawa niemajątkowe⁴⁰. W

³⁸ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

³⁹ RPO/317397/99/IV z dnia 7.12.2000 r.

⁴⁰ RPO/348541/00/IV z dnia 10.10.2000 r.

myśl art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 13.06.1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴¹ w orzeczeniu kończącym sprawę w I instancji sąd ustala sumę wpisu ostatecznego w sprawach o prawa niemajątkowe (np. o rozwód) mając na względzie stan majątkowy strony obciążonej kosztami oraz rodzaj sprawy i stopień jej zawilości. W ocenie Rzecznika kryteria, w oparciu o które ustalana ma być wysokość wpisu w tych sprawach są na tyle nieostre, że dopuszczają znaczny margines dowolności, co nie miałyby miejsca w sytuacji normatywnego określenia maksymalnej wysokości wpisu. Zarazem kryterium zamożności, w oparciu o które m.in. ustala się wpis ostateczny, nie pozwala na ubieganie się o zwolnienie od kosztów sądowych, co niejednokrotnie udaremnić może skorzystanie ze środków zaskarżenia. Można zatem mieć wątpliwości, czy kryterium zamożności strony powinno mieć w sprawach o prawa niemajątkowe decydujące znaczenie. Rzecznik wnosił więc o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany kryteriów ustalania wpisu lub normatywnego określenia górnej granicy wpisu ostatecznego w sprawach o charakterze niemajątkowym.

W odpowiedzi na to wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁴², że w planach pracy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego uwzględniono opracowanie nowej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, gdyż obecna, pochodząca sprzed 30 lat, nie w pełni odpowiada wymogom konstytucyjnym. Należy przypuszczać, że zgodnie z postulatami środowiska sędziowskiego nowe uregulowania będą przewidywały w wielu rodzajach spraw stałą wysokość wpisów oraz górną granicę wpisów, którymi można obciążyć stronę.

W dniu 5.10.2000 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie sprawy doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym⁴³. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w

⁴¹ Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.

⁴² Pismo z dnia 15.11.2000 r.

⁴³ RPO/347732/2000/IV.

postępowaniu cywilnym⁴⁴ sądy odmawiają przesyłania korespondencji w postępowaniu cywilnym na tzw. skrytki pocztowe. Ustanowiony w tym rozporządzeniu tryb doręczeń wszystkich pism sądowych jako listów poleconych za potwierdzeniem odbioru uzasadnia, zdaniem sądów, odmowę doręczania poprzez skrytki pocztowe, czego potwierdzeniem jest także pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 15.10.1999 r.

Tymczasem osoby, które ze względu na konflikty rodzinne bądź inne okoliczności (np. bezdomność) nie mogą odbierać korespondencji w miejscu swojego pobytu, dotychczas korzystały z uprawnienia do wskazania adresu dla doręczeń na skrytkę pocztową. Przepisy procedury cywilnej zezwalają bowiem na wskazanie – oprócz miejsca zamieszkania – także adresu dla doręczeń, bądź osoby uprawnionej do odbioru korespondencji. Przesyłanie pism sądowych na formalny adres zamieszkania prowadzi często do pozbawienia stron postępowania możliwości obrony ich praw obywatelskich. Rzecznik prosił o zbadanie sprawy i rozważenie możliwości rozwiązania przedstawionego problemu. Do końca roku objętego Informacją odpowiedź od Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie nie nadeszła.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁴⁵ wskazując na brak aktualnego rozporządzenia w sprawie określenia wykazu organizacji społecznych uprawnionych do działania przed sądem w imieniu lub na rzecz obywateli, do czego zobligował Ministra art. 61 Kpc. Stan taki utrudniał organizacjom społecznym wykazanie się legitymacją do wzięcia udziału w procesie. Rozporządzenie takie (z dnia 10.11.2000 r.) ukazało się w Dz.U. Nr 100, poz. 1080.

W dniu 18.07.2000 r. Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną⁴⁶ od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę obywatela z uzasadnieniem, że nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego na decyzję, jeżeli właściwy organ wszczął postępowanie m.in. w celu stwierdzenia nieważności tej decyzji lub wznowił postępowanie, nawet jeśli postępowania te zostały już zakończone, a termin do wniesienia skargi został zachowany. W ocenie

⁴⁴ Z dnia 17.06.1999 r. – Dz.U. Nr 62, poz. 697.

⁴⁵ RPO/349781/00/IV z 5.10.2000 r.

⁴⁶ RPO/339922/00/IV.

Rzecznika takie orzeczenie rażąco narusza m.in. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji (prawo do sądu), gdyż kontrola sądu administracyjnego w wyniku wniesienia skargi ma szerszy zakres, niż kontrola organu administracji dokonywana w tzw. trybach nadzoru, nawet jeśli orzeczenia nadzorcze mogą być następnie skarżone do sądu administracyjnego. Rzecznik powoływał się przy tym na uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego⁴⁷, z której wynika, że „wszczenie postępowania o stwierdzenie nieważności lub o wznowienie postępowania (art. 199 § 3 Kpa) przed wniesieniem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie stanowi przesłanki do odrzucenia jej przez sąd”. Uchwała ta nie spotkała się jednak z akceptacją w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a obecny przepis w ustawie o NSA (art. 35 ust. 2) ma identyczną treść jak uchylony już art. 199 § 3 Kpa, stąd w ocenie Rzecznika konieczność ponownego rozstrzygnięcia zaistniałego już w przeszłości problemu na gruncie obecnej Konstytucji.

Mając na uwadze informacje o trwających w Sejmie pracach nad nowelizacją ustaw o samorządzie terytorialnym, Rzecznik zwrócił uwagę Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP na zgłaszany Rzecznikowi problem, wynikający z zawężenia legitymacji procesowej do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, a także konsekwencje wynikające z niesprecyzowania prawa gminy do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane po upływie kadencji rady gminy, a przed ukonstytuowaniem się nowej rady po wyborach. Problem ten pojawił się na tle wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym stwierdził nieważność uchwały o odwołaniu burmistrza. Do rozstrzygnięcia doszło już po wygaśnięciu kadencji rad, w efekcie na kilkumiesięczny okres przedwyborczy powrócił na stanowisko burmistrz nieskutecznie odwołany przez radę, który utracił zaufanie organu stanowiącego. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę burmistrza uznając, iż jakkolwiek skarżący ma interes prawny w skarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to nie jest uprawniony do złożenia skargi, bowiem uprawnienie to przysługuje wyłącznie gminie lub związkowi.

⁴⁷ Z dnia 15.10.1992 r. – sygn. akt III AZP 18/92.

Prezentowane przez NSA stanowisko, iż do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze uprawniona jest gmina, nie może budzić zastrzeżeń. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło w tej sprawie natomiast pozbawienie obywatela, który znalazł się w opisanej sytuacji, środków ochrony indywidualnej. Problematyczne pozostają również wzajemne relacje art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁴⁸ i art. 98 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, zwłaszcza na tle prawa do sądu. W odpowiedzi Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej poinformował, iż w czasie prac nad nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym Komisja weźmie pod uwagę możliwość uzupełnienia art. 98 ustawy o samorządzie gminnym.

Rzecznik, tak jak w latach poprzednich, otrzymał kilkadziesiąt listów w sprawie niewłaściwego postępowania pracowników medycznych.

Minister Zdrowia podzielił początkowo zastrzeżenia Rzecznika⁴⁹ co do treści rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz zapowiedział podjęcie prac nad zmianą kwestionowanych przepisów⁵⁰. Na kolejne wystąpienie w sprawie wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego⁵¹, Rzecznik otrzymał z Ministerstwa Zdrowia⁵² projekt zmiany rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Ponieważ przedstawiony zakres zmian nie zapewnia zgodności kwestionowanych uregulowań z normami konstytucyjnymi, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Zdrowia⁵³. W odpowiedzi otrzymał informację, że prace legislacyjne nad rozporządzeniem są w końcowej fazie.

Długotrwały brak informacji o losach prac legislacyjnych, wywołał kolejne wystąpienie Rzecznika do Ministra Zdrowia o spowodowanie przyspieszenia prac nad zmianą kwestionowanych przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej lekarzy, a także pielęgniarek, położnych

⁴⁸ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁴⁹ RPO/306646/99/I z dnia 14.06.1999 r.

⁵⁰ Pismo z dnia 15.11.1999 r.

⁵¹ RPO/306646/99/I z dnia 7.04.2000 r.

⁵² Pismo z dnia 8.08.2000 r.

⁵³ RPO/306646/99/I z dnia 24.08.2000 r.

oraz aptekarzy⁵⁴, podkreślając, że zmiany wymagają nie tylko obowiązujące w tej materii rozporządzenia ale i ustawy dotyczące samorządu zawodowego wymienionych grup zawodowych.

W skargach do Rzecznika wskazywany był brak regulacji prawnych dotyczących wypłaty odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka⁵⁵ o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wprowadzenia w pragmatykach służbowych służb mundurowych regulacji, które umożliwiłyby dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem. Brak odpowiednich regulacji w tym zakresie doprowadzał do wypłaty zaległych dodatków stałych do uposażeń oraz innych świadczeń (odprawy po zwolnieniu ze służby, ekwiwalent za umundurowanie, zaległy urlop) w wysokości nominalnej. Roszczenia funkcjonariuszy o wypłatę odsetek z tytułu opóźnienia załatwiane były odmownie, zaś skargi od tych decyzji były oddalane przez Naczelny Sąd Administracyjny (związany linią orzeczniczą Sądu Najwyższego, który stoi na stanowisku, że droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariuszy przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych jest niedopuszczalna). Rzecznik w wystąpieniu wskazał, że brak regulacji w tym zakresie w odniesieniu do funkcjonariuszy powoduje, że są oni dyskryminowani w stosunku do innych pracowników i że w tym przypadku zostaje naruszona zasada równości określona w art. 32 Konstytucji. W ocenie RPO brak wypowiedzi ustawodawcy w tym zakresie nie może być też rozumiany jako wyłączenie drogi sądowej, bowiem stan taki byłby sprzeczny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W odpowiedzi Przewodniczący Sejmowej Komisji przesłał Rzecznikowi negatywne stanowisko w tej sprawie Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, który stwierdził, iż popiera orzecznictwo Sądu

⁵⁴ RPO/306646/99/I z dnia 21.12.2000 r.

⁵⁵ RPO/331186/00/IX z dnia 27.07.2000 r.

Najwyższego, a inicjatywę postulowaną przez RPO uznaje za całkowicie niewłaściwą i wpływającą na rozkład dyscypliny wewnętrznej służb mundurowych. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych⁵⁶ wskazując, iż powoływane orzecznictwo Sądu Najwyższego jest nieaktualne, gdyż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10.07.2000 r.⁵⁷ stwierdził, że art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego – rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W świetle powyższego wyroku bezprzedmiotowa jest dyskusja, czy w omawianym zakresie powinno służyć prawo do sądu, potrzebna jest natomiast inicjatywa ustawodawcza mająca na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i dostosowanie obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych. RPO wykazał także, że brak regulacji w tym zakresie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który określa, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal zwracają się funkcjonariusze służb publicznych, którzy podnoszą problem braku regulacji prawnych umożliwiających im dochodzenie naruszonych praw z zakresu postępowania dyscyplinarnego przed niezawisłym sądem. W części tego rodzaju spraw zapadły już pozytywne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące m.in. funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz Straży Granicznej.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczących Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w

⁵⁶ RPO/331186/00/IX z dnia 25.07.2000 r.

⁵⁷ Sygn. akt SK 12/99.

zakresie wprowadzenia w pragmatykach służbowych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i Urzędu Ochrony Państwa regulacji prawnych umożliwiających dochodzenie naruszonych praw z zakresu postępowania dyscyplinarnego przed niezawisłym sądem⁵⁸. Wystąpienie to zostało przekazane do wiadomości Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z odpowiedzi Przewodniczącego Komisji do Spraw Służb Specjalnych wynika, że ewentualne nowe regulacje powinny mieć kompleksowy charakter i odnosić się nie tylko do funkcjonariuszy UOP, ale również do funkcjonariuszy innych służb podległych resortowi spraw wewnętrznych i administracji. Komisja stoi na stanowisku, że uregulowania te powinny brać pod uwagę prawo obywatela do sądu, ale równocześnie uwzględniać dobro służb, rozumiane w kontekście możliwości oddziaływania na funkcjonariuszy poprzez egzekwowanie dyscypliny w służbach. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił natomiast, iż spowoduje przyspieszenie procesu legislacyjnego mającego na celu wprowadzenie stosownych regulacji odnoszących się do postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy straży pożarnej.

Rozpoczęte jeszcze w 1995 r. starania Rzecznika doprowadzenia do przyznania osobom zatrzymanym w izbach wytrzeźwień prawa odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności takiego zatrzymania były kontynuowane dwoma wystąpieniami do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Praw Człowieka i Praworządności⁵⁹. Zatrzymanie w izbie wytrzeźwień jest jedyną formą pozasądowego pozbawienia wolności, dla którego wbrew art. 41 ust. 2 Konstytucji RP nie został dotychczas ustalony sądowy tryb odwoławczy. Także ostatni projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁰ nie zawiera postulowanego przez RPO rozwiązania. Projekt ten wprowadza natomiast możliwość zastosowania wobec osób przyjętych do izb wytrzeźwień przymusu bezpośredniego, polegającego na przetrzymywaniu lub unieruchomieniu. Sposób ujęcia tej regulacji w projektowanych przepisach budzi zastrzeżenia; nie określa bowiem (ani nie formułuje delegacji do określenia przez właściwy organ w drodze

⁵⁸ RPO/336085/00/IX z dnia 5.09.2000 r.

⁵⁹ RPO/179236/95/VIII z dnia 9.06.2000 r. i 23.08.2000 r.

⁶⁰ Druk sejmowy nr 2111.

rozporządzenia) kto jest uprawniony do stosowania środków przymusu, jakie są sposoby użycia każdego ze środków, jaki jest tryb przeprowadzania badań lekarskich oraz kontroli i nadzoru nad stosowaniem środków przymusu bezpośredniego.

Jak wynika z przebiegu prac sejmowych, m.in. na skutek sugestii Rzecznika posłowie włączyli do projektu nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi propozycje przepisów określających tryb składania zażalenia do sądu na zasadność i legalność decyzji o zatrzymaniu w izbie wytrzeźwień oraz prawidłowość jej wykonania.

W dniu 17.01.2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów⁶¹ w sprawie realizacji przez Polskę uwag i zaleceń Komitetu Praw Człowieka wydanych po rozpatrzeniu IV okresowego sprawozdania Polski z przestrzegania postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Rzecznik wskazał, że nierealizowanie zaleceń Komitetu, a zarazem niepodejmowanie z nim dyskusji na temat wątpliwości co do dokonywanej przez Komitet wykładni przepisów Paktu, której – w części – nie podziela Ministerstwo Sprawiedliwości (co wynika ze stanowiska Ministra z dnia 26.04.2000 r. przedłożonego Premierowi), może prowadzić do wniosku, że Polska nie wykonuje w pełni swych obowiązków wynikających z ratyfikacji Paktu. Prezes Rady Ministrów⁶² poinformował Rzecznika, iż polecił przeprowadzenie dodatkowych analiz kwestii poruszonych w wystąpieniu. Rzecznik nadal oczekuje na informacje o wynikach tych analiz. W związku z zaleceniami Komitetu ONZ Przeciwno Torturom, wydanymi po rozpatrzeniu III okresowego sprawozdania Polski przedłożonego w trybie art. 19 ust. 1 Konwencji w Sprawie Zakazu Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania lub Karania Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁶³ o zajęcie stanowiska wobec postulowanych w zaleceniach Komitetu nowelizacji prawa karnego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie

⁶¹ RPO/331778/00/II.

⁶² Pismo z dnia 31.05.2000 r.

⁶³ RPO/343642/2000/II z dnia 2.06.2000 r.

Sprawiedliwości⁶⁴ poinformował Rzecznika, że prowadzone są prace zmierzające do wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego zakazu ekstradycji osoby, jeśli w państwie żądającym osoba wydana może zostać poddana torturom. Za wystarczające natomiast uznano przepisy Kodeksu karnego, na podstawie których można ścigać zachowania ogólnie określane jako tortury.

Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁶⁵ wystąpienie w sprawie stworzenia szerszych mechanizmów korzystania z instytucji mediacji zarówno poprzez zmiany w obowiązującym prawie, jak też poprzez podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych. W odpowiedzi⁶⁶ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika tylko w kwestii możliwości odliczania czasu trwania mediacji od terminów przewidzianych w Kodeksie postępowania karnego dla postępowania przygotowawczego. W ponownym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁶⁷ Rzecznik wyraził pogląd, że rozszerzenie możliwości stosowania mediacji w postępowaniu karnym mogłoby doprowadzić do stworzenia realnych gwarancji uzyskania przez pokrzywdzonego stosownego zadośćuczynienia od sprawcy przestępstwa i uniknięcia długotrwałej i kosztownej drogi procesu cywilnego, a nadto przyspieszenia rozpoznania przez sąd karny powództwa adhezyjnego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶⁸ poinformował Rzecznika, iż poruszone w wystąpieniach problemy ponownie zostaną wszechstronnie rozważone w ramach prac nad kompleksową nowelizacją kodyfikacji karnej.

Kontynuując podjętą w ubiegłych latach problematykę zapewnienia wszechstronnego bezpieczeństwa świadkom i pokrzywdzonym w toku postępowania karnego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁶⁹ o podjęcie działań legislacyjnych wprowadzających do procedury karnej unormowania, pozwalające na

⁶⁴ Pismo z dnia 7.07.2000 r.

⁶⁵ RPO/332008/00/II z dnia 17.02.2000 r.

⁶⁶ Pismo z dnia 22.05.2000 r.

⁶⁷ Z dnia 6.09.2000 r.

⁶⁸ Pismo z dnia 27.09.2000 r.

⁶⁹ RPO/325552/97/II z dnia 24.05.2000 r.

zastrzeżenie danych dotyczących miejsca pracy lub nauki świadków wyłącznie do wiadomości organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W odpowiedzi Zastępca Prokuratora Generalnego⁷⁰ poinformował Rzecznika, że sugerowane zmiany zostaną rozważone przez Departament Legislacyjno-Prawny w Ministerstwie Sprawiedliwości, w toku dalszych prac dotyczących zmian Kodeksu postępowania karnego i zapewnił, iż wystąpi do podległych prokuratorów z zaleceniem uwzględniania żądań świadków – także w zakresie zastrzeżenia danych o miejscu ich zatrudnienia.

W wystąpieniu z dnia 13.06.2000 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁷¹ o rozważenie wprowadzenia do obowiązującej procedury karnej możliwości zaskarżenia do sądu zarządzenia prokuratora o przymusowym doprowadzeniu świadka (biegłego tłumacza). W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁷² poinformował, iż w projekcie zmian do Kodeksu postępowania karnego przewidziano możliwość odwołania się od zarządzenia prokuratora na przymusowe doprowadzenie świadka (biegłego tłumacza) do sądu.

Nie został dotychczas rozwiązany wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika⁷³ problem wiążący się z objęciem kognicją NSA spraw załatwianych w innych prawnych formach niż decyzje i postanowienia. W sprawach tych akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa są podejmowane bez stosowania jakiegokolwiek procedury, nie są one bowiem objęte zakresem stosowania Kpa. W ocenie Rzecznika w celu zagwarantowania sprawiedliwości proceduralnej niezbędne jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie przepisy Kpa stosuje się do tych aktów i czynności. Pogląd ten już kilkakrotnie podzielił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapowiadając stosowne inicjatywy legislacyjne. Niestety, zamierzenia te nie zostały spełnione, dlatego Rzecznik po raz kolejny zwrócił się w tej

⁷⁰ Pismo z dnia 25.08.2000 r.

⁷¹ RPO/328770/00/II.

⁷² Pismo z dnia 13.07.2000 r.

⁷³ Zob. Informacja za 1998 r., str. 15-17.

sprawie do Ministra⁷⁴ o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Dotychczas nie wpłynęła w tej sprawie odpowiedź.

Jednym z problemów, który pojawił się na tle badanych przez Rzecznika spraw jest problem małej skuteczności administracyjnych postępowań egzekucyjnych. Szczególnie w sprawach dotyczących wykonania obowiązków o charakterze pieniężnym występują liczne przypadki bezczynności organów egzekucyjnych. W ocenie Rzecznika stan ten jest spowodowany w dużej mierze brakiem zabezpieczenia w obowiązujących w tym zakresie przepisach praw osób zainteresowanych wykonaniem obowiązków wynikających z tych decyzji. Co do zasady w świetle przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁵ wierzycielem (a więc podmiotem uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania egzekucyjnego) może być tylko organ administracji publicznej. Oznacza to, że podmiot, który był stroną administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego nie ma legitymacji do żądania wszczęcia egzekucji administracyjnej. W konsekwencji podmiot ten nie ma także możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu egzekucyjnego. Dlatego zwracając się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁶ Rzecznik stwierdził, iż obowiązujący stan prawny godzi w konstytucyjne prawo obywateli do sądu. Minister odpowiadając w tej sprawie uznał⁷⁷, iż wymaga rozważenia celowość rozszerzenia pojęcia „wierzyciela” zawartego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podmioty, które były stronami postępowania administracyjnego. Jednocześnie poinformował, że trwają prace nad nowelizacją tej ustawy, stąd też Minister przesłał wystąpienie Rzecznika do Ministra Finansów. Rzecznik skierował pismo do Ministra Finansów⁷⁸ z pytaniem o stan prac mających na celu zapowiadaną zmianę ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Minister Finansów powiadomił Rzecznika⁷⁹, że uznał za zasadne wprowadzenie do projektu nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

⁷⁴ RPO/284083/00/V z dnia 21.08.2000 r.

⁷⁵ Ustawa z dnia 17.06.1966 r. – Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

⁷⁶ RPO/278462/98/V z dnia 5.04.2000 r.

⁷⁷ Pismo z dnia 23.05.2000 r.

⁷⁸ RPO/278462/00/V z dnia 13.06.2000 r.

⁷⁹ Pismo z dnia 18.07.2000 r.

propozycji unormowań, które zapewnią ochronę interesów osób zainteresowanych wykonaniem obowiązków o charakterze niepieniężnym w toku egzekucji administracyjnej. Jednakże – w ocenie Rzecznika – ograniczenie projektowanych zmian do obowiązków o charakterze niepieniężnym nie rozwiązuje całości sygnalizowanego problemu. W stanowisku przekazanym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸⁰ oraz Ministrowi Finansów⁸¹ Rzecznik zauważył, że istnieje także kwestia wykonywania ostatecznych decyzji administracyjnych przyznających obywatelom określone świadczenia pieniężne. Również w przypadku niewykonywania tych decyzji osobie, która była stroną postępowania jurysdykcyjnego nie służą środki pozwalające na uruchomienie postępowania egzekucyjnego. Stąd też nie ma uzasadnienia ograniczenie w omawianym zakresie projektowanej zmiany wyłącznie do obowiązków o charakterze niepieniężnym. Minister Finansów nie podzielił jednak w tym zakresie argumentów Rzecznika⁸² i stwierdził, iż świadczenia pieniężne przyznane na podstawie decyzji administracyjnej nie mieszczą się w zakresie tej ustawy, zgodnie bowiem z tym zakresem osoba fizyczna nie może być wierzycielem, a organ administracji zobowiązany. Zdaniem Ministra w przypadku, gdy organ nie wykonuje w przewidzianym przez przepisy terminie decyzji przyznającej świadczenie pieniężne, osobie uprawnionej powinno służyć roszczenie do sądu powszechnego. W ocenie Rzecznika nie sposób zaakceptować poglądu Ministra Finansów, chociaż znajduje on uzasadnienie w aktualnie obowiązującym prawie. Pogląd ten w istocie prowadzi do mnożenia kolejnych postępowań w tej samej sprawie, która już została co do istoty rozstrzygnięta decyzją administracyjną wskazującą komu, od kiedy i w jakiej wysokości przysługuje świadczenie pieniężne. Decyzję tę należy jedynie wykonać, a nie po raz kolejny zwracać się, tym razem do sądu, o rozstrzygnięcie sprawy świadczenia. Stąd też jedynym poprawnym rozwiązaniem w tym zakresie – w ocenie Rzecznika – jest stosowna zmiana ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dlatego też Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

⁸⁰ RPO/284083/00/V z dnia 21.08.2000 r.

⁸¹ RPO/278462/00/V z dnia 5.09.2000 r.

⁸² Pismo z dnia 3.10.2000 r.

W wystąpieniu do Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸³ Rzecznik zwrócił uwagę na brak spójności systemu prawnego w zakresie skutków, jakie wywołuje w odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu. W odniesieniu do ogólnego postępowania administracyjnego w takiej sytuacji można żądać wznowienia postępowania. Natomiast w postępowaniu podatkowym kwestia ta nie jest uregulowana jednoznacznie, chociaż większość poglądów opowiada się za koncepcją stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W ocenie Rzecznika nie istnieją zaś jakiegokolwiek powody, które uzasadniałyby odmienne regulacje prawne w zakresie skutków procesowych, jakie dla strony postępowania administracyjnego wywołuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Udzielając odpowiedzi Minister Finansów podzielił⁸⁴ pogląd Rzecznika o konieczności zamieszczenia w Ordynacji podatkowej⁸⁵ przepisu rozstrzygającego wszelkie rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie w postaci wskazania jako przesłanki nieważności decyzji wydanej w sprawie podatkowej wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu. Minister Finansów podzielił także stanowisko Rzecznika, że nie ma powodów, które mogłyby uzasadniać utrzymywanie odmiennych regulacji w zakresie skutków, jakie dla strony postępowania administracyjnego wywołuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji opowiedział się⁸⁶ za utrzymaniem dotychczasowego dualizmu w tym zakresie, tj. stwierdzeniem nieważności decyzji w sprawie podatkowej i wznowieniem postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W związku z tym stanowiskiem Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i

⁸³ RPO/353760/00/V z dnia 21.09.2000 r.

⁸⁴ Pismo z dnia 10.11.2000 r.

⁸⁵ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

⁸⁶ Pismo z dnia 8.10.2000 r.

Administracji⁸⁷ wskazując, że nie istnieją racjonalne powody uzasadniające istnienie w tym zakresie odmiennych procedur na gruncie Kpa i Ordynacji podatkowej. Stąd też istnieje – zdaniem Rzecznika – potrzeba wypracowania w tej sprawie jednolitego rozwiązania. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

W wyniku wniosku złożonego przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁸ w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi uregulowana została sprawa skutków procesowych, jakie dla postępowania ze skargi konstytucyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym wywołuje utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony akt normatywny⁸⁹. Dotychczas obowiązujący w tym zakresie przepis ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁹⁰ nakazywał Trybunałowi umorzenie postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Stan ten Rzecznik uznał za niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, uniemożliwiał on bowiem usunięcie niekorzystnych następstw zastosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego w stosunku do skarżącego, a więc podmiotu, który wykorzystał wszelkie dostępne mu w polskim systemie środki ochrony swoich praw. Po złożeniu przez Rzecznika wniosku parlament ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁹¹ dokonał stosownych zmian w omawianym zakresie. Aktualnie przepisu o umorzeniu postępowania nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W efekcie Rzecznik cofnął swój wniosek⁹², a Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie⁹³.

⁸⁷ RPO/353760/00/V z dnia 19.12.2000 r.

⁸⁸ RPO/321816/99/V z dnia 6.09.1999 r.

⁸⁹ Zob. Informacja za 1999 r., str. 314-315.

⁹⁰ Ustawa z dnia 1.08.1997 r. – Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

⁹¹ Ustawa z dnia 9.06.2000 r. – Dz.U. Nr 53, poz. 638.

⁹² Pismo procesowe z dnia 28.07.2000 r. – RPO/321816/00/V.

⁹³ Postanowienie z dnia 13.09.2000 r. – sygn. akt K. 24/99.

W stanowisku przekazanym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹⁴ Rzecznik negatywnie ocenił przeprowadzoną przez Ordynację podatkową dekodyfikację przepisów postępowania administracyjnego, w wyniku której doszło do zubożenia gwarancji praw procesowych stron postępowania podatkowego, przede wszystkim poprzez wybiórcze przepisanie do Ordynacji podatkowej ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Ponadto technika legislacyjna polegająca na przepisywaniu w Ordynacji podatkowej przepisów Kpa z niewielkimi korektami prowadzi do całkowicie niezrozumiałych dla obywateli rozbieżności między wskazanymi procedurami. Dotychczas nie wpłynęło w tej sprawie do Rzecznika stanowisko Ministra.

Nie uległ także zmianie stan prawny, zgodnie z którym wznowienie postępowania w sprawie zakończonej postanowieniem administracyjnym bądź stwierdzenie nieważności takiego postanowienia nie otwiera drogi do roszczeń odszkodowawczych. Również w tym zakresie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił zarzuty Rzecznika⁹⁵, iż stan ten narusza konstytucyjne prawo obywatela do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Nie zaowocowało to jednak stosownymi zmianami prawa w tym zakresie. Stąd też Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra⁹⁶ o podjęcie w tej sprawie konkretnych działań legislacyjnych. Dotychczas brak jest stanowiska Ministra w tej sprawie.

W związku z postępowaniami sprawdzającymi, prowadzonymi na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych⁹⁷ przez służby ochrony państwa w stosunku do sędziów, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁹⁸ wskazując, iż tego rodzaju postępowanie nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz z niezależnością władzy sądowniczej. Pomimo monitu skierowanego do Ministra Sprawiedliwości⁹⁹ Rzecznik nie otrzymał stanowiska w tej

⁹⁴ RPO/215691/00/V z dnia 21.08.2000 r.

⁹⁵ Zob. Informacja za 1998 r., str. 16.

⁹⁶ RPO/284083/00/V z dnia 21.08.2000 r.

⁹⁷ Ustawa z dnia 22.01.1999 r. – Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

⁹⁸ RPO/333020/00/V z dnia 2.02.2000 r.

⁹⁹ RPO/333020/00/V z dnia 28.03.2000 r.

sprawie i dlatego zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁰ o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim przepisy te powierzają rozstrzygnięcie o dopuszczeniu sędziów oraz kandydatów na te stanowiska do dostępu do informacji niejawnych służbom ochrony państwa z konstytucyjną zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), a także będącą konsekwencją owej zasady regułą, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Zdaniem Rzecznika stosowanie zakwestionowanych przepisów do sądów i trybunałów prowadzi do przyznania służbom ochrony państwa, a więc organom władzy wykonawczej, roli dominującej w ustalaniu kręgu sędziów uprawnionych do dostępu do informacji objętych tajemnicą państwową. Tego rodzaju rozwiązanie prawne, oznaczające ingerencję organów władzy wykonawczej w czynności sądów musi zaś być uznane za naruszające sferę konstytucyjnie chronionej odrębności i niezależności sądów i trybunałów. Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny¹⁰¹.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Rzecznika dotyczący braku możliwości zaskarżenia przez obywatela do sądu wyniku postępowania sprawdzającego przeprowadzonego przez organy służby ochrony państwa¹⁰². Trybunał orzekł¹⁰³, iż zaskarżony przez Rzecznika przepis jest niezgodny z art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez to, że pozbawia osobę sprawdzaną jakiegokolwiek skutecznego środka odwoławczego w wypadku odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa, a ponadto jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ w zakresie realizacji prawa dostępu do służby publicznej zamyka drogę do sądu, uniemożliwiając kontrolę zgodności z prawem procedur stosowanych w postępowaniu sprawdzającym. Ponadto Trybunał ustalił, że utrata mocy obowiązującej przepisu objętego orzeczeniem nastąpi z dniem 31 stycznia 2001 r.

¹⁰⁰ RPO/333020/00/V z dnia 14.06.2000 r.

¹⁰¹ Sygn. akt K. 15/2000

¹⁰² Zob. Informacja za 1999 r., str. 26-27.

¹⁰³ Wyrok z dnia 10.05.2000 r. – sygn. akt K. 21/99.

Zapewnienie sądowej kontroli orzeczeń podmiotów niepaństwowych, w istotny sposób kształtujących sytuację licznej grupy obywateli, było przedmiotem działań Rzecznika związanych z regułami przyznania świadczenia z tytułu niewolniczej i przymusowej pracy na podstawie niemieckiej ustawy z dnia 6.07.2000 r. o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie sądowej kontroli orzeczeń Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, która realizować ma wypłatę wskazanych świadczeń¹⁰⁴. W odpowiedzi Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, iż nie ma takiej możliwości¹⁰⁵. Analogiczne stanowisko zajęły organy Fundacji¹⁰⁶. W tej sytuacji Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu o zarejestrowanie zmian w Statucie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, wszczętym na jej wniosek. Po zapoznaniu się z projektem nowego statutu, Rzecznik zgłosił Ministrowi Skarbu Państwa (jako fundatorowi Fundacji) swoje zastrzeżenia, wskazując m.in. iż w Statucie brak jest precyzyjnego określenia zasad i celów, jakie ma realizować Fundacja polska z majątku przekazanego jej w przyszłości przez Fundację niemiecką¹⁰⁷. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się do Sądu Rejonowego o odroczenie terminu rozpatrzenia wniosku Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” o zarejestrowanie zmian w statucie fundacji do czasu uzyskania stanowiska Ministra Skarbu Państwa.

Przewodniczący Zarządu Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, nawiązując do pisma Rzecznika skierowanego do Ministra Skarbu Państwa, zaproponował Rzecznikowi spotkanie z przedstawicielami organizacji zrzeszających byłych robotników przymusowych i niewolniczych, którzy wchodzi w skład Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym FPNP. W wyniku zorganizowanego w styczniu 2001 r. spotkania z udziałem Wiceministra Skarbu Państwa ustalono i zredagowano teksty zmian w statucie Fundacji, gwarantujące tryb odwoławczy od orzeczeń Fundacji. Rzecznik badał też, na prośbę

¹⁰⁴ RPO/350447/00/XII z dnia 17.08.2000 r.

¹⁰⁵ Pismo z dnia 4.10.2000 r.

¹⁰⁶ Przewodniczący Rady Fundacji i Przewodniczący Zarządu Fundacji w piśmie z dnia 15.09.2000 r.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 19.12.2000 r.

Fundacji projekty regulaminów komisji: Kwalifikacyjnej i Weryfikacyjnej¹⁰⁸.

B. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z praktyki stosowania prawa

Rzecznik zwracał baczna uwagę na sygnalizowane przez wnioskodawców nieprawidłowości w postępowaniach przygotowawczych w sprawach dotyczących błędów w sztuce lekarskiej, które doprowadziły do poważnych następstw dla zdrowia i życia pacjentów. Analiza akt prokuratorskich w tych sprawach niejednokrotnie wykazywała niedostatki w postępowaniu dowodowym¹⁰⁹, polegające przede wszystkim na niekorzystaniu przez organy prowadzące postępowania przygotowawcze (policję lub prokuraturę) z wszystkich dostępnych źródeł dowodowych, a nadto na bezkrytycznym opieraniu się na niepełnych, niejasnych lub sprzecznych opiniach biegłych. Przytoczone uchybienia wielokrotnie skłaniały Rzecznika do występowania do Prokuratorów Apelacyjnych lub Prokuratury Krajowej z wnioskami o uzupełnienie materiału dowodowego o konkretne czynności procesowe. W kilku przypadkach adresaci wystąpień podzielili zastrzeżenia Rzecznika, co skutkowało wydaniem polecenia podjęcia wskazanych przez Rzecznika działań. Jako przykład może posłużyć tu sprawa pozostawienia w ciele operowanego pacjenta narzędzia operacyjnego, co w następstwie spowodowało zgon. W tej sprawie zapadło prawomocne postanowienie o umorzeniu dochodzenia i dopiero wystąpienie Rzecznika do Prokuratora Krajowego spowodowało podjęcie uzupełniających czynności procesowych: przesłuchania świadków i przekazania akt zespołowi biegłych lekarzy z innego Zakładu Medycyny Sądowej.

W 2000 r. wpłynęło do Rzecznika ok. 1800 wniosków o kasacje w sprawach karnych, których efektem było 79 kasacji wniesionych przez Rzecznika, w większości uwzględnionych przez Sąd Najwyższy. Niejednokrotnie wskazywane przez wnioskodawców uchybienia – niedostrzeżone przez sąd odwoławczy – nie mogą zostać konwalidowane

¹⁰⁸ RPO/368199/01/XII.

¹⁰⁹ Np. RPO/310556/99/II, RPO/331831/00/II, RPO/333367/00/II.

w drodze kontroli kasacyjnej, gdyż nie mieszczą się w katalogu przesłanek kasacyjnych, ratyfikowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego.

W kasacjach od orzeczeń „historycznych”, skazujących za rozpowszechnianie fałszywych wiadomości mogących wyrządzić poważną szkodę interesom Państwa Polskiego, lżenie i poniżanie ustroju Państwa – uznawane przez sądy za przygotowywanie do obalenia przemocą ustroju Państwa Polskiego Rzecznik wskazywał, że ściganie karne i skazywanie za takie działania stanowiło w istocie formę represji politycznych.

Podobnie jak w roku ubiegłym, szereg kasacji dotyczyło orzeczeń (zapadłych głównie w latach 50-tych i 60-tych) skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy” oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw. Należy także wskazać liczne kasacje Rzecznika wniesione od orzeczeń nie uwzględniających wniosków o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych przez władze PRL i ZSRR za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub wniosków o zasądzenie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia.

W okresie objętym informacją Rzecznik wniósł również szereg kasacji formułujących zarzut naruszenia przez sądy II Instancji art. 6 ust. 1 i 3 lit. „c” Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – w następstwie rozpoznania sprawy bez udziału oskarżonego pozbawionego wolności i nie mającego obrońcy. Rzecznik wskazywał, iż wprawdzie w dacie wydania zaskarżonego kasacją orzeczenia procedura karna pozostawiała do uznania sądu decyzję o sprowadzeniu oskarżonego na rozprawę odwoławczą (w przypadku wniesienia apelacji na korzyść) – to jednak wobec wyraźnej sprzeczności pomiędzy obowiązującymi w tej materii uregulowaniami Kpk z przytoczonym przepisem Konwencji, pierwszeństwo przed ustawą krajową miała – na mocy art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – ratyfikowana umowa międzynarodowa. Obecne brzmienie art. 451 Kpk, jest zgodne z art. 6 ust. 1 i 3 lit. „c” Konwencji i utrwalonym na tle tego uregulowania orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Podstawę do wnoszenia kasacji stanowiły także, dostrzeżone przez Rzecznika w analizowanych sprawach, naruszenia przez sądy norm prawa

karnego materialnego i procesowego, polegające na pozbawieniu oskarżonego prawa do obrony, a nadto na formułowaniu błędnych poglądów prawnych. Ponadto praktyka kasacyjna Rzecznika wskazuje na nieprawidłowości mające miejsce w odwoławczej procedurze sądowej od orzeczeń kolegiów ds. wykroczeń – polegające na odstąpieniu przez sąd od przesłuchania na rozprawie świadków pomimo, że ich zeznania miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i stanowiły podstawę orzeczenia o winie.

Na wniosek Rzecznika¹¹⁰ Izba Karna Sądu Najwyższego podjęła uchwałę¹¹¹ mającą na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce, a mianowicie czy wprowadzona przepisami art. 101-103 Kpk instytucja nieważności orzeczeń z mocy samego prawa ma zastosowanie wyłącznie do orzeczeń wydanych po dniu 31 sierpnia 1998 r.

Sąd Najwyższy uznał, iż stwierdzenie nieważności orzeczenia w trybie określonym w art. 102 i nast. dopuszczalne jest jedynie co do tych orzeczeń, które wydane zostały w czasie, gdy przepisy ówczesnie obowiązującego prawa przewidywały nieważność z mocy samego prawa określonej kategorii orzeczeń, natomiast określenie, czy zachodziła przewidziana w przepisach prawa przyczyna nieważności, następuje na podstawie przepisów obowiązujących – dla danej kategorii spraw – w dacie wydania konkretnego orzeczenia.

Najistotniejszym ograniczeniem w ochronie praw konsumentów jest nieskuteczność postępowania sądowego. Sprawa o wymianę towaru na wolny od wad lub o zwrot ceny z ewentualnym roszczeniem odszkodowawczym, sprawa o zwrot pieniędzy z tytułu oszustwa zawartego w ofercie lub tym podobne, które będą rozpoznane przez sądy po upływie roku lub nawet dłużej – nie daje szans na uzyskanie zwrotu pieniędzy a także nie daje poczucia bezpieczeństwa prawnego konsumentowi. Ponadto koszty sądowe i ewentualne koszty adwokackie nie pozwalają na skuteczne występowanie w tego rodzaju sprawach podmiotom indywidualnym.

¹¹⁰ RPO/293363/99/II z dnia 18.12.1999 r.

¹¹¹ Z dnia 16.03.2000 r. – sygn. akt I KZP 56/99.

Podobnie jak w latach poprzednich¹¹² przyczyną bardzo wielu skarg do Rzecznika była przewlekłość postępowań przygotowawczych, sądowych i administracyjno-sądowych. Charakterystycznym przykładem może tu być, wskazana w poprzedniej Informacji¹¹³, cywilnoprawna sprawa odszkodowawcza kombatantów bitwy pod Monte Cassino przeciwko właścicielowi Biura Usług Turystycznych „Mazowia” o niewywiązanie się z zorganizowania wyjazdu rocznicowego do Włoch. Mimo nagłośnienia tej sprawy w mediach i uzyskania przez Rzecznika zapewnienia, że Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło interwencję w kierunku przyspieszenia terminu rozprawy, sprawa jest od sześciu lat na etapie postępowania przygotowawczego. Sąd Okręgowy w Warszawie po posiedzeniu w dniu 15.11.1999 r. zwrócił akta Prokuraturze Okręgowej w celu uzupełnienia istotnych braków postępowania przygotowawczego. Następnie Prokurator Generalny dwukrotnie przedłużył okres śledztwa (do 31.08. i 30.11.2000 r.). Kolejno powiadomiono Rzecznika, że postanowieniem prokuratora apelacyjnego postępowanie zostało przedłużone do 31.05.2001 r.

W grupie skarg dotyczących działań administracji publicznej i samorządu terytorialnego większość wskazuje na bezradność obywateli wobec typowych i wskazywanych przez Rzecznika w poprzednich latach wad w pracy tych organów: przewlekłości postępowania administracyjnego, braku rzetelnej i pełnej informacji, zbyt dużej i często nie znajdującej podstaw prawnych swobody, a nawet samowoli w podejmowaniu decyzji, jak również w stanowieniu prawa miejscowego. Na obniżenie oceny pracy tych organów składają się jednak także elementy od tych organów niezależne; administracja terenowa funkcjonuje bowiem w systemie często niespójnego, niejasnego i niestabilnego prawa i to zarówno w sferze normującej zasady ustrojowo-organizacyjne jak i w sferze przepisów prawa materialnego, dających podstawę do wykonania konkretnych zadań. Niepokój budzić musi również polityka finansowania różnorodnych zadań administracji samorządowej, prowadząca do braku możliwości wywiązywania się przez tą administrację z jej funkcji.

¹¹² Por. np. Informacja RPO za 1999 r., str. 30-32.

¹¹³ Str. 32 – RPO/174932/94/XII.

Stosunkowo duża grupa listów zawierała skargi dotyczące praktyki stosowania prawa, w tym przewlekłości postępowań związanych zarówno z wydaniem lub cofnięciem zezwolenia lub decyzji administracyjnych, jak i takich, w których istotną było np. wyjaśnienie zasad sprzedaży nieruchomości, wnoszenia opłat za wywóz nieczystości, czy opłat związanych z partycypowaniem w kosztach przyłączenia się do sieci wodociągowej itp. Organy samorządu często nie stosowały regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym określających terminy udzielania odpowiedzi i obowiązek uzasadnienia wydawanych decyzji. Zarzut przewlekłości postępowania dotyczy także kolegiów odwoławczych i sądu administracyjnego. Po zmianie art. 17 pkt 1 Kpa, który wprowadził zasadę domniemania właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów wyższego stopnia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, nastąpił znaczny wzrost wpływu odwołań do tych instytucji, co spowodowało wydłużenie okresu oczekiwania na rozpatrzenie spraw przez kolegia. Problem ten dotyczy także NSA, w którym wzrost wpływu spraw spowodował, że do wyznaczenia rozprawy oczekują jeszcze sprawy z 1998 r.

4. Bezpieczeństwo obywateli

Skargi napływające do Rzecznika spowodowały, że zwrócił się on do Komendanta Głównego Policji¹¹⁴ o informację o podjętych działaniach i skali zjawiska nierejestrowania przestępstw przez funkcjonariuszy policji oraz zniechęcania osób pokrzywdzonych do składania zawiadomień o przestępstwie. Z udzielonych wyjaśnień¹¹⁵ wynika, iż nieprawidłowości tego rodzaju mają – w stosunku do ogółu zawiadomień zarejestrowanych w kraju – charakter sporadyczny. Odnotowano jednak 2609 skarg w 1999 r. na beczynność i opieszałość policji, ich zasadność potwierdzono w 342 przypadkach. Dla przeciwdziałania temu zjawisku podjęto decyzję o systematycznej likwidacji małych komisariatów na rzecz funkcjonowania komisariatów w systemie całodobowym.

¹¹⁴ RPO/335944/2000/II z dnia 13.03.2000 r.

¹¹⁵ Pismo z dnia 3.04.2000 r.

W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji¹¹⁶, Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska wobec sygnalizowanych przez obywateli trudności w telefonicznym powiadamianiu pogotowia policji o zaistniałym przestępstwie bądź zdarzeniu wymagającym podjęcia interwencji. Komendant Główny Policji poinformował¹¹⁷, iż w Komendzie Stołecznej Policji zwiększono liczbę stanowisk zgłoszeniowych oraz uruchomiono dodatkowe stanowiska radiooperatora. We wszystkich Komendach Wojewódzkich projektowane jest powołanie nowego stanowiska Wspomagania Dowodzenia, podjęto także działania w celu zwiększenia liczby patroli interwencyjnych. Uruchomiono, w ramach Policyjnego Programu Wspomagania Ofiar Przestępstw, całodobową infolinię dla pokrzywdzonych przestępstwem; napływające tą drogą informacje poddawane są analizie i w uzasadnionych przypadkach podejmowane są interwencje.

Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹⁸ w sprawie wątpliwości, jakie nasuwa przepis § 15a ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.09.1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego¹¹⁹ – zezwalający organom policji na użycie pocisków niepenetracyjnych w przypadku zbiorowego zakłócenia porządku publicznego. Rzecznik wyraził pogląd, iż jest to nieprecyzyjne sformułowanie dla określenia sytuacji, w której może być podjęta interwencja policjantów przy użyciu jednego z najdrastyczniejszych środków przymusu bezpośredniego. W odpowiedzi¹²⁰ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodził się ze spostrzeżeniem Rzecznika, że cytowany przepis rozporządzenia może stanowić podstawę użycia przez policjantów kul gumowych w sytuacjach, gdy nie dochodzi do naruszeń porządku publicznego w formach określonych w § 15a ust. 1-3 rozporządzenia. Określając bowiem przypadki użycia przez policjantów innych, niż pocisk niepenetracyjny,

¹¹⁶ RPO/355571/00/II z dnia 17.10.2000 r.

¹¹⁷ Pismo z dnia 13.11.2000 r.

¹¹⁸ RPO/316659/99/II z dnia 20.07.2000 r.

¹¹⁹ Dz.U. Nr 70, poz. 410 ze zm.

¹²⁰ Pismo z dnia 25.08.2000 r.

środków przymusu bezpośredniego, rozporządzenie nie przewiduje możliwości wykorzystania ich, gdy następuje zakłócenie porządku publicznego, co może sugerować, iż w przypadku takiego zbiorowego zakłócenia jedynym środkiem przymusu pozostającym w dyspozycji funkcjonariuszy jest zastosowanie kul gumowych. W ocenie Ministra kwestionowany zapis można uznać za niezręczność legislacyjną. Jednak interpretacja tego przepisu z uwzględnieniem uregulowania zawartego art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji¹²¹ usuwa, zdaniem Ministra, wątpliwości co do tego, w jakich warunkach mogą być stosowane pociski niepenetracyjne.

Nie akceptując powyższego stanowiska Rzecznik ponownie zwrócił się w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 19.09.2000 r. W odpowiedzi¹²² Minister podtrzymał uprzednio wyrażoną opinię. Rzecznik Praw Obywatelskich nadal wyraża pogląd, że w tak ważnej sferze, bezpośrednio dotyczącej podstawowych praw i wolności obywatelskich, nie powinno dochodzić do niezręczności legislacyjnych mogących powodować jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komendanta Głównego Policji¹²³ z prośbą o poinformowanie o podjętych bądź przewidywanych działaniach zmierzających do zapobieżenia nieprawidłowościom w czynnościach okazania podejrzanych o popełnienie przestępstwa – osobom pokrzywdzonym. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował Rzecznika¹²⁴, że problematyka ta pozostaje w zainteresowaniu Komendy. W oparciu o sygnały dotyczące niestosowania w toku postępowania przygotowawczego dostępnych środków technicznych I Zastępca Komendanta Głównego Policji już w październiku 1999 r. wystosował do jednostek terenowych Policji pismo zalecające przygotowanie i wyposażenie pomieszczeń dla celów okazania i konfrontacji, a także przeprowadzenie stosownych szkoleń policjantów.

¹²¹ Dz.U. 2000 r. Nr 101, poz. 1092.

¹²² Pismo z dnia 26.10.2000 r.

¹²³ RPO/358436/00/II z 22.11.2000 r.

¹²⁴ Pismo z dnia 12.12.2000 r.

W związku z uzyskanymi informacjami, że używane przez funkcjonariuszy Policji tzw. alkometry nie są zatwierdzone i zalegalizowane stosownie do przepisów ustawy Prawo o miarach¹²⁵ i wydanych na podstawie delegacji zawartych w tej ustawie zarządzeń Prezesa Głównego Urzędu Miar – Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji¹²⁶ o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi¹²⁷ Zastępca Dyrektora Biura Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP poinformował, że upoważniony w tym zakresie Prezes Głównego Urzędu Miar nie wydał aktów prawnych wprowadzających przepisy metrologiczne oraz instrukcję sprawdzania alkometrów. Tym niemniej analizatory wydechu, używane przez Policję zostały przebadane przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie i uzyskały pozytywną opinię. Uznając, że stan taki jest niezgodny z art. 14 powołanej ustawy Prawo o miarach Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁸ wskazując, iż upoważnienia ustawowe zawarte w tej ustawie (art. 8 pkt 1, art. 10 ust. 1, art. 17 ust. 1 i 20 ust. 2) art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zawierają bowiem umocowanie do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących przez nieuprawniony do tego podmiot (co było już wcześniej przedmiotem wystąpienia do Prezesa Głównego Urzędu Miar)¹²⁹. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił¹³⁰, iż w dniu 13.07.2000 r. Prezes Głównego Urzędu Miar wydał zarządzenia w sprawie wprowadzenia przepisów metrologicznych o dowodowych analizatorach wydechu oraz w sprawie wprowadzenia instrukcji ich sprawdzania.

Rzecznik zwrócił się też do Komendanta Głównego Policji¹³¹ o poinformowanie o działaniach podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia nasilającemu się w szkołach negatywnym zjawiskom, takim jak handel narkotykami, akty agresji i wymuszenia rozbójnicze. W

¹²⁵ Ustawa z dnia 3.04.1993 r. – Dz.U. Nr 55, poz. 248 ze zm.

¹²⁶ RPO/343053/00/II z dnia 25.07.2000 r.

¹²⁷ Pismo z dnia 18.08.2000 r.

¹²⁸ RPO/343053/00/II z dnia 27.09.2000 r.

¹²⁹ RPO/352233/00/V z dnia 8.09.2000 r.

¹³⁰ Pismo z dnia 20.12.2000 r.

¹³¹ RPO/353320/00/II z dnia 30.10.2000 r.

odpowiedzi I Zastępca Komendanta Głównego Policji¹³² stwierdził, iż powszechnie znane trudności z jakimi boryka się Policja, stoją na przeszkodzie w zapewnieniu bezpieczeństwa we wszystkich szkołach. Tym niemniej podejmowane są szeroko zakrojone działania edukacyjne i organizacyjne: szkolenia dla nauczycieli, uczniów, rodziców, tworzone są lokalne programy przeciwdziałania narkomanii prowadzone przez funkcjonariuszy policji. Jako przykładową inicjatywę podano porozumienie pomiędzy Komendantem Stołecznym Policji oraz Komendantem Straży Miejskiej m.st. Warszawy, na mocy którego powstały tzw. patrole szkolne, złożone z funkcjonariuszy Policji i strażników Straży Miejskiej, których zadaniem jest reagowanie na wszelkie stwierdzone na terenie szkół przejawy patologii.

5. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne

A. Prawo do informacji i wolności słowa

Ustawa zasadnicza zalicza prawo do informacji do praw obywatelskich, stanowiąc w art. 61, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do informacji obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu terytorialnego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Obowiązujące ustawy nie zawierają jednak norm postępowania regulujących zasady udostępniania informacji. Badane przez Rzecznika sprawy wskazują, iż jednostki samorządu terytorialnego zazwyczaj nie regulują w swoich statutach zasad wykonywania prawa do informacji, ograniczając się do uznania, iż wypełnieniem tego prawa jest stosowanie przepisów Kpa. Organy gmin, udzielając odpowiedzi na wnioski o udostępnienie wskazanej informacji, powołując się na ustawy, które – ich zdaniem – uniemożliwiają udostępnienie informacji. Podobnie są traktowani nawet radni, w tym

¹³² Pismo z dnia 22.12.2000 r.

członkowie komisji rewizyjnych, którym zarząd jako organ kontrolowany, odwołując się do niesprecyzowanych procedur i przepisów odmawia np. udostępnienia jakichkolwiek informacji na temat kondycji finansowej spółki zarządzającej mieniem komunalnym, czy dostępu do protokołów z sesji i komisji rady¹³³. Sytuacja powinna ulec zdecydowanej poprawie po zakończeniu prac parlamentarnych nad projektami ustaw dotyczących dostępu do informacji publicznej (druk nr 2094).

Rzecznik wystąpił w dniu 30.08.2000 r. do Ministra Zdrowia¹³⁴ w sprawie braku przepisów wykonawczych umożliwiających pacjentom dostęp do dokumentacji medycznej. Ustawa z dnia 20.06.1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w art. 18 zapewniła pacjentom prawo dostępu do dokumentacji medycznej bez pośrednictwa lekarza prowadzącego. Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie stosuje się przepisy dotychczasowe, z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ponieważ ustawa z 1997 r. nadała nowe brzmienie art. 18 ust. 6 i 7 ustawy z 1991 r. – rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17.12.1992 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej utraciło moc z dniem 4.06.1998 r. Obecnie do Rzecznika docierają skargi wskazujące na to, że brak wykonania wskazanego upoważnienia ustawowego prowadzi do ograniczenia prawa pacjentów do dostępu do dokumentacji medycznej. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia¹³⁵ napisał, że uprawnienie to wynika wprost z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i wszelkie próby jego ograniczenia – w tym przez żądanie ze strony niektórych zakładów opieki zdrowotnej, aby dostęp ten miał miejsce za pośrednictwem lekarza – są niedopuszczalne. Jednocześnie adresat powiadomił, że trwają intensywne prace legislacyjne nad wydaniem rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej oraz sposobu jej prowadzenia i udostępniania.

¹³³ Np. RPO/342279/00/X.

¹³⁴ RPO/343498/00/I

¹³⁵ Pismo z dnia 6.10.2000 r.

Rzecznik wystąpił w dniu 20.07.2000 r. do Ministra Sprawiedliwości¹³⁶ w sprawie potrzeby wprowadzenia szczególnych regulacji określających kryteria ustanowienia przez sąd zarządzenia tymczasowego polegającego na zakazie publikacji filmu lub tekstu. Rzecznik występował do Ministra w tej sprawie już w 1999 r.¹³⁷ i otrzymał stanowisko resortu sprawiedliwości, iż w sprawach tego rodzaju interesy obu stron procesowych zabezpieczone są w równym stopniu. Rzecznik nie zgodził się z tym poglądem podkreślając, iż przy informacjach będących przedmiotem sądowych zarządzeń o czasowym zakazie publikacji pierwszorzędne znaczenie ma kwestia ich aktualności. Z tego względu, w ocenie RPO, konieczne jest wprowadzenie szczególnych unormowań prawnych określających czas ich trwania albo objęcie postępowań w tego rodzaju sprawach szczególnym nadzorem administracyjnym w celu niedopuszczenia do przewlekłości postępowania.

Minister Sprawiedliwości przedstawił pogląd¹³⁸, zgodnie z którym przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dają stronie pełną możliwość kwestionowania (poprzez środki zaskarżenia) trafności merytorycznej tego rodzaju orzeczeń oraz ich trwania w czasie (art. 741 Kpc i art. 742 Kpc). W ocenie Ministra nie ma też podstaw do uprzywilejowania procesowego tej kategorii spraw i wprowadzenia ograniczeń co do czasu trwania zabezpieczenia powództwa.

B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹³⁹, zwracając uwagę, iż symbol „Ps” używany w orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności w przypadkach, gdy jej przyczyną było upośledzenie umysłowe lub choroba psychiczna jednoznacznie sugeruje chorobę psychiczną. Dla osoby niepełnosprawnej używany kod ma duże znaczenie, zwłaszcza w sytuacji, gdy poszukuje odpowiedniej pracy, określonych form doskonalenia zawodowego itp.

¹³⁶ RPO/342905/00/I

¹³⁷ RPO/321922/99/I z dnia 11.10.1999 r.

¹³⁸ Pismo z dnia 31.08.2000 r.

¹³⁹ RPO/325416/99/VIII z 17.02.2000 r.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przychylił się do sugestii Rzecznika i dokonał w swoich wytycznych zmiany kodu¹⁴⁰.

Rzecznik wystąpił do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej¹⁴¹ o wstrzymanie wykonania zarządzenia w sprawie składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze w PKP oraz o zobowiązanie Zarządu PKP do uchylenia tego zarządzenia. Informacje o stanie majątkowym, jakie mają być podane w oświadczeniu, stanowią część życia prywatnego i podlegają ochronie prawnej na mocy art. 47 Konstytucji. Informacje te muszą być równocześnie zakwalifikowane z punktu widzenia art. 51 Konstytucji RP jako dane osobowe. Wprawdzie zarządzenie mówi o dobrowolnym składaniu oświadczeń, jednakże pracownicy są obowiązani do wykonywania zarządzeń wydawanych przez Zarząd PKP na równi ze wszystkimi innymi poleceniami wydawanymi przez osoby, którym podlegają w hierarchii służbowej. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w odpowiedzi stwierdził¹⁴², że zarządzenie nie narusza Kodeksu pracy, mówi o składaniu dobrowolnych oświadczeń i niezłożenie takiego oświadczenia nie jest obwarowane żadnymi sankcjami. Rzecznik w tej sytuacji wystąpił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹⁴³ o zbadanie zgodności z prawem omawianego zarządzenia.

Rzecznik kontynuował sprawę stosowania poligrafu (wariografu) w stosunkach pracy, występując¹⁴⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej i wskazując na rozszerzającą się praktykę poddawania kandydatów do pracy i pracowników badaniom z zastosowaniem poligrafu, zwłaszcza przez małe firmy. Wykorzystuje się przy tym szeroki zestaw pytań o bardzo różnorodnej tematyce, naruszających sferę życia prywatnego obywateli, chronioną Konstytucją RP. Wprawdzie pracodawcy twierdzą, że poddanie się badaniom jest dobrowolne, lecz już sam fakt istniejącego bezrobocia sytuuje pracodawcę na pozycji uprzywilejowanej. Rzecznik zwrócił uwagę, iż żaden z przepisów prawa pracy nie zabrania wprost

¹⁴⁰ Pismo z dnia 10.03.2000 r.

¹⁴¹ RPO/327798/99/I z dnia 12.01.2000 r.

¹⁴² Pismo z dnia 16.02.2000 r.

¹⁴³ RPO j.w. z dnia 8.03.2000 r.

¹⁴⁴ RPO/287689/98/2000 z dnia 16.03.2000 r.

stosowania badania przy użyciu poligrafu w stosunkach pracy, a przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28.05.1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposoby prowadzenia akt osobowych¹⁴⁵ nie stanowią wystarczającej bariery dla rozprzestrzeniającej się praktyki gromadzenia przez pracodawców innych jeszcze informacji i przy użyciu dowolnie wybranych urządzeń.

Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań legislacyjnych zakazujących wprost lub ujmujących w ramy prawne możliwość stosowania określonych środków technicznych w procesie negocjacyjnym poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy, jak i w czasie jego trwania, a także wykorzystywania ich przez pracodawców jako środka dowodowego w sporach z pracownikiem.

Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił pogląd Rzecznika, iż stosowanie poligrafu w stosunkach pracy jest kontrowersyjne, także ze względu na możliwość naruszenia dóbr osobistych i zlecił wykonanie ekspertyz prawnych¹⁴⁶.

C. Wolność zrzeszania się w partiach politycznych, wolność zgromadzeń

W demokratycznym państwie szczególnie ważną wartością jest poszanowanie pluralistycznych poglądów obywateli, manifestujących się między innymi ich przynależnością do partii politycznych. W art. 11 Konstytucja deklaruje wolność tworzenia i działania partii politycznych. Zgodnie z art. 13 Konstytucji zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Wolność zrzeszania się zapewnia każdemu art. 58 ust. 1 Konstytucji, zaś wyjątki od tej zasady mogą na

¹⁴⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 286.

¹⁴⁶ Pismo z dnia 11.04.2000r.

podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji dotyczyć jedynie cudzoziemców. Nie może ona być ograniczona na podstawie art. 31 Konstytucji, ponieważ określa on tryb i warunki ograniczania wolności i praw, gdy odpowiednie odesłanie do ustawy zawarte jest w treści szczegółowych przepisów rozdziału II Konstytucji, a art. 58 odesłania takiego nie zawiera. W tych uwarunkowaniach Rzecznik Praw Obywatelskich podjął problem ustawowego ograniczania, a zwłaszcza zakazywania przynależności do partii politycznych zastosowany wobec określonych grup zawodowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność oraz zgodność z ratyfikowanymi przez Polskę normami prawa międzynarodowego 18 ustaw wprowadzających dla żołnierzy i niektórych kategorii funkcjonariuszy publicznych zakaz członkostwa w partiach politycznych¹⁴⁷.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17.08.2000 r.¹⁴⁸ Rzecznik sformułował zarzut sprzeczności zakwestionowanych regulacji z art. 11 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 i art. 60 Konstytucji

¹⁴⁷ Zakwestionowane przepisy to: art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30.06.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych – tekst jedn. Dz.U: z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm., art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 20.06.1985 r. o prokuraturze – tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm., art. 63 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji – Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm., art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa – tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zm., art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej – Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm., art. 57 c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 ze zm., art. 73 ust. 7 ustawy z dnia 28.05.1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. z 1993 r. Nr 45, poz. 205 ze zm., art. 7 ust. 8 ustawy z 12.12.1994 r. o samorządowym kolegium odwoławczym – Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593 ze zm., art. 21 ust. 4 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm., art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26.04.1996 r. o Służbie Więziennej – Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm., art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6.06.1997 r. o Inspekcji Celnej – Dz.U. Nr 71, poz. 449 ze zm., art. 17b ust. 2 ustawy z dnia 11.04.1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1994-1990 osób pełniących funkcje publiczne – tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm., art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27.06.1997 r. o partiach politycznych – Dz.U. Nr 98, poz. 604 ze zm., art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29.08.1997 r. o strażach gminnych – Dz.U. Nr 123, poz. 779, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych – Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883, art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016, art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 18.12.1998 r. o służbie cywilnej – Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm., art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 24.07.1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 oraz art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji – Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.

¹⁴⁸ RPO/322693/99/I.

Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 11 oraz 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Argumentacja wniosku opiera się na następujących przesłankach: 1) sama Konstytucja zawiera pewne zakazy w tym zakresie (sędziowie, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezes Narodowego Banku Polskiego), 2) przepisy konstytucyjne odnoszące się do partii politycznych nie zawierają delegacji upoważniającej ustawodawcę zwykłego do wprowadzenia takich zakazów, z czego należy wyciągnąć wniosek, że materia ta stała się materia konstytucyjną, nie zaś ustawową, 3) Konstytucja w art. 31 ust. 3 upoważnia jedynie do ograniczeń praw i wolności, zaś zakaz (unicestwienie) prawa czy wolności nie mieści się w pojęciu ograniczenie a ponadto stanowi naruszenie istoty prawa czy wolności, co jest zakazane wyraźnym brzmieniem zdania ostatniego powołanego art. 31 ust. 3 Konstytucji.

We wniosku zakwestionowany został nadto przepis ustawy o radiofonii i telewizji przewidujący jedynie zawieszenie członkostwa w partiach politycznych członków KRRiTV z powodu jego sprzeczności z art. 214 ust. 2 Konstytucji RP, który wyraźnie zakazuje członkom KRRiTV członkostwa w partiach politycznych.

W dniu 21.08.2000 r. Trybunał Konstytucyjny wszczął postępowanie w sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA w sprawie ze skargi Marka C. na decyzję Wojewody Małopolskiego w przedmiocie zakazu odbycia zgromadzenia publicznego¹⁴⁹. Decyzja Wojewody Małopolskiego, zakazująca odbycia demonstracji liczącej około 100-150 osób, która miała się odbyć w godz. 16¹⁵-17⁰⁰ na ulicy i części parkingu przed dwoma blokami mieszkalnymi, spowodowana była protestem 48 mieszkańców jednego z tych bloków przeciw zakłóceniu im spokoju oraz prawa do wypoczynku. Zdaniem

¹⁴⁹ RPO/322365/99/I z dnia 28.02.2000 r.

Wojewody w sprawie wystąpiła kolizja dwóch konstytucyjnych wartości: prawa organizatorów do gwarantowanej przez Konstytucję RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich i wolności i praw osobistych mieszkańców, którzy sprzeciwili się odbyciu zgromadzenia. Skoro więc pogodzenie obu konstytucyjnych praw nie jest możliwe, to – zdaniem Wojewody – pierwszeństwo tu należy dać wolnościom i prawom osobistym mieszkańców, nawet kosztem konstytucyjnej wolności do odbycia zgromadzenia. Stanowisko to podzielił Naczelny Sąd Administracyjny. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził, że nie ma żadnych wymiernych, obiektywnych, zawsze aktualnych kryteriów, które pozwoliłyby udzielić odpowiedzi, czy w czasie i w miejscu wskazanym przez organizatora zgromadzenia odbycie zgromadzenia jest dopuszczalne i dlatego też konieczne jest dokonanie oceny konkretnej sytuacji przez właściwy organ administracyjny. Sąd uznał, że grupa 100-150 demonstrantów na pewno może zakłócić spokój mieszkańców i z całą też pewnością zachowania demonstrantów mogą ograniczyć dostęp do mieszkań. W ocenie RPO zaskarżony wyrok rażąco narusza prawo, gdyż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest wyczerpujący i nie dawał podstawy do wydania decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia. W rewizji Rzecznik stwierdził ponadto, że w myśl art. 57 Konstytucji RP zasadą jest wolność organizowania zgromadzeń w miejscach wskazanych w art. 6 ust. 1 prawa o zgromadzeniach¹⁵⁰. Ograniczenie tej wolności przewidziane ustawą jest wyjątkiem, który musi być w szczególny sposób uzasadniony. W celu wydania decyzji zakazującej zgromadzenia publicznego, organ administracyjny winien szczególnie wnikliwie przeprowadzić postępowanie dowodowe. W niniejszej sprawie ograniczono się tylko do jedyne go dowodu, którym był protest części mieszkańców. Wyrokiem z dnia 5.01.2001 r. Sąd Najwyższy rewizję nadzwyczajną uwzględnił¹⁵¹.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 5.07.1990 r. – Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.

¹⁵¹ Sygn. akt III RN 38/00.

6. Prawo do pracy i wykonywania zawodu

A. Dyskryminacja kobiet w zatrudnieniu

W okresie objętym Informacją Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył trzy wnioski Rzecznika złożone w 1999r. dotyczące nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia. W pierwszym¹⁵² Rzecznik zakwestionował art. 23 ust. 1 pkt 4 – Karty Nauczyciela¹⁵³ stanowiący, że stosunek pracy z nauczycielem mianowanym i umownym ulega rozwiązaniu po osiągnięciu przez nauczyciela wieku emerytalnego określonego w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, tj. na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn¹⁵⁴. Obowiązujący system emerytalny umożliwia wprawdzie podejmowanie pracy zawodowej bez groźby zawieszenia emerytury, lecz wymaga to nawiązania następnego stosunku pracy, przy czym ani przepisy prawa pracy, ani sytuacja na rynku pracy nie gwarantują ponownego zatrudnienia. Rozwiązanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego skraca więc w rzeczywistości długość aktywności zawodowej kobiety – nauczyciela w porównaniu do nauczyciela – mężczyzny, takiego zaś ograniczenia szans zawodowych nie uzasadniają biologiczne i społeczne różnice kobiet w stosunku do mężczyzn. Tym samym prowadzi to do niedopuszczalnego w świetle Konstytucji zróżnicowania ich szans zawodowych. Zróżnicowanie to jest także niedopuszczalne w świetle wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim art. 11 Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 18.12.1979 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹⁵⁵, który gwarantuje kobietom m.in. takie same możliwości zatrudnienia. Również przepis art. 68 i 69 Układu Europejskiego nałożył na Polskę obowiązek dostosowania polskiego ustawodawstwa w zakresie ochrony pracownika w miejscu pracy do standardów prawnych Wspólnoty.

¹⁵² RPO/306972/99/VIII z dnia 20.09.1999 r.

¹⁵³ Ustawa z dnia 28.01.1982 r. jedn. tekst – Dz.U. z 1997r. Nr 56, poz. 357 ze zm.

¹⁵⁴ Art. 24 ust. 1, art. 27 oraz art. 28 ustawy z dnia 17.12.1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm. – zwanej dalej ustawą emerytalno-rentową.

¹⁵⁵ Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

Drugi wniosek¹⁵⁶ dotyczył stwierdzenia, że art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁵⁷ oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22.03.1990r. o pracownikach samorządowych¹⁵⁸, prowadzące do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn, są niezgodne z art. 32 i 33 Konstytucji RP. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym może nastąpić w drodze wypowiedzenia m. in. w razie nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników. Analogiczną treść ma zaskarżony przepis ustawy o pracownikach samorządowych. W ocenie Rzecznika wprowadzenie przepisów te nie nakazują rozwiązania stosunku pracy lecz jedynie zezwalają pracodawcy na takie rozwiązanie, to jednak stawiają one kobietę – urzędnika państwowego lub samorządowego w sytuacji prawnej gorszej niż mężczyznę – urzędnika, bowiem dopuszczając wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy zezwalają na wcześniejsze pozbawienie jej możliwości kontynuowania pracy wbrew jej woli. Prowadzi to zatem do niedopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28.03.2000 r.¹⁵⁹ oraz z dnia 5.12.2000 r.¹⁶⁰ stwierdził niezgodność zaskarżonych przez Rzecznika przepisów z art. 32 i art. 33 Konstytucji. Trybunał w pełni podzielił argumenty Rzecznika i uznał, iż wprowadzanie w ustawie całkowitej dowolności dla pracodawcy w podejmowaniu decyzji o wcześniejszym wypowiedzeniu stosunku pracy kobiecie ze względu na istniejące zróżnicowanie wieku emerytalnego, stwarza ograniczenie szans zawodowych kobiet i pozostaje w kolizji z zasadą równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a tym samym stanowi zakazaną konstytucyjnie dyskryminację ze względu na płeć. W trzeciej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł w dniu 13.06.2000 r. w sprawie z wniosku Rzecznika¹⁶¹, że przepis art. 40 ust. 1 ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym – w zakresie, w jakim

¹⁵⁶ RPO/327888/99/VIII z dnia 20.11.1999 r.

¹⁵⁷ Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

¹⁵⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

¹⁵⁹ Sygn. akt K. 27/99.

¹⁶⁰ Sygn. akt K. 35/99.

¹⁶¹ RPO/308606/99/I z dnia 30.04.1999 r.

uniemożliwia zajmowanie stanowiska kierownika apteki kobiecie, która osiągnęła wiek emerytalny, czyli 60 lat – jest niezgodny z zasadami równego traktowania i zakazu dyskryminacji wyrażonymi w art. 33 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Przedstawiony Trybunałowi problem polegał na tym, że kobietom i mężczyznom wykonującym zawód kierownika apteki – na mocy zaskarżonego przepisu w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego rozwiązuje się stosunek pracy wynikający z mianowania. Odesłanie do ogólnych zasad ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powodowało, że kobieta musiała starać się o zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska o pięć lat wcześniej niż mężczyzna, co bezpodstawnie stawiało ją w gorszej sytuacji zawodowej niż mężczyznę.

B. Mianowanie nauczycieli

Rzecznik wystąpił¹⁶² do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienie powodów przyjęcia odmiennych zasad uzyskania mianowania przez księży i diakonów – nauczycieli religii w porównaniu z innymi nauczycielami. Uzyskali oni bowiem stopień nauczyciela mianowanego z mocy prawa, z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18.02.2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela¹⁶³ – o ile legitymowali się 3-letnim nieprzerwanym okresem nauczania religii. Zostało to odebrane przez to środowisko nauczycieli jako naruszenie zasady równości w dostępie do mianowania. Minister poinformował, iż przyczyną zróżnicowania sytuacji nauczycieli była niemożność – według przepisów sprzed nowelizacji Karty Nauczyciela – uzyskania mianowania przez nauczycieli placówek niepublicznych oraz księży i diakonów będących nauczycielami religii.

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej¹⁶⁴ w sprawie umożliwienia nauczycielom dokończenia rozpoczętej procedury uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej, czego zostali pozbawieni z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela, w

¹⁶² RPO/347462/2000/VIII z dnia 18.08.2000 r.

¹⁶³ Dz.U. Nr 19, poz. 239.

¹⁶⁴ RPO/343362/00/VIII z dnia 2.06.2000 r.

wyniku braku przepisów przejściowych przewidujących taką możliwość. Minister Edukacji Narodowej poinformował¹⁶⁵, że podjął decyzję o wystąpieniu z inicjatywą nowelizacji – Karty Nauczyciela tak, aby zapewnić zainteresowanym możliwość dokończenia specjalizacji. Według Ministra Edukacji Narodowej ta zmiana Karty Nauczyciela miała być możliwa jesienią 2000r. Zmiana ta nie została dokonana. Istotą omawianego problemu była zmiana ustawą nowelizującą Kartę Nauczyciela w zakresie dotychczasowych warunków uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego (trzy- lub czteroletnia, pozytywnie oceniana praca pedagogiczna w szkole) i wprowadzenie w to miejsce postępowania egzaminacyjnego po odbyciu co najmniej 9 miesięcy stażu. Skarżącym się nauczycielom, którzy spełnili warunek uzyskania pozytywnych ocen pracy pedagogicznej, do upływu wymaganego okresu lat pracy w chwili wejścia w życie nowych przepisów brakowało niekiedy kilku miesięcy lub tygodni, a znowelizowana Karta Nauczyciela nie zawiera przepisów przejściowych umożliwiających uzyskanie stopnia nauczyciela mianowanego według zasad sprzed nowelizacji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej¹⁶⁶ o stworzenie podstawy prawnej umożliwiającej uzyskanie mianowania według poprzednio obowiązujących warunków nauczycielom, którzy znajdowali się w trakcie ich wypełniania. Minister¹⁶⁷ nie podzielił poglądu Rzecznika, iż nowelizacja Karty Nauczyciela przekreśliła dotychczasowe starania części nauczycieli o uzyskanie mianowania i wyjaśnił, iż nowelizacja ta umożliwia młodym nauczycielom szybszy awans zawodowy i płacowy. Brak możliwości stworzenia okresu przejściowego, w którym funkcjonowałyby przez pewien czas dotychczasowe zasady mianowania nauczycieli Minister uzasadnił zasadniczą zmianą systemu zatrudniania. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów¹⁶⁸ o rozważenie możliwości wprowadzenia omawianych przepisów przejściowych w toku prac nad projektowaną przez Ministerstwo kolejną nowelizacją Karty

¹⁶⁵ Pismo z dnia 6.06.2000 r.

¹⁶⁶ RPO/347462/00/VIII z dnia 31.08.2000 r.

¹⁶⁷ W odpowiedziach z dnia 31.08 i z dnia 28.10.2000 r.

¹⁶⁸ RPO/347462/00/VIII z dnia 12.10.00 r.

Nauczyciela. Pismo to zostało przekazane do Ministra Edukacji Narodowej do wykonania¹⁶⁹.

Omawiany problem stał się, z wniosku Związku Nauczycielstwa Polskiego, przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który orzekł¹⁷⁰ orzekł, że obowiązujące od 6 kwietnia 2000 r. przepisy Karty Nauczyciela, które zmieniły tryb osiągnięcia awansu zawodowego nauczycieli, nie są sprzeczne z Konstytucją. Równocześnie Trybunał orzekł, że nie naruszyły one także praw nabytych tych spośród nauczycieli, którzy przed zmianą przepisów rozpoczęli procedury związane z uzyskaniem stopni specjalizacji zawodowej, lecz nie zdążyli ich zakończyć.

C. Możliwość wykonywania zawodu lekarza i farmaceuty

Kilkadziesiąt skarg studentów i absolwentów akademii medycznych dotyczyło możliwości właściwego przygotowania się do lekarskiego egzaminu państwowego kończącego staż podyplomowy. Zdaniem zainteresowanych oraz Parlamentu Studentów AM i samorządu zawodowego lekarzy, idea egzaminu jest słuszna, ale jej wdrożenie wymaga przedłużenia okresu przejściowego.¹⁷¹ Lekarze odbywający już od kilku miesięcy staż podyplomowy nie znali bowiem kryteriów przeprowadzenia egzaminu państwowego oraz szczegółowego zakresu wiedzy objętej egzaminem kończącym staż. Rzecznik, dzieląc zastrzeżenia i obawy środowiska lekarskiego, wystąpił do Ministra Zdrowia¹⁷² o przeanalizowanie kwestii podnoszonych przez studentów i stażystów oraz o rozważenie możliwości przesunięcia terminu składania lekarskiego egzaminu państwowego. Minister Zdrowia nie uwzględnił sugestii Rzecznika¹⁷³, stwierdzając iż nie widzi powodu do przesunięcia terminu egzaminu kończącego staż podyplomowy. Ponieważ zapewnienia Ministra odnośnie właściwego przygotowania do egzaminu budziły nadal wątpliwości w świetle opinii środowiska lekarskiego, Rzecznik zwrócił się do

¹⁶⁹ Pismem z dnia 17.10.2000 r.

¹⁷⁰ Wyrokiem z dnia 19.03.2001 r. sygn. akt K. 32/2000.

¹⁷¹ Termin wprowadzenia tego egzaminu w świetle art. 69 ustawy z dnia 5.12.1996 r. zawdzie lekarza – Dz.U. Nr 28, poz. 152 ze zm. – przypadał na dzień 1.10.2000 r.

¹⁷² RPO/336098/00/I z dnia 24.03.00 r.

¹⁷³ Pismo z dnia 22.05.00 r.

Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia.¹⁷⁴ Sejm postanowił, że egzaminu państwowego nie przeprowadza się do dnia 30.09.2003 r.¹⁷⁵

Istotnym ograniczeniem w zakresie możliwości wykonywania zawodu lekarza było kilkunastomiesięczne wstrzymanie możliwości odbywania specjalizacji, wynikające z kilkuletniego opóźnienia w wydaniu stosownego przepisu wykonawczego¹⁷⁶, a także radykalna zmiana zasad odbywania specjalizacji. Rzecznik trzykrotnie występował do Ministra Zdrowia w sprawie wydania przepisów wykonawczych do ustawy o zawodzie lekarza¹⁷⁷, a także do Ministra Obrony Narodowej w sprawie opóźnień w wydaniu rozporządzenia w sprawie trybu uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza będącego żołnierzem¹⁷⁸. Problem trudności w odbywaniu specjalizacji lekarskich Rzecznik po raz pierwszy podniósł natomiast w marcu 2000 r. w wystąpieniu do Ministra Zdrowia¹⁷⁹, przytaczając zastrzeżenia podnoszone przez lekarzy oraz samorząd lekarski. Na wystąpienie to RPO otrzymał wyjaśnienie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia¹⁸⁰ z zapowiedzią zmiany obowiązującego w tej materii rozporządzenia. Ponieważ w ocenie Rzecznika – stan prawny w zakresie doskonalenia zawodowego lekarzy i specjalizacji lekarskich nie spełnia oczekiwań środowiska lekarskiego, a także narusza normy konstytucyjne i ustawowe – Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia¹⁸¹. W wystąpieniu tym zwrócił uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który przyznaje wprawdzie lekarzowi prawo doskonalenia zawodowego, ale nie rozstrzyga o sposobie i warunkach realizacji tego prawa, jak również nie zobowiązuje do sprecyzowania tej materii w akcie wykonawczym¹⁸². Ponadto Minister Zdrowia, zobowiązany do określenia sposobu dopełnienia obowiązku doskonalenia zawodowego, pomimo kilkuletniego obowiązywania ustawy oraz trzykrotnych wystąpień Rzecznika dotychczas nie wydał rozporządzenia w omawianej kwestii. Przedmiotem powołanego wystąpienia

¹⁷⁴ RPO/336098/00/I z dnia 7.06.2000 r.

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 8.06.2000 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza – Dz.U. Nr 60, poz. 698.

¹⁷⁶ T.j. rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25.03.1999 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy stomatologów – Dz.U. Nr 31, poz. 302 ze zm. – zwane dalej rozporządzeniem w sprawie specjalizacji lekarzy.

¹⁷⁷ Wystąpienie z dnia 13.03 i 30.09.1998 r. oraz z dnia 11.10.1999 r. – por. Informacja RPO za rok 1999, str. 69.

¹⁷⁸ RPO/338089/00/I z dnia 4.04.2000 r.

¹⁷⁹ RPO/335787/00/I z dnia 24.03.2000 r.

¹⁸⁰ Pismo z dnia 6.11.2000 r.

¹⁸¹ RPO/335787/00/I z dnia 21.12.2000 r.

¹⁸² Por. art. 18 ustawy z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza.

Rzecznika była również sprawa specjalizacji lekarskich. Istotne ograniczenia w tym zakresie wprowadza bowiem rozporządzenie w sprawie specjalizacji lekarzy, jakkolwiek żadne przepisy rangi ustawowej nie upoważniają Ministra Zdrowia do ustalenia liczby miejsc dla lekarzy, którzy mogą corocznie rozpocząć specjalizację w danej specjalności oraz w zakresie odbywania specjalizacji w ramach rezydentury. Zdaniem Rzecznika doskonalenie zawodowe lekarzy, a w szczególności system funkcjonowania specjalizacji lekarskich, wymaga dookreślenia oraz przebudowy zgodnie z normami konstytucyjnymi, faktycznymi potrzebami w tym zakresie oraz oczekiwaniami środowiska lekarskiego. Każdy lekarz wyrażający chęć uzyskania tytułu specjalisty powinien mieć realną możliwość odbycia specjalizacji zawodowej. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Zdrowia w podnoszonej kwestii.

Nadal brak jest podstaw prawnych do odbywania specjalizacji zawodowej przez magistrów farmacji. Nabór na specjalizacje farmaceutyczne odbywa się na podstawie decyzji Ministra Zdrowia zalecającej stosowanie uprzednio obowiązujących przepisów¹⁸³, które utraciły moc w 1992 r.¹⁸⁴, na co Rzecznik zwracał uwagę w wystąpieniach do Ministra Zdrowia¹⁸⁵. Pomimo zapowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia¹⁸⁶ o końcowej fazie prac legislacyjnych nad stworzeniem podstaw prawnych do wydania rozporządzenia w sprawie specjalizacji farmaceutów, dotychczas przepis taki nie został wydany.

Możliwości wykonywania zawodu lekarza dotyczy również problem uprawnień do przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców. Zmieniona regulacja w tym zakresie¹⁸⁷ ustala nowe warunki i tryb uzyskiwania uprawnień do przeprowadzania wskazanych badań. Regulacja ta nie określa, w jaki sposób mogą uzyskać uprawnienia w nowym trybie lekarze przeprowadzający badania dotychczas, którzy

¹⁸³ T.j. zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 1.02.1998 r. w sprawie specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyków, magistrów farmacji oraz innych pracowników z wyższym wykształceniem zatrudnionych w służbie zdrowia i opiece społecznej – Dz.Urz. MZiOS Nr 3, poz. 19 ze zm.

¹⁸⁴ W zw. z wejściem w życie ustawy z dnia 10.10.1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym – Dz.U. Nr 105, poz. 452.

¹⁸⁵ RPO/326866/99/I z dnia 25.11.1999 r. i 17.09.2000 r.

¹⁸⁶ Pismo z dnia 9.05.2000 r.

¹⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30.06.1999 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców – Dz.U. Nr 69, poz. 772.

nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia¹⁸⁸. W odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie¹⁸⁹, z którego wynika, że kwestionowane unormowanie wywołało wiele uwag krytycznych w wyniku których uznano za niezbędne dokonanie jego zmiany. Pomimo tej deklaracji oraz kolejnego wystąpienia w tej sprawie Rzecznika¹⁹⁰ – do dnia 31 grudnia 2000 r. (tj. do czasu upływu terminu ważności dotychczasowych uprawnień lekarzy) nie wydano przepisu zawierającego nowelę przedmiotowego rozporządzenia.

D. Dostęp do zawodów prawniczych

Na podstawie otrzymanych listów Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁹¹ stwierdził, że dostęp do aplikacji prawniczych jest ograniczony poprzez ustalanie liczby osób, które mogą być przyjęte na poszczególne aplikacje. Zgodnie z przepisami ustaw zawodowych¹⁹² na listę aplikantów mogą być wpisane osoby, które spełniają określone w tych ustawach warunki, po przeprowadzeniu konkursu. Tymczasem samorzady zawodowe określają liczbę osób, które mogą być przyjęte na poszczególne aplikacje. W ocenie Rzecznika ustalanie limitów miejsc jest dodatkowym, nie przewidzianym w ustawie kryterium decydującym o uzyskaniu wpisu na listę aplikantów. Dlatego też uchwały poszczególnych samorządów w tym zakresie uznać należy, zdaniem RPO, za podjęte bez upoważnienia ustawowego. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że z wpisem na listę aplikantów radcowskich, adwokackich, czy też mianowaniem na stanowisko aplikanta notarialnego związane jest ściśle prawo obywatela do wyboru i wykonywania określonego zawodu, określone w art. 65 Konstytucji RP i w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości działań

¹⁸⁸ RPO/334538/00/I z dnia 14.03.2000 r.

¹⁸⁹ Pismo z dnia 11.04.2000 r.

¹⁹⁰ RPO/334538/00/I z dnia 20.12.2000 r.

¹⁹¹ RPO/354766/00/I z dnia 14.11.2000 r.

¹⁹² Ustawa z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych – Dz.U. Nr 19 poz. 145 ze zm., ustawa z dnia 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze – Dz.U. Nr 16, poz. 124 ze zm., ustawa z dnia 14.02.1991 r. Prawo o notariacie – Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.

zmierzających do uchylenia w tym zakresie sprzecznych z prawem uchwał samorządów zawodowych.

E. Ograniczenia w możliwości wykonywania innych zawodów

Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował sprawę przewidzianego ustawą o ochronie osób i mienia¹⁹³ skrócenia dwuletniego (kończącego się w marcu 2000r.) okresu przewidzianego do uzyskania licencji przez dotychczasowych pracowników straży bankowej zarzucając blisko roczne opóźnienie w wydaniu rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz pracowników ochrony fizycznej¹⁹⁴, jak również obciążenia tych pracowników kosztami takich badań. Nie uzyskując stanowiska Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na trzykrotne wystąpienia¹⁹⁵ Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia¹⁹⁶, a nie uzyskawszy odpowiedzi skierował wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów¹⁹⁷ z prośbą o podjęcie stosownej interwencji. Rzecznik został poinformowany przez Kancelarię Premiera o przekazaniu pisma do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i udzielenie odpowiedzi. Dotychczas odpowiedzi Rzecznik nie otrzymał.

Rzecznik wystąpił¹⁹⁸ do Głównego Inspektora Pracy prosząc o poinformowanie, co legło u podstaw wydania pisma polecającego zaprzestanie opiniowania projektów obiektów budowlanych przez pracowników Inspekcji. Wydanie tego polecenia inspektorzy pracy odczuli jako naruszenie art. 87 ust.1 Konstytucji RP określającego katalog źródeł prawa oraz § 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29.05.1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy...¹⁹⁹. W odpowiedzi Główny Inspektor Pracy powołał się na art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16.IX.1982r. o

¹⁹³ Ustawa z dnia 22.08.1997 r. – Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.

¹⁹⁴ Rozporządzenie z dnia 23.03.1999 r. – Dz.U. Nr 30, poz. 299.

¹⁹⁵ RPO/312730/99/00/VIII z dnia 12.07. i 29.09.1999 r. kierowane do Dyrektora Gabinetu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz z dnia 20.11.1999 r. skierowane do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia.

¹⁹⁶ Pismo z dnia 9.02.2000 r., znak jw.

¹⁹⁷ Pismo z dnia 26.09.2000 r., znak jw.

¹⁹⁸ RPO/347462/00/VIII z dnia 12.11.2000 r.

¹⁹⁹ Dz.U. Nr 62, poz. 290.

pracownikach urzędów państwowych²⁰⁰, mówiący o zakazie dodatkowego zatrudnienia bez zgody kierownika urzędu i zatrudnienia, które pozostawałoby w sprzeczności z obowiązkami pracownika. Inspektorzy uznali to jako nadużycie prawa. W ocenie Głównego Inspektora Pracy²⁰¹ opiniowanie przez inspektorów pracy projektów obiektów budowlanych lub ich części zawsze może budzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność, ponieważ dotyczy pracodawców, mających siedzibę na obszarze działania, na którym ci sami inspektorzy wykonują swoje obowiązki służbowe. Istnieje zatem realne zagrożenie, że prywatna działalność inspektora występującego w roli rzeczoznawcy, będzie identyfikowana z urzędem, w imieniu którego inspektor pracy sprawuje nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy.

Rzecznik wystąpił do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej²⁰² poddając w wątpliwość zasadność regulacji w ustawie o usługach turystycznych²⁰³ określającej status co najmniej średniego wykształcenia w powiązaniu z odpowiednim okresem praktyki w obsłudze turystów jako warunek ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych. Minister Gospodarki podzielił pogląd Rzecznika²⁰⁴ co do nieprawidłowości przyjętego rozwiązania i poinformował o przygotowanym przez resort projekcie zmiany ustawy o usługach turystycznych, w którym uwzględniono wątpliwości Rzecznika i zmieniono treść kwestionowanego art. 6 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych poprzez dodanie zapisu o wymogu posiadania 6-letniej praktyki zawodowej – w pozostałych wypadkach, tj. w sytuacji braku możliwości wykazania się średnim wykształceniem. Wejście w życie znowelizowanego art. 6 ustawy o usługach turystycznych przewidywano na 1.01.2001 r.

²⁰⁰ Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

²⁰¹ Pismo z dnia 12.12.2000 r.

²⁰² RPO/333655/00/VI z dnia 4.07.2000 r.

²⁰³ Ustawa z dnia 20.08.1997 r. – Dz.U. Nr 133, poz. 884.

²⁰⁴ Pismo z dnia 10.08.2000 r.

F. Wynagrodzenia pracowników

Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej²⁰⁵ mocą wsteczną, tj. od 1.10.1999 r. zrodziło obowiązek pracodawców do wyrównania niektórych wynagrodzeń pracowników. Postawiło to te jednostki w bardzo trudnej sytuacji finansowej i spowodowało lawinę roszczeń pracowniczych. Wypłata pracownikom należnych świadczeń odbywała się kosztem wydatków zaplanowanych na usługi zdrowotne. Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia²⁰⁶ o poinformowanie co do zamierzeń resortu w kwestii zagwarantowania środków na realizację znowelizowanej – z mocą wsteczną – ustawy. Według informacji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²⁰⁷ projekt ustawy został skierowany do uchwalenia w trybie pilnym tak, aby ustawa mogła wejść w życie ustawy z dniem 1.10.1999 r., co wykluczyło możliwość zaplanowania w budżecie państwa na rok 2000 środków niezbędnych do sfinansowania należnych świadczeń. W ocenie Rzecznika przekazanej Ministrowi Zdrowia²⁰⁸ opóźnienia wypłat należnych pracownikom wynagrodzeń naruszają konstytucyjną zasadę ochrony pracy (art. 24), a wypłata tych świadczeń kosztem wydatków zaplanowanych na usługi zdrowotne może naruszyć zasadę ochrony zdrowia wyrażoną w art. 68 Konstytucji RP. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia²⁰⁹ podzielił wątpliwości Rzecznika i poinformował, iż zaistniały stan prawny został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 24.10.2000 r. uznał za niezgodny z Konstytucją retroaktywny przepis art. 2 powyższej ustawy, stwierdzając „iż nie można wprowadzać z mocą wsteczną obowiązków czy też dodatkowych ciężarów na podmioty, których one dotyczą”²¹⁰. Jednocześnie Minister Zdrowia poinformował, iż nie ma podstaw prawnych do przekazywania środków finansowych z budżetu państwa samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej w celu

²⁰⁵ Z dnia 22.12.1999 r. – Dz.U. z 2000 r. Nr 3, poz. 28.

²⁰⁶ RPO/340581/00/VIII z dnia 29.06.2000 r.

²⁰⁷ Pismo z dnia 12.06.2000 r. i z dnia 24.07.2000 r.

²⁰⁸ Pismo z dnia 4.08.2000 r.

²⁰⁹ Pismo z dnia 6.11.2000 r.

²¹⁰ Sygn. akt K. 12/2000.

zaspokojenia roszczeń pracowników tych zakładów i w związku z tym nie został on zobowiązany do zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie na rok 2001.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawał także problem podstawy prawnej dla przyrostu płac pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – z uwagi na wymiar legislacyjny i ekonomiczno-budżetowy, a także społeczny rezonans tego zagadnienia. Budzi niepokój brak załatwienia tej sprawy. Do dnia składania informacji wielu uprawnionych nie otrzymało należnej im podwyżki.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia biegłych w postępowaniu sądowym, którzy są emerytowanymi pracownikami naukowymi. Obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów prowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym²¹¹ przyznaje podwyższone wynagrodzenie dla biegłych sądowych będących nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowo-badawczymi (§ 3). Przepis ten – w dacie wystąpienia Rzecznika – nie miał jednak zastosowania do emerytowanych nauczycieli akademickich i pracowników naukowo-badawczych. Z chwilą przejścia na emeryturę oznacza to dla nich redukcję wynagrodzenia za wykonywaną na zlecenie sądu pracę o niemal jedną trzecią. Rzecznik już w 1997 r. zwrócił się do Ministra²¹² o zmianę § 3 rozporządzenia, gdyż w jego ocenie przepis ten naruszał zasadę równości wobec prawa. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiedział²¹³, że w przygotowywanym projekcie ustawy o należnościach świadków, biegłych, specjalistów i tłumaczy w postępowaniu sądowym znajduje się zapis zrównujący wynagrodzenie biegłych, o jakich mowa wyżej, również gdy pełnią funkcję biegłego po przejściu na emeryturę. Z uwagi jednak na charakter tego aktu nie może określić czasu jego wejścia w życie.

²¹¹ Z dnia 18.12.1975 r. – Dz.U. Nr 46, poz. 254 ze zm.

²¹² RPO/244276/97/IV z dnia 17.07.1997 r.

²¹³ Pismo z 28.07.1997 r.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego²¹⁴ o stwierdzenie niezgodności § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.12.1975 r. w zakresie, w jakim obniża stawki wynagrodzenia dla biegłych będących nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowo badawczymi po przejściu tych osób na emeryturę lub rentę, z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Prokurator Generalny w nadesłanym stanowisku podzielił pogląd Rzecznika.

Jeszcze przed rozpoznaniem sprawy przez Trybunał Konstytucyjny – Minister Sprawiedliwości, nie czekając na uchwalenie wspomnianej wcześniej ustawy zdecydował się na nowelizację zakwestionowanego § 3 rozporządzenia²¹⁵, zgodnie z oczekiwaniami Rzecznika. W tej sytuacji Rzecznik wycofał wniosek z Trybunału Konstytucyjnego.

Kwestia wynagrodzeń nauczycieli w placówkach prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego omówiona została w rozdziale dotyczącym ochrony praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną.

G. Choroby zawodowe i wypadki przy pracy

Rzecznik kontynuował sprawę objęcia szczególnymi świadczeniami zdrowotnymi pracowników zatrudnionych w byłych zakładach produkujących wyroby azbestowe²¹⁶. Problem polegał na braku specjalnej ochrony zdrowotnej dla osób chorych na azbestozę, zatrudnionych uprzednio w zakładach już nie funkcjonujących w chwili wydawania odpowiedniej regulacji i w związku z tym nie objętych właściwym wykazem. Minister Gospodarki poinformował²¹⁷ o podjęciu działań legislacyjnych dla zrównania uprawnień pracowników funkcjonujących i zlikwidowanych zakładów produkujących wyroby z azbestu do szczególnej opieki zdrowotnej w przypadku stwierdzenia u nich choroby zawodowej. W wyniku tych prac w dniu 15.09.2000 r. została uchwalona ustawa zmieniająca ustawę o zakazie stosowania wyrobów zawierających

²¹⁴ RPO/244276/97/IV z dnia 31.05.2000 r.

²¹⁵ Rozporządzenie z dnia 19.02.2001 r. – Dz.U. Nr 16, poz. 181.

²¹⁶ RPO/319286/99/VIII.

²¹⁷ Pismo z dnia 10.05.2000 r.

azbest²¹⁸, rozszerzająca wykaz zakładów, które zaprzestały produkcji wyrobów z azbestem.

Rzecznik zajął się problemem ustalenia podmiotu zobowiązanego do wypłaty jednorazowych odszkodowań z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Problem dotyczy pracowników zakładów pracy, które zmieniają formę własności (z zakładu uspołecznionego, którego nie dotyczy obowiązek wypłaty jednorazowego odszkodowania w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej przekształcają się np. w spółki z o. o.) w czasie, w którym następuje stwierdzenie u ich pracowników uszczerbku na zdrowiu spowodowanego tą chorobą, a także osób poszkodowanych chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy w sytuacji, gdy przed ujawnieniem się skutków choroby lub wypadku uspołeczniiony zakład pracy uległ likwidacji. Rzecznik został poinformowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej²¹⁹, iż w resorcie pracy trwają intensywne prace nad projektem ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zgodnie z uzyskanymi informacjami dopiero w listopadzie 1999 r. zostały obliczone skutki finansowe przyszłej regulacji.

H. Urlopy macierzyńskie

W związku ze zmianami przepisów Kodeksu pracy dotyczących wymiaru urlopu macierzyńskiego, wprowadzonych ustawą z dnia 19.11.1999 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy²²⁰, dokonano m.in. wydłużenia wymiaru urlopu macierzyńskiego dla matek biologicznych, pozostawiając bez zmian wymiar urlopu macierzyńskiego dla matek adoptujących dzieci. W związku z tymi zmianami Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu²²¹ sugerując: ujednoczenie do 10 tygodni wymiaru urlopu macierzyńskiego kobiet, które urodziły dziecko wymagające opieki szpitalnej oraz tych, które zrezygnowały z wychowania dziecka; zrównanie wymiaru urlopu przysługującego pracownicy, która przyjęła

²¹⁸ Dz.U. Nr 88, poz. 986.

²¹⁹ Pismo z dnia 31.05.1999 r.

²²⁰ Dz.U. Nr 99, poz. 1152.

²²¹ RPO/331278/00/VIII z dnia 11.04.2000 r.

dziecko na wychowanie i wystąpiła o przysposobienie z urlopem macierzyńskim; uściślenie interpretacyjne określenia minimalnego wymiaru tej części urlopu, który powinien być wykorzystany przed porodem. Sejm przyjął ustawę nowelizującą Kodeks pracy w zakresie wymiaru urlopu na prawach urlopu macierzyńskiego przysługującego kobiecie adoptującej dziecko²²².

I. Praca dzieci i młodocianych

Wobec braku informacji, że w opracowywanym projekcie ustawy nowelizującej Kodeks pracy znajdują się propozycje zmian dotyczących zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych, Rzecznik wystąpił²²³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyrażając pogląd dotyczący konieczności znowelizowania obowiązujących przepisów regulujących zatrudnianie młodocianych i prosząc o poinformowanie, czy założenia reformy prawa pracy przygotowywane przez Komisję Reformy Prawa Pracy obejmują również zmianę dotychczas obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie.

Rzecznik otrzymał informację, że nowelizacja przepisów Kodeksu pracy dotyczących młodocianych nastąpi równocześnie z dostosowaniem tych przepisów do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego w ramach reformy oświaty, a także do prawa Unii Europejskiej, najpóźniej do końca 2002 r., a nadto w ramach rekodyfikacji ustawodawstwa pracy rozpatrywana będzie problematyka statusu prawnego młodocianych pracowników. Dodatkowo poinformowano²²⁴, iż rządowy harmonogram prac związanych z harmonizacją polskiego prawa pracy z prawem Unii Europejskiej zobowiązuje Ministra Pracy i Polityki Społecznej do przygotowania w 2001 r. projektu przepisów dostosowujących regulację problematyki zatrudniania pracowników młodocianych do prawa unijnego, w związku z czym zakłada się, żeby w tym terminie zostały opracowane inne niezbędne zmiany w zakresie zatrudniania młodocianych.

²²² Ustawa z dnia 25.04.2001 r.

²²³ RPO/228177/96/VIII z dnia 10.12.1999 r.

²²⁴ Pismo z dnia 23.05.2000 r.

Rzecznik kontynuował sprawę bezpieczeństwa pracy dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych²²⁵. Rzecznik został poinformowany przez pełnomocnika Rządu ds. Rodziny²²⁶ o gotowości do współpracy w tej sprawie, a także przedstawił swe stanowisko m.in. w tej sprawie Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w związku z możliwością ratyfikowania przez Polskę Konwencji MOP Nr 182 dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci z 1999 r.

Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²²⁷ zwracając uwagę na wypadki, jakim ulegają dzieci wykonujące prace pomocnicze w indywidualnych gospodarstwach rolnych, najczęściej bez należytego nadzoru dorosłych. Często są to prace, których nie powinni wykonywać nawet pracownicy młodociani, a sprzęt rolniczy, którym się posługują, nie spełnia najczęściej elementarnych wymogów bezpieczeństwa. Minister Pracy i Polityki Społecznej²²⁸ podzielił pogląd Rzecznika ale uznał, że biorąc pod uwagę art. 47 i 48 Konstytucji RP, nie wydaje się możliwe stworzenie podstawy prawnej do przeprowadzania kontroli warunków pracy dzieci w indywidualnych rodzinnych gospodarstwach rolnych. Działania powinny być prowadzone przede wszystkim w ramach systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Według informacji przekazanych Ministrowi Pracy i Spraw Społecznych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – realizując swój ustawowy obowiązek Kasa prowadzi działalność na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym. Działania mające na celu ograniczenie omawianych zagrożeń realizuje również Państwowa Inspekcja Pracy. Rzecznik wystąpił do Rzecznika Praw Dziecka oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²²⁹ o podjęcie we współpracy z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Rodziny oraz Głównym Inspektorem Pracy działań zmierzających do stworzenia prawnej regulacji zatrudniania dzieci przy pracach rolnych

²²⁵ RPO/321873/99/VIII.

²²⁶ Pismo z dnia 21.03.2000 r.

²²⁷ RPO/321873/99/VIII z dnia 13.05.2000 r.

²²⁸ Pismo z dnia 30.05.2000 r.

²²⁹ Pismo z dnia 17.08.2000 r. znak jw.

oraz podstawy kontrolowania warunków, w jakich dzieci w gospodarstwach rolnych prace te wykonują. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi²³⁰ zadeklarował gotowość podjęcia wspólnych działań mających na celu stworzenie podstawy do regulacji prawnej zatrudniania dzieci przy pracach rolnych oraz kontrolowania warunków, w jakich te prace dzieci wykonują. Rzecznik wystąpił także do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²³¹ wyrażając nadzieję, iż Minister uzna za właściwe włączenie się do działań mających na celu zmniejszenie niebezpieczeństwa wypadków, a także zakresu i stopnia zagrożeń z jakimi stykają się wiejskie dzieci. Rzecznik zwrócił się o informację o działaniach, jakie Minister uzna za właściwe do podjęcia przez jednostki należące do kierowanego przez niego resortu, a także o opinię o stanie zdrowia dzieci wiejskich w trakcie ich rozwoju, zwłaszcza w porównaniu ze stanem zdrowia ich rówieśników dorastających w miastach.

Rzecznik wystąpił²³² też do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Rodziny z prośbą o poinformowanie o zapowiedzianych działaniach, jakie podjęła i podejmować zamierza Komisja Rodziny w omawianej sprawie.

7. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 30.03.2000 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego²³³, w którym zakwestionował zgodność art. 9 ust. 4, ust. 4a i ust. 4b ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³⁴ z art. 2 i 32 Konstytucji RP. Na podstawie tych przepisów do kręgu osób objętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych zaliczono kontynuujących działalność zarobkową emerytów i rencistów, przy czym obowiązek ubezpieczenia

²³⁰ Pismo z dnia 26.09.2000 r.

²³¹ RPO/321873/99/VIII z dnia 15.11.2000 r.

²³² Pismo z dnia 12.12. 2000 r. znak jw.,

²³³ RPO/299231/99/III.

²³⁴ Dz.U. Nr 137, poz.887 ze zm., zwana dalej „ustawą systemową”.

obejmuje tylko niektóre rodzaje pracy zarobkowej, a opłacane składki nie zawsze mają wpływ na podwyższenie wysokości pobieranych świadczeń.

Zaskarżone przepisy ustawy dzielą osoby, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i podejmują działalność zarobkową na dwie grupy. Do pierwszej należą objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emeryci i renciści prowadzący działalność zarobkową w ramach stosunku pracy lub służby, członkostwa w spółdzielni lub na podstawie umów cywilnoprawnych. Do drugiej należą ci emeryci i renciści, którzy wykonują działalność zarobkową w pozostałych formach prawnych, nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia (osoby prowadzące działalność gospodarczą lub wykonujące wolny zawód). Osoby takie mogą być objęte ubezpieczeniem emerytalno-rentowym na swój wniosek. Utrzymanie obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych przy prowadzeniu niektórych rodzajów działalności zarobkowej ma – w ocenie Rzecznika – charakter dyskryminacyjny wobec pozostałych emerytów i rencistów, którzy prowadzą działalność zarobkową w formach nie stanowiących tytułu do obowiązkowego ubezpieczenia i pozostaje w sprzeczności z ogólną zasadą równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy systemowej). Zasada wyłączenia spod obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych osób, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty i kontynuują pracę zarobkową wynika – zdaniem Rzecznika – z ubezpieczeniowego charakteru systemu emerytalno-rentowego. Dalsze utrzymywanie obowiązku ubezpieczenia na wypadek wystąpienia ryzyk ubezpieczeniowych jest bezprzedmiotowe. Ubezpieczeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego oparty jest na zasadach wzajemności oraz proporcjonalności składki i przyznawanych świadczeń. Z zasadą wzajemności wiąże się wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Rzecznik, powołując się na ratyfikowane przez Polskę Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, podkreślił we wniosku do TK, że również w świetle przyjętych standardów międzynarodowych istotną rolę odgrywać powinny zasady wzajemności i proporcjonalności. Kontynuowanie obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty powinno przyczyniać się do ostatecznej wysokości świadczeń. Tymczasem w świetle obowiązujących przepisów

opłacana składka nie zawsze będzie miała wpływ na wymiar przysługującego już świadczenia. (np. w przypadkach krótkoterminowych umów o pracę, doraźnie zawieranych cywilnoprawnych umów o świadczenie usług, obciążenia emeryta obowiązkiem ubezpieczeń rentowych). Za utrzymaniem obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych wobec emerytów i rencistów podejmujących działalność zarobkową nie może przemawiać sytuacja na rynku pracy – stwierdził Rzecznik; nie mogą też tego uzasadniać racje ekonomiczne, związane z zabezpieczeniem odpowiednich wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z tych względów Rzecznik uznał zróżnicowanie zasad podlegania obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego oraz rentowych przez osoby, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty prowadzą działalność zarobkową, za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4.12.2000 r. orzekł, że zaskarżone przepisy ustawy systemowej są zgodne z Konstytucją²³⁵.

Rzecznik był adresatem licznych skarg od osób, którym organy rentowe nakazały wsteczne opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne. Dotyczyło to w szczególności byłych górników, którzy pobierając świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz zasiłki socjalne wypłacane na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, podjęli prowadzenie działalności pozarolniczej i z tego tytułu za okres od 1.01 do 29.12.1999 r. mieli obowiązek opłacania składek. Rzecznik zwrócił się do Prezesa ZUS z wnioskiem²³⁶ o odstąpienie od żądania zwrotu zaległych składek wraz z odsetkami. Rzecznik podkreślił, że osoby te, podejmując działalność gospodarczą, posiadają często decyzje ZUS ustalające brak obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzonej działalności. Z analizy otrzymanych skarg wynika, że zmiana stanowiska ZUS nastąpiła w grudniu 1999 r. W dniu 23.12.1999 r. nastąpiła nowelizacja ustawy systemowej²³⁷, w świetle

²³⁵ Dz.U. Nr 109, poz. 1164.

²³⁶ RPO/332233/00/III z dnia 14.02.2000 r.

²³⁷ Dz.U. Nr 140, poz. 1256.

której osoby pobierające zasiłki i świadczenia socjalne, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi z innych tytułów, są obejmowane ubezpieczeniami tylko z tytułu pobierania świadczenia lub zasiłku socjalnego. W odpowiedzi Prezes ZUS poinformował²³⁸, że nie jest upoważniony ustawowo do podjęcia takich działań, zwracając uwagę, że wobec osób, które uwiarygodnią, że nieopłacanie składek było konsekwencją błędnej informacji uzyskanej w ZUS, istnieje możliwość zaniechania żądania naliczania odsetek za zwłokę. Ponadto osoby, których ta sprawa dotyczy, będą mogły ubiegać się o rozłożenie omawianych należności na raty. Rzecznik uznał proponowane rozwiązanie za niewystarczające i zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²³⁹. W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²⁴⁰ poinformowała, że wystąpiła do Prezesa ZUS z wnioskiem o wstrzymanie przez ZUS żądania spłaty zaległych składek wraz z odsetkami.

Od 1 stycznia 1999 r. przestał obowiązywać art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18.12.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin²⁴¹, zgodnie z którym nie podlegały ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia tej działalności m.in. osoby objęte odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego. W związku z tym do Rzecznika napływać zaczęły skargi żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służby mundurowych, którzy rozpoczęli służbę przed 1 stycznia 1999 r., na obciążenie ich obowiązkiem wstecznym płacenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁴² podkreślając, że osoby skarżące przedstawiają decyzje ZUS, które wyłączyły obowiązek opłacania składek z tytułu prowadzonej dodatkowej działalności gospodarczej z uwagi na objęcie odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego.

²³⁸ Z dnia 29.02.2000 r.

²³⁹ RPO/323233/00/III z dnia 14.04.2000 r.

²⁴⁰ Z dnia 19.06.2000 r.

²⁴¹ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

²⁴² RPO/341135/00/III z dnia 9.06.2000 r.

Większość decyzji była wydana przed wejściem w życie ustawy systemowej (1 stycznia 1999 r.), a żadna z wydanych decyzji nie określała terminu zakończenia tego wyłączenia. Zdaniem Rzecznika obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. nowe unormowania – z uwagi na swą treść – nie mają zastosowania do powstałych wcześniej warunków prawnych. W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²⁴³ wskazała, że dopiero ustawa z dnia 23.12.1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw²⁴⁴ wprowadziła regulację, dzięki której osoby pozostające w stosunku służby przed dniem 1.01.1999 r., spełniające jednocześnie warunki do podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów, m.in. prowadzenia pozarolniczej działalności, obejmowane są tymi ubezpieczeniami na swój wniosek. Z uwagi na powyższe dopiero od dnia wejścia w życie tej nowelizacji (30.12.1999 r.) istniały podstawy prawne do nieopłacania składek z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności przez funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy służbę rozpoczęli przed dniem 1 stycznia 1999 r. Sekretarz Stanu napisała, że osobom, które posiadały decyzję ZUS o zwolnieniu ich z obowiązku ubezpieczeń wydane na czas nieokreślony pozostaje droga sądowa, zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej.

Jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg, za osoby przebywające na urlopach wychowawczych nie są opłacane składki na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy systemowej osoby przebywające na urlopach wychowawczych, pobierające zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i ubezpieczeniom rentowym. Składki tych osób finansowane są w całości przez budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 16 ust. 8 i art. 4 lit. m) ustawy systemowej). W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁴⁵ Rzecznik podkreślił, że skarżący podnoszą, że składki nie tylko nie są opłacane na ich konta w ZUS, ale także nie wpływają do wybranych przez te osoby

²⁴³ Pismo z dnia 28.08.2000 r.

²⁴⁴ Dz.U. Nr 110, poz. 1256.

²⁴⁵ RPO/356517/00/III z dnia 30.11.2000 r.

otwartych funduszy emerytalnych. Zdaniem Rzecznika pomimo nieopłacania składek osoby takie są objęte systemem ubezpieczeń społecznych i zachowują w szczególności prawo do świadczeń rentowych, a nieopłacanie składek nie powinno rzutować na wysokość przyszłej emerytury zarówno w części pochodzącej z ZUS, jak i w części pochodzącej z otwartych funduszy emerytalnych. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zajął do końca grudnia 2000 r. stanowiska w tej sprawie.

Pomimo zapewnień²⁴⁶ nie dokonano odpowiednich zmian przepisów w zasadach ubezpieczenia społecznego adwokatów. Brak modyfikacji tych przepisów²⁴⁷ może nasuwać wątpliwości, czy intencją ustawodawcy było poddanie adwokatów zasadom ubezpieczenia społecznego, obowiązującym osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, czy też ich status ubezpieczeniowy pozostał bez zmian, to znaczy objęci są nadal ubezpieczeniem pracowniczym. Rzecznik wystąpił ponownie w tej sprawie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²⁴⁸. W odpowiedzi²⁴⁹ zapowiedziano odpowiednie uregulowanie tego problemu w przygotowywanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawa systemowa nie uregulowała także zbiegu tytułów do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, którym podlegają żołnierze niezawodowi w służbie czynnej, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą. W wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²⁵⁰ Rzecznik wskazał, że osoba prowadząca działalność gospodarczą podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym także wtedy, gdy osobiście nie wykonuje tej działalności z powodu odbywania zasadniczej służby wojskowej. Takiemu samemu obowiązkowi podlegają żołnierze niezawodowi w służbie czynnej, a składkę za nich finansuje w całości minister właściwy do spraw obrony narodowej, ze środków będących w jego dyspozycji.

²⁴⁶ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31.05.1998 r.

²⁴⁷ Ustawa – Prawo o adwokaturze – Dz.U. z 1982 r., Nr 16, poz. 224 ze zm.

²⁴⁸ RPO/286050/98/III z dnia 14.03.2000 r.

²⁴⁹ Pismo z dnia 28.03.2000 r.

²⁵⁰ RPO/330992/00/III z dnia 8.06.2000 r.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu²⁵¹ podzieliła zdanie Rzecznika o konieczności uregulowanie tej kwestii i zapowiedział regulację, w której składka finansowana z pieniędzy publicznych byłaby opłacana za osoby, które nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych.

B. Funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Na podstawie docierających skarg Rzecznik podjął problem obciążeń płatników składek, związanych z poświadczaniem informacji o składkach należnych i wpłaconych²⁵². Praktyka organów rentowych, przerzucająca na płatników składek dodatkowe zadania, nie znajduje podstaw w przepisach ustawy systemowej. Z wyjaśnień Prezesa ZUS wynika, że kontrowersyjna praktyka podyktowana była koniecznością przywrócenia systemowi organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych pełnej efektywności. Nie kwestionując potrzeby podjęcia działań naprawczych, nie sposób nie dostrzec, że niektóre ich rodzaje pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy systemowej. Z tych względów Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o określenie terminu zakończenia procesu naprawy systemu oraz o zrewidowanie rozwiązań, określających zasady wykonywania zadań przez płatników składek. Zdaniem Rzecznika skomplikowany i czasochłonny charakter tych zadań powoduje nadmierne obciążenie płatników składek. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej²⁵³ podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że w resorcie Pracy został przygotowany projekt nowelizacji ustawy systemowej. Jednym z celów nowelizacji jest wyeliminowanie zakłóceń we współpracy płatników składek z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Przyjęcie generalnej zasady przekazywania dokumentów w formie elektronicznej zmniejszy liczbę popełnianych w nich błędów oraz wyeliminuje konieczność dokonywania wielokrotnych korekt, co jest obecnie podstawową uciążliwością zgłaszaną przez płatników składek.

²⁵¹ Pismo z dnia 28.08.2000 r.

²⁵² RPO/333628/00/III z dnia 10.05.2000 r.

²⁵³ Pismo z dnia 17.05.2000 r.

Projekt przewiduje, że za przekazywanie dokumentów w formie elektronicznej płatnicy składek będą wynagradzani.

Kłopoty z wdrażaniem systemu informatycznego w ZUS doprowadziły do sytuacji, w której organy rentowe nie przestrzegały zasad zwrotu nadpłaconych składek, określonych w art. 19 ustawy systemowej. Rzecznik poruszył ten problem w wystąpieniu²⁵⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Wnioski o zwrot nadpłaconych za 1999 r. składek nie zostały dotychczas rozpatrzone przez organy rentowe, mimo że zgodnie z obowiązującymi przepisami ZUS dokonuje zwrotu nadpłaconych składek w terminie 30 dni od stwierdzenia przekroczenia. W odpowiedzi adresat stwierdził, że z uwagi na wdrażanie kompleksowego systemu informatycznego, w okresie przejściowym ustaleń takich dokonuje się na wniosek płatnika składek lub ubezpieczonego. Takie stanowisko – zdaniem Rzecznika – nie znajduje oparcia w obowiązujących regulacjach prawnych. Jeżeli zatem w okresie przejściowym – do czasu osiągnięcia pełnej sprawności przez system informatyczny – nie jest możliwe przestrzeganie określonych w ustawie systemowej zasad zwrotu nadpłaconych składek, to należy – zdaniem RPO – dokonać zmian odpowiednich przepisów. Rzecznik podkreślił również, że z tych samych przyczyn brakuje informacji o wysokości wpłaconych i zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, gromadzonych na koncie ubezpieczenia. Uniemożliwia to stosowanie instytucji uzupełnienia składki, o której mowa w art. 40 ust. 3-8 ustawy systemowej. W odpowiedzi²⁵⁵ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że resort pracy widząc problemy i zagrożenia związane z realizacją ustawowo nałożonych na ZUS obowiązków opracował projekt nowelizacji ustawy systemowej – urealnijający i racjonalizujący zarówno stosowane procedury postępowania, jak i terminy wykonania ustawowych zobowiązań, skierowany 19.07.2000 r. do Sejmu.

Rzecznik wystąpił²⁵⁶ do Prezesa ZUS w związku ze skargami dotyczącymi likwidacji kas w oddziałach ZUS. W kasach tych można było opłacać składki na ubezpieczenie społeczne nie ponosząc z tego tytułu

²⁵⁴ RPO/351353/00/III z dnia 11.10.2000 r.

²⁵⁵ Pismo z dnia 7.10.2000 r.

²⁵⁶ RPO/344039/00/III z dnia 21.08.2000 r.

żadnych dodatkowych kosztów. W odpowiedzi Prezes Zakładu²⁵⁷ wskazał, że zgodnie z art. 47 ust. 5 i 8 ustawy systemowej zarówno informacje zawarte w dokumentach płatniczych, jak i transfer wpłat składek musi odbywać się za pośrednictwem międzybankowego systemu rozliczeń elektronicznych, do którego ZUS nie ma bezpośredniego dostępu i zmuszony byłby korzystać z pośrednictwa banków. Wydłużyłoby to czas i na pewno nie pozwoliło dotrzymać terminów przekazywania składek do kas chorych i otwartych funduszy emerytalnych. Przyjmowanie wpłat składek bezpośrednio przez jednostki terenowe Zakładu nie ograniczyłoby przy tym wydatków ponoszonych przez płatników składek ponieważ prowadzenie kas wiąże się z poważnymi kosztami.

Rzecznik wskazał również wątpliwości, związane z procedurą zawierania umów członkowskich z otwartymi funduszami emerytalnymi przez osoby niepełnoletnie²⁵⁸. Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi reprezentuje stanowisko, że zgodnie z art. 17 Kodeksu cywilnego umowa o członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym zawarta przez osobę ograniczoną w zdolności do czynności prawnych wymaga dla swej ważności potwierdzenia przez pełnomocnika ustawowego tej osoby. Prosząc Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 21 Kc osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego rozporządzić swoim zarobkiem. Jak wynika zaś z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej, składka przekazywana do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego pochodzi z tej części składki emerytalnej, która jest finansowana z zarobku ubezpieczonego. W odpowiedzi Sekretarz Stanu nie podzieliła przedstawionych wątpliwości²⁵⁹, pisząc, że swoboda dysponowania zarobkiem, o którym mowa w art. 21 Kc, dotyczy tylko tej części zarobków młodocianych, które pozostają w ich swobodnej dyspozycji i dlatego przepis ten nie może mieć zastosowania do młodocianych zawierających umowę o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego. Przystępując do otwartego funduszu emerytalnego

²⁵⁷ Pismo z dnia 8.09.2000 r.

²⁵⁸ RPO/326115/00/III z dnia 6.01.2000 r.

²⁵⁹ Pismo z dnia 17.02.2000 r.

ubezpieczony podejmuje decyzję dotyczącą swoich przyszłych praw majątkowych. W tym zakresie – zdaniem adresata – ma zastosowanie art. 17 Kc, który stanowi, że do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązania lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego.

W oparciu o skargi, otrzymywane od członków otwartych funduszy emerytalnych, Rzecznik wystąpił do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie nieprawidłowości w obsłudze członków otwartych funduszy emerytalnych²⁶⁰. Skarżący pisali, że pomimo poprawności danych identyfikacyjnych podanych w umowie z funduszem oraz ich zgodności z danymi zawartymi w dokumentach ubezpieczeniowych otrzymali od wybranych przez siebie funduszy informacje o braku wpływu składek na ich konta lub przekazaniu zaledwie kilku składek za 1999 r. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z art. 47 ust. 9 w związku z art. 118 ustawy systemowej przekazanie składki do otwartego funduszu emerytalnego przez ZUS następować powinno niezwłocznie, nie później niż w ciągu 5 dni – w 1999 r. lub 4 dni roboczych w 2000 r., licząc od otrzymania składki. W odpowiedzi Członek Zarządu Zakładu potwierdził występowanie nieprawidłowości w terminowym przekazywaniu składek do otwartych funduszy emerytalnych²⁶¹ wyjaśniając, że przyczyną ograniczenia skuteczności działań ZUS jest brak pełnej funkcjonalności oprogramowania umożliwiającego przekazywanie do płatników składek pełnych informacji o popełnionych błędach. Stan stabilnej pracy systemu zostanie osiągnięty przed końcem 2000 r. Do tego czasu możliwe będą opóźnienia w przekazywaniu składek do funduszy. Zgodnie ze znowelizowanym od 1.01.2000 r. stanem prawnym każde opóźnione przesłanie składki do otwartych funduszy emerytalnych wiązać się będzie z przekazaniem odsetek ustawowych wyegzekwowanych od podmiotów ponoszących winę za opóźnienie.

W związku z wystąpieniem Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych Rzecznik podjął problem opłat z tytułu kosztów poboru i

²⁶⁰ RPO/337048/00/III z dnia 5.04.2000 r.

²⁶¹ Pismo z dnia 25.04.2000 r.

dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne²⁶². Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jest naliczana należność z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne. Regulacji tej nie towarzyszyły odpowiednie zmiany przepisów art. 136 i art. 137 ustawy z dnia 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych²⁶³. Doprowadziło to do powstania wątpliwości, czy koszty poboru i dochodzenia składek winny być pokrywane z aktywów funduszy emerytalnych, czy też ze środków towarzystwa zarządzającego funduszem. Zarówno Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, jak też Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zajęły stanowisko, zgodnie z którym wskazane koszty są kosztami działalności funduszy. Rzecznik, nie podważając tego stanowiska, zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o dokonanie odpowiednich zmian w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Ponieważ w odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zajął stanowiska odnośnie konieczności uregulowania takiego rozwiązania w drodze odpowiedniej nowelizacji przepisów ustawy²⁶⁴, Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Nadzwyczajnej Komisji do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Sejmu RP z prośbą o przygotowanie stosownej nowelizacji ustawy w ramach prowadzonych aktualnie prac nad zmianą ustawy systemowej²⁶⁵.

C. Ubezpieczenie chorobowe

Ustawa z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁶⁶ wprowadziła zróżnicowane okresy wyczekiwania na wypłatę zasiłku chorobowego. Osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo (pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych) nabywają prawo do zasiłku po upływie 30 dni

²⁶² RPO/338122/00/III z dnia 30.08.2000 r.

²⁶³ Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.

²⁶⁴ Pismo z dnia 21.08.2000 r.

²⁶⁵ RPO/338122/00/III z dnia 4.10.2000 r.

²⁶⁶ Dz.U. Nr 60, poz. 636 ze zm., zwana dalej „ustawą chorobową”.

nieprzerwanego ubezpieczenia, natomiast osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie (m.in. osoby prowadzące działalność gospodarczą), dopiero po upływie 180 dni nieprzerwanego ubezpieczenia. Zróżnicowanie w sytuacji tych grup pogłębia fakt, że ubezpieczeni podlegający ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo mogą otrzymać zasiłek chorobowy już od pierwszego dnia ubezpieczenia chorobowego (a więc bez żadnego okresu wyczekiwania), jeżeli posiadają wcześniejszy, co najmniej 10-letni, okres obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego. Należy przy tym zauważyć, że osoby opłacające dobrowolnie składki na to ubezpieczenie wnoszą je w tej samej wysokości, co osoby podlegające ubezpieczeniu obowiązkowo. W odczuciu skarżących się tak daleko idące zróżnicowanie prawa do zasiłków chorobowych prowadzi do naruszenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska²⁶⁷. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej²⁶⁸ napisał, że zróżnicowanie okresu wyczekiwania trudno kwestionować, nie można bowiem było dopuścić do sytuacji, w której osoby ubezpieczające się dobrowolnie robiłyby to tylko okazjonalnie, np. w przypadku zagrożenia chorobą, przewidywanego pobytu w szpitalu itp. Przed wrześniem 1999 r. nie było żadnego okresu wyczekiwania na zasiłek chorobowy, ale ubezpieczenie społeczne, także chorobowe, było dla wszystkich podmiotów obowiązkowe.

Zasady podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, twórców i artystów, osoby wykonujące wolny zawód są przedmiotem dalszych skarg kierowanych do Rzecznika.

W świetle art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej dobrowolne ubezpieczenie chorobowe ustaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie składki należnej za to ubezpieczenie. Z nadesłanych skarg wynika, że nawet nieznaczone i

²⁶⁷ RPO/338024/00/III z dnia 28.06.2000 r.

²⁶⁸ Pismo z dnia 2.08.2000 r.

jednorazowe opóźnienie w terminowym opłaceniu składki, a także opłacenie składki w nienależnej wysokości pod wpływem błędu, traktowane jest przez ZUS jako przesłanka uzasadniająca ustanie ubezpieczenia chorobowego. Ustanie to następuje z mocy ustawy. Z listów skarżących się wynika, że zainteresowani często nie mają świadomości, że ustało ich ubezpieczenie chorobowe i dowiadują się o tym dopiero po złożeniu wniosku o wypłatę świadczeń pieniężnych, w szczególności zasiłku chorobowego. Konsekwencje ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego poza odmową przyznania świadczeń wymagają złożonej i czasochłonnej procedury związanej z ponownym nabyciem prawa do zasiłku chorobowego z tego ubezpieczenia. Po ustaniu ubezpieczenia chorobowego konieczny jest bowiem ponowny wniosek o objęcie ubezpieczeniem (zgłoszenie do ubezpieczenia), zaś brak takiego zgłoszenia powoduje, że pomimo dalszego opłacania składek w terminie i w należytej wysokości osoba taka nie jest traktowana jako objęta ubezpieczeniem chorobowym. Dopiero wykazanie się upływem 180 dni nieprzerwanego ubezpieczenia od daty ponownego zgłoszenia do ubezpieczenia chorobowego stanowi podstawę do przyznania zasiłku chorobowego. Zarówno odmowa wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie, jak i odmowa przyznania świadczenia z ubezpieczenia chorobowego z uwagi na niepodleganie temu ubezpieczeniu są przedmiotem odwołań do sądu. Niezależnie jednak od kształtującej się linii orzecznictwa sądowego, Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁶⁹, w którym uznał za konieczne dokonanie takich zmian w zasadach dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, aby stworzyć realne możliwości objęcia tym ubezpieczeniem takich osób, które pod wpływem błędu lub szczególnych okoliczności nieprawidłowo opłaciły składkę. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej²⁷⁰ uznał obecne rozwiązania za w pełni uzasadnione oraz podkreślił, że ustawa systemowa daje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych możliwość, na wniosek zainteresowanego, wyrażenia zgody na opłacenie składek po terminie.

²⁶⁹ RPO/349626/00/III z dnia 7.11.2000 r.

²⁷⁰ Pismo z dnia 5.12.2000 r.

D. Ubezpieczenie wypadkowe

Brak nowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych powoduje, że obowiązujący w tym zakresie stan prawny nie jest spójny ze zreformowanymi zasadami ubezpieczeń społecznych. Wobec utrzymywania się stanu prawnego, pozbawiającego osoby prowadzące działalność gospodarczą prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, Rzecznik wystąpił²⁷¹ do Przewodniczącego Nadzwyczajnej Komisji ds. Ubezpieczeń Społecznych Sejmu RP z wnioskiem o uchylenie regulującego te kwestie art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 18.12.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin²⁷². Wniosek ten został powtórzony w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁷³. Wnioskując o pilną nowelizację aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą Rzecznik podkreślił, że utrzymujący się stan prawny narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W odpowiedzi Minister²⁷⁴ zaprezentował stanowisko, że rozwiązanie tego problemu w drodze nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą byłoby, z uwagi na stopień zaawansowania prac nad ustawą o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, niecelowe.

E. Ubezpieczenie z tytułu niezdolności do pracy

Od 1 września 1997 r. nastąpiły zmiany w zasadach i trybie orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych, które zostały recypowane przez ustawę z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁷⁵. Z wnioskiem o analizę wprowadzonych zmian Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki

²⁷¹ RPO/299199/99/III z dnia 15.05.2000 r.

²⁷² Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

²⁷³ RPO/299199/99/III z 12.09.2000 r.

²⁷⁴ Pismo z dnia 12.09-2000 r.

²⁷⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., zwana dalej ustawą emerytalno-rentową.

Spółecznej²⁷⁶, podkreślając, że z danych statystycznych wynika, że prawo do świadczenia rehabilitacyjnego uzyskiwała tylko co dziesiąta osoba, tylko 0,2% orzeczeń stwierdzało celowość przekwalifikowania zawodowego²⁷⁷. Z roku na rok zwiększa się natomiast odsetek orzeczeń ustalających brak niezdolności do pracy osób ubiegających się o kontynuację wypłaty świadczenia rentowego. Rosnący odsetek decyzji odmawiających prawa do renty powoduje zwiększenie napływu osób ubiegających się o świadczenie wyjątkowe na zasadach i trybie określonych w art. 83 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej oraz o świadczenie z ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej²⁷⁸. Dotyczy to zwłaszcza osób w wieku ponad 50 lat, legitymujących się relatywnie długim stażem ubezpieczeniowym. Zdaniem Rzecznika w stosunku do takich osób należałoby wprowadzić rozwiązania pomostowe, poza systemem ubezpieczenia społecznego, zapewniające im – wobec braku niezbędnych środków utrzymania – środki do czasu otrzymania świadczenia emerytalnego. Wiele kontrowersji budzą zasady orzekania o niezdolności do pracy, a zwłaszcza zrezygnowanie z dwuinstancyjnego trybu orzekania, w którym istniała możliwość bardziej wszechstronnego – zdaniem Rzecznika – rozważenia wszystkich okoliczności rzutujących na ocenę zdolności do pracy oraz prognoz co do możliwości poprawy stanu zdrowia osoby ubiegającej się o rentę. Zamknięcie tej drogi i ograniczenie środków odwoławczych, (w zasadzie wyłącznie do drogi sądowej) wywołuje szereg ujemnych konsekwencji: znaczny wzrost napływu spraw do sądu, dodatkowo wydłużający postępowanie sądowe, co dla ubezpieczonego ubiegającego się o to świadczenie oznacza stan niepewności co do źródeł utrzymania i dalszych perspektyw życiowych. Jeszcze w 1997 r. Rzecznik sygnalizował²⁷⁹ problem uchylecia art. 34 ustawy z dnia 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²⁸⁰. Przepis ten umożliwiał osobom całkowicie niezdolnym do pracy od dzieciństwa, zachowującym jednak zdolność do pracy w szczególności w warunkach specjalnych, określonych w przepisach o

²⁷⁶ RPO/345837/00/III z dnia 17.10.2000 r.

²⁷⁷ Dane za okres styczeń – wrzesień 1999 r.

²⁷⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm., zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

²⁷⁹ RPO/232343/96/III z dnia 27.01.1997 r.

²⁸⁰ Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, nabycie prawa do renty po przepracowaniu wymaganego okresu zatrudnienia. Brak takiego przepisu pogarsza sytuację osób, które podjęły zatrudnienie i podlegają z tego tytułu obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Osoby takie miały bowiem prawo wyboru pomiędzy emeryturą lub rentą, a rentą socjalną (art. 27a ustawy o pomocy społecznej)²⁸¹. Ustosunkowując się do przedstawionych ocen i wniosków Minister Pracy i Polityki Społecznej²⁸² napisał, że zniesienie dwuinstancyjności orzekania nie oznacza, że odwołanie od decyzji organu rentowego jest przekazywane do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych bez sprawdzenia, czy lekarz orzecznik nie popełnił błędu lub też nie ujawniły się nowe okoliczności w sprawie. Jeżeli w odwołaniu wskazano na istotne nowe okoliczności faktyczne lub dołączono nowe dowody sprawa będzie przekazana do ponownego rozpatrzenia lekarzowi orzecznikowi. Może także przedstawić naczelnemu lekarzowi ZUS wniosek o rozpatrzenie danego orzeczenia w trybie nadzoru.

Wiele odwołań do sądu od decyzji rentowych wynika z nieakceptowania zasad orzekania, które mają na celu ustalenie nie wyłącznie uszczerbku na zdrowiu spowodowanego chorobą ale tego, czy nastąpiła i jakiego stopnia niezdolność do pracy. Z tego względu Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił opinii, że przywrócenie drugiej instancji zmniejszyłoby liczbę odwołań kierowanych do sądu. Minister Pracy i Polityki Społecznej uważa, że osoba niepełnosprawna od dzieciństwa, która podjęła pracę i przystąpiła do ubezpieczenia emerytalno-rentowego ma szansę na uzyskanie renty, jeśli w trakcie ubezpieczenia (lub 18 miesięcy po jego ustaniu) stanie się częściowo lub całkowicie niezdolna do pracy i udowodni staż ubezpieczeniowy właściwy dla wieku, w jakim powstała jej niezdolność do pracy (może to być mniej niż 5 lat). To, że powstanie uszczerbku na zdrowiu (data zachorowania) miało miejsce przed podjęciem zatrudnienia po raz pierwszy (np. w dzieciństwie) nie przekreśla możliwości uzyskania renty, bo fakt ten nie oznacza, że równocześnie z uszczerbkiem na zdrowiu powstała niezdolność do pracy. Osoby takie mają także możliwość korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Godną rozważenia jest –

²⁸¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

²⁸² Pismo z dnia 22.11.2000 r.

zdaniem Ministra – propozycja wprowadzenia poza systemem ubezpieczeń społecznych rozwiązań pomostowych dla osób legitymujących się długoletnim stażem ubezpieczeniowym, zdolnych do pracy, lecz mających trudności w jej uzyskaniu.

F. Prawo do wcześniejszej emerytury

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 183 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach – w części dotyczącej uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi specjalnej troski – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP²⁸³.

Art. 183 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach przewiduje, że prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zachowują jedynie osoby urodzone przed dniem 1.01.1949 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do dnia 31.12.1998 r. Natomiast osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy nie miały ukończonych 50 lat życia, a które spełniły do dnia 31.12.1998 r. dotychczasowe warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, lecz nie złożyły wniosku o świadczenie do tej daty, zostały pozbawione możliwości skorzystania z tego prawa. W ocenie Rzecznika pozbawienie tych osób prawa do wcześniejszej emerytury stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wynikającego z tej zasady zakazu naruszania praw słuszenie nabytych. Rzecznik przedstawił również zarzut, że wprowadzenie w stosunku do osób opiekujących się dziećmi cezury wieku stanowi naruszenie zasady równości, ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika cechą relewantną dla tej grupy osób jest posiadanie odpowiedniego okresu zatrudnienia (20 lat) i sprawowanie opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Zdaniem Rzecznika ustawa narusza również konstytucyjną zasadę nakazującą stosowanie odpowiedniej *vacatio legis*: ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 30.12.1998 r. i weszła w życie dwa dni później 1.01.1999 r. Jej adresaci nie mieli czasu

²⁸³ RPO/301752/99/III z dnia 22.06.1999 r.

na przystosowanie się do zmienionych regulacji i bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Trybunał Konstytucyjny orzekł²⁸⁴, że art. 183b ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim uzależnia od urodzenia przed 1.01.1949 r. stosowanie – do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu wejścia w życie ustawy – przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15.05.1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki²⁸⁵ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza zasadę ochrony praw nabytych i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Wyrok Trybunału wszedł w życie z dniem 17.01.2000 r.²⁸⁶ Ponieważ zgodnie z przepisami ustawy emerytalno-rentowej z prawa do wcześniejszej emerytury mogą skorzystać wyłącznie te osoby, które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, powstał problem możliwości skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski przez osoby, które biorąc pod uwagę zamknięty termin przystąpienia do otwartego funduszu (do 31.12.1999 r.), zawarły umowę z wybranym funduszem. Rzecznik zwracał się w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁸⁷, a następnie – po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi²⁸⁸ do Prezesa Rady Ministrów²⁸⁹. Prezes Rady Ministrów, jak również Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, zaprezentowali stanowisko, że umowa z otwartym funduszem emerytalnym jest umową cywilnoprawną i stosuje się do niej, odnośnie skutków prawnych złożonego oświadczenia woli, przepisy Kodeksu cywilnego. W przypadkach, gdyby fundusz nie uznał, że umowa została zawarta w okolicznościach stanowiących podstawę wzruszenia czynności prawnej, zainteresowany może dochodzić swoich roszczeń przed sądem ubezpieczeń społecznych. Ponieważ stanowisko wykluczające możliwość skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad

²⁸⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.01.2000 r., sygn. akt K.18/99.

²⁸⁵ Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.

²⁸⁶ Dz.U. Nr 2, poz. 26.

²⁸⁷ RPO/335725/00/III z dnia 11.04.2000 r.

²⁸⁸ Pismo z dnia 5.06.2000 r.

²⁸⁹ RPO/335725/00/III z dnia 19.07.2000 r.

dzieckiem specjalnej troski przez osoby, które przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, zdaje się pozostawać w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Nadzwyczajnej Komisji ds. Ubezpieczeń Społecznych Sejmu RP²⁹⁰ podkreślając, że rozwiązaniem problemu powinna być odpowiednia nowelizacja ustawy emerytalno-rentowej i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W wyniku roboczych kontaktów z Izbą Gospodarczą Towarzystw Emerytalnych oraz Urzędem Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi Rzecznik uzyskał informację, że wszystkie fundusze emerytalne podjęły decyzje o rozwiązaniu umów członkowskich z osobami, które w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego skorzystają z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi specjalnej troski.

W dniu 30.12.1999 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej – w części, w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji²⁹¹. W uzasadnieniu wniosku RPO napisał, że z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury wynika, że cechami relewantnymi są: odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, składający się z okresów składkowych i nieskładkowych, płeć oraz całkowita niezdolność do pracy. Okresami składkowymi są w szczególności okresy wykonywania pracy oraz innej działalności zarobkowej, objętej obowiązkiem ubezpieczenia. Cechami takimi charakteryzują się zarówno ubezpieczeni z tytułu wykonywania zatrudnienia, jak też z tytułu wykonywania działalności zarobkowej na innej podstawie niż stosunek pracy. Nieprzyznanie prawa do wcześniejszej emerytury ubezpieczonym, dla których ostatnim okresem ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia nie było ubezpieczenie pracownicze (ze stosunku pracy), ale spełniającym pozostałe kryteria uprawniające do świadczenia stanowi odstępstwo od

²⁹⁰ RPO/335725/00/III z dnia 22.08.2000 r.

²⁹¹ RPO/321939/99/III.

zasady równego traktowania. Zastosowanie kryterium ubezpieczenia pracowniczego i to tylko w powiązaniu z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę może prowadzić w skrajnych przypadkach do pozbawienia prawa do tego świadczenia osób o długoletnim stażu ubezpieczeniowym, które z powodu utraty zatrudnienia podjęły inną działalność zarobkową, pozwalają natomiast na uzyskanie prawa do wcześniejszej emerytury osobom, które posiadają relatywnie krótki okres ubezpieczenia pracowniczego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.09.2000 r.²⁹² orzekł, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP²⁹³.

Wiele skarg wywołują zasady stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.02.1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze²⁹⁴. W skargach tych chodzi o niejednolite stosowanie przesłanek uprawniających różne grupy zawodowe do przejścia na emeryturę w wieku niższym, niż powszechnie obowiązujący. Ma to szczególne znaczenie dla osób, które – w związku z transformacją gospodarki – osiągają wcześniejszy wiek emerytalny nie wykonując już pracy w szczególnych warunkach. Należy przy tym wskazać, że problematyczne jest, czy Rada Ministrów, określając w rozporządzeniu niższy od przewidzianego jako powszechnie obowiązujący wiek emerytalny, miała upoważnienie ustawowe do ograniczenia tego prawa do uzyskania wieku emerytalnego w czasie zatrudnienia lub w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia i uwarunkowanie w takiej sytuacji prawa do emerytury od dodatkowego, znacznie (bo o 10 lat) dłuższego zatrudnienia. Zdaniem Rzecznika nastąpiło tutaj przekroczenie delegacji wynikającej z art. 55 pkt 1 ustawy z dnia 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Wprowadzenie w rozporządzeniu kwestionowanej zmiany było konsekwencją zniesienia ustawą z dnia 24.05.1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym²⁹⁵ warunku osiągnięcia wieku emerytalnego w ciągu 5 lat od

²⁹² Sygn. akt K. 1/2000.

²⁹³ Dz.U. Nr 76, poz. 874.

²⁹⁴ Dz.U. z 1983 r. nr 8, poz. 43 ze zm.

²⁹⁵ Dz.U. Nr 36, poz. 206.

ustania zatrudnienia, określonego w art. 26 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Zmiana tego przepisu nie pociągnęła za sobą zmiany innych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów. Doszło zatem do sytuacji, w której pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach znajdują się w sytuacji gorszej od ogółu pracowników. W dalszym ciągu istnieje podział pracowników uprawnionych do wcześniejszych emerytur na podstawie tego rozporządzenia na tych, od których wymagane jest przy ubieganiu się o emeryturę osiągnięcie wieku emerytalnego w czasie zatrudnienia w szczególnych warunkach, oraz tych, od których nie wymaga się w ogóle spełnienia tego warunku. Jest także grupa pracowników, od których wymaga się, aby wiek emerytalny był osiągnięty w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia.

Ponieważ nowe przepisy emerytalne nie uzależniają uprawnień pracowników urodzonych po 31.12.1948 r. do wcześniejszej emerytury od spełnienia warunku wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub osiągnięcia wieku emerytalnego w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia, powyższe zasady nie są stosowane do pracowników urodzonych przed 1.01.1949 r., w stosunku do których omawiana zasada formalnie nie została zniesiona w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów. Zasadom równości w prawie oraz sprawiedliwości społecznej powinno zatem odpowiadać – zdaniem Rzecznika – takie stosowanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, aby warunek osiągnięcia niższego wieku emerytalnego w czasie zatrudnienia lub w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia nie był wymagany wobec wszystkich grup ubezpieczonych, które uprawnione są do przejścia na emeryturę w wieku niższym z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach (lub w szczególnym charakterze). W związku z powyższym Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹⁶ z wnioskiem o ujednoczenie warunków przechodzenia na emeryturę, uregulowanych na okres przejściowy w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów.

²⁹⁶ RPO/354875/00/III z dnia 14.11.2000 r.

G. Waloryzacja emerytur i rent

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2000 r. wpłynęło ok. 350 skarg na obowiązujący system waloryzacji emerytur i rent. Przejawiające się w listach żądania „wyrównania” waloryzacji emerytur i rent za 1999 r. oraz wyjaśnienia budzące wątpliwości wskaźnika waloryzacji z 2000 r. są powszechne i wskazują na potrzebę krytycznej analizy przyjętego mechanizmu waloryzacji emerytur i rent i zasad oceny jego skutków, mierzonych wzrostem realnej wartości świadczenia. Z problemem tym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Nadzwyczajnej Komisji ds. Ubezpieczeń Społecznych Sejmu RP²⁹⁷. Rzecznik podkreślił, że założony na 2000 r. realny wzrost przeciętnej emerytury i renty brutto o zaledwie 0,3% jest znacznie niższy od realnego wzrostu dochodów innych grup ludności. Wywołuje to przeświadczenie nierównego traktowania emerytów i rencistów przy podziale efektów wzrostu gospodarczego. W obecnej formule waloryzacji emerytur i rent istotne znaczenie odgrywa synchronizacja podwyżek waloryzacyjnych z harmonogramem podwyżek cen, rzutujących na koszty utrzymania. Większość podwyżek cen następuje na początku roku, stąd należy rozważyć propozycję określenia terminu waloryzacji na 1 stycznia każdego roku. Przy malejącej inflacji skutki przechodzące podwyżek waloryzacyjnych będą w coraz większym stopniu rzutować na wzrost emerytur i rent w danym roku. Tymczasem w świadomości społecznej, ukształtowanej na tle oceny wartości realnej emerytur i rent, zjawisko skutków przechodzących podwyżek waloryzacyjnych jest bardzo słabo dostrzegane i zrozumiałe. Z analizy rozkładu wysokości emerytur i rent, wypłacanych w czerwcu 1999 r., (po uwzględnieniu ostatniej podwyżki z tytułu waloryzacji) wynika, że 49,6% świadczeniobiorców otrzymuje świadczenia do 700 zł, a więc niższe od najniższego wynagrodzenia. W świetle obowiązujących standardów międzynarodowych gwarantowany przez państwo poziom najniższych świadczeń emerytalno-rentowych nie może naruszać poziomu minimum życiowego. Wynika to z ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich, Społecznych i Kulturalnych (art. 11). Ponadto

²⁹⁷ RPO/335071/00/III z dnia 12.06.2000 r.

poprzez ratyfikowanie art. 12 Europejskiej Karty Społecznej stały się dla Polski wiążące normy minimalne zabezpieczenia społecznego, określone postanowieniami Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego modyfikowania, a także ograniczania praw socjalnych i ekonomicznych, wynika, że niedopuszczalne są regulacje prawne, które prowadzą do naruszenia „minimum życiowego” emerytów i rencistów²⁹⁸. Zasadne jest więc wyznaczenie poziomu minimalnego emerytur i rent w relacji do poprzednich zarobków uprawnionego. Byłoby to rozwiązanie odpowiadające standardom międzynarodowym. Przedkładając powyższe kwestie Rzecznik wniósł o ich rozpatrzenie w toku prac Komisji Sejmowej. Ustosunkowując się do przesłanego przez Przewodniczącego Komisji wystąpienia Rzecznika Minister Pracy i Polityki Socjalnej stwierdził²⁹⁹, że ponieważ faktyczny wzrost cen w 2000 r. będzie wyższy, niż założono, nastąpi dodatkowy, korygujący wzrost świadczeń. Korekta polega na odpowiedniej podwyżce przyszłorocznego wskaźnika waloryzacji połączonej z jednorazowym wyrównaniem. W efekcie założony realny wzrost emerytur i rent zostanie osiągnięty. Gwarantują to w pełni przyjęte mechanizmy ustawowe. Minister napisał też, że dzielić można realnie jedynie tyle, ile zostało wypracowane, a emeryci i renciści w rozwiązaniach polityki społecznej nie są traktowani gorzej niż inne grupy ludności. Zdaniem Ministra należy mieć nadzieję, że wraz ze wzrostem gospodarczym, jak i uporządkowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, sytuacja obecnych emerytów i rencistów polepszy się. Natomiast aktualnie rząd nie widzi konieczności nowelizacji przepisów określających zasady waloryzacji emerytur i rent.

H. Zasady zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych

Świadczenia emerytalno-rentowe ulegają zmniejszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Zawieszenie świadczenia następuje w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego

²⁹⁸ Orzeczenie z dnia 19.10.1993 r., sygn. akt K. 14/92.

²⁹⁹ Pismo z dnia 11.08.2000 r.

miesięcznego wynagrodzenia. Zadeklarowanie przez świadczeniobiorcę, że z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej osiąga przychód w wysokości minimalnej, wyznaczonej jako podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia) powoduje, że tylko ta grupa ubezpieczonych może osiągać nawet bardzo wysokie faktyczne przychody, które pozostawać będą bez wpływu na prawo do pobierania emerytury lub renty. W stosunku do pozostałych grup świadczeniobiorców poziom faktycznie uzyskiwanych przychodów z pracy zarobkowej wpływa na redukcję wysokości lub zawieszenie jego wypłaty. Z tego względu przedstawione wyżej regulacje prawne mogą być uznane za niezgodne z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP, a także zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie³⁰⁰. W odpowiedzi Minister³⁰¹ wskazał, że przystąpienie do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego jest dla tych osób dobrowolne. Jeżeli natomiast świadczeniobiorca decyduje się ubezpieczyć dobrowolnie, organ rentowy ustala prawo do pobierania świadczenia biorąc pod uwagę kwotę podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zadeklarowaną przez zainteresowanego. Zważywszy fakt, że przepisy podatkowe nie dają możliwości określenia, jaką część przychodu stanowi rzeczywisty przychód prowadzącego działalność gospodarczą, jest to praktycznie jedyny sposób na ustalenie przychodu dla świadczeniobiorców prowadzących działalność gospodarczą, nie różnicujący ich ze względu na formę opodatkowania.

Wiele problemów powstało po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.12.1999 r.³⁰². Wymagają one – zdaniem Rzecznika – podjęcia sprawy nowej regulacji zasad ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych w związku z osiąganiem dodatkowych przychodów z pracy zarobkowej.

³⁰⁰ RPO/299199/99/III z dnia 17.08.2000 r.

³⁰¹ Pismo z dnia 12.09.2000 r.

³⁰² Sygn. akt K. 4/99 – Dz.U. Nr 106, poz. 1215.

Z jednej strony zapadają wyroki sądowe, które wskazują, iż sądy nie czują się związane poglądami Trybunału Konstytucyjnego co do skutków, jakie wywołał wyrok Trybunału uznając, że w obecnym stanie prawnym brak jest unormowań w odniesieniu do emerytów i rencistów służb mundurowych dotyczących ograniczenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych w przypadku zarobkowania. Z drugiej strony, stosowanie zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, przepisów w takim brzmieniu, jakie miały one w dniu 31.12.1998 r., prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej i faktycznej wielu emerytów i rencistów służb mundurowych. Szczegółowe uwagi na ten temat zostały przedstawione w wystąpieniu Rzecznika skierowanym do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰³. W powszechnym systemie emerytalno-rentowym zadeklarowanie przez świadczeniobiorcę, że z tytułu prowadzenia dodatkowo działalności pozarolniczej osiąga przychód w wysokości minimalnej, wyznaczonej za podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (60% przeciętnego wynagrodzenia) nie powoduje zmniejszenia świadczenia, takie zmniejszenie powoduje dopiero przekroczenie przychodu stanowiącego 70% przeciętnego wynagrodzenia. Zastosowanie tej zasady wobec emerytów i rencistów służb mundurowych powoduje zmniejszenie świadczenia. Takie zróżnicowanie skutków osiągnięcia przychodu jest niezgodne, w odczuciu osób skarżących się, z zasadą sprawiedliwości społecznej. Z kolei przywrócenie mocy wiążącej art. 40 ustawy z dnia 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin³⁰⁴ oraz art. 41 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin³⁰⁵ w brzmieniu obowiązującym do 31.12.1998 r. powoduje, że przy ustalaniu, czy osiągnięte zarobki nie powodują zmniejszenia świadczeń, stosowane są kryteria nieporównywalne. Świadczenie ulega bowiem ograniczeniu w przypadku, gdy wynagrodzenie lub dochody emerytów i rencistów (łącznie z emeryturą lub rentą bez uwzględniania dodatków),

³⁰³ RPO/340063/00/III z dnia 9.06.2000 r.

³⁰⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

³⁰⁵ Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

przekroczyły w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty o kwotę tego przekroczenia, jednakże nie więcej niż 25% tego świadczenia bez dodatków. Pamiętać przy tym należy, że podstawa wymiaru pochodzi z systemu zaopatrzenia emerytalnego, w którym nie występowało zwiększenie o składki na ubezpieczenia społeczne, przychody zaś zostały ubruttowione. Przyjęcie takiego rozwiązania niewątpliwie ma wpływ na ograniczenie możliwości dodatkowego zarobkowania.

Wobec uzyskania informacji od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁰⁶, że prace nad projektem zmian w ustawach regulujących zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych zostały wstrzymane, Rzecznik wystąpił ponownie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁰⁷ w sprawie potrzeby pilnego uregulowania zasad zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych.

Dążąc do zniesienia niespójności przepisów dotyczących emerytur i rent służb mundurowych 8.12.2000 r. została uchwalona nowelizacja ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin³⁰⁸, która porządkuje od 1.01.2001 r. zasady pobierania świadczeń przez uzyskujących przychód emerytów i rencistów. Nie likwiduje ona jednak zaszłości jakie powstały na tle dochodzenia przez organy emerytalno-rentowe w roku 2000 od świadczeniobiorców części wypłaconych świadczeń.

I. Rekompensaty z tytułu utraty dodatków branżowych

Ustawa z dnia 6.03.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent³⁰⁹ przewiduje, że osoby uprawnione do otrzymania rekompensaty mogły wnosić żądanie umieszczenia w spisie tylko do 31.12.1997 r. W art. 6 ust. 1 utrzymano

³⁰⁶ Pismo z dnia 12.07.2000 r.

³⁰⁷ RPO/215691/00/III z dnia 21.08.2000 r.

³⁰⁸ Dz.U. Nr 122, poz. 1313.

³⁰⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm., zwana dalej ustawą o rekompensatach.

zasadę, że dotychczasowe spisy uprawnionych do świadczeń rekompensacyjnych są spisami uprawnionych do rekompensat pieniężnych. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że niektóre osoby spełniające warunki do otrzymania rekompensaty przewidzianej ustawą, z różnych powodów (np. długotrwała choroba) nie złożyły w terminie wniosku o umieszczenie w spisie i zostały pozbawione możliwości otrzymania rekompensaty pieniężnej. Dlatego też Rzecznik wystąpił z wnioskiem w tej sprawie do Przewodniczącego Komisji Skarbu Państwa, Ułasczenia i Prywatyzacji Sejmu RP³¹⁰, ale nie otrzymał odpowiedzi.

Przepisy ustawy o rekompensatach przewidują wypłatę rekompensaty pieniężnej spadkobiercom osób zmarłych po dniu 12.04.1997 r., czyli po dniu wejścia w życie ustawy. Do Rzecznika wpływają skargi od spadkobierców osób uprawnionych do rekompensaty, lecz zmarłych przed tą datą, którzy nie mają prawa do rekompensaty.

Nowelizacja ustawy o rekompensatach, przeprowadzona w dniu 23.07.1999 r. nie wprowadziła odpowiednich zmian w tym zakresie, pomimo stanowiska Komisji Sejmowych: Finansów Publicznych, Polityki Społecznej oraz Skarbu Państwa, Ułasczenia i Prywatyzacji, zawartego w uchwalonej dezyderacie Nr 7/4/8 z dnia 2.07.1999 r. Wynikający z ustawy podział spadkobierców osób uprawnionych do rekompensaty może budzić zdaniem Rzecznika, wątpliwości na tle zasady równego traktowania. Rzecznik wystąpił do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie³¹¹. W odpowiedzi³¹² przekazano stanowisko, że terminem, od którego istnieje możliwość dziedziczenia rekompensaty jest data wejścia w życie ustawy o rekompensatach, gdyż nie można być spadkobiercą nie istniejącego prawa majątkowego. Ze stanowiskiem tym trudno się zgodzić, mając na uwadze charakter prawny rekompensaty.

³¹⁰ RPO/323805/99/III z dnia 8.01.2000 r.

³¹¹ RPO/335790/00/III z dnia 14.03.2000 r.

³¹² Pismo z dnia 7.04.2000 r.

J. Świadczenia przyznawane w szczególnym trybie

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenie ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, o ile spełnione są warunki określone w tym przepisie. O świadczenie wyjątkowe mogą się ubiegać osoby, które wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków do przyznania emerytury lub renty, nie są w stanie podjąć pracy lub innej działalności podlegającej ubezpieczeniu społecznemu i nie mają środków utrzymania. Decyzje Prezesa ZUS mają charakter uznaniowy. Sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny kontrola zgodności takich decyzji ma charakter ograniczony. Nakłada to na Prezesa ZUS obowiązek zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego, co może prowadzić do nadmiernej długości toczącego się postępowania wobec osób, które pozostają w tym czasie bez niezbędnych środków utrzymania. Osoby te skarżą się do Rzecznika na nadmierną przewlekłość omawianych postępowań. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przedstawienie informacji z tego zakresu³¹³. W odpowiedzi Prezes ZUS poinformował³¹⁴, że czas oczekiwania na wydanie decyzji wynosi od jednego do czterech miesięcy, a długość postępowania spowodowana jest m.in. tym, że tylko wnioski nadsyłane przez oddziały ZUS zawierają pełną dokumentację, która pozwala na dokonanie oceny sprawy i niezwłoczne podjęcie decyzji.

K. Ubezpieczenie społeczne rolników

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego³¹⁵ o stwierdzenie, że przepisy art. 22 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³¹⁶ są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych przepisów Rzecznik podniósł

³¹³ RPO/320057/00/III z dnia 4.08.2000 r.

³¹⁴ Pismo z dnia 18.08.2000 r.

³¹⁵ RPO/271131/96/III z dnia 25.11.1998 r.

³¹⁶ Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

sprzeczność tej jego części, która pozbawia ubezpieczonego rolnika prawa do inwalidzkiej renty okresowej w razie objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym, co będzie miało miejsce w razie podjęcia zatrudnienia, bez względu na jego wymiar. Ograniczenie to nie dotyczy przy tym rolniczych rent inwalidzkich o charakterze stałym, mimo iż warunki nabycia obu rodzajów wymienionych rent oraz zasady ich wypłaty w razie dalszego prowadzenia działalności rolniczej, a także ich funkcje są identyczne. Wprowadzenie przez kwestionowany przepis tylko w odniesieniu do osób pobierających okresowe renty inwalidzkie ograniczeń sprowadzających się w istocie do zakazu podejmowania przez te osoby jakiegokolwiek pracy zarobkowej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu stanowi – według Rzecznika – nie tylko dyskryminację tej grupy uprawnionych wobec pozostałych świadczeniobiorców z systemu ubezpieczenia rolniczego, ale także w stosunku do osób uprawnionych z pozostałych systemów emerytalnych. We wniosku Rzecznik poddał w wątpliwość zgodność art. 25 ust. 2 omawianej ustawy z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość doliczenia do liczby lat, od których zależy wysokość części składkowej emerytury lub renty, okresów wskazanych w ustawie z dnia 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³¹⁷, dotyczących działalności kombatanckiej, działalności z nią równorzędnej, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz okresów podlegania represjom wojennym i okresu powojennego. Zdaniem Rzecznika problem tkwi w pominięciu w wymiarze części składkowej emerytury rolniczej wskazanych okresów, mimo że we wszystkich pozostałych systemach okresy te traktowane są jako składkowe i mają wpływ na prawo do świadczeń oraz na wysokość emerytur i rent. Pominięcie w art. 25 ust. 2 ustawy okresów traktowanych we wszystkich innych systemach jako składkowe, stanowi nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30.05.2000 r.³¹⁸ orzekł, że art.

³¹⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.

³¹⁸ Sygn. akt K. 37/98.

22 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zaskarżonej części są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W odniesieniu do drugiego zaskarżonego przepisu, art. 25 ust. 2 tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny orzekł jego niezgodność z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości doliczenia do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, od której zależy wysokość części składkowej, także okresów wymienionych we wniosku Rzecznika.

W związku z trwającymi pracami nad zmianą ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Rzecznik zwrócił się³¹⁹ do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej Sejmu RP z wnioskiem o uwzględnienie w projekcie zmian w przedmiocie umorzenia lub odroczenia terminu płatności składek.

Zgodnie z art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w wyjątkowych przypadkach, na wniosek zainteresowanego, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może odroczyć termin płatności składek, rozłożyć spłatę na raty lub należność umorzyć. Wraz z wejściem w życie tego przepisu (1.01.1997 r.) został skreślony przez art. 1 pkt 12a ustawy z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³²⁰ pkt 2 art. 36, na mocy którego na decyzje w sprawach umorzenia lub odroczenia terminu płatności składki przysługiwało odwołanie do sądu. Zmiana stanu prawnego doprowadziła do licznych nieprawidłowości w działaniach Oddziałów Regionalnych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Oddziały KRUS zaczęły wydawać decyzje uznaniowe, od których – ich zdaniem – odwołanie nie przysługuje. W konsekwencji w decyzjach oddziałów KRUS nie zamieszczano pouczeń o środkach zaskarżenia. Od niedawna skargi na tego rodzaju decyzje zaczęły być kierowane – stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³²¹ – do tego Sądu. Niezależnie jednak od powyższego, zdaniem Rzecznika, przesłanki umarzenia należności ze składek powinny zostać sprecyzowane w przepisach ustawy, a od decyzji w tych sprawach

³¹⁹ RPO/348943/00/III z dnia 12.12.2000 r.

³²⁰ Dz.U. Nr 124, poz. 585.

³²¹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

powinno przysługiwać odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

L. Zaopatrzenie inwalidów wojennych i wojskowych

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek³²² o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin³²³, w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw³²⁴ w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania – z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że w świetle art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu podstawę wymiaru renty inwalidzkiej wojennej stanowi kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, obowiązująca w dniu jej przyznania. W myśl tego przepisu ustalana jest również podstawa wymiaru renty inwalidzkiej wojskowej oraz podstawa wymiaru renty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym. Podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych z tytułu renty inwalidzkiej lub wojskowej oraz renty rodzinnej są podwyższane w ramach waloryzacji, przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji opartego o wzrost kosztów utrzymania. Zdaniem Rzecznika przyjęte odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych (od 1 września 1998 r. – od kwoty bazowej równej 98% przeciętnej płacy) oraz podwyższania – w ramach waloryzacji – podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych (w oparciu o wzrost kosztów utrzymania) doprowadziły do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkich wojennych i wojskowych. Zjawisko to ma charakter narastający i powoduje, że inwalidzi wojenni sensu stricto, tj. uznani za takich z powodu zranień i kontuzji w czasie wojny, a przede wszystkim z okresu

³²² RPO/290040/98/III z dnia 31.12.1998 r.

³²³ Dz.U. 1983 r., Nr 13, poz. 68 ze zm. – dalej jako ustawa o zaopatrzeniu.

³²⁴ Dz.U. Nr 138, poz. 681.

walki zbrojnej w latach 1939-1945, o największym stopniu niepełnosprawności, mają obecnie najniższą podstawę wymiaru rent. Świadczenia rentowe inwalidy wojennego oraz inwalidy wojskowego mają charakter kompensacyjny. Inwalidztwo stanowi podstawową przesłankę prawa do świadczeń rentowych z ustawy. Renty wojenne i wojskowe w związku ze służbą traktowane są jednakowo, a ich wysokość zależy od stopnia niezdolności do pracy. Charakter kompensacyjny tych świadczeń potwierdzają zasady ich zawieszalności z powodu osiągnięcia zarobków oraz łączenia prawa do renty z prawem do emerytury. Unormowania te stanowią odstępstwo od stosowanej w pracowniczym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym zasady „jednej renty” oraz redukcji lub zawieszenia prawa do świadczenia w związku z pracą zarobkową. W praktyce większość inwalidów wojennych, która zachowała częściową zdolność do pracy, wypracowała sobie prawo do emerytury i renta inwalidzka wojenna stanowi dla tych osób dodatkowe świadczenie ubezpieczeniowe, rekompensujące utratę zdolności do pracy. Obecnie obowiązująca ustawa zmieniła charakter rent inwalidzkich wojennych przekształcając je ze świadczenia o charakterze alimentacyjnym w świadczenie o charakterze odszkodowawczym. Uzależnienie poziomu renty od wysokości kwoty bazowej, obowiązującej w dacie przyznania świadczenia powoduje, że świadczenia później przyznane są znacznie wyższe od przyznanych wcześniej. Zdaniem RPO skutkiem tych unormowań jest to, że prawo do wyższych świadczeń uzyskują głównie osoby na podstawie rozszerzonego ostatnio katalogu sytuacji, w których doznane uszkodzenie zdrowia (lub utrata życia) może być zakwalifikowane jako „wojenne”. Niższe świadczenie rentowe otrzymują natomiast osoby, które prawo do świadczeń nabyły przed 1996 r. Rzecznik stwierdził, że charakter kompensacyjny świadczenia rentowego z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych wymaga jednakowego traktowania osób o tym samym stopniu niezdolności do pracy. Różnicowanie polegające na uzależnieniu wysokości świadczenia od daty przyznania, dokonane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy, nie ma uzasadnionego (usprawiedliwionego) charakteru. Wynikające z tego przepisu różnicowanie jest – zdaniem Rzecznika – naruszeniem zasady równości wyartykułowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przyjęte w art.

11 ust. 1 ustawy rozstrzygnięcie przez to, że nie stanowi kryterium sprawiedliwego różnicowania uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych (o tym samym stopniu niezdolności do pracy) do tego świadczenia, jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. W wydanym w dniu 21.06.2000 r. orzeczeniu³²⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych nie jest niezgodny z art. 2, art. 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie działając w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym³²⁶ Trybunał postanowił w dniu 21.03.2000 r. zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.

Ł. Uprawnienia kombatantów oraz żołnierzy – górników

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³²⁷ wnioski o przyznanie uprawnień z ustawy mogły składać osoby zamieszkałe na stałe w Polsce do dnia 31.12.1998 r. Jednocześnie z dniem 8.10.1999 r. wszedł w życie przepis art. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 4.03.1999 r. o zmianie ustawy kombatanckiej, zgodnie z którym za działalność równorzędną z działalnością kombatancką uznano dawanie schronienia osobom narodowości żydowskiej lub innym osobom, za których ukrywanie w latach 1939-1945, ze względu na ich narodowość lub działalność na rzecz suwerenności lub niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej – groziła kara śmierci. Wprowadzona zmiana przepisów, stwarzająca możliwość przyznania uprawnień z nowego tytułu nie mogła być – jak świadczyło o tym stanowisko Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – zrealizowana. Zdaniem Urzędu wyznaczony

³²⁵ Sygn. akt K. 2/99.

³²⁶ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

³²⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 450 ze zm., zwana dalej ustawą kombatancką.

przez ustawodawcę termin składania wniosków ma charakter zawity, a w ustawie nie przewidziano możliwości czynienia jakichkolwiek wyjątków.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie³²⁸ Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych sprostował błędne stanowisko przedstawiciela Urzędu oraz potwierdził, że żaden końcowy termin przyjmowania wniosków dla tej grupy wnioskodawców nie obowiązuje.

Rzecznik otrzymywał również skargi na zbyt krótki termin wnoszenia wniosków o przyznanie świadczenia osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i b. ZSRR.

Ustawa z dnia 31.05.1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich³²⁹ nie określała żadnego terminu, do którego można było wnosić wnioski o przyznanie świadczenia. Ostateczny termin wniesienia wniosku, (do dnia 31.12.1999 r.), został ustalony ustawą z dnia 18.03.1999 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym (...) ³³⁰. Z listów skarżących się wynika, że proces kompletowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o świadczenie jest – z przyczyn obiektywnych – bardzo przewlekły. Rzecznik wystąpił w tej sytuacji do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych³³¹ z wnioskiem o rozważenie przedłużenia składania wniosków o przyznanie świadczenia. W odpowiedzi³³² Kierownik Urzędu stwierdził, że wobec wpłynięcia oczekiwanej liczby wniosków (ok. 250-300 tys.) zainteresowanych osób nie istnieje potrzeba dalszego przedłużania dopuszczalnego terminu składania wniosków, przy czym niekompletny wniosek o przyznanie świadczenia, złożony w Urzędzie przed 31.12.1999 r. i uzupełniony po tej

³²⁸ RPO/336165/00/III z dnia 14.03.2000 r.

³²⁹ Dz.U. Nr 87, poz. 395.

³³⁰ Dz.U. Nr 28, poz. 257.

³³¹ RPO/336165/00/III z dnia 8.03.2000 r.

³³² Pismo z dnia 3.07.2000 r.

dacie wymaganymi przez przepisy dokumentami, jest uznawany za złożony w terminie.

Rzecznik wziął udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej³³³ dotyczącej zgodności art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 2.09.1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania uranu z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten umożliwił – w brzmieniu obowiązującym do końca 1999 r. – przyznanie dodatku pieniężnego do emerytury lub renty żołnierzom zastępczej służby wojskowej, którzy w latach 1949-1956 byli przymusowo zatrudniani we wskazanych zakładach. Skarżący pełnił zastępczą służbę wojskową w kopalni węgla kamiennego w okresie od stycznia 1957 r. do grudnia 1958 r. To ustalenie stało się podstawą decyzji odmawiającej prawa do dodatku, ponieważ służba zastępcza była pełniona po 1956 r. Z dokumentacji Ministerstwa Obrony Narodowej wynika, że ostatnie bataliony żołnierzy przymusowo zatrudnionych w kopalniach, kamieniołomach i zakładach wydobywających rudę uranu zostały rozformowane we wrześniu 1959 r. Z tego względu ustalona w ustawie granica czasowa na rok 1956 budziła zastrzeżenia; skoro przymusowe zatrudnienie żołnierzy w ramach zastępczej służby wojskowej, stanowiące szczególnie rodzaj represji z przyczyn politycznych, miało miejsce aż do końca 1959 r., a nie jak pierwotnie przyjął ustawodawca do końca 1956 r., to nieprzyznanie świadczeń skarżącemu z tytułu takiej służby pełnionej w latach 1957-1958 narusza zasadę równości. Dopiero ustawa z dnia 10.09.1999 r. o zmianie ustawy o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach w art. 1 ust. 1 wprowadziła zmianę polegającą na przyznaniu prawa do świadczeń z tej ustawy żołnierzom przymusowo zatrudnionym w tych zakładach pracy w latach 1949-1959. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1.01.2000 r. Mimo zmiany stanu prawnego odmowa przyznania skarżącemu uprawnień od dnia złożenia wniosku w 1997 r. mogłaby być wniesiona tylko w trybie wznowienia postępowania. To zaś możliwe jest tylko na podstawie orzeczenia Trybunału

³³³ Sygn. akt SK. 9/2000.

Konstytucyjnego uwzględniającego niekonstytucyjność art. 1 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed zmianą zaskarżonego przepisu. Przemawia to za brakiem istnienia ujemnej przesłanki procesowej w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.12.2000 r. orzekł niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

M. Zasady przyznawania świadczeń socjalnych osobom prowadzącym działalność gospodarczą

Trudności w ustaleniu rzeczywistego dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą (oraz osób z nimi współpracujących) powodują, że w odniesieniu do tych osób stosuje się szczególną konstrukcję ustalania dochodu w sferze polityki socjalnej. Kryteria przyznawania świadczeń pieniężnych, finansowanych z budżetu państwa dla tej kategorii osób uzależnione są nie od rzeczywistej wysokości dochodu, ale od źródła dochodu (prowadzenie działalności gospodarczej). Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zasiłków rodzinnych, pomocy pieniężnej dla niektórych rodzin zastępczych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla tej grupy przysługuje w zależności od dochodu na osobę w rodzinie. Za dochód rodziny uważa się – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej – sumę miesięcznych dochodów osób w rodzinie z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu – z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, pomniejszoną o określone świadczenia. Takie rozumienie dochodu nie ma jednak zastosowania w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących. W stosunku do tej grupy osób za dochód przyjmuje się wysokość podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak niż zadeklarowana kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a jeżeli osoby nie podlegają tym ubezpieczeniom – nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów. Przyjęcie takiej regulacji prowadzi do tego, że osoby

ubiegające się o pomoc społeczną, które prowadzą działalność gospodarczą, nie mogą zadeklarować kwoty dochodu niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, nawet w sytuacji, gdy ich dochód był faktycznie niższy (art. 18 ust. 8 ustawy systemowej). Brak kryterium faktycznie osiągniętych dochodów przez osoby prowadzące działalność gospodarczą występuje także przy ubieganiu się przez takie osoby o prawo do zasiłku rodzinnego oraz o wypłatę świadczeń pieniężnych z funduszu alimentacyjnego. Taki sposób ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą nie znajduje, w ocenie RPO, racjonalnego uzasadnienia. Brak możliwości przyjęcia, że dochód osób prowadzących działalność gospodarczą może być faktycznie niższy niż 60% przeciętnego wynagrodzenia (nawet gdyby wnioskodawca potrafił to udokumentować) powoduje, że poza systemem wsparcia świadczeniami socjalnymi mogą pozostawać osoby w pełni na taką pomoc zasługujące. Taka regulacja prawna może zostać uznana, zdaniem Rzecznika, za niezgodną z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP) w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie³³⁴ Minister Pracy i Polityki Społecznej zgodził się, iż przyjęte rozwiązania, uwzględniające dochód szacunkowy, mogą spowodować, że część osób, których osiągnięty faktycznie dochód z prowadzonej działalności gospodarczej nie przekracza 60% przeciętnego wynagrodzenia, pozostanie poza systemem pomocy społecznej. Jednakże w chwili obecnej, w ocenie Ministra, nie ma możliwości odstąpienia od przyjętego rozwiązania, które wprowadziło jednolitość kryteriów w sferze świadczeń pomocy społecznej³³⁵.

8. Ochrona zdrowia i praw pacjenta z nią związanych

Podstawowym obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych³³⁶. Dotychczas

³³⁴ RPO/299199/99/III z dnia 17.08.2000 r.

³³⁵ Pismo z dnia 12.09.2000 r.

³³⁶ Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP

jednak Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi projektu ustawy określającej warunki i zakres udzielania wymienionych świadczeń. Funkcjonowanie samorządnych siedemnastu kas chorych powoduje, iż świadczeniodawcy powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz ubezpieczeni muszą dostosować się do różnych wymagań i warunków korzystania ze świadczeń. Stan taki niewątpliwie wpływa na lokalne zróżnicowanie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz realizacji praw pacjentów. Różnicowanie dostępu do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego ma miejsce m.in. w bezpośrednim działaniu kas chorych, którym ustawodawca przyznał możliwość ustalania niektórych zasad dostępu do świadczeń (np. limitów cen na przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz lecznicze środki techniczne, a także w zakresie finansowania określonych świadczeń)³³⁷. Z tym problemem wiąże się praktyka kas chorych polegająca na zobowiązaniu świadczeniodawcy do ustalenia odrębnej kolejności dostępu do świadczeń protetycznych dla ubezpieczonych będących członkami regionalnej i branżowej kasy chorych dla służb mundurowych, zróżnicowanej punktacji procedur stomatologicznych i in. Na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych³³⁸ Rzecznik otrzymał jedynie informację³³⁹ o przeprowadzeniu kontroli w tym zakresie, bez oczekiwanego stanowiska Prezesa Urzędu Nadzoru na temat dopuszczalności zróżnicowania dostępu do świadczeń. Upoważnienie kas chorych do regulowania niektórych warunków dostępu do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz brak jednolitych w skali kraju zasad ustalania tego dostępu i standardów postępowania powoduje lokalne zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych. Władze publiczne nie wywiązują się również z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej podmiotom uprzywilejowanym w Konstytucji: dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Nie przewidziano szczególnych, wyróżniających te podmioty, warunków korzystania ze świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Zastrzeżenia dotyczą też realizacji ustawowych praw pacjenta. Prawo wyboru lekarza, sformułowane jako podstawowa zasada

337 Ustawą z dnia 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153 – dalej jako ustawa o p.u.z.

338 RPO/344190/00/I z dnia 19.06.2000 r.

339 Pismo z dnia 13.09.2000 r.

ubezpieczenia zdrowotnego, podlega istotnym ograniczeniom prawnym i faktycznym wynikającym z trybu funkcjonowania lekarzy, zakładów opieki zdrowotnej oraz kas chorych. Ubezpieczony ma prawo wyboru lekarza specjalisty, ale tylko spośród lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego współpracujących z kasą chorych, do której należy. Zasada ta stosowana jest w praktyce również w odniesieniu do prawa wyboru szpitala. Nie jest również w pełni respektowane prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej, a w sytuacji ograniczonych możliwości ich udzielenia - do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń. Brak jest jasnych zasad ustalania kolejek do drogich i trudno dostępnych świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, kontroli i monitorowania list oczekujących. Niejednokrotnie obowiązek zapewnienia kolejności dostępu zastępuje się działaniami pozaprawnymi, obciążając pacjenta kosztami świadczenia lub sugerując podjęcie leczenia u świadczeniodawcy prywatnego. Powstaje również wątpliwość co do respektowania prawa pacjenta do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską oraz do kontaktu osobistego z osobami z zewnątrz. Wątpliwość ta ma szczególne uzasadnienie w przypadku pobytu w szpitalu z hospitalizowanym noworodkiem lub niemowlęciem matki dziecka. Obciążanie matek kosztami ich pobytu w szpitalu stwarza dla wielu z nich barierę finansową w opiece nad dzieckiem i karmieniu piersią. O rozważenie możliwości pogodzenia w tym przypadku interesów szpitali i kas chorych oraz praw dziecka, Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia³⁴⁰. Otrzymał wyjaśnienie³⁴¹, z którego wynika, że koszty realizacji prawa pacjenta do opieki sprawowanej przez osobę bliską nie mogą obciążać publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a kasy chorych nie dysponują środkami na pokrycie tych należności.

A. Dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego

Nadal występują trudności w dostępie ubezpieczonych do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Nie wszędzie bowiem dokonano restrukturyzacji dotychczasowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i nie zapewniono

340 RPO/315564/99/I z dnia 1.07.1999 r.

341 Pismo Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego z dnia 20.01.2000 r.

niezbędnej liczby lekarzy rodzinnych oraz nie zorganizowano dostępu do podstawowych świadczeń w godzinach popołudniowych i nocnych i w dni ustawowo wolne od pracy, ograniczając jednocześnie zakres świadczeń pogotowia ratunkowego. Ograniczony jest również dostęp do lekarzy specjalistów, co wynika głównie z rozbudowanego systemu skierowań wymaganych od lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, oszczędności lekarzy budżetowych na świadczenia specjalistyczne i środków na ten cel przyznawanych przez kasy chorych. Ubezpieczeni narażeni są na niedogodny system rejestracji pacjentów, kolejki, odległe terminy wyznaczenia wizyty, ustalenia diagnozy i podjęcia leczenia oraz wędrówki od lekarza rodzinnego do specjalisty, nawet w sytuacjach wymagających oczywistej pomocy specjalistycznej. Niejasne zasady korzystania z badań diagnostycznych oraz tendencje oszczędnościowe lekarzy powodują przerzucanie kosztów tych badań na ubezpieczonych. Krytykowany przez ubezpieczonych jest również dostęp do świadczeń stomatologicznych, a w szczególności trudność w dostaniu się do lekarza stomatologa, odległe (nawet kilkuletnie) terminy realizacji zaopatrzenia protetycznego, nadmiernie ograniczony zakres świadczeń lekarza stomatologa oraz podstawowych materiałów stomatologicznych przysługujących bezpłatnie. Obywatele ponoszą skutki nieprecyzyjnych przepisów w zakresie korzystania przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego³⁴², obarcza się ich bowiem obowiązkiem oceny zagrożenia stanu zdrowia i życia oraz kosztami ewentualnego nieuzasadnionego – w ocenie pogotowia ratunkowego – wezwania lekarza. Ograniczenia dotyczą również dostępu do świadczeń zdrowotnych w szkołach. Redukcja zatrudnienia pielęgniarek w szkołach stanowi zagrożenie wykonania zadań profilaktycznych, promocji zdrowia, szczepień ochronnych. Zastrzeżenia dotyczą też zapewnienia ciągłej opieki nad kobietami ciężarnymi, opieki i nadzoru pediatrycznego oraz kompleksowej rehabilitacji dzieci i młodzieży. Utrudniony jest dostęp do opieki zdrowotnej w placówkach opieki całodobowej, głównie w domach pomocy społecznej oraz w placówkach opiekuńczo - wychowawczych i resocjalizacyjnych. Dostęp do opieki zdrowotnej ograniczany jest także w drodze administracyjnej. Kasy chorych – na podstawie uznaniowych decyzji – odmawiają finansowania leczenia u świadczeniodawcy wybranego przez ubezpieczonego, ale nie

³⁴² Określonych w ustawie o p.u.z. oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.11.1998 r. w sprawie wykazu świadczeń ponadstandardowych – Dz.U. Nr 140, poz. 98.

związanego umową z kasą, do której należy ubezpieczony, jeżeli nie wymaga to – w ocenie kasy chorych – kontynuowania terapii albo istnieje możliwość leczenia w danym województwie. Zasada ta stosowana jest również w przypadku korzystania ze świadczeń szpitali. Kasy chorych i świadczeniodawcy odmawiają finansowania terapii, które – na podstawie wytycznych Ministra Zdrowia, specjalisty krajowego w danej dziedzinie medycyny lub kasy chorych – nie zostały zaliczone do rutynowych (standardowych) metod leczenia. Obciążanie ubezpieczonych kosztami tych świadczeń i usług następuje w wyniku pozaprawnych działań, przy aprobacie Ministra Zdrowia i kas chorych oraz Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. Niektóre kasy chorych, powołując się na opinię Specjalisty Krajowego w dziedzinie okulistyki, odmawiały finansowania ozonoterapii. Z uwagi na różnicowane postępowania kas chorych w tym zakresie, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych³⁴³, który po uzyskaniu wykładni Ministra Zdrowia, poinformował Rzecznika³⁴⁴ o przekazaniu kasom chorych wytycznych Ministra Zdrowia w sprawie stosowania zaleceń Specjalisty Krajowego odnośnie braku dowodów skuteczności tej metody leczenia. Ponieważ to rozstrzygnięcie nie usuwało wątpliwości podnoszonych przez Rzecznika co do możliwości zróżnicowanego postępowania kas chorych w zakresie finansowania wspomnianej terapii, (a więc naruszania zasady równego dostępu do świadczeń zdrowotnych) – Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o ponowne zbadanie sprawy³⁴⁵. W odpowiedzi otrzymał obszerne wyjaśnienie³⁴⁶, z którego wynika, że przesłane kasom chorych wytyczne mają charakter zaleceń (rekomendacji), a finansowanie omawianej terapii zależy od lokalnych uwarunkowań i posiadanych środków finansowych. Minister Zdrowia podzielił stanowisko Rzecznika odnośnie potrzeby wyjaśnienia problemu z udziałem zainteresowanych stron, lekarzy i ekspertów. Innym przykładem odmowy finansowania usług w powołaniu się na standard jest wprowadzenie przez świadczeniodawców odpłat za porody rodzinne i znieczulenie przy porodzie. Na brak podstaw prawnych do tego rodzaju działań Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Ministra Zdrowia³⁴⁷. Ministerstwo potwierdziło bezprawność takich działań publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

³⁴³ RPO/325502/99/I z dnia 30.03.2000 r.

³⁴⁴ Pismo z dnia 25.05.2000 r.

³⁴⁵ RPO/325502/00/I z dnia 27.06.2000 r.

³⁴⁶ Pismo z dnia 14.11.2000 r.

³⁴⁷ RPO/328564/99/I z dnia 15.02.2000 r.

Pomimo kolejnego wystąpienia Rzecznika o stanowisko Ministra Zdrowia w sprawie wprowadzenia w szpitalu odpłatności za wszelkie świadczone usługi wykraczające poza określony standard oraz działań Ministra Zdrowia w sprawie respektowania praw ubezpieczonych³⁴⁸, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. Ograniczenie dostępu do świadczeń zdrowotnych ma również miejsce w sytuacji odmowy podjęcia leczenia określonych kategorii osób w powołaniu się na zalecenia Ministra Zdrowia co do zakresu działania i obowiązującego standardu świadczeń w rehabilitacji leczniczej, w przypadku przekształceń i likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, opóźnień w ogłoszeniu konkursu ofert i zawarciu kontraktu na określone świadczenia. Zagrożeniem w równym dostępie do świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego jest również znaczne zróżnicowanie warunków kontraktów zawieranych przez poszczególne kasy chorych oraz zmniejszanie kwot przeznaczanych na realizację świadczeń oferowanych ubezpieczonym. Zastrzeżenia te Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych³⁴⁹. W odpowiedzi otrzymał obszerne wyjaśnienie³⁵⁰, z którego wynika, że Urząd badał tę sprawę w kasach chorych i wydał stosowne zalecenia pokontrolne. Zdaniem Urzędu Nadzoru, kasy chorych, jako instytucje samorządne, decydują samodzielnie o wielkości środków przeznaczonych na poszczególne rodzaje świadczeń zdrowotnych. Porównywanie warunków kontraktów nie zawsze jest możliwe wobec zróżnicowania zakresu świadczeń oraz stawek będących przedmiotem negocjacji stron umowy. Świadczeniodawcy, powołując się na niskie stawki przeznaczone na leczenie przez kasy chorych, wprowadzają limity przyjęć pacjentów, liczby udzielanych porad, wykonanych badań diagnostycznych i świadczeń rehabilitacyjnych, a także proponują wizyty prywatne, zalecają anonimowo wykonanie badań poza placówką zlecającą, uzależniają wykonanie świadczenia od zapłaty wniesionej przez pacjenta lub wniesienia dodatkowych opłat na rzecz publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a podczas hospitalizacji oraz wykonywania badań z użyciem środków farmaceutycznych wystawiają recepty na leki i środki do realizacji w aptekach otwartych.

³⁴⁸ RPO/328564/99/I z dnia 8.06.2000 r.

³⁴⁹ RPO/328271/99/I z dnia 17.12.1999 r.

³⁵⁰ Pismo z dnia 31.01.2000 r.

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

Problem dostępu ubezpieczonych (głównie emerytów i rencistów oraz osób przewlekle chorych) do leków był przedmiotem licznych skarg obywateli, którzy wyrażali swoje niezadowolenie z cen leków i z ograniczonego asortymentu refundowanych leków na choroby przewlekłe. W tym zakresie Rzecznik zwracał się do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia leczenia chorym na stwardnienie rozsiane³⁵¹ i otrzymał informację³⁵² o wpisaniu stwardnienia rozsianego na listę chorób przewlekłych i wprowadzeniu refundacji czterech nowych leków stosowanych w leczeniu tej choroby, a także zapewnienie o kontynuowaniu prac w zakresie leczenia wspomnianego schorzenia. Dokonane w 2000 roku zmiany stosownych przepisów nie porządkują polityki lekowej i nie poprawiają znacząco dostępu ubezpieczonych do leków. Część pacjentów z powodów ekonomicznych zmuszona jest do istotnego ograniczenia, a nawet zaprzestania stosowania niektórych ordynowanych przez lekarzy leków. Nie został np. rozwiązany problem dostępu ubezpieczonych do drogich leków (np. Interferonu), które nie zostały objęte zakresem leczenia wysokospecjalistycznego³⁵³. Nie funkcjonuje również system pomocy społecznej w zakresie dofinansowania leczenia i leków dla osób najuboższych. W ramach poszukiwania możliwości zmniejszenia rosnących wydatków na leki podejmowane są próby racjonalizacji tych wydatków oraz ograniczenia dotychczasowych uprawnień ubezpieczonych. Działania niektórych świadczeniodawców i kas chorych przybierają również postać praktyk pozaprawnych. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych³⁵⁴ zakwestionował praktyki niektórych kas chorych polegające na przygotowaniu przez kasę wykazu tańszych leków refundowanych (receptariusza) oraz zobowiązaniu lekarzy do stosowania tego wykazu przy ordynowaniu leków osobom ubezpieczonym. Rzecznik wskazał, że ustawodawca nie upoważnił kas chorych do szczegółowego regulowania dostępu ubezpieczonych do leków i materiałów medycznych, zastrzegając to uprawnienie dla Ministra Zdrowia. Prezes

³⁵¹ RPO/335985/00/I z dnia 20.03.2000 r.

³⁵² Pismo z dnia 21.07.2000 r.

³⁵³ Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.11.1998 r. w sprawie wysokospecjalistycznych procedur medycznych finansowanych z budżetu państwa oraz zasad i trybu udzielania tych świadczeń – Dz.U. Nr 140, poz. 910 ze zm.

³⁵⁴ RPO/355206/00/I z dnia 26.10.2000 r.

Urzędu podzielił stanowisko Rzecznika i stwierdził, że najlepszym rozwiązaniem kwestii racjonalizacji wydatków na leki byłaby stosowna zmiana obowiązujących w tej materii przepisów. Natomiast receptariusz może być zestawem wytycznych terapeutycznych w zakresie ordynacji leków.

Zmniejszyła się w stosunku do roku 1999 liczba skarg w sprawie dostępu do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Nadal jest to istotny problem dla osób ubezpieczonych, szczególnie niepełnosprawnych i osób w starszym wieku. Wynika on ze zbyt wąskiego zakresu rodzajowego, ilości oraz limitów (cenowych i ilościowych) tych środków przysługujących ubezpieczonym bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, jak również ze zbyt wysokiego udziału ubezpieczonego w cenie ich nabycia. Nowela obowiązującego w tej materii rozporządzenia³⁵⁵ nie zmieniła radykalnie uprawnień obywateli we wskazanym zakresie. Ponadto przewidziana przez ustawodawcę możliwość ustalania przez poszczególne kasy chorych limitu cen przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz leczniczych środków technicznych powoduje lokalne zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych w zakresie dostępu do wspomnianych środków. Nadal dużym problemem, zgłaszanym w licznych listach, jest dostęp ubezpieczonych do leczniczych środków technicznych. Upowszechnia się praktyka obciążania ubezpieczonych kosztami zastosowania leczniczego środka technicznego (w szczególności endoprotez stawów, implantów kręgosłupowych, soczewek, stentów) oraz praktyka uzależniania wykonania zabiegu od poniesienia przez ubezpieczonego kosztów tego środka. Część ubezpieczonych nie jest w stanie ponieść takich kosztów i pomimo zakwalifikowania do zabiegu nie ma określonego terminu jego wykonania w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Szpitale z reguły nie informują pacjentów o możliwości bezpłatnego dostępu do wspomnianych świadczeń i nie ustalają kolejności zabiegu, bądź też przedstawiają kilkuletnie perspektywy oczekiwania w kolejce. Tylko niektóre kasy chorych podjęły inicjatywy w zakresie uporządkowania dostępu ubezpieczonych do leczniczych środków technicznych, uruchamiając np. odpowiednie programy zdrowotne oraz ustalając kolejność dostępu do poszczególnych środków. Wskazane działania szpitali, pomimo iż nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących

³⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3.11.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia – Dz.U. Nr 91, poz. 1041.

przepisach prawa, stosowane są przez publiczne zakłady przy akceptacji Ministerstwa Zdrowia oraz kas chorych. Na wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia³⁵⁶ o podjęcie działań w celu usunięcia wskazanych nieprawidłowości Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. Natomiast Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, do Prezesa którego Rzecznik zwrócił się o zbadanie postępowania w omawianym zakresie poszczególnych kas chorych³⁵⁷, przekazał informację³⁵⁸ o zwróceniu się do wszystkich kas chorych o podjęcie działań zmierzających do zmiany zapisów uchwał rad kas chorych w sprawie określenia limitów cen dla przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz dostosowania ich do obowiązujących przepisów. Ponieważ Prezes Urzędu nie ustosunkował się do zastrzeżeń i wątpliwości podnoszonych przez Rzecznika oraz do prośby o zbadanie postępowania w omawianym zakresie poszczególnych kas chorych, Rzecznik ponowił wystąpienie³⁵⁹, zwracając uwagę, że praktyki stosowane przez świadczeniodawców oraz kasy chorych przemawiają za koniecznością podjęcia działań w zakresie likwidacji istniejących nieprawidłowości i przestrzegania obowiązujących przepisów. Prezes Urzędu Nadzoru podzielił stanowisko Rzecznika³⁶⁰ i zapowiedział podjęcie kontroli funkcjonowania kas chorych w zakresie zabezpieczenia odpowiedniej dostępności ubezpieczonych do wspomnianych środków. Rzecznik do końca okresu sprawozdawczego nie otrzymał informacji o wynikach kontroli. W niektórych przypadkach kasy chorych odmawiają refundacji np. implantu, informując, że finansują całkowicie lub częściowo zakup wyłącznie tych przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych, które zostały enumeratywnie wyliczone w załącznikach do obowiązującego w tej materii rozporządzenia³⁶¹. Ponieważ stanowisko to nasuwało wątpliwości prawne oraz nie znajdowało uzasadnienia w deklaracjach Ministra Zdrowia w tym zakresie i w praktyce działania innych kas chorych, Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych³⁶² o wyjaśnienie sprawy. Adresat potwierdził,

³⁵⁶ RPO/319918/99/I z dnia 30.06.2000 r.

³⁵⁷ J.w.

³⁵⁸ Pismo z dnia 12.06.2000 r.

³⁵⁹ RPO/319918/99/I z dnia 30.06.2000 r.

³⁶⁰ Pismo z dnia 17.07.2000 r.

³⁶¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6.11.1998 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych oraz wysokości udziału własnego ubezpieczonego w cenie ich nabycia – Dz.U. Nr 140, poz. 912 ze zm.

³⁶² RPO/345767/00/I z dnia 12.07.2000 r.

iż „do materiałów medycznych należy niewątpliwie zaliczyć również materiały przeznaczone do implantacji”,³⁶³ ale wskazał na trudności w stosowaniu i interpretacji obowiązujących w tej materii przepisów, a także brak ustawowej definicji przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia³⁶⁴ o podjęcie działań administracyjnych i legislacyjnych w celu zapewnienia ubezpieczonym równego dostępu do implantów. W odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie³⁶⁵, z którego wynika, że świadczeniodawca w ramach otrzymywanych środków finansowych z kasy chorych jest zobowiązany zakupić niezbędne dla zapewnienia pacjentom kompleksowej opieki zdrowotnej leki i materiały medyczne. Minister Zdrowia przedstawił zastrzeżenia co do możliwości doprecyzowania obowiązujących przepisów, informując jednocześnie o prowadzeniu prac nad przygotowaniem przepisów, które gwarantowałyby obywatelom równy dostęp do świadczeń zdrowotnych (tzw. koszyka świadczeń). W konkluzji należy stwierdzić, że ubezpieczeni ponoszą zbyt duże obciążenie w opłatach (dopłatach) za leki i materiały medyczne, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz lecznicze środki techniczne. Koszty te są często niewspółmierne do możliwości finansowych ubezpieczonych i są powodem rezygnacji ze świadczenia.

C. Wynagradzanie szkód osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych

Problem satysfakcjonującego pacjentów wynagrodzenia szkód osobom korzystającym ze świadczeń zdrowotnych był przedmiotem licznych skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wystarczającej gwarancji w tym zakresie nie stanowi, zdaniem Rzecznika, zapewnienie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze procesu cywilnego, w szczególności gdy system ochrony sądowej jest kosztowny i długotrwały. Rzecznik zwracał się w tej sprawie do Ministra Zdrowia³⁶⁶, zwracając uwagę na rozwiązania obowiązujące w innych krajach. Minister Zdrowia wstępnie podzielił stanowisko Rzecznika odnośnie potrzeby uregulowania podnoszonej kwestii³⁶⁷, uzależniając podjęcie prac

³⁶³ Pismo z dnia 16.08.2000 r.

³⁶⁴ RPO/345767/00/I z dnia 24.08.2000 r.

³⁶⁵ Pismo z dnia 13.10.2000 r.

³⁶⁶ RPO/306646/99/I z dnia 7.01.2000 r.

³⁶⁷ Pismo z dnia 16.03.2000 r.

legislacyjnych od opinii Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Wobec braku informacji w sprawie, Rzecznik kolejny raz zwrócił się do Ministra Zdrowia³⁶⁸, podkreślając, że państwo nie może pozostawiać osób, które doznały szkody na zdrowiu w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej samym sobie, bez zabezpieczenia realnych możliwości rekompensaty szkód i uzyskania odpowiedniej i we właściwym czasie opieki medycznej. Zdaniem Rzecznika, niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych w kierunku wprowadzenia alternatywnych do postępowania sądowego mechanizmów wynagradzania szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Zdrowia w powyższej sprawie. Rzecznik zwracał się również do Ministerstwa Finansów³⁶⁹ w sprawie opóźnień w terminie wypłaty zasądzonych lub wynikających z ugody sądowej odszkodowań z tytułu szkody na zdrowiu powstałej w czasie korzystania ze świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zdaniem Rzecznika, znaczne opóźnienie terminu wypłaty wskazanych odszkodowań podważa zaufanie obywateli do organów państwa oraz naraża budżet państwa na dodatkowe koszty związane z koniecznością uregulowania odsetek ustawowych. Opóźnienie to jest szczególnie dotkliwe dla pacjentów, gdyż niejednokrotnie uniemożliwia podjęcie odpowiedniego leczenia i rehabilitacji. Z otrzymanego w tej sprawie wyjaśnienia³⁷⁰ wynika, że opóźnienie wypłaty odszkodowań związane jest z brakiem wystarczających środków finansowych na ten cel, albowiem potrzeby w tym zakresie nie były Ministrowi Finansów znane na etapie opracowywania budżetu państwa.

D. Dostęp pacjentów do dokumentacji medycznej

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia³⁷¹ w sprawie braku przepisów wykonawczych umożliwiających pacjentom dostęp do dokumentacji medycznej.

Ustawa z dnia 20.06.1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w art. 18 zapewniła pacjentom prawo dostępu do

³⁶⁸ RPO/358569/00/I z dnia 30.11.2000 r.

³⁶⁹ RPO/325546/99/I z dnia 27.12.1999 r.

³⁷⁰ Pismo z dnia 1.02.2000 r.

³⁷¹ RPO/343498/00/I z dnia 30.08.2000 r.

dokumentacji medycznej bez pośrednictwa lekarza prowadzącego. Jednocześnie przepisy przejściowe ustawy spowodowały (po 6 miesiącach od jej wejścia w życie) utratę mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej.

Obecnie do Rzecznika docierają skargi wskazujące na to, że brak wykonania wskazanego upoważnienia ustawowego prowadzi do ograniczenia prawa pacjentów do dostępu do dokumentacji medycznej. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia napisał³⁷², że uprawnienie to wynika wprost z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i wszelkie próby jego ograniczenia – w tym przez żądanie ze strony niektórych zakładów opieki zdrowotnej, aby dostęp ten miał miejsce za pośrednictwem lekarza – są niedopuszczalne. Jednocześnie powiadomił, że trwają intensywne prace legislacyjne nad wydaniem rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej oraz sposobu jej prowadzenia i udostępniania.

9. Prawo do nauki i korzystania z dóbr kultury

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej³⁷³ w sprawie potrzeby zmian w regulacji określającej status doktorantów, tj. rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej³⁷⁴. Doktoranci wskazywali m.in., iż wykonywana przez nich praca (prowadzenie zajęć dydaktycznych w wymiarze ustalonym w sposób dowolny przez władze uczelni) nie jest związana z programem studiów doktoranckich, a ponadto nie jest wynagradzana ani ubezpieczona. Innymi poruszonymi problemami były: obowiązek zwrotu otrzymanego stypendium w przypadku rezygnacji ze studiów po pierwszym roku, brak reprezentantów środowiska doktorantów we władzach uczelni i wydziału i na niedofinansowanie organizacji doktoranckich przez władze uczelni. W ocenie Rzecznika status doktorantów budzi wątpliwości wymagające wyjaśnienia. Ponieważ prace nad projektem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym przeciągają się, a liczba studentów studiów doktoranckich wzrasta – problemy te powinny być rozwiązane poprzez zmiany w obowiązującym

³⁷² Pismo z dnia 6.10.2000 r.

³⁷³ RPO/343125/00/I z dnia 29.08.2000 r.

³⁷⁴ Z dnia 10.06.1991 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów naukowych.

rozporządzeniu. Minister Edukacji Narodowej poinformował³⁷⁵ o wprowadzonych do projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym zapisach, które powinny rozwiązać kwestie reprezentacji doktorantów we władzach uczelni, finansowania organizacji zrzeszających doktorantów oraz – w pewnym zakresie – wzrostu stypendiów doktoranckich.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego³⁷⁶ w sprawie trybu ustalania wymagań programowych w zakresie kształcenia studentów w niepaństwowych wyższych szkołach zawodowych. Zgodnie ze stanowiskiem MEN ustawa z dnia 26.06.1997 r. o wyższych szkołach zawodowych i ustawa z dnia 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym pozwalają na nałożenie na szkoły wyższe oraz na wyższe szkoły zawodowe porównywalnych obowiązków w zakresie kształcenia studentów, choć w innym trybie: w pierwszym przypadku obowiązki te wynikają wprost z ustawy, a w drugim – z uchwał Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego ustalających minimalne wymagania programowe dla poszczególnych kierunków studiów. Z poglądem tym nie zgadzają się rektorzy niepaństwowych wyższych szkół zawodowych, w opinii których art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z 1997 r. jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego o stanowisko w przedstawionej sprawie i otrzymał³⁷⁷ opinię Prezydium Rady w sprawie różnic w trybie ustalania i zakresie wymogów, jakim odpowiadać muszą uczelnie prowadzące studia zgodnie z obydwoma ustawami. Rzecznik po zapoznaniu się ze stanowiskiem Rady Głównej wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej³⁷⁸ wskazując, że jego wątpliwości budzi zasadność dwoistej regulacji obowiązków w zakresie kształcenia w odniesieniu do szkół państwowych i niepaństwowych. W pierwszym przypadku obowiązki te wynikają wprost z ustawy, a w drugim – z uchwał Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego ustalających minimalne wymagania programowe dla poszczególnych kierunków studiów. Oznacza to, że wprawdzie na poziomie przepisów ustawowych istnieje zróżnicowanie,

³⁷⁵ Pismo z dnia 23.10.2000 r.

³⁷⁶ RPO/345659/00/I z dnia 29.08.2000 r.

³⁷⁷ Pismo z dnia 2.10.2000 r.

³⁷⁸ W dniu 26.10.2000 r.

ale jest ono niwelowane na skutek uchwałodawczej działalności Rady Głównej. Minister Edukacji Narodowej stwierdził³⁷⁹, że jego zdaniem fakt uregulowania tej kwestii w dwóch ustawach przy pomocy odmiennych metod nie narusza Konstytucji RP. W tym zakresie podziela on stanowisko Prezydium Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Minister zgodził się jednak z sugestią RPO, iż w przyszłości należy dążyć do uregulowania całości zagadnień, dotyczących szkolnictwa wyższego w jednym akcie prawnym i poinformował, iż zostały już podjęte w tym zakresie prace legislacyjne nad nową ustawą.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości³⁸⁰ w sprawie możliwości realizowania obowiązku szkolnego przez przebywające w aresztach osoby w wieku poniżej 18 roku życia. Wejście w życie Konstytucji RP i przepisów dostosowawczych do jej art. 70 ust. 1 zd. drugie, spowodowało konieczność stworzenia warunków do realizacji prawa do nauki zatrzymanym przebywającym w aresztach, traktowanym w prawie karnym jako w pełni odpowiedzialni karnie, o ile popełnili czyn zabroniony po ukończeniu 17 roku życia. Wejście w życie przepisów znowelizowanej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich³⁸¹ spowoduje, że w aresztach tymczasowych będą mogli być zatrzymywani nawet 15-latkowie. W związku z powyższym Rzecznik poprosił o przekazanie informacji o wypełnianiu obowiązku szkolnego przez osoby poniżej 18 roku życia przebywające w aresztach.

Do Rzecznika wpłynęła skarga od Międzyuczelnianego Ogólnopolskiego Niezależnego Stowarzyszenia Studentów Uczelni Niepaństwowych oraz Krajowej Adwokatury Studenckiej Parlamentu Studentów RP dotycząca pomocy materialnej dla studentów uczelni niepaństwowych, z której wynika, iż środki finansowe przeznaczone na stypendia socjalne nie są przekazywane uczelniom niepaństwowym.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej³⁸² o podjęcie działań zmierzających do równego i zgodnego z prawem traktowania studentów uczelni niepaństwowych. Zdaniem Rzecznika art. 1

³⁷⁹ Pismo z dnia 13.11.2000 r.

³⁸⁰ RPO/360790/00/XI z dnia 6.12.2000 r.

³⁸¹ Ustawa z dnia 15.09.2000 r. – Dz.U. Nr 19, poz. 1010.

³⁸² RPO/357038/00/I z dnia 14.11.2000 r.

ust. 2 oraz art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym³⁸³ jednoznacznie stanowi, iż studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej i dotyczy to zarówno studentów uczelni państwowych jak i niepaństwowych. Także ustawa o wyższych szkołach zawodowych³⁸⁴ w art. 75 ust. 2 stwierdza, że studentowi studiów dziennych niepaństwowych uczelni zawodowej może być przyznane prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej³⁸⁵ poinformował, iż trudna sytuacja finansów publicznych sprawia, że wysokość nakładów na pomoc materialną dla studentów jest ciągle niedostateczna i świadczeń nie mogą otrzymać wszyscy studenci. Jednak w resorcie przygotowano projekty nowych regulacji prawnych, które powinny wpłynąć na poprawę sytuacji materialnej studentów, w tym także studentów uczelni niepaństwowych. Minister Edukacji zapewnił także, iż dołoży wszelkich starań, aby zagwarantować studentom uczelni obu typów równy dostęp do świadczeń socjalnych.

Do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące utrudnień w korzystaniu z bibliotek publicznych. Ich powodem są regulaminy bibliotek, które nie zezwalają na korzystanie z wypożyczalni osobom nie posiadającym zameldowania na pobyt stały na obszarze działania danej biblioteki, bez pobierania od nich kaucji. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁸⁶ Rzecznik podkreślił, iż gwarantowana w art. 73 Konstytucji RP wolność korzystania z dóbr kultury daje każdemu prawo dostępu do dóbr kultury niezależnie od jego miejsca zamieszkania. Także art. 14 ustawy o bibliotekach³⁸⁷ wprowadza zasadę, iż usługi bibliotek publicznych są ogólnie dostępne i bezpłatne. Wyjątkiem od tej zasady jest pobieranie opłaty w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne. Zdaniem Rzecznika, uzasadnione wydaje się pobieranie kaucji za szczególnie cenne materiały, natomiast

³⁸³ Ustawa z dnia 12.05.1990 r. – Dz.U. z 1990 r., Nr 65, poz. 385 ze zm.

³⁸⁴ Ustawa z dnia 26.06.1997 r. o wyższych szkołach zawodowych – Dz.U. Nr 96, poz. 590 ze zm.

³⁸⁵ Pismo z dnia 5.12.2000 r.

³⁸⁶ RPO/356908/00/I z dnia 6.12.2000 r.

³⁸⁷ Ustawa z dnia 27.06.1997 r. o bibliotekach – Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.; dalej jako ustawa o bibliotekach.

żądanie kaucji za wypożyczanie książek od wszystkich osób nie posiadających zameldowania na pobyt stały na obszarze działania danej biblioteki jest nieuzasadnionym ograniczeniem dostępu do dóbr kultury i bezpłatnych usług bibliotecznych. W odpowiedzi Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego³⁸⁸ poinformował, iż pobieranie kaucji od osób zamiejscowych jest wynikiem praktycznej niemożności wyegzekwowania niezwróconych książek na drodze sądowej. Ustawa o bibliotekach nie daje też Ministrowi uprawnień do ustalania regulaminów wypożyczalni i czytelní. Możliwe jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej w kierunku zniesienia możliwości pobierania kaucji od czytelników, ale – zdaniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – byłby to jednak ewenement w skali europejskiej, powodujący powszechny sprzeciw środowisk bibliotekarskich.

10. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona prawa do mieszkania

Wciąż wiele skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy orzekanej przez sądy eksmisji z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego. Zarzuty zawarte w tych skargach dotyczą zarówno nieprawidłowości w stosowaniu prawa w tym zakresie jak również samej wadliwości tego prawa.

Na tle stosowania przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³⁸⁹ powstały w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności dotyczące obowiązku sądu w zakresie badania przesłanek uzasadniających przyznanie osobie eksmitowanej prawa do lokalu socjalnego³⁹⁰. W związku z tym Rzecznik skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego³⁹¹: „Czy w sprawie o eksmisję z lokalu

³⁸⁸ Pismo z dnia 22.12.2000 r.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 2.07.1994 r. - Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm., zwana dalej ustawą o najmie.

³⁹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15.03.1995 r. - sygn. akt III CZP 23/95 i wyrok SN z dnia 19.03.1999 r. - sygn. akt II CKN 239/98, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22.05.1996 r. - sygn. akt III CZP 51/96.

³⁹¹ Pytanie z dnia 10.01.2000 r. w sprawie RPO/310827/00/V.

mieszkalnego, który był przedmiotem najmu, sąd ma obowiązek z urzędu badać wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy o najmie przesłanki, od których zależy orzeczenie o uprawnieniu byłego najemcy do lokalu socjalnego?” Rozstrzygając owe rozbieżności Sąd Najwyższy uznał³⁹², iż do pozwanego najemcy należy wykazanie przesłanek uprawniających do otrzymania lokalu socjalnego. Sąd podejmuje z urzędu inicjatywę dowodową jedynie w sytuacjach szczególnych. W razie ustalenia tych przesłanek sąd powinien orzec o przysługiwaniu uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Kwestia aktywności sądu w zakresie badania przesłanek do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę eksmitowaną została ostatecznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę, który ustawą o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³⁹³ nałożył na sąd obowiązek badania z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego.

W celu ochrony praw osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego³⁹⁴ o stwierdzenie niezgodności art. 36 ust. 1 i art. 37 ustawy o najmie w zakresie, w jakim przepisy te umożliwiają wykonywanie wyroków eksmisyjnych w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych z konstytucyjnymi zasadami ochrony rodziny (art. 71 ust. 1), ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1) oraz konstytucyjną dyrektywą przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1)³⁹⁵. Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik zwrócił uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym ukształtowanym ustawą o najmie nie stworzono w istocie prawnych gwarancji tego, że rodzina eksmitowana z dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego, która nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, nie będzie bezdomna. Gwarancji takich ustawodawca nie stworzył ani na etapie postępowania egzekucyjnego, ani postępowania rozpoznawczego. Po złożeniu przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego rząd

³⁹² Uchwała z dnia 19.05.2000 r. - sygn. akt III CZP 4/2000.

³⁹³ Ustawa z dnia 15.12.2000 r. - Dz.U. Nr 122, poz. 1317.

³⁹⁴ RPO/338562/00/V z dnia 25.04.2000 r.

³⁹⁵ Sygn. akt K. 11/2000.

w trybie pilnym skierował do parlamentu projekt nowelizacji ustawy o najmie ograniczający możliwość orzekania przez sądy eksmisji bez prawa osób eksmitowanych do lokalu socjalnego. W wyniku tego parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³⁹⁶. Ustawa ta przewiduje, w jakich przypadkach sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę eksmitowaną. Przepisy ustawy mają zastosowanie również do spraw wszczętych i nie zakończonych przed jej wejściem w życie. Nowe zasady nie mogą natomiast mieć zastosowania w sprawach, w których sądy orzekły już prawomocnie eksmisję bez prawa do lokalu socjalnego, a wyroki te nie zostały jeszcze wykonane. Wychodząc z konieczności poza ramy czasowe informacji, wymaga podkreślenia, iż rozpatrując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł, że zakwestionowane przez Rzecznika przepisy, które umożliwiają eksmisję na bruk kobiet w ciąży, rodzin z dziećmi i osobami niepełnosprawnymi, orzeczone prawomocnymi wyrokami wydanymi przed grudniową nowelizacją ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, bez równoczesnego przyznania im uprawnień do lokalu socjalnego, są niezgodne z Konstytucją³⁹⁷.

W przeszłości³⁹⁸ Rzecznik sygnalizował także problem braku kasacji w sprawach o eksmisję z lokalu mieszkalnego. Zmiana procedury cywilnej, w tym procedury w zakresie kasacji, przeprowadzona ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji³⁹⁹ w dalszym ciągu utrzymała stan rzeczywistego braku kasacji w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych. Kasacja jest bowiem niedopuszczalna, jeśli wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy zł. Do określenia wartości przedmiotu zaskarżenia służą przepisy dotyczące wartości przedmiotu sporu, z których wynika, że w sprawach o odebranie

³⁹⁶ Ustawa z dnia 15.12.2000 r. - Dz.U. Nr 122, poz. 1317.

³⁹⁷ Wyrok z dnia 4 kwietnia 2001 r. sygn. akt K. 11/2000.

³⁹⁸ Zob. sprawozdanie RPO za okres 8.05.1996 r. – 7.05.1997 r., str. 31.

³⁹⁹ Ustawa z dnia 24.05.2000 r. - Dz.U. Nr 48, poz. 554.

przedmiotu najmu wartość przedmiotu sporu stanowi przy umowach zawartych na czas oznaczony – czynsz za czas sporny, lecz nie więcej niż rok, a przy umowach zawartych na czas nie oznaczony - suma czynszu za okres trzech miesięcy. Stąd też obowiązujący stan prawny co do zasady wyklucza poddanie kontroli kasacyjnej Sądu Najwyższego spraw o tak podstawowym znaczeniu dla każdego człowieka jak prawo do mieszkania. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁴⁰⁰ o wskazanie powodów dalszego utrzymania w prawie procesowym zasady niedopuszczalności kasacji w sprawach o eksmisję z mieszkania. Obecnie Rzecznik oczekuje w tej sprawie na odpowiedź Ministra Sprawiedliwości.

W dalszym ciągu w uchwałach poszczególnych rad gmin pojawiają się niedopuszczalne z punktu widzenia standardów państwa prawnego ograniczenia kręgu osób, które mogą ubiegać się o mieszkania z gminnych zasobów mieszkaniowych. Szczególnie często uchwalane są przepisy prawa miejscowego wyłączające z możliwości uzyskania mieszkania przez osoby nie posiadające zameldowania, bądź też uzależniające ową możliwość od odpowiednio długiego okresu zameldowania na pobyt stały na terenie gminy. Rzecznik konsekwentnie zaskarża takie postanowienia uchwał do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając im nie tylko niezgodność z ustawą o najmie lecz także naruszenie konstytucyjnych zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W jednej z tego typu spraw został wydany już wyrok NSA⁴⁰¹ aprobujący stanowisko Rzecznika. Inne sprawy⁴⁰² w dalszym ciągu oczekują na rozpatrzenie przez NSA.

Jednym z instrumentów prawnych służącym zachowaniu prawa do mieszkania przez osoby o niskich dochodach są dodatki mieszkaniowe, które mają na celu pokrycie ze środków publicznych części kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania. W 2000 r. do Rzecznika wpływały skargi do osób, które otrzymały decyzje administracyjne przyznające im prawo do dodatków mieszkaniowych, ale świadczenie to nie zostało im wypłacone. Przyczyną tego stanu rzeczy jest brak środków finansowych na wypłatę dodatków, wynikający z niedoszacowania dotacji

⁴⁰⁰ RPO/252548/97/V z dnia 26.09.2000 r.

⁴⁰¹ Wyrok z dnia 16.03.2000 r., sygn. akt I SA. 1807/99.

⁴⁰² Skarga z dnia 18.08.2000 r. - RPO/335818/00/V oraz z dnia 15.11.2000 r. - RPO/354602/00/V.

przysługujących gminom z budżetu państwa na dofinansowanie ich wypłaty. W efekcie osoby najuboższe, nie będące w stanie we własnym zakresie pokryć opłat związanych z eksploatacją mieszkania, nie otrzymały przewidzianej prawem pomocy. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴⁰³ Rzecznik zwrócił uwagę, iż sytuacja taka narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Przepisy prawa przyznały bowiem obywatelom pomoc, z której pomimo spełnienia ustawowych warunków nie mogą oni skorzystać. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do pozbawienia osób najuboższych prawa do mieszkania. W odpowiedzi⁴⁰⁴ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast potwierdził, iż nie zostało zrealizowane rzeczywiste zapotrzebowanie gmin na dotację celową z budżetu państwa przeznaczoną na wypłatę dodatków mieszkaniowych. W 2000 r. zaplanowana w budżecie państwa kwota dotacji okazała się niewystarczająca na pokrycie zapotrzebowania gmin. Ponadto Prezes Urzędu poinformował Rzecznika, iż w przyjętych założeniach do projektu budżetu państwa na 2001 r. została zaplanowana kwota dotacji dla gmin na tym samym poziomie co w 2000 r., podczas gdy według Prezesa Urzędu kwota ta powinna być o ok. 1/5 wyższa.

W związku z trwającymi pracami nad budżetem państwa na r. 2001 Rzecznik przedstawił opisany problem również Ministrowi Finansów⁴⁰⁵ zwracając uwagę, że opisana sytuacja prowadzi do naruszenia praw osób ubiegających się o dodatki mieszkaniowe i godzi w stabilność finansową gmin. Ponadto wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁴⁰⁶ z dniem 11 lipca 2001 r. może doprowadzić do zniesienia ograniczenia wysokości czynszu za lokale zajmowane przez najemców w budynkach stanowiących własność osób fizycznych, co dodatkowo zwiększy zadania gmin związane z wypłatą dodatków. Stąd też pozostawienie dotacji na dofinansowanie tego zadania w dotychczasowej wysokości będzie w istocie równoznaczne z naruszeniem art. 167 ust. 1 Konstytucji RP

⁴⁰³ RPO/339548/00/V z dnia 21.09.2000 r.

⁴⁰⁴ Pismo z dnia 12.10.2000 r.

⁴⁰⁵ RPO/339548/00/V z dnia 31.10.2000 r.

⁴⁰⁶ Wyrok z dnia 12.01.2000 r. - sygn. akt P. 11/98.

stanowiącego, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister Finansów zwrócił uwagę⁴⁰⁷, że gminy nie wykorzystały możliwości w zakresie samodzielnego kształtowania polityki czynszowej w taki sposób, aby zapewnić sobie pokrycie wydatków z wpływów czynszowych na finansowanie bieżących potrzeb związanych z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych. Wskazał także, iż przewidziana w projekcie ustawy budżetowej na r. 2001 kwota dotacji na dofinansowanie zadania gmin w tym zakresie uwzględnia potrzeby gmin i możliwości finansowe budżetu państwa. W omawianym zakresie Rzecznik wyczerpał służące mu perswazyjne środki oddziaływania na organy kształtujące politykę finansową państwa. Ostateczne decyzje w tej sprawie należą zaś do parlamentu.

Rozstrzygnięta została sygnalizowana w poprzedniej Informacji⁴⁰⁸ sprawa kryteriów ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb wypłaty dodatków mieszkaniowych. Stosownie do rozwiązania przyjętego w ustawie o najmie osoby takie nie mogły zadeklarować kwoty niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nawet jeśli w rzeczywistości ich udokumentowany dochód był oczywiście niższy. Na wniosek Rzecznik Trybunał Konstytucyjny orzekł⁴⁰⁹, że wprowadzający takie kryterium ustalania dochodu art. 39a ust. 2 ustawy o najmie jest niezgodny z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

W wyniku skarg najemców mieszkań w budynkach spółdzielni mieszkaniowych ujawnił się problem prawny wypowiedzenia wysokości czynszu najmu w przypadku jego podwyższenia. Spółdzielnie dokonują podwyższenia czynszu bez uprzedniego dokonania wypowiedzenia zmieniającego, jednostronnie narzucając najemcom nowe stawki. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik stwierdził⁴¹⁰, że praktyka ta jest wynikiem niekonsekwencji ustawodawcy

⁴⁰⁷ Pismo z dnia 5.12.2000 r.

⁴⁰⁸ Informacja za rok 1999, str. 158-159.

⁴⁰⁹ Wyrok z dnia 18.01.2000 r. - sygn. akt K. 17/99.

⁴¹⁰ RPO/307707/00/V z dnia 21.07.2000 r.

w zakresie określania zasad ustalania wysokości czynszu najmu w budynkach spółdzielczych. W świetle przepisów ustawy o najmie najemcy lokali w budynkach spółdzielni opłacają czynsz w wysokości odpowiadającej kosztom eksploatacji i remontów ponoszonych przez członków spółdzielni. Czynsz ten nie jest czynszem wolnym. Nie jest on również klasycznym czynszem regulowanym, skoro jego wysokość nie jest ustalana na podstawie uchwały rady gminy. W związku z tym nie można w tym zakresie stosować przepisów dotyczących wypowiedzenia czynszu wolnego, brak też jest podstaw do bezpośredniego stosowania przepisów ustawy o najmie dotyczących zmiany stawek czynszu regulowanego ustalonych uchwałami rady gminy. Istnieje więc w omawianym zakresie luka prawna, której bezpośrednim efektem jest praktyka polegająca na braku wypowiedzenia ze strony spółdzielni wysokości czynszu najmu w przypadku jego podwyższenia. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴¹¹ wyraził przekonanie, że w takiej sytuacji spółdzielnie powinny stosować taki sam sposób powiadamiania najemców o zmianie wysokości czynszu, jaki stosują w odniesieniu do swoich członków. Równocześnie poinformował Rzecznika, że poruszony problem został rozwiązany w skierowanym do Sejmu projekcie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego⁴¹². Według tego projektu właściciel (w tym spółdzielnia mieszkaniowa) będzie miał obowiązek zawiadomić na piśmie najemcę o nowej wysokości czynszu nie później niż na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego.

Na tle stosowania ustawy o najmie ujawnił się również problem, w jaki sposób powinien być ustalony czynsz najmu w sytuacji, gdy sąd stwierdzi nieważność uchwały rady gminy ustalającej stawki czynszu regulowanego. Uchwała taka określa wysokość stawek czynszu w okresie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Gdy sąd administracyjny stwierdzi jej nieważność nie ma wówczas możliwości ustalenia wysokości czynszu regulowanego na podstawie poprzednio obowiązującej uchwały, skoro jej okres obowiązywania z mocy samego prawa był ograniczony w

⁴¹¹ Pismo z dnia 31.07.2000 r.

⁴¹² Druk sejmowy Nr 1431.

czasie. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o zajęcie stanowiska, na jakiej podstawie w takim przypadku powinien być ustalony czynsz najmu⁴¹³. W opinii Prezesa Urzędu⁴¹⁴ w opisanej sytuacji należy w dalszym ciągu stosować poprzednią uchwałę rady gminy ustalającą stawki czynszu regulowanego. Prezes wyraził również pogląd, iż wszelkie wątpliwości w tym zakresie usunie uchwalenie przez parlament powoływanej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Jednakże na gruncie obowiązującego prawa - zdaniem Rzecznika - nie sposób podzielić poglądu Prezesa Urzędu o dalszym stosowaniu poprzedniej uchwały rady gminy, skoro sama ustawa o najmie ustala okres jej obowiązywania na 12 miesięcy. W takiej sytuacji - jak się wydaje - czynsz regulowany powinien być ustalony na podstawie ogólnych wskazówek zawartych w ustawie o najmie, w szczególności z uwzględnieniem okoliczności, że maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

Po licznych interwencjach Rzecznika⁴¹⁵ ostatecznie został rozstrzygnięty problem wysokości zwracanych najemcom kaucji mieszkaniowych, które w przeszłości były wpłacane pod rządami Prawa lokalowego. Na podstawie ustawy o najmie kaucje te były zwracane w symbolicznej wysokości, zaś orzecznictwo sądowe wykluczyło możliwość sądowej ich waloryzacji. Na wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny orzekł⁴¹⁶, iż art. 62 ustawy o najmie w zakresie, w jakim wyłącza możliwość waloryzacji kaucji mieszkaniowej, jest niezgodny z zasadą równej ochrony praw majątkowych.

B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

Do Rzecznika kierowane są liczne skargi właścicieli lokali i budynków mieszkalnych, dotyczące przede wszystkim ograniczeń w sferze ich prawa własności, jak również nakładanych na nich w związku z

⁴¹³ RPO/349400/00/V z dnia 30.11.2000 r.

⁴¹⁴ Pismo z dnia 2.01.2001 r.

⁴¹⁵ Zob. Informacja za 1999 r., str. 162-163.

⁴¹⁶ Wyrok z dnia 3.10.2000 r. - sygn. akt K. 33/99.

tym prawem obciążeń. W związku z tymi skargami Rzecznik podjął m. in. problematykę braku przepisów prawa regulujących eksploatację i utrzymanie schronów i budowli ochronnych w budynkach zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Brak jakichkolwiek przepisów w tym zakresie powoduje, że nie można określić, na kim spoczywają obowiązki związane z utrzymaniem w należyтым stanie wymienionych obiektów. Dlatego też Rzecznik wystąpił do Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa⁴¹⁷ o podjęcie działań legislacyjnych w celu usunięcia istniejącej w tym zakresie luki w prawie. W odpowiedzi⁴¹⁸ Minister podzielił pogląd, że w sprawie tej zachodzi potrzeba uregulowania kwestii eksploatacji i utrzymania schronów oraz budowli ochronnych, powiadomił także, iż do podjęcia działań w tym zakresie właściwy jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stąd też Rzecznik zwrócił się do wymienionego Ministra⁴¹⁹ o podjęcie kroków zmierzających do uregulowania poruszonej kwestii wskazując równocześnie, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której tylko właściciele lokali - członkowie wspólnot mieszkaniowych są faktycznie zobowiązani do ponoszenia ciężarów związanych z utrzymywaniem budowli ochronnych, skoro są one przeznaczone dla znacznie szerszego kręgu ludności.

Rzecznik otrzymał także skargi od właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały w przeszłości zasiedlone przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Skarżący zwracali uwagę, iż pomimo podejmowanych wysiłków nie są w stanie doprowadzić do odzyskania prawa dysponowania tymi mieszkaniami. Występując w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył⁴²⁰, iż z przepisów ustawy o Służbie Więziennej⁴²¹ wynika, że lokal mieszkalny wolny w sensie fizycznym i prawnym może być przekazany właścicielowi dopiero wówczas, gdy jest zbędny jednostkom organizacyjnym Służby Więziennej. Ustawa zakłada więc dalsze, nieograniczone czasowo, dysponowanie przez te jednostki lokalami mieszkalnymi w budynkach

⁴¹⁷ RPO/349299/00/V z dnia 27.09.2000 r.

⁴¹⁸ Pismo z dnia 7.11.2000 r.

⁴¹⁹ RPO/349299/00/V z dnia 30.11.2000 r.

⁴²⁰ RPO/283954/00/V z dnia 18.10.2000 r.

⁴²¹ Ustawa z dnia 26.04.1996 r. - Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.

prywatnych. Stąd też Rzecznik zwrócił się do Ministra o wskazanie trybu, w jakim właściciel może odzyskać prawo dysponowania lokalem będącym przedmiotem jego własności. Do końca roku nie wpłynęła odpowiedź Ministra.

W związku z licznymi skargami właścicieli lokali i budynków mieszkalnych Rzecznik dokonał oceny rozwiązania przyjętego w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe⁴²² z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi standardami ochrony praw własności. W świetle tego przepisu właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed wejściem w życie wymienionej ustawy jest zobowiązany, na wniosek lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia, do przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej o poniesione nakłady. Rzecznik stwierdził, iż przepis ten głęboko ingeruje w treść prawa własności, praktycznie wyłączając swobodę rozporządzenia przez właściciela przedmiotem przysługującego mu prawa i nakazując mu przenieść je na rzecz osoby w nim wskazanej i za cenę w nim określoną. Z uwagi jednak na to, iż wspomniane ograniczenia prawa własności mają służyć realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, której wypełnienie w omawianym zakresie następuje poprzez przyznanie roszczenia o nabycie mieszkania osobom, które w przeszłości aktywnie przyczyniły się poprzez zakładowe fundusze mieszkaniowe do wytworzenia prywatyzowanej obecnie substancji mieszkaniowej, Rzecznik składając w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁴²³ nie zakwestionował samej okoliczności przyznania roszczenia. Decydując się jednak na przyznanie takiego roszczenia ustawodawca powinien stworzyć gwarancje tego, iż będzie ono realizowane na warunkach możliwie najmniej dotkliwych dla aktualnego właściciela. Oceniając regulację z tego punktu widzenia Rzecznik uznał, że narusza ona prawo własności. Nałożenie na właściciela obowiązku sprzedaży lokalu po cenie nabycia oznacza, że z uwagi na zachodzące

⁴²² Ustawa z dnia 14.04.2000 r. - Dz.U. Nr 39, poz. 442.

⁴²³ Wniosek z dnia 31.10.2000 r. - RPO/353463/00/V.

procesy inflacyjne właściciel musi wyżyć się przysługującego mu prawa za cenę z reguły realnie o wiele niższą od ceny zakupu. Ustawodawca postawił tym samym właściciela w sytuacji, w której zadośćuczynienie przez tego właściciela obowiązkowi wynikającemu z ustawy musi przynieść mu straty. Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁴²⁴.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

W ocenie Rzecznika obowiązujące obecnie w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej przepisy ustawy - Prawo spółdzielcze⁴²⁵ nie są dostosowane do wyznaczonych Konstytucją RP standardów ochrony praw obywatelskich. Ocenie tej Rzecznik dał wyraz we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów Prawa spółdzielczego⁴²⁶. Rzecznik zakwestionował przepis Prawa spółdzielczego, który osobie małoletniej zapewnia członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej (które to członkostwo nierozdzielnie związane jest ze spółdzielczym prawem do lokalu) tylko wtedy, gdy nabywa ona własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu w drodze dziedziczenia lub zapisu. W innych przypadkach możliwość uzyskania członkostwa przez osoby małoletnie, a tym samym możliwość bycia podmiotem własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, ustawa uzależnia od brzmienia statutu. Tymczasem zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych. W związku z tym prawo to przysługuje również osobom małoletnim. W ocenie Rzecznika również regulacja, według której spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków narusza zasadę równości oraz zasadę ochrony praw majątkowych. Po pierwsze bowiem, regulacja ta nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego (nie stosuje się jej do małżonków oraz spadkobierców), po drugie powoduje, że nie jest możliwe nabycie w drodze czynności prawnej własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu przez kilka osób. W

⁴²⁴ Sygn. akt K. 33/2000.

⁴²⁵ Ustawa z dnia 16.09.1982 r. - Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.

⁴²⁶ Wniosek z dnia 19.07.2000 r. - RPO/347242/00/V.

dalszym też ciągu rozwiedzeni małżonkowie muszą dokonywać tzw. czynności zachowawczych pod groźbą wygaśnięcia przysługującego im prawa. W bezpośrednim związku z zasadą jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu pozostają też przepisy Prawa spółdzielczego nakazujące rozwiedzionym małżonkom dokonanie podziału spółdzielczego prawa do lokalu pod rygorem jego wygaśnięcia. Przepisy te wprowadzają przymus podziału prawa majątkowego, którego niezrealizowanie zagrożone jest sankcją w postaci wygaśnięcia tego prawa. Przymus ten nie został wprowadzony w celu zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych lecz wyłącznie w celu realizacji wspomnianej zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Dlatego też - w ocenie Rzecznika - obowiązujący w tym zakresie stan prawny nie zapewnia należytej i zgodnej z Konstytucją RP ochrony praw majątkowych.

Rzecznik zakwestionował także przepisy Prawa spółdzielczego, zgodnie z którymi wynajmowanie lub oddawanie w bezpłatne używanie części lub całości przydzielonego lokalu mieszkalnego jest dopuszczalne dopiero po zamieszkaniu członka w tym lokalu i wymaga zgody spółdzielni. Przepisy te wprowadzają daleko idące ograniczenia w sferze korzystania przez członka spółdzielni z przysługującego mu spółdzielczego prawa do lokalu i pozostawiają spółdzielni całkowitą dowolność decydowania o wyrażeniu zgody na wynajem lokalu. Ograniczenia te pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych. Wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów Prawa spółdzielczego z Konstytucją RP oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny⁴²⁷.

Rzecznik zgłosił także swój udział⁴²⁸ w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej dotyczącej niezgodności art. 228 § 1 Prawa spółdzielczego w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze⁴²⁹ z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych. Zaskarżony przepis nakazywał spadkobiercy przeprowadzenie w terminach w nim określonych postępowania

⁴²⁷ Sygn. akt K. 23/2000.

⁴²⁸ RPO/356602/00/V z dnia 7.12.2000 r.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 21.10.1999 r. - Dz. U. Nr 99, poz. 1151.

spadkowego. Niedochowanie tych terminów powodowało wygaśnięcie własnościowego prawa do lokalu będącego przedmiotem spadkobrania. W ocenie Rzecznika obarczenie spadkobierców rygorystycznymi terminami do przeprowadzenia postępowania spadkowego narusza ich prawa majątkowe, w tym prawo dziedziczenia. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny⁴³⁰.

D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

W dalszym ciągu dużą grupę spraw mieszkaniowych podejmowanych przez Rzecznika w aspekcie generalnym stanowiły sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych. Jest to związane z niską jakością prawa obowiązującego w tym zakresie.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił uwagę⁴³¹ na dyskryminujące zasady ustalania wysokości równoważnika pieniężnego przyznawanego funkcjonariuszom Policji za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. W świetle obowiązujących przepisów ustawy o Policji⁴³² policjant zamieszkujący wraz z dzieckiem, które ukończyło 25 lat, ale pozostaje pod jego opieką, gdyż na skutek inwalidztwa albo innych okoliczności jest niezdolne do wykonywania zatrudnienia, nie otrzymuje równoważnika w wysokości uwzględniającej ten fakt. Takie dziecko nie jest bowiem uwzględniane przy przydziale lokalu i nie przysługuje na nie żadna norma zaludnienia. Tymczasem w omawianym zakresie uwzględnia się rodziców policjanta i małżonka będących na jego wyłącznym utrzymaniu ze względu na wiek albo inwalidztwo. Stąd też - zdaniem Rzecznika - sytuacja, w której policjanci, z którymi zamieszkują dzieci niezdolne do wykonywania zawodu i wymagające opieki, są traktowani gorzej niż policjanci mieszkający wspólnie z innymi członkami rodziny będącymi w analogicznej sytuacji, narusza zasadę równości wobec prawa. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił pogląd Rzecznika⁴³³ i poinformował, że trwają

⁴³⁰ Sygn. akt SK. 15/2000.

⁴³¹ RPO/325579/99/V z dnia 13.01.2000 r.

⁴³² Ustawa z dnia 6.04.1990 r. – Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

⁴³³ Pismo z dnia 7.02.2000 r.

prace nad nowelizacją ustawy o Policji. Obejmą one sygnalizowaną przez Rzecznika kwestię.

Analogiczny problem w odniesieniu do funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa przedstawił Rzecznik w wystąpieniu do Szefa UOP⁴³⁴. Szef UOP powiadomił Rzecznika⁴³⁵, iż podjęte zostały prace legislacyjne w celu zmiany przepisów ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa⁴³⁶ tak, aby przy ustalaniu równoważnika za remont lokalu mieszkalnego dla funkcjonariusza UOP uwzględniane było dziecko, które ukończyło 25 lat, ale ze względu na inwalidztwo jest niezdolne do samodzielnej egzystencji. Niestety zapowiadane w tym zakresie zmiany w przepisach prawa nie zostały dotychczas wprowadzone.

Rzecznik zwracał się także do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴³⁷ w sprawie braku w obowiązującym prawie regulacji określających terminy wypłaty równoważników pieniężnych za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Powoduje to, iż równoważniki są wypłacane w dowolnych terminach, a osoby uprawnione nie tylko nie mają możliwości ustalenia, od kiedy organ zobowiązany pozostaje w zwłoce, lecz także powoduje faktyczne naruszenie zasady równości wobec prawa. Dopuszczalne jest bowiem wypłacenie równoważnika zarówno na początku, jak też na koniec roku. Minister podzielił argumenty Rzecznika⁴³⁸ i poinformował, iż podjęte zostały prace w celu dokonania stosownej zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania⁴³⁹. Zapowiadane przez Ministra zmiany zostały wprowadzone rozporządzeniem zmieniającym powyżej wymienione rozporządzenie⁴⁴⁰. Stosownie do tych zmian równoważnik wypłaca się obecnie nie później

⁴³⁴ RPO/344771/00/V z dnia 2.10.2000 r.

⁴³⁵ Pismo z dnia 25.10.2000 r.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 6.04.1990 r. - Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 ze zm.

⁴³⁷ RPO/335936/00/V z dnia 15.03.2000 r.

⁴³⁸ Pismo z dnia 19.04.2000 r.

⁴³⁹ Rozporządzenie z dnia 20.12.1999 r. - Dz. U. Nr 106, poz. 1212.

⁴⁴⁰ Rozporządzenie z dnia 18.07.2000 r. - Dz.U. Nr 65, poz. 777.

niż w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia przez osobę uprawnioną oświadczenia mieszkaniowego.

W związku ze skargami strażaków Państwowej Straży Pożarnej Rzecznik sygnalizował⁴⁴¹ również Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pogłębiający się problem niewykonywania decyzji administracyjnych przyznających strażakom pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego bądź budowę domu. W odpowiedzi na wystąpienie Minister poinformował⁴⁴², iż zaległości w wypłacie tych świadczeń są spowodowane nieuwzględnieniem w kolejnych budżetach zgłaszanego przez Ministerstwo zapotrzebowania na dodatkowe środki na ten cel. Wpływające w dalszym ciągu do Rzecznika w tych sprawach skargi wskazują, iż problem ten nie został rozwiązany.

Szereg działań podejmował także Rzecznik w związku ze skargami wpływającymi w sprawach mieszkaniowych od żołnierzy zawodowych. Rzecznik zwracał uwagę Ministrowi Obrony Narodowej⁴⁴³, że przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁴⁴⁴ w ogóle nie regulują kolejności przydzielania kwater na rzecz żołnierzy. Materia ta została natomiast uregulowana w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁴⁴⁵. Tymczasem - w ocenie Rzecznika - upoważnienie, na podstawie którego zostało wydane wymienione rozporządzenie nie zawierało umocowania dla Ministra do uregulowania w drodze rozporządzenia kolejności przydziału kwater, a więc problematyki, która nie została unormowana w samej ustawie. Minister Obrony Narodowej podzielił⁴⁴⁶ stanowisko Rzecznika, iż przepisy ustawy o zakwaterowaniu nie regulują problematyki kolejności załatwiania wniosków o przydział kwatery. Wyraził jednak przekonanie, iż upoważnienie ustawowe zawierało delegację do uregulowania tej sfery prawnej w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Poinformował także, że w celu rozwiązania

⁴⁴¹ RPO/337151/00/V z dnia 5.06.2000 r.

⁴⁴² Pismo z dnia 28.07.2000 r.

⁴⁴³ RPO/320088/00/V z dnia 13.01.2000 r.

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 22.06.1995 r. - Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm., zwana dalej ustawą o zakwaterowaniu.

⁴⁴⁵ Rozporządzenie z dnia 27.05.1996 r. - Dz.U. Nr 65, poz. 320.

⁴⁴⁶ Pismo z dnia 14.04.2000 r.

wszelkich wątpliwości w tym zakresie przygotowywana nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu będzie zawierała zapis regulujący kwestię pierwszeństwa przydziału kwater. Dotychczas zmiany takie nie zostały wprowadzone, zaś Minister wydał nowe rozporządzenie w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową⁴⁴⁷, w którym powielił dotychczasowe rozwiązania prawne w tym zakresie. Ponieważ argumentacja Ministra nie przekonała Rzecznika, Rzecznik podejmie dalsze działania w tej sprawie.

Kontynuowane były także działania Rzecznika w sprawie wadliwych przepisów regulujących problematykę pierwszeństwa w zawieraniu przez żołnierzy zawodowych umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery oraz zasad ustalania wysokości tego ekwiwalentu⁴⁴⁸. Po bezskutecznym wykorzystaniu w tej sprawie środków perswazyjnych w postaci wystąpień do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴⁹ o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery⁴⁵⁰ regulujących kwestię pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu oraz określających zasady ustalania wysokości ekwiwalentu z ustawą o zakwaterowaniu i z Konstytucją RP przez to, że wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Trybunał Konstytucyjny podzielił argumenty Rzecznika⁴⁵¹.

Rzecznik zwracał się ponadto do Ministra Obrony Narodowej⁴⁵² w sprawie niedopuszczalnego zróżnicowania zasad ustalania wysokości świadczenia umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego w zależności od rodzaju pełnionej przez żołnierza zawodowego służby (stałej bądź kontraktowej), wprowadzonego przepisami rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie (...) szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania

⁴⁴⁷ Rozporządzenie z dnia 28.04.2000 r. – Dz.U. Nr 40, poz. 471.

⁴⁴⁸ Zob. Informacja za rok 1999, str. 171-173.

⁴⁴⁹ Wniosek z dnia 29.03.2000 r. - RPO/337290/00/V.

⁴⁵⁰ Rozporządzenie z dnia 16.09.1998 r. – Dz.U. Nr 124, poz. 818.

⁴⁵¹ Wyrok z dnia 11.12.2000 r. – sygn. akt U. 2/2000.

⁴⁵² RPO/343313/00/V z dnia 27.07.2000 r.

świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego⁴⁵³. Przepisy tego rozporządzenia przewidują odmienne zasady ustalania wysokości świadczenia w zależności od tego, czy żołnierz pełni służbę stałą czy też kontraktową, ustawa o zakwaterowaniu nie przewiduje natomiast takiego zróżnicowania. Uprawnienie do wprowadzenia takiego zróżnicowania nie wynika również z upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Tym samym - zdaniem Rzecznika - w omawianym zakresie doszło do naruszenia zasady równości wobec prawa; żołnierze zawodowi w służbie kontraktowej bez uzasadnionego powodu zostali potraktowani przez normodawcę gorzej niż żołnierze w służbie stałej. Minister podzielił⁴⁵⁴ pogląd Rzecznika i powiadomił, że stosowny projekt zmiany rozporządzenia znajduje się na etapie uzgodnień i jego wejścia w życie należy spodziewać się w najbliższym czasie. Jednakże zapowiadane zmiany przepisów nie zostały do końca 2000 r. wprowadzone.

Na tle stosowania ustawy o zakwaterowaniu ujawnił się również problem ustalenia organu egzekucyjnego właściwego do przymusowego przekwaterowania z zajmowanej kwatery. W myśl przepisów tej ustawy przymusowego przekwaterowania z lokali pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z nadsyłanych do Rzecznika skarg wynikało, iż ustalenie organu egzekucyjnego w tego typu sprawach powodowało spory kompetencyjne. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁵ do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. Prezes WAM wyraził pogląd⁴⁵⁶, iż aktualnie organem egzekucyjnym w tych sprawach jest starosta powiatu. Wskazał jednak również, iż w większości przypadków starostowie zwracają dyrektorom oddziałów terenowych WAM tytuły wykonawcze, uważając, iż nie są właściwi w tego typu sprawach. Wówczas dyrektorzy występują do wojewody o wyznaczenie organu

⁴⁵³ Rozporządzenie z dnia 20.02.1996 r. – Dz.U. Nr 23, poz. 107 ze zm.

⁴⁵⁴ Pismo z dnia 12.09.2000 r.

⁴⁵⁵ RPO/340945/00/V z dnia 19.09.2000 r.

⁴⁵⁶ Pismo z dnia 24.10.2000 r.

właściwego do przeprowadzenia egzekucji. Bardzo często jednak wojewodowie odmawiają wyznaczenia organu właściwego, uważając, że po reformie administracji publicznej brak jest organu administracji rządowej podporządkowanego wojewodzie, który mógłby zostać wyznaczony w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁵⁷ jako organ egzekucyjny obowiązków o charakterze pieniężnym. Prezes Agencji zwrócił uwagę, iż opisane powyżej problemy są związane przede wszystkim z brakiem odpowiedniego przepisu w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wskazującego organ właściwy do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Problem ten rozwiązała nowelizacja ustawy dokonana ustawą o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji...⁴⁵⁸ - w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej ustalając, że organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda.

E. Kredyty mieszkaniowe i premie gwarancyjne

Do Rzecznika wpływały skargi od osób spłacających zadłużenie z tytułu zaciągniętych w przeszłości przez spółdzielnie mieszkaniowe kredytów na budownictwo mieszkaniowe dotyczące wygaśnięcia z dniem 31 grudnia 1999 r. przysługującego tym osobom prawa do odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na ten cel. W ocenie Rzecznika osoby te zachowały prawo dokonywania odliczeń wydatków poniesionych na spłatę kredytów również w 2000 r. W związku jednak z wątpliwościami w tym zakresie Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁹ do Ministra Finansów. W przekazanym stanowisku⁴⁶⁰ Minister stwierdził, iż omawiane wydatki podlegają odliczeniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁶¹ jako wydatki na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej. Zatem w zeznaniu rocznym za 2000 r.

⁴⁵⁷ Ustawa z dnia 17.06.1966 r. - Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

⁴⁵⁸ Ustawa z dnia 8.12.2000 r. - Dz.U. Nr 122, poz. 1315.

⁴⁵⁹ RPO/326675/99/V z dnia 15.02.2000 r.

⁴⁶⁰ Pismo z dnia 9.03.2000 r.

⁴⁶¹ Ustawa z dnia 26.07.1991 r. - Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

podatnik może odliczyć od podatku 19% poniesionych wydatków na spłatę kredytu, nie więcej jednak niż limit określony w ustawie.

W związku z zapowiadanyimi zmianami przepisów w zakresie udzielania premii gwarancyjnej od wkładów na książeczkach mieszkaniowych, których istota sprowadza się do tego, iż premia nie będzie wypłacana z tytułu nabycia lokalu uprzednio już użytkowanego, Rzecznik skierował wystąpienie⁴⁶² do Ministra Finansów, w którym zwrócił uwagę, że problematyka prawa do premii gwarancyjnej w całości została pozostawiona do uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii⁴⁶³ zostało wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw⁴⁶⁴. W przypadku blankietowego formułowania upoważnień ustawowych wydawane na tej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustawy. Nie jest zaś dopuszczalna z punktu widzenia standardów państwa prawnego sytuacja, w której konstytucyjne prawa obywateli (w tym przypadku chronione Konstytucją prawo majątkowe) są całkowicie dowolnie reglamentowane przez organ władzy wykonawczej. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Finansów w tej sprawie.

F. Sprzedaż lokali mieszkalnych

Sprawa sprzedaży mieszkań stanowiących własność przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" sygnalizowana przez Rzecznika w 1999 r.⁴⁶⁵ została rozwiązana pomyślnie dla zainteresowanych osób. Chodziło o osoby bliskie, które pozostały w kolejowych mieszkaniach po śmierci najemców. Osoby te nie mogły skorzystać z bonifikat przewidzianych przez prawo przy sprzedaży lokali.

⁴⁶² RPO/361795/00/V z dnia 28.12.2000 r.

⁴⁶³ Rozporządzenie z dnia 7.05.1996 r. - Dz.U. Nr 57, poz. 259 ze zm.

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 30.11.1995 r. - Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.

⁴⁶⁵ Zob. Informacja za 1999 r., str. 156-157.

Prawo do skorzystania z bonifikat zostało przyznane tym osobom ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe"⁴⁶⁶.

Wielokrotnie podejmowana przez Rzecznika problematyka braku systemowych rozwiązań prawnych w zakresie sprzedaży mieszkań zakładowych prywatyzowanych zakładów pracy⁴⁶⁷ doczekała się legislacyjnego rozwiązania. Sprawę tę uregulowała ustawa o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa⁴⁶⁸.

G. Sprawy dostaw energii, gazu i wody

Wciąż dużą grupę skarg kierowanych do Rzecznika stanowią sprawy dotyczące dostarczania na rzecz indywidualnych odbiorców energii (elektrycznej i ciepłej), gazu oraz wody. Skargi te dotyczą zarówno opłat, jak też kosztów ponoszonych przez odbiorców w związku z eksploatacją i budową sieci energetycznych.

Poruszana przez Rzecznika sprawa nieprawidłowych regulacji prawnych dotyczących pokrywania kosztów przyłączenia do sieci⁴⁶⁹, przejawiająca się w wydawaniu przepisów wykonawczych regulujących tę materię na podstawie blankietowych upoważnień ustawowych zawartych w Prawie energetycznym⁴⁷⁰, została rozwiązana poprzez nowelizację przepisów. Minister Gospodarki poinformował⁴⁷¹, że uwagi Rzecznika zostały uwzględnione oraz że do Sejmu został skierowany pilny projekt nowelizacji Prawa energetycznego dostosowujący przepisy w omawianym zakresie do wymogów Konstytucji RP. Zapowiadane przez Ministra

⁴⁶⁶ Ustawa z dnia 8.09.2000 r. - Dz.U. Nr 84, poz. 948.

⁴⁶⁷ Zob. Informacja za rok 1999, str. 155-156.

⁴⁶⁸ Ustawa z dnia 15.12.2000 r. (podpisana przez Prezydenta RP, do końca 2000 r. brak publikacji).

⁴⁶⁹ Zob. Informacja za 1999 r., str. 166-167.

⁴⁷⁰ Ustawa z dnia 10.04.1997 r. - Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

⁴⁷¹ Pismo z dnia 20.03.2000 r.

zmiany zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy - Prawo energetyczne⁴⁷².

Została również rozwiązana podejmowana przez Rzecznika⁴⁷³ sprawa ograniczeń prawa własności wprowadzonych przez przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców⁴⁷⁴. Przepisy rozporządzenia przewidywały, że podmiot przyłączany do sieci jest obowiązany nieodpłatnie umożliwić przedsiębiorstwu energetycznemu, w obrębie swojej nieruchomości, budowę i rozbudowę sieci i przyłączy, a także nieodpłatnie udostępnić pomieszczenia i miejsca na zainstalowanie układów pomiarowo-rozliczeniowych oraz pokrywać inne koszty związane z utrzymaniem tych pomieszczeń. Rzecznik zaskarżył te przepisy do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż wbrew konstytucyjnemu nakazowi ograniczenie prawa własności nastąpiło rozporządzeniem a nie ustawą, a ponadto przepisy te wykraczały poza granice upoważnienia ustawowego. Po złożeniu wniosku przez Rzecznika omawiana materia została przeniesiona do ustawy ustawą o zmianie ustawy - Prawo energetyczne, ponadto Minister Gospodarki wydał nowe rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przyłączania podmiotów do sieci elektroenergetycznych ...⁴⁷⁵ nie zawierające już przepisów ingerujących w sferę prawa własności. W tej sytuacji Rzecznik cofnął wniosek, zaś Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie⁴⁷⁶.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne ujawnił się problem dalszego stosowania przepisów wykonawczych dotyczących rozliczeń z odbiorcami energii elektrycznej, ciepła i gazu. Zgodnie z przepisem przejściowym akty wykonawcze wydane przed dniem wejścia w życie tej ustawy na podstawie upoważnień zmienionych

⁴⁷² Ustawa z dnia 26.05.2000 r. - Dz.U. Nr 48, poz. 555.

⁴⁷³ Zob. Informacja za 1999 r., str. 165-166.

⁴⁷⁴ Rozporządzenie z dnia 21.10.1998 r. - Dz.U. Nr 135, poz. 881.

⁴⁷⁵ Rozporządzenie z dnia 25.09.2000 r. - Dz.U. Nr 85, poz. 957.

⁴⁷⁶ Postanowienie z dnia 23.10.2000 r. - sygn. akt U. 9/99.

tą ustawą zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień, w brzmieniu nadanym tą ustawą, o ile nie były sprzeczne z jej przepisami. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁴⁷⁷ Rzecznik wskazał jednakże na wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷⁸, w którym Trybunał orzekł, iż delegacja ustawowa w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych. W świetle tego wyroku - zdaniem Rzecznika - brak jest podstaw do uznania, że w dalszym ciągu obowiązują dotychczasowe przepisy wykonawcze w zakresie rozliczeń. W związku z tym powstaje konieczność pilnego wykonania nowego upoważnienia ustawowego dotyczącego sposobu rozliczeń z odbiorcami oraz taryf. Minister Gospodarki podzielił⁴⁷⁹ w tej sprawie stanowisko Rzecznika. Powiadomił także, że proces uzgadniania projektów rozporządzeń dobiega końca. Dotychczas zostało wydane rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem⁴⁸⁰, brak jest natomiast w dalszym ciągu analogicznych przepisów dotyczących energii elektrycznej i gazu.

Do Rzecznika kierowane są także skargi od odbiorców energii cieplnej z ciepłowni opalanych olejem opałowym. Ciepłownie te powstawały jako przedsięwzięcia mające na celu wykorzystanie tanich źródeł energii oraz ochronę środowiska. Obecnie jednak ceny ciepła dostarczanego z takich ciepłowni są wyższe niż ceny ciepła z ciepłowni tradycyjnych. Jest to spowodowane m.in. obciążeniem oleju opałowego podatkiem akcyzowym. Stąd też Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów⁴⁸¹ zwracając uwagę na to, że tradycyjne, nieekologiczne źródła energii np. węgiel, nie zostały obciążone podatkiem

⁴⁷⁷ RPO/347708/00/V z 4.08.2000 r.

⁴⁷⁸ Wyrok z dnia 26.10.1999 r. - sygn. akt K. 12/99.

⁴⁷⁹ Pismo z dnia 7.09.2000 r.

⁴⁸⁰ Rozporządzenie z dnia 12.10.2000 r. - Dz.U. Nr 96, poz. 1053.

⁴⁸¹ RPO/360971/00/V z dnia 15.12.2000 r.

akcyzowym. W związku z tym powstaje pytanie, czy prowadzona przez państwo polityka podatkowa jest zgodna z dyrektywą konstytucyjną (art. 74 ust. 4) nakładającą na władze publiczne obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy środowiska. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Finansów.

W związku ze skargami obywateli Rzecznik podejmował sprawę okresów ważności dowodów legalizacji wodomierzy oraz opłat pobieranych za ich legalizację. Według obowiązującej w tym zakresie ustawy - Prawo o miarach⁴⁸² przepisy wykonawcze do niej wydaje Prezes Głównego Urzędu Miar. Przepisy te mają charakter powszechnie obowiązujący, chociaż – na co w wystąpieniu do Prezesa GUM Rzecznik zwrócił uwagę⁴⁸³, są wydawane przez podmiot nie posiadający do tego konstytucyjnego upoważnienia oraz w niewłaściwej formie. Konstytucja nie przewiduje bowiem wydawania przepisów powszechnie obowiązujących w formie zarządzenia, nie wymienia również Prezesa Głównego Urzędu Miar wśród organów upoważnionych do wydawania aktów wykonawczych do ustawy. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Prezes Głównego Urzędu Miar stwierdził⁴⁸⁴, iż w dalszym ciągu będzie wydawał takie zarządzenia aż do czasu jednoznacznego uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę. W związku z tym w wystąpieniu do Marszałka Sejmu RP⁴⁸⁵ Rzecznik stwierdził, że w dalszym ciągu są stanowione powszechnie obowiązujące akty normatywne w różnych prawnych formach przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia. Dlatego też istnieje pilna potrzeba dostosowania upoważnień ustawowych uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji RP do przewidzianych w niej rygorów stanowienia prawa. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁴⁸⁶ Marszałek Sejmu poinformował, iż Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych⁴⁸⁷.

⁴⁸² Ustawa z dnia 3.04.1993 r. - Dz.U. Nr 55, poz. 248 ze zm.

⁴⁸³ RPO/352233/00/V z dnia 8.09.2000 r.

⁴⁸⁴ Pismo z dnia 29.09.2000 r.

⁴⁸⁵ RPO/352233/00/V z dnia 14.11.2000 r.

⁴⁸⁶ Pismo z dnia 18.12.2000 r.

⁴⁸⁷ Ustawa z dnia 22.12.2000 r. - Dz.U. Nr 120, poz. 1268.

11. Problematyka nieruchomości

A. Obrót nieruchomościami i ochrona własności

Na tle spraw skierowanych do Rzecznika (m.in. przez właścicieli nieruchomości położonych w strefie ochronnej Huty Katowice) powstała kontrowersja co do tego, który organ jest właściwy do rozpatrywania żądań właścicieli nieruchomości o ich wykup lub zamianę, zgłaszanych na podstawie art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴⁸⁸. Przepis ten stwarza bowiem roszczenie po stronie właściciela nieruchomości o wyzbycie się jej za odpowiednim ekwiwalentem, jeżeli korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami związanymi z ochroną zdrowia ludzi lub ochroną środowiska. Uprawnienie wynikające z tego przepisu jest więc istotnym elementem ochrony prawa własności. Orzecznictwo nie było jednolite w kwestii kompetencji rozstrzygania roszczeń w tych sprawach przez sądy powszechne, czy w drodze decyzji administracyjnej⁴⁸⁹. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego ze stosownym pytaniem prawnym w celu rozstrzygnięcia zaistniałych rozbieżności⁴⁹⁰. W uchwale z dnia 31.05.2000 r.⁴⁹¹ Sąd Najwyższy odpowiedział, że „do rozpoznania sprawy o wykup lub zamianę nieruchomości na podstawie art. 84 ustawy z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 Kpc)”. Wydaje się jednak, że wobec złożenia dwóch zdań odrębnych do tej uchwały problem w dalszym ciągu może budzić kontrowersje, dlatego też wskazana byłaby ingerencja ustawodawcy, która kwestię właściwości organów w tego typu sprawach rozstrzygnęłaby w sposób jednoznaczny.

⁴⁸⁸ Ustawa z dnia 31.08.1980 r. – Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁴⁸⁹ Postanowienie Kolegium kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29.03.1995 r. – sygn. akt PO 10/94 i uchwała NSA z dnia 21.12.1998 r. – sygn. akt OPS 14/98 oraz postanowienie Kolegium kompetencyjnego przy SN z dnia 8.01.1998 r. – sygn. akt III PO 10/97.

⁴⁹⁰ RPO/315830/99/IV z dnia 14.02.2000 r.

⁴⁹¹ Sygn. akt III ZP 8/2000.

Jeszcze w 1999 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴⁹² sygnalizując brak aktu wykonawczego do ustawy z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury⁴⁹³, który miał określić m.in. zasady i tryb przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach. Prawo do tego typu dotacji przyznała ustawa w związku z obowiązkiem utrzymania obiektów zabytkowych w należyтым stanie technicznym, co wiąże się niejednokrotnie ze znacznie zwiększonymi, w porównaniu z obiektem niezabytkowym, kosztami zarządu. Korzystanie z dóbr kultury jest wolnością konstytucyjną o charakterze powszechnym (art. 73 Konstytucji), a zatem obowiązek utrzymania zabytków w należyтым stanie, nałożony na ich użytkowników, w pewnym sensie wiąże się z wykonywaniem przez nich zadań publicznych, stąd prawo do dotacji z budżetu państwa. Prawo to jednak nie może być realizowane, na co zwracał uwagę Rzecznik, z powodu braku aktu wykonawczego do ustawy. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował⁴⁹⁴, że projekt odpowiedniego rozporządzenia został opracowany w Ministerstwie i w najbliższym czasie zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomości na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach zostało podpisane w dniu 6.09.2000 r.⁴⁹⁵

W dniu 12.04.2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że część przepisów ustawy z dnia 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁴⁹⁶ jest niezgodna z Konstytucją. Na skutek tego orzeczenia utraciły moc: art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a, art. 6 pkt 4 i 5 powołanej

⁴⁹² Zob. Informacja za 1999 r., str. 363.

⁴⁹³ Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150.

⁴⁹⁴ Pismo z dnia 14.02.2000 r.

⁴⁹⁵ Dz.U. Nr 86, poz. 964.

⁴⁹⁶ Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746 ze zm. – dalej jako ustawa o przekształceniu.

ustawy. Trybunał zakwestionował określone w ustawie warunki finansowe przekształcenia. Dotyczy to w szczególności opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego (zasad ustalania odpłatności, zwolnień z opłat), stanowiących istotny element indywidualnych decyzji o przekształceniu, wydawanych przez organ administracji publicznej. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, iż brak w obecnie obowiązującej ustawie zasad odpłatności za przekształcenie stanowi istotną przeszkodę w rozpoznaniu już złożonych wniosków. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej⁴⁹⁷, która wypełniałaby lukę powstałą na skutek orzeczenia Trybunału w sposób jednoznaczny określiła zasady przekształcenia w stosunku do tych uprawnionych, którzy z tego prawa chcą jeszcze skorzystać.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁴⁹⁸ o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4.09.1997 r. o przekształceniu z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestionowany przepis zabraniał bowiem właścicielom odrębnych lokali w budynkach wielomieszkaniowych przekształcenia przysługującego im udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu związanego z budynkiem we współwłasność, jeżeli nie wszystkie lokale w budynku zostały wykupione od gminy (Skarbu Państwa). Ta grupa użytkowników wieczystych posiadała, zdaniem Rzecznika, identyczne cechy istotne jak pozostałe osoby fizyczne uprawnione do przekształcenia na podstawie tej ustawy, a mimo to ustawodawca odmówił im przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, bez zachowania jakichkolwiek kryteriów zróżnicowania pozostających w związku z celem i treścią regulacji prawnej lub w związku z innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁴⁹⁹, że art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁹⁷ RPO/343943/00/IV z dnia 11.07.2000 r.

⁴⁹⁸ RPO/304022/99/IV/ z dnia 31.03.2000 r.

⁴⁹⁹ W wyroku z dnia 18.12.2000 r. – sygn.akt K. 10/2000.

W myśl art. 98 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰⁰ grunty, które w wyniku podziału nieruchomości, dokonanego na wniosek ich właścicieli, zostały wydzielone pod drogi publiczne, przechodzą z mocy prawa na własność gminy (lub innego zarządcy drogi, np. powiatu) za odszkodowaniem. Odszkodowanie ma być ustalane w drodze rokowań pomiędzy gminą a dotychczasowymi właścicielami nieruchomości, a jeśli rokowania nie dadzą rezultatu, odszkodowanie ustala się i wypłaca w trybie przewidzianym dla wywłaszczenia nieruchomości. Problem polega na tym, że w chwili wydawania decyzji o podziale nieruchomości właściciel, który traci w tym momencie własność części gruntów przeznaczonych pod drogi, nie wie kiedy i w jakiej wysokości otrzyma odszkodowanie. Liczne sygnały docierające do Rzecznika wskazują, że gminy wypłacają tego typu odszkodowania po wielu latach od przejęcia własności gruntów pod drogami, według kolejności składanych wniosków i w zależności od zgromadzonych na ten cel środków w budżecie. Wprawdzie wartość utraconej nieruchomości ustalana jest na dzień wypłaty odszkodowania, ale w ocenie Rzecznika stan, w którym wywłaszczony z mocy prawa nie otrzymuje odszkodowania z chwilą odjęcia własności i nie zna wysokości należnego mu za to ekwiwalentu, narusza konstytucyjną zasadę dopuszczalności wywłaszczenia jedynie za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W tej sytuacji Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa⁵⁰¹ postulując podjęcie inicjatywy ustawodawczej określenia wysokości odszkodowania przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt podziału. W braku porozumienia odszkodowanie ustalone już na ogólnych zasadach postępowania wywłaszczeniowego powinno zostać określone najpóźniej w decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, od której przysługiwałyby środki odwoławcze na ogólnych zasadach. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa odpowiedział⁵⁰², że przedstawiony problem wynika z niewłaściwego stosowania przepisów prawa przez niektóre gminy i nie ma potrzeby

⁵⁰⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543.

⁵⁰¹ RPO/345848/00/IV z dnia 30.11.2000 r.

⁵⁰² Pismo z dnia 20.12.2000 r.

zmiany obowiązujących przepisów. Według Ministra na przeszkodzie postulowanej przez Rzecznika inicjatywie stoi również to, że o podziale nieruchomości orzeka inny organ (gmina), niż o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość (starosta). Tym niemniej autor odpowiedzi zadeklarował, że powróci do sprawy w przypadku kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tej sytuacji Rzecznik rozważa wystąpienie ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

B. Prawo budowlane

Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną⁵⁰³ od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, którym to wyrokiem sąd administracyjny stwierdził nieważność decyzji wygaszającej, w oparciu o art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, wcześniej wydany nakaz rozbiórki obiektu budowlanego. Nakaz został wydany dlatego, że inwestor odstąpił od uzyskanego pozwolenia na budowę i w wyznaczonym przez organ terminie nie dostarczył odpowiednich dokumentów, które umożliwiłyby mu kontynuowanie wstrzymanych prac budowlanych. Żądane dokumenty zostały ostatecznie dostarczone, lecz po wyznaczonym terminie. W tej sytuacji organ uznał, że decyzja nakazująca rozbiórkę stała się bezprzedmiotowa, a jej wygaszenie leży w interesie strony. Rozpoznając skargę sąsiada inwestora na tę ostatnią decyzję NSA uznał, że powołany przepis nie ma w sprawie zastosowania w związku z tym decyzja o wygaszeniu nakazu rozbiórki wydana została bez podstawy prawnej. Rzecznik nie zgadza się z tym stanowiskiem. Przytaczając poglądy doktryny na temat bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej wystąpił w obronie inwestora obiektu budowlanego, gdyż rozstrzygnięcie NSA godzi w jego prawo własności. Rzecznik podkreślił, że jeśli w wyniku kontynuowania postępowania administracyjnego w tej sprawie organ ponownie wyda nakaz rozbiórki obiektu – co nie jest wykluczone – to będzie on wydany z przyczyn materialno-prawnych (niezgodności z prawem budowlanym), a nie formalnych (nieprzedłożenia dokumentów w wyznaczonym czasie). Rewizja nie została rozpoznana do końca 2000 r. W dniu 1.09.2000 r. Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu

⁵⁰³ RPO/326983/99/IV z dnia 17.03.2000 r.

Administracyjnego⁵⁰⁴, w wyniku której oczekuje od Sądu Najwyższego rozstrzygnięcia problemu polegającego na tym, czy w przypadku zalewania nieruchomości sąsiedniej przez wody opadowe, czego przyczyną jest wadliwie prowadzona po sąsiedzku inwestycja budowlana, do ochrony przed owym zalewaniem zastosowanie będą miały przepisy prawa budowlanego, czy też przepisy prawa wodnego. W opisanej sytuacji te dwie regulacje nakładają się na siebie, przy czym w ocenie Rzecznika prawo budowlane regulując zgodność wznoszonego obiektu z przepisami techniczno-budowlanymi odnosi się do przyczyny zalewania (np. wadliwego projektu lub jego wykonania), a prawo wodne może jedynie likwidować skutek, tzn. przeciwdziałać tylko zalewaniu, nie likwidując samego zagrożenia. W ocenie Rzecznika w takiej sytuacji zastosowanie powinny mieć przepisy prawa budowlanego, a ponieważ sąd administracyjny przyjął odmienne stanowisko, przeto Rzecznik zdecydował się na wniesienie rewizji nadzwyczajnej, której termin rozpatrzenia nie został jeszcze wyznaczony.

12. Podatki i cła

Sprawa niesłusznego opodatkowania zachowku podatkiem dochodowym od osób fizycznych w oparciu o interpretację prawa podatkowego dokonaną przez Ministerstwo Finansów była sygnalizowana przez Rzecznika Ministrowi Finansów od dłuższego już czasu. W związku z napływającymi skargami podatników oraz stanowiskiem Ministerstwa Finansów Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wnioski o odpowiedź na pytanie prawne⁵⁰⁵ czy przychód, jaki powstaje w wyniku otrzymania zachowku podlega opodatkowaniu według zasad określonych w ustawie o podatku od spadków i darowizn⁵⁰⁶, czy też według zasad określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰⁷. W uzasadnieniu RPO wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – ustawy tej nie stosuje się do

⁵⁰⁴ RPO/291642/98/IV z dnia 1.09.2000 r.

⁵⁰⁵ RPO/291317/98/VI/ z dnia 27.09.2000 r.

⁵⁰⁶ Ustawa z dnia 28.07.1983 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 16, poz. 89 ze zm.

⁵⁰⁷ Ustawa z dnia 26.07.1991 r. – tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn. Nie budzi wątpliwości, iż zachówek jest instytucją prawa spadkowego, której regulacja znajduje się w tytule IV, księdze czwartej pt. „Spadki” Kodeksu cywilnego i jest ściśle powiązany ze spadkobranie. Rzecznik uważa, że wierzytelność osoby uprawnionej do zachowku jest prawem majątkowym nabytym w drodze spadku i ze spadkiem nierozzerwalnie związanym. Oznacza to, że postanowienia ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dają podstawę do wykluczenia z zakresu opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn przychodu z tytułu zachowku. Sąd Najwyższy w dniu 4.01.2001 r. podjął uchwałę⁵⁰⁸ zgodną z poglądem Rzecznika, iż nabycie praw majątkowych w drodze realizacji prawa do zachowku powinno być opodatkowane tak jak nabycie takich praw w drodze spadku.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów⁵⁰⁹ w sprawie nieprawidłowości, jakie wynikły w rozliczeniu należności podatkowej po wprowadzeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wprowadzenie składki, przy założeniu, że jest ona odpisywana od podatku w pierwszej kolejności, zmniejszyło lub całkowicie wyłączyło możliwość skorzystania – przede wszystkim przez podatników, których dochody są objęte najniższym przedziałem skali podatkowej – z różnego rodzaju ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Spowodowało to zmniejszenie kwot nadpłaty w stosunku do spodziewanych, całkowitą utratę możliwości skorzystania z ulgi lub z odliczenia składki oraz rozciągnięcie okresu, w którym wykorzystuje się ulgę. Negatywne dla podatników skutki wprowadzenia reformy ubezpieczeń zdrowotnych Rzecznik przedstawił również Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁵¹⁰.

W odpowiedzi z dnia 19.05.2000 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów uznał, że „oczywistym było, iż odliczanie składki na ubezpieczenie zdrowotne będzie powodowało komplikacje w systemie podatkowym”. Stwierdził również, że Ministerstwo Finansów przedstawiało informacje, iż z kompensaty składek nie skorzystają podatnicy, którzy nie osiągną dochodu podlegającego opodatkowaniu,

⁵⁰⁸ Sygn. akt III ZP 26/00.

⁵⁰⁹ RPO/339985/00/VI z dnia 18.04.2000 r.

⁵¹⁰ Jak wyżej.

których dochód ulegnie znacznemu obniżeniu w wyniku korzystania z ulg odliczanych od dochodu oraz że ograniczeniu ulegnie kwota podatku pozostająca do ewentualnego odliczenia innych ulg. W kolejnym piśmie skierowanym do Ministra Finansów Rzecznik przedstawił dalsze zastrzeżenia co do kwestionowanego rozwiązania⁵¹¹. Dotyczyły one sytuacji osób uzyskujących przychody z więcej niż jednego źródła, które zgodnie z art. 22 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁵¹² mają obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne od wszystkich przychodów, dla których podstawa wymiaru składki określona została w art. 21 ustawy. Obowiązek ten uderza zwłaszcza w osoby, które dla poprawy sytuacji materialnej rodziny podejmują dodatkową działalność gospodarczą. Odpowiedź na wystąpienie Rzecznika⁵¹³ nie zawierała merytorycznego ustosunkowania się do postawionych zarzutów. W tym stanie Rzecznik przedstawił problem Prezesowi Rady Ministrów postulując, aby zalecił Ministrowi Finansów przedstawienie pełnego merytorycznego uzasadnienia dla wprowadzonych zmian z ich skutkami w sferze ulg podatkowych⁵¹⁴. W odpowiedzi⁵¹⁵ Minister Finansów wyjaśnił, że od początku prac nad założeniami reformy opieki zdrowotnej przyjęto, iż w przypadku osób wykazujących dochód składka na ubezpieczenie zdrowotne będzie odliczana od należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, tj. obliczonego od dochodu wynikającego z zeznania podatkowego, po uprzednim odliczeniu ulg. Sprecyzowanie założeń w tej sprawie uściśliło, że w przypadku, gdy odliczenia nie pozwolą na rekompensatę składki, będzie ona opłacana – bez rekompensaty – przez ubezpieczającego się. W 1997 r. zmieniono formułę większości ulg wprowadzając zasadę odliczania ich od podatku. Jednocześnie przyjęto, że składki na ubezpieczenie zdrowotne podlegają odliczeniu w pierwszej kolejności od podatku lub zryczałtowanego podatku dochodowego. Wyjaśnienie to wskazuje, że Minister Finansów świadomie zaproponował mechanizmy, które podatników płacących niewielki podatek pozbawia

⁵¹¹ RPO/339985/00/VI z 19.07.2000 r.

⁵¹² Ustawa z dnia 6.02.1997 r. – Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁵¹³ Pismo z dnia 2.08.2000 r.

⁵¹⁴ RPO/339985/00/VI z dnia 24.08.2000 r.

⁵¹⁵ Pismo z dnia 16.11.2000 r.

możliwości uzyskiwania ulg podatkowych, co uznać należy za niesprawiedliwe i niezgodne z zasadą państwa prawnego.

Niespójne wyjaśnienia różnych organów skarbowych, dokonywane w trybie art. 14 § 11 ustawy Ordynacja podatkowa, spowodowały rozbieżne decyzje tych organów w sprawie obciążenia pracowników Banku Handlowego SA podatkiem dochodowym od osób fizycznych przy zbyciu akcji tego banku, które otrzymali w ramach prywatyzacji. Na wniosek organizacji związkowych Banku Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów⁵¹⁶ wskazując, że prawo do preferencyjnego nabycia akcji zostało przyznane osobom zatrudnionym w Banku na podstawie uchwały nr 18 Rady Ministrów z dnia 25.03.1997 r. w sprawie udzielenia zgody na prywatyzację i zezwolenia na szczególny tryb zbycia części akcji Banku Handlowego SA w Warszawie. W ocenie skarżących się obciążenie podatkiem z odsetkami jest nieprawidłowe w świetle postanowień art. 52 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiącym, iż zwalnia się od podatku dochodowego w okresie od dnia 1.01.1993 r. do dnia 31.12.2000 r. m.in. dochody pochodzące ze sprzedaży akcji dopuszczonych do obrotu publicznego. Takie stanowisko zaprezentowały także niektóre organa skarbowe w udzielanych wyjaśnieniach. Związkowcy, a także skarżący się pracownicy Banku wskazują na rozbieżną praktykę organów skarbowych. Niektóre z nich uznają, iż dochód ze sprzedaży akcji Banku Handlowego przez uprawnionych nie podlega opodatkowaniu ponieważ są to akcje dopuszczone do obrotu publicznego, nabyte na podstawie publicznej oferty. Rzecznik kierując wystąpienie do Ministra Finansów uznał za celowe pilne opublikowanie jednolitej interpretacji stosowania postanowień art. 52 ust. 1 ustawy do dochodów uzyskanych ze sprzedaży akcji Banku Handlowego, wcześniej nabytych przez pracowników Banku. Jednocześnie wyraził pogląd, że skutki udzielonych wcześniej przez organa skarbowe nietrafnych wyjaśnień, a także podjętych decyzji o zwrocie niesłusznie uiszczonego podatku – w sytuacji, gdy obecnie dochodzi do żądań zapłacenia podatku – nie mogą obciążać podatnika. Zgodnie z treścią art. 14 § 6 Ordynacji podatkowej zastosowanie się podatnika do urzędowej interpretacji prawa

⁵¹⁶ RPO/357205/VI z dnia 14.11.2000 r.

podatkowego nie może mu szkodzić (analogicznie w sytuacji, gdy zapłacony podatek został zwrócony jako nienależny). Minister Finansów⁵¹⁷ podzielił pogląd Rzecznika. Tak więc odsetki za zwłokę nie powinny być w takich przypadkach pobierane. Sama sprzedaż podlega natomiast opodatkowaniu.

Rzecznik podjął także problem⁵¹⁸ ulgi podatkowej wynikającej z systematycznego gromadzenia środków finansowych w kasach mieszkaniowych. Przepis art. 27a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych objął zakaz odliczania w ramach ulgi podatkowej prowizji i opłat pobieranych przez banki oraz utratę praw do ulgi, gdy wycofane z kasy pieniądze nie zostały przez podatników wydane do końca roku podatkowego. Do Dyrektora Departamentu Podatków Bezpośrednich Ministerstwa Finansów skierowano pismo o wyjaśnienie praktycznego stosowania przez organy podatkowe wskazanego wyżej przepisu. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów poinformowało⁵¹⁹ o częściowym przyjęciu wykładni celowościowej przepisu art. 27a ust. 1 pkt 2 polegającej na uznaniu, że w sytuacji, gdy opłaty manipulacyjne i koszty prowizji bank pobiera z dokonanych wpłat na rachunek oszczędnościowo-kredytowy, to podlegają one odliczeniu. Stanowisko Ministerstwa rozwiązało wątpliwości co do wykładni tego przepisu. Natomiast w kwestii utraty praw do ulgi w przypadku, gdy wycofane z kasy pieniądze nie zostały przez podatnika wydane przed końcem roku podatkowego Ministerstwo nie znalazło uzasadnienia do zmiany stanowiska wskazując literalne brzmienie przepisu.

Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów⁵²⁰ w przedmiocie wydania jednolitej interpretacji przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie możliwości zaliczania wpłat mieszkańców gmin na rzecz społecznych komitetów budowy wodociągów i gazociągów jako darowizn, przeznaczonych na wsparcie inicjatyw społecznych w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę lub gaz (art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), co stanowiłoby działania

⁵¹⁷ Pismo z dnia 30.11.2000 r.

⁵¹⁸ RPO/335603/00/VI z dnia 31.03.2000 r.

⁵¹⁹ Pismo z dnia 1.07.2000 r.

⁵²⁰ RPO/338539/00/VI z dnia 5.06.2000 r.

wspierające społeczne inicjatywy mieszkańców w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej wsi. W odpowiedzi⁵²¹ Minister Finansów uznał, iż w świetle art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, odliczeniu od dochodu podlegają kwoty darowizn przekazane m.in. na cele wspierania inicjatyw społecznych w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę. Natomiast nie podlegają odliczeniu wydatki poniesione w zakresie zaopatrzenia wsi w gaz, energię elektryczną bądź ciepłą. Nie dostrzegł jednocześnie potrzeby wystąpienia z inicjatywą legislacyjną. Rzecznik uważając przepis ten za zawężający i niesłuszny skierował wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁵²², w którym przedstawił potrzebę dokonania rozszerzenia treści kwestionowanej regulacji również na inne darowizny wspierające inicjatywy społeczne mające na celu modernizację polskiej wsi. W sprawie nie udzielono jeszcze odpowiedzi. Nieprecyzyjna legislacja, pozostawiająca istotne luki w prawie daninowym, powoduje, iż podatnicy, w szczególności podmioty gospodarcze, wyszukują takie rozwiązania prawne (i zawiązują takie stosunki gospodarcze), które są dla nich najbardziej korzystne z punktu widzenia obciążenia podatkowego. Organa skarbowe a także organa celne wsparte aktualnym orzecznictwem NSA i Sądu Najwyższego⁵²³ prezentują stanowisko, że organ administracji skarbowej i celnej może swoją decyzją uznać – dla celu wymiaru podatku bądź cła – iż zawarta niewadliwie przez podatnika umowa cywilnoprawna została zawarta „dla pozoru” lub w celu uniknięcia opodatkowania lub jego zaniżenia. Dla wywołania stanowiska Sądu Najwyższego, zawierającego teoretyczne uzasadnienie tego problemu, Rzecznik złożył kolejną rewizję nadzwyczajną⁵²⁴. W ocenie RPO żadna czynność cywilnoprawna, w tym również taka, której skutkiem jest nabycie prawa do ulgi, nie może być uznana za nieważną z tej przyczyny, że miała na celu obejście ustawy podatkowej, gdy ustawa nie zawiera normy zakazującej osiągnięcia pewnego skutku podatkowego.

⁵²¹ Pismo z dnia 5.07.2000 r.

⁵²² RPO/338539/00/VI z dnia 17.08.2000 r.

⁵²³ Por. wyrok SN z dnia 5.10.2000 r. – sygn. akt III RN 55/00.

⁵²⁴ RPO/351845/00/VI/ z dnia 12.10.2000 r.

Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie, że wyłączenie ze zwolnienia od podatku od towarów i usług⁵²⁵, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 2 tej ustawy – działalności lombardów, chyba że usługi lombardowe są świadczone przez banki – narusza konstytucyjne zasady ustanowione w art. 2 i art. 32 Konstytucji RP⁵²⁶. Rzecznik podniósł we wniosku zarzut dyskryminacji podatkowej podmiotu gospodarczego prowadzącego usługi lombardowe, które są obciążane podatkiem VAT. Ponieważ działalność lombardową prowadzą podmioty gospodarcze wpisane do ewidencji działalności gospodarczej jako lombardy lub banki udzielające pożyczek lombardowych – to przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT jest przepisem dyskryminującym podmioty gospodarcze prowadzące lombardy. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁵²⁷, iż kwestionowany przepis jest zgodny z Konstytucją RP. Trybunał wskazując na różnice między sytuacją prawną banków i lombardów, jako podmiotów działających w oparciu o różne przepisy prawne wyprowadził wniosek, iż nie doszło do dyskryminacji lombardów albowiem odmiennosc podmiotów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia przez ustawodawcę zasady równości.

Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany art. 25 ustawy o podatku VAT, z którego wynika, że obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego nie stosuje się do nabywanych przez podatnika „paliw silnikowych benzynowych wykorzystywanych do napędu samochodów osobowych lub innych samochodów o dopuszczalnej ładowności do 500 kg”⁵²⁸. Zmiana ta wywołała szereg skarg obywateli na nierówne ich traktowanie, a w ocenie Rzecznika narusza zasadę wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP przez to, że wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie warunków działania podmiotów gospodarczych w oparciu o kryterium nie mające istotnego znaczenia dla prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, tj. kryterium rodzaju silnika, w jaki wyposażony jest samochód osobowy, wykorzystywany do

⁵²⁵ Ustawa z dnia 8.01.1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym – Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm., zwana dalej ustawą o VAT.

⁵²⁶ RPO/287/500/98/VI z dnia 29.02.2000 r.

⁵²⁷ Wyrok z dnia 17.01.2001 r. – sygn. akt K.5/2000

⁵²⁸ RPO/333724/00/VI z dnia 7.06.2000 r.

prowadzenia działalności gospodarczej. W odpowiedzi⁵²⁹ Minister Finansów stwierdził, iż podstawą do zastosowania przyjętego w zmienionym artykule rozwiązania było to, iż w wielu przypadkach służbowe samochody osobowe były wykorzystywane do celów prywatnych. Jednocześnie Minister poinformował, że w związku z powszechną krytyką przyjętego rozwiązania, w najbliższej zmianie ustawy o VAT zaproponowane zostanie rozszerzenie zakazu obniżania podatku od paliw również na pozostałe paliwa silnikowe. W ten sposób Minister Finansów – przez obciążenie pozostałych posiadaczy pojazdów – rozwiązał zaistniałą nierówność.

W związku z uchwaleniem przez Sejm RP obciążenia podatkiem VAT towarów i usług w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów⁵³⁰ wskazując, iż otrzymuje wnioski o zaskarżenie tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem zmiany podatkowe zostały wprowadzone po 17 dniach od daty opublikowania ustawy, wówczas gdy zgodnie z orzecznictwem Trybunału ustawy podatkowe wprowadzające nowe obciążenia lub zmieniające już obowiązujące nie powinny ulegać zmianom w ciągu roku podatkowego, a *vacatio legis* dla zmiany prawa powinna gwarantować rzeczywisty czas potrzebny dla przygotowania i wdrożenia tych zmian. Rzecznik zwrócił się do Ministra o przedstawienie argumentów uzasadniających potrzebę wprowadzenia podatku VAT dla produkcji rolniczej z tak krótkim *vacatio legis* oraz przedstawił wniosek o rozważenie możliwości przekazania organom skarbowym odpowiednich instrukcji, by wobec nieznacznego okresu czasu na adaptację nowego obciążenia podatkowego – nie stosowały lub stosowały bardzo oględnie podatkowe środki dyscyplinujące podatników VAT, jakie przewiduje ta ustawa. W wyniku wystąpienia Rzecznika Minister Finansów skierował pismo z dnia 18.10.2000 r. zalecające organom skarbowym okazywanie pomocy rolnikom w ewidencjonowaniu i naliczaniu tego podatku, a także – do końca 2000 r. – niestosowanie sankcji przewidzianych tą ustawą.

⁵²⁹ Pismo z dnia 28.06.2000 r.

⁵³⁰ RPO/333906/00/VI z dnia 22.09.2000 r.

Mimo corocznych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich problem nieproporcjonalności w podatku od nieruchomości nie został rozwiązany. Nadal powszechnie krytykowane są zasady wysokości podatku oraz dysproporcji w wysokości jego stawek ustalonych dla budynków mieszkalnych i pozostałych budynków, jak również pomiędzy podatkiem od nieruchomości, a podatkiem rolnym. Poziom obciążenia podatkiem od nieruchomości dotyka grupy najsłabsze ekonomicznie (emerytów, rencistów rolnych, bezrobotnych i bezrolnych), bowiem mechaniczne ustalenie wysokości obciążeń podatkowych prowadzi do przeciążenia podatkowego tych grup. Wobec trudnej sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, rady nadane im uprawnienia do kształtowania wysokości podatków lokalnych wykorzystują przez stanowanie obciążeń w maksymalnie ustawowo dopuszczalnej wysokości. Społeczność lokalna nie akceptuje takich działań, zarzucając radom gmin kierowanie się przy ustalaniu obciążeń krańcowym fiskalizmem, bez uwzględnienia warunków lokalnych, rzeczywistej wartości nieruchomości i faktycznego ich wykorzystania oraz sytuacji materialnej podatników. Mimo zobowiązania Rządu przez Sejm w uchwale z dnia 5.03.1994 r. do opracowania koncepcji reformy podatku od nieruchomości, prace legislacyjne nad reformą podatku od nieruchomości nie zostały zakończone. Zapowiedź Ministra Finansów wprowadzenia nowych zasad opodatkowania nieruchomości (tj. katastru) wzbudza obawy, szczególnie w zakresie wysokości podatku, o czym świadczą liczne listy kierowane do Biura RPO.

Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu RP⁵³¹ w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵³² przewidującym dodanie wprowadzających obowiązek powszechnego składania deklaracji majątkowych o mieniu posiadanym w kraju, łącznie z wykazaniem wszystkich jego zasadniczych składników Rzecznik wyraził w wystąpieniu wątpliwości i zastrzeżenia natury konstytucyjnej do tej inicjatywy ustawodawczej.

⁵³¹ RPO/352226/00/VI z dnia 31.08.2000 r.

⁵³² Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm. Druk nr 2080.

W dniu 3.09.1999 r. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej skargi konstytucyjnej Ryszarda B.⁵³³.

W skardze zostało przedstawione stanowisko, że stosowany do dnia 17.10.1999 r. (tj. do dnia wejścia w życie nowego Kodeksu karnego skarbowego) mimo wejścia w życie Konstytucji RP, art. 190 § 4 i 5 w zw. z art. 18 § 2 ustawy karnej skarbowej⁵³⁴ – naruszał art. 46 Konstytucji, zgodnie z którym przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie orzeczenia sądowego. W dniu 6.11.2000 r. na rozprawie przed Trybunałem pełnomocnik skarżącego poinformował, iż w październiku 1999 r. Minister Finansów, działając w trybie art. 227-229 u.k.s. uchylił w ramach nadzoru wydane uprzednio w sprawie orzeczenia finansowych organów dochodzenia i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W tym stanie rzeczy Trybunał umorzył postępowanie w sprawie⁵³⁵.

Wyrokami z dnia 6.04.2000 r.⁵³⁶ sygn. akt III RN 150, 151/99, Sąd Najwyższy oddalił rewizje nadzwyczajne Rzecznika⁵³⁷ od wyroków NSA, w których Rzecznik zarzucał rażące naruszenie prawa, poprzez przyjęcie, bez podstawy prawnej, że strona skarżąca była zobowiązana do zapłacenia cła za towar pochodzenia zagranicznego, na zasadzie art. 46a ust. 2 ustawy z dnia 28.12.1989 r. – Prawo celne. Chodziło o wywołanie orzeczenia Sądu Najwyższego, które ustosunkowałyby się do praktyk urzędów celnych i orzecznictwa NSA przypisujących osobom, u których znajdują się towary pochodzenia zagranicznego – odpowiedzialność za nieprzedstawienie dowodów zakupu towarów lub potwierdzających dokonanie oclenia tych towarów. Nie ma bowiem przekonujących racji, aby każdy posiadacz towaru importowanego w przypadku braku dowodu dokonania odprawy celnej miał być uważany za dokonującego obrotu celnego. Sąd Najwyższy nie ustosunkował się do podniesionych w rewizji zarzutów. W wydanych wyrokach nie została rozstrzygnięta podstawowa

⁵³³ RPO/321315/99/VI.

⁵³⁴ Ustawa z dnia 26.10.1971 r. – Dz.U. z 1984 r. Nr 22, poz. 103.

⁵³⁵ Sygn. akt SK 24/99.

⁵³⁶ Sygn. akt III RN 150/99, III RN 151/99.

⁵³⁷ RPO/242316/97/VI z 10.09.1999 r.

kwestia dotycząca obowiązku zapłaty cła przez podmiot krajowy za towar zakupiony na terenie Polski, na podstawie wiarygodnych dowodów zakupu przy braku dowodu celnego. Treść powyższych wyroków uniemożliwia wnoszenie rewizji nadzwyczajnych w podobnego typu sprawach i nie rozwiązuje bardzo istotnego, z punktu widzenia przepisów uprzednio obowiązującego prawa celnego, problemu.

W dniu 29.02.2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła⁵³⁸. Rzecznik zarzucił wydanemu orzeczeniu rażące naruszenie prawa przez uznanie, iż pomyłka organu celnego w zakresie zastosowania obniżonej stawki celnej stanowi podstawę do stwierdzenia przez Prezesa GUC nieważności decyzji organu celnego pierwszej instancji. Wyrokiem z dnia 11.05.2000 r.⁵³⁹ Sąd Najwyższy rewizję oddalił stwierdzając w uzasadnieniu, że decyzja wymierzająca niższe niż należne cło winna być wyeliminowana z obrotu prawnego bez względu na jakiegokolwiek inne aspekty tej sprawy (jak np. zaufanie do organów państwa, strata poniesiona przez importera itp.). Tym samym Sąd Najwyższy nie podzielił swoich uprzednio wyrażanych w tej kwestii poglądów (w analogicznych sprawach wyroki NSA były uchylane).

13. Sprawy gospodarcze

A. Prywatyzacja

W 2000 r. nadal napływały adresowane do Rzecznika skargi na niesprawiedliwe zasady dokonywanej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych lub przedsiębiorstw przekształconych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Skargi wskazują, że część społeczeństwa uważa zasady prywatyzacji za głęboko niesprawiedliwe, faworyzujące pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw po to, aby uzyskać od załogi zgodę na prywatyzację, pomijając prawa części pracowników, którzy odeszli z

⁵³⁸ RPO/328859/99/VI

⁵³⁹ Sygn. akt II RN 39/00

przedsiębiorstwa do innej pracy przed podjęciem procedury prywatyzacyjnej, a którzy mieli zasługi dla budowy i rozbudowy zakładu, oraz części emerytów i rencistów. Nadal wpływają także skargi spadkobierców pracowników prywatyzowanych zakładów, których ustawodawca pozbawił prawa do dziedziczenia uprawnień. Przetawiony problem Rzecznik zawarł w opracowanym „Stanowisku”, które w latach poprzednich przekazał Prezydium Sejmu RP oraz Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu Państwa. Krytykowany stan nie uległ zmianie.

Po raz kolejny w okresie objętym Informacją Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu RP w sprawie niepodjętej obsługi przedwojennych papierów wartościowych oraz depozytów⁵⁴⁰. Wystąpienie to jest kontynuacją działań Rzecznika podejmowanych w latach 1989-1999 na rzecz uregulowania spaw związanych z roszczeniami posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1.09.1939 r. przez Państwo lub samorząd terytorialny w związku z zaniechaniem po 1945 r. obsługi tych papierów, a także roszczeniami wynikającymi z przymusowego zdeponowania przez obywateli polskich w latach 1945-1946 w polskich instytucjach bankowych marek niemieckich III Rzeszy oraz złotych Banku Emisyjnego w Krakowie z okresu okupacji, niewypłacenia oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niedokonania wymiany banknotów Banku Polskiego emitowanych do 1939 r. Rzecznik przypomniał o wcześniejszych wystąpieniach w tych sprawach, w których postulował normatywne ich uregulowanie, podkreślając, iż powinno dojść do ich rozwiązania obecnie, gdy przedmiotem prac Rządu i Parlamentu są problemy związane z reprivatyzacją, a także wobec prowadzenia prac nad programem powszechnego uwłaszczenia. W odpowiedzi Marszałek Sejmu⁵⁴¹ poinformował Rzecznika, iż otrzymane wystąpienie przekazał do rozpatrzenia Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji i oczekuje na stanowisko Komisji w tej sprawie. Mimo to sprawa obsługi przedwojennych papierów wartościowych nie została uregulowana w

⁵⁴⁰ RPO/227317/96/VI z dnia 31.10.2000 r.

⁵⁴¹ Pismo z dnia 8.11.2000 r.

nowo uchwalonej ustawie o reprivatyzacji, co przez posiadaczy tych papierów jest ocenione jako niesprawiedliwe.

B. Problematyka przewozów

Zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, a także nierozwiązany problem odmów rejestracji pojazdów nabytych w dobrej wierze w przypadku ujawnienia, że zostały nabyte od osób posługujących się fałszywymi dowodami tożsamości, były przyczyną licznych skarg kierowanych do Rzecznika. Rzecznik podjął sprawę działań organów administracji zajmujących się rejestracją pojazdów, które na podstawie art. 155 Kpa dokonywały uchylenia decyzji o rejestracji pojazdu w sytuacji, gdy w późniejszym okresie wskutek postępowania reklamacyjnego następowało rozwiązanie umowy sprzedaży wadliwego pojazdu i jego zwrot dealerowi. Podstawą takich działań było stanowisko Departamentu Ruchu Drogowego w resorcie transportu. Ze względu na sprzeczność stanowisk zajętych w tym samym resorcie, Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁵⁴² o wskazanie, które z tych stanowisk jest prawidłowe i wiążące. Pismem z dnia 21.03.2000 r. Minister uznał za wiążące stanowisko o niezasadności uchylania w trybie art. 155 Kpa decyzji o rejestracji pojazdu w sytuacji rozwiązania umowy sprzedaży pojazdu, który okazał się być wadliwy.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁴³ Rzecznik poruszył sprawę całkowitego i kompleksowego wprowadzenia systemu centralnej ewidencji pojazdów w celu wyeliminowania zjawiska nabywania w dobrej wierze pojazdów, które dopiero w toku postępowania rejestracyjnego okazują się pojazdami pochodzącymi z kradzieży lub których pochodzenie nie jest znane, co uniemożliwia nabywcom legalne korzystanie z tych pojazdów. Kopia wystąpienia została skierowana także do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. W wystąpieniu tym Rzecznik raz jeszcze podjął sprawę odmowy rejestracji (nawet tymczasowej) pojazdów używanych kupionych w dobrej wierze, które następnie okazały się pojazdami nieznanego pochodzenia, nieznanymi

⁵⁴² RPO/323416/99/VI z dnia 22.02.2000 r.

⁵⁴³ RPO/351505/00/VI z dnia 22.08.2000 r.

okazał się sprzedający, posługujący się przerobionymi lub podrobionymi dokumentami. Powstaje wówczas sytuacja, że kupujący nie mając możliwości przerejestrowania pojazdu – nie może go eksploatować do upływu terminu powodującego powstanie własności przez zasiedzenie. Chodzi tu o pojazdy, które według kartotek policyjnych oraz innych ewidencji – nie są rejestrowane jako kradzione. Rzecznik wskazał, że analiza wpływających do niego na przestrzeni kilku lat skarg w tych sprawach nasuwa wniosek, iż dostępne dla nabywców akty staranności nie są wystarczające dla uniknięcia niebezpieczeństwa zakupu samochodu kradzionego. Tak więc konieczne staje się wzmocnienie systemu umożliwiającego obywatelowi wiarygodne sprawdzenie stanu prawnego pojazdu, którego nabyciem jest zainteresowany. Sposobem na rozwiązanie tego problemu miało być wprowadzenie centralnej ewidencji pojazdów. Jak dotychczas nie funkcjonuje on w oczekiwany sposób. System ten powinien umożliwiać obywatelom zainteresowanym nabyciem określonego pojazdu uzyskanie wiarygodnych informacji o jego stanie prawnym. Z wprowadzonych ustawą⁵⁴⁴ regulacji nie wynika, aby przewidywane było umieszczanie w ewidencji informacji o wszczętych i toczących się postępowaniach lub dochodzeniach w związku z wątpliwościami, co do stanu prawnego pojazdu. Nadto system centralnej ewidencji pojazdów może zacząć funkcjonować w pełni dopiero po dniu 1 stycznia 2004 r. W odpowiedzi⁵⁴⁵ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, iż realizacja złożonych celów, jakim służyć ma system oraz brak wymaganych środków w budżecie państwa, uniemożliwia całościowe i pełne uruchomienie systemu w krótszym czasie, niż ustalony w ustawie, tj. 2004 r. Ponadto Minister uznał za zasadny wniosek o stworzenie prawnych możliwości czasowego zarejestrowania pojazdów o nieustalonym pochodzeniu a zakupionych w dobrej wierze na czas konieczny do ustalenia ich pochodzenia lub uzyskania przez nabywcę własności pojazdu w drodze orzeczenia sądu. Natomiast Minister Transportu⁵⁴⁶ uznał wniosek Rzecznika o wprowadzeniu możliwości warunkowego zarejestrowania takich pojazdów

⁵⁴⁴ Prawo o ruchu drogowym z dnia 31.03.2000 r. – Dz.U. Nr 98, poz. 602.

⁵⁴⁵ Pismo z dnia 29.09.2000 r.

⁵⁴⁶ Pismo z dnia 11.09.2000 r.

za niezasadny i stwierdził, iż utworzenie Centralnej Ewidencji Pojazdów w dużym stopniu ograniczy patologie w obrocie pojazdami, jednakże wprowadzone regulacje nie przewidują, aby potencjalni nabywcy pojazdów mogli uzyskiwać dostęp do danych o tych pojazdach.

W wystąpieniu do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁵⁴⁷ Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie zasadności ustalenia w rozporządzeniu z dnia 7.09.1999 r. w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji kontroli pojazdów⁵⁴⁸ terminu utraty mocy obowiązującej zezwoleń na prowadzenie stacji diagnostycznych, wydanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia oraz o wyjaśnienie kwestii nałożenia na podmioty ubiegające się o zezwolenie w trybie przepisów tego rozporządzenia – obowiązku przedstawienia opinii Instytutu Transportu Samochodowego w Warszawie. W odpowiedzi⁵⁴⁹ Minister poinformował, iż przepis rozporządzenia określający ważność upoważnień do wykonywania badań technicznych pojazdów, dotyczy wyłącznie upoważnień wydanych pomiędzy 1.01.1998 r. a 30.06.1999 r., które zgodnie z brzmieniem tego przepisu miały utracić ważność z upływem 31.03.2000 r., zaś nie dotyczy ważnych jeszcze upoważnień wydanych do dnia 31.12.1997 r., gdyż ich status określa bezpośrednio przepis art. 145 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Jednocześnie Minister poinformował Rzecznika, iż przygotowana została zmiana przepisów regulujących ten problem, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 17.03.2000 r., zmieniającym rozporządzenie z dnia 7.09.1999 r. Zmianie uległ przepis § 10 w ten sposób, iż data 1.03.2000 r. została zastąpiona datą 30.06.2004 r. Minister poinformował także, że „pisemna opinia ITS-u spełnia wyłącznie funkcję pomocniczą – co oznacza, że nie jest ona wiążąca dla starosty przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu upoważnienia. Załączenie do wniosku tej opinii nie zwalnia starosty z obowiązku dokonania kontroli w stacji kontroli pojazdów”.

Do Rzecznika są kierowane liczne skargi obywateli z różnych regionów kraju wskazujące na nieprawidłowe przeprowadzanie egzaminów na prawo jazdy oraz powtarzające się informacje o korupcji

⁵⁴⁷ RPO/328079/99/VI z dnia 29.02.2000 r.

⁵⁴⁸ Dz.U. Nr 81, poz. 918.

⁵⁴⁹ Pismo z dnia 21.03.2000 r.

podczas i w związku ze zdawaniem egzaminu. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁵⁵⁰. Odpowiedzi na wystąpienie udzielił Sekretarz Stanu⁵⁵¹. Rzecznik nie podzielił argumentów zaprezentowanych w odpowiedzi, co do zasadności odsunięcia od udziału w egzaminie na prawo jazdy instruktorów szkolących egzaminowanych kandydatów na kierowców. Przyjęte i częściowo wprowadzone zmiany rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 18.05.1998 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁵⁵² dotyczące egzaminu w zakresie części teoretycznej i wykonywania manewrów nie rozwiążą – w ocenie RPO – problemu, gdyż najwięcej zastrzeżeń co do sposobu prowadzenia egzaminu dotyczy jazdy po mieście, to jest sytuacji, gdy zdający pozostaje sam na sam z egzaminującym.

Wobec narastających skarg Rzecznik przesłał wystąpienie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁵⁵³ w sprawie projektowanych zmian obowiązujących zasad wymiany praw jazdy, powodujących zniesienie przyznanych dotychczas bezterminowo uprawnień do kierowania pojazdami i wprowadzających w ich miejsce uprawnienia o ograniczonym terminie ważności. RPO oczekuje na wyjaśnienia w tej sprawie.

14. Ochrona konsumentów

Wprowadzenie do Kodeksu cywilnego enumeratywnie wyliczonych niedozwolonych postanowień umownych (art. 385¹ Kc wprowadzony ustawą o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny⁵⁵⁴), do czego Polska była zobowiązana na mocy Układu Europejskiego oraz Dyrektywy Rady EWG 693/13 z dnia 5.04.1993 r. – nie wywołało podjęcia energicznych działań przez kompetentne organy nadzoru państwowego mające na celu sprawdzenie czy i w jakim zakresie

⁵⁵⁰ RPO/317265/00/VI z dnia 29.05.2000 r.

⁵⁵¹ Pismo z dnia 13.06.2000 r.

⁵⁵² Dz.U. Nr 72, poz. 462 ze zm.

⁵⁵³ RPO/360970/00/VI z dnia 21.12.2000 r.

⁵⁵⁴ Ustawa z dnia 2.03.2000 r. – Dz.U. Nr 22, poz. 271.

w stosowanych wzorcach umownych i ogólnych warunkach umów stanowiących o treści umowy zostały wyeliminowane niedozwolone klauzule, o których obecnie stanowi Kodeks cywilny.

A. Ochrona posiadaczy rachunków bankowych

Dominującą problematyką z zakresu prawa bankowego, z którą do Rzecznika zwracali się posiadacze rachunku bankowego było pobieranie przez banki coraz to nowych opłat i prowizji za prowadzenie rachunków bankowych. Rzecznik nie wszystkie opłaty uznał za dopuszczalne. Dlatego przekazał Prezesowi NBP – Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Bankowego wystąpienie⁵⁵⁵ wskazujące m.in., że przesyłanie posiadaczowi rachunku wyciągu z rachunku z ustaleniem salda przy każdej zmianie stanu rachunku jest wymogiem ustawowym i bank nie ma prawa za tę czynność żądać opłaty, ani też wprowadzać takiego obowiązku do treści regulaminu bankowego. Prezes NBP poinformował Rzecznika, że przedstawiony problem należy do sfery stosunków umownych pomiędzy bankami a klientami, zaś art. 138 ust. 7 Prawa bankowego⁵⁵⁶ nie daje podstaw do podejmowania przez nadzór bankowy środków naruszających umowy zawarte przez banki. W takich przypadkach jedyną właściwą drogą dochodzenia roszczeń są bezpośrednie negocjacje, a w razie braku ich skuteczności, proces sądowy z powództwa cywilnego. Jednocześnie biorąc pod uwagę sygnały powszechnego wprowadzania przez banki licznych, w tym nieuzasadnionych, rodzajów opłat z tytułu umowy rachunku bankowego – Prezes NBP jako Przewodniczący Komisji Nadzoru Bankowego skierował do prezesów banków pismo, w którym zwrócił uwagę na zdarzenia prawne, jakie nie powinny mieć miejsca w związku z umową rachunku bankowego. Problem ten jest także przedmiotem rozprawy przed Sądem Okręgowym w K., do procesu którego Rzecznik przystąpił. Rzecznik wystąpił także do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁵⁷ wnosząc o podjęcie przez Urząd postępowania administracyjnego w celu ochrony praw konsumentów w

⁵⁵⁵ RPO/316092/00/VI z dnia 20.06.2000 r.

⁵⁵⁶ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Dz.U. Nr 140, poz. 939 ze zm.

⁵⁵⁷ RPO/316092/99/VI z dnia 14.02.2000 r.

związku z pobieraniem przez banki opłat i prowizji za czynności, które nie były przewidziane w umowie rachunku bankowego. Prezes Urzędu poinformował Rzecznika, że podejmie działania zmierzające do wyeliminowania omawianych praktyk banków, ale możliwości działania Urzędu są ograniczone ponieważ rynek usług bankowych jest rynkiem konkurencyjnym, co powoduje, że zachowania funkcjonujących na nim podmiotów nie mogą być rozpatrywane na gruncie przepisów antymonopolowych. Dlatego też Urząd zamierza podjąć działania w trybie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵⁵⁸, która jednak przyznaje Prezesowi Urzędu ograniczone kompetencje. Szersze możliwości interwencji stwarzają nowe regulacje dotyczące m.in. klauzul abuzywnych⁵⁵⁹, z których Urząd zamierza w przyszłości skorzystać. Przepisy te bowiem dają podstawę do przeciwdziałania praktykom przedsiębiorców polegającym na narzucaniu konsumentom niekorzystnych (niedozwolonych) warunków umów, a organem właściwym do rozstrzygnięcia spraw będzie nie sąd powszechny, a sąd antymonopolowy.

Rzecznik kontynuował problematykę ochrony tajemnicy bankowej.

Wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁶⁰ o stwierdzenie niezgodności przepisów Ordynacja podatkowa⁵⁶¹ dotyczących ujawnienia tajemnicy bankowej⁵⁶² z art. 47, 31 ust. 3, 49, 51 ust. 1 77 ust. 2 i 78 Konstytucji RP, nie został uwzględniony. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału przepisy kwestionowane przez Rzecznika są zgodne z Konstytucją⁵⁶³.

Potrzeby skutecznego zwalczania przestępstw podatkowych oraz „prania brudnych pieniędzy” – nie mogą, w ocenie Rzecznika, powodować uchylenia tajemnicy bankowej na każde żądanie organów ścigania, organów operacyjnych czy organów skarbowych. Nadzór nad tymi czynnościami powinien być sprawowany przez prokuratury i sądy.

⁵⁵⁸ Ustawa z dnia 16.04.1993 r. – Dz. U. Nr 47, poz. 211 ze zm.

⁵⁵⁹ Ustawa z dnia 3.03.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny – Dz.U. Nr 22, poz. 271.

⁵⁶⁰ RPO/275847/98/VI z dnia 20.04.1998 r.

⁵⁶¹ Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

⁵⁶² Zob. szerzej – Informacja RPO za 1999 r., str. 179.

⁵⁶³ Z dnia 11.04.2000 r. – sygn. akt K.15/98.

Dlatego wystąpił do Prezydenta RP⁵⁶⁴ przedstawiając zastrzeżenia do rozwiązań zawartych w uchwalonej przez Sejm ustawie z dnia 12.10.2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych, pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, dotyczący zastrzeżeń co do nieograniczonych procesowo możliwości ujawnienia tajemnicy bankowej bez nadzoru prokuratora lub sądu.

B. Ochrona konsumentów w usługach ubezpieczeniowych

W okresie sprawozdawczym nadal wpływały skargi na przewlekłe prowadzenie przez zakłady ubezpieczenia postępowań szkodowych szczególnie w sprawach, w których zakład ubezpieczeń był ubezpieczycielem odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody. Rzecznik wystąpił w związku z tym do Ministra Finansów⁵⁶⁵ postulując zmiany w § 32 rozporządzenia z dnia 24.03.2000 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów⁵⁶⁶, w § 24 rozporządzenia z dnia 3.04.1997 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia obowiązkowego budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych⁵⁶⁷ i § 27 rozporządzenia z dnia 30.12.1993 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego⁵⁶⁸. Przepisy te stanowią, że zakład ubezpieczeń wypłaca odszkodowanie w terminie 30 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o wypadku, gdyby natomiast wyjaśnienie w tym terminie okoliczności koniecznych do ustalenia odpowiedzialności zakładu okazało się niemożliwe, odszkodowanie wypłaca się w terminie 14 dni od wyjaśnienia tych okoliczności. Jednakże bezsporną część odszkodowania zakład ubezpieczeń wypłaca w terminie 30 dni. Tak więc do uznania zakładu ubezpieczeń pozostawiona zostaje ocena, czy wszystkie okoliczności zdarzenia ubezpieczeniowego zostały w pełni wyjaśnione, czas

⁵⁶⁴ RPO/357023/00/VI z dnia 16.11.2000 r.

⁵⁶⁵ RPO/350916/00/VI z dnia 22.08.2000 r.

⁵⁶⁶ Dz.U. Nr 26, poz. 310.

⁵⁶⁷ Dz.U. Nr 36, poz. 220.

⁵⁶⁸ Dz.U. Nr 134, poz. 653 ze zm.

przeprowadzania nowych dowodów, ich uzupełniania i analizowania, powoływania biegłych, co daje możliwość legalnego przedłużania terminu dla uznania roszczenia i wypłacenia odszkodowania. Wskazane rozporządzenia nie nakładają natomiast na zakłady ubezpieczeń obowiązku powiadamiania poszkodowanego o przyczynach niezakończenia postępowania w terminie 30 dni z wykazaniem, że zwłoka powstała rzeczywiście z przyczyn obiektywnych oraz informowania o stanie w jakim postępowanie znajduje się i przewidywanego terminu jego zakończenia. W ocenie Rzecznika nie mogą skutecznie funkcjonować warunki ubezpieczeń, które nie zawierają wyraźnych postanowień, określających prawa i obowiązki tak zakładu ubezpieczeń jak i poszkodowanych w postępowaniu odszkodowawczym.

Postulaty Rzecznika w pełni poparł Rzecznik Ubezpieczonych. Analogiczne stanowisko wyraziła Federacja Konsumentów. Minister Finansów powiadomił Rzecznika, że chcąc określić skalę zjawiska zwrócił się o opinię do Polskiej Izby Ubezpieczeń, a więc do organu reprezentującego zainteresowane zakłady ubezpieczeń i do jej otrzymania nie podejmuje działań legislacyjnych w sprawie.

Rzecznik podjął sprawę warunków umów ubezpieczenia na życie. Treść narzucanych przez niektóre zakłady ubezpieczeń na życie warunków umów ubezpieczenia jest oczywiście niekorzystna dla ubezpieczającego. Tzw. koszt obsługi ubezpieczenia są naliczane w takiej wysokości, że w sytuacji, gdy ubezpieczający – po trzech latach trwania umowy – pragnie ją rozwiązać, mimo że nie pobierał w czasie umowy żadnych świadczeń, otrzymuje zwrot składki poważnie obniżonej o „koszt obsługi ubezpieczenia”, chociaż trzyletnią składką operował dowolnie zakład ubezpieczenia. Rzecznik przedstawił ten problem Prezesowi Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń⁵⁶⁹. Po upływie 5 miesięcy uzyskał odpowiedź, że Urząd podjął analizę warunków ubezpieczeń wskazanych zakładów. Analiza ta trwa, a niekorzystne warunki ubezpieczeń nadal są stosowane.

Nadal wpływają do Rzecznika liczne skargi posiadaczy pojazdów, którzy zostali obciążeni przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny

⁵⁶⁹ RPO/337596/00/VI z dnia 19.07.2000 r.

karnymi opłatami za niedopełnienie obowiązku zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia OC. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej⁵⁷⁰ w art. 90e nie rozróżnia 1-2 dniowego opóźnienia w zawarciu umowy ubezpieczenia OC z powodów obiektywnych od znacznego opóźnienia z przyczyn subiektywnych. Sam fakt różnicy między datą rejestracji a datą ubezpieczenia stanowi podstawę do wymierzania karnej opłaty przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i jest tak samo traktowany jak celowe niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia. Fundusz nakłada opłaty karne bez prawem przewidzianej procedury, nie obowiązuje kontrola instancyjna. Trybunał Konstytucyjny⁵⁷¹ uznał, że opłata ma charakter publicznoprawny, jest swego rodzaju „karą”, „środkiem represji” lub „przymusu” ustawodawcy za niewykonanie obowiązku nałożonego ustawą, co nadaje jej cechy „kary administracyjnej” i co uzasadnia poddanie spraw dotyczących jej wyegzekwowania przepisom o egzekucji w administracji. Trybunał stwierdził, iż: „obywatelowi muszą przysługiwać gwarancje proceduralne, jakie – w świetle standardów wynikających z Konstytucji (a zwłaszcza jej art. 2) i z prawa międzynarodowego – muszą przysługiwać w tych wszystkich sytuacjach, gdy obywatel jest poddany władztwu organu publicznego lub – jak w tym wypadku podmiotu realizującego zadania tej władzy (...). Władczość stosunku publicznoprawnego wymaga swoistej „rekompensaty” jaką jest stworzenie obywatelowi – jako słabszej stronie tego stosunku – gwarancji proceduralnych, pozwalających mu na należyte przedkładanie swych racji i obronę swego interesu”. Mając na względzie stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny oraz w związku z podjęciem prac legislacyjnych nad nową ustawą o ubezpieczeniach obowiązkowych Rzecznik w dniu 28.11.2000 r. skierował wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej⁵⁷² w sprawie wad i braków w projekcie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W wystąpieniu Rzecznik wskazał, że także w projekcie ustawy brak jest wskazania procedury, w trybie której winno toczyć się postępowanie, prowadzące do nałożenia opłaty na osobę, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, środków odwoławczych

⁵⁷⁰ Z dnia 28.07.1996 r. – tekst jedn. z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62 ze zm.

⁵⁷¹ W wyroku z dnia 18.04.2000 r. – sygn. akt K.23/99.

⁵⁷² RPO/358247/00/VI.

i wskazania drogi sądowej. Projekt nadal nie zapewnia należytej ochrony praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, jak prawo do sądu oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Zastrzeżenia i uwagi, jakie Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów, w toku procedury legislacyjnej uzgadniania projektu ustawy nie zostały uwzględnione.

Pozostają nadal nie rozwiązane problemy wypłat odszkodowań należnych ubezpieczonym od zakładów ubezpieczeniowych, co do których sąd ogłosił upadłość. UFG wypłaca tylko odszkodowania z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Poszkodowani posiadający także inną umowę ubezpieczenia swoje roszczenia mogą kierować tylko do syndyków masy upadłości upadłych zakładów i zaspokajać je tylko z masy upadłości. Majątek upadłego jest niewystarczający do zaspokojenia roszczeń poszkodowanych. Tak wygląda sytuacja, zwłaszcza w przypadku ZU „Hestia” S.A. Rzecznik skierował kilka wystąpień do Sędziego-Komisarza upadłego Zakładu. Z uzyskanych informacji wynika, że w dalszym ciągu niemożliwa jest, choćby częściowa, wypłata odszkodowań.

Powtarzające się upadłości zakładów ubezpieczeń powodujące poważne skutki społeczne i gospodarcze są powodowane niedostatecznym nadzorem Państwa nad działalnością takich zakładów. Tezę tą uzasadnia wielokrotna upadłość zakładów ubezpieczeń w okresie ostatnich 10 lat.

C. Ochrona konsumentów usług telekomunikacyjnych i pocztowych

Rzecznik interweniował w indywidualnych sprawach⁵⁷³ skarg na zawyżone rachunki, których wysokość kształtowały koszty połączeń z usługami audiotele (0-700...). Telekomunikacja Polska S.A. uważa założenie blokady na połączenia z numerami rozpoczynającymi się od 0-700.. jako dodatkową usługę i pobiera za nią comiesięczną opłatę. Przy zawarciu umowy nie informuje o możliwości założenia takiej blokady. Jest to stanowisko nieprawidłowe, powodujące dalsze interwencje RPO.

⁵⁷³ Np. RPO/348910/00/VI.

Indywidualne skargi⁵⁷⁴ dotyczyły też bezpodstawnego wystawienia przez TP S.A. zawyżonej faktury. TP S.A. przy zwrocie nadpłaty odmawiała wypłacenia odsetek ustawowych. Ponieważ § 8 umowy o korzystanie z abonamentu telefonicznego zawartej z TP S.A. umowy odsyła do przepisów Kodeksu cywilnego – po interwencji RPO – TP S.A. zweryfikowała swoje stanowisko i zwróciła zaległe odsetki. Rzecznik wystąpił też do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁷⁵ o rozważenie możliwości podjęcia postępowania administracyjnego mającego na celu zmianę procedury wprowadzania podwyższonych ceny usług telekomunikacyjnych, tak aby nie były one uciążliwe dla osób, które będą zamierzały rozwiązać umowę. Do Biura RPO wpływały skargi na informowanie abonentów o podwyższeniu opłat na kilka dni przed ich obowiązywaniem za pośrednictwem środków masowego przekazu. Ponieważ zgodnie z § 27 Regulaminu, abonent może rozwiązać umowę 30 dni przed okresem wypowiedzenia, w praktyce nie może jej rozwiązać zanim obowiązywać będą nowe ceny. Rzecznik wystąpił do Prezesa zarządu Spółki z o.o. „Centertel”⁵⁷⁶, w sprawie skarg dotyczących terminu płatności rachunku telefonicznego, określonego w Regulaminie świadczenia usług telekomunikacyjnych w sieci cyfrowej przez spółkę pod firmą Polska Telefonia Komórkowa Centertel Sp. z o.o. Stosownie do § 20 pkt 1 Regulaminu abonent jest zobowiązany do uiszczenia opłaty za usługi telefoniczne w terminie 14 dni od dnia wystawienia faktury. Przekroczenie tego terminu rodziło obciążenie finansowe w postaci odsetek ustawowych (§ 20 pkt 3), które wykazane zostają w rachunku. Analiza wykazała, że wiele rachunków abonenci otrzymują po upływie tygodnia od wystawienia faktury i pozostaje im kilka dni na uiszczenie opłaty. Taki stan naruszał zasadę równości stron umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Zgodnie bowiem z ustalonym orzecznictwem, dłużnik – o ile nie umówiono się inaczej – powinien w okresie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wysokości zobowiązania spełnić świadczenie. W piśmie z dnia 7.11.2000 r. Prezes Spółki z o.o. PTK Centertel poinformował Rzecznika, iż zgodnie z

⁵⁷⁴ Np. RPO/337003/00/VI.

⁵⁷⁵ RPO/351009/00/VI.

⁵⁷⁶ RPO/326240/99/VI.

sugestiami Spółka postanowiła wydłużyć abonentom termin zapłaty za rachunek telefoniczny do 18 dni od daty wystawienia.

W sprawie działalności Polskiej Telefonii Komórkowej Rzecznik wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji Konsumentów o podjęcie postępowania administracyjnego⁵⁷⁷. Sprawa dotyczyła sposobów dokonania tzw. „przeprowadzki do GSM” oraz zamieszczania w umowach klauzul, które mogą być uznane – zgodnie z art. 385³ Kc – za niedozwolone. W umowach z abonentami „Centertel” stosuje metody przedstawiania abonentowi nowych aneksów do umowy, których abonent praktycznie nie powinien zaakceptować, bo są dla niego niekorzystne, czego nie rozumie. Spółka obwarowuje karami umownymi zawarte umowy w taki sposób, że nie ma w praktyce możliwości rozwiązania lub zawieszenia realizacji umowy w przypadkach zdarzeń losowych lub innych. Biorąc pod uwagę artykuł dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich z dnia 10.09.1984 r. o reklamie wprowadzającej w błąd – działania Spółki wydają się sprzeczne z postanowieniami art. 2 pkt 2 dyrektywy Rady, który określa, że „każda reklama, która w jakikolwiek sposób – w tym również poprzez swoją formę zewnętrzną – wprowadza w błąd lub jest zdolna wprowadzić w błąd osoby, do których jest skierowana lub do których dociera i która wskutek jej wprowadzającego w błąd charakteru może wywierać wpływ na ich gospodarcze postępowanie lub z tych powodów szkodzi lub może szkodzić „jest reklamą, wprowadzającą w błąd”. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował, iż wykorzystał zgromadzone przez Rzecznika informacje w celu zweryfikowania praktyki „Centertela” i jego dealerów.

W 2000 r. w dalszym ciągu napływały skargi nadawców i adresatów zwykłych przesyłek domagających się od Poczty Polskiej zapłaty odszkodowania za utratę, ubytek lub uszkodzenie przesyłek. Nadawcy zwykłych przesyłek są zdania, że jeżeli stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15.03.1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym⁵⁷⁸, poprzez przekazanie Poczcie Polskiej do przewozu i doręczenia zawarli

⁵⁷⁷ RPO/321557/00/VI z dnia 27.09.2000 r.

⁵⁷⁸ Dz.U. Nr 40, poz. 173.

umowę o świadczenie usługi pocztowej, to powinni mieć pewność, że państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” będzie zobowiązane zachować należytą staranność przy wykonaniu usługi i doręczyć do adresata przesyłkę w stanie w jakim przesyłka była w chwili zawarcia umowy. Nadawcy i adresaci usług pocztowych nie chcą zgodzić się z treścią szablonowych odpowiedzi na reklamację urzędów pocztowych, które powołując się na ustawę z dnia 23.11.1990 r. o łączności⁵⁷⁹ i rozporządzenie Ministra Łączności uchylają się od odpowiedzialności za zaginięcie zwykłej przesyłki listowej. Brak odpowiedzialności PP wynika bowiem z braku dowodu nadania zwykłej przesyłki listowej. Także przy przesyłkach poleconych, w których znajdowały się przedmioty wartościowe odszkodowanie jest minimalne gdyż nie są to przesyłki z podaną wartością.

D. Ochrona konsumentów przewozów osobowych

W 2000 r. wpływało dużo skarg na kontrolerów biletów PKP, którzy kwestionowali legitymacje uprawniające do przejazdów ulgowych z powodu nieznacznego wytarcia się odcisku pieczęci lub prolongaty w nieodpowiednim miejscu⁵⁸⁰. PKP odpowiadając na skargi powoływały się na art. 33a ust. 4 pkt 3 Prawa przewozowego⁵⁸¹, który uprawnia przewoźnika, w razie uzasadnionego podejrzenia, że dokument uprawniający do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego jest podrobiony lub przerobiony – do zatrzymywania tego dokumentu za pokwitowaniem oraz przesłania go prokuratorowi lub Policji, z powiadomieniem wystawcy dokumentu. Rzecznik uznał, że brak jest podstaw do zatrzymania dokumentu uprawniającego do przejazdu ulgowego, wówczas gdy dowód osobisty (lub inny dokument ze zdjęciem) może potwierdzić tożsamość podróżnego, a w takiej sytuacji nie ma podstaw do uzasadnionego podejrzenia, że dokument jest podrobiony lub przerobiony. W dalszym ciągu napływają skargi na kontrolerów, którzy sprawdzają pasażerów wsiadających na stacjach, na

⁵⁷⁹ Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 ze zm.

⁵⁸⁰ Np. RPO/353465/00/VI, RPO/352499/00/VI.

⁵⁸¹ Z dnia 23.12.1992 r. – Dz.U. Nr 101, poz. 516.

których zlikwidowano – dla oszczędności – kasy biletowe i zgłaszających chęć zakupu biletu u kontrolera⁵⁸².

Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej z pytaniem, czy zamierza zmienić rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵⁸³ tak, aby legitymacje studenckie uznawane w krajach Unii Europejskiej były uznawane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach takich jak w krajach Unii. Rzecznik czeka na odpowiedź w tej sprawie.

E. Ochrona interesów konsumentów przed nieuczciwymi działaniami firm oferujących towary i usługi posługując się nieuczciwą reklamą

W okresie sprawozdawczym Rzecznik – na podstawie zbieranego przez dłuższy okres przez pracowników Biura materiału i jego analizy opracował dwie „Informacje” przedstawiające problemy oszukańczych praktyk rynkowych niektórych firm handlowych oraz nierzetelnych chwytów reklamowych stosowanych wobec polskich przedsiębiorców, instytucji itp. przez firmy działające zza granicy. Informacje przedstawiają praktyki niektórych firm działających w Polsce lub z zagranicy, które – pod pozorem sprzedaży wysyłkowej towarów promowanej znacznymi rzekomymi wygranymi pieniężnymi lub rzeczowymi w zawiadomieniach bezpośrednio kierowanych do określonych osób, które uzyskują możliwość (bo taki jest w istocie ukryty warunek uzyskania nagrody) zakupu bezwartościowych rzeczy za cenę znacznie przewyższającą ich wartość, a także za pobraniem opłaty manipulacyjnej itp. Podobne oszustwa polegają też na rozsyłaniu na indywidualne adresy prospektów polegających na oferowaniu różnych przedmiotów „wiedzy tajemnej”, które okazują się bezwartościowym towarem sprzedawanym po znacznych cenach. Wszczynane przez prokuratury dochodzenia (badane w Biurze RPO) zostawały z reguły umarzane, albowiem w poszczególnych skargach

⁵⁸² Np. RPO/354120/00/VI.

⁵⁸³ Z dnia 23.12.1992 r. – Dz.U. Nr 101, poz. 516.

organ prokuratorski nie potrafił dopatrzeć się znamion przestępstwa. Błąd polegał – w ocenie Rzecznika – na badaniu poszczególnych skarg, a nie całokształtu działalności takiej firmy, która odzwierciedlała sens działania polegający na oszustwie intelektualnym przygotowanym przez fachowców z zakresu psychotechnik oddziaływania na konsumenta. W drugiej „Informacji” wskazano na oszustwa, których ofiarami padają najczęściej firmy, którym oszuści oferują – za opłatą – umieszczenie wizerunku i promocji firmy w specjalnych katalogach zagranicznych, które okazują się bezwartościowe lub które nigdy nie wychodzą. Opisy tego rodzaju oszustw znanych w krajach zachodnich, można znaleźć w Internecie. Oszustwa te mają charakter masowy, bowiem jedna transza zawiadomień o wygranych to kilka do kilkunastu tysięcy druków. Obie „Informacje” zostały przekazane: Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Finansów, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, a także Sejmowej Komisji Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁸⁴, na posiedzeniu której pracownicy Biura RPO dodatkowo referowali ten problem. Prokurator Krajowy powiadomił Rzecznika Paw Obywatelskich, że wydał polecenie zbadania wszystkich umorzonych tego rodzaju spraw oraz dokonanie analizy możliwości skierowania spraw do postępowania sądowego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał, że te czyny nie rokują możliwości ścigania karnego.

W 2000 r. Rzecznik podjął kolejne badania propozycji uzyskania pracy, zamieszczanych w ogłoszeniach gazetowych przez firmy pośredniczące, nie mające uprawnień dla takiej działalności, a także przez osoby zawiadamiające o możliwości zatrudnienia po złożeniu określonej kaucji lub innej wpłaty. Polegają one np. na ogłoszeniach w prasie, gdy odpowiadający zamiast konkretnej oferty otrzymuje (za odpłatnością) tylko adres kolejnego biura ogłoszeniowego z informacją, gdzie się powinien zwrócić; podmiot oferujący pracę chałupniczą pobiera dane osobowe do zawarcia umowy wraz z „kaucją” czy „opłatą manipulacyjną” od zainteresowanych lecz mimo zawarcia umów o wykonywanie takich prac nie wywiązuje się z niej, w

⁵⁸⁴ RPO/230528/96/VI z dnia 3.10.2000 r. i RPO/346852/00/VI z dnia 19.12.2000 r.

istocie wyłudzać kaucję; „pośrednictwie” pracy za granicą za odpowiednią opłatą; pozornym rekrutowaniu do pracy w charakterze prezentera – sprzedawcy, a w rzeczywistości zawieraniu z osobami poszukującymi zajęć zarobkowych umów dotyczących sprzedaży im towaru, jaki mieliby oferować w imieniu firmy. Przedstawione problemy pozornych ofert pracy są aktualnie w toku badania dla ewentualnego wystąpienia Rzecznika. Z punktu widzenia pokrzywdzonych zasadniczą kwestią jest problem odzyskania utraconych pieniędzy. Tymczasem najczęściej możliwości odzyskania wpłaconych kwot nie ma, m.in. wskutek braku możliwości ustalenia – nawet dla podmiotów urzędowych – rzeczywistych adresów osób i firm, zwykle podających tylko numery skrzytek pocztowych. Uniemożliwia to dochodzenie roszczeń na drodze sądowej przeciwko sprzedawcy, wytwórcy bądź innej osobie prawnej, która dysponuje obsługą prawną lub która może taką obsługą opłacić. Jak długo nie zmieni się ten stan rzeczy – ochrona konsumentów będzie iluzoryczna mimo norm prawnych zamieszczanych w Kodeksach.

15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Referenda lokalne

Kilkanaście skarg które wpłynęły do RPO w 2000 r. wskazywało na nieprawidłowości związane z przeprowadzeniem referendum lokalnego, w tym zarówno w sprawach ważnych dla gminy⁵⁸⁵, jak i – najczęściej – w sprawie odwołania rady gminy przed zakończeniem kadencji. Kwestionowano słabą ochronę uczestników i organizatorów referendum w okresie kampanii, brak precyzyjnych regulacji ustawowych nadzoru sprawowanego przez wojewodę nad organami gminy, a także zasady funkcjonowania gminy w przypadku przeprowadzenia referendum, którego wynikiem jest rozwiązanie rady gminy lub zarządu. Rzecznik zwrócił się do wszystkich wojewodów o stanowisko w sprawie nieprawidłowego nadzoru nad referendum. Z otrzymanych informacji wynika, iż zarówno w 1999 r.

⁵⁸⁵ Np. RPO/359121/00.

jak i w roku 2000 wojewodowie obejmowali postępowaniem nadzorczym uchwały o przeprowadzeniu referendów wykraczających poza sprawy ważne dla gminy, ale mieszczące się w zakresie jej zadań i kompetencji. Wojewodowie zwracali uwagę, iż często pojęcie sprawy ważnej dla gminy traktuje się jak upoważnienie dla mieszkańców gminy do organizacji referendum w każdej sprawie, która w jakikolwiek sposób dotyczy gminy bądź jej mieszkańców. Zapisy nowej ustawy nie sprecyzowały pojęcia „sprawa ważna dla gminy”, co w przyszłości może prowadzić do licznych referendów w sprawach subiektywnie uznanych za ważne przez inicjatorów referendów. Analizując informacje przekazane przez wojewodów Rzecznik zauważył także niepokojącą tendencję polegającą na wzroście liczby referendów w sprawie odwołania rady gminy⁵⁸⁶ oraz zastępowanie trybów konsultacyjnych referendumi, szczególnie w przypadkach powstania konfliktów personalnych. Najczęściej postępowaniem nadzorczym wojewody obejmowane były uchwały dotyczące zmiany przynależności do jednostki podziału administracyjnego. Kilku wojewodów wskazało konieczność bardziej precyzyjnego uregulowania problemów związanych z funkcjonowaniem organów gminy w okresie po przeprowadzeniu referendum odwołującego te organy, a przed ich ukonstytuowaniem się wskutek przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Zwrócono też uwagę Rzecznika na regulację ustawową referendum skutkującego rozwiązaniem organów gminy i wyznaczeniem osoby, która pełni funkcje organów gminy do czasu wyboru nowych organów. W art. 40 ust. 2 obowiązującej jeszcze w minionym roku ustawy o referendum gminnym⁵⁸⁷ znajdował się mało precyzyjny zapis „niezwłocznie”, określający czas, jaki ma Prezes Rady Ministrów na wyznaczenie osoby pełniącej funkcję organów gminy. Termin do 7 dni w praktyce nie jest dotrzymywany. Podobnie sprecyzowania wymagał zapisany w art. 42 ust. 1 ustawy o referendum obowiązek „niezwłocznej” publikacji przez wojewodę obwieszczenia o wyborach. Wątpliwość budziła także praktyka powoływania na stanowisko osoby pełniącej funkcje organów

⁵⁸⁶ RPO/337472/00/X – jak wynika z informacji Wojewody Lubelskiego w obecnej kadencji rad gmin, do dnia 8 maja 2000 r. przeprowadzono 6 referendów – wszystkie w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji.

⁵⁸⁷ Z dnia 11 października 1991 r. – Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386.

gminy jednego z członków zarządu, który w wyniku referendum został odwołany. Zdaniem wojewodów wskazane jest, aby Prezes Rady Ministrów wyznaczał osoby do pełnienia funkcji organów gminy na wniosek wojewody – co odpowiada praktyce, ale nie zostało usankcjonowane prawnie w ustawie o referendum lokalnym. Ustawa o referendum gminnym nie określa uprawnień (form nadzoru) wojewody po odwołaniu w drodze referendum rady gminy i jej organów, nie określa zasad funkcjonowania gminy w czasie, gdy funkcje organów gminy do nowych wyborów będzie pełniła osoba wyznaczona przez Premiera. Ponadto ustawa nie wskazuje szczegółowo trybu przekazania wniosku o wyznaczenie przez Premiera osoby do pełnienia funkcji organów gminy. Wymienione zagadnienia nie zostały przez ustawodawcę zmienione w nowej ustawie o referendum⁵⁸⁸ natomiast w roku 2000 zostały podniesione w kilku skargach, Rzecznik postanowił kontynuować postępowanie wyjaśniające, nie wykluczając iż jego skutkiem stanie się skierowanie do parlamentu wniosku o nowelizację ustawy o referendum lokalnym. W kilku skargach skierowanych do Rzecznika podniesiono problem przeprowadzenia referendum, którego wynikiem jest rozwiązanie rady gminy⁵⁸⁹ lub zarządu⁵⁹⁰. W jednej z nich Sąd Najwyższy w 2000 r. rozpatrzył rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA zmieniającego treść pytania referendalnego. SN uchylając postanowienie NSA i przekazując je do powtórnego rozpoznania stwierdził, iż NSA uwzględniając skargę inicjatorów referendum, wydał postanowienie zastępujące uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum, przesądzając równocześnie o zmianie treści pytania referendalnego, czym rażąco naruszył ustawę o referendum gminnym.

W połowie roku działania samorządu Gminy Centrum w Warszawie, doprowadziły do braku możliwości powołania organu wykonawczego. Rzecznik podjął do zbadania sprawę zawieszenia organów Gminy Warszawa Centrum i wprowadzenia zarządu komisarycznego. Zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o wyjaśnienie, jakie przesłanki stały się podstawą do wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów o powołanie

⁵⁸⁸ Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15.09.2000 r. – Dz.U. Nr 88,poz. 985.

⁵⁸⁹ RPO/337471/00/X.

⁵⁹⁰ RPO/318636/99/00/X.

komisarza rządowego, a także przekazanie wyjaśnień dotyczących zastosowania w tej sprawie trybu określonego w art. 97 ust.2 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁹¹. Rzecznik zbadał dokumentację sprawy, ale wobec wyjątkowo szybkich rozstrzygnięć w tej sprawie podjętych przez NSA, a także ogłoszonych i rozstrzygniętych wyborów, nie podejmował dalszych działań. Sytuacja do jakiej doszło w mieście, mającym odrębny ustrój samorządowy, wskazuje jednak na to, iż nadal aktualna pozostaje większość uwag zgłoszonych parlamentowi przez Rzecznika w sprawie niezbędnych zmian w ustawie o ustroju Warszawy⁵⁹² już w pierwszym roku funkcjonowania tej ustawy.

B. Funkcjonowanie szkół

Liczne nieprawidłowości stwierdzić należy w funkcjonowaniu administracji terenowej przy wykonywaniu zadań, będących realizacją prawa do nauki. Część kierowanych do Rzecznika listów dotyczyła problemów związanych z wdrażaniem reformy, likwidacją szkół, dowozem do szkół, powoływaniem i odwoływaniem dyrektorów szkół, oraz stosowaniem nowych regulacji płacowych wynikających z Karty Nauczyciela. W 2000 roku do Rzecznika wpłynęło ponad 20 nowych spraw dotyczących likwidacji szkoły podstawowej, oddziału gimnazjalnego⁵⁹³, związanych z wprowadzeniem reformy systemu oświaty oraz nowej organizacji szkół⁵⁹⁴. Kilka spraw dotyczyło dalszego funkcjonowania tzw. klas łączonych⁵⁹⁵. Ustawa o systemie oświaty⁵⁹⁶ zobowiązała rady gmin do ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic ich obwodów. Ponadto - Przepisami wprowadzającymi reformę ustroju szkolnego⁵⁹⁷ rady gmin zostały zobowiązane do ustalenia do dnia 15.03.1999 r. sieci gimnazjów publicznych prowadzonych przez gminy oraz do określenia granic ich obwodów. Wprawdzie obowiązek wprowadzenia nowej organizacji szkół

⁵⁹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

⁵⁹² Ustawa z dnia 25.03.1995 r. o ustroju m.st. Warszawy – Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.

⁵⁹³ RPO/353571/00/X.

⁵⁹⁴ Np. RPO/352141/00/X, RPO/338021/00/X, RPO/345624/00/X.

⁵⁹⁵ RPO/352141/00/X.

⁵⁹⁶ Z dnia 7.09.1991 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

⁵⁹⁷ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8.01.1999 r. – Dz.U. Nr 12, poz. 96.

był realizowany przez gminy w 1999 r., jednak niektóre z nich w bieżącym roku dokonywały korekt wcześniejszych decyzji. W kilku takich sprawach; uchwał o likwidacji szkoły Rzecznik przeprowadził postępowanie wyjaśniające. W większości przypadków nadal problemem pozostaje fakt niewystarczającego informowania rodziców dzieci o przyczynach podjęcia decyzji o likwidacji szkoły. Rodzice domagają się przeprowadzania konsultacji w sprawie likwidacji szkoły, natomiast organy gminy – działając zgodnie z art. 59 ustawy o systemie oświaty - jedynie informują o zamiarze podjęcia decyzji o likwidacji szkoły, a następnie o podjęciu takiej decyzji, pomijając informowanie o przesłankach decyzji. Podobny zarzut – braku konsultacji z lokalną społecznością i nieliczenia się z jej potrzebami – podnoszony jest także w przypadku likwidacji przedszkoli⁵⁹⁸. Listy wpływające do Rzecznika dotyczące likwidacji szkół, wyraźnie wskazywały na szczególnie znaczenie istnienia likwidowanych szkół dla skarżących się społeczności. Drugą przyczyną „strajków okupacyjnych” przeprowadzanych przez rodziców w związku z likwidacją szkół było przeznaczanie na cele komercyjne obiektów po szkołach wiejskich, które do czasu likwidacji spełniały jednocześnie rolę lokalnych obiektów kultury. Lukę w tym zakresie częściowo wypełnił ministerialny program po nazwą „Mała Szkoła”, adresowany do społeczności, w których zlikwidowano szkoły, w tych miejscowościach gdzie zaistniały warunki, aby powołać szkołę publiczną, prowadzoną przez podmiot prywatny oraz finansowaną jedynie w części nie ze środków lokalnego samorządu. W związku z realizacją programu „Mała szkoła” do Rzecznika wpływają zarówno sprawy dotyczące realizacji tego programu w wersji przygotowanej przez jego twórców, jak również sprawy dotyczące przekształcenia szkół podstawowych, które powstały jako szkoły niepubliczne po likwidacji szkoły podstawowej prowadzonej uprzednio przez gminę, (w czasie przed opracowaniem tego programu). Likwidacje szkół miały bowiem miejsce w okresie wdrażania reformy oświaty i dostosowywania do jej wymogów sieci szkół, natomiast program „Mała Szkoła” powstał później niż termin, w którym zapadały decyzje o likwidacji szkół. Uniemożliwiło to tym

⁵⁹⁸ RPO/332221/00/X, 331664/00/X, RPO/351162/00/X.

szkołom skorzystanie nawet z dotacji przysługujących szkołom niepublicznym w okresie od września do grudnia 2000 r. W istocie możliwość wprowadzenia programu, nie podbudowana prawnie, pozostała w sferze uznaniowości organów gminy.

Część skarg wpływających do Rzecznika w 2000 r. dotyczyła problemów związanych z dowozem dzieci do szkół⁵⁹⁹. Wnioskodawcy kwestionowali przede wszystkim sam fakt konieczności dojeżdżania oraz rozkłady jazdy, które nie są na tyle zróżnicowane, aby uwzględniać różne godziny rozpoczęcia i kończenia zajęć oraz różne odległości dojazdu.

Kolejnym problemem poruszonym w skargach jest niefinansowanie przez gminę dowozu dzieci do szkół w przypadku, gdy rodzice zdecydowali się do posyłania dzieci do szkoły mieszczącej się w innym obwodzie szkolnym niż gmina, której są mieszkańcami. W obecnym stanie prawnym jeśli rodzice wybiorą szkołę, która znajduje się bliżej domu, ale poza granicami obwodu szkolnego gminy, w której zamieszkują, są zmuszeni do poniesienia kosztów finansowych takiej decyzji. Z podobnym problemem można spotkać się w sytuacji gdy niezbędne jest dowożenie dzieci do szkół z określonym programem nauczania, dostosowanym do różnego typu niesprawności dziecka. Kwestia dowozu do szkół dzieci niepełnosprawnych wprawdzie dotyczyła jedynie kilku spraw⁶⁰⁰, które wpłynęły do Rzecznika, ale można przypuszczać, iż ilość nie obrazuje faktycznej wagi problemu. W jednej z gmin władze samorządowe przyznały rodzicom niepełnosprawnego dziecka dowożącym je do szkoły, znajdującej się poza obwodem szkolnym tej gminy, ryczałt na paliwo, w innej natomiast odmówiły zwrotu kosztów dojazdu. Art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nakłada powinność takiego zorganizowania sieci szkół podstawowych, aby umożliwiała ona wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Jednocześnie art. 17 ust. 3a nie zawiera sformułowania pozwalającego na refundację kosztów dowozu w przypadku realizacji tego zadania przez inny podmiot niż gmina. Analiza wymienionych przepisów nasuwa duże wątpliwości, gdyż trudno na ich podstawie jednoznacznie przesądzić, jak

⁵⁹⁹ Np. RPO/345624/00/X, RPO/331845/00/X, RPO/354231/00/X.

⁶⁰⁰ Np. RPO/333460/00/X.

powinien być realizowany wskazany obowiązek gminy. Z tych względów wydaje się zasadne przyspieszenie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem kolejnej zmiany do ustawy o systemie oświaty w zakresie związanym z edukacją niepełnosprawnych, dotyczącej możliwości bardziej elastycznego kształtowania terminu rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko niepełnosprawne oraz warunków dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkół, zwiększenia dotacji państwa na pokrycie kosztów utrzymania i edukacji dziecka o specjalnych potrzebach edukacyjnych, przebywającego w placówkach niepublicznych, wreszcie zamiana subwencji przeznaczonej na edukację dzieci niepełnosprawnych na dotację celową, tak aby gminy musiały przeznaczać przyznane im pieniądze tylko i wyłącznie na edukację i rehabilitację dzieci niepełnosprawnych.

W kilku sprawach które wpłynęły do Biura RPO skarżący zwracali uwagę na nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem konkursów na dyrektora szkoły⁶⁰¹. W szczególności przedmiotem bardzo zróżnicowanych interpretacji dokonywanych przez organy samorządu były uprawnienia osób, które mogą przystąpić do konkursu na dyrektora szkoły, a także zmienianie warunków konkursu na etapie jego ogłoszenia i rozstrzygnięcia. W dwóch sprawach, w których NSA odmówił oceny legalności działań komisji konkursowej, Rzecznik wniósł rewizje nadzwyczajne. Obie dotyczyły nieprawidłowo przeprowadzonego postępowania konkursowego. W efekcie rozstrzygnięcia jednej z tych spraw Sąd Najwyższy orzekł⁶⁰², iż procedura stosowana przez komisje konkursowe może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Taka interpretacja otwiera skarżącym drogę sądową, dając możliwość korygowania nieprawidłowo przeprowadzonych postępowań. Sprawy wpływające do Rzecznika wskazują, iż przepisy pozwalające na odwołania dyrektora szkoły stwarzają możliwość skutecznego odwołania dyrektora tylko z tej przyczyny, iż powstał konflikt pomiędzy nim a częścią grona pedagogicznego, która uczestniczy

⁶⁰¹ Np. RPO/343135/00/X, RPO/345363/00/X.

⁶⁰² Wyrok z dnia 9.09.2000 r. (nie został jeszcze wraz z uzasadnieniem przesłany Rzecznikowi).

w wydawaniu opinii do wniosku o odwołanie dyrektora⁶⁰³. W takich przypadkach istnieje możliwość nadużywania różnego rodzaju układów w celu doprowadzenia do odwołania dyrektora. Zasadnym postulatem wydaje się uzależnienie możliwości odwołania dyrektora od wcześniejszego otrzymania przez niego negatywnych ocen pracy – wydanych zarówno przez grono pedagogiczne na podstawie zbiektywizowanych kryteriów ustawowych, jak również przez zarząd gminy przed podjęciem decyzji o odwołaniu dyrektora szkoły. Obowiązujące kryteria w ocenie RPO mogą bowiem pozwalać na zbyt daleko posuniętą uznaniowość. W takich przypadkach nawet późniejsze, pozytywne dla odwołanego rozpatrzenie sprawy przez sąd pracy, nie musi prowadzić do przywrócenia go do pracy i powierzenia funkcji dyrektora.

Falę listów wywołało wdrażanie znowelizowanej Karty Nauczyciela i wynikający z niej problem wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli⁶⁰⁴. Jak wynika z informacji autorów listów niedobór zawarty w części oświatowej subwencji ogólnej środków niezbędnych na pokrycie pełnych kosztów wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela wymusza na prowadzących szkoły organach samorządu terytorialnego działania, które w efekcie obniżają poziom płac grupy zawodowej objętej postanowieniami Karty. Regulaminy płacowe przyjmowane przez samorzady przewidują podwyżki stawek wynagrodzenia podstawowego, ale równocześnie drastycznie zmniejszają wszystkie dodatki – motywacyjny, funkcyjny, dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy. Przedstawiciele organów prowadzących szkoły podnoszą natomiast, że nowa Karta Nauczyciela oraz przepisy ją wprowadzające, a także reforma oświaty powodują coraz bardziej pogłębiającą się lukę pomiędzy rzeczywistymi kosztami funkcjonowania szkół, a otrzymywaną na ten cel z budżetu państwa subwencją oświatową. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁰⁵. Jak wynika z odpowiedzi uzyskanych od Ministrów Edukacji Narodowej i Finansów⁶⁰⁶,

⁶⁰³ Np. RPO/338368/00/X, RPO/343764/00/X, RPO/332320/00/X.

⁶⁰⁴ Np. RPO/353730/00/X, RPO/354540/00/X, RPO/355225/00/X.

⁶⁰⁵ RPO/349346/00/X z dnia 7.11.2000 r.

⁶⁰⁶ Pisma z dnia 30.11.2000 r. i 5.12.2000 r.

określona została ostatecznie wysokość niedoborów środków niezbędnych na pokrycie pełnych kosztów wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela oraz zasady i terminy przekazywania tej sumy samorządom. Rzecznik otrzymał także zapewnienie, że Rząd dołoży wszelkich starań, by znaleźć w budżecie dodatkowe środki na pełne zrekompensowanie samorządom skutków zmian w Karcie. Otrzymał także informację, o przygotowaniu nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela umożliwiającej zbilansowanie nieplanowanych skutków finansowych poniesionych w 2000 r. przez budżet państwa z tytułu wdrożenia nowego systemu wynagradzania. Minister Finansów wyjaśnił, iż obecne rozwiązania prawne nie dają podstaw do udzielania samorządom gwarancji Skarbu Państwa obejmujących spłatę kredytów zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację wypłat wynagrodzeń dla nauczycieli. Niepokój Rzecznika budzi brak zainteresowania problemem niewykonania przez samorząd terytorialny ustawowych obowiązków w zakresie oświaty przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialnego m. in. za nadzór nad administracją samorządową. W piśmie przesłanym na początku bieżącego roku Minister stwierdził, iż problem ten nie wiąże się z reformą administracji publicznej.

C. Problemy ewidencji ludności

Wciąż nie rozwiązany pozostaje problem wadliwych przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁶⁰⁷, regulujących kwestie zameldowania. Mimo, że zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, do zameldowania się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące oprócz przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu, w którym nastąpić ma zameldowanie, wymagane jest jeszcze wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. Warunek taki wynika z zapisu art. 9 ust. 2 wspomnianej ustawy. Przepisy meldunkowe w obecnym kształcie powodują, że wiele osób nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego, gdyż nie przysługuje im uprawnienie, o którym wyżej mowa. Prowadzi to do sytuacji, w której część obywateli pozostaje

⁶⁰⁷ Ustawa z dnia 10.04.1974 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.

poza ewidencją ludności, w wyniku czego cały system ewidencji nie spełnia tego kryterium powszechności. Osoby nigdzie nie zameldowane mają problemy z wieloma sprawami, np. zarejestrowaniem samochodu, uzyskaniem paszportu, otwarciem rachunku bankowego, jak również tych, od których zależy ich dalsza egzystencja: np. przyjęciem do pracy, czy uzyskaniem mieszkania z zasobów komunalnych. Problem wadliwych przepisów meldunkowych był wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika w szczególności Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest ministrem właściwym w sprawach ewidencji ludności⁶⁰⁸. W 1996 r. Rzecznik uzyskał informację, że w resorcie spraw wewnętrznych i administracji opracowany został projekt nowelizacji ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje przywrócenie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego. Od tej chwili, odpowiadając na kolejne wystąpienia Rzecznika, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za każdym razem obiecuje, że wspomniany projekt w niedługim okresie czasu zostanie przesłany do Parlamentu. Wprawdzie w grudniu 2000 r. do Sejmu trafił projekt zmiany ustawy o ewidencji ludności, jednakże dotyczył on tylko prowadzenia ewidencji w formie elektronicznego zapisu danych.

D. Komunikacja na terenie gmin

Najwięcej nieprawidłowości związanych w tworzeniu prawa miejscowego sygnalizowanych było na tle zadań samorządu dotyczących rozwiązywania problemów komunikacyjnych⁶⁰⁹. Po zmianie ustawy o cenach⁶¹⁰ dokonanej przez art. 39 z dnia 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁶¹¹ gmina może, ale nie musi ustalać cen urzędowych za przejazdy komunikacją miejską. Nadal jednak zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują lokalny transport zbiorowy. Rada gminy jest zobowiązana do ustalania zasad odpłatności za usługi przewozowe

⁶⁰⁸ RPO/295208/98/X z dnia 11.01.1999 r.

⁶⁰⁹ Ponad dwadzieścia; np. RPO/331307/00, RPO/331891, RPO/334037/00.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 26.02.1982 r. – Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.

⁶¹¹ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

środkami lokalnego transportu miejskiego w zakresie stanowienia o uprawnieniach do ulg i zwolnień na podstawie art. 7 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów pokrywane są z budżetu państwa, poza komunikacją miejską. Samorządy województw przekazują przewoźnikom, wykonującym przewozy autobusowe dopłaty do tych przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich⁶¹². W grudniu 1999 r. do Rzecznika dotarły informacje, że część przewoźników wykonujących zbiorowy przewóz osób środkami transportu autobusowego, przestała honorować ustawowe uprawnienia inwalidów i kombatanów do zniżkowych i bezpłatnych przejazdów środkami tej komunikacji. Po zbadaniu sprawy okazało się, że sytuacja taka była wynikiem porozumienia zawartego między rządem, a organizacjami związków zawodowych i pracodawców, reprezentującymi przewoźników autobusowych, na mocy którego ustalono, że samorządy województw przekazywać będą przewoźnikom jedynie dopłaty za honorowanie ulgi przysługującej dzieciom i młodzieży szkolnej przy przejazdach z miejsca zamieszkania do szkoły i z powrotem, na podstawie biletów miesięcznych. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie⁶¹³ do Ministra Finansów, w którym zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 20.06.1992 r. samorządy województw zobowiązane są przekazywać przewoźnikom dopłaty do przewozów z tytułu stosowania wszystkich ustawowych ulg w przewozach pasażerskich, a nie tylko do przewozów dzieci i młodzieży szkolnej. Rzecznik wyraził pogląd, iż wskazana praktyka jest działaniem niedopuszczalnym, które nie tylko narusza prawa przewoźników, ale także dyskryminuje pozostałe osoby, którym z mocy ustawy przysługuje uprawnienie do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów komunikacją autobusową. Minister Finansów odpowiadając⁶¹⁴ wyjaśnił, że od 1.01.1999 r. wysokość dopłaty określana jest na podstawie ewidencji prowadzonej przez przewoźników za pomocą kas rejestrujących. Po wprowadzeniu tej zmiany okazało się, iż z przyczyn technicznych nie jest

⁶¹² Art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 20.06.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm.

⁶¹³ RPO/329603/99/X z dnia 11.07.2000 r.

⁶¹⁴ Pismo z dnia 18.07.2000 r.

możliwe przedstawianie wydruków z kas rejestrujących, które umożliwiałyby ustalenie wielkości sprzedaży wszystkich biletów ulgowych. W funkcjonujących u przewoźników kasach rejestrujących mogła być ewidencjonowana tylko sprzedaż ulgowych, miesięcznych biletów szkolnych. W związku z tym na spotkaniu przedstawicieli rządu oraz związków zawodowych pracowników przedsiębiorstw PKS ustalono, że do momentu zmiany oprogramowania kas rejestrujących przewoźnikom autobusowym będzie rekompensowana tylko utrata wpływów z tytułu sprzedaży ulgowych biletów szkolnych. Minister Finansów zapewnił Rzecznika, że proces zmiany oprogramowania w kasach rejestrujących przewoźników zakończy się w I kwartale 2000 r. i nie będzie przeszkód finansowania kosztów związanych z honorowaniem przez przewoźników wszystkich uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów. Odrębnym problemem pozostaje refinansowanie gminom ponoszonych przez nie kosztów związanych z respektowaniem przez przewoźników uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów komunikacją miejską ustanowionych w drodze ustawy. Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające w kilku takich sprawach⁶¹⁵. Zgodnie z art. 12b ust. 1 znowelizowanej ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób „Ustawa określi organ zobowiązany do zwrotu przewoźnikowi kosztów stosowania tych uprawnień oraz tryb przekazywania środków przewoźnikowi”. W odniesieniu do ulg ustawowych w opłatach za przejazdy komunikacją miejską podmiot zobowiązany do ich zwrotu nie został wskazany. W ocenie Rzecznika jest to jedna z ważniejszych przesłanek, które decydują o coraz częstszym likwidowaniu przez gminy ulg ustanawianych ustawami, a także prowadzą do cedowania przez gminy na podmioty prywatne świadczenia usług komunikacyjnych. W takich przypadkach unikają bowiem kosztów świadczenia usług komunikacyjnych, w tym nierozwiązanego przez ustawodawcę problemu zwrotu środków finansowych za ulgi ustawowe. Uprawnienie do ustalania cen za usługi przewozu należy bowiem odróżnić od uprawnienia do ustalania ulg i zwolnień. W przypadku wyboru firmy w przetargu, określone uchwałą rady gminy rozszerzenie uprawnień do

⁶¹⁵ RPO/312689/99/X, RPO/312732/99/X, RPO/324570/00/X.

korzystania z ulg w opłatach, może stać się jednym z elementów udzielenia zamówienia na świadczenie usług przewozowych. Jeśli gmina rozszerzy zakres ulg przyznanych ustawowo wskazując ten warunek w specyfikacji może się zdarzyć, iż żaden z przewoźników z uwagi na koszty własne nie podejmie się świadczenia usług. W takim przypadku gmina będzie zmuszona do pokrycia różnicy w dochodach przewoźnika spowodowanej wprowadzeniem ulg. Z uwagi na te trudności niektóre gminy wybierają w przetargach firmy prywatne świadczące usługi przewozu komunikacją miejską, które samodzielnie ustalają ceny usług, często nie respektując nawet uprawnień do ulg wynikających z ustaw. Rzecznik sygnalizował także Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wątpliwości związane z powierzeniem zarządowi gminy funkcji koordynowania rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz pojazdami samochodowymi na terenie gminy⁶¹⁶. Wskazywał na obawy co do bezstronności tego organu przy rozpatrywaniu wniosków przewoźników. W odpowiedzi⁶¹⁷ Rzecznik otrzymał zapewnienie, że każdy przejaw naruszenia prawa w tym zakresie będzie szczegółowo rozpatrywany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także wyjaśnienia iż trwają prace nad przygotowaniem ustawy która będzie zabezpieczać prawidłową organizację przewozów. Skierowane do Rzecznika skargi nadal zawierały prośby o spowodowanie przywrócenia uprawnień do ulg w opłatach za przejazdy środkami komunikacji miejskiej, które zostały w ostatnich latach zniesione lub ograniczone przez władze lokalne⁶¹⁸. Szczególnie dotkliwie zniesienie ulg w opłatach za przejazdy środkami komunikacji miejskiej odczuwały osoby objęte do czasu zmiany przepisów grupą inwalidzką, bezrobotni lub oraz osoby starsze, które ukończyły 70 rok życia. W przekonaniu wnioskodawców ustawę o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego powinno stosować się również do komunikacji miejskiej, a zróżnicowanie uprawnień do ulg na terenie różnych gmin, utrudnia osobom starszym korzystanie z komunikacji.

⁶¹⁶ RPO/322544/2000/X z dnia 7.06.2000 r.

⁶¹⁷ Pisma z 14.07. i 17.08.2000 r.

⁶¹⁸ Np. RPO/331891/00/X/, RPO/350318/00/X, RPO/351805/00/X.

Rzecznik kontynuował postępowania wyjaśniające dotyczące odmowy honorowania ustawowych uprawnień studentów do ulgi w wysokości 50% w opłatach za przejazdy środkami komunikacji miejskiej. Postępowania te zostały zakończone zmianą uchwał gmin⁶¹⁹.

Liczne skargi mieszkańców Warszawy dotyczące odmowy wydawania identyfikatorów uprawniających do bezpłatnego parkowania w pobliżu miejsca zamieszkania spowodowały, iż Rzecznik postanowił podjąć do wyjaśnienia sprawę wprowadzenia opłat za parkowanie na drogach publicznych stolicy. Po zbadaniu regulaminu funkcjonowania systemu płatnego parkowania w Warszawie Rzecznik stwierdził, że niektóre jego postanowienia naruszają konstytucyjne prawo obywateli do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz stosowania dyskryminacji w życiu społecznym. Chodziło tu przede wszystkim o przepisy określające przesłanki, od spełnienia których uwarunkowane jest otrzymanie identyfikatora uprawniającego do bezpłatnego parkowania. W ocenie Rzecznika przyznanie prawa do bezpłatnego parkowania tylko tym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy posiadają samochody zarejestrowane na swoje nazwiska i pod adresem zgodnym z miejscem zameldowania, wprowadza niczym nie uzasadnione zróżnicowanie obywateli, sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Mając powyższe na uwadze, RPO zwrócił się do Przewodniczącego Rady m. st. Warszawy z prośbą o dokonanie zmiany postanowień regulaminu funkcjonowania systemu płatnego parkowania, tak aby nie stały one w sprzeczności z przepisami Konstytucji. W odpowiedzi, adresat wystąpienia Rzecznika poinformował, że Rada m.st. Warszawy dostrzega potrzebę zmiany wspomnianego regulaminu i zamierza wprowadzić w jego treści modyfikacje. Ponieważ władze miasta poprzestały na zamierzeniach, we wrześniu 2000 r. Rzecznik zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego regulamin funkcjonowania systemu płatnego parkowania, w części określającej kryteria przyznawania mieszkańcom identyfikatorów uprawniających do bezpłatnego parkowania⁶²⁰. NSA stwierdził nieważność zaskarżonych postanowień regulaminu⁶²¹. Ponieważ

⁶¹⁹ Np. RPO/334037/00/X.

⁶²⁰ RPO/319369/99/X z dnia 5.09.2000 r.

⁶²¹ Wyrokiem z dnia 13.12.2000 r. – sygn. akt II S.A. 2268/00.

podobne problemy poruszane były w ostatnim okresie także przez mieszkańców innych miast, Rzecznik postanowił zbadać regulacje, które obowiązują w Katowicach i Szczecinie.

W związku z wystąpieniami środowiska taksówkarzy z wielu miast w Polsce Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁶²² również w sprawie dokonanej nowelizacji ustawy prawo przewozowe w zakresie, w jakim powierzyła prawu miejscowemu stanowienie o obowiązkach wyposażania taksówek w dodatkowe wyposażenie techniczne bez określenia na czym polega istota tych obowiązków i jakie są granice dowolności interpretacji zakresu tego wyposażenia. Rzecznik otrzymał zapewnienie, że niefortunne sformułowanie zostanie skorygowane przy najbliższej nowelizacji⁶²³.

E. Zezwolenia na sprzedaż alkoholu

Podobnie jak w poprzednich latach kilkadziesiąt spraw dotyczyło wydawania⁶²⁴ i cofania⁶²⁵ zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym zasad funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zakresu i formy szkoleń członków tych komisji, zasad wydatkowania środków finansowych uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przewlekłości postępowań o cofnięcie zezwolenia, określania przez gminy miejsc objętych zakazem sprzedaży alkoholu, a także zasad pobierania opłat za zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Konsekwencją nieprawidłowej nowelizacji ustawy z dnia 1.08.1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wprowadzającej nowe opłaty za sprzedaż napojów alkoholowych bez poszanowania zasady niedziałania prawa wstecz, były straty poniesione przez osoby prowadzące działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych. W dwóch takich sprawach została wniesiona skarga konstytucyjna, do której Rzecznik się przyłączył⁶²⁶. Trybunał umorzył postępowanie⁶²⁷ nie

⁶²² RPO/336205/00/X z dnia 27.06.2000 r.

⁶²³ Pismo z dnia 7.08.2000 r.

⁶²⁴ RPO/345636/00/X, RPO/349625/00/X.

⁶²⁵ RPO/34695/00, RPO/342293/00, RPO/349467/00, RPO/351399/00.

⁶²⁶ RPO/326840/00/X z dnia 15.11.1999 r.

⁶²⁷ Wyrokiem z dnia 24.07.2000 r. – sygn. akt SK. 26/99.

znajdując podstaw do uznania, iż skarżący powołał się na określoną normę konstytucyjną dotyczącą sfery praw obywatelskich. Przeważały jednak skargi, w których wnioskodawcy domagali się cofnięcia pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych⁶²⁸, albo wskazywali na przewlekłość tego typu postępowań. W jednej z takich spraw po upływie 10 miesięcy od podjęcia decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, Rzecznik został poinformowany o kompletowaniu materiału dowodowego.

F. Problematyka cmentarzy i wykonywania kultu zmarłych

Nadal wpływają do Rzecznika listy od osób, które spotykają się z różnego typu trudnościami związanymi z wykonywaniem kultu zmarłych. Większość otrzymanych w ostatnim okresie skarg dotyczy opłat związanych z istnieniem grobu⁶²⁹. W połowie roku Rzecznik przesłał obszerny materiał⁶³⁰, zawierający ocenę wykonywania prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych wynikającą z badań Biura RPO do Sejmu i Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wprawdzie z przedstawionej oceny wynika, iż generalnie prawo to nie doznaje w Polsce większych ograniczeń, jednakże istnieje potrzeba dostosowania przepisów je normujących, w tym zwłaszcza przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶³¹, do obecnych standardów, a także wydania odpowiednich przepisów wykonawczych. Wskazując na błędy popełniane w praktyce przez administrację publiczną odpowiedzialną za umożliwienie obywatelom wykonywania tego prawa, (brak szczególnej staranności jaka obowiązywać powinna przy zakładaniu nekropolii, uzależnianie możliwości grzebania zwłok na cmentarzach komunalnych od miejsca zamieszkania zmarłego lub wprowadzanie ograniczeń finansowych wpływających na możliwość wyboru miejscowości w jakiej usytuowany ma być grób, ograniczanie możliwości

⁶²⁸ RPO/336829/00.

⁶²⁹ M.in. RPO/342846/00/X, 334600/00/X, 331547/00/X.

⁶³⁰ Biuletyn RPO – Materiały Nr 40, Warszawa 2000 r.

⁶³¹ Ustawa z dnia 21.01.1959 r. – tekst jedn. tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.

poruszania się po terenie cmentarzy osób niepełnosprawnych pojazdami) Rzecznik wskazał na potrzebę stworzenia regulacji gwarantujących zachowanie norm sanitarnych związanych z lokalizacją cmentarzy i pochówkami. Bezwzględne uregulowanie wymaga kwestia zapewnienia osobom ubogim możliwości kultywowania pamięci bliskich, w tym dbałości o grób, w przypadku nie wniesienia przez nie ponownej opłaty po 20 latach. Należy również uregulować obowiązek zawiadamiania osób mających prawo do grobu osób bliskich, o zamierzonej niwelacji grobu w związku z niewniesieniem ponownej opłaty. Brak jest regulacji jednoznacznie określającej prawa użytkowników, jak i często administratorów cmentarzy, definiującej czym jest prawo do grobu (miejsca pochówku, płyty nagrobnej, kopca i in.) i w jakim zakresie wyłącza ono prawo właściciela terenu cmentarza. Dużym problemem jest również brak jednoznacznych zapisów ustawowych regulujących kwestię kręgu osób, które mogą być pochowane w już istniejącym grobowcu i uprawnionych do dysponowania grobowcem. Nie został prawnie zdefiniowany, budzący wiele wątpliwości w praktyce, termin „zarządzanie i administrowanie cmentarzami” i zakres związanych z tym zadań. Precyzyjnego uregulowania wymagają zwłaszcza wszelkiego rodzaju przepisy regulujące ponoszone przez bliskich zmarłego opłaty oraz kryteria w ustalaniu wysokości opłat pobieranych przez zarządy cmentarzy wyznaniowych. Nagannie ocenił Rzecznik też sytuację, w której obywatele nie mają możliwości skutecznego wzruszenia przed sądem postanowień aktu określającego wysokość opłat. Wyjaśnienia przez ustawodawcę wymaga także rola gminy i jej organów w wykonywaniu zadań związanych z prowadzeniem cmentarzy. Problemy stwarza także brak przepisów sankcjonujących mechanizmy kontrolne zapobiegające uchybieniom w prowadzeniu ksiąg cmentarnych przez zarządców cmentarzy. W sferze naruszenia godności uczestników ceremonii i osób kultywujących pamięć zmarłych należy wskazać także brak zakazu akwizycji usług funeralnych na terenie szpitali, hospicjów, urzędów stanu cywilnego i domów pomocy społecznej, brak odrębnej regulacji praw konduktów pogrzebowych w ruchu ulicznym, a także niewykonany dotychczas obowiązek stworzenia przepisów pozwalających na

niekonwencjonalne pochówki. Przedstawione wnioski nie spotkały się dotychczas z jakąkolwiek reakcją ich adresatów.

Badane przez Rzecznika sprawy wskazują na wyjątek w ocenie o generalnym nie doznawaniu ograniczeń w wykonywaniu kultu zmarłych – dotyczy on prawa łemkowskiej mniejszości narodowej. Rzecznik otrzymał informację, że na terenie powiatu gorlickiego dochodziło do sprzedaży przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa gruntów, na których usytuowane są stare cmentarze łemkowskie. W toku rozmów z pracownikami Biura RPO przedstawiciele Zjednoczenia Łemków podnosili, że wskutek złej woli oraz zaniedbań ze strony władz w całym okresie powojennym, w zapomnienie i ruinę popadły stare cmentarze w miejscowościach wyludnionych po Akcji „Wisła”, zaś teraz zagraża im odsprzedanie w ręce prywatne lub przekazanie Lasom Państwowym w celu zalesienia. Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem lokalnej administracji samorządowej przez społeczność łemkowską jest brak rozeznania co do lokalizacji starych cmentarzy i związany z tym brak rzetelnej inwentaryzacji gruntów na terenie poszczególnych gmin. Natomiast organom Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zarzuca się brak należytej staranności przy ocenie gruntów przygotowywanych do sprzedaży.

U podłoża zaistniałej sytuacji zdają się leżeć z jednej strony zaszłości historyczne związane z polityką wynaradawiania i asymilacji Ukraińców i grup etnicznie pokrewnych, a z drugiej wspomniana niewystarczająca staranność organów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga równocześnie fakt wykazania przez organy Agencji, oraz samorząd gminny (od kiedy powzięły wiadomość o problemie likwidacji cmentarzy) dobrej woli i inicjatywy w rozwiązywaniu sporu w sposób oczekiwany przez społeczność łemkowską oraz powstrzymaniu się od działań, mogących przynieść nieodwracalne skutki. Badaną sprawą Rzecznik zainteresował Sejmową Komisję Mniejszości Narodowych⁶³². Bardzo pozytywnie należy ocenić w tej sprawie działania podjęte przez dyrekcje parków narodowych - Magurskiego i Bieszczadzkiego, w skład których weszły obszary

⁶³² RPO/343085/00/X z dnia 4.10.2000 r.

zamieszkiwane do końca lat 40 przez Łemków i Bojków⁶³³. Mimo trudnych warunków technicznych i finansowych (brak wsparcia ze strony służb konserwatorskich) w obu parkach udało się odtworzyć i otoczyć odpowiednią dbałością tereny nekropolii.

G. Regulacje dotyczące klęsk żywiołowych

Mimo upływu niemalże 4 lat od wystąpienia na terenie Polski powodzi w lipcu 1997 r., Rzecznik nadal otrzymuje listy od osób, które bezskutecznie domagały się uzyskania odszkodowania⁶³⁴. Autorzy najliczniej wnosili o złożenie rewizji nadzwyczajnych od wyroków o odmowie przyznania odszkodowania za straty poniesione w gospodarstwie domowym. Wszystkie te wnioski złożone zostały w terminach uniemożliwiających Rzecznikowi zastosowanie tego środka. Skarżono się również na niesprawiedliwy sposób udzielania pomocy. Postępowanie przeprowadzone przez Rzecznika w związku z sygnalizowanym zarzutem naruszenia zasady równości przy udzielaniu pomocy finansowej nie doprowadziło do skutecznego rozwiązania problemów tej grupy poszkodowanych przedsiębiorców. Grupie kilkudziesięciu przedsiębiorców nie udzielono w niektórych województwach pożyczki mimo spełnienia wszystkich kryteriów niezbędnych do jej uzyskania, gdyż nie dla wszystkich starczyło środków na ten cel, podczas gdy w innych województwach zwracano część niewykorzystanych pieniędzy. Minister Gospodarki bezskutecznie interweniował w tej sprawie u Ministra Finansów. Z informacji przekazanych Rzecznikowi wynika, iż obecnie nie ma żadnych możliwości przeznaczenia środków z budżetu państwa na ten cel. Powódź z lipca 1997 r. wywołała konieczność stworzenia uregulowań prawnych dostosowanych do wyjątkowej sytuacji, w jakiej znaleźli się mieszkańcy dotknięci skutkami tej klęski żywiołowej. Istniejących aktów prawnych, które mogły być wykorzystane w przypadku powodzi, było bardzo dużo lecz nie tworzyły one spójnego systemu, dającego umocowanie dla wszelkich niezbędnych działań w czasie walki z klęską powodzi. Wprowadzony pospiesznie w lipcu 1997 r. wobec narastającej

⁶³³ RPO/355473/00/X, 355474/00/X.

⁶³⁴ Wpłynęło kilkanaście listów w 2000 r.

kłęski pakiet ustaw, regulował głównie zakres i tryb wypłaty świadczeń osobom dotkniętym skutkami powodzi. Pospiesznych zmian wymagały również ustawy normujące udział żołnierzy i policji w akcjach przeciwdziałających skutkom kłęsk.

Nie powstały regulacje, które objęłyby prawa osób doświadczonych powodzią w następnych latach. Nie ma też regulacji prawnej wobec osób poszkodowanych w wyniku huraganów, rozległych pożarów, dużych mrozów czy też kłęski suszy, osób dotkniętych skutkami kłęsk żywiołowych i osób biorących udział w zwalczaniu skutków kłęsk. Dotychczas nie wykonano tym samym zapowiedzi wydania ustaw, o których mowa w rozdziale XI Konstytucji.

Rzecznikowi sygnalizowane jest opieszale prowadzenie remontów wałów powodziowych i innych urządzeń przeciwdziałających powodzi. W końcu 2000 r. podjęta została do zbadania sprawa wstrzymania budowy zbiornika wodnego na Skawie. Do Rzecznika, z prośbą o pomoc i zbadanie problemu, zwrócili się mieszkańcy gminy M. podnosząc, iż prowadzona od wielu lat budowa zapory, wywołuje skutki drastycznie pogarszające ich sytuację bytową. Tereny obejmujące miejscowości objęte budową zapory zostały „zamrożone” inwestycyjnie na ponad 40 lat. Do roku 2000 wykupiono ok. 70% gospodarstw wraz z gruntami, jednak nadal ponad 100 gospodarstw oczekuje na wykup. Termin zakończenia inwestycji wielokrotnie był przesuwany. Planuje się jej zakończenie na rok 2010, co przy obecnym jej finansowaniu wydaje się nierealne.

H. Kwestie ochrony środowiska

Do Rzecznika wpływają listy, których treść wskazuje na możliwość naruszania zasad konstytucyjnych przez stosowanie niektórych regulacji prawnych w sprawach o naprawienie szkód, wyrządzanych w uprawach przez zwierzęta łowne.

Zasady określone w ustawie Prawo łowieckie⁶³⁵, normują kwestię odszkodowania w sposób odbiegający od regulacji Kodeksu cywilnego, zwłaszcza w art. 48 ustawy. Przepis ten wymienia taksatywnie sytuacje, w których mimo szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną

⁶³⁵ Z dnia 13.10.1995 r. – Dz.U. Nr 147, poz. 713.

odszkodowanie nie przysługuje, bądź to z uwagi na osobę właściciela (pkt 1), bądź w związku z przyczynieniem się właściciela (pkt 2-3 i 5-6), bądź to wreszcie w związku z wysokością szkody (pkt 4). Rzecznik ma wątpliwości co do zgodności tej regulacji z Konstytucją. Zgodnie z art. 64 ust 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 48 pkt 4 ustawy uzależniający uzyskanie odszkodowania od wartości szkody budzi zastrzeżenia, ponieważ pewna grupa właścicieli, dotknięta zdaniem ustawodawcy mniejszymi stratami, ponosi koszty strat wyrządzonych przez zwierzęta, nad którymi dbałość obciąża koła łowieckie i tym samym zobowiązana jest do partycypowania w kosztach obciążających Skarb Państwa. Pozbawiona jest także ochrony prawnej, a zwłaszcza możliwości domagania się przywrócenia nieruchomości do poprzedniego stanu lub uzyskania pełnego odszkodowania, umożliwiającego przywrócenie takiego stanu. Także pozostałe regulacje omawianego art. 48 prawa łowieckiego budzić mogą podobne zastrzeżenia, sugerują bowiem zróżnicowanie ochrony prawnej na poziomie ustawy zwykłej, w tej samej kategorii prawa majątkowego. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się o stanowisko do Ministra Środowiska⁶³⁶. W odpowiedzi⁶³⁷ Minister wskazał na trudności w zachowaniu proporcji między ochroną prawa własności, a ochroną dobra ogólnonarodowego jakim jest zwierzyna w stanie wolnym argumentując swoje stanowisko tym, że łowiectwo jako element ochrony środowiska przyrodniczego służy racjonalnej gospodarce zasobami. Zobowiązał się jednak do wykorzystania przesłanych uwag w trwającym procesie legislacyjnym mającym na celu dostosowanie ustawy Prawo łowieckie do Konstytucji i wymagań U.E. Także w sygnalizowanej wcześniej sprawie braku możliwości uzyskania przez rolników odszkodowania za szkody wyrządzane w uprawach przez niektóre zwierzęta objęte całkowitą ochroną gatunkową Minister Środowiska nie podzielił stanowiska Rzecznika, iż brak norm określających zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa we wszystkich przypadkach wyrządzania szkód przez chronione

⁶³⁶ RPO/343712/00/X z dnia 31.08.2000 r.

⁶³⁷ Pismo z dnia 9.01.2001 r.

przez Państwo zwierzęta, żyjące w stanie wolnym, pozbawia poszkodowanych należytej ochrony prawnej, naruszając tym samym standardy przyjęte dla państwa prawnego. Minister uznał bowiem, że podstawą wykonania delegacji zawartej w art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody⁶³⁸ jest jedynie taka sytuacja, gdy brak innych rozwiązań, jak to się dzieje w przypadku tych gatunków za szkody których ustanowiono taką odpowiedzialność, a ponadto musi być spełniony warunek powszechności występowania szkód. Argumentacja taka musi budzić wątpliwości, wskazuje bowiem na utrwalanie się tendencji przerzucania obciążeń publicznych na obywateli.

16. Ochrona praw dzieci i rodziny

A. Ochrona przed wyzyskiem i demoralizacją; przeciwdziałanie zagrożeniom rozwoju dziecka

W dniu 14.02.2000 r. Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie w sprawie potrzeby wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających szybsze regulowanie statusu dzieci opuszczonych i porzuconych przez rodziców⁶³⁹. Rzecznik uznał, że ochrona Praw dziecka⁶⁴⁰ względem dzieci porzuconych przez matki bezpośrednio po porodzie, a także wychowanków placówek, których rodzice nie podtrzymują z nimi osobistych więzi, a nie są pozbawieni władzy rodzicielskiej jest niewystarczająca, a lata pobytu w placówkach we wczesnym okresie życia wywołują w ich psychice nieodwracalne szkody. Rzecznik powołał przykłady systemów prawnych, w których w określonych sytuacjach przyznawany jest dzieciom status prawny dzieci opuszczonych i podkreślił, że choć obowiązujące przepisy dają możliwości ustalenia sytuacji dziecka, także porzuconego, to nie

⁶³⁸ Z dnia 16.10.1991 r. – Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.

⁶³⁹ RPO/328428/99/XI

⁶⁴⁰ Art. 72 ust. 2 Konstytucji RP zobowiązujący państwo do opieki i pomocy dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej, art. 20 Konwencji o prawach dziecka – Dz.U. 1991 r. Nr 120, poz.526 – nakazujący państwu specjalną ochronę i pomoc tej grupie dzieci, zaś przy ustalaniu opieki zastępczej zachowanie ciągłości w wychowaniu dziecka i art. 3 ust. 1 Konwencji.

wytworzyła się praktyka szybkiego i skutecznego prowadzenia takich spraw. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie można zgodzić się z poglądem o braku rozwiązań prawnych umożliwiających szybkie uregulowanie sytuacji takiego dziecka. Minister napisał, że uznając wskazane przez RPO problemy za jeden z priorytetów w zakresie prawa rodzinnego, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło już szereg działań zmierzających do pełniejszego wykorzystania możliwości stwarzanych przez już istniejące przepisy: inspirowanie prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych do zwiększenia aktywności w zakresie działań z zakresu nadzoru sądowego nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, włączenie omawianych zagadnień do tematyki ogólnopolskich i lokalnych narad szkoleniowych sędziów rodzinnych, analizowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości praktyki sądów w zakresie współpracy z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi oraz postępowania w przypadkach porzucenia dzieci przez rodziców. Podejmowanie prac nad nowelizacją przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wydaje się natomiast przedwczesne. W kolejnym wystąpieniu⁶⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości, przekazanym do wiadomości Przewodniczącemu Komisji Rodziny Sejmu, RPO wyjaśnił, że pragnął zwrócić uwagę na barierę uniemożliwiającą ustanowienie opieki rodzinnej dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej i kontaktu z rodzicami, którą jest najczęściej procedura poprzedzająca postępowanie adopcyjne, i konieczność uregulowania tego problemu. W związku z zajęтым w odpowiedzi przez Ministra stanowiskiem, że podejmowanie prac nad nowelizacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jest przedwczesne Rzecznik podniósł, że projekt takiej regulacji został przedstawiony przez Komisję Rodziny Sejmu RP⁶⁴² i podkreślił zgodność zaproponowanych przez Komisję rozwiązań z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony praw dziecka: dokonywaniem corocznych przeglądów sytuacji dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-rodzinnych i rodzinach zastępczych, zachowaniem decydującej roli sądu w ustalaniu następstw zaniedbań lub nadużyć rodziców, działaniami na

⁶⁴¹ RPO/328428/99/XI z dnia 11.04.2000 r.

⁶⁴² Druk Nr 1770 z dnia 14.03.2000 r.

rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej (z zastrzeżeniem, że nadal brak zasady stosowania zapobiegawczych środków pomocy rodzinie). W pełni rozumiejąc problem poważnego obciążenia sędziów rodzinnych obowiązkami służbowymi Rzecznik wskazał na konieczność ich zaktywizowania w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych. Obecnie sąd nie ma wiedzy o okolicznościach uzasadniających działania na rzecz objęcia stałą, zastępczą opieką rodzinną małoletnich umieszczonych w placówkach; nie ma w polskim prawie wymogu kontroli przez sędziego rodzinnego zasadności pobytu małoletniego w placówce opiekuńczej typu zakładowego. Potrzebę taką sygnalizował RPO już wcześniej. Ustawą z dnia 21.12.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁶⁴³ Sejm wprowadził postulowane zmiany.

Jednym z najważniejszych sygnałów, że część rodzin nie wypełnia podstawowych funkcji względem swych członków jest żebractwo. Przypadki żebrania dzieci oraz osób dorosłych, w widoczny sposób ułomnych lub chorych, zdarzają się nie tylko wśród cudzoziemców. W dniu 13.07.2000 r. Rzecznik skierował do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz do Komendanta Głównego Policji wystąpienie w sprawie stosowania przepisów umożliwiających przeciwdziałanie wykorzystywaniu do żebractwa dzieci i osób niezaradnych przez osoby zobowiązane do opieki nad nimi⁶⁴⁴. Wskazał, że rozpoznanie i zminimalizowanie tego zjawiska wydaje się możliwe pod warunkiem koordynacji działań policji i innych służb - straży miejskiej, pomocy społecznej, jak również sądów rodzinnych. Obowiązujące przepisy prawne umożliwiają: przekazywanie informacji o sytuacji rodzinnej dzieci lub osób bezradnych do właściwych ośrodków pomocy społecznej, które mogą podjąć właściwe działania, powiadamianie sądu rodzinnego o sytuacji dziecka w celu ustalenia, czy uzasadnia ona wszczęcie postępowania opiekuńczego, inicjowanie postępowania na podstawie art. 104 Kodeksu wykroczeń wobec osób skłaniających do żebrania małoletnich lub osoby bezradne albo oddane pod ich opiekę, a w

⁶⁴³ Dz.U. Nr 122, poz. 1322.

⁶⁴⁴ RPO/348455/00/XI.

przypadkach, gdy dziecko żebrze w warunkach zagrażających jego życiu lub zdrowiu – przekazanie go przez policjantów pod doraźną opiekę placówki opiekuńczo-wychowawczej lub rodzin zastępczych pełniących zadania pogotowia opiekuńczego do czasu podjęcia niezbędnych decyzji przez sąd opiekuńczy. Zdaniem Rzecznika rozmiary żebractwa dzieci i młodzieży, uprawianego „na własny rachunek” powinny być znane i ujawniane. Działania, które mogą ograniczyć te zjawiska, powinny znaleźć miejsce w systemie działań prewencyjnych: w programach lokalnych realizowanych przez policję wspólnie z samorządami, ośrodkami pomocy społecznej i innymi instytucjami i agendami rządowymi oraz społecznościami lokalnymi. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji w odpowiedzi⁶⁴⁵ napisał, że policjanci mają obowiązek reagować na obecność dzieci przebywających na ulicy bez opieki, zwłaszcza w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu i poinformował, że Komendant Główny Policji skierował do komendantów wojewódzkich policji polecenia przypominające o ciężących na nich obowiązkach w tym zakresie. Adresat stwierdził ponadto, iż uważa, że zacieśnienie współpracy i koordynacja działań podejmowanych przez różne podmioty, w oparciu o posiadane przez Policję informacje, może przyczynić się do poprawy efektywności tych działań. Minister Pracy i Polityki Społecznej⁶⁴⁶ poinformował, że sprawą żebrzących dzieci zainteresuje Rzecznika Praw Dziecka, a nadto, że celowe wydaje się podjęcie działań wspólnie z władzami lokalnymi, prasą i telewizją. Minister zapewnił, że przy każdej okazji spotkań z kadrami pracowników socjalnych i władzami samorządowymi będzie uczulał pracowników ośrodków pomocy społecznej na przeciwdziałanie rozszerzaniu się tego zjawiska. Ze względu na wagę problemu Rzecznik ponowił wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁴⁷ wskazując, że jego celem było skierowanie uwagi władz publicznych na możliwości przeciwdziałania wykorzystywaniu do żebractwa dzieci i osób bezradnych przez osoby zobowiązane do opieki nad nimi. Zaniepokojenie RPO budzą wypowiedzi przedstawicieli policji, zamieszczone w

⁶⁴⁵ Pismo z dnia 8.08.2000 r.

⁶⁴⁶ Pismo z dnia 21.08.2000 r.

⁶⁴⁷ RPO/348455/00/XI z dnia 12.09.2000 r.

komentarzach prasowych, z których wynika, że nie ma wśród nich powszechnej znajomości przepisów, jakie powinny być stosowane w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia dzieci. Dotyczy to również przepisów umożliwiających karanie sprawców wykorzystywania do żebractwa zależnych od nich, bezradnych osób. Jest to tym bardziej niepokojące, że od 1.01.2000 r. wprowadzono do ustawy o pomocy społecznej zapis umożliwiający doprowadzenie przez Policję dziecka do lat 10 do rodziny zastępczej pełniącej zadania pogotowia rodzinnego, w przypadku, m.in. zagrożenia zdrowia lub życia dziecka⁶⁴⁸. Jednocześnie Rzecznik wskazał, iż reforma systemu opieki nad dzieckiem i zmiana resortowego podporządkowania placówek opiekuńczo-wychowawczych sprawia, że straci moc przepis umożliwiający szerszą interwencję na rzecz dziecka, którego życie lub zdrowie jest zagrożone. Rzecznik przypomniał, że zapewnienie bezpieczeństwa dziecku w zagrożeniu stanowi wypełnienie konstytucyjnego obowiązku państwa do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją⁶⁴⁹. Z uwagi na treść art. 48 ust. 2 Konstytucji Rzecznik zwrócił się do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁵⁰ o wprowadzenie zapisu umożliwiającego doraźne zabezpieczenie sytuacji dzieci w zagrożeniu w przepisie rangi ustawowej, w co najmniej takim zakresie, jak w zmienianych obecnie przepisach, a także o podjęcie działań o charakterze koordynacyjnym, w tym szkoleń służb „pierwszego kontaktu”. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi⁶⁵¹ napisał, że obowiązujące regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej dają możliwość służbom porządkowym interwencji w sytuacji, gdy dziecko wykorzystywane jest przez rodziców do żebrania na ulicy (art. 33f ust. 6). Niemniej „obserwacje zjawiska żebractwa na ulicach miast wyłaniają problem, którego nie jesteśmy w stanie rozwiązać, gdyż większość żebrzących dzieci jest pochodzenia rumuńskiego i polskie regulacje

⁶⁴⁸ Ustawa z dnia 18.02.2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej – Dz.U. Nr 19, poz. 238.

⁶⁴⁹ Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP.

⁶⁵⁰ RPO/348455/00/XI z dnia 12.09.2000 r.

⁶⁵¹ Pismo z dnia 25.09.2000 r.

prawne nie odnoszą się do obywateli obcych państw, którzy w naszym kraju przebywają nielegalnie”.

Adresatami wystąpienia Rzecznika z dnia 5.12.2000 r w sprawie potrzeby działań na rzecz ochrony dzieci przed przemocą, wyzyskiem i demoralizacją w mediach⁶⁵² byli: Pełnomocnik Rządu do spraw Rodziny, Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich, Prezes Zarządu Telewizji Polskiej S.A., Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i Przewodniczący Rady Etyki Mediów. Rzecznik stwierdził, że powszechne używanie środków przekazu łączy się z ich, szczególnie sugestywnym, oddziaływaniem na człowieka, a przekazywane przez media treści mają bezpośredni wpływ na rozwój i osobowość młodych ludzi. Przemoc i okrucieństwo stają się godnym naśladowania wzorem skutecznego postępowania i dla wielu młodych ludzi zaczynają określać sposób widzenia świata, natomiast brakuje wzorców postępowania szlachetnego, wywodzącego się z ducha pracy i odpowiedzialności. Media nie mogą propagować w takim natężeniu najgorszych wzorów. Międzynarodowe standardy ochrony praw dziecka wskazują⁶⁵³, że dzieci powinny być wychowywane w poszanowaniu godności własnej i innych. Walka o jakość informacji powinna uwzględniać złożone, głębsze konteksty informacji oraz dążenie do równowagi przekazywanych treści. Podjęto już szereg inicjatyw, które mają na celu przeciwdziałanie obniżeniu jakości przekazów (działalność Rady Etyki Mediów; zatwierdzenie „Zasad etycznych dziennikarstwa w telewizji publicznej”, opatrywanie programów kodami ostrzegawczymi przez część nadawców). W polskim prawie znajdują się przepisy umożliwiające ochronę dzieci i młodzieży przed audycjami epatującymi brutalnością, przemocą, wulgarnością⁶⁵⁴.

⁶⁵² RPO/358356/00/XI.

⁶⁵³ Preambuła ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka – Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm. Artykuły 33, 34, 36 i 39 Konwencji nakładają na Państwa – Strony obowiązek ochrony dziecka przed demoralizacją i wyzyskiem w różnych postaciach.

⁶⁵⁴ Art. 18 ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji – Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm. oraz rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21.11.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad rozpowszechniania przez radio i telewizję audycji, które mogą zagrażać psychicznemu, uczuciowemu lub fizycznemu rozwojowi dzieci i młodzieży – Dz.U. z 1995 r. Nr 20, poz. 108 ze zm.

Wprowadzają one zasady ograniczające rozpowszechnianie przekazów szkodliwych dla rozwoju dzieci i młodzieży, a także przewidują kary wobec nadawców, którzy się do nich nie stosują. Zakres stosowania sankcji jest jednak niewielki. Konstytucyjna norma nakazująca ochronę dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją⁶⁵⁵ wskazuje jako gwarantów tej ochrony państwo i organy władzy publicznej (w omawianym zakresie jednym z tych gwarantów jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Zapis ten nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w obronie dzieci.

Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych⁶⁵⁶ w sprawie przyspieszenia ratyfikacji przez Polskę umowy o stosunkach prawnych w sprawach cywilnych między Polską a Rumunią podpisanej w Bukareszcie w dniu 15.05.1999 r. i ratyfikowanej już przez stronę rumuńską. W dziedzinie ochrony praw dziecka szczególne znaczenie ma przepis, który otwiera drogę dla jurysdykcji sądów strony, na której terytorium dziecko ma miejsce zamieszkania lub pobytu. Może to umożliwić uregulowanie sytuacji prawnej znacznej grupy dzieci, przebywających obecnie w polskich instytucjach opiekuńczych. Zastępca Dyrektora Departamentu Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w odpowiedzi z dnia 30.11.2000 r. poinformował, że trwają prace zmierzające do ratyfikacji wskazanej umowy i że na ukończeniu jest przygotowanie wniosku ratyfikacyjnego i towarzyszących mu dokumentów.

B. System opieki nad dzieckiem

Sposób i istota wprowadzonych zmian wysokości pomocy pieniężnej udzielanej dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych⁶⁵⁷ wzbudziły wiele protestów rodzin zastępczych i ich stowarzyszeń. Również w odczuciu Rzecznika przepisy te rażąco naruszyły zasady sprawiedliwości społecznej. W dniu 27.01.2000 r. Rzecznik skierował do Ministra Pracy i

⁶⁵⁵ Art. 72 ust.1 Konstytucji RP.

⁶⁵⁶ RPO/253432/97/XI z dnia 21.09.2000 r.

⁶⁵⁷ Ustawa z dnia 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa – Dz.U. Nr 162, poz. 1126 – wprowadzono nowe kryteria ustalania wysokości pomocy. Zasady ustalania wysokości pomocy zawarto w obowiązującym od 1.08.1999 r. rozporządzeniu RM z dnia 8.07.1999 r. w sprawie rodzin zastępczych – Dz.U. Nr 63, poz. 713.

Polityki Społecznej wystąpienie⁶⁵⁸ w sprawie zasad finansowania rodzin zastępczych, przekazane także do wiadomości Przewodniczącemu Komisji Rodziny Sejmu RP. Obowiązujące od 1.01.1999 r. nowe kryteria udzielania pomocy pieniężnej dla dziecka w rodzinie zastępczej dały podstawę do zakwestionowania przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dalszego obowiązywania przepisów wykonawczych⁶⁵⁹. Nowe uregulowanie zasad ustalania wysokości pomocy pieniężnej nastąpiło dopiero w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązującym od 1.08.1999 r.⁶⁶⁰. Spowodowało to w okresie przejściowym zróżnicowanie wysokości pomocy świadczonej dzieciom w zawieranych po 1 stycznia umowach. Jako podstawę prawną powoływano w części umów „stare” rozporządzenie, w części – przepisy ustawy o pomocy społecznej. Faktycznie jednak wysokość comiesięcznej pomocy udzielanej dzieciom w poszczególnych powiatach i miastach zależna była przede wszystkim od stanu posiadanych środków na realizację tego zadania, w związku z tym niekiedy stosowano system „zaliczkowy”. Obowiązujące od dnia 1.08.1999 r. rozporządzenie znacznie ograniczyło comiesięczną pomoc pieniężną na rzecz dzieci w rodzinach zastępczych – w większości przypadków do ok. ¼ kwoty przysługującej dzieciom w takiej samej sytuacji, którym pomoc przyznano przed tą datą. Tak znaczne zmiany nie były znane kandydatom na rodziny zastępcze aż do połowy 1999 r. W ocenie RPO dla wyeliminowania rodzin zastępczych patologicznych wystarczało wykorzystanie istniejących przepisów, umożliwiających rozwiązywanie rodzin źle funkcjonujących oraz selekcję nowotworzonych. Zmiana zasad finansowania do osiągnięcia tego celu nie nadaje się, gdyż godzi głównie w dobro dzieci. Przejęcie obowiązków wobec dzieci przez rodziców zastępczych nie sprzyja realizacji polityki prorodzinnej. W ustawie o pomocy społecznej (w obecnym kształcie), jak i rozporządzeniu w sprawie rodzin zastępczych brak jest odwołań do międzynarodowych standardów uznających, że prawo powinno chronić dobro dziecka i że zwykle dla jego dobra powinno ono pozostawać w

⁶⁵⁸ RPO/329702/99/XI.

⁶⁵⁹ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.10.1993 r. o rodzinach zastępczych – Dz.U. Nr 103, poz. 470 ze zm.

⁶⁶⁰ Z dnia 8.07.1999 r. w sprawie rodzin zastępczych – Dz.U. Nr 63, poz. 713.

rodzinie naturalnej, usprawienie zaś pomocy dla rodziny ograniczy potrzebę umieszczenia dziecka poza nią. W obecnie obowiązujących w Polsce przepisach nie ma regulacji nakazujących podejmowanie wobec naturalnej rodziny dziecka określonych działań zarówno przed, jak i po umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej. Okoliczność tę, z uwagi na jej znaczenie dla realizacji podstawowych praw dziecka i rodziców, sygnalizował Rzecznik wcześniej Ministrowi Sprawiedliwości⁶⁶¹ podkreślając, że w stosunku do grupy dzieci umieszczonych poza środowiskiem rodzinnym państwo ma szczególne zobowiązania. Zmniejszenie udzielanej im przez państwo pomocy finansowej w sytuacji, gdy następuje według niesprawiedliwych kryteriów oraz z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych musi zostać zakwestionowane. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi z dnia 30.03.2000 r. napisał, że przyjęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8.07.1999 r. w sprawie rodzin zastępczych progi dochodowe nie zmieniły wysokości pomocy rodzinom o niskich dochodach i ograniczyły wysokość pomocy pieniężnej dopiero dla rodzin przekraczających dochód przyjęty jako kryterium w pomocy społecznej. W zmienionych ustawą z dnia 18.02.2000 r. przepisach ustawy o pomocy społecznej⁶⁶² przywrócono zasadę, że wysokość pomocy uzależniona jest od dochodu dziecka, natomiast nie jest zależna od dochodu rodziny zastępczej w stosunku do części rodzin zastępczych⁶⁶³ – wyjątkiem pozostały rodziny, które na podstawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego mogą być zobowiązane do dostarczania środków utrzymania. Postanowiono też ujednoczyć zasady finansowania w „starych” i „nowych” rodzinach zastępczych i oprzeć je na rozwiązaniach właściwych prawu administracyjnemu. Szczególnie wiele skarg wpływających do Rzecznika dotyczy możliwości uzyskania uprawnień do stałych świadczeń pieniężnych na rzecz dziecka, zwłaszcza w sytuacji, gdy dziecko pozostaje pod pieczęą jednego z rodziców, a uzyskanie alimentów od drugiego z nich nie jest możliwe. Zgodnie z wprowadzoną z dniem 1.01.2000 r. zmianą w ustawie o funduszu

⁶⁶¹ W wystąpieniu z dnia 17.08.1999 r. – RPO/318437/99.

⁶⁶² Ustawa z dnia 18.02.2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Dz.U. Nr 19, poz. 238.

⁶⁶³ Art. 31g ust. 2 w zw. z art. 33e ust 1 pkt 2 i 3.

alimentacyjnym⁶⁶⁴, mimo wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego wskutek śmierci osoby zobowiązanej do alimentów, w sytuacji gdy osobie dotychczas uprawnionej do alimentów nie przysługuje renta rodzinna, stałe świadczenie z opieki społecznej lub inna stała pomoc, Zakład Ubezpieczeń Społecznych odstępuje od wydania decyzji o zaprzestaniu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego i świadczenia wypłacane są nadal. Wcześniejsze przepisy nie przewidywały takiej możliwości, co spowodowało skargi osób, których zmiana ta nie objęła mimo korzystnej interpretacji przepisu⁶⁶⁵. W dniu 31.10.2000 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁶⁶ w sprawie objęcia podobnym zabezpieczeniem finansowym dzieci, których rodzic nie wypracował uprawnień do renty rodzinnej na rzecz członków swojej rodziny i zmarł przed wejściem w życie omawianych przepisów, zaś wcześniej jego zobowiązania spłacał fundusz alimentacyjny. Rzecznik wniósł o spowodowanie inicjatywy legislacyjnej na rzecz dzieci pozostających po śmierci zobowiązanych do ich alimentacji rodziców bez stałego zabezpieczenia finansowego. Wyrównanie istniejącej nierówności, spowodowanej jedynie datą śmierci dłużnika funduszu, jest możliwe zarówno w oparciu o przepisy dotyczące systemu alimentacyjnego, jak i poprzez odrębne, obligatoryjne świadczenie w systemie pomocy społecznej. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi z dnia 1.12.2000 r. napisał, że dalsze rozszerzanie możliwości pobierania świadczenia po śmierci osoby zobowiązanej do alimentów nie wydaje się, w jego ocenie, ani możliwe, ani uzasadnione. Osoby te, o ile znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, mogą być objęte świadczeniami z pomocy społecznej na ogólnych zasadach, przewidzianych ustawą z dnia

⁶⁶⁴ Art. 12 ust. 2 zmieniony przez art. 1 pkt 7 lit. a) ustawy z dnia 7.10.1999 r. – Dz.U. Nr 90, poz.1000 – zmieniającej z dniem 1.01.2000 r. ustawę z dnia 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym – t. jedn. Dz.U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200 ze zm.

⁶⁶⁵ Ustalono korzystną dla części skarżących interpretację art. 12 ust. 2 ustawy, zgodnie z którą wypłatę świadczenia należy kontynuować także wówczas, gdy śmierć zobowiązanego nastąpiła przed 1.01.2000 r. pod warunkiem jednak, że do 31.12.1999 r. nie upłynął dziewięćmiesięczny okres kontynuowania wypłaty świadczeń z funduszu (przewidziany przepisami ustawy o funduszu alimentacyjnym obowiązującymi do końca 1999 r.).

⁶⁶⁶ RPO/345920/00/XI.

29.11.1990 r. o pomocy społecznej. Z uwagi na powyższe Minister nie przewiduje zmiany powyższych rozwiązań.

W 2000 r. – po zakończeniu cykli wizyt w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz resocjalizacyjnych – z inicjatywy RPO przeprowadzono wizyty w różnego typu placówkach, w których dzieci przebywają z uwagi na stan zdrowia. Objęły one zakłady opieki zdrowotnej i domy pomocy społecznej, w których przebywają dzieci oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci i młodzieży z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Wizyty te nie zostały jeszcze zakończone. Wprowadzane są przepisy wykonawcze⁶⁶⁷, które zmieniają funkcjonowanie placówek i ich standardy, w tym standardy ochrony praw dziecka. Jednak podstawowym problemem, wokół którego ogniskowały się kolejne wystąpienia Rzecznika, jest stan realizacji prawa dzieci do ochrony zdrowia określający sens istnienia tych placówek.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych⁶⁶⁸ Rzecznik podkreślił, że w kolejnych pismach, kierowanych od początku 1999 r. do właściwych władz, sygnalizuje problem braku dostępu do opieki zdrowotnej grup „szczególnie wrażliwych”, w tym zwłaszcza dzieci małych i niepełnosprawnych przebywających w placówkach opieki całodobowej. Większość tych dzieci wymaga poszerzonej diagnozy, w następstwie - stałej, fachowej opieki i rehabilitacji. Dojazdy dużych grup dzieci z placówek do zakładów opieki zdrowotnej są nieekonomiczne i w potrzebnym zakresie niewykonalne. Stopień uciążliwości może powodować rezygnację ze świadczeń. Brak zorganizowanej i świadczonej na miejscu opieki lekarskiej oraz proponowany zakres rehabilitacji leczniczej i świadczeń pielęgniarских stawia pod znakiem zapytania nie tylko zasadę równego dostępu do świadczeń, ale i zasadę gospodarności, na której oparte jest powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Rzecznik wskazał, że nie satysfakcjonuje go odpowiedź Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego

⁶⁶⁷ W dniu 10.10.2000 r. weszło w życie rozporządzenie MPiPS z dnia 1.09.2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych – Dz.U. Nr 80, poz. 900. Trwają prace nad rozporządzeniem określającym organizację specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych pozostawionych w gestii MEN.

⁶⁶⁸ RPO/297965/99/XI z dnia 7.06.2000 r.

Ubezpieczenia Zdrowotnego z dnia 12.05.2000 r., z której nie wynika, czy próbowano ustalić, w jakim zakresie wychowankom różnych rodzajów placówek niezbędne są świadczenia zdrowotne i jaka jest w związku z tym skala zapotrzebowania na te świadczenia w poszczególnych typach placówek. Nie da się to pogodzić z nałożonym na kasy chorych obowiązkiem określenia warunków, dotyczących zapewnienia jakości i dostępności świadczeń, które to warunki kasy powinny również kontrolować. Rzecznik – w powołaniu na art. 3 ust. 3 Konwencji o prawach dziecka poprosił o informację o podjętych przez Urząd działaniach. Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych w odpowiedzi z dnia 6.07.2000 r. powiadomił, że prace nad projektem ustawy o placówkach rehabilitacyjno-edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci i młodzieży z wieloraką niepełnosprawnością, których koordynatorem jest Pełnomocnik do spraw Osób Niepełnosprawnych – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zostały zawieszona. Obecnie Urząd Nadzoru zbiera informacje ze wszystkich kas chorych dotyczące zapewnienia świadczeń rehabilitacyjnych dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej w ośrodkach dziennych, stacjonarnych, w poradniach rehabilitacyjnych oraz udzielanych w warunkach domowych. Celem tej pracy jest porównanie dostępności do świadczeń na obszarze całego kraju, określenie zakresu świadczeń, a także sposobu rozliczeń.

W związku z dokonującymi się w kraju reformami zmieniły się, w podziale resortowym, zadania i kompetencje w obrębie systemu opieki nad dzieckiem. Dotyczy to 15 zakładów leczniczo-wychowawczych dla dzieci przewlekle chorych prowadzonych przez zgromadzenia zakonne, których finansowanie na podstawie umów zawartych z Ministerstwem Zdrowia było zapewnione tylko do końca 2000 r. i w przyszłości nie może być realizowane z budżetu tego resortu. W dniu 12.10.2000 r. Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny⁶⁶⁹, który koordynuje zadania z tej dziedziny i poprosił o przekazanie informacji dotyczących zabezpieczenia dalszego funkcjonowania tych niepublicznych placówek. W odpowiedzi z dnia 1.12.2000 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny poinformował, że podjął ze swojej strony działania w kierunku

⁶⁶⁹ RPO/346861/00/XI.

przygotowania zakładów opiekuńczo – leczniczych i leczniczo – wychowawczych do uczestnictwa w konkursach ofert ogłaszanych przez regionalne kasy chorych. Do 10.11.2000 r. 47 zakładów przystąpiło do postępowania konkursowego, jednakże jedynie 28 z nich spełnia określone warunki do zawarcia umów na świadczenia z zakresu opieki długoterminowej. Pozostałe zakłady będą zatem musiały dostosować się do standardów określonych przez kasy chorych lub przekształcić się w placówki opieki społecznej. Działania Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Finansów spowodowały utworzenie rezerwy budżetowej na utrzymanie działalności zakładów w okresie przejściowym. Co do prac nad projektem ustawy o placówkach rehabilitacyjno-edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci i młodzieży z wieloraką niesprawnością ustalono, że dalsze prace wymagają dokonania analizy kosztów, co będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu Narodowego Spisu Powszechnego. Istotną kwestią jest orzekanie o niepełnosprawności dzieci i młodzieży wymagającej stałej bądź długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w nauce lub pełnieniu ról społecznych. Rozwiązania w tym zakresie zostały zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁶⁷⁰.

Celem rozpoczętych w marcu 2000 r. przez Biuro RPO wizyt w szpitalach dziecięcych jest zbadanie stanu przestrzegania praw dzieci-pacjentów w szpitalach, w tym przede wszystkim prawa do właściwej opieki medycznej i rehabilitacji oraz zabezpieczenia odpowiedniego standardu pobytu. Z informacji uzyskanych w dotychczas wizytowanych szpitalach wynika, że zagrożona jest dostępność do leczenia, w tym specjalistycznego oraz jakość świadczonych usług medycznych. Przed zakończeniem całego cyklu wizyt Rzecznik skierował do Ministra Zdrowia wystąpienie⁶⁷¹, w którym zasygnalizował najpilniejsze problemy:

- brak zaakceptowanych przez kasy chorych standardów medycznych, co oznacza, że wybór świadczeniodawcy nie zależy od poziomu oferowanych usług. Podstawowym kryterium są względy ekonomiczne;

⁶⁷⁰ Druk sejmowy Nr 1462-A i 1669.

⁶⁷¹ RPO/336433/00/XI z dnia 6.12.2000 r.

- zaniżanie kosztów świadczeń medycznych i rehabilitacyjnych przez zlecciodawców, co w pośredni sposób wpływa na obniżenie jakości innych usług w danym zespole, równocześnie prowadzi do eliminowania z rynku innych świadczeniodawców;
- limitowanie świadczonych usług bez związku z rzeczywistymi potrzebami zarówno w oddziałach szpitalnych, jak też poradniach w przychodniach przyszpitalnych. Liczby zakontraktowanych usług są znacznie mniejsze niż w ubiegłym roku i zbyt małe w stosunku do potrzeb;
- sztywne przestrzeganie limitów kontraktów w miesiącu, co powoduje, że kasa nie płaci za przekroczone limity, a każe zwracać pieniądze, gdy limit nie był wyczerpany;
- brak zainteresowania kas chorych kontraktowaniem usług na oddziałach „jednego dnia” i szybkiej opieki dziennej;
- niewystarczająca opieka lekarska, szczególnie na oddziałach dziecięcych;
- świadczenia zdrowotne w pełnym zakresie są niedostępne dla wielu potrzebujących ze względu na umiejscowienie szpitali rehabilitacyjnych, limitowanie świadczeń, a w niektórych przypadkach likwidację ośrodków. Ograniczenia dotyczą także dzieci umieszczonych w placówkach, które nie są zakładami opieki zdrowotnej, ale ich podstawowym zadaniem jest rehabilitacja i opieka medyczna.

W tej sytuacji Rzecznik poprosił Ministra o przedstawienie wnikliwej analizy dostępności i jakości leczenia dzieci. Odpowiedź do końca 2000 r. nie nadeszła.

Wizyty w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych dla dzieci z różnymi typami niepełnosprawności kontynuowane będą po wydaniu przepisów wykonawczych określających ich organizację. W dniu 20.07.2000 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej w tej sprawie⁶⁷² w związku z utratą mocy z dniem 1 lipca 2000 r. rozporządzenia określającego dotychczasowe zasady ich działania i niewykonaniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 71 ust. 1 ustawy o systemie

⁶⁷² RPO/349060/00/XI.

oświaty⁶⁷³, dotyczącego zasad działania placówek publicznych podległych MEN, w tym ośrodków szkolno-wychowawczych. Opóźnienie dotyczy także wydania, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy, przepisów wykonawczych w sprawie ramowych statutów placówek, w tym ośrodków szkolno-wychowawczych. Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi z dnia 8.09.2000 r. wyjaśnił, że wskazane opóźnienia związane są z etapowym wdrażaniem prorodzinnej reformy systemu opieki nad dzieckiem i przeniesieniem problematyki placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ośrodków adopcyjno-opiekuńczych do systemu opieki społecznej, a także przekazaniem nadzoru pedagogicznego nad tymi placówkami do kompetencji wojewody. Prawne określenie zasad funkcjonowania ośrodków szkolno-wychowawczych, w tym specjalnych, powinno być poprzedzone wydaniem trzech rozporządzeń odnoszących się do pomocy psychologiczno-pedagogicznej, których projekty w dniu 30.08.2000 r. MEN przesłało do Rządowego Centrum Legislacji. W ocenie Ministra rozporządzenie w sprawie ośrodków szkolno-wychowawczych powinno wejść w życie w ciągu najbliższych miesięcy. W poprzednim cyklu wizyt jeden z rodzajów specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych – dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami zachowania – został potraktowany odrębnie z uwagi na swą specyfikę⁶⁷⁴. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w sprawie przestrzegania praw wychowanków tych ośrodkach wraz z opracowaną na podstawie wizyt informacją z dnia 20.11.1999 r., Minister Edukacji Narodowej przesłał⁶⁷⁵ obszerne „Stanowisko w sprawie kształcenia, wychowania i opieki w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami wychowania”. Wynika z niego, że Ministerstwo podziela uwagi Rzecznika na temat wad funkcjonowania tego typu ośrodków. W ocenie resortu niezbędne zmiany dotyczące tych placówek umożliwiają podjęta reforma systemu edukacji oraz reforma systemu opieki nad dzieckiem kontynuowana w oparciu o nową jednostkę organizacyjną – powiatowe centrum pomocy rodzinie. Dzięki podjętym reformom przed ośrodkami stawia się obecnie jasne cele w zależności od etiologii

⁶⁷³ Ustawa z dnia 7.09.1991 r. – tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

⁶⁷⁴ Zob. Informacja RPO za 1999 r., str. 244-246.

⁶⁷⁵ Pismo z dnia 18.02.2000 r.

problemów wychowanka: opiekuńczo-wychowawcze dla placówek działających w systemie pomocy społecznej i edukacyjne dla placówek działających w systemie oświaty. Minister poinformował też, że zwróci się do kuratorów oświaty o zbadanie w drodze nadzoru pedagogicznego działalności ośrodków. Szczegółowy raport z przeprowadzonych przez kuratorów badań przesłany zostanie w drugiej połowie bieżącego roku. W związku z szeregiem nieprawidłowości w przestrzeganiu praw wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych Rzecznik wystąpił w ubiegłym roku do Ministra Sprawiedliwości⁶⁷⁶. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie podzielił uwagi RPO⁶⁷⁷, w tym także odnośnie potrzeby dalszego doskonalenia nadzoru sędziów rodzinnych nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi i resocjalizacyjnymi i poinformował, że problematyka ta została poruszona w piśmie okólnym, skierowanym do prezesów sądów apelacyjnych z prośbą o objęcie omawianych zagadnień zakresem szkoleń dla prezesów sądów okręgowych i bezpośrednio – dla sędziów rodzinnych oraz o zwrócenie uwagi na omawiane zagadnienia podczas czynności nadzorczych prezesów sądów apelacyjnych nad sądami niższych instancji. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi⁶⁷⁸ na wystąpienie Rzecznika. w sprawie przestrzegania praw nieletnich przebywających w zakładach poprawczych, przesłane wraz z informacją w tej sprawie w dniu 24.09.1999 r. poinformował, że dla zapewnienia pełni praw wychowankom w placówkach resortu podjęto prace legislacyjne nad ustawodawstwem regulującym tę materię. Efektem jest obszerna nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, dostosowująca przepisy ustawy do nowej Konstytucji i ratyfikowanych przez Polskę umów i konwencji międzynarodowych. W chwili obecnej ustawa znajduje się w Sejmie po pierwszym czytaniu i czeka na uchwalenie. Wraz z wejściem w życie znowelizowanej ustawy ukażą się rozporządzenia dotyczące: rodzajów i organizacji zakładów poprawczych oraz zasad pobytu w nich nieletnich, rodzajów i organizacji schronisk dla nieletnich oraz zasad pobytu w nich nieletnich, szczegółowych zasad wykonywania

⁶⁷⁶ RPO/326219/99/XI z dnia 27.12.1999 r. – zob. Informacja RPO za 1999 r., str. 248-249.

⁶⁷⁷ Pismo z dnia 25.01.2000 r.

⁶⁷⁸ Pismo z 10.01.2000 r. – zob. Informacja RPO za 1999 r., str. 242-249.

praktyk religijnych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, szczegółowych warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, zakładach wychowawczych, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i placówkach pogotowia opiekuńczego oraz zasad kontroli nad decyzjami o zastosowaniu tych środków. W ocenie Ministra podstawowymi przyczynami wydłużania się po-bytu wychowanków w zakładach poprawczych jest duży ciężar gatunkowy popełnianych przez nich czynów karalnych, wzrost liczby nieletnich z różnego rodzaju dysfunkcjami, brak zainteresowania najbliższego środowiska losami nieletniego opuszczającego zakład. Minister poinformował o działaniach resortu na rzecz skrócenia okresu oczekiwania na zakład poprawczy, co podniósł RPO w swoim wystąpieniu i pozytywnie ustosunkował się do pozostałych kwestii poruszonych przez Rzecznika, informując o działaniach podejmowanych dla ich rozwiązania.

C. Prawa ucznia

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej⁶⁷⁹ w sprawie możliwości egzekwowania praw ucznia Rzecznik interesował się kwestią praktycznego nabywania przez dzieci umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie obywatelskim. Rzecznik występował do resortu edukacji⁶⁸⁰ w trakcie prac nad nowelizacją aktów wykonawczych do ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty w sprawie szczegółowego określenia praw i obowiązków ucznia przy zachowaniu przedstawionego katalogu minimum⁶⁸¹ oraz w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego nad przestrzeganiem praw dziecka i ucznia (powoływanie i umocowanie tzw. rzeczników praw ucznia oraz tryb rozpatrywania przez nich skarg)⁶⁸². Wydanie nowych przepisów wykonawczych⁶⁸³ nie poprawiło sytuacji

⁶⁷⁹ RPO/197149/95/XI z dnia 27.03.2000 r.

⁶⁸⁰ RPO/345920/00/XI.

⁶⁸¹ Zarządzenie Nr 14 MEN z dnia 19.06.1992 r. w sprawie ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży – Dz.Urz. MEN Nr 4, poz. 18.

⁶⁸² RPO/223688/96/I.

⁶⁸³ Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15.02.1999 r. w sprawie ramowego statutu publicznej sześcioletniej szkoły podstawowej i publicznego gimnazjum – Dz.U Nr 14, poz. 131 oraz z dnia 13.08.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego – Dz.U. Nr 67, poz. 759.

uczniów. W obu statutach ramowych (szkoły i gimnazjum) nie ustalono katalogu praw i obowiązków ucznia - dziecka. Statuty wymieniają jedynie prawa i obowiązki ucznia dotyczące nagradzania i karania, przeniesienia do innej szkoły oraz zapewnienia ochrony przed przemocą i patologią. W statutach nie uregulowano trybu rozpatrywania skarg uczniów (i rodziców) na naruszenia praw ucznia i dziecka w placówkach. Ponadto w nowym rozporządzeniu MEN w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego problematyka przestrzegania praw ucznia i dziecka nie została przekazana jednemu wyspecjalizowanemu wizytatorowi (tzw. rzecznikowi praw ucznia). Uczniowie nie znają przysługujących im praw i nie wiedzą, do kogo się zwrócić o ich obronę. Nie mogą poznać w praktyce procedur stosowanych przy rozstrzygnięciu sporów. Minister Edukacji Narodowej w odpowiedzi z dnia 10.05.2000 r. napisał, że przyjęte rozwiązania legislacyjne jedynie w sposób ogólny określają zadania szkoły, jej organizację, prawa i obowiązki uczniów i nauczycieli. Szczegółowe rozstrzygnięcia zawarte w statutach poszczególnych szkół są wspólnym dziełem rad pedagogicznych, dyrekcji i społecznych organów szkoły. Minister poinformował, że w roku szkolnym 2000/2001 w ramach programu „Funkcja wychowawcza szkoły” planowane jest przeprowadzenie badań zgodności zapisów zawartych w statutach szkół z obowiązującymi aktami prawnymi. W ponownym wystąpieniu⁶⁸⁴ Rzecznik wyjaśnił, że analiza przepisów miała na celu przede wszystkim wykazanie, że respektowanie praw ucznia i dziecka jest związane z możliwością ich egzekwowania przez uczniów. Egzekwowanie zaś jest nierealne, gdy nie istnieje katalog podstawowych praw, jednakowych dla wszystkich uczniów określonego szczebla i gdy nie ma wyodrębnionej procedury umożliwiającej sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy (w tym procedury odwoławczej). Także charakter ramowego statutu jako aktu, który tworzy podstawy działania placówek i zawiera „katalog minimum praw” nie powinien być zmieniany. Jest to zbiór przepisów, z którymi nie mogą być sprzeczne szczegółowe rozwiązania konkretnych statutów, nazywanych „konstytucjami szkół”. W konsekwencji Rzecznik podtrzymał stanowisko, że przepisy prawa

⁶⁸⁴ RPO/345920/00/XI z dnia 31.05.2000 r.

oświatowego powinny jasno określać katalog podstawowych praw dziecka i ucznia oraz tryb ich egzekwowania, zaś statuty poszczególnych szkół opracowywane przez rady pedagogiczne, dyrekcje i społeczne organy szkoły muszą je uwzględniać. W odpowiedzi z dnia 8.06.2000 r. Minister Edukacji Narodowej napisał, że uwagi i sugestie Rzecznika oraz doświadczenia szkół w zakresie upowszechniania i realizacji praw dziecka i ucznia będą przedmiotem szczegółowej analizy podczas nowelizacji przepisów prawa oświatowego.

D. Wydanie dziecka i dochodzenie roszczeń zza granicy

Trudności w dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych od osób zamieszkałych za granicą zostały zasygnalizowane Ministrowi Sprawiedliwości w wystąpieniu z dnia 9.03.2000 r.⁶⁸⁵ Jedną ze skarg ujawniła problem braku powszechnie obowiązujących uregulowań dotyczących sporządzania i przekazywania wniosków o dochodzenie alimentów od osób zamieszkałych za granicą w sytuacji, gdy osoby te zamieszkują w państwach, które nie są stronami umów międzynarodowych, a z którymi dokonano jedynie uzgodnień o wykonywaniu orzeczeń w sprawach alimentacyjnych (np. w USA). Tryb dokonywania tych czynności przez sądy reguluje wówczas zarządzenie Ministra Sprawiedliwości⁶⁸⁶. Instrukcja ta nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa i nie mieści się w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, co może powodować ograniczenie praw obywateli. Rzecznik wystąpił o podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości inicjatywy legislacyjnej, która umożliwi wydanie upoważnienia ustawowego do uregulowania tej problematyki, a w następstwie wydanie odpowiedniego aktu prawnego. Wskazał na konieczność ujednoczenia praktyki sądów w tym zakresie oraz zwrócenia uwagi na obowiązki sądów informowania i udzielania pomocy zainteresowanym. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶⁸⁷ napisał, że kwestia ta jest przedmiotem prac resortu, który przedstawił sądom propozycje jednolitego sposobu postępowania w

⁶⁸⁵ RPO/331216/99/XI.

⁶⁸⁶ Z dnia 25.05.1970 r. – Instrukcja o obrocie prawnym z zagranicą w sprawach cywilnych i karnych – Dz.Urz. Min. Sprawiedl. Nr 4, poz. 14 z późn. zm.

⁶⁸⁷ W piśmie z dnia 11.04.2000 r.

tych sprawach. Jeżeli chodzi o zaproponowaną przez RPO inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do stworzenia regulacji prawnej zastępującej zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25.05.1970 r., to w projekcie nowej ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych znajduje się delegacja dla Ministra Sprawiedliwości do uregulowania szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁶⁸⁸ w kwestii egzekucji postanowień o wydaniu dziecka, w szczególności w postępowaniach prowadzonych w trybie Konwencji haskiej⁶⁸⁹. W postępowaniu prowadzonym w trybie tej konwencji sąd polski ma możliwość rozważenia wszystkich przesłanek uzasadniających odstąpienie od obowiązku wydania dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego, co daje możliwość dogłębnej analizy sytuacji dziecka. Wykonanie tych postanowień odbywa się na podstawie przepisów prawa polskiego. W wielu postępowaniach wykonawczych dotyczących odebrania dziecka – także dotyczących wykonania orzeczeń wydanych na podstawie przepisów wewnętrznego prawa polskiego – nie dochodzi do dobrowolnego wydania dziecka, ani też do przymusowego odebrania dziecka, mimo szczegółowo uregulowanej procedury oraz gwarancji pomocy sądu opiekuńczego i innych organów państwowych. Z uwagi na konieczność uwzględnienia czynnika czasu, który odgrywa bardzo poważną rolę w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi, dojść może do zmiany prawomocnych orzeczeń dotyczących sposobu sprawowania władzy rodzicielskiej. Interes dziecka jest pierwotną i naczelną wartością również w sprawach, w których granice postępowania wyznaczają przepisy Konwencji haskiej, której przedmiotem jest zapewnienie niezwłocznego powrotu bezprawnie uprowadzonych i zatrzymanych dzieci. Ze skarg uprawnionych rodziców wpływających do RPO wynika, że mają oni znaczne trudności w uzyskaniu pomocy sądu oraz innych organów w wyegzekwowaniu orzeczenia. Zainteresowani wskazują, że w wieloetapowym postępowaniu naruszona jest równowaga

⁶⁸⁸ RPO/334236/00/XI z dnia 5.09.2000 r.

⁶⁸⁹ Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzonej w Hadze w dniu 25.10.1980 r. – Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm.

między przysługującymi im prawami, a uprawnieniami, jakimi dysponuje druga strona, zobowiązana do wydania dziecka. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o przeanalizowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości praktyki sądów w sprawach dotyczących wykonania orzeczeń o wydaniu dziecka w aspekcie i możliwości stwarzanych przez przepisy, ewentualnego wskazania możliwości wprowadzenia zmian usprawniających postępowanie wykonawcze.

Problem zagrożeń dla życia i zdrowia dzieci występujący u dzieci rodzin wiejskich w związku z pracą w gospodarstwach rolnych omówiony został w rozdziale dotyczącym prawa do pracy i wykonywania zawodu.

17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

A. Tryb orzekania o niepełnosprawności

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶⁹⁰ określa odrębne tryby orzekania o niezdolności do pracy do celów ubezpieczeniowych i innych. W kierowanych do Rzecznika pismach obywatele wskazują na nierespektowanie m.in. przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności dokumentacji medycznej specjalistycznych ośrodków klinicznych, orzeczeń biegłych lekarzy sądowych wydanych dla innych celów, co wymusza na osobach chorych wielokrotnie poddawanie się badaniom lekarskim. Ponadto niektóre powiatowe zespoły ds. orzekania wprowadziły dla ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności druki wniosków o wydanie stosownego orzeczenia i zaświadczenia lekarskiego, pod rygorem nierozpatrywania sprawy. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁶⁹¹ o stworzenie takiej regulacji prawnej, która dopuszczałaby możliwość wykorzystywania tej samej dokumentacji medycznej zarówno w procesie orzekania o niezdolności do pracy do celów ubezpieczeniowych jak i ustalania stopnia niepełnosprawności do celów zatrudnienia i innych (np. uzyskania legitymacji osoby niepełnosprawnej), wskazując na duże

⁶⁹⁰ Z dnia 27.08.1987 r. – Dz.U. Nr 23, poz. 776.

⁶⁹¹ RPO/352580/00/VIII, z dnia 12.10.2000 r.

sformalizowanie tego postępowania wymagającego gromadzenia rozległej dokumentacji, a także często kilkakrotnego stawiania przez osobę zainteresowaną przed właściwymi komisjami, zespołami, lekarzami-orzecznikami. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁶⁹², iż przeprowadzone w 1999 r. i w I półroczu 2000 r. kompleksowe kontrole działalności powiatowych i wojewódzkich zespołów orzekających o stopniu niepełnosprawności nie stwierdziły rażących nieprawidłowości w stosowaniu szczegółowych zasad i trybu orzekania o stopniu niepełnosprawności określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21.01.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o stopniu niepełnosprawności, trybu postępowania przy orzekaniu oraz zakresu, składu i sposobu działania zespołów orzekających, a także jednolitego wzoru legitymacji dokumentującej niepełnosprawność oraz organów uprawnionych do jej wystawiania⁶⁹³. W celu przeciwdziałania podobnym, jak wskazane przez Rzecznika, przypadkom Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych zwrócił się do zespołów orzekających z przypomnieniem o obowiązku bezwzględnego wykorzystania w postępowaniu orzekającym każdej załączonej do wniosku dokumentacji medycznej, która pozwoli na dokonanie oceny stanu zdrowia osoby orzekanej.

B. Składka na ubezpieczenie zdrowotne

Rzecznik zakwestionował przepisy ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁶⁹⁴ w związku z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁹⁵. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego⁶⁹⁶ postawił zarzuty naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równego traktowania oraz niedopełnienia obowiązków ciążących na władzach publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Uzasadnienie wniosku oparto na tym, iż w wyniku zestawienia przepisów powołanych ustaw powstała norma prawna, która wiąże dodatkową

⁶⁹² Pismo z dnia 6.11.2000 r.

⁶⁹³ Dz.U. Nr 9, poz. 82.

⁶⁹⁴ Ustawa z dnia 6.02.1997 r. – Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁶⁹⁵ Ustawa z dnia 13.10.1998 r. – Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁶⁹⁶ RPO/300438/99/I z dnia 19.12.2000 r.

składkę na ubezpieczenie zdrowotne nie z rzeczywistym przychodem. Zaskarżone przepisy zobowiązują bowiem osoby, które mają już tytuł do ubezpieczenia zdrowotnego z racji opłacania składki na ten cel od podstawowych dochodów, do opłacania dodatkowej składki od dodatkowej działalności, wiążąc wysokość tej składki nie z rzeczywistym przychodem, lecz z kwotą 60% średniego wynagrodzenia za poprzedni kwartał. W efekcie taką samą składkę dodatkową muszą opłacać osoby, które w określonych miesiącach nie uzyskują żadnych dodatkowych przychodów i osoby uzyskujące przychody poniżej tej kwoty.

Zaskarżone przepisy w sposób szczególnie dotkliwy uderzają osoby niepełnosprawne. Wynika to stąd, że warunkiem udzielenia pożyczki dla osób niepełnosprawnych na utworzenie specjalnego stanowiska pracy jest rozpoczęcie działalności gospodarczej. Niepełnosprawni nie mogą w dowolnym czasie zrezygnować z prowadzonej działalności gospodarczej bez konieczności natychmiastowego zwrotu pożyczki udzielonej na ten cel. W razie działalności przynoszącej znikomy dochód lub przynoszącej jedynie straty, z otrzymywanej renty spłacają zatem pożyczkę i pokrywają straty, a nadto płacą kolejną składkę na ubezpieczenie zdrowotne, do którego mają prawo już z tytułu składki odprowadzanej od renty. Ponieważ prawie dwuletnie próby Rzecznika zmierzające do uchylecia kwestionowanej normy nie przyniosły rezultatów – skierował on wniosek do Trybunału.

C. Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne

W związku z zarządzeniem na dzień 8 października 2000 r. wyborów Prezydenta RP, Rzecznik w wystąpieniu z dnia 26.07.2000 r.⁶⁹⁷ skierowanym do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia przez zarządy gmin i miast działań, które zapewnią osobom niepełnosprawnym warunki dostępu do lokali wyborczych i skorzystanie przez nie z przysługującego im czynnego prawa wyborczego. Doświadczenia z poprzednich wyborów wskazują bowiem, że ze względu na usytuowanie lokali wyborczych osoby ze schorzeniami narządu ruchu nie zawsze mogły wziąć w nich udział. Kopię

⁶⁹⁷ RPO/343669/00/I.

wystąpienia Rzecznik przesłał do wiadomości Prezesowi Rady Ministrów, który pismem z dnia 31.07.2000 r. przekazał ją Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister powiadomił Rzecznika, że z informacji przekazanych przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Państwowa Komisja Wyborcza w ramach podejmowania działań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP, wystosowała pismo do organów administracji samorządowej z apelem o powszechne działania mające na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym skorzystanie z prawa głosowania, między innymi poprzez właściwe lokalizowanie miejsc głosowania, wyposażenie wejść w podjazdy oraz ułatwienie dojazdu. Wizytacja przez pracowników Biura RPO 20 lokali wyborczych w Warszawie i miejscowościach podwarszawskich wykazała, że nie więcej niż 25% z nich była łatwo dostępna dla osób niepełnosprawnych i zaawansowanych wiekowo. Stwierdzono, że dostęp do niektórych lokali wyborczych był dla tych osób w zasadzie niemożliwy. W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej⁶⁹⁸ i – informując go o wyniku wizytacji – zwrócił się o podjęcie bardziej intensywnych działań w omawianym zakresie. Przewodniczący PKW w odpowiedzi⁶⁹⁹ poinformował Rzecznika, że ze względu na krótki okres, jaki został do przeprowadzenia wyborów, Komisja nie była w stanie podjąć zdecydowanych działań co do zmiany siedzib obwodowych komisji wyborczych na bardziej dostępne dla osób niepełnosprawnych. Jednocześnie Przewodniczący poinformował, że Komisja zwróciła się do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów Ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP o nałożenie ustawowego obowiązku na organy samorządu terytorialnego wyznaczania siedzib obwodowych komisji wyborczych w budynkach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych oraz o ustawowe odstąpienie od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania w lokalu wyborczym stworzenie możliwości, w ściśle określonych przypadkach, głosowania przez pełnomocnika.

⁶⁹⁸ RPO/343669/00/I z dnia 5.10.2000 r.

⁶⁹⁹ Pismo z dnia 16.10.2000 r.

Dostęp do obiektów publicznych interesował Rzecznika nie tylko w związku z realizacją praw wyborczych osób niepełnosprawnych. W dniu 21.09.2000 r. Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁰⁰ w sprawie dostosowania do potrzeb tej grupy siedzib obiektów publicznych.

Liczne kierowane do Rzecznika skargi opisują sytuacje, w których osoby niepełnosprawne ze względu na bariery architektoniczne nie mają dostępu do wielu urzędów i instytucji, takich jak np. urzędy skarbowe, oddziały ZUS, ośrodki pomocy społecznej oraz siedziby organów władz samorządowych i administracji rządowej. Rzecznik wskazał, iż stan taki jest sprzeczny z przepisami obowiązującego od sześciu lat Prawa budowlanego i zwrócił się o zbadanie przedstawionej sprawy oraz podjęcie działań dla realizacji obowiązujących we wskazanym zakresie przepisów. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych napisał⁷⁰¹, że w kraju jest wiele obiektów budowlanych zrealizowanych na podstawie pozwoleń na budowę wydanych przed 1981 r., tj. przed datą, od której obowiązują akty prawne, nakładające na inwestorów obowiązek uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych nie tylko przy realizacji nowych inwestycji, ale również w przypadku podjęcia modernizacji obiektów istniejących. Wiąże się to jednak z dużymi kosztami, na które nie zawsze stać instytucje znajdujące się w nieprzystosowanym budynku. W pełni dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych obiekty starego budownictwa będą pojawiać się stopniowo – w miarę możliwości finansowych poszczególnych instytucji, wraz z prowadzonymi robotami budowlanymi.

D. Pomoc finansowa dla osób niepełnosprawnych

Rzecznik wystąpił w dniu 19.09.2000 r. do Ministra Łączności⁷⁰² w sprawie ograniczenia ulg dla osób niepełnosprawnych w opłatach za dostęp i korzystanie z sieci telekomunikacyjnej przez ustawę z dnia 21.07.2000 r. – Prawo telekomunikacyjne. Ustawa nie przewiduje prawa

⁷⁰⁰ RPO/344135/00/I.

⁷⁰¹ Pismo z dnia 23.11.2000 r.

⁷⁰² RPO/282158/00/I.

osób niepełnosprawnych do ulg w opłacie za zainstalowanie telefonu oraz w miesięcznej opłacie abonamentowej, co oznacza odebranie przysługujących dotychczas inwalidom przywilejów. Minister Łączności odpisał⁷⁰³, że zgodnie z postanowieniem art. 47 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych istnieją możliwości dofinansowania działalności zmierzającej do niwelowania barier w komunikowaniu się osób niepełnosprawnych.

Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷⁰⁴ w sprawie nieprawidłowości w realizacji przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych programów pomocy „Komputer dla Homera” i „Pegaz”. Z otrzymywanych przez RPO skarg wynika, że zakwalifikowane w 1999 r. wnioski o pożyczki, których realizacja z braku środków przesunięta została na rok 2000, są rozpatrywane ponownie, według nowych zasad i załatwiane odmownie lub na mniej korzystnych warunkach. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił⁷⁰⁵, że obecnie funkcjonujące programy są programami nowymi i ich założenia są inne niż obowiązujące w programach z 1999 r. Niemniej Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zobowiązany był do powiadomienia o konieczności uaktualnienia wniosków tych uczestników programu, którzy pomimo pozytywnej opinii komisji – z uwagi na brak środków – nie otrzymali pożyczki w 1999 r. Podjęte zostały czynności mające na celu wyjaśnienie przez Zarząd PFRON spraw poruszonych przez Rzecznika, w szczególności dotyczących liczby osób, których wnioski złożone w roku 1999 zostały przeniesione do realizacji w roku 2000, aktualności tych wniosków oraz kwoty niezbędnej na ewentualną ich realizację. Po uzyskaniu informacji z PFRON Minister odrębnym pismem powiadomi Rzecznika o zajęтым stanowisku. Rzecznik zwrócił się też do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁰⁶ w sprawie zasad korzystania z pomocy PFRON w zakupie sprzętu komputerowego dla osób niepełnosprawnych. Z

⁷⁰³ Pismo z dnia 16.10.2000 r.

⁷⁰⁴ RPO/343924/00/I z dnia 18.08.2000 r.

⁷⁰⁵ Pismo z dnia 2.10.2000 r.

⁷⁰⁶ RPO/348383/00/I z dnia 19.09.2000 r.

wpływających skarg wynika, że z pomocy tej wyłączone są osoby w wieku emerytalnym. Rzecznik wskazał, że z jednej strony osoby te niejednokrotnie chcą pracować lub nadal pracują zawodowo, z drugiej zaś – część programów pomocowych skierowana jest na umożliwienie osobom niewidomym swobodnego komunikowania się, nauki, dostępu do dóbr i usług oraz rehabilitacji. Mechaniczne wprowadzenie kryterium wieku aktywności zawodowej ogranicza lub uniemożliwia, w ocenie RPO, realizację w ramach wskazanych programów PFRON ich funkcji rehabilitacji społecznej. Rzecznik zwrócił się o zmodyfikowanie kryteriów udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w ramach programów komputeryzacyjnych.

Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷⁰⁷ w sprawie kryteriów kwalifikowania osób niepełnosprawnych na turnusy rehabilitacyjne wskazując, że wobec niedoboru środków na dofinansowanie turnusów szczególnie istotne staje się wprowadzenie obiektywnych i merytorycznych kryteriów kwalifikacji. Z tego względu wątpliwości RPO budzi wprowadzenie stricte formalnego wymogu złożenia wniosku o turnus rehabilitacyjny do 17.III.2000 r. Nie jest również zrozumiałą próg dochodu netto na osobę w wysokości 1670 zł, o którym jest mowa w skardze grupy rodziców dzieci niepełnosprawnych. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷⁰⁸, że zadanie w zakresie dofinansowania uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych realizowane jest przez powiatowe centra pomocy rodzinie. W związku z sygnałami o nieprawidłowościach w stosowaniu przez centra ustalonych kryteriów kwalifikacji opracowany został program celowy Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych pod nazwą „Atena”. Program ten, zatwierdzony do realizacji przez Radę Nadzorczą PFRON, przewiduje m.in. szkolenia dyrektorów i pracowników centrów, w tym w zakresie rehabilitacji społecznej. Realizacja programu rozpocznie się w bieżącym roku.

⁷⁰⁷ RPO/343962/00/I z dnia 5.09.2000 r.

⁷⁰⁸ Pismo z dnia 26.09.2000 r.

Kwestie dostępu do świadczeń zdrowotnych przez osoby niepełnosprawne omówione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony zdrowia, a realizacja prawa do nauki przez niepełnosprawne dzieci – w rozdziale o ochronie praw w stosunkach z administracją lokalną.

18. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Uwagi ogólne

Podstawowym źródłem wiedzy o stanie przestrzegania praw i wolności zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej w „służbach mundurowych” (żołnierze zawodowej i zasadniczej służby wojskowej oraz funkcjonariusze: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Służby Celnej) jest wpływająca do Rzecznika korespondencja od przedstawicieli tych służb oraz przeprowadzane przez pracowników Biura RPO kontrole w losowo wybranych jednostkach wojskowych oraz podległych wymienionym służbom. Prowadzone są też kontrole interwencyjne po otrzymaniu informacji (głównie od rodziców żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, pełniących służbę w okresie szkolenia podstawowego) o naruszaniu praw obywatelskich żołnierzy przez starszych kolegów, młodszą kadre dowódczą – dowódców drużyn, a niekiedy dowódców plutonów. Liczba skarg z tych środowisk, w porównaniu z poprzednim rokiem nieznacznie wzrosła, i stanowi ok. 3% ogółu spraw wpływających do Rzecznika. Problematyka skarg dotyczyła: warunków służby – 29%, praktyki dyscyplinarnej – 28%, emerytur i rent – 27%, próśb o poradę prawną lub pomoc życiową – 14%, innych spraw – 2%. W 2000 r. przeprowadzono 21 kontroli – 13 w jednostkach wojskowych (w tym 2 interwencyjne), 5 w Straży Pożarnej, 2 w Policji i 1 w Straży Granicznej. Każda przeprowadzona kontrola kończy się omówieniem stwierdzonych naruszeń praw obywatelskich z dowództwem jednostki, a także sporządzeniem odpowiednich dokumentów (sprawozdań), które przekazywane są przełożonym na takich szczeblach dowodzenia (kierowania), w gestii których istnieje możliwość ich usunięcia.

B. Zasadnicza służba wojskowa i przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych oraz formy zastępcze ich odbywania

Obecnie spełnianie przez obywateli powinności obronnych nie nosi już cech powszechności, a normująca te zagadnienia ustawa z dnia 21 listopada 1967 r., pomimo wielokrotnych nowelizacji – wprowadzanych także po ogłoszeniu jej tekstu jednolitego w 1992 r.⁷⁰⁹ – nie odpowiada wymaganiom stawianym Siłom Zbrojnym. W szczególności pomimo eksponowanej w tytule i treści ustawy „powszechności” nie jest ona prawnie zagwarantowana, ani też faktycznie egzekwowana. Stan taki, abstrahując od jego aspektu militarnego, godzi bezpośrednio w prawa obywateli tworząc sprzeczną z art. 32 ust. 1 Konstytucji nierówność co do obciążenia obowiązkami obronnymi, zwłaszcza w zakresie odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz długotrwałego przeszkolenia wojskowego studentów i absolwentów szkół wyższych. W praktyce tolerowane jest uchylanie się od służby wojskowej, co nie tylko deprecjonuje jej znaczenie, ale również niebezpiecznie zachęca do działań korupcyjnych. W połączeniu z ustawicznie zmienianym i tym samym niekonsekwentnym, mało czytelnym, systemem odroczeń utrwalany jest stan negatywnej selekcji od służby wojskowej. Nie spełniają swoich zadań komisje poborowe i lekarskie. W rezultacie do jednostek wojskowych wcielani są poborowi nie spełniający wymagań zdrowotnych, w tym także pod względem psychicznym. Konsekwencje wad poboru są powszechnie znane i nagłaśniane w mediach. Odrębnego podkreślenia wymaga problem powoływania do wojska poborowych karanych sądownie i ze środowisk patologicznych. Są oni często „motorem” tzw. „fali”, wielokrotnie piętnowanej m.in. w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Kontrolowana przez RPO problematyka funkcjonowania w jednostkach wojskowych „fali” potwierdza tendencję do zmniejszania się intensywności i zakresu jej występowania. Nie można mówić jednak o wyeliminowaniu z wojska tego zjawiska. Ograniczenie jego występowania spowodowane jest zwiększoną kontrolą kadry w czasie wolnym i

⁷⁰⁹ Dz.U. Nr 4, poz. 16 ze zm.

wieczorowo-nocnym, systematycznymi działaniami dyscyplinarnymi dowódców wszystkich szczebli w stosunku do żołnierzy wprowadzających tego rodzaju zachowania. Pozytywne efekty daje też praca wojskowych psychologów, organów porządkowych i wymiaru sprawiedliwości, prowadzących działania zmierzające do likwidacji, a przynajmniej ograniczenia tego zjawiska.

W związku z napływającą do Rzecznika korespondencją⁷¹⁰ oraz ukazującymi się w środkach masowego przekazu informacjami dotyczącymi naruszania praw obywatelskich żołnierzy w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej (25 BKPow.), Rzecznik zlecił przeprowadzenie kontroli przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy pełniących służbę w tej jednostce. W czasie kontroli przeprowadzono spotkania i rozmowy indywidualne z kadrą oraz żołnierzami zasadniczej służby wojskowej. Zapoznano się także z warunkami socjalno-bytowymi żołnierzy. W szczególności badano problemy dotyczące warunków służby, organizacji nadzoru służbowego, przestrzegania porządku dnia, intensywności szkolenia, obciążenia służbami, funkcjonowania w pododdziałach tzw. fali, organizacji służb i wart, praktyki dyscyplinarnej, warunków bytowych i opieki medycznej. Zwracano szczególną uwagę na przestrzeganie Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych, w szczególności w odniesieniu do kultury zachowania się dowódców drużyn w stosunku do podległych im żołnierzy. W odniesieniu do żołnierzy zasadniczej służby wojskowej nie ujawniono szczególnie rażących faktów, pozwalających na stwierdzenie, że w 25 BKpow. są naruszane ich prawa obywatelskie, chociaż formy wzajemnego zwracania się do siebie żołnierzy, w tym używanie słów obelżywych, jest niewątpliwie naruszeniem zasad współżycia i obowiązujących przepisów Regulaminu Ogólnego. Wszystkie podniesione problemy omówione zostały z Dowódcą 25 BKPow. oraz przedstawicielem Korpusu Powietrzno-Zmechanizowanego. Z uwagi na wagę stwierdzonych problemów oraz ich nagłośniony w mediach zasięg Rzecznik wystosował wystąpienie⁷¹¹, w którym poinformował Ministra Obrony Narodowej o stwierdzonych uchybieniach

⁷¹⁰ Np. RPO/333037/00/IX, RPO/334215/00/IX.

⁷¹¹ RPO/335324/00/IX. W lutym 2001 r. dyrektor Sekretariatu MON przedstawił obszerne sprawozdanie z przeprowadzonych w 25 BKPow zmian po wizytacji Rzecznika.

w celu ich wyeliminowania. Likwidacji „fali” nie sprzyja permanentny brak środków finansowych na odpowiednią intensywność zajęć szkoleniowych, a niekiedy bierna postawa części kadry, w skrytości akceptującej nieformalne zależności i uwłaczające godności ludzkiej praktyki, rzekomo mające służyć utrwalaniu żołnierskiej subordynacji. Na ten stan rzeczy, załamujący poczucie osobistego bezpieczeństwa u wielu żołnierzy, nakłada się powszechny w wojsku brak akceptacji dla rozwiązań przyjętych w uchwalonej 4 września 1997 r. ustawie o dyscyplinie wojskowej⁷¹². W przekonaniu, zwłaszcza kadry, ustawa ta sparaliżowała praktykę dyscyplinarną w wojsku. Podstawowym zarzutem stawianym ustawie i przepisom wydanym w formie rozporządzeń w jej wykonaniu jest nadmierne rozbudowanie i sformalizowanie procedur dyscyplinarnych i sposobu ich dokumentowania. Przyznać trzeba, że w krytyce tej jest wiele racji. Mimo słuszych założeń autorów ustawy odnośnie zagwarantowania obwinionym pełni praw do obrony zbyt mechanicznie przeniesiono do nowych uregulowań dyscyplinarnych uregulowania typowe dla reguł rządzących prawem karnym. W rezultacie ustawa została uznana za nie przystającą do warunków wojska i swoiście zbojkotowana. W październiku 2000 r. członkowie sejmowej Komisji Obrony Narodowej i przedstawiciele resortu Obrony Narodowej uznali konieczność nowelizacji rozwiązań ustawowych w kierunku ich uproszczenia oraz wyposażenia we władzę dyscyplinarną dowódców niższych szczebli organizacyjnych. Podzielając generalnie potrzebę „udroźnienia” stosowania przepisów dyscyplinarnych nie sposób jednak uniknąć obawy regulacji diametralnie odmiennej od obecnie obowiązującej, znoszącej przy okazji np. sądową kontrolę wymierzanych kar izolacyjnych. Udział sądu w takich postępowaniach jest bowiem standardem w prawie europejskim, a w konsekwencji również w armiach państw naszego kontynentu. Wydaje się zatem, że sposób w jaki zostanie unormowana procedura stosowania kary aresztu powinien pozostawać w szczególnym zainteresowaniu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Sygnalizując powyższą nowelizację celowym wydaje się także wskazanie na zaawansowanie prac legislacyjnych w obszarze innego rodzaju

⁷¹² Dz.U. Nr 141, poz. 944 ze zm.

odpowiedzialności ciążącej na żołnierzach a dotyczącej naprawiania szkód wyrządzonych w mieniu jednostek wojskowych. Jest bowiem niedopuszczalne, że w tym zakresie obowiązuje nadal dekret z dnia 5.11.1955 r., zachowujący wobec żołnierza – domniemanego sprawcy szkody – inkwizycyjny tryb postępowania, całkowicie odmienny od stosowanego wobec pracowników cywilnych wojska, a ostatnio również funkcjonariuszy innych „służb mundurowych” podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Specyficznym, wymagającym odrębnego omówienia, zagadnieniem jest problem służby wojskowej studentów i absolwentów szkół wyższych. Nie ulega wątpliwości, że w świetle potrzeb obronnych, a zwłaszcza konieczności posiadania przez armię odpowiedniego zasobu oficerskich rezerw osobowych, zgodnie z art. 85 ust. 1 i 2 Konstytucji wymienieni wyżej poborowi zobligowani są do spełnienia powinności wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Problem jednak tkwi w tym, że sytuacja tych młodych ludzi jest zupełnie inna niż kilkanaście lat temu, natomiast forma nakładanych na nich obowiązków obronnych nie uległa zmianie. Nie odpowiada już ona warunkom odbywania najczęściej płatnych studiów, sytuacji na rynku pracy, konkurencyjności na etapie rozpoczynania kariery zawodowej. Powstaje zatem pytanie czy taki stan rzeczy nie narusza zasady równości, zagwarantowanej przez art. 32 ust. 1 Konstytucji. Obawa ta ulega zwielokrotnieniu, jeśli się zważy, że z przyczyn natury finansowej (brak środków na szkolenie absolwentów szkół wyższych), tylko niektórzy z nich byli uprzednio powoływani do służby wojskowej. Z dostępnych danych wynika, że w ostatnich latach spośród 30 tysięcy absolwentów, opuszczających uczelnie, mundury zakładało zaledwie 5 tysięcy. Reszta była przenoszona do rezerwy bez odbycia długotrwałego przeszkolenia wojskowego, na podstawie wewnętrznych zarządzeń Ministra Obrony Narodowej. Takie postępowanie organów wojskowych (uzasadniane – jak już podkreślono – wyłącznie sytuacją budżetową resortu) utrzymywało u zainteresowanych poczucie nierówności. Jedni bowiem trafiali do służby wojskowej, co jak twierdzą eksperci cofało ich w karierze o 2-3 lata, inni – w tej samej sytuacji – nie doznawali ciężaru spełnienia powinności obronnych. Stan taki nie jest możliwy do utrzymania. Ubiegłoroczne, najliczniejsze od

dziesięciu lat przeszkolenie wojskowe absolwentów, wywołało w środowisku akademickim lawinę dyskusji nad jego zasadnością oraz falę niekończących się pretensji do wojska o marnowanie życiowych szans młodej inteligencji. Rozwiązanie problemu i w tym wypadku należy poszukiwać w interwencji ustawodawczej. Jej merytoryczną podstawą mogłoby być założenie pozyskiwania przez studentów podstaw wiedzy obornej podczas studiów, łącznie z odbyciem – w czasie wakacji – 6 lub 8 tygodniowego przeszkolenia w jednostce wojskowej. W tym też kierunku idzie „eksperyment szczeciński” polegający na szkoleniu w studiach wojskowych wyższych szkół morskich również studentów – ochotników z innych uczelni. O upowszechnieniu tej formy realizacji obowiązków obronnych zabiega większość studentów, w tym w szczególności sympatyzujących z reaktywowaną a powstałą przed 80 laty Legią Akademicką

Oceniając potencjalne zagrożenia praw i wolności człowieka i obywatela w zakresie wyznaczonym przepisami o powszechnym obowiązku obrony należy odnieść je także do zagadnień służby zastępczej. Ubiegający się o nią poborowi najczęściej żalą się na zasady i tryb postępowania kwalifikacyjnego, podnosząc postulat by służba ta była przyznawana „na żądanie”, czyli wyłącznie na wniosek poborowego, bez żadnych rozmów, sprawdzeń i ustaleń. Wydaje się, że postulat ten nie ma szans na realizację. Konstrukcja taka mogłaby być bowiem nadużywana w celu uchylania się od odbycia daleko bardziej dolegliwej zasadniczej służby wojskowej. Wymaga zauważenia, że sytuacje konfliktowe w tym zakresie są stosunkowo nieliczne, a nadto podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Groźniejszy w skutkach wydaje się być problem oczekiwania na skierowanie do konkretnego miejsca (jednostki) wykonywania służby zastępczej, bowiem w trudnej sytuacji na rynku pracy pracodawcy nie są zainteresowani poborowymi.

Problematyka służby zastępczej wymaga także oceny pod kątem systemowym. Jest dyskusyjne, czy zagadnienia te powinny zostać zachowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Sądzić należy, że rozwiązaniem bardziej poprawnym byłoby przeniesienie całości spraw służby zastępczej do tylko jej poświęconej, odrębnej ustawy. Kwestia ta jest podnoszona co najmniej od lat dziesięciu. W istocie brak jest bowiem

jakiegokolwiek uzasadnienia dla regulowania zastępczego spełniania obowiązków obronnych przez osoby, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej – w ustawie dotyczącej typowo militarnych zagadnień. Uwypuklony problem staje się jeszcze bardziej wyrazisty, jeśli się zważy, że służba zastępcza zyskała rangę konstytucyjną (art. 85 ust. 3 Ustawy Zasadniczej).

W obszarze problemów powiązanych z zagadnieniami powszechnego obowiązku obrony zachowują aktualność dotychczasowe obserwacje urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie warunków odbywania służby. Zbyt często kieruje się poborowych do służby w jednostkach odległych od miejsc zamieszkania, co przy wysokich kosztach przejazdu, utrudnia korzystanie z przepustek dla kontaktu z rodziną. Na tle powyższego należy podkreślić, że pozbawienie żołnierzy służby zasadniczej prawa do bezpłatnych przejazdów jest przez nich szczególnie dotkliwie odczuwane. Żołnierze jeżdżą z reguły bez biletów, uciekają przed konduktorami i kontrolerami, co sprzyja wypadkom powodującym w skrajnych sytuacjach nawet śmierć lub kalectwo żołnierza. Problem ten również wskutek wystąpień Rzecznika, został w 2001 r. złagodzony z uwagi na zaplanowaną przez MON na ten cel pomocą finansową⁷¹³, pozostającą w dyspozycji dowódców jednostek.

Ze względu na niskie normy żołnierze zasadniczej służby wojskowej nadal mają kłopoty z utrzymaniem higieny osobistej. Powyższa sprawa była przedmiotem wystąpień Rzecznika i jest w dalszym ciągu sygnalizowana właściwym organom wojskowym⁷¹⁴.

W napływającej do Rzecznika korespondencji⁷¹⁵ podnoszono także problem wynikający z interpretacji art. 127 i art. 128 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, na podstawie których żołnierzom zasadniczej służby wojskowej posiadającym na wyłącznym utrzymaniu

⁷¹³ Decyzja MON Nr 245 z dnia 20.12.2000 r. (w decyzji tej Minister Obrony Narodowej zalecił by tzw. dysponenci środków budżetowych wydzielili w 2001 r. dodatkową pulę pieniędzy na wykupienie przejazdów na urlopy i przepustki dla tych żołnierzy niezawodowych, którzy mieszkają daleko od miejsca służby, pełnią ją nienagannie i są w trudnej sytuacji materialnej).

⁷¹⁴ Np. RPO/331169/00/IX, RPO/331116/00/IX, RPO/331154/00/IX.

⁷¹⁵ Np. RPO/337429/00/IX, RPO/347746/00/IX, RPO/359229/00/IX.

członków rodziny przysługuje zasiłek w kwocie najniższego wynagrodzenia. Jednak art. 128 ust. 2 ustawy stanowi, że dla otrzymania zasiłku konieczne jest spełnienie przesłanki pozostawania żołnierza we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem do służby wojskowej. Żołnierzom, którzy zawarli związek małżeński lub którym urodziło się dziecko w trakcie służby wojskowej, odmawiano wypłacania tego zasiłku. Rzecznik uzyskał stanowisko Departamentu Prawnego MON, z którego wynika, że przepisy wyżej powołane należy traktować uzupełniająco, jako pomocną wskazówkę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Oznacza to, iż wymóg pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem żołnierza do służby wojskowej, powinien być stosowany przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy. W tej sytuacji jest oczywiste, że kwestionowana przesłanka nie może być brana pod uwagę, skoro żołnierz zawarł związek małżeński po powołaniu do służby.

Bacnej uwagi wymaga także sprawa służby obywateli polskich w obcym wojsku. O tym, że problem ten nie ma sztucznego charakteru mogą świadczyć wypowiedzi prasowe⁷¹⁶. Nabiera on innego niż dotychczas znaczenia w związku z przystąpieniem Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz wejściem w życie nowej ustawy o obywatelstwie polskim. Uprzednio art. 237 ust. 1 i 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, a po wejściu w życie nowej kodyfikacji karnej art. 141 Kodeksu karnego stanowi, że obywatel polski przyjmujący bez zgody właściwego organu obowiązki w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu. Jednocześnie jednak przewidziano, że nie popełnia przestępstwa obywatel polski będący równocześnie obywatelem innego państwa, jeżeli zamieszkuje na jego terytorium i odbywa tam służbę wojskową. Regulacja ta nie przesądza czy po powrocie do Polski obywatel taki jest obowiązany do odbycia służby również w polskich Siłach Zbrojnych. Sytuacja nie jest klarowna, a powinna być jednoznacznie rozstrzygnięta.

⁷¹⁶ Artykuł M. Szczepanika: Dwupaństwowcy w leopardach (Rzeczpospolita, Nr 197 z 24.08.2000 r.)

C. Zawodowa służba wojskowa

Trwający od ponad dziesięciu lat proces restrukturyzacji armii, w tym likwidacja wielu jednostek wojskowych oraz zmniejszanie stanu liczebnego kadry, spowodowały, że służba w Siłach Zbrojnych ustraciła, niedoceniany uprzednio, walor stabilności. W połączeniu z informacjami o planowanej zmianie pragmatyki wojskowej, tzw. etatyzacji polegającej na ustaleniu tożsamości posiadanego stopnia wojskowego z zajmowanym stanowiskiem służbowym, wdrożeniu zasady kadencyjnego zajmowania stanowisk, nowelizacjami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin, zmianą systemu opieki zdrowotnej, permanentnym nie realizowaniem niektórych roszczeń mających podstawy ustawowe (np. ekwiwalenty za zrzeczenie się kwater wojskowych)⁷¹⁷ został wytworzony stan, w którym część kadry (z reguły młodszej wiekiem lub posiadającej wykształcenie cywilne np. informatyczne, ekonomiczne, prawnicze albo medyczne) decydowała się na złożenie wypowiedzenia stosunku służbowego i odejście z armii. Szczególnie spektakularny, nagłośniony w mediach wymiar, miały tu sprawy rezygnacji z dalszej służby przez pilotów z jednostki wojskowej w M., grupę absolwentów Wojskowej Akademii Technicznej czy też niektórych oficerów, którzy ukończyli studia za granicą. Z drugiej strony wielu żołnierzy – zwłaszcza w wyższych stopniach wojskowych lub zaawansowanych wiekiem – czyniło wszystko, by maksymalnie wydłużyć czas do momentu rozstania się z mundurem. Znaczna część z nich, po wyczerpaniu przysługujących środków w postępowaniu przed organami wojskowymi, korzystała z możliwości zaskarżenia decyzji o zwolnieniu ze służby do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Fakt, że w tym zakresie prawa żołnierzy są właściwie uregulowane – zgodnie z konstytucyjną zasadą (art. 45 ust. 1) prawa do sądu – nie wpłynął jednak na umniejszenie postulatów kadry odnośnie stworzenia możliwości prawnych zrzeszania się w związkach zawodowych, przede wszystkim pod kątem korzystania z funkcji ochronnej tych organizacji. Problem ten jest artykułowany w środowisku wojskowym od dawna. Nie znalazło w nim aprobaty rozstrzygnięcie

⁷¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.12.2000 r. sygn. akt U. 2/2000, wydany na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

Trybunału Konstytucyjnego⁷¹⁸, który orzekł, że ustalający zakaz tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych przez żołnierzy zawodowych art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz art. 14 i 17 wymienionej Konwencji. W uzasadnieniu tego wyroku (odmiennego od stanowiska wyrażonego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich inicjującego sprawę) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił jednocześnie, że możliwe jest zrzeszanie się żołnierzy zawodowych w stowarzyszeniach. Trybunał uznał, iż stowarzyszenie takie mogłoby służyć ochronie zawodowych interesów żołnierzy, ich rodzin oraz zmarłych członków. Chodzi przykładowo o takie sprawy jak postulaty odnośnie kształcenia i doskonalenia zawodowego żołnierzy, postulowane zasady ich awansowania, kształtowania stosunków między żołnierzami. Stowarzyszenie takie nie mogłoby jednak przejmować roli związku zawodowego zarówno w zakresie, w jakim związku zawodowym są przypisane w polskim porządku prawnym funkcje polityczne – wyłączone w odniesieniu do żołnierzy zawodowych przez art. 26 Konstytucji, jak i innych funkcji stricte politycznych, których spełniać nie mogą również stowarzyszenia zrzeszające żołnierzy zawodowych. W takim zakresie – dodał Trybunał – prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach żołnierzy zawodowych może być traktowane jako zastępujące odpowiednio prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, bowiem istotna treść tego prawa (tzn. tylko taka, jaka jest dopuszczalna na podstawie art. 26 Konstytucji) nie została zniesiona. Wolność zrzeszania się w tego rodzaju stowarzyszeniach zagwarantowana jest przy tym ustawowo. Oznacza to, konkluduje Trybunał Konstytucyjny, iż możliwe jest pełne wykorzystanie prawa stowarzyszania się dla ochrony i reprezentacji żołnierzy i ich rodzin. Ta ważna konstatacja Trybunału nie wywołała jednak reakcji w resorcie Obrony Narodowej. Pomimo determinacji części kadry w dążeniu do stworzenia struktur ją reprezentujących oraz wyraźnej sugestii Trybunału,

⁷¹⁸ Wyrok z dnia 7 marca 2000 r. sygn. K. 26/98.

sprawa nie została podjęta – czego najlepszym dowodem jest pominięcie jej milczeniem w zainicjowanym przez Ministerstwo Obrony Narodowej projekcie nowej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁷¹⁹. Uprawniony wydaje się zatem pogląd, że poruszone kwestie będą nadal przedmiotem skarg i wystąpień żołnierzy.

Powszechnym problemem podnoszonym przez żołnierzy zawodowych we wszystkich kontrolowanych jednostkach jest brak stabilizacji w służbie, przejawiający się niepewnością o przyszłość zawodową i obawą przed zwolnieniami w wyniku redukcji Sił Zbrojnych⁷²⁰. Niepokój ten pogłębia brak wiarygodnych informacji dotyczących zamierzeń związanych z miejscem ich jednostek w nowych strukturach Sił Zbrojnych. Podnoszony jest problem braków w ukompletowaniu stanu osobowego jednostek, szczególnie w korpusach osobowych podoficerów, chorążych i oficerów młodszych. Taki stan prowadzi do zlecania tym żołnierzom zadań obciążających ich dodatkowo i nie powodujących możliwości uzyskania z tego tytułu stosownej rekompensaty⁷²¹.

Negatywnie oceniany jest system resortowej opieki medycznej. Pogarsza się dostępność usług medycznych, w szczególności w zakresie leczenia specjalistycznego. Problem ten potęguje się w odniesieniu do tzw. zielonych garnizonów. Służby medyczne działające w jednostkach wojskowych obsługują w praktyce wyłącznie żołnierzy służby zasadniczej, bowiem w celu świadczenia usług medycznych dla kadry, konieczne jest zawarcie przez lekarza kontraktu z kasą chorych.

W dalszym ciągu nie został na nowo uregulowany problem ograniczenia prawa do swobodnego poruszania w czasie pozasłużbowym, w zakresie obowiązku uzyskania zgody na wyjazd za granicę⁷²². Rzecznik już w 1998 r. podejmował tę sprawą i uzyskał stanowisko Ministra Obrony Narodowej, z którego wynikało, że uważa za możliwe zastąpienie wymogu uzyskania zgody na wyjazd i pobyt za granicą informowaniem

⁷¹⁹ Druk sejmowy Nr 2007 (w marcu 2000 r. udostępniony również Rzecznikowi Praw Obywatelskich RPO/340488/IX).

⁷²⁰ Por. Informacja RPO za 1999 r., s. 266.

⁷²¹ Por. Informacja RPO za 1999 r., s. 267.

⁷²² Zarządzenie Nr 37/MON z dnia 4.02.1997 r.

przełożonych o takim zamiarze. Do tej pory jednak nie zniesiono tego obowiązku.

RPO podjął sprawę niewypłacania żołnierzom – pilotom Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych (NJW) MSWiA należności żywnościowych otrzymywanych przez żołnierzy pełniących służbę w jednostkach podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej, przewidzianych w obowiązujących MON przepisach⁷²³. Rzecznik skierował w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie⁷²⁴. Podsekretarz Stanu w MSWiA⁷²⁵ poinformował Rzecznika o podjęciu działań zmierzających do zmiany obowiązującego rozporządzenia i przesłania do Centrum Legislacyjnego Rządu projektu zmiany tego rozporządzenia. W dniu 21.06.2000 r. została opublikowana przedmiotowa zmiana⁷²⁶ i istniejąca nierówność została wyeliminowana.

Również z własnej inicjatywy Rzecznik podjął sprawę wypłaty żołnierzom wojsk podporządkowanych MSWiA równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie, przewidzianego w przepisach obowiązujących w resorcie obrony narodowej⁷²⁷. W dniu 21.07.2000 r. RPO wystosował pismo do Podsekretarza Stanu w MSWiA⁷²⁸, w którym prosił o spowodowanie niezwłocznego wypłacenia wszystkim żołnierzom równoważnika w kwotach obowiązujących w MON. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że przeszkodą w wypłacie równoważnika jest przedłużający się proces legislacyjny mający na celu wydanie odpowiedniego rozporządzenia przez MSWiA, a ponadto powstała konieczność opracowania nowego zarządzenia w sprawie norm umundurowania i wyekwipowania wojskowego żołnierzy pełniących służbę w MSWiA. Dopiero w dniu 21.12.2000 r. zostało opublikowane stosowne rozporządzenie⁷²⁹.

⁷²³ Zarządzenie Nr 5/MON z dnia 4.02.1997 r.

⁷²⁴ RPO/337185/00/IX z dnia 9.03.2000 r.

⁷²⁵ Pismo z dnia 12.04.2000 r.

⁷²⁶ Rozporządzenie MSWiA z dnia 8.06.2000 r. – Dz.U. Nr 50, poz. 596.

⁷²⁷ Rozporządzenie MON z dnia 28.04.2000 r. – Dz.U. Nr 36, poz. 410.

⁷²⁸ RPO/337185/00/IX z dnia 21.07.2000 r.

⁷²⁹ Rozporządzenie MSWiA z dnia 7.12.2000 r. – Dz.U. Nr 115, poz. 1214.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Ustawy Zasadniczej) problematyczne zdają się także rozwiązania przepisów pragmatycznych w zakresie udzielania żołnierzowi zawodowemu zgody na dodatkową pracę. Faktycznie bowiem różnicują one żołnierzy na tych, którzy zgodę taką są w stanie wyjednać (z reguły prawnicy, lekarze, naukowcy, informatycy) i tych, którzy z racji okoliczności faktycznych (służba w tzw. linii na stanowiskach dowódczych, wymagająca ponadprzeciętnej dyspozycyjności) nie „ośmielają się” nawet składać stosownego raportu. Taki stan rzeczy jest krytykowany przez znaczną część środowiska wojskowego. Niepokojące jest też podejmowanie się przez niektórych żołnierzy dodatkowej pracy bez wymaganego zezwolenia, pomimo grożących im konsekwencji dyscyplinarnych.

W aktualnej sytuacji trudno również doszukać się ratio legis w przyjętych w stosunku do żołnierzy zawodowych odmiennych od „cywilnych” zasadach uczestniczenia we władzach spółek, fundacji lub innych podmiotów gospodarczych. Brak symetrii rozwiązań uwydatnia się szczególnie w centrali Ministerstwa Obrony Narodowej, gdzie kierujący np. departamentami o tej samej randze a często i zbliżonym zakresie działania, osoba cywilna albo oficer podlegają lub nie podlegają przepisom antykorupcyjnym. Rozważyć zatem należy potrzebę jednolitości w takich przypadkach.

W aspekcie ochrony praw człowieka i obywatela poważne problemy wiążą się ze służbą wojskową kobiet. Jak wiadomo mają one obecnie dostęp nie tylko do nauki w akademiach wojskowych, ale także w wyższych szkołach oficerskich. W tej sytuacji sprawą pierwszoplanową wydaje się zapewnienie kobietom służącym w armii równych z mężczyznami reguł awansu oraz odpowiednich warunków bytowych. Na tym tle powstała kwestia zwalniania ze służby pełnionej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego kobiety, która zaszła w ciążę. Rozwiązanie to, w pewnym sensie „wygodne” dla organów wojskowych, wywołało zastrzeżenia w mediach przy okazji relacjonowania w marcu 2000 r. wizyty przedstawicielek kobiet – żołnierzy służących w armiach państw NATO. W projekcie nowej ustawy pragmatycznej omawiana zasada została utrzymana, z tym że w takiej sytuacji kobieta nie będzie zobowiązana do zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania,

umundurowania i wyżywienia oraz innych nieodpłatnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych otrzymanych w związku z nauką. Taka koncepcja nie może być uznana za doskonałą. Jest bowiem z istoty sprzeczna z sytuacją słuchacza – mężczyzny. Dostrzec należy, że w takich warunkach w uczelniach cywilnych studentki otrzymują po prostu tzw. urlop dziekański. W wojsku jest jednak inaczej. Słuchacze szkół i akademii są skoszarowani, a więc armia musiałaby zapewnić utrzymanie zarówno żołnierzowi – kobiecie, jak i jej dziecku oraz stworzyć możliwości jego wychowania. Nie można więc przypuszczać by było to możliwe. Praktyka taka nie istnieje także w innych niż polskie siłach zbrojnych. Ale z drugiej strony szkoda świetną słuchaczkę, która zapowiada się na dobrego żołnierza zawodowego, usunąć np. z czwartego roku studiów. To byłoby marnowaniem jej pracy i aspiracji oraz wyłożonych przez Skarb Państwa pieniędzy na naukę. Wysuwane są propozycje, by ustalić, że słuchaczki dwóch ostatnich lat studiów mają prawo do rocznego urlopu macierzyńskiego. Po jego wykorzystaniu słuchaczka mogłaby wrócić na uczelnię wojskową, gdyby znalazła na czas studiów dla dziecka prawnego opiekuna. Wydaje się, że o tym czy i na ile propozycje te mogłyby znaleźć zastosowanie w polskiej armii – powinny wypowiedzieć się, po wysłuchaniu opinii resortu Obrony Narodowej, komisje parlamentarne w toku pracy nad nową ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Sprawą, która dotyczy wszystkich żołnierzy są prawne i faktyczne warunki oraz tryb rozwiązania stosunku służbowego, odejścia z wojska i rozpoczęcia „nowego życia” już bez munduru. Aby proces zwalniania ze służby przebiegał bezkolizyjnie, co leży w interesie tak organów wojskowych jak i żołnierzy, muszą zostać spełnione następujące przesłanki. Po pierwsze – czytelnego i stabilnego stanu prawnego, który nie podlegałby ustawicznym zmianom w zależności od kolejnych koncepcji co do kształtu Sił Zbrojnych. To samo odnieść należy do wymogów, jakie winny cechować wojskowe przepisy emerytalno-rentowe.

Po drugie – szczególnie skrupulatnego przestrzegania by wręczane żołnierzom wypowiedzenia stosunku służbowego spełniały, zarówno co do merytorycznej treści jak i formy, warunki wymagane dla decyzji administracyjnych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Można

dostrzec, że przy opracowywaniu rozstrzygnięć kadrowych nadużywane jest dla zwolnienia niedookreślone prawnie pojęcie „potrzeb Sił Zbrojnych”. Uzasadnienia niektórych decyzji są skrajnie lakoniczne i sprowadzają się w istocie do zacytowania treści przepisu pragmatyki stanowiącego podstawę zwolnienia. Zdarza się, że żołnierz odpowiedź na wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy otrzymuje po upływie terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w niektórych przypadkach na kilka dni przed wskazanym w decyzji dniem rozwiązania stosunku służbowego. Powoduje to niepewność co do wyniku sprawy, pogłębia stres i rozgoryczenie, trudności w rozliczeniu się żołnierza z jednostką wojskową – wreszcie – zmusza zainteresowanego do poszukiwania ochrony prawnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Po trzecie – nawet w niewątpliwie trudnym okresie restrukturyzacji, a w praktyce redukcji armii żołnierz, wzorem stosowanym w innych państwach NATO, powinien wiedzieć z odpowiednim wyprzedzeniem o planowanych wobec niego przedsięwzięciach kadrowych, nie wyłączając z nich terminu odejścia z armii. Samo zaś pożegnanie wymaga odpowiedniej oprawy, zgodnej z ustaleniami ceremoniału wojskowego. Jest symptomatyczne, że według danych Wojskowego Biura Socjologicznego (sprawozdanie z badań z lipca 2000 r.) tylko co dziewiąty żołnierz zawodowy rozumiał przyczyny przekształceń jego jednostki. Co trzeci nie wiedział tego, mimo że dla znacznej części kadry zmiany wiązały się z pogorszeniem warunków służby, z przejściem do zaszeregowania do niższej grupy uposażenia lub wyznaczeniem na niższe stanowisko służbowe.

W nawiązaniu do tych obserwacji wyeksponowania wymaga czwarta z przesłanek warunkujących pomyślny przebieg procesu restrukturyzacji, ocenianego z punktu widzenia przestrzegania praw żołnierzy. Przesłanką tą powinny być działania osłonowe, nazywane w wojsku „rekonwersyjnym”. Podjęte przedsięwzięcia nie są jednak adekwatne do skali realizowanych i planowanych zwolnień oraz obiektywnie istniejącej sytuacji na rynku pracy. W rezultacie, w odbiorze kadry i byłych żołnierzy, są jedynie namiastką, swoistą atrapą przedsięwzięć, które należałoby skutecznie realizować. W typowych przypadkach żołnierz

zawodowy, dla którego zabrakło miejsca w armii nie dysponuje wykształceniem równoznacznym z możliwym do pozyskania w uczelni cywilnej, użytecznym w staraniach o podjęcie zatrudnienia u cywilnego pracodawcy. Ten ostatni w większości bagatelizuje wyniesione ze służby wojskowej doświadczenia, w tym nabytą umiejętność kierowania dużymi zespołami ludzkimi oraz cechujące byłych wojskowych zdyscyplinowanie i lojalność wobec przełożonych. W najgorszej sytuacji są rezerwiści z pionu dowódczego z małych garnizonów, usytuowanych w rejonach o wysokim stopniu bezrobocia, w tym zwłaszcza kończący służbę w stopniach wojskowych podoficerów lub chorążych. W tym miejscu zauważyć należy, że przesądzone już zmniejszenie armii do 150 tysięcy żołnierzy pociągnie za sobą nieuchronną konieczność mniej lub bardziej dobrowolnych zwolnień. Żegnać się będą z mundurem nie tylko ci, którzy nabyli uprawnienia do pełnej emerytury wojskowej. Odejść będą musieli także ludzie młodszy, dla których znalezienie pracy w cywilu stanie się absolutną koniecznością. Dlatego sprawa pomocy rekonwersyjnej ze strony wojska nabiera znów szczególnej ostrości. Problem tkwi w tym, że ze względu na szczupłość środków finansowych wojsko pomocy tej nie jest w stanie efektywnie świadczyć.

Mimo wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych nadal nie jest stabilna sytuacja emerytów i rencistów wojskowych oraz byłych funkcjonariuszy służby mundurowych. Do Rzecznika zwracali się emerytowani żołnierze oraz funkcjonariusze (kilkadziesiąt skarg), którzy otrzymywali z biur emerytalnych „decyzje – zawiadomienia” o rozliczeniu pobieranych w 1999 r. świadczeń w związku z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 1999 r. nowych przepisów, wprowadzonych ustawą z dnia 17.12.1998 r.⁷³⁰, obligujących biura do rozliczenia wypłacanych świadczeń zgodnie z zasadami obowiązującymi w systemie powszechnym, co powodowało m.in. obowiązek zawieszenia wypłacanych świadczeń emerytalnych w związku z osiągniętym przychodem. Skarżący w swych wystąpieniach wskazywali na nieuprawnione działanie biur oraz podnosili problem nieczytelności i błędów formalnych decyzji. Ponieważ argumenty podnoszone w skargach miały uzasadnienie. Rzecznik wystąpił

⁷³⁰ Dz.U. Nr 162, poz. 1118.

do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁷³¹ wnosząc o zbadanie zasadności żądania zwrotu świadczeń. W odpowiedzi⁷³² Podsekretarz Stanu wskazał, że praktyka ta jest wynikiem wypracowanego wspólnego stanowiska organów emerytalnych MS, MSWiA oraz MON, uzgodnionego z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zaś wypracowanie takiego trybu postępowania konieczne było ze względu na wątpliwości powstałe na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁷³³, a w szczególności ustalenia według jakich przepisów należy rozliczać dodatkowe przychody emerytów służb mundurowych za okres od 1 stycznia do 23 grudnia 1999 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości przyznał, że w tej sytuacji zainteresowani emeryci kierować będą sprawy do sądu i że w istocie istnieje prawdopodobieństwo uwzględnienia tych odwołań przez sąd, który może uznać, że powoływanie się w roku 2000 na zmienione przepisy ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych⁷³⁴ jest działaniem bezpodstawnym, podobnie jak żądanie zwrotu nadpłaconych świadczeń. Jednakże z racji powstałych wątpliwości i złożoności sprawy, licznych i sprzecznych ze sobą opinii prawnych, wyrażonych w związku ze wskazanym wyrokiem Trybunału – rozwiązanie zaistniałego problemu należy pozostawić sądownictwu powszechnemu i tym samym ustaleniu w drodze orzecznictwa, czy przyjęty sposób rozliczeń przez biura emerytalne jest prawidłowy.

Nadal poważne wątpliwości Rzecznika budzi forma wydawanych decyzji administracyjnych o przyznaniu bądź zmianie świadczenia przez biura emerytalne w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb mundurowych. Przykładem mogą być decyzje wydawane przez wojskowe biura emerytalne. Zamieszczano w nich pouczenia, które ograniczały możliwość wykorzystania przez obywateli dostępnych im środków odwoławczych wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego np. poprzez używanie w pouczeniu zwrotu, iż

⁷³¹ RPO/345458/00/IX z dnia 13.06.2000 r.

⁷³² Pismo z dnia 30.06.2000 r.

⁷³³ Z dnia 20.12.1999 r. – sygn. akt K. 4/99 – Dz.U. Nr 106, poz. 1215.

⁷³⁴ Ustawy: z dnia 18.02.1994 r. – Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm. i z dnia 10.12.1993 r. – Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

„złożenie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji”. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Obrony Narodowej z prośbą o podanie podstawy prawnej zamieszczenia cytowanego zapisu⁷³⁵. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Prawnego MON poinformował, iż analiza przedstawionej sprawy pozwoliła ustalić, że zamieszczanie w decyzjach emerytalnych wskazanej klauzuli istotnie nie znajduje odpowiedniej podstawy prawnej i Departament Spraw Socjalnych MON przystąpi do usunięcia z treści decyzji wskazanej klauzuli, z jednoczesnym uwzględnieniem wynikających stąd skutków.

Z rozpatrywanych skarg emerytalnych Rzecznik powziął wiadomość, że decyzje administracyjne wydawane przez biura emerytalne doręczane są w sposób niezgodny z art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. bez pisemnego pokwitowania przez osoby upoważnione do ich odbioru. W ocenie Rzecznika brak zwrotnych potwierdzeń odbioru tego rodzaju pism w przypadku skorzystania przez stronę z możliwości odwołania od decyzji utrudnia ustalenie terminu jej doręczenia.

D. Inne sprawy dotyczące funkcjonariuszy służb publicznych

W marcu 2000 r. z inicjatywy RPO podjęte zostały czynności mające na celu sprawdzenie, w jakim stopniu komendy wojewódzkie Policji przygotowane są do wydawania licencji I i II stopnia osobom prowadzącym agencje ochrony mienia i zatrudnionym w nich pracownikom. Ustawa o ochronie osób i mienia⁷³⁶ z dnia 27.03.2000 r. nałożyła na organy Policji obowiązek opracowania dokumentacji kandydatów, zorganizowania i przeprowadzenia egzaminów z zakresu wiedzy o prawnych, praktycznych i teoretycznych możliwościach użycia broni palnej. Przeprowadzony sondaż w trzech komendach wykazał, że Policja nie jest w stanie w wyznaczonym terminie sprostać zadaniu z uwagi na brak obiektów sportowych do przeprowadzania egzaminów i niezabezpieczenie środków finansowych. W dniu 20.03.2000 r. Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw

⁷³⁵ RPO/358285/00/IX.

⁷³⁶ Z dnia 26.08.1997 r. – Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.

Wewnętrznych⁷³⁷ o przesunięcie terminu obowiązywania ustawy oraz o zrekompensowanie komendom wojewódzkim kosztów ponoszonych za wynajmem obiektów sportowych, zużycie amunicji i broni i innych wynikających z obowiązku przeprowadzania egzaminów dla osób ubiegających się o uzyskanie licencji. Przewodniczący Komisji nie ustosunkował się do wystąpienia Rzecznika.

Kilkadziesiąt skarg wpłynęło do RPO w sprawie odmowy udzielenia pozwolenia na posiadanie broni palnej, wydawanego zgodnie z ustawą o broni i amunicji⁷³⁸ przez uprawnione organy Policji. Informacje uzyskane w kilku komendach wojewódzkich wykazały, że wnioskom ubiegających się o wymienione pozwolenie nie nadawano biegu przez okres kilku miesięcy z uwagi na brak przepisów wykonawczych dotyczących badań lekarskich i psychologicznych. Rozporządzenie Ministra Zdrowia w tej sprawie⁷³⁹ ukazało się z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilka skarg funkcjonariuszy Policji, którzy podjęli studia w Wojskowej Akademii Technicznej. Po ukończeniu studiów i odbyciu równolegle przeszkolenia zawodowego obowiązującego absolwentów Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie funkcjonariusze ci nie zostali awansowani na pierwszy stopień oficerski. Sytuacja ta była wynikiem wejścia w życie w dniu 4.08.1999 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁴⁰, które derogowało poprzednie zarządzenie. Rzecznik wystąpił do Ministra⁷⁴¹ z wnioskiem o wzięcie pod uwagę sytuacji tych funkcjonariuszy. Sekretarz Stanu w MSWiA w odpowiedzi⁷⁴² nie uznał słuszności argumentów Rzecznika. W dniu 8.06.2000 r. Rzecznik ponowił wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podnosząc fakt nierównego traktowania wymienionej grupy funkcjonariuszy. Minister w piśmie z dnia 25.08.2000 r. podtrzymując poprzednie stanowisko stwierdził, iż celowo w rozporządzeniu pominięto zapis dotyczący możliwości uzyskania awansu na pierwszy stopień oficerski tej grupy funkcjonariuszy, ponieważ

⁷³⁷ RPO/336100/00/IX.

⁷³⁸ Ustawa z dnia 21.05.1999 r. – Dz.U. z 1999 r. Nr 53, poz. 549.

⁷³⁹ Z dnia 7.09.2000 r. – Dz.U. Nr 79, poz. 898.

⁷⁴⁰ Z dnia 6.05.1999 r. – Dz.U. Nr 47, poz. 471.

⁷⁴¹ RPO/327675/00/IX z dnia 14.04.2000 r.

⁷⁴² Pismo z dnia 22.05.2000 r.

obecne kierownictwo Komendy Głównej Policji nie akceptuje trybu mianowania na pierwszy stopień oficerski absolwentów WAT. Jednakże w proponowanych zmianach do ustawy pragmatycznej⁷⁴³ przewidywana jest nowelizacja art. 57, która ma spowodować możliwość uzyskania stopnia oficerskiego przez wymienionych funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik po uzyskaniu informacji o kierowaniu funkcjonariuszy Policji do pełnienia obowiązków służbowych poza granicami kraju, wystąpił do Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji⁷⁴⁴ z prośbą o podanie podstawy prawnej podejmowania takich decyzji, ponieważ obowiązujące w tym zakresie przepisy nie zawierają możliwości kierowania policjantów do służby poza granicami kraju. W odpowiedzi Rzecznika poinformowano, iż skierowano do Komisji Sejmowej projekt zmiany do ustawy o Policji⁷⁴⁵ poprzez dodanie do niej rozdziału 10a⁷⁴⁶, który kompleksowo reguluje problemy prawne związane z delegowaniem funkcjonariuszy Policji do pełnienia służby poza granicami kraju.

Podstawowym problemem podnoszonym przez funkcjonariuszy Straży Granicznej jest naruszanie prawa pracy. Wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami⁷⁴⁷ czas pełnienia służby funkcjonariusza jest określony wymiarem obowiązków, to jednak jej okres trwania musi uwzględniać prawo do wypoczynku. Tymczasem 40-godzinny tydzień służby⁷⁴⁸, stanowi w wielu jednostkach SG problem nie do rozwiązania, bowiem wykonywane przez funkcjonariuszy obowiązki zmuszają ich do pełnienia służby w wymiarze przekraczającym tę normę. Przyczyną takiego stanu są niepełne, 50-60% obsady etatowe terenowych jednostek organizacyjnych oraz ciągłe zwiększanie zadań. Brak możliwości organizacyjnych i finansowych pełnego zrekompensowania funkcjonariuszom nadpracowanych godzin odbierany jest przez zainteresowanych jako rodzaj instytucjonalnie tolerowanej zgody na łamanie ich praw.

⁷⁴³ Druk sejmowy Nr 1397 z dnia 30.09.1999 r.

⁷⁴⁴ RPO/357137/00/IX z dnia 30.10.2000 r.

⁷⁴⁵ Ustawa z dnia 6.04.1990 r. – tekst jedn. – Dz.U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1092.

⁷⁴⁶ Druk sejmowy Nr 2012 z dnia 19.06.2000 r.

⁷⁴⁷ Ustawa z dnia 12.10.1990 r. – Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.

⁷⁴⁸ Zarządzenie Nr 27 Komendanta Głównego SG z dnia 28.07.1995 r. (niepubl.).

E. Służba poza granicami kraju

W dniach 22-27.09.2000 r. RPO dokonał kontroli przestrzegania praw żołnierzy pełniących służbę na terenie Kosowa. Z kontroli sporządzone zostało sprawozdanie, które przesłano Ministrowi Obrony Narodowej⁷⁴⁹. Rzecznik również zwrócił się do Dyrektora Zakładu Budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe”⁷⁵⁰ o wypłacenie dodatku zagranicznego żołnierzom grupy przygotowawczej w myśl obowiązujących przepisów⁷⁵¹ oraz wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych⁷⁵² z pytaniem dlaczego rejon Kosowa nie został uznany za strefę działań wojennych, a także skierował wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej⁷⁵³ o podjęcie działań zmierzających do zbadania stopnia szkodliwości dla zdrowia żołnierzy pełniących służbę na jednym z posterunków w mieście, w którym okresowo funkcjonuje fabryka cementu i oddziaływania pola magnetycznego anteny nadawczej w Skopje, w której stacjonuje narodowy element zaopatrzenia.

Minister Spraw Zagranicznych w odpowiedzi z 16.01.2001 r. poinformował, że rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1244 (1999) z dnia 10 czerwca 1999 r. określa jako podstawowy cel operacji podjętej z udziałem sił międzynarodowych – „rozwiązanie poważnej sytuacji humanitarnej w Kosowie”, będącej wynikiem przemocy i represji stosowanych przez władze federalne Jugosławii. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, na obszarze Kosowa miał niewątpliwie miejsce konflikt zbrojny, który zakończył się z chwilą uchwalenia przez Radę Bezpieczeństwa wskazanej rezolucji. Biorąc pod uwagę uwarunkowania prawnomiędzynarodowe i polityczne, Minister Spraw Zagranicznych nie mógł wydać obwieszczenia o uznaniu obszaru Kosowa za strefę działań wojennych. Kwestia powyższa była przedmiotem konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej, który podzielił to stanowisko. Ponieważ nie było przesłanek do uznania obszaru Kosowa po dniu 10.06.1999 r., tj. od rozpoczęcia operacji międzynarodowej, za strefę działań wojennych,

⁷⁴⁹ RPO/351773/00/IX z dnia 16.08.2000 r.

⁷⁵⁰ RPO/351773/00/IX z dnia 11.10.2000 r.

⁷⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.12.1999 r. – Dz.U. Nr 110, poz. 1257.

⁷⁵² RPO/351773/00/IX z dnia 18.10.2000 r.

⁷⁵³ RPO/358285/00/IX z dnia 31.10.2000 r.

wobec polskich żołnierzy odbywających tam służbę zastosowano rozwiązanie uwzględniające stopień zagrożenia dla życia i zdrowia. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.12.1999 r. w sprawie należności pieniężnych i świadczeń otrzymywanych przez żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa i pracowników wojska zatrudnionych w jednostkach wojskowych, wykonujących zadania poza granicami państwa, żołnierzom pełniącym służbę w Kosowie przyznano – z uwagi na pełnienie służby w warunkach podwyższonego zagrożenia – dodatek zagraniczny zwiększony o 100 dolarów amerykańskich miesięcznie w stosunku do ogólnych stawek określonych w przepisach dla żołnierzy uczestniczących w operacjach pokojowych. Biorąc pod uwagę okoliczność, że dzienna stawka dodatku wojennego wynosi 3 dolary, można stwierdzić, że otrzymywanie wspomnianego podwyższonego dodatku zagranicznego odpowiada faktycznie wysokości dodatku wojennego.

19. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych

A. Ochrona praw cudzoziemców

Podobnie jak w roku 1999, wpływ listów od cudzoziemców jest stosunkowo niewielki. Przyczyną tego jest słaba znajomość języka polskiego, nieznanostwo obowiązującego prawa i nieumiejętność skorzystania z przysługujących cudzoziemcowi środków prawnych. W nielicznych wypadkach zdarza się, że cudzoziemca w postępowaniu zastępuje adwokat lub radca prawny. Bariery są niewątpliwie wysokie koszty pomocy prawnej, a także specyficzna i mało znana problematyka.

Poważną grupę spraw związanych z ogólnie rozumianą legalizacją pobytu stanowią skargi na decyzje organów administracji odmawiające wydania cudzoziemcowi zgody na pobyt (stały lub czasowy) na terenie Polski. Dotyczy to w szczególności cudzoziemców, którzy w Polsce są wiele lat, zawarli związek małżeński z obywatelem polskim, a ze związku tego urodziły się dzieci. Organy administracji wydając decyzje w indywidualnej sprawie cudzoziemca nie tylko nie traktują polskiego współmałżonka jako strony postępowania, ale w uzasadnieniu decyzji

całkowicie pomijają prawa dzieci pochodzących z takich związków. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁵⁴ i wskazał „na potrzebę uwzględniania przy rozstrzygnięciu spraw prawno-pobytowych cudzoziemców oprócz przepisów ustawy o cudzoziemcach, także przepisów Konstytucji RP oraz konwencji i umów międzynarodowych ratyfikowanych przez stronę polską dotyczących ochrony praw obywatelskich, praw dziecka, rodziny i macierzyństwa”. Nie uwzględnianie tych przepisów przez organy do spraw cudzoziemców zdaniem NSA „świadczy o braku jednolitej w tych sprawach polityki państwa, gdzie miejsce wymogów prawnych, określonych przepisami ustaw, Konstytucji RP i umów międzynarodowych wiążących stronę polską, zastępuje swobodne, a często (...) dowolne uznanie organów orzekających”. Procedury związane z otrzymaniem na zgodę na pobyt stały i pobyt czasowy trwają bardzo długo, znacznie przekraczając terminy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Niejednokrotnie w czasie trwania tych procedur tracą ważność wize i paszporty cudzoziemców, sprawiając, że ich pobyt staje się w rozumieniu ustawy o cudzoziemcach nielegalny. We wskazanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko zgodne z wnioskiem Rzecznika uznając, że wyłączenie kognicji NSA w stosunku do osób, które legalnie wjechały do Polski, a których wize utraciły ważność w czasie trwania postępowania legalizacyjnego oznaczałoby naruszenie prawa do sądu, a tym samym naruszenie zasady wyrażonej w art. 45 Konstytucji. Również Sąd Najwyższy uwzględniając rewizję nadzwyczajną Rzecznika⁷⁵⁵ podzielił jego pogląd, że mimo braku ustawy przewidzianej w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, która pozwalałaby na „stwierdzenie polskiego pochodzenia” cudzoziemca, organ wydający decyzję w sprawie pobytu stałego winien sprawę polskiego pochodzenia badać, co więcej uznał, że pominięcie tej okoliczności przez sąd stanowi naruszenie prawa. Stwierdzając, że jeżeli Konstytucja stanowi, że osoba polskiego pochodzenia „może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”, to nie to może oznaczać uznaniowości rozstrzygnięcia przez

⁷⁵⁴ RPO/320487/99 – wyrok z dnia 30.06.2000 r. sygn. akt V SA 2982/99.

⁷⁵⁵ RPO/313950/99 – wyrok z dnia 29.03.2000 r., sygn. akt III RN 137/99.

organ administracji. Tym samym Sąd Najwyższy przyzwolił na bezpośrednie stosowanie Konstytucji w zakresie ustalania prawa do osiedlenia się w Polsce cudzoziemców polskiego pochodzenia.

Od wiosny 2000 roku trwają prace nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. W tej sytuacji można oczekiwać, że uregulowane zostaną w niej te problemy, których istnienie Rzecznik wcześniej przedstawiał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Takim problemem jest między innymi sytuacja cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie sygnalizował ten problem Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Przewodniczącemu Podkomisji Sejmowej i przewodniczącemu Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych⁷⁵⁶. Rzecznika niepokoi szczególnie sytuacja tych cudzoziemców, którzy w Polsce przebywają już wiele lat bez uregulowanego statusu prawnego, pracują na utrzymanie swoje i rodziny, których dzieci chodzą do polskich szkół i władają lepiej polskim językiem niż ojczystym. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja cudzoziemców, którzy w trakcie trwania procedury o nadanie im statusu uchodźcy utracili dokumenty paszportowe lub dokumenty te straciły ważność. Ujawnienie się tych osób w obecnym i proponowanym stanie prawnym musi skutkować wydaniem w stosunku do nich decyzji o wydaleniu i wpisaniem na listę osób, których pobyt na terenie Polski jest niepożądany. Prawo polskie nie przewidziało żadnej możliwości zalegalizowania pobytu osób, które nie posiadają ważnego paszportu i, które często nie ze swojej winy stały się „nielegalnymi”. Podobny problem powstaje w odniesieniu do cudzoziemców, w stosunku do których orzeczono niedopuszczalność ekstradycji, a którzy nie otrzymali statusu uchodźcy, nie mają ważnych paszportów krajów pochodzenia, których nie można wydalić z uwagi na przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Istnieje zatem na terenie naszego kraju grupa cudzoziemców - stosunkowo nieliczna - która, mimo że przebywa nielegalnie, nie może lub nie powinna być wydalona. Ich pobyt jest milcząco aprobowany przez władze, a konieczność zapewnienia sobie

⁷⁵⁶ RPO/294346/98, RPO/345812/00, RPO/355228/00.

elementarnych środków do życia sprawia, że pracują oni nielegalnie i mieszkają bez dokonania obowiązku meldunkowego. Stan taki narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Narusza również konstytucyjne prawo do poszanowania „niezbywalnej godności człowieka”.

W dwóch sprawach⁷⁵⁷ Rzecznik wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na umieszczenie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej danych osobowych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. W obydwu przypadkach bezpośrednią przyczyną umieszczenia danych osobowych cudzoziemca w wykazie było „przeterminowanie pobytu” na terenie Polski. W uzasadnieniu decyzji o umieszczeniu cudzoziemców w wykazie stwierdzono, że pobyt tych osób jest niepożądany „ze względu na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego”. Zdaniem Rzecznika umieszczenie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej danych tych osób w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, narusza przepisy prawa. Wpis może być dokonany zarówno na wniosek (po przeprowadzeniu przez wnioskującego stosownego postępowania), jak i z urzędu przez Straż Graniczną, wyłącznie w oparciu o stwierdzenie istnienia wobec cudzoziemca „podejrzeń” lub „zagrożeń” jakie stwarza. Istnienia tego rodzaju elastycznych rozwiązań nie można co do zasady kwestionować – ich istnienie jest międzynarodowym standardem, zwłaszcza gdy chodzi o wpuszczenie cudzoziemca na terytorium kraju. Jednakże dokonanie wpisu może nastąpić na skutek pomyłki, mogą też być wadliwie ustalone lub ocenione okoliczności faktyczne. Ryzyko wystąpienia błędu jest tym większe, że w postępowaniu o dokonanie wpisu brak jest jakichkolwiek instrumentów proceduralno-ochronnych, jest ono pozbawione jawności, a strona nie jest o dokonaniu wpisu powiadamiana. Ustawodawca nie przewidział żadnego trybu odwołania od dokonania wpisu. W aktach spraw brak jest jakichkolwiek materiałów wskazujących na to, jakie podejrzenia wobec cudzoziemców miałyby uzasadniać zastosowanie

⁷⁵⁷ RPO/343104/00 i RPO/345422/00.

przepisu art. 13 ust.1 pkt 7 i 9 ustawy, przytoczonych jako podstawa wpisu. W jednym przypadku sprawa dotyczy cudzoziemca – współmałżonka obywatela polskiego, w drugim właściciela dobrze prosperującej restauracji, trudno w tej sytuacji przyjąć, że istnieje uzasadnione podejrzenie, że ich „wjazd lub pobyt na terytorium Polski mają inny cel niż deklarowany oraz że wjazd lub pobyt są niepożądane ze względu na inne zagrożenia dla bezpieczeństwa i obronności państwa albo z uwagi na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego” - jak podano w podstawie dokonania wpisu - jest niczym nie uzasadnione. Sprawy wniesione przez Rzecznika zostały rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny⁷⁵⁸.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie trybu przyjmowania do szkół i placówek publicznych osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasad odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach publicznych⁷⁵⁹ przewiduje opłaty za naukę dzieci przebywających w Polsce cudzoziemców. Opłata za rok nauki dla uczniów szkół podstawowych wynosi 1200 USD. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że jest to niezgodne z art. 28 ust. 1a Konwencji o Prawach Dziecka, który mówi, że Państwa – Strony uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich. Zgodnie z art. 241 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część porządku prawnego Państwa i winna być bezpośrednio stosowana. Oznacza to w konsekwencji, że przepisy Konwencji, a więc i cytowany wcześniej art. 28, są przepisami prawnymi obowiązującymi w Polsce. W tej sytuacji stwierdzić należy, że § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8.09.1993 r. jest niezgodny z art. 28 ust. 1a Konwencji.

Minister Edukacji Narodowej odpowiadając na wystąpienie Rzecznika⁷⁶⁰ poinformował, że przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym cudzoziemcy

⁷⁵⁸ W dniu 21.03.2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w wyroku V SA 2662/00, że wpisanie do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany można zaskarżać do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁷⁵⁹ Z dnia 8.09.1993 r. – Dz.U. z dnia 23.09.1993 r.

⁷⁶⁰ Wystąpienie RPO/356327/00/XV z dnia 27.10.2000 r., odpowiedź Ministra z dnia 7.11.2000 r.

podlegający obowiązkowi szkolnemu będą korzystali z prawa do nauki i opieki w publicznych przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach i placówkach na warunkach dotyczących obywateli polskich. Projekt ten jest przedmiotem prac parlamentarnych, a wydany na jego podstawie akt wykonawczy uchylił przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia MEN z dnia 8.09.1993 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁶¹ o zbadanie sprawy utrudnień w składaniu wniosków o nadanie statusu uchodźcy przez osoby opuszczające Czeczenię. W wystąpieniu Rzecznik poinformował o otrzymaniu od Prezesa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka sygnału, że osobom opuszczającym Czeczenię nie dano możliwości złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, choć deklarowały taki zamiar. Nadto, o czym wcześniej informowały środki masowego przekazu, osoby takie nie są wpuszczane na terytorium Polski. W odpowiedzi udzielonej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁶² podniesiono, że wszystkie przypadki zostały poddane szczegółowym wyjaśnieniom, które nie potwierdziły zarzutów o utrudnianiu, bądź odmowie skorzystania z możliwości złożenia w granicznych placówkach kontrolnych SG wniosków o nadanie statusu uchodźców przez wspomnianych cudzoziemców”.

W 1999 r. do Rzecznika zwrócili się cudzoziemcy, którym w Polsce przyznano status uchodźcy w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców⁷⁶³. Uchodźcy ci po otrzymaniu statusu zostali praktycznie pozostawieni własnemu losowi, podczas gdy art. 23 Konwencji zobowiązuje umawiające się Państwa do przyznania uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytorium takiego samego traktowania w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele. Liczba osób które mają przyznany przez Polskę status uchodźcy i którzy w rozumieniu Konwencji genewskiej są uprawnieni do pomocy ze strony Państwa Polskiego, jest stosunkowo niewielka. Problem, zdaniem

⁷⁶¹ Odpowiedź Podsekretarza Stanu MSWiA datowana na 24 lipca, wpłynęła do Biura RPO 31.08.2000 r.

⁷⁶² Pismo z dnia 25.07.2000 r.

⁷⁶³ Sporządzonej w Genewie dnia 28.07.1951 r. – Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

Rzecznika dotyczy kilkuset osób - uchodźców i ich rodzin. Nie istnieją programy ułatwiające adaptację tym ludziom, pomagające w nauce języka polskiego, zdobyciu kwalifikacji zawodowych i pracy. Bariera językowa i brak specjalistycznego przygotowania nie pozwala pracownikom zajmującym się pomocą społeczną na nawiązanie kontaktu z uchodźcą i na udzielenie efektywnej pomocy. Kraje europejskie, które mają znacznie bogatsze doświadczenia związane z problematyką uchodźców, wypracowały modelowe programy mające pomóc uchodźcom w integracji z nowym społeczeństwem. Programy te zwracają szczególną uwagę na specyfikę problemu uchodźców, na konieczność wyrównywania szans i adresowane są nie tylko do wyspecjalizowanych służb, ale również do lokalnych społeczności. Od dnia 31 grudnia 1997 r. - to jest od wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach⁷⁶⁴ nie istnieje żaden program mający na celu pomoc cudzoziemcom, którym przyznano status uchodźcy w Polsce. Objęcie uchodźców standardową pomocą społeczną sprawia, że ludzie ci skazani są na niejednokrotnie upokarzające ubieganie się o zasiłek. W obowiązującym stanie prawnym udzielane przez placówki pomocy społecznej wsparcie adresowane do uchodźców i ich rodzin uzależnione jest od ich indywidualnej sytuacji życiowej, na podstawie której podejmowana jest decyzja co do rodzaju i rozmiaru przyznawanych świadczeń.

W sprawie potrzeby wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy o pomocy społecznej⁷⁶⁵ regulującego sprawę pomocy społecznej dla uchodźców, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷⁶⁶. W wystąpieniu podkreślono, że mimo uchwalenia zmian do ustawy o pomocy społecznej, pozwalających na realizację zobowiązań państwa wynikających z Konwencji Genewskiej z 1951 r.⁷⁶⁷, nie zostały podjęte kroki, które umożliwiłyby stworzenie i realizację programów pomagających procesowi integracji uchodźców w Polsce. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował o przyspieszeniu prac

⁷⁶⁴ Ustawa z dnia 25.06.1997 r. – Dz.U. Nr 114, poz. 739.

⁷⁶⁵ Ustawa z dnia z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej – Dz.U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm.

⁷⁶⁶ RPO/355655/00/XV z dnia 19.10.2000 r.

⁷⁶⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r., ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515).

legislacyjnych nad rozporządzeniem oraz o doraźnym wyasygnowaniu z rezerwy celowej budżetu państwa środków przeznaczonych na pomoc dla cudzoziemców posiadających status uchodźcy, w celu wsparcia procesu ich integracji w Polsce.⁷⁶⁸

Duża liczba przybywających do Polski i przebywających na terenie Polski cudzoziemców pochodzących z byłego Związku Radzieckiego stawia nowe problemy przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Dla ich rozwiązywania Rzecznik podjął ściślejszą niż do tej pory współpracę ze swymi odpowiednikami w krajach sąsiadujących: Pełnomocnikiem ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej, Pełnomocnikiem Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka i Urzędem Kontrolerów Sejmowych Republiki Litewskiej. Podjęto szereg działań na rzecz podnoszenia jakości obsługi podróżnych na przejściach granicznych na tzw. „ścianie wschodniej”. W związku z pojawiającymi się w polskiej prasie sygnałami o dyskryminacyjnych praktykach, na jakie napotykają ze strony służb granicznych Federacji Rosyjskiej obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, powracający do kraju z Obwodu Kaliningradzkiego przez przejście graniczne w Bezledach, w czerwcu 2000 r. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej⁷⁶⁹ o zainteresowanie się powyższą sprawą oraz rozważenie możliwości podjęcia działań, zmierzających do wyeliminowania tych praktyk. Równocześnie Biuro RPO podjęło badania na miejscu⁷⁷⁰, które potwierdziły istnienie licznych zjawisk patologicznych na granicy z Federacją Rosyjską. W związku z powyższym Rzecznik zaproponował Pełnomocnikowi ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej⁷⁷¹ podjęcie wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji na przejściach granicznych. W wyniku tej inicjatywy, w sierpniu 2000 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich i Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej przeprowadzili wspólną wizytację dwóch drogowych przejść granicznych. Wizytacja poprzedzona została badaniami terenowymi czterech przejść granicznych

⁷⁶⁸ Pismo z dnia 15.11.2000 r.

⁷⁶⁹ RPO/345411/00/XV z 15.06.2000 r.

⁷⁷⁰ Badania terenowe na drogowym przejściu granicznym w Bezledach zrealizowano w dniu 27.06.2000 r. (sygn. jak wyżej).

⁷⁷¹ RPO/345411/00/XV z 27.07.2000 r.

po polskiej stronie. W toku wizytacji stwierdzono, że po stronie rosyjskiej przyczyną utrudnień obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Rosyjskiej podróżujących między obydwoma krajami jest wielość podmiotów uczestniczących w obsłudze ruchu granicznego (wojska pograniczne, służby celne, milicja, służby kontroli sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, administracji lokalnej, porządkowe, etc.), które działają niezależnie i w sposób wzajemnie nieskoordynowany, co prowadzi do znacznej komplikacji procedur, rozmywania się zakresu odpowiedzialności, a także praktycznie ogromnej dowolności poczynań i braku możliwości odwoławczych. Uciążliwy i zbiurokratyzowany system organizacji dojazdu do przejść granicznych. rodzi określone zachęty do działań o charakterze korupcyjnym. Natomiast podstawowym problemem w działalności polskich służb granicznych i celnych zdaje się być niewystarczająca liczba kontrolerów zatrudnionych na przejściach granicznych⁷⁷². W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 29.08.2000 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 13.10.2000 r. potwierdził potrzebę zwiększenia liczby funkcjonariuszy obsługujących przejścia graniczne. Poinformował również, że mimo ograniczeń finansowych, wzmocnienie kadrowe jednostek granicznych na granicy polsko – rosyjskiej traktowane jest priorytetowo ze względu na obecną sytuację oraz przyszłe potrzeby wynikające z przynależności do Unii Europejskiej⁷⁷³. Z inicjatywą podjęcia wspólnych działań zmierzających do podniesienia standardu obsługi podróżnych, przekraczających granicę państwową między Polską a Ukrainą Rzecznik zwrócił się także do Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka⁷⁷⁴. W wyniku tej inicjatywy, w dniu 14.12.2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Pełnomocnik Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka przeprowadzili wspólną wizytację dwóch przejść granicznych. Wizytacja poprzedzona została badaniami terenowymi trzech

⁷⁷² Pogląd Rzecznika został utrwalony w toku wizytacji przejścia granicznego Bezledy – Bagrationowsk w marcu 2001 r. przeprowadzonej wspólnie z Pełnomocnikiem Federacji Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej.

⁷⁷³ W odpowiedzi na inicjatywę Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawioną w czasie bezpośredniego spotkania w Warszawie, Pełnomocnik ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej gotowość do takiej współpracy potwierdził w piśmie z dnia 2.10.2000 r. (sygn. jak wyżej).

⁷⁷⁴ RPO/345411/00/XV z 27.07.2000 r.

przejsć po polskiej stronie. Z wizytowanego przejścia granicznego korzystają przede wszystkim obywatele Ukrainy, w podstawowej większości mieszkańcy terenów przygranicznych, których rzeczywistym powodem wjazdu na terytorium RP w zdecydowanej większości, jest zamiar przywozu do Polski w celach handlowych przede wszystkim alkoholu i wyrobów tytoniowych. Po stronie ukraińskiej zwraca uwagę zbiurokratyzowany system organizacji kontroli granicznej. Od cudzoziemców pobierane są różne opłaty (parkingowa, ekologiczna, za deklarację celną pojazdu, z tytułu ubezpieczenia pojazdu mimo posiadania „zielonej karty” itp.), bez uiszczania których przekroczenie granicy jest niemożliwe. Polscy podróżni skarżą się na restrykcyjne działania milicyjnych posterunków kontroli drogowej wobec podróżujących cudzoziemców, polegające na powszechnej praktyce karania cudzoziemskich kierowców mandatami, najczęściej za domniemane przewinienia. Mówiono również o powszechnej praktyce brania łapówek w walutach wymienialnych przez ukraińskich celników, co w istotnym stopniu przyspiesza procedury stosowane podczas kontroli celnej, a także przez żołnierzy – „pograniczników” za ułatwienie i przyspieszenie przekroczenia granicy. Podstawowym problemem w działalności polskich służb granicznych i celnych – podobnie jak w przypadku granicy z Federacją Rosyjską - zdaje się być niewystarczająca liczba kontrolerów zatrudnionych na przejściach granicznych. Istnieje też potrzeba rozbudowy infrastruktury przejść granicznych. W dniu 12.11.2000 r. dwóch Kontrolerów Sejmowych Republiki Litewskiej oraz przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wspólną wizytację drogowego przejścia granicznego między Polską a Litwą. W toku wizytacji nie stwierdzono patologicznych zjawisk, wymagających dalszych działań lub interwencji z żadnej ze stron. W związku z otrzymanymi w czasie pobytu na Ukrainie skargami na lekceważący, a niekiedy ubliżający sposób traktowania przez funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej obywateli Ukrainy wjeżdżających do Polski, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesa Głównego Urzędu Cel⁷⁷⁵ W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że tego rodzaju praktyk

⁷⁷⁵ RPO/342117/00 z dnia 10.05.2000 r.

nie wolno tolerować, bowiem funkcjonariusze Straży Granicznej są pierwszymi urzędnikami polskimi, którzy reprezentują Rzeczypospolitą wobec cudzoziemców przybywających do Polski, wobec czego powinni zachowywać się zawsze w sposób godny. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁷⁶ poinformował, że Komendant Główny Straży Granicznej polecił komendantom oddziałów i granicznych placówek kontrolnych SG wzmożenie nadzoru służbowego oraz zdecydowane zwalczanie wszelkiej patologii w szeregach formacji. Również Prezes Głównego Urzędu Cel poinformował⁷⁷⁷ o przekazaniu do podległych ogniw służbowych zalecenia dotyczące obowiązku godnego i taktownego traktowania podróżnych kontrolowanych przy przekraczaniu granicy państwowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich interesował się stanem przestrzegania praw cudzoziemców deportowanych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Działania podjęte w związku z wystąpieniem Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej w sprawie wydalenia obywateli Federacji Rosyjskiej z Polski po akcji Policji i Straży Granicznej na Stadionie Dziesięciolecia w Warszawie, nie potwierdziły zasadności zarzutów naruszenia praw tych cudzoziemców. Nie stwierdzono też, by prowadzone przez Policję i Straż Graniczną działania administracyjno-porządkowe, mające na celu kontrolę legalności pobytu i prowadzenia działalności handlowej przez cudzoziemców na terytorium Polski, miały charakter represyjny lub były skierowane przeciwko cudzoziemcom określonego obywatelstwa lub narodowości. O wynikach badań poinformowano Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej podkreślając potrzebę informowania swych obywateli przez własne służby graniczne o obowiązujących w Polsce przepisach prawa, a zwłaszcza o konsekwencjach nielegalnego przekroczenia granicy, uchylania się od kontroli celnej i opłat celnych, a także prowadzenia bez stosownego zezwolenia działalności gospodarczej na terytorium Polski.⁷⁷⁸ Stan przestrzegania praw osób deportowanych z Polski badano także w 22 aresztach w celu wydalenia oraz w ośrodku strzeżonym dla

⁷⁷⁶ Pismo z dnia 7.06.2000 r.

⁷⁷⁷ Pismo z dnia 1.06.2000 r.

⁷⁷⁸ Wystąpienie z dnia 26.01.2000 r. – RPO/325706/99.

cudzoziemców. Mimo pewnego postępu nadal mają miejsce przypadki naruszania praw cudzoziemców w toku postępowania deportacyjnego, a także w trakcie ich pobytu w aresztach deportacyjnych. W ocenie RPO w sytuacji, gdy podstawowym środkiem detencyjnym, zabezpieczającym wykonanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca jest umieszczenie go w ośrodku strzeżonym, natomiast osadzenie w areszcie deportacyjnym jest środkiem o charakterze zaostrożnym, wątpliwa jest proporcja między liczbą miejsc w jedynym ośrodku strzeżonym (131 miejsc) a liczbą miejsc w aresztach w celu wydalenia (372 miejsca). Warunki bytowe w aresztach deportacyjnych są złe, przy czym zastrzeżenia musi budzić sytuacja, gdy w identycznych warunkach przebywają osoby zatrzymane, krótkotrwale pozbawione wolności na okres do 48 godzin oraz cudzoziemcy pozostający w procedurze deportacyjnej, osadzeni w aresztach na okres do 90 dni. Zastrzeżenia te pogłębia fakt poddawania cudzoziemców przebywających w aresztach deportacyjnych rygorom stosowanym wobec osób zatrzymanych. Badania ujawniły przypadki nie wykonania obowiązku natychmiastowego informowania cudzoziemców zatrzymanych w celu wydalenia o przyczynach zatrzymania i przysługujących im prawach oraz wysłuchania ich. Nie zawsze też udzielano cudzoziemcom, przyjmowanym do ośrodka strzeżonego i aresztów w celu wydalenia, informacji o uprawnieniach przysługujących w czasie pobytu w ośrodku i aresztach, w zrozumiałym języku i z zachowaniem formy pisemnej. W niektórych aresztach ograniczano wydawanie zgody na widzenie osadzonych cudzoziemców z osobami bliskimi oraz pełnomocnikami prawnymi. W wystąpieniach do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik zwrócił się o ustosunkowanie się do wyników badań⁷⁷⁹. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił⁷⁸⁰, że powodem uchybień stwierdzonych w toku badań jest brak wystarczających środków budżetowych. Poinformował też o przygotowaniu w kilkunastu językach informacji pisemnych o prawach osób zatrzymanych oraz osadzonych w aresztach deportacyjnych, usprawnieniu procedur udzielania widzeń, a

⁷⁷⁹ RPO/300916/99/XV z 2.02.2000 r.

⁷⁸⁰ Pismo z dnia 23.03.2000 r.

także o planowanych remontach i modernizacji aresztów deportacyjnych. Natomiast Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁸¹ o przekazaniu do prezesów sądów okręgowych materiałów z badań, w celu rozważenia i wykorzystania w praktyce uwag dotyczących orzecznictwa w sprawie stosowania aresztu deportacyjnego. Rzecznik podjął interwencję w sprawie przekraczania dopuszczalnego czasu zatrzymania cudzoziemców w procedurze wydalania z terytorium RP. Badania przeprowadzone w Lubuskim Oddziale Straży Granicznej i Komendzie Miejskiej Policji w Zielonej Górze, wskazały na niejednorodną praktykę jednostek Policji w zakresie organizowania konwojów i odstawiania deportowanych cudzoziemców do granicy, powodującą liczne przypadki przekroczenia dopuszczalnego czasu zatrzymania. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o stosowne wyjaśnienia, zaś do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zbadania przez organy prokuratury tej sprawy w Komendzie Miejskiej Policji w Zielonej Górze⁷⁸². Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował Rzecznika o ustaleniach dokonanych przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu. Z ustaleń tych wynikało, że w stosunku do blisko połowy osób zatrzymanych przekroczone dopuszczalny 48-godzinny czas zatrzymania. W ok. 10 % przypadków było to spowodowane długim oczekiwaniem na wydanie decyzji o wydaleniu, w pozostałej części natomiast – złą organizacją policyjnych konwojów. Wskutek interwencji przyjęto zasady organizacji procedury wydaleniowej, zapewniające zachowanie dopuszczalnego terminu zatrzymania.

B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Problematyce ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik Praw Obywatelskich poświęcał wiele uwagi, traktując ten problem jako jeden z priorytetowych kierunków działania. Skargi indywidualne, których liczba utrzymuje się od kilku lat na zbliżonym poziomie kilkudziesięciu w skali roku, stanowią niewielką część spraw załatwianych przez Rzecznika. W wymiarze generalnym pozytywnie

⁷⁸¹ Pismo z dnia 28.07.2000 r.

⁷⁸² RPO/352789/00 z dnia 26.09.2000 r.

ocenić należy politykę państwa oraz działalność administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Z drugiej strony dostrzec należy przedłużanie się prac legislacyjnych nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych. W dalszym ciągu występują też antagonizmy i napięcia, najczęściej o wymiarze lokalnym, będące konsekwencją obserwowanych wśród części społeczeństwa polskiego postaw ksenofobicznych oraz nietolerancji. Ze względu na nieporównywalną z innymi grupami obywateli, w tym innymi mniejszości, szczególnie niekorzystną sytuację polskich Romów, a zwłaszcza zaliczających się do grupy „Bergitka Roma” (Cyganie Górscy), problemy tej społeczności są przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. W celu osobistego zapoznania się z warunkami życia Romów zamieszkujących na terenie województwa małopolskiego, w listopadzie 2000 r. Rzecznik spotkał się z przedstawicielami Centrum Kultury Romów w Tarnowie, Stowarzyszenia Romów w Polsce okręg Nowy Sącz i krajowym duszpasterzem Romów, przebywał w dwóch osiedlach romskich, gdzie zapoznał się z warunkami bytowymi i rozmawiał z mieszkańcami, a także wizytował szkoły podstawowe w Nowym Sączu i Maszkowicach, prowadzące nauczanie dzieci romskich. Po tej wizycie skierowano wystąpienia do wójtów gmin: Limanowa, Łącko, Krościenko nad Dunajcem i Ochotnica Dolna, na terenie których osiedleni są Romowie w większych skupiskach. W wystąpieniach tych wskazano na zaniepokojenie Rzecznika głębokim ubóstwem rodzin romskich oraz złymi warunkami mieszkaniowymi. Podkreślono pilną potrzebę przyjęcia systemowych, perspektywicznych rozwiązań i zaangażowania odpowiednich środków, bez czego większość obywateli polskich narodowości romskiej skazana jest na zapaść cywilizacyjną oraz szczególną rolę i szczególną odpowiedzialność w tym względzie, jaka spoczywa na samorządach gminnych. Wcześniej, w pierwszej połowie 2000 r. Biuro RPO przeprowadziło badania sondażowe w wybranych gminach południowej części województwa małopolskiego, dotyczące stanu realizacji prawa dzieci z rodzin romskich do nauki oraz egzekwowania wobec nich obowiązku szkolnego, a także działalności organów administracji samorządowej na rzecz realizacji zasady równości w dostępie rodzin romskich do świadczeń pomocy społecznej. Stosownie

do przyjętego programu badań, przeprowadzono wizytacje i rozmowy w czterech szkołach podstawowych i odbyto spotkania z przedstawicielami władz oświatowych, Zarządu Województwa Małopolskiego, władz samorządowych szczebla miejsko – gminnego oraz organów pomocy społecznej w tych miejscowościach. Zasadniczy wpływ na niepowodzenia szkolne dzieci romskich wywiera słaba znajomość lub nieznanomość języka polskiego przez dzieci rozpoczynające naukę. Brak wykwalifikowanych nauczycieli znających język romski przesądza o skali trudności przy organizacji nauki języka polskiego w placówkach oświatowych, a równocześnie uniemożliwia naukę języka ojczystego Romów, czy też naukę w tym języku innych przedmiotów. Istotnym problemem jest nieregularne uczestnictwo dzieci romskich w zajęciach szkolnych. Poza nielicznymi wyjątkami, charakterystyczny jest bardzo słaby kontakt z rodzicami uczniów romskich w sprawach nauki. Część dzieci romskich w wieku szkolnym nie spełnia obowiązku szkolnego. Organy samorządu lokalnego podejmują przewidziane prawem działania wobec rodziców tych dzieci, jednak nie są one skuteczne. Kary pieniężne nakładane na rodziców dzieci nie spełniających obowiązku szkolnego są z zasady umarzane, ze względu na ubóstwo tych rodziców. Podkreślić należy, że w żadnej z wizytowanych szkół nie występowały przejawy świadomej dyskryminacji na tle rasowym lub niewłaściwego traktowania dzieci romskich przez nauczycieli i personel pomocniczy szkół ani przez rówieśników. W toku badań nie stwierdzono też przejawów dyskryminacji społeczności romskiej w rozdziale środków pozostających w dyspozycji organów pomocy społecznej. Na pomoc dla rodzin romskich przeznaczane jest 10 – 15% ogółu środków, podczas gdy populacja Romów nie przekracza 1% ogólnej liczby mieszkańców jednostek terytorialnych obsługiwanych przez te organy. Wskutek ograniczonych środków budżetowych, udzielana pomoc nie zaspokaja jednak w wystarczającym stopniu istniejących potrzeb.

W południowo - wschodniej części kraju prowadzone były badania terenowe dotyczące przestrzegania praw mniejszości ukraińskiej i łemkowskiej, podjęte w związku z sygnałami środków masowego przekazu o wyprzedaży przez Agencję Rolną Skarbu Państwa w prywatne ręce gruntów, na których znajdują się stare cmentarze ukraińskie i

łemkowskie. W ramach tych badań odbyło się spotkanie z przedstawicielami Kurii Metropolitalnej Archidiecezji Przemysko - Warszawskiej Obrządku Greckokatolickiego, w czasie którego podjęty został problem ograniczonego dostępu wiernych tego obrządku pełniących zasadniczą służbę wojskową do posługi duszpasterskiej w czasie służby, w związku z niewystarczającą liczbą kapelanów wojskowych tego obrządku. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w lipcu 2000 r. do Ministra Obrony Narodowej⁷⁸³ o rozważenie możliwości zwiększenia liczby kapelanów wojskowych obrządku greckokatolickiego. W odpowiedzi⁷⁸⁴ Minister poinformował o braku prawnych podstaw do usamodzielnienia Dziekanatu Duszpasterstwa Wojskowego Obrządku Bizantyjsko - Ukraińskiego, jakkolwiek fakt usytuowania tego Dziekanatu w strukturze Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego nie był w wystąpieniu Rzecznika kwestionowany. Wyjaśnił także, iż nie widzi możliwości zwiększenia liczby kapelanów wojskowych obrządku greckokatolickiego, a ponadto „w przypadku spełnienia tego postulatu – z podobnymi mogliby wystąpić biskupi pozostałych duszpasterstw”. W czasie spotkania Rzecznika z przedstawicielami mniejszości ukraińskiej osiadłej na terenie województwa zachodniopomorskiego, z dużym zaniepokojeniem wypowiediano się na temat perspektyw korzystania z prawa do zachowania i rozwoju języka, tradycji i obyczajów oraz kształcenia w swym języku narodowym, w związku z sytuacją finansową, w jakiej znajdują się szkoły z ukraińskim językiem nauczania. Wskazywano, że mniejszość ukraińska, pod względem liczebności sytuowana na drugim miejscu po mniejszości niemieckiej, zamieszkuje na terytorium Polski w znacznym rozproszeniu, przede wszystkim w wyniku masowych przesiedleń ludności narodowości ukraińskiej w czasie akcji „Wisła”. Skutkiem tego jest stosunkowo szeroki zasięg terytorialny działania szkół z językiem ukraińskim. Zróżnicowana, ale generalnie mała jest liczebność poszczególnych klas, jakkolwiek we wszystkich przypadkach przekracza ona minima określone w przepisach prawa. W zestawieniu z potrzebami w zakresie zatrudnienia nauczycieli oraz

⁷⁸³ RPO/348526/00/XV z dnia 27.07.2000 r.

⁷⁸⁴ Pismo z dnia 12.12.2000 r.

utrzymania infrastruktury, sytuacja taka zwiększa niezbędne koszty funkcjonowania tych szkół. Koszty te znacznie przekraczają kwotę części oświatowej subwencji ogólnej dla prowadzących szkoły jednostek samorządu terytorialnego, zaś pełne pokrycie potrzeb szkół przekracza skromne możliwości budżetowe tych jednostek samorządowych. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej⁷⁸⁵ Rzecznik zwrócił się o ustosunkowanie się do postulatów mniejszości ukraińskiej, dotyczących zmiany zasad ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzących takie szkoły, poprzez przyjęcie za podstawę naliczania subwencji, liczby oddziałów szkolnych zorganizowanych w tych szkołach, bądź też alternatywnie – bezpośrednio dotowanie ich przez budżet państwa. W odpowiedzi⁷⁸⁶ Minister uznał za niemożliwe przyjęcie liczby oddziałów szkolnych za podstawę naliczania subwencji, bowiem „nie jest ona właściwym miernikiem wielkości zadań edukacyjnych”, zakładając równocześnie, że „(...) przyjęcie tego kryterium mogłoby również prowadzić do wzrostu liczby oddziałów przy jednoczesnym spadku ich liczebności do minimalnych poziomów”.

W obecnej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich nową formą działalności na rzecz ochrony praw mniejszości stały się mediacje w przypadku sporów występujących między polską większością lub władzami lokalnymi, a grupami mniejszości. Sytuacje takie miały miejsce po rozebraniu starej kapliczki łemkowskiej i decyzji o zlikwidowaniu oddziału dla dzieci romskich w szkole podstawowej. W obu przypadkach mediacja Rzecznika doprowadziła do zakończenia sporu.

⁷⁸⁵ RPO/341265/00/XV z dnia 1.06.2000 r.

⁷⁸⁶ Pismo z dnia 19.09.2000 r.

20. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych

Wśród rozpatrzonych spraw, które wpłynęły do RPO w zakresie pozbawienia wolności najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej – 702 skargi (21,8%), niewłaściwego traktowania – 630 skarg (19,6%), odmowy przepustki lub warunkowego zwolnienia i przerwy w odbywaniu kary – 409 skarg (12,7%), złych warunków bytowych – 362 skargi (11,2%), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania – 265 skarg (8,2%). Pozostałe wnioski dotyczyły prowadzenia korespondencji i udzielania widzeń, zatrudnienia, pomocy postpenitencjarnej, warunków tymczasowego aresztowania.

B. Warunki bytowe osób pozbawionych wolności

Według stanu na 31.12.2000 r. liczba osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych wynosiła 70.544 osoby i przekroczyła o 4,3% dopuszczalną pojemność jednostek penitencjarnych. Wzrastające systematycznie przeludnienie jednostek penitencjarnych wpłynęło w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków bytu osadzonych, jak na możliwość prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych. W przeludnionych jednostkach na cele mieszkalne przeznacza się funkcjonujące dotychczas świetlice, izby chorych, pokoje przesłuchań i inne pomieszczenia powszechnego użytku. Stłoczenie ludzi na zbyt małej przestrzeni powoduje narastanie stresu i agresji. Obowiązująca w Polsce norma 3 m² powierzchni celi na jednego osadzonego jest znacznie niższa niż w państwach Unii Europejskiej. Przeludnienie potęguje też trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁷⁸⁷ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁷⁸⁸. Wysoka jest liczba

⁷⁸⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁷⁸⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania, co utrudnia lub uniemożliwia odwiedziny przez bliskich. Także w tych przypadkach rozmieszczanie skazanych uwarunkowane jest stopniem zaludnienia jednostek. Przeprowadzone przez pracowników Biura RPO czynności sprawdzające w jednostkach penitencjarnych wykazały, iż nadal jednym z największych problemów dla ich administracji jest utrzymanie posiadanych obiektów więziennych w stanie sprawności eksploatacyjnej. W trakcie przeprowadzonych czynności pracownicy Biura RPO stosunkowo często stwierdzali w budynkach zakwaterowania więźniów brak należycie zabudowanych kąpek sanitarnych, niedostateczny dopływ światła dziennego do cel, nieszczelne okna i wadliwie funkcjonującą instalację grzewczą, zły stan urządzeń sanitarnych i brak środków do utrzymania ich czystości, zawilgocenie cel, wyeksploatowany sprzęt kwaterunkowy lub jego niedostatek w stosunku do potrzeb osadzonych, a także wysoki stopień zużycia kocy, pościeli i ręczników. Przyczyną licznych skarg osób pozbawionych wolności było ograniczanie przez Służbę Więzienną możliwości otrzymywania przez nie od osób bliskich wyrobów tytoniowych. We wnioskach więźniowie wyjaśniali, że wprowadzono całkowity zakaz przesyłania w paczkach artykułów tytoniowych, a w niektórych jednostkach penitencjarnych odchodzi się od przyjętej dotychczas powszechnie praktyki zezwalania osobom odwiedzającym na zakup tych artykułów w kantynie więziennej i przekazanie ich podczas widzenia tymczasowo aresztowanemu lub skazanemu. Rzecznik podjął tę sprawę i zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁷⁸⁹ o uregulowanie prawne sposobów dostępu osób pozbawionych wolności do wyrobów tytoniowych. Regulaminy sprawę tę pozostawiają do określenia dyrektorom zakładów karnych i aresztów śledczych w ramach ustalanych porządków wewnętrznych dla podległych im jednostek. Na tle tak sformułowanych przepisów wytworzyła się w jednostkach penitencjarnych zróżnicowana praktyka. Sytuację zmieniło dopiero wyrażone w pismach Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej stanowisko, zgodnie z którym papierosy, jako artykuł nie poddający się sprawdzeniu bez naruszenia w istotny sposób jego

⁷⁸⁹ RPO/355931/00/VII z dnia 22.11.2000 r.

substancji, powinny być objęte zakazem przesyłania w paczkach. Pisma te spowodowały, że w przeważającej większości jednostek penitencjarnych obowiązuje obecnie zakaz przesyłania w paczkach wyrobów tytoniowych. W ocenie Rzecznika, należy uregulować prawne sposoby dostępu osób pozbawionych wolności do wyrobów tytoniowych a zakres takiego uregulowania mógłby obejmować: zezwalanie osobom odwiedzającym na zakup w kantynach więziennych artykułów tytoniowych i przekazanie ich w czasie widzeń skazanym i tymczasowo aresztowanym; stosowanie tylko w indywidualnych przypadkach, uzasadnionych prawdopodobieństwem dostarczenia przedmiotów niedozwolonych, zakazu otrzymania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych wyrobów tytoniowych w paczkach przesyłanych od rodzin; rozwijanie w zakładach karnych działalności funduszy samopomocy skazanych, których zasoby będą służyły m.in. udzielaniu zapomóg osadzonym nie posiadającym środków finansowych.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości przyznał⁷⁹⁰, że potrzebne jest jednoznaczne uregulowanie w przepisach zasad przekazywania artykułów tytoniowych zakupionych w kantynie przez osoby odwiedzające osadzonych. Wyraził przy tym pogląd, że więźniowi, któremu udziela się widzenia w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt z odwiedzającym, należy zezwalać na otrzymywanie od osób bliskich artykułów tytoniowych zakupionych w kantynie. Odnośnie zakazu przesyłania w paczkach z żywnością artykułów tytoniowych Minister stwierdził, iż zakaz taki wynika z treści stosownych przepisów regulaminowych, podyktowanych wymogami kontroli, o których wspomniano wyżej.

C. Zatrudnienie skazanych

Szczególną uwagę Rzecznika zwraca stan zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Stale bez pracy pozostaje średnio ponad 40% ogółu skazanych. Tym samym proces wykonywania kary pozbawienia wolności realizuje w praktyce cele zupełnie przeciwstawne do tych, które były uzasadnieniem do wydania wyroku. Według stanu na 30.11.2000 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano odpłatnie tylko 16,1%

⁷⁹⁰ Pismo z dnia 14.12.2000 r.

osadzonych. Sytuacja ta znalazła odbicie w blisko 200 wnioskach skierowanych do Rzecznika, w których więźniowie wskazywali przede wszystkim na skutki jakie powoduje pozostawanie bez zatrudnienia: brak możliwości spłaty zobowiązań alimentacyjnych, grzywien, odszkodowań i nawiązek, świadczenia pomocy rodzinie, przymusową beczynność w celi, pozbawienie możliwości zakupu przedmiotów bieżącego użytku i odłożenia kwot potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego. Dlatego też w wystąpieniu z 3.01.2000 r.⁷⁹¹ Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie ustalenia przez Rząd warunków sprzyjających rozwojowi zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W ocenie Rzecznika paradoksalna jest sytuacja, kiedy osoby zobowiązane z mocy wyroku sądowego do świadczeń alimentacyjnych na skutek braku pracy przez lata pobytu w zakładzie karnym nie spłacają zasądzonych od nich kwot. Z grupy osób zobowiązanych do alimentacji zatrudnieniem odpłatnym obejmowano w czasie odbywania kary od 46 do 48% ogółu zobowiązanych. Efektywność comiesięcznego pokrywania zobowiązań alimentacyjnych przez zatrudnionych więźniów wynosi średnio 10-20%. Jeszcze gorzej przedstawiała się sytuacja w zakresie realizacji przez skazanych spłaty zasądzonych grzywien i nawiązek oraz wypełnienia obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem. W większości zakładów i aresztów grzywny spłacało z wynagrodzenia osiągniętego za pracę zaledwie od 3-10% osób zobowiązanych. Kwoty potrącane z tego tytułu były często symboliczne, a spłaty dokonywano niesystematycznie. Ze spłaty zasądzonych kwot z tytułu obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem albo nawiązki wywiązywały się systematycznie w badanych jednostkach tylko pojedyncze osoby. W ocenie Rzecznika nie wszystkie sposoby poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia osób pozbawionych wolności są wykorzystywane. Nie funkcjonuje przewidziany w art. 10 ustawy z dnia 28.08.1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁷⁹² instrument w postaci ustalenia przez Radę Ministrów wysokości składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu za pracę skazanych na poziomie

⁷⁹¹ RPO/322798/99/VII.

⁷⁹² Dz.U. Nr 123, poz. 777.

sprzyjającym rozwojowi zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Zamiast tego – nie uchylonego dotychczas – rozwiązania, ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷⁹³ włączyła osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary do kręgu podmiotów objętych powszechnymi zasadami ustalania składek na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z art. 129 § 1 Kkw Rada Ministrów może określać powierzanie różnym podmiotom wykonywania określonych zadań w zakresie zatrudnienia skazanych. To obowiązujące od 1.09.1998 r. uregulowanie kodeksowe, pomimo iż daje podstawę do tworzenia miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności, nie zostało dotychczas wykorzystane. W udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów odpowiedzi z dnia 7.03.2000 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że Rząd przygotowuje zmiany przepisów ustawowych, które wprowadzą: finansowanie z budżetu państwa należnej od płatnika części składki na ubezpieczenie społeczne skazanych zatrudnionych u pracodawców prowadzących działalność gospodarczą, zmniejszenie obciążeń pracodawców zatrudniających skazanych, jak również zwiększenie możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze środków scentralizowanego funduszu rozwoju. Przewidywana jest zmiana przepisów Kkw, która ma dopuszczać, aby wynagrodzenie przysługujące skazanemu mogło być niższe od najniższego wynagrodzenia pracowniczego. Utrzymująca się tendencja spadkowa zatrudnienia więźniów oraz brak działań, które zapobiegałyby temu zjawisku, skłoniły Rzecznika do skierowania w dniu 19.09.2000 r. do Premiera kolejnego wystąpienia w tej sprawie⁷⁹⁴. Rozszerzeniu oferty pracy dla skazanych niewiele pomogły podejmowane dotychczas próby zainteresowania pracodawców zatrudnianiem więźniów przez wprowadzenie ulg i zwolnień podatkowych. Rzecznik uważa, że istnieje inna możliwość rozwiązania problemu zatrudnienia osób pozbawionych wolności; poprzez zatrudnienie skazanych na rzecz zakładów karnych i osadzonych w nich osób. Więzienia powinny otrzymywać zlecenia rządowe dające środki konieczne do wytworzenia produktów potrzebnych do funkcjonowania

⁷⁹³ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

⁷⁹⁴ RPO/322798/99/VII. Do końca 2000 r. wystąpienie to pozostawało bez odpowiedzi.

jednostek penitencjarnych. Należy utworzyć gospodarstwa rolne, w których więźniowie produkowaliby żywność na potrzeby zakładów karnych, w przywieziennych przedsiębiorstwach i gospodarstwach pomocniczych na takich zasadach można wytwarzać na większą niż dotychczas skalę ubrania więzienne, meble, materiały budowlane, druki sądowe, prowadzić prace remontowe. Propozycja ta może przynieść poważne zyski społeczne i oszczędności budżetowe, a także warunkuje rozpoczęcie procesu resocjalizacyjnego skazanych.

D. Problemy penitencjarnego oddziaływania na skazanych

W pierwszym półroczu 2000 r. zostało zakończone w Biurze RPO opracowanie materiałów do części IV publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa”⁷⁹⁵. Zrealizowane w tym celu badania dotyczyły praktycznych uwarunkowań wprowadzania w życie Kkw i aktów wydanych na jego podstawie, szczególnie w odniesieniu do podejmowanych wobec skazanych oddziaływań resocjalizacyjnych oraz sposobu ich traktowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Ustalenia dokonane w trakcie badań pozwalają stwierdzić, że w wielu zakładach karnych z powodu niedostatecznego zatrudnienia wychowawców, psychologów lub psychiatrów nie może być realizowany w pełni proces resocjalizacji. Sytuacja pogarsza się ze względu na wzrastającą liczbę osób pozbawionych wolności. Dlatego też Rzecznik w wystąpieniu z dnia 10.10.2000 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zwiększenia obsady etatowej w Służbie Więziennej na tych stanowiskach⁷⁹⁶. W ocenie Rzecznika, liczba psychologów ogólnopenitencjarnych powinna ulec potrojeniu, a psychiatrów podwojeniu. Zadania psychologów obejmują bowiem czynności diagnostyczne, doradzanie psychologiczne osadzonym i wychowawcom oraz oddziaływania korekcyjne. Ich zakres został dodatkowo poważnie zwiększony po wejściu w życie Kkw z 1997 r. Obecnie na jeden etat psychologa przypada ponad 300 osadzonych, a w 25 jednostkach penitencjarnych w ogóle nie ma psychologów. Aż w 67 aresztach

⁷⁹⁵ Biuletyn RPO – Materiały Nr 42, Warszawa 2000.

⁷⁹⁶ RPO/320754/99/VII.

śledczych i zakładach karnych, w których przebywa ok. 30% wszystkich osadzonych, nie zatrudnia się psychiatrów. Stan ten powoduje, że opieka psychiatryczna w więzieniach sprowadza się praktycznie do farmakoterapii. Lekarze psychiatrzy prawie zupełnie nie zajmują się ani diagnozowaniem, ani leczeniem uzależnienia alkoholowego skazanych. Nie konsultują się też z wychowawcami. W ocenie Rzecznika liczba skazanych przypadających na wychowawcę dwukrotnie przekracza normę warunkującą właściwe prowadzenie pracy resocjalizacyjnej. Istotny problem stanowi również doprowadzenie do systematycznego szkolenia wychowawców zwłaszcza tych, którzy nie mają wykształcenia potrzebnego do prowadzenia pracy resocjalizacyjnej. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości⁷⁹⁷ przyznał, że określone w Kkw zadania więziennictwa uzasadniają potrzebę zwiększenia stanu kadry wychowawców i psychologów, jednak jej niedostatek nie powoduje nienależytego wykonywania zadań penitencjarnych. Adresat uznał też, że szkolenie zawodowe kadry penitencjarnej prowadzone jest właściwie i w wystarczającym wymiarze. W odpowiedzi Ministra zabrakło stanowiska w sprawie zatrudniania lekarzy psychiatrów oraz potrzeby wydania w trybie art. 249 § 3 Kkw przepisów regulujących organizację i zasady prowadzenia oddziaływań penitencjarnych.

Obowiązujący od 1.09.1998 r. Kkw obliguje w art. 201 § 3 Ministra Zdrowia do ustalenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających i określenia m.in. zasad kierowania do nich oraz postępowania ze sprawcami w nich umieszczonymi. Ponieważ rozporządzenie takie nie zostało wydane, Rzecznik zwrócił się do obu Ministrów⁷⁹⁸ wykazując, że brak rozporządzenia uniemożliwia wykonywanie środka zabezpieczającego. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika⁷⁹⁹ Minister Zdrowia poinformował, że projekt rozporządzenia jest opracowywany w Rządowym Centrum Legislacji. Minister podkreślił jednocześnie, że podjęto stosowne działania mające na celu

⁷⁹⁷ Pismo z dnia 14.11.2000 r.

⁷⁹⁸ RPO/328043/99/VII z dnia 11.04.2000 r.

⁷⁹⁹ Pismo z dnia 29.05.2000 r.

zagwarantowanie prawidłowych warunków wykonywania detencji. Odmienne stanowisko w sprawie wydania rozporządzenia przedstawił natomiast Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁸⁰⁰. W jego ocenie proponowane przez resort zdrowia uregulowania, chociaż merytorycznie słuszne, nie mogą jednak zostać wprowadzone do projektu rozporządzenia, ponieważ nie pozwala na to dotychczasowe brzmienie art. 200 Kkw, który nie przewiduje podziału zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego w zależności od stopnia zabezpieczenia tych zakładów. Również delegacja z art. 201 § 3 Kkw nie zawiera upoważnienia do określenia w rozporządzeniu organu służby zdrowia właściwego do skierowania sprawcy do odpowiedniego zakładu. W tych warunkach niezbędna jest w pierwszej kolejności nowelizacja zarówno art. 200 Kkw jak i dotychczasowej delegacji ustawowej z art. 201 § 3 Kkw. Potrzebne działania legislacyjne nie zostały zatem zrealizowane.

W trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych pracownicy Biura RPO otrzymali od sądowych kuratorów informacje o nasilających się trudnościach w realizacji przez nich zadań przewidzianych zarówno w przepisach Kkw jak i w wykonaniu dyspozycji art. 214 Kpk. W ocenie kuratorów sytuacja taka wynikała przede wszystkim z braku adekwatnego do potrzeb wzmocnienia etatowego. W wystąpieniu z dnia 1.03.2000 r.⁸⁰¹ Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości, że ważne i nierozwiązane dotychczas problemy funkcjonowania kurateli sądowej występują także na płaszczyźnie prawnej. W środowisku kuratorów sądowych od lat mówi się o stworzeniu ustawowych podstaw wykonywania zawodu kuratora sądowego. W praktyce kuratorskiej – w ocenie kuratorów – dotkliwie odczuwa się brak wydanego na podstawie art. 176 Kkw rozporządzenia Rady Ministrów, które powinno wejść w życie wraz z przepisami Kodeksu i które określiłoby dokładnie i ujednoliciło zasady i tryb wykonywania dozorów oraz tryb wyznaczania przedstawicieli przez stowarzyszenia, organizacje i instytucje. Zahamowane zostały także prace nad wprowadzeniem do praktyki instytucji tzw. sądowego kuratora penitencjarnego. W opisanej sytuacji

⁸⁰⁰ Pismo z dnia 12.05.2000 r.

⁸⁰¹ RPO/252900/97/VII.

Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości o informację o podejmowanych przez resort sprawiedliwości działaniach na rzecz zapewnienia możliwości należytego funkcjonowania kurateli sądowej dla dorosłych. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości⁸⁰² stwierdził, że liczba kuratorów zawodowych dla dorosłych systematycznie rośnie, a maleje obciążenie kuratora zawodowego zarówno środkami probacji jak i sporządzaniem wywiadów w trybie art. 214 Kpk. Natomiast wprowadzenie kuratora penitencjarnego do zakładu karnego odbywało się tylko na zasadzie eksperymentu. W art. 164 Kkw przyjęto jedynie niektóre elementy tej instytucji. Z pisma Ministra Sprawiedliwości wynikało ponadto, że trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o kuratorach sądowych, zaś rozporządzenie, którego wydania wymaga art. 176 Kkw, ukaże się dopiero po przewidywanej zmianie tego przepisu. Na mocy przepisów art. 164 i 165 Kkw skazani, co do których można przypuszczać, że warunki życia oczekujące ich na wolności mogą utrudniać im readaptację, mają możliwość podjęcia zintensyfikowanych działań w celu zapewnienia sobie przyszłych właściwych warunków życia jeszcze podczas pobytu w zakładzie karnym. Przeprowadzone przez pracowników Biura RPO badania wykazały, że realizacja wskazanych rozwiązań kodeksowych napotyka szereg trudności. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁸⁰³ o spowodowanie respektowania prawa skazanych do uzyskania pomocy w przygotowaniu się do życia po zwolnieniu, zwłaszcza poprzez stworzenie warunków sprzyjających właściwemu wykonywaniu przez kuratorów sądowych zadań wynikających dla nich z art. 164 i 165 Kkw. Jak wynika z ustaleń dokonanych w toku badań, udział kuratorów w konstruowaniu i realizacji programów pomocy skazanym jest niewielki. W 10 spośród 40 badanych jednostek kuratorzy, mimo prób czynionych przez skazanego i administrację, nie nawiązali współpracy w tym zakresie. Spośród 151 objętych badaniami skazanych, wobec których ustanowiono okres przeznaczony na przygotowanie do życia po zwolnieniu, tylko w niespełna 44% przypadków kurator współpracował ze skazanym, zaś

⁸⁰² Pismo z dnia 23.03.2000 r.

⁸⁰³ RPO/332488/00/VII z dnia 23.10.2000 r.

jedynie w 39% wspomagał w wypełnieniu nałożonych obowiązków. Trudną pod tym względem sytuację w części zakładów karnych i aresztów śledczych potwierdziły również informacje uzyskane z sądów. Wskazywano, że w niektórych jednostkach penitencjarnych praktycznie nie jest możliwe prowadzenie stałej współpracy kuratora ze skazanymi. Sądy uzasadniały taki stan rzeczy znacznym wzrostem obowiązków, jakie na kuratorów nałożyło nowe ustawodawstwo karne, czemu nie towarzyszy odpowiednie zwiększenie liczby etatów kuratorskich.

Dostrzegając ten stan rzeczy Rzecznik Praw Obywatelskich poddał pod rozagę ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji możliwość angażowania do pracy w charakterze kuratorów zwalnianych ze służby wojskowej w związku z redukcją sił zbrojnych żołnierzy zawodowych. Oprócz funkcjonujących w wojsku kuratorów społecznych znacząca część odchodzącej do rezerwy kadry legitymuje się nie tylko predyspozycjami do takiej pracy, ale także posiada odpowiednie doświadczenie w dziedzinie wychowania, nierzadko wsparte wykształceniem humanistycznym⁸⁰⁴.

E. Traktowanie osób pozbawionych wolności przez funkcjonariuszy

Tylko w niektórych jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura RPO zetknęli się z pojedynczymi i przejściowymi przypadkami wrogości osadzonych w stosunku do Służby Więziennej. Dotyczyły one okoliczności podejmowanych wobec osadzonych decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym, zastosowaniu siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, zaliczenia do grupy więźniów niebezpiecznych, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, odmowy zezwolenia na otrzymanie w paczce od rodziny wyrobów tytoniowych. Wśród rozpatrzonych skarg na niewłaściwe traktowanie za chociażby częściowo słuszne uznano 6% spraw. Dotyczyły one najczęściej: niewłaściwego traktowania skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia, niewłaściwego zwracania się do osadzonego, zagubienia depozytu. W roku 2000 pracownicy Biura RPO zakończyli badania nad legalnością stosowania

⁸⁰⁴ RPO/364671/IX z dnia 25.01.2001 r.

przez funkcjonariuszy Służby Więziennej wobec osadzonych środków przymusu bezpośredniego i siły fizycznej oraz praktyką zaliczania do kategorii więźniów niebezpiecznych i stosowania rygorów wynikających z takiego zaliczenia. W wystąpieniu z dnia 1.06.2000 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁸⁰⁵ o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany przepisów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz o ustosunkowanie się do jego wniosków dotyczących kierunków dalszego doskonalenia praktyki w tym zakresie. W ocenie Rzecznika, w pierwszej kolejności zmiany wymagają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20.11.1996 r. w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej⁸⁰⁶ w kierunku:

- 1) szczegółowego określenia sposobów użycia każdego z dozwolonych przez ustawę środków przymusu;
- 2) nałożenia na dyrektora jednostki penitencjarnej obowiązku zawiadomienia zwierzchniego organu administracji o przypadkach zastosowania środków przymusu;
- 3) uściślenia ustawowych terminów: „bunt”, „rażące nieposłuszeństwo” oraz „groźne zakłócenie spokoju i porządku”;
- 4) określenia programu wyszkolenia funkcjonariuszy Służby Więziennej w dziedzinie zgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz udzielania osobom pozbawionym wolności pierwszej pomocy;
- 5) ustalenia granic czasowych stosowania najostrzejszych środków przymusu;
- 6) przeniesienia do ustawy przepisu upoważniającego do stosowania jednocześnie kilku środków przymusu;
- 7) rozważenia możliwości zrezygnowania ze stosowania przez Służbę Więzienną trzyczęściowego pasa obezwładniającego;
- 8) wprowadzenia obowiązku telewizyjnego monitorowania i rejestracji umieszczenia i pobytu osadzonego w celi zabezpieczającej.

W odpowiedzi⁸⁰⁷ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zanegował potrzebę zmiany analizowanego rozporządzenia Rady Ministrów i wartość większości sformułowanych w wystąpieniu wniosków oraz uznał za „nieuprawnione (...) oceny o

⁸⁰⁵ RPO/316163/99/VII.

⁸⁰⁶ Dz.U. Nr 136, poz. 637.

⁸⁰⁷ Pismo z dnia 6.07.2000 r.

występujących w tym zakresie nieprawidłowościach”. Wiceminister za słuszne natomiast uznał propozycje wprowadzenia obowiązku telewizyjnego monitorowania pobytu osadzonego w celi zabezpieczającej i zaakceptował obowiązek zawiadomienia zwierzchniego organu administracji o przypadkach zastosowania środków przymusu.

Systematycznie wzrasta w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych liczba szczególnie zdemoralizowanych skazanych oraz tymczasowo aresztowanych. Konieczność zminimalizowania pochodzącego od takich więźniów zagrożenia spowodowała, że są oni poddawani w trybie art. 88 § 3 Kkw i aktów wydanych na jego podstawie szczególnym procedurom zaliczenia do tzw. niebezpiecznych oraz specjalnym rygorom. W celu ustalenia, jak przedstawia się sytuacja tej grupy osób, pracownicy Biura RPO przeprowadzili w 1999 r. badania w 12 jednostkach penitencjarnych. Dokonane ustalenia skłoniły Rzecznika do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości⁸⁰⁸ o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany przepisów dotyczących sytuacji tymczasowo aresztowanych i skazanych, którzy przebywają w jednostkach penitencjarnych w warunkach określonych w art. 88 § 3 Kkw. Rzecznik uznał, że przyjęte w §§ 62-64 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.08.1998 r. w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania⁸⁰⁹ zasady postępowania z osobami tymczasowo aresztowanymi, które stwarzają poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa aresztu, mimo, iż mają charakter ograniczeń w prawach tych osób, nie znajdują umocowania w żadnym przepisie Kkw. Kodeks stanowi (art. 214 § 1 i art. 209), że tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej z takich uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w systemie zwykłym w zakładzie karnym typu zamkniętego. Ponadto, zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie. Na gruncie prawa karnego wykonawczego zasadę tę odzwierciedla znowelizowany ostatnio w wyniku interwencji Rzecznika

⁸⁰⁸ RPO/316164/99/VII z dnia 27.06.2000 r.

⁸⁰⁹ Dz.U. Nr 111, poz. 700.

przepis art. 4 § 2 Kkw. Stanowi on, że skazany (i tymczasowo aresztowany) zachowuje prawa i wolności obywatelskie, a ich ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz z prawomocnego orzeczenia. Wyniki badań pozwoliły również Rzecznikowi na sformułowanie tezy, iż obecnie w postępowaniu z więźniami uznanymi za niebezpiecznych jedynie cele ochronne realizowane są właściwie. W pracy ze skazanymi niebezpiecznymi w znacznej mierze zaniechano natomiast prowadzenia oddziaływań o charakterze resocjalizacyjnym. Zastrzeżenia budziły też występujące w wielu stwierdzonych przypadkach utrudnienia w dostępie więźnia niebezpiecznego do lekarza, psychologa, a nawet wychowawcy, a także niedopełnianie przez administrację jednostek penitencjarnych obowiązku powiadomienia sędziego o podjętych decyzjach o zaliczeniu do niebezpiecznych.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości⁸¹⁰ napisał, że wniosek legislacyjny Rzecznika jest już realizowany w ramach opracowywanego w resorcie sprawiedliwości projektu nowelizacji Kkw. Nie zgodził się natomiast ze stwierdzeniem, że skazani, których zaliczono do kategorii niebezpiecznych, nie są poddawani żadnym formom oddziaływania służącego realizacji celów kary, a także mają utrudniony dostęp do lekarza, wychowawcy lub psychologa. W świetle faktów, z którymi zetknęli się w trakcie badań pracownicy Biura RPO tego rodzaju zaprzeczenie ze strony Wiceministra można traktować wyłącznie jako deklarację poprawy sytuacji w przyszłości.

F. Sytuacja cudzoziemców

Przedmiotem analizy przeprowadzonej przez pracowników Biura RPO była sytuacja cudzoziemców osadzonych w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych. Analizą objęto sytuację blisko 600 cudzoziemców, tj. prawie 50% ogółu obywateli innych państw, którzy przebywali w zakładach karnych i aresztach śledczych. Jednym z najistotniejszych problemów związanych z pobytem cudzoziemców w jednostkach penitencjarnych są trudności w porozumieniu się z innymi

⁸¹⁰ Pismo z dnia 8.08.2000 r.

osadzonymi oraz z funkcjonariuszami Służby Więziennej. Niektóre jednostki nie dysponują tłumaczeniami na najczęściej stosowane języki obce regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności, regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania, czy porządku wewnętrznego jednostki. Skutkiem tego jest nieznamość wśród cudzoziemców przysługujących im praw i nałożonych obowiązków, niezrozumienie decyzji komisji penitencjarnych, dyrektora, wychowawcy i innych przedstawicieli administracji więziennej. Istotne problemy związane z porozumiewaniem się występują także w kontaktach z więzienną służbą zdrowia.

W stosunku do cudzoziemców podejmujących pracę na terytorium Polski ma zastosowanie ustawa z dnia 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁸¹¹. Ograniczenia i wymogi związane z zatrudnieniem cudzoziemców, które określają zawarte w niej przepisy odnoszą się również do cudzoziemców w czasie odbywania przez nich kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowego Urzędu Pracy wymogi te nie mają jednak zastosowania w przypadku, kiedy cudzoziemiec nie jest stroną umowy, jak to ma miejsce podczas zatrudnienia skazanego lub tymczasowo aresztowanego w trybie skierowania do pracy, przewidzianym w art. 121 Kkw. Jest ono najprostszą formą zatrudniania, korzysta się z niej jednak w niewielkim zakresie. W badanych jednostkach penitencjarnych odpłatną pracą objęto tylko 14 obcokrajowców, tj. ok. 2% ogółu przebywających w nich cudzoziemców. Z tego też powodu brak pracy oraz mniejsze możliwości jej uzyskania w porównaniu do przebywających w zakładach karnych Polaków są przedmiotem skarg kierowanych przez cudzoziemców do Rzecznika. W warunkach więziennych cudzoziemcy mają dostęp do nauki i szkolenia zawodowego, możliwość korzystania z widzeń, prowadzenia korespondencji i kontaktu telefonicznego z osobami i instytucjami w kraju oraz za granicą na zasadach określonych w Kkw oraz regulaminach. Nie wszędzie jednak przysługujące cudzoziemcom uprawnienia w tym zakresie były przestrzegane. W nadesłanych skargach lub rozmowach z pracownikami Biura RPO zwracali oni uwagę na

⁸¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.

trudności, z jakimi spotykają się w niektórych zakładach karnych w zakresie kontaktów z osobami bliskimi. W skargach kierowanych do Rzecznika wskazywano również na problemy związane z użyciem języka obcego w czasie widzeń udzielanych cudzoziemcowi z osobami bliskimi. Ustalony w zarządzeniu wewnętrznym dyrektora zakładu karnego wymóg posługiwania się wówczas przez te osoby językiem polskim nie zawsze mógł być spełniony. Generalnie we wszystkich objętych badaniami jednostkach penitencjarnych cudzoziemcy posiadali możliwość realizacji podstawowych potrzeb natury religijnej i obyczajowej. W czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania obywatele innych państw mogli – bez jakichkolwiek utrudnień ze strony administracji więziennej – kontaktować się z właściwym urzędem konsularnym lub przedstawicielem dyplomatycznym i uzyskiwać potrzebną pomoc. Intensywność tych kontaktów jest jednak bardzo zróżnicowana. Występuje powszechny brak zainteresowania kontaktem ze swoimi obywatelami ze strony urzędów konsularnych państw wschodniej Europy; wiele kierowanych do nich pism z prośbą o kontakt pozostaje bez odpowiedzi. Opisane powyżej problem znalazły odzwierciedlenie w wystąpieniu Rzecznika z dnia 7.08.2000 r., w którym zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o dalsze doskonalenie praktyki w zakresie wykonywania wobec cudzoziemców kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania⁸¹². W udzielonej odpowiedzi⁸¹³ Dyrektor Generalny zapewnił Rzecznika, iż przekazane w wystąpieniu uwagi i wnioski będą wykorzystywane przez Służbę Więzienną w celu pełnej realizacji praw cudzoziemców osadzonych w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych.

⁸¹² RPO/322799/99/VII.

⁸¹³ Pismo z dnia 29.08.2000 r.

21. Wnioski

1. Większość kierowanych do Rzecznika listów, których wpływ nieco zmalał w stosunku do 1999 r., wskazuje na bezradność obywateli wobec działań administracji publicznej i procedur stosowanych przez jej pracowników. Doświadczenia 2000 roku wskazują jak małą wagę przywiązują te organy do dbałości o standardy państwa prawa. Wprawdzie duża ilość skarg jest często wynikiem ciągle zbyt niskiej świadomości prawnej obywateli, ale znaczna ich część wywołana jest jednak typowymi i wskazywanymi w minionych latach przez Rzecznika wadami w pracy administracji: przewlekłością postępowania administracyjnego, brakiem rzetelnej i pełnej informacji, zbyt dużą i często nie znajdującą podstaw prawnych swobodą a nawet samowolą w podejmowaniu decyzji jak również w stanowieniu prawa miejscowego. Na obniżenie oceny pracy tych organów składają się jednak także elementy od tych organów niezależne, administracja funkcjonuje bowiem w systemie często niespójnego, niejasnego i niestabilnego prawa i to zarówno w sferze normującej zasady ustrojowe tych organów jak i w sferze przepisów prawa materialnego dających podstawę do wykonania konkretnych zadań. Niepokój budzić musi również polityka finansowania różnorodnych zadań administracji samorządowej, prowadząca do braku możliwości wywiązywania się przez tę administrację z jej funkcji.

2. Analiza bardzo wielu spraw wpływających do Biura Rzecznika wskazuje na dużą nieporadność osób zwracających się o pomoc. Charakterystyczne jest, iż w większości przypadków nie są to osoby powszechnie uznawane za bezradne, jak np. bezdomni. Rzecznik traktowany jest jako przysłowiowa „ostatnia deska ratunku” nie tylko w przypadkach gdy interesanci wyczerpali już wszystkie środki prawne dla ochrony swoich uprawnień, ale także w sytuacji gdy odpowiedź uzyskana z urzędu została sformułowana niezgodnie z ich oczekiwaniami lub gdy odpowiedź taka nie została zrozumiana. Przyczyną szczególnej trudności w załatwianiu spraw jest wielość organów administracji oraz brak elementarnej wiedzy na temat zasad ich funkcjonowania i kompetencji.

Interweniujący domagają się od Rzecznika nie tyle wskazywania przysługujących im środków prawnych, ale bezpośredniego „wpływanía” na organy władzy publicznej, załatwiania konkretnych spraw w ich imieniu, udzielania porad i opinii prawnych oraz sprawowania szeroko pojętej obsługi prawnej. Wyjaśnienia dotyczące ustawowych zadań Rzecznika są natomiast często odczytywane jako brak zainteresowania lub niekompetencja.

3. Nadal aktualny pozostaje postulat budowania porządku prawnego, który byłby w stanie sprostać standardom demokratycznego państwa prawa, realizującego wartość uniwersalną jaką jest godność człowieka i dobro wspólne. Pomimo świadomości tej potrzeby tworzone prawo cechuje niska jakość oraz rozchwianie systemowe, pogłębiane brakiem stabilności i komunikatywności. Nieprecyzyjna legislacja pozostawia luki w prawie, powodując dezorientację adresatów norm i czyniąc zachętę do wyszukiwania (zwłaszcza w prawie daninowym) dróg obejścia przepisów. Zbyt często rezygnuje się z określenia odpowiedniej *vacatio legis* ustawy, przez co jej rozwiązania niejednokrotnie zaskakują urzędy i obywateli. Nadal nie są właściwie formułowane delegacje do wydania aktów wykonawczych, a upoważnienia ustawowe nie zawsze zawierają wymagane konstytucyjnie wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. W społecznym odbiorze przepisy prawa są tworzone nie dość starannie, bez przewidywania całościowych skutków regulacji i bez pokrycia ich w środkach finansowych.

4. Nie w pełni efektywna jest egzekucja prawa. Ta trudna sytuacja wiąże się z kryzysem sądownictwa, z zagrożeniami bezpieczeństwa, ze słabą ochroną przed przestępczością. Obywatele oczekują nieuchronności ścigania oraz odpowiedzialności sprawców przestępstw i wykroczeń, łatwości dostępu do sądu, gwarantującego swoim autorytetem bezstronne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, sprawnego, służebnego wobec potrzeb obywatela funkcjonowania urzędów władz publicznych. Stan taki powinien zostać wytworzony przede wszystkim poprzez konsekwentne wykorzystanie mechanizmów istniejącego prawa oraz usprawnianie

działalności sądów i urzędów, nie zaś poprzez mnożenie nowych bytów, dających złudną nadzieję poszerzenia ochrony prawnej.

5. Zaufania obywateli do prawa i państwa nie da się pozyskać bez jawności podejmowania decyzji przez organy władz państwowych i samorządowych, zgodnie z konstytucyjną zasadą, że obywatel ma dostęp do informacji publicznej, gwarantującej mu wiedzę o motywach podejmowanych decyzji. Dostęp do informacji jest miernikiem praworządności. Nie można uznać za prawidłową sytuację, gdy istnieje ustawa o ochronie informacji niejawnych, określająca wyjątki od reguły, podczas gdy stanowiący zasadę wolny dostęp do informacji publicznej jest – z braku ustawy – wciąż pozostawiony arbitralnym i subiektywnym decyzjom urzędników.

6. Prawo do informacji wpisuje się w szeroko pojmowaną problematykę edukacyjną, warunkującą rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jego pomyślny przebieg może się dokonać tylko dzięki zakrojonej na szeroką skalę akcji edukacyjnej, prowadzonej przez szkoły i uczelnie, organizacje pozarządowe oraz media. Jednym z elementów tego przedsięwzięcia powinno stać się upowszechnianie wiedzy o prawie, w czym znaczący udział powinny mieć działające przy uniwersytetach kliniki prawa.

7. Szybkich zmian wymaga sądownictwo. Należy dążyć do wzmocnienia infrastruktury i kadry administracyjno-technicznej sądów, usprawniać procedury, skrócić czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy. Korzystne byłoby oczekiwane podzielenie spraw na związane z wymiarem sprawiedliwości i na dotyczące innych spraw z zakresu ochrony prawnej (np. rejestrowych, czy w zakresie ksiąg wieczystych), które mogliby prowadzić wykwalifikowani referendarze, w tym notarialni. Nadal obywatel nie we wszystkich sprawach może skorzystać z drogi sądowej. Ograniczona jest kontrola sądowa prawa miejscowego.

8. Przewlekłość postępowania dotyczy również – jak już podkreślono – spraw rozstrzyganych w trybie administracyjnym.

Problemem jest także mała skuteczność administracyjnych postępowań egzekucyjnych. Stan ten jest spowodowany nie tylko wadliwością działań organów administracji, na których spoczywa obowiązek wykonania ostatecznych decyzji administracyjnych, lecz jest także wynikiem braku zabezpieczenia, w obowiązujących w tym zakresie przepisach, praw osób zainteresowanych wykonaniem obowiązków wynikających z tych decyzji.

9. Rozwój gospodarki rynkowej wskazuje na konieczność zapewniania symetrycznej do tych procesów ochrony praw konsumentów i skutecznego przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Przykład zagrożeń może stanowić swoisty dyktat banków w zakresie jednostronnego ustalania i pobierania przez banki coraz to nowych opłat i prowizji za prowadzenie rachunków bankowych.

10. Szczególnie trudna sytuacja na rynku pracy spowodowana wysokim poziomem bezrobocia nakazuje baczną obserwację istniejących zachowań przedsiębiorców pod kątem gwarancji równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu oraz likwidowania przejawów dyskryminacji wobec poszukujących pracy. Konieczne jest monitorowanie problemu pracy dzieci w gospodarstwach rolnych. Dalszego usprawniania wymaga proces orzekania o niepełnosprawności oraz niezdolności do pracy. Uproszczenie obowiązujących postępowań w tym zakresie jest konieczne zarówno ze względu na uciążliwość stwarzane zainteresowanym, jak i z racji ekonomicznych.

11. Ograniczony jest – przede wszystkim ze względów finansowych – zakres środków pomocy społecznej, co negatywnie wpływa na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, odrywając udzielaną pomoc od realnych kosztów utrzymania i minimum socjalnego.

12. Podejmowane działania, związane z przywróceniem systemowi ubezpieczeń społecznych pełnej skuteczności, obciąża dążenie do stałego rozszerzania obowiązków, nakładanych na płatników składek i ubezpieczonych. Ze względu na czasochłonność i pracochłonność większości zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych powinien zostać

wyodrębniony katalog zadań, których wykonanie przez płatników składek i ubezpieczonych jest obowiązkowe. Pozostałe zadania powinno zlecać się wymienionym podmiotom za odrębnym wynagrodzeniem.

13. Wiele naruszeń godzących w prawa człowieka i obywatela ma miejsce w obszarze udzielania świadczeń zdrowotnych. Pomimo wdrażania już przez okres dwóch i pół lat reformy nadal występują ograniczenia w dostępie do zakładów opieki zdrowotnej, badań diagnostycznych, specjalistycznych i świadczeń stomatologicznych. Zła kondycja finansowa zakładów służby zdrowia sprawia, że podejmowane działania zaradcze są niewystarczające, a społeczna ocena wprowadzonych reform –negatywna.

14. Wśród obywateli słabnie poczucie bezpieczeństwa. System zwalczania przestępczości jest oceniany nadal jako niewydolny, obciążony niedostatkami organizacyjnymi i materialnymi z jakimi od lat borykają się organy ścigania. Przewlekłość postępowania sądowego dotyczy również rozpatrywania spraw karnych i może zostać pogłębiona rozszerzeniem kognicji sądów karnych, wynikającej z przejęcia jeszcze w 2001 r. rozpatrywania spraw o wykroczenia. Wymaga wzmocnienia pozycja osób pokrzywdzonych i zapewnienie im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. Niepokój budzi sytuacja w zakładach karnych, obecnie już znacząco przeludnionych. Zanika resocjalizacyjna funkcja kary, nie działają skutecznie kary i środki o charakterze probacyjnym, przede wszystkim ze względu na brak pracy dla skazanych oraz ciągle słabo rozbudowany system kurateli dla dorosłych.

15. Restrukturyzacja i redukcja sił zbrojnych czyni ten obszar szczególnie wrażliwym z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Słabnie poczucie stabilności zawodu wojskowego, występują problemy natury socjalnej oraz lęk przed niejednokrotnie nieoczekiwaną koniecznością rozwiązania stosunku służbowego, a w ślad za tym przekwalifikowania się byłego żołnierza i dostosowania do nowych uwarunkowań życia poza armią. Pomoc organów wojskowych

w tym zakresie jest przez większość kadry oceniana jako niewystarczająca. Jednocześnie aktualne pozostają dla pełniących służbę problemy wykorzystywania podległości służbowej, nadmiernego obciążenia obowiązkami i braku reprezentacji związkowej. Nie udało się zlikwidować wśród żołnierzy służby zasadniczej uwłaczających godności ludzkiej praktyk, nazywanych w języku potocznym „fala”, a sprowadzających się w istocie do psychicznego i fizycznego znęcania się nad żołnierzami o krótszym stażu służby. Problemem pozostaje korzystanie z przepustek przez żołnierzy pełniących służbę w odległych od miejsca zamieszkania garnizonach. Rozwiązań systemowych wymaga zagadnienie spełniania powinności obronnych przez absolwentów szkół wyższych.

16. W wymiarze generalnym pozytywnie ocenia się politykę państwa oraz działalność administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Zdarzające się lokalnie napięcia lub sporów mogą i powinny być likwidowane w drodze mediacji, która – jak wskazuje praktyka – okazuje się być skuteczna. Istnieje konieczność przyjęcia perspektywicznych rozwiązań pomocowych dla społeczności romskiej. Bez zaangażowania odpowiednich środków większość obywateli polskich tej narodowości może być skazana na zapaść cywilizacyjną.

17. Wymaga doskonalenia stan prawny określający pobyt cudzoziemców w Polsce, dotyczący spraw związanych z legalizacją pobytu. Mimo już podjętych środków niezbędna jest poprawa warunków przebywania cudzoziemców w aresztach ekstradycyjnych.

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do RPO

	1999 1.I. – 31.XII.	2000 1.I. – 31.XII.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.I.1988 – 31.XII.2000)
Liczba wniosków	34 954	31 532	366 933
Liczba listów	50 960	49 602	536 405
Liczba odpowiedzi	14 941	16 247	160 308

Wnioski oznaczają nowe sprawy (wnoszone po raz pierwszy), a listy – ogół wpływających pism od obywateli.

W Biurze RPO przyjęto 3 168 interesantów oraz przeprowadzono 8 396 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1) wystąpień problemowych	-	256
- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej		121
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	-	10
3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	6
4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego	-	7
5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	-	7
6) rewizji nadzwyczajnych	-	22
7) kasacji		79
8) wniosek o stwierdzenie nieważności ex lege	-	1

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 34 003 nowych spraw indywidualnych, w tym:

- podjęto do prowadzenia	10 863 sprawy
- podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 091 spraw
- porzeczano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania	19 289 spraw
- przekazano wnioski wg właściwości	747 spraw
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku	72 sprawy
- nie podjęto	941 spraw

Zakończono postępowanie w 11 139 sprawach podjętych.

Spośród 11 139 spraw indywidualnych zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne	w 18,9%
- nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
- niepotwierdzenie się zarzutu	w 69,1%
- względy obiektywne (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	w 11,0%
- nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 0,5%
- z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 0,5%

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

**Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2000 r. (wpływ 31 532
spraw)**

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	4,9%
Prawo karne	12,3%
Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	24,9%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	10,0%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,6%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	12,3%
Prawo karne wykonawcze	7,1%
Prawo pracy	8,9%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2,6%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	2,7%
Prawo rodzinne	2,5%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,5%
Inne	0,7%

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)

- art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

1. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/322798/99/VII) z 3.01.00 – realizacja przez osoby odbywające kary pozbawienia wolności ciężących na nich zobowiązań finansowych.
2. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/326115/99/III) z 6.01.00 – prawo osoby niepełnoletniej do samodzielnego wyboru otwartego funduszu emerytalnego.
3. **Minister Zdrowia** (RPO/306646/99/I) z 7.01.00 – bezpłatne świadczenia zdrowotne dla osób poszkodowanych w wyniku działań pracowników medycznych i zakładów opieki zdrowotnej.
4. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/327798/99/I) z 12.01.00 – oświadczenia o stanie majątkowym przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze w PKP.
5. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/320088/99/V) z 13.01.00 – regulacja przydziału kwater w rozporządzeniu MON z dnia 27.05.1996 r.
6. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/325579/99/V) z 13.01.00 – wysokość równoważnika pieniężnego za remont mieszkań zajmowanych przez policjantów.
7. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/331778/00/I) z 17.01.00 – potrzeba stworzenia mechanizmu zapewniającego analizę przez Polskę zaleceń Komitetu Praw Człowieka.
8. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/331049/00/II) z 25.01.00 – stanowisko RPO w sprawie ewentualnej potrzeby zmiany Konstytucji w wyniku ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.
9. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/329702/99/XI) z 27.01.00 – pomoc pieniężna państwa na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci w rodzinach zastępczych.

10. **Minister Gospodarki** (RPO/328368/99/III) z 27.01.00 – ekwiwalent za bezpłatny węgiel dla osób mających ustalone prawo do renty rodzinnej, ale nie pobierających jej.
11. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji** (RPO/323805/99/III) z 28.01.00 – zrekompensowanie okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent.
12. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/333020/00/V) z 2.02.00 – poddanie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych postępowaniu sprawdzającemu, przewidzianemu w ustawie o ochronie informacji niejawnych.
13. **Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO/300516/99/I) z 2.02.00 – przestrzeganie praw cudzoziemców poddanych procedurom deportacyjnym.
14. **Minister Zdrowia** (RPO/312730/99/VIII) z 9.02.00 – licencja pracowników straży bankowej.
15. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/328428/99/XI) z 14.02.00 – status dzieci porzuconych lub opuszczonych przez rodziców.
16. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/332233/00/III) z 14.02.00 – wsteczne opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby pobierające świadczenia socjalne i prowadzące działalność gospodarczą.
17. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/328564/99/I) z 15.02.00 – opłaty za usługi ponadstandardowe w szpitalach położniczych.
18. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO/326675/99/V) z 15.02.00 – odliczanie dla celów podatkowych spłat zadłużenia z tytułu zaciągniętych przez spółdzielnie kredytów mieszkaniowych.
19. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/333628/00/III) z 16.02.00 – zaskarżanie procedur wprowadzonych przez ZUS w związku z wypłatą świadczeń z ubezpieczenia społecznego.
20. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/332008/00/II) z 17.02.00 – upowszechnienie mediacji w postępowaniu karnym.

21. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO/325416/99/VIII) z 17.02.00 – kodowanie przyczyny niepełnosprawności w przypadkach, gdy jest to upośledzenie umysłowe lub choroba psychiczna.
22. **Minister Zdrowia** (RPO/333075/00/I) z 17.02.00 – praca pacjentów szpitali psychiatrycznych w gospodarstwach rolnych.
23. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/326866/99/I) z 17.02.00 – przepisy wykonawcze regulujące zasady odbywania specjalizacji zawodowej przez magistrów farmacji.
24. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/301752/99/III) z 18.02.00 – świadczenia dla osób, które w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nabyły prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski.
25. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/323416/99/VI) z 22.02.00 – rejestracja samochodu w sytuacji rozwiązania umowy sprzedaży i zwrotu pojazdu dealerowi.
26. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/286145/98/III) z 22.02.00 – przywrócenie sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku utraconych uprawnień kombatanckich.
27. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/327997/99/I) z 24.02.00 – wybór przez obywateli formy pisowni ich nazwisk.
28. **Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/316092/99/VI) z 24.02.00 – pobieranie przez banki opłat i prowizji, które nie były przewidziane w czasie zawierania umowy rachunku bankowego.
29. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/328079/99/VI) z 29.02.00 – funkcjonowanie stacji kontroli pojazdów i warunki wymagane do uzyskania upoważnienia do prowadzenia stacji.
30. **Minister Finansów** (RPO/316783/99/VI) z 29.02.00 - § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18.10.1993 r. w sprawie ogólnych warunków urządzania gier losowych.
31. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/252900/97/VII) z 1.03.00 – funkcjonowanie kurateli sądowej dla dorosłych.
32. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO/327798/99/I) z 8.03.00 – zgodność z prawem zarządzenia o składaniu oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze w PKP.

33. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/331216/00/XI) z 9.03.00 – dochodzenie roszczeń alimentacyjnych od osób zamieszkałych za granicą.
34. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/334213/00/IV) z 10.03.00 – wynagradzanie biegłych – emerytowanych pracowników naukowych w postępowaniu sądowym.
35. **Komendant Główny Policji** (RPO/335944/00/II) z 13.03.00 – rejestrowanie przestępstw i zniechęcanie przez funkcjonariuszy Policji osób pokrzywdzonych do składania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa.
36. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/334538/00/I) z 14.03.00 – uprawnienia lekarzy do przeprowadzania badań osób ubiegających się o prawo jazdy i kierowców.
37. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/286050/98/III) z 14.03.00 – status adwokatów w zakresie ubezpieczenia społecznego.
38. **Minister Skarbu Państwa** (RPO/335790/00/III) z 14.03.00 – prawo do rekompensaty spadkobierców osób zmarłych przed dniem wejścia w życie ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej.
39. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/336165/00/III) z 14.03.00 – termin do składania wniosków o przyznanie uprawnień z ustawy kombatanckiej za dawanie schronienia osobom narodowości żydowskiej.
40. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/335936/00/V) z 15.03.00 – termin wypłaty równoważników pieniężnych za remonty mieszkań zajmowanych przez funkcjonariuszy Policji.
41. **Komendant Główny Policji** (RPO/317879/99/IX) z 16.03.00 – wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy służb mundurowych w strefach wojennych.
42. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/287689/98/VIII) z 16.03.00 – poddawanie kandydatów do pracy i pracowników badaniom z zastosowaniem poligrafu.
43. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/330940/00/III) z 17.03.00 – obowiązkowa przynależność do otwartych funduszy emerytalnych.

44. **Minister Zdrowia** (RPO/335985/00/I) z 20.03.00 – ulgi na leki na stwardnienie rozsiane.
45. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/336109/00/IX) z 20.03.00 – licencje osób prowadzących agencje ochrony osób i mienia i pracowników w nich zatrudnionych.
46. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/335787/00/I) z 24.03.00 – otwieranie i odbywanie specjalizacji lekarskiej.
47. **Minister Zdrowia** (RPO/336098/00/I) z 24.03.00 – termin składania egzaminu państwowego kończącego staż podyplomowy lekarzy i lekarzy stomatologów.
48. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/197149/95/XI) z 27.03.00 – brak pełnego katalogu praw ucznia w statutach ramowych szkoły podstawowej i gimnazjum.
49. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/335568/00/III) z 29.03.00 – przywracanie terminu do opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne osobom prowadzącym działalność gospodarczą.
50. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/337185/00/IX) z 29.03.00 – norma żywienia przysługująca żołnierzom w wojskach podporządkowanych MSWiA.
51. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/325502/99/I) z 30.03.00 – zasady finansowania nierutynowych metod leczenia.
52. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/338119/00/I) z 4.04.00 – nadanie statusu uchodźcy przez osoby opuszczające Czechenię.
53. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/338089/00/I) z 4.04.00 – uzyskiwanie specjalizacji przez lekarzy będącymi żołnierzami.
54. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/278462/98/V) z 5.04.00 – zabezpieczenie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym praw osób trzecich, które mają interes prawny w skutecznym prowadzeniu egzekucji.
55. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/337048/00/III) z 5.04.00 – opóźnienia w przekazywaniu przez ZUS składek do otwartych funduszy emerytalnych.

56. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/335324/00/IX) z 6.04.00 – warunki wykonywania służby w 25 Brygadzie Kawalerii Powietrznej.
57. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/335725/00/III) z 11.04.00 – wcześniejsza emerytura osób opiekujących się dziećmi specjalnej troski, które przystąpiły do otwartych funduszy emerytalnych.
58. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/331278/00/VIII) z 11.04.00 – wymiar i rozkład urlopu macierzyńskiego.
59. **Minister Sprawiedliwości, Minister Zdrowia** (RPO/328043/99/VII) z 11.04.00 – wykaz zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających.
60. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/328428/99/XI) z 11.04.00 – zaktywizowanie sędziów rodzinnych w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych.
61. **Minister Gospodarki** (RPO/319286/99/VIII) z 12.04.00 – uprawnienia pracowników funkcjonujących i zlikwidowanych zakładów produkujących wyroby z azbestu.
62. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka** (RPO/340027/00/I) z 13.04.00 – projekt ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i o Krajowej Radzie Sądownictwa.
63. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO332233/00/III) z 14.04.00 – składki na ubezpieczenie społeczne za 1999 r. od osób, które pobierając świadczenia socjalne podjęły prowadzenie działalności pozarolniczej.
64. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/327675/99/IX) z 14.04.00 – mianowanie na pierwszy stopień oficerski funkcjonariuszy Policji, którzy ukończyli studia w Wojskowej Akademii Technicznej.
65. **Minister Gospodarki** (RPO/328368/99/III) z 17.04.00 – ekwiwalent za węgiel dla osób mających ustalone prawo do górniczych rent rodzinnych, lecz nie pobierających tych rent.
66. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Minister Finansów** (RPO/339985/00/VI) z 18.04.00 – ograniczenia ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.

67. **Wicedyrektor Departamentu Rządowego Centrum Legislacji** (RPO/340488/00/IX) z 18.04.00 – projekt ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.
68. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/314654/99/IV) z 21.04.00 – przewlekłość postępowań cywilnych.
69. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/326075/99/VIII) z 5.05.00 – objęcie wykazem gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem 4 gmin powiatu olsztyńskiego.
70. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/342117/00/I) z 10.05.00 – traktowanie przez funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej wjeżdżających do Polski obywateli Ukrainy.
71. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/333628/00/III) z 10.05.00 – termin zakończenia procesu naprawy systemu organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych.
72. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/321873/99/VIII) z 13.05.00 – podstawa prawna kontrolowania warunków pracy dzieci w gospodarstwach rolnych.
73. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/299199/99/III) z 15.05.00 – prawo osób prowadzących działalność gospodarczą do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.
74. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/322013/99/III) z 22.05.00 – szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty.
75. **Minister Zdrowia** (RPO/319918/99/I) z 22.05.00 – stworzenie mechanizmów prawnych i organizacyjnych ustalających opartą na kryteriach medycznych kolejność dostępu do świadczeń.
76. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/325552/99/II) z 24.05.00 – wprowadzenie w procedurze karnej unormowań chroniących dane o świadkach i pokrzywdzonych.
77. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/317265/99/VI) z 29.05.00 – nieprawidłowości w prowadzeniu egzaminów na prawo jazdy.
78. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/197149/95/XI) z 31.05.00 – realizacja praw ucznia i dziecka.
79. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/341265/00/I) z 1.06.00 – finansowanie szkół z ukraińskim językiem nauczania.

80. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/313800/99/I) z 1.06.00 – sposób określania danych o pochodzeniu dziecka.
81. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/337571/00/IV) z 1.06.00 – zasady i warunki eksploatacji linii kolejowych.
82. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/316163/99/VII) z 1.06.00 – stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez Służbę Więzienną wobec osób pozbawionych wolności.
83. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/343642/00/II) z 2.06.00 – nowelizacja prawa karnego postulowana przez Komitet Przeciwko Torturom ONZ.
84. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/331216/00/XI) z 2.06.00 – praktyka sądów polskich w zakresie przesyłania za granicę wniosków o egzekucję alimentów.
85. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/343362/00/VIII) z 2.06.00 – rekompensowanie nauczycielom, którzy na skutek zmiany przepisów przegrali uzyskiwanie specjalizacji, utraconych szans zawodowych.
86. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/337151/00/V) z 5.06.00 – wypłaty pomocy finansowej na uzyskanie mieszkania lub budowę domu dla funkcjonariuszy PSP.
87. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO/338539/00/VI) z 5.06.00 – zaliczanie wpłat mieszkańców gmin na rzecz społecznych komitetów budowy wodociągów (gazociągów) jako darowizn w podatku dochodowym.
88. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/297965/99/XI) z 7.06.00 – usługi medyczne i rehabilitacyjne dla dzieci przebywających w placówkach opieki całodobowej.
89. **Minister Finansów** (RPO/333724/00/VI) z 7.06.00 – podatek VAT przy nabywaniu paliw samochodowych.
90. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/322544/99/X) z 7.06.00 – rozkłady jazdy przewoźników obsługujących linie komunikacyjne na obszarze gminy.
91. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia** (RPO/336098/00/I) z 7.06.00 – termin egzaminu państwowego kończącego staż podyplomowy lekarzy i lekarzy stomatologów.

92. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO/336165/00/III) z 8.06.00 – termin wnoszenia wniosków o przyznanie świadczenia dla osób deportowanych do pracy przymusowej i osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR.
93. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/330992/00/III) z 8.06.00 – ubezpieczenie emerytalne i rentowe żołnierzy niezawodowych w służbie czynnej, prowadzących działalność pozarolniczą.
94. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/327675/99/IX) z 8.06.00 – mianowanie na stopień oficerski funkcjonariuszy, którzy ukończyli WAT.
95. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/337209/00/III) z 9.06.00 – nieprawidłowości w działaniach lekarzy – orzeczników ZUS.
96. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka** (RPO/179236/95/VII) z 9.06.00 – sądowa kontrola decyzji o umieszczeniu w izbie wytrzeźwień.
97. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/341135/00/III) z 9.06.00 – składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.
98. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/340063/00/III) z 9.06.00 – ograniczenie uzyskiwania dodatkowych dochodów przez emerytów i rencistów służb mundurowych.
99. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/341257/00/III) z 9.06.00 – ubezpieczenia społeczne obywateli b. ZSRR, którzy podjęli działalność dydaktyczną na polskich uczelniach na podstawie umów o pracę.
100. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/335071/00/III) z 12.06.00 – wyznaczenie minimalnego poziomu emerytur i rent w relacji do zarobków uprawnionego.
101. **Minister Finansów** (RPO/278462/98/V) z 13.06.00 – zabezpieczenie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym praw osób trzecich, które nie biorą udziału w tym postępowaniu.
102. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO/345458/00/IX) z 13.06.00 – zwrot świadczeń emerytalno-

rentowych pobranych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w 1999 r.

103. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/328770/99/II) z 13.06.00 – zaskarżenie do sądu zarządzenia o przymusowym doprowadzeniu świadka lub biegłego.
104. **Prezes Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych** (RPO/343271/00/I) z 14.06.00 – zaświadczenia o prawie wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej.
105. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/341571/00/X) z 19.06.00 – sytuacja na rynku pracy w województwie zachodniopomorskim.
106. **Prezes Narodowego Banku Polskiego** (RPO/316092/99/VI) z 20.06.00 – jednostronna zmiana przez banki treści umów rachunku bankowego.
107. **Minister Zdrowia** (RPO/325502/99/I) z 27.06.00 – zróżnicowane postępowanie kas chorych w zakresie finansowania nierutynowych metod leczenia.
108. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/316164/99/VII) z 27.06.00 – sytuacja tymczasowo aresztowanych i skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w warunkach określonych w art. 88 § 3 Kkw.
109. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/336205/00/X) z 27.06.00 – obowiązek taksówkarzy stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenia technicznego.
110. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/338024/00/III) z 28.06.00 – zasiłek chorobowy dla osób prowadzących działalność gospodarczą przed upływem 180 dni ubezpieczenia.
111. **Minister Środowiska** (RPO/285007/98/X) z 29.06.00 – odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone w uprawach rolnych przez żurawie.
112. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej** (RPO/288821/98/X) z 30.06.00 – legitymacja procesowa do wniesienia skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.
113. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/319918/99/I) z 30.06.00 – dostęp ubezpieczonych do drogich leczniczych środków technicznych.

114. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/333655/00/VI) z 4.07.00 – kwalifikacje uprawniające do ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności turystycznej.
115. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/340129/00/V) z 6.07.00 – resortowa wykładnia art. 29 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
116. **Minister Finansów** (RPO/329603/99/X) z 11.07.00 – honorowanie uprawnień inwalidów i kombatantów do zniżkowych i bezpłatnych przejazdów autobusowych.
117. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/326434/99/X) z 11.07.00 – niedoszacowanie środków budżetowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, zleczanych samorządom i niewypłacanie ich w przyznanej wysokości.
118. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/343943/00/IV) z 11.07.00 – zasady odpłatności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.
119. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/329603/99/X) z 12.07.00 – dopłaty do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
120. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/345767/00/I) z 12.07.00 – udziały kas chorych w kosztach zakupu przez pacjentów przedmiotów ortopedycznych i leczniczych środków technicznych.
121. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/281806/98/X) z 12.07.00 – wykonywanie prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych.
122. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/339892/00/III) z 12.07.00 – tryb odwoławczy od opinii wydawanych przez powiatowe zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności.
123. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej, Komendant Główny Policji** (RPO/348455/00/XI) z 13.07.00 – zebranie przez dzieci.
124. **Prezes Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń** (RPO/337596/00/VI) z 19.07.00 – klauzule nieuzasadnione

prawnie i niekorzystne dla klientów w umowach ubezpieczenia na życie i dożywocie.

125. **Minister Finansów** (RPO/339985/00/VI) z 19.07.00 – ograniczenia ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.
126. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/335725/00/III) z 19.07.00 – skorzystanie z wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski przez osoby, które zawarły umowę z otwartym funduszem emerytalnym.
127. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/349060/00/XI) z 20.07.00 – zasady działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych.
128. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/342905/00/I) z 20.07.00 – kryteria ustanowienia przez sąd zarządzenia tymczasowego polegającego na zakazie publikacji filmu lub tekstu.
129. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/348488/00/I) z 20.07.00 – zwrot kosztów przejazdu do zakładu opieki zdrowotnej lub lekarza.
130. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/316659/99/II) z 20.07.00 – używanie przez policję pocisków niepenetracyjnych w przypadkach zbiorowego zakłócenia porządku publicznego.
131. **Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/307707/99/V) z 21.07.00 – wypowiedanie przez spółdzielnie mieszkaniowe czynszu najmu.
132. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/348798/00/IX) z 21.07.00 – równoważnik pieniężny za umundurowanie w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych i BOR.
133. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/331186/00/IX) z 25.07.00 – odsetki od świadczeń nieterminowo wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom służb mundurowych.
134. **Marszałek Sejmu RP, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** (RPO/343669/00/I) z 26.07.00 – możliwość korzystania przez osoby niepełnosprawne z czynnego prawa wyborczego.
135. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/343313/00/V) z 27.07.00 – wysokość świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu mieszkania przyznawanego żołnierzom zawodowym.

136. **Minister Obrony Narodowej** (RPO/348526/00/I) z 27.07.00 – dostęp żołnierzy – wiernych obrządku grecko-katolickiego do posługi duszpasterskiej w czasie służby.
137. **Minister Finansów** (RPO/340036/00/VI) z 27.07.00 – podatek dochodowy od osób fizycznych pracujących na statkach żeglugi duńskiej.
138. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/347462/00/VIII) z 31.07.00 – zmiany zasad i trybu uzyskiwania stopni awansu zawodowego nauczycieli.
139. **Komendant Główny Policji** (RPO/349789/00/II) z 1.08.00 – wymuszanie haraczy przez zorganizowane grupy przestępcze od osób prowadzących działalność handlową w miejscowościach podwarszawskich.
140. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/320057/99/III) z 4.08.00 – długotrwałość postępowań w sprawie przyznania świadczeń emerytalno-rentowych w drodze wyjątku.
141. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki** (RPO/347708/00/V) z 4.08.00 – sposób prowadzenia rozliczeń z odbiorcami energii.
142. **Minister Środowiska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO/281806/98/X) z 4.08.00 – wykonywanie prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych.
143. **Minister Zdrowia** (RPO/340581/00/VIII) z 4.08.00 – skutki finansowe wprowadzenia z mocą wsteczną ustawy z dnia 22.12.1999 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.
144. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO/322799/99/VII) z 7.08.00 – sytuacja cudzoziemców osadzonych w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych.
145. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO/345411/00/I) z 8.08.00 – sytuacja na przejściach granicznych między Polską a Obwodem Kaliningradzkim.
146. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów** (RPO/338539/00/VI) z 17.08.00 – darowizny wspierające inicjatywy społeczne, mające na celu dokonywanie zmian w infrastrukturze polskiej wsi.
147. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/299199/99/III) z 17.08.00 – ustalanie dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą przy określaniu kryteriów przyznawania świadczeń pieniężnych z budżetu

państwa, zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych, nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy i uprawnień przy ubezpieczeniu wypadkowym.

148. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rzecznik Praw Dziecka** (RPO/321873/99/VIII) z 17.08.00 – prawna regulacja zatrudniania dzieci przy pracach rolnych oraz kontrolowania warunków ich wykonywania.
149. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/350447/00/XII) z 17.08.00 – sądowa kontrola orzeczeń Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”.
150. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/343924/00/I) z 18.08.00 – realizacja przez PFRON programów komputerowych pomocy niepełnosprawnym.
151. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/344039/00/III) z 21.08.00 – likwidacja kas w oddziałach ZUS.
152. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/215691/96/V) z 21.08.00 – podstawowe problemy prawne w zakresie prawa administracyjnego, ograniczające realizację praw obywatelskich.
153. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/351505/00/VI) z 22.08.00 – wiarygodne ustalenie stanu prawnego pojazdu przy jego nabyciu.
154. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/335725/00/III) z 22.08.00 – stworzenie podstawy prawnej do skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury osób, które spełniały warunki do nabycia jej z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, ale przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego.
155. **Minister Finansów** (RPO/350916/00/VI) z 22.08.00 – ogólne warunki obowiązkowych ubezpieczeń.
156. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka** (RPO/179236/95/VII) z 23.08.00 – sądowa kontrola umieszczenia w izbie wytrzeźwień.
157. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/339985/00/VI) z 24.08.00 – uzasadnienie dla wprowadzonych zmian w sferze ulg podatkowych.
158. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/345767/00/I) z 24.08.00 – zdefiniowanie pojęć przedmioty ortopedyczne,

środki pomocnicze i lecznicze środki techniczne w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

159. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO/306646/99/I) z 24.08.00 – odpowiedzialność zawodowa lekarzy.
160. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/345411/00/I) z 29.08.00 – sytuacja na przejściach granicznych z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.
161. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/343125/00/I) z 29.08.00 – status doktorantów.
162. **Przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego** (RPO/345659/00/I) z 29.08.00 – ustalenie wymagań programowych w zakresie kształcenia studentów w niepaństwowych wyższych szkołach zawodowych.
163. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/338122/00/III) z 30.08.00 – opłaty dla ZUS z tytułu poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne.
164. **Minister Zdrowia** (RPO/343498/00/I) z 30.08.00 – dostęp pacjentów do dokumentacji medycznej.
165. **Minister Środowiska** (RPO/343712/00/X) z 31.08.00 – odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach przez zwierzęta łowne.
166. **Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO/336085/00/IX) z 5.09.00 – sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy UOP i PSP.
167. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/334236/00/XI) z 5.09.00 – egzekucja postanowień o wydaniu dziecka uprowadzonego lub zatrzymanego za granicą.
168. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/343962/00/I) z 5.09.00 – kwalifikowanie osób niepełnosprawnych na turnusy rehabilitacyjne.
169. **Minister Finansów** (RPO/278462/98/V) z 5.09.00 – umożliwienie osobom mającym interes prawny żądania przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego i korzystania w jego toku ze środków zaskarżenia.

170. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/332008/00/II) z 6.09.00 – usprawnienie funkcjonowania mediacji w postępowaniu karnym.
171. **Prezes Głównego Urzędu Miar** (RPO/352233/00/V) z 8.09.00 – okresy ważności dowodów legalizacji wodomierzy i opłaty pobierane za ich legalizację.
172. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/348455/00/XI) z 12.09.00 – zabezpieczenie sytuacji dziecka w przypadku zagrożenia wyzyskiem, przemocą lub demoralizacją.
173. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/348383/00/I) z 19.09.00 – zasady korzystania z pomocy PFRON w zakupie sprzętu komputerowego dla osób niepełnosprawnych.
174. **Minister Łączności** (RPO/282158/98/I) z 19.09.00 – ograniczenie ulg dla osób niepełnosprawnych w opłatach za dostęp i korzystanie z sieci telekomunikacyjnej.
175. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/322798/99/VII) z 19.09.00 – system pracy skazanych na rzecz zakładów karnych.
176. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/316659/99/II) z 19.09.00 – sprecyzowanie regulacji dotyczącej warunków użycia przez policjantów pocisków niepenetracyjnych.
177. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO/340945/00/V) z 19.09.00 – organ egzekucyjny właściwy do przymusowego przekwaterowania z lokalu będącego w dyspozycji WAM.
178. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO/253432/97/XI) z 21.09.00 – przyspieszenie ratyfikacji przez Polskę umowy o stosunkach prawnych w sprawach cywilnych między Polską a Rumunią.
179. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/344135/00/I) z 21.09.00 – dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych siedzib obiektów publicznych.
180. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów** (RPO/353760/00/V) z 21.09.00 – skutki prawne, jakie w odniesieniu do ostatecznych decyzji wydanych w sprawach podatkowych wywołują wyroki Trybunału Konstytucyjnego, niespójność tej regulacji ze skutkami, jakie orzeczenie Trybunału wywołuje w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

181. **P.o. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/339548/00/V) z 21.09.00 – zabezpieczenie w budżecie państwa na rok 2001 środków na pełną realizację dodatków mieszkaniowych.
182. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/349851/00/I) z 21.09.00 – kompleksowa ustawa o niepełnosprawnych.
183. **Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/352789/00/I) z 26.09.00 – zatrzymanie cudzoziemców w procedurze wydalenia z terytorium Polski.
184. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO/344618/00/V) z 26.09.00 – wypłata równoważników pieniężnych za brak kwatery stałej żołnierzom zawodowym.
185. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/252548/97/V) z 26.09.00 – uniezależnienie dopuszczalności kasacji w sprawach o prawo do mieszkania od wartości przedmiotu zaskarżenia.
186. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/321557/99/VI) z 27.09.00 – niezgodne z Kodeksem cywilnym i dyrektywami Rady Wspólnot Europejskich klauzule umowne stosowane przez operatorów sieci telekomunikacyjnych.
187. **Minister Finansów** (RPO/353906/00/VI) z 27.09.00 – podatek VAT od produkcji rolnej.
188. **Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa** (RPO/349299/00/V) z 27.09.00 – podmioty będące właścicielami schronów i budowli ochronnych oraz reguły ich eksploatacji.
189. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/343053/00/II) z 27.09.00 – legalizacja alkometrów policyjnych i ich sprawdzanie.
190. **Szef Urzędu Ochrony Państwa** (RPO/344771/00/V) z 2.10.00 – równoważnik pieniężny za remont mieszkania dla funkcjonariuszy, emerytów i rencistów UOP.
191. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO/230528/96/VI) z 3.10.00 – oszukańcze praktyki rynkowe niektórych firm handlowych.

192. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Ubezpieczeń Społecznych** (RPO/338122/00/III) z 4.10.00 – koszty poboru i dochodzenia przez ZUS składek na otwarte funduszu emerytalne.
193. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych** (RPO/343085/00/X) z 4.10.00 – sytuacja prawna i faktyczna gruntów, na których usytuowane są cmentarze łemkowskie.
194. **Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** (RPO/343669/00/I) z 5.10.00 – zapewnienie warunków dostępu do lokali wyborczych osobom niepełnosprawnym.
195. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/349781/00/IV) z 5.10.00 – wykaz organizacji społecznych uprawnionych do działania przed sądami w imieniu lub na rzecz obywateli.
196. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/347732/00/IV) z 5.10.00 – doręczanie pism sądowych w sprawach cywilnych.
197. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/348541/00/IV) z 10.10.00 – kryteria ustalania i wysokość wpisów sądowych w sprawach cywilnych o prawa niemajątkowe.
198. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/320754/99/VII) z 10.10.00 – zwiększenie obsady etatowej w Służbie Więziennej na stanowiskach psychologów, psychiatrów i wychowawców.
199. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/351353/00/III) z 11.10.00 – zwrot przez ZUS nadpłaconych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe.
200. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/347462/00/VIII) z 12.10.00 – wprowadzenie do Karty Nauczyciela przepisów przejściowych umożliwiających nauczycielom będącym przed nowelizacją Karty w trakcie uzyskiwania stopni specjalizacji zawodowej – dokończenie rozpoczętej procedury.
201. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/347462/00/VIII) z 12.10.00 – nabywanie stopnia nauczyciela mianowanego z mocy prawa przez księży i diakonów – nauczycieli religii.
202. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/352580/00/VIII) z 12.10.00 – zróżnicowanie trybu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy.

203. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej** (RPO/344389/00/IX) z 12.10.00 – uprawnienia osób, które odbywały służbę wojskową w „batalionach pracy”.
204. **Komendant Główny Policji** (RPO/355571/00/II) z 17.10.00 – skuteczność zgłaszania policji informacji o przestępstwie.
205. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/345837/00/III) z 17.10.00 – skutki zmian w zasadach i trybie orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych.
206. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/350280/00/III) z 18.10.00 – podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne od umów zlecenia i o dzieło, zawieranych przez pracowników z własnym pracodawcą.
207. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/283954/98/V) z 18.10.00 – zwalnianie mieszkań w budynkach prywatnych, zasiedlonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.
208. **Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** (RPO/348642/00/VI) z 18.10.00 – środki na dopłaty do kredytów preferencyjnych na cele rolnicze.
209. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/355655/00/I) z 19.10.00 – stworzenie i realizacja programów pomocy społecznej uchodźcom.
210. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/332488/00/VII) z 23.10.00 – funkcjonowanie kurateli sądowej dla dorosłych.
211. **Przewodniczący Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”** (RPO/354193/00/XII) z 25.10.00 – zaliczenie uczestników Powstania Warszawskiego oraz podchorążych – jeńców oflagów, zmuszonych do pracy przymusowej, do kategorii osób uprawnionych do świadczenia na podstawie ustawy o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”.
212. **Minister Edukacji Narodowej** (RO/345659/00/I) z 26.10.00 – minimalne wymagania w zakresie kształcenia na poziomie licencyjnym w niepaństwowych wyższych szkołach zawodowych.
213. **Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych** (RPO/355206/00/I) z 26.10.00 – receptariusze wydawane przez niektóre kasy chorych.

214. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/356327/00/I) z 27.10.00 – odpłatność za naukę w szkole podstawowej dzieci przebywających w Polsce cudzoziemców.
215. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/323744/99/VI) z 31.10.00 – cennik opłat za usługi świadczone przez archiwa państwowe.
216. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/227317/96/VI) z 31.10.00 – przedwojenne papiery wartościowe.
217. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/345920/00/XI) z 31.10.00 – pomoc finansowa dla dzieci pozostających po śmierci zobowiązanych do ich alimentacji rodziców bez stałego zabezpieczenia finansowego.
218. **Minister Finansów** (RPO/339548/00/V) z 31.10.00 – zwiększenie w budżecie państwa na rok 2001 środków na wypłatę dodatków mieszkaniowych.
219. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Minister Edukacji Narodowej** (RPO/349346/00/X) z 7.11.00 – niedoszacowanie nakładów na oświatę.
220. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/349626/00/III) z 7.11.00 – zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, umożliwiająca pozostawanie w ubezpieczeniu chorobowym osób prowadzących działalność pozarolniczą, mimo nieprawidłowo opłaconej składki.
221. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/354766/00/I) z 14.11.00 – ograniczony dostęp do aplikacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej.
222. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO/357038/00/I) z 14.11.00 – stypendia socjalne dla studentów uczelni niepaństwowych.
223. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/354875/00/III) z 14.11.00 – zróżnicowanie zasad uprawnień do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.
224. **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki** (RPO/356405/00/V) z 14.11.00 – opłaty pobierane przez przedsiębiorstwa energetyki cieplnej.
225. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/352233/00/V) z 14.11.00 – niezgodne z Konstytucją stanowienie powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

226. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO/351773/00/IX) z 15.11.00 – dodatek wojenny dla pełniących służbę w polskich Jednostkach Wojskowych Sił Międzynarodowych (KFOR) w Kosowie.
227. **Minister Zdrowia** (RPO/321873/99/VIII) z 15.11.00 – wypadki dzieci przy pracach wykonywanych w indywidualnych gospodarstwach rolnych.
228. **Główny Inspektor Pracy** (RPO/354672/00/VIII) z 20.11.00 – opiniowanie projektów obiektów budowlanych przez pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.
229. **Komendant Główny Policji** (RPO/358436/00/II) z 22.11.00 – przeprowadzanie przez funkcjonariuszy policji czynności okazania osób podejrzanych o dokonanie gwałtu.
230. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO/355931/00/VII) z 22.11.00 – dostęp osób pozbawionych wolności do wyrobów tytoniowych.
231. **Przewodniczący Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej przy Komisji Finansów Publicznych** (RPO/358247/00/VI) z 28.11.00 – opłata karna pobierana od osób, które nie udokumentowały zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego.
232. **Minister Zdrowia** (RPO/348488/00/I) z 30.11.00 – zwrot kosztów przejazdu do odległego zakładu opieki zdrowotnej lub lekarza.
233. **P.o. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast** (RPO/349400/00/V) z 30.11.00 – ustalanie czynszu regulowanego.
234. **Minister Zdrowia** (RPO/358569/00/I) z 30.11.00 – wynagradzanie szkód na zdrowiu powstałych w wyniku działań pracowników medycznych i zakładów opieki zdrowotnej.
235. **Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa** (RPO/345848/00/IV) z 30.11.00 – odszkodowania za działki wydzielone pod drogi w wyniku podziału nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność gminy.
236. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO/356517/00/III) z 30.11.00 – nieopłacanie za osoby przebywające na urloпах wychowawczych składek na ubezpieczenie społeczne.
237. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO/349299/00/V) z 30.11.00 – brak uregulowań prawnych w

zakresie budowli ochronnych usytuowanych w budynkach mieszkalnych.

238. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** (RPO/339310/00/X) z 30.11.00 – obowiązek uzyskania zezwolenia na przewóz osób taksówkami.
239. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezes Zarządu Telewizji Polskiej SA, Przewodniczący Rady Etyki Mediów, Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich** (RPO/358356/00/XI) z 5.12.00 – działania na rzecz ochrony dzieci przed przemocą, wyzykiem i demoralizacją w mediach.
240. **Minister Zdrowia** (RPO/336433/00/XI) z 6.12.00 – prawa dzieci – pacjentów do właściwej opieki medycznej i rehabilitacji.
241. **Minister Sprawiedliwości** (RPO/360790/00/XI) z 6.12.00 – obowiązek szkolny osób poniżej 18 roku życia przebywających w aresztach.
242. **Marszałek Sejmu RP** (RPO/360144/00/I) z 6.12.00 – nieprawidłowości występujące w działalności TVP S.A.
243. **Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO/356908/00/I) z 6.12.00 – zasady korzystania z bibliotek publicznych.
244. **Prezes Rady Ministrów** (RPO/317397/99/IV) z 7.12.00 – niewywiązywanie się przez Skarb Państwa z zobowiązań finansowych jednostek i zakładów budżetowych zasądzonych wyrokami sądowymi.
245. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej** (RPO/348943/00/III) z 12.12.00 – umorzenia i odroczenia terminu płatności składek na ubezpieczenie społeczne rolników.
246. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Rodziny** (RPO/21873/99/VIII) z 12.12.00 – zatrudnianie dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych.
247. **Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa** (RPO/360555/00/V) z 14.12.00 – rozliczanie kosztów zużycia energii cieplnej za pomocą podzielników kosztów ogrzewania.
248. **Minister Finansów** (RPO/360971/00/V) z 15.12.00 – stawki podatku akcyzowego od oleju opałowego.
249. **Minister Zdrowia** (RPO/354795/00/I) z 18.12.00 – warunki udzielania stypendiów socjalnych dla studentów.

- 250. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Krajowej Rady Federacji Konsumentów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (RPO/346852/00/VI) z 19.12.00** – informacja o niektórych nierzetelnych chwytach reklamowych stosowanych wobec polskich przedsiębiorstw i instytucji przez firmy działające zza granicy.
- 251. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (RPO/353760/00/V) z 19.12.00** – skutki jakie w postępowaniu administracyjnym i podatkowym wywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego.
- 252. Minister Skarbu Państwa (RPO/350447/00/XII) z 19.12.00** – treść statutu Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”.
- 253. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej (RPO/360970/00/VI) z 21.12.00** – zmiany zasad wymiany praw jazdy.
- 254. Minister Zdrowia (RPO/335787/00/I) z 21.12.00** – zasady doskonalenia zawodowego lekarzy i funkcjonowanie specjalizacji lekarskich.
- 255. Komendant Główny Policji (RPO/361927/00/II) z 21.12.00** – działania Policji wobec protestujących pielęgniarek i położnych.
- 256. Minister Finansów (RPO/361795/00/V) z 28.12.00** – zapowiadane zmiany w premiach gwarancyjnych na książeczkach mieszkaniowych.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
- art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

1. **RPO/287500/98/VI z dnia 29.02.2000 r.** – wyłączenie lombardów ze zwolnienia od podatku VAT. Oddalony wyrokiem z dnia 17.01.2000 r., sygn. akt K. 5/2000.
2. **RPO/337290/00/V z dnia 29.03.2000 r.** – kolejność wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery przez żołnierza zawodowego. Uwzględniony wyrokiem z dnia 11.12.2000 r. – sygn. akt U. 2/2000.
3. **RPO/299231/99/III z dnia 30.03.2000 r.** – obowiązek ubezpieczenia pracujących emerytów i rencistów. Oddalony wyrokiem z dnia 4.12.2000 r. – sygn. akt K. 9/2000.
4. **RPO/304022/99/IV z dnia 31.03.2000 r.** – przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność. Uwzględniony wyrokiem z dnia 18.12.2000 r. – sygn. akt K. 10/2000.
5. **RPO/338562/00/V z dnia 25.04.2000 r.** – eksmisje bez wskazania lokalu do przekwaterowania. Nierozpoznany.
6. **RPO/244276/97/IV z dnia 31.05.2000 r.** – wynagrodzenie biegłych sądowych – emerytowanych nauczycieli akademickich i pracowników naukowo-badawczych. Nierozpoznany.
7. **RPO/333020/00/V z dnia 14.06.2000 r.** – rozstrzyganie przez służby ochrony państwa o dostępie do informacji niejawnych prezesów sądów i trybunałów. Nierozpoznany.
8. **RPO/347242/00/V z dnia 19.07.2000 r.** – członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych osób małoletnich. Nierozpoznany.
9. **RPO/322693/99/I z dnia 17.08.2000 r.** – ograniczenia podmiotowe prawa do zrzeszania się w partiach politycznych. Nierozpoznany.
10. **RPO/353463/00/V z dnia 31.10.2000 r.** – przeniesienie własności mieszkania zakładowego na wniosek zajmującego go lokatora. Nierozpoznany.

**Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.**

1. **RPO/275847/98/VI/ z dnia 20.04.1998 r.** – uprawnienia organów skarbowych do żądania informacji objętych tajemnicą bankową. Oddalony wyrokiem z dnia 11.04.2000 r. – sygn. akt K. 15/98.
2. **RPO/278500/98/I z dnia 10.08.1998 r.** – zakaz tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych żołnierzy zawodowych. Oddalony wyrokiem z dnia 7.03.2000 r. – sygn. akt K. 26/98.
3. **RPO/249817/97/I z dnia 23.09.1998 r.** – brak prawa do Sądu w sprawach dyscyplinarnych. Umorzono postępowanie postanowieniem z dnia 8.03.2000 r. – sygn. akt K. 32/98.
4. **RPO/271131/98/III z dnia 25.11.1998 r.** – rolnicza renta inwalidzka. Częściowo uwzględniony wyrokiem z dnia 30.05.2000 r. – sygn. akt K. 37/98.
5. **RPO/279796/98/III z dnia 31.12.1998 r.** – zróżnicowanie podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych. Oddalony wyrokiem z dnia 21.06.2000 r. – sygn. akt K. 2/99.
6. **RPO/308606/99/I z dnia 30.04.1999 r.** – wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – kierowników aptek. Uwzględniony wyrokiem z dnia 13.06.2000 r. – sygn. akt K. 15/99.
7. **RPO/298364/99/V z dnia 31.05.1999 r.** – dochód osób prowadzących działalność gospodarczą dla prawa do dodatku mieszkaniowego. Uwzględniony wyrokiem z dnia 18.01.2000 r. – sygn. akt K. 17/99.
8. **RPO/301752/99/III z dnia 22.06.1999 r.** – prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Uwzględniony wyrokiem z dnia 4.01.2000 r. – sygn. akt K. 18/99.
9. **RPO/316183/99/V z dnia 29.07.1999 r.** – prawo do sądu w postępowaniu o ochronie informacji niejawnych. Uwzględniony wyrokiem z dnia 10.05.2000 r. – sygn. akt K. 21/99.
10. **RPO/320395/99/VI z dnia 13.08.1999 r.** – egzekucja należności cywilnoprawnych w trybie administracyjnym. Oddalony wyrokiem z dnia 18.04.2000 r. – sygn. akt K. 23/99.
11. **RPO/321816/99/V z dnia 6.09.1999 r.** – skutki utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem

orzeczenia przez TK w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Umorzono postępowanie postanowieniem z dnia 13.09.2000 r. – sygn. akt K. 24/99.

12. **RPO/306972/99/VIII z dnia 22.09.1999 r.** – nierówność płci przy określaniu wieku emerytalnego nauczycieli. Uwzględniony wyrokiem z dnia 28.02.2000 r. – sygn. akt K. 27/99.
13. **RPO/314171/99/V z dnia 22.10.1999 r.** – waloryzacja kaucji mieszkaniowych. Uwzględniony wyrokiem z dnia 3.10.2000 r. – sygn. akt K. 33/99.
14. **RPO/327888/99/VIII z dnia 20.11.1999 r.** – wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – pracowników urzędów państwowych i samorządowych. Uwzględniony wyrokiem z dnia 5.12.2000 r. – sygn. akt K. 35/99.
15. **RPO/301649/99/V z dnia 7.12.1999 r.** – ograniczenia własności przy budowie sieci ciepłowniczo-energetycznych. Umorzono postępowanie postanowieniem z dnia 23.10.2000 r. – sygn. akt U.9/99.
16. **RPO/321939/99/III z dnia 30.12.1999 r.** – prawo do wcześniejszej emerytury osób, które były objęte ubezpieczeniami z tytułu innego niż stosunek pracy. Oddalony wyrokiem z dnia 12.09.2000 r. – sygn. akt K. 1/2000 r.

**Zgłoszenia przez RPO udziału
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.

1. **RPO/333043/00/II z dnia 14.02.2000 r.** – zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego w zakresie uchylenia lub zmiany środka zapobiegawczego. Zrezygnowano z udziału w postępowaniu ze względu na zaistnienie przesłanek umorzenia postępowania.
2. **RPO/321250/99/I z dnia 30.03.2000 r.** – dostęp przedstawicieli środków masowego przekazu do informacji objętych kontrolą NIK. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 13.09.2000 r. sygn. akt SK 4/2000, na skutek cofnięcia skargi przez wnioskodawcę.
3. **RPO/340309/00/I z dnia 25.04.2000 r.** – pozbawienie prawa do sądu przy podawaniu do publicznej wiadomości treści oświadczeń skarżących w postępowaniu lustracyjnym. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 4.12.2000 r. sygn. akt SK 10/99 ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.
4. **RPO/341541/00/IV z dnia 12.05.2000 r.** – brak uregulowania w przepisach przejściowych Prawa spółdzielczego sytuacji podmiotów, które nabyły ekspektatywę odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości. Zrezygnowano z udziału w postępowaniu, ze względu na ograniczenie zakresu stosowania kwestionowanego przepisu.
5. **RPO/349116/00/III z dnia 25.07.2000 r.** – nie przyznanie świadczenia dla żołnierzy przymusowo zatrudnianych w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania uranu w latach 1957 – 1959, jako naruszające konstytucyjną zasadę równości. Uwzględniona wyrokiem z dnia 12.12.2000 r. sygn. akt SK 9/2000.
6. **RPO/356602/00/V z dnia 7.12.2000 r.** – brak synchronizacji pomiędzy przepisami prawa regulującymi postępowanie kasacyjne prowadzone przed Sądem Najwyższym, a skutkami prawnymi wynikającymi z orzeczeń Trybunału

Konstytucyjnego. Do końca 2000 r. skarga (sygn. akt SK 15/2000) nie została rozpoznana.

7. **RPO/357368/00/VIII z dnia 21.12.2000 r.** – brak prawa nauczyciela akademickiego do odwołania się do sądu od ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego. Do końca 2000 r. skarga (sygn. akt SK 17/2000) nie została rozpoznana

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.

1. **RPO/291441/98/I z dnia 6.11.1998 r.** – wyłączenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 9 maja 2000 r. sygn. akt 15/98, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia co do istoty sprawy.
2. **RPO/316168/99/IX z dnia 29.06.1999 r.** – brak prawa funkcjonariusza UOP do odwołania się do sądu od ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 20 grudnia 2000 r. sygn. akt SK 14/99, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (nie zachowanie terminu wniesienia skargi konstytucyjnej).
3. **RPO/317710/99/I z dnia 19.07.1999 r.** – niezgodność z Konstytucją opłat za usługi dydaktyczne udzielane przez szkoły wyższe. W dniu 13 lipca 2000 r. Rzecznik wycofał się z udziału w postępowaniu.
4. **RPO/321315/99/VI z dnia 3.09.1999 r.** – postępowanie karnoskarbowe a konstytucyjne prawo do sądu. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 6.12.2000 r. sygn. akt SK 24/99, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (zastosowanie nadzwyczajnego środka wzruszenia ostatecznych orzeczeń, decyzji czy innych ostatecznych rozstrzygnięć, już po wniesieniu skargi konstytucyjnej, zwłaszcza w połączeniu z unicestwieniem tego rodzaju rozstrzygnięć).
5. **RPO/326840/99/X z dnia 15.11.1999 r.** – niezgodność z Konstytucją nałożenia na podmioty, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed dniem 29 grudnia 1996 r. (pod rządami przepisów obowiązujących przed nowelizacją) obowiązkiem wnoszenia opłat za korzystanie z tych zezwoleń w roku 1997 r. i w latach następnych. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 24.07.2000 r. sygn. SK 26/99, ze

względu na proceduralną niedopuszczalność podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia.

Załącznik Nr 5

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne
- art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

1. **RPO/310827/99/V z dnia 10.01.2000 r.** – obowiązek sądu badania w sprawie o eksmisję przesłanek przyznania prawa do lokalu socjalnego. Uchwała SN z dnia 19.05.2000 r. – sygn. akt III CZP 4/2000.
2. **RPO/315830/99/IV z dnia 14.02.2000 r.** – właściwość organu w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości objętej ochroną środowiska. Uchwała SN z dnia 31.05.2000 r. – sygn. akt III ZP 8/2000.
3. **RPO/321782/99/V z dnia 17.03.2000 r.** – forma rozpoznania podania o wszczęcie postępowania administracyjnego. Uchwała SN z dnia 8.06.2000 r. – sygn. akt III ZP 11/2000.
4. **RPO/280960/98/II z dnia 17.04.2000 r.** – res iudicata przy prawomocnym postanowieniu sądu okręgowego odmawiającym uchylenia rozstrzygnięcia kolegium ds. wykroczeń. Uchwała SN z dnia 7.09.2000 r. – sygn. akt I KZP 18/2000.
5. **RPO/291317/98/VI z dnia 27.09.2000 r.** – opodatkowanie zachowku. Uchwała SN z dnia 4.01.2001 r. – sygn. akt III ZP 26/2000.
6. **RPO/354954/00/I z dnia 26.10.2000 r.** – właściwość NSA w sprawach skarg na orzeczenia komisji dyscyplinarnych dla studentów. Uchwała SN z dnia 18.01.2001 r. – sygn. akt III ZP 28/2000.

**Złożone wcześniej – rozpoznane
w okresie 1.01.2000 r. – 31.01.2000 r.**

1. **RPO/301079/99/IV z dnia 8.09.1999 r.** – zbieg uprawnień państwowej osoby prawnej i byłego właściciela przy nabyciu z mocy prawa użytkowania wieczystego gruntów zarządzanych przez państwowe osoby prawne. Uchwała SN z dnia 27.01.2000 r. – sygn. akt III ZP 14/99.

Załącznik Nr 6

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

I. Rewizje

a) Złożone w okresie 1.01.2000 r. – 31.01.2000 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/323249/99/VI	18.02.2000	13.12.2000	III RN 28/00	Oddal.
2.	RPO/325531/99/X	28.02.2000	05.01.2001	III RN 40/00	Uwzgl.
3.	RPO/322365/99/I	28.02.2000			W toku
4.	RPO/328859/99/VI	29.02.2000	11.05.2000	III RN 39/00	Oddal.
5.	RPO/328619/99/X	14.03.2000			W toku
6.	RPO/330229/99/VI	15.03.2000			W toku
7.	RPO/326983/99/IV	17.03.2000		III RN 57/00	W toku
8.	RPO/335514/99/VI	28.03.2000	11.05.2000	III RN 62/00	Oddal.
9.	RPO/337527/00/VI	12.04.2000		III RN 74/00	W toku.
10.	RPO/337593/00/VI	12.04.2000		III RN 75/00	W toku.
11.	RPO/324973/99/X	10.05.2000			W toku
12.	RPO/338860/00/IV	23.05.2000			W toku
13.	RPO/339922/00/IV	18.07.2000			W toku
14.	RPO/345363/00/X	27.07.2000			W toku
15.	RPO/291642/98/IV	01.09.2000			W toku
16.	RPO/344473/00/VI	25.09.2000			W toku
17.	RPO/344472/00/VI	25.09.2000	27.10.2000	III RN 55/00	Częśc.
18.	RPO/344409/00/VI	05.10.2000			Częśc.
19.	RPO/351845/00/VI	12.10.2000			W toku
20.	RPO/353981/00/VI	22.11.2000			W toku
21.	RPO/353478/00/VI	12.12.2000			W toku
22.	RPO/266075/98/IV	27.12.2000			W toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2000 r. – 31.01.2000 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Wynik
1.	RPO/303854/99/X	30.07.1999	13.01.2000	III RN 123/99	Uwzgl.
2.	RPO/313950/99/I	09.08.1999	29.03.2000	III RN 137/99	Uwzgl.
3.	RPO/275834/98/IV	07.09.1999	06.04.2000	III RN 149/99	Oddal.
4.	RPO/242316/97/VI	10.09.1999	06.04.2000	III RN 151/99	Oddal.
5.	RPO/242316/97/VI	10.09.1999	06.04.2000	III RN 150/99	Oddal.
6.	RPO/305096/99/V	29.09.1999	26.05.2000	III RN 168/99	Oddal.
7.	RPO/297274/99/I	01.10.1999	26.05.2000	III RN 170/99	Uwzgl.
8.	RPO/320011/99/X	19.10.1999	08.09.2000	III RN 177/99	Uwzgl.
9.	RPO/326740/99/VI	09.11.1999	08.09.2000	III RN 188/99	Uwzgl.
10.	RPO/321440/99/VI	09.11.1999	01.06.2000	III RN 187/99	Uwzgl.
11.	RPO/318636/99/X	09.11.1999	01.06.2000	III RN 184/99	Uwzgl.

II. Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2000 r. – 31.01.2000 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO/323586/99/II	03.01.2000	15.03.2000	V KKN 3/2000	Uwzgl.
2.	RPO/324503/99/II	04.01.2000	02.06.2000	II KKN 3/2000	Uwzgl.
3.	RPO/312167/99/II	07.01.2000	26.10.2000	IV KKN 12/2000	Uwzgl.
4.	RPO/304363/99/II	07.01.2000			W toku
5.	RPO/317296/99/II	25.01.2000			W toku
6.	RPO/311393/99/II	27.01.2000			W toku
7.	RPO/328821/99/II	04.02.2000			W toku
8.	RPO/257924/97/II	10.02.2000	15.05.2000	V KKN 75/2000	Oddal.
9.	RPO/327536/99/II	16.02.2000	06.09.2000	IV KKN 90/2000	Oddal.
10.	RPO/330268/99/II	16.02.2000			W toku
11.	RPO/325161/99/II	16.02.2000	08.06.2000	II KKN 83/2000	Oddal.
12.	RPO/329185/99/II	22.02.2000	07.11.2000	V KKN 90/2000	Uwzgl.
13.	RPO/283644/98/II	28.02.2000			W toku

14.	RPO/325039/99/II	28.02.2000	18.10.2000	IV KKN 108/2000	Uwzgl.
15.	RPO/266019/98/II	29.02.2000			W toku
16.	RPO/317631/99/II	01.03.2000	13.09.2000	II KKN 104/2000	Uwzgl.
17.	RPO/330531/99/II	06.03.2000	21.06.2000	II KKN 107/2000	Uwzgl.
18.	RPO/326220/99/II	06.03.2000			W toku
19.	RPO/316499/99/II	07.03.2000			W toku
20.	RPO/313974/99/II	08.03.2000	21.06.2000	IV KKN 137/2000	Uwzgl.
21.	RPO/286079/98/II	13.03.2000			W toku
22.	RPO/312342/99/II	13.03.2000	17.05.2000	V KKN 132/00	Oddal.
23.	RPO/331920/00/II	14.03.2000	06.07.2000	II KKN 126/2000	Uwzgl.
24.	RPO/313347/99/II	14.03.2000	26.10.2000	IV KKN 151/2000	Uwzgl.
25.	RPO/314502/99/II	30.03.2000	16.05.2000	WKN 5/2000	Uwzgl.
26.	RPO/311357/99/II	06.04.2000			W toku
27.	RPO/322031/99/II	07.04.2000			W toku
28.	RPO/329332/99/II	11.04.2000	16.05.2000	WKN 6/2000	Uwzgl.
29.	RPO/300216/99/II	14.04.2000	13.11.2000	IV KKN 226/2000	Uwzgl.
30.	RPO/332464/00/II	18.04.2000			W toku
31.	RPO/331938/00/II	19.04.2000			W toku
32.	RPO/328108/99/II	20.04.2000	11.10.2000	IV KKN 230/2000	Uwzgl.
33.	RPO/333194/00/II	11.05.2000	07.11.2000	V KKN 241/2000	Uwzgl.
34.	RPO/330494/99/II	11.05.2000	17.11.2000	III KKN 236/2000	Uwzgl.
35.	RPO/296049/99/II	15.05.2000	13.07.2000	V KKN 250/2000	Uwzgl.
36.	RPO/330704/99/II	22.05.2000	11.10.2000	IV KKN 279/2000	Uwzgl.
37.	RPO/334839/00/II	25.05.2000	13.10.2000	II KKN 239/2000	Uwzgl.
38.	RPO/303178/99/II	31.05.2000			W toku
39.	RPO/291946/98/II	02.06.2000			W toku
40.	RPO/291758/98/II	02.06.2000	10.08.2000	III KKN 287/2000	Uwzgl.
41.	RPO/330391/99/II	05.06.2000			W toku
42.	RPO/285711/98/II	16.06.2000			W toku
43.	RPO/344333/00/II	28.06.2000	06.09.2000	III KKN 337/2000	Uwzgl.
44.	RPO/331431/00/II	11.07.2000	26.10.2000	IV KKN 374/2000	Uwzgl.
45.	RPO/332800/00/II	12.07.2000	05.10.2000	II KKN 306/2000	Uwzgl.
46.	RPO/317835/99/II	19.07.2000			W toku
47.	RPO/342946/00/II	19.07.2000			W toku
48.	RPO/262151/97/II	20.07.2000		IV KKN 389/2000	W toku
49.	RPO/328846/99/II	25.07.2000			W toku
50.	RPO/336431/00/II	27.07.2000			W toku
51.	RPO/290391/98/II	27.07.2000			W toku

52.	RPO/315152/99/II	27.07.2000	13.11.2000	IV KKN 407/2000	Uwzgl.
53.	RPO/333998/00/II	04.08.2000	16.11.2000	II KKN 343/2000	Uwzgl.
54.	RPO/332932/00/II	23.08.2000	07.11.2000	V KKN 415/2000	Uwzgl.
55.	RPO/338443/00/II	12.09.2000	07.11.2000	V KKN 442/2000	Uwzgl.
56.	RPO/343530/00/II	21.09.2000	05.12.2000	V KKN 455/2000	Uwzgl.
57.	RPO/334222/00/II	27.09.2000		III KKN 490/2000	W toku
58.	RPO/345690/00/II	04.10.2000			W toku
59.	RPO/328476/99/II	17.10.2000	12.12.2000	V KKN 476/2000	Uwzgl.
60.	RPO/334592/00/II	20.10.2000			W toku
61.	RPO/341287/00/II	31.10.2000	05.01.2001	V KKN 486/2000	Uwzgl.
62.	RPO/336178/00/II	31.10.2000			W toku
63.	RPO/342632/00/II	31.10.2000		IV KKN 574/2000	W toku
64.	RPO/324700/99/II	31.10.2000			W toku
65.	RPO/339547/00/II	14.11.2000			W toku
66.	RPO/328066/99/II	14.11.2000			W toku
67.	RPO/346947/00/II	28.11.2000			W toku
68.	RPO/346406/00/II	28.11.2000		V KKN 516/2000	W toku
69.	RPO/340252/00/II	28.11.2000		IV KKN 621/2000	W toku
70.	RPO/354285/00/II	30.11.2000		III KKN 583/2000	W toku
71.	RPO/281216/98/II	30.11.2000			W toku
72.	RPO/293363/98/II	05.12.2000		WKN 30/00	W toku
73.	RPO/359876/00/II	05.12.2000		III KKN 589/2000	W toku
74.	RPO/359880/00/II	05.12.2000		III KKN 590/2000	W toku
75.	RPO/348682/00/II	07.12.2000		III KKN 595/2000	W toku
76.	RPO/354886/00/II	19.12.2000			W toku
77.	RPO/354171/00/II	19.12.2000			W toku
78.	RPO/338972/00/II	21.12.2000		V KKN 545/2000	W toku
79.	RPO/355923/00/II	21.12.2000			W toku

b) Złożone wcześniej – rozpatrzone 1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO/173273/94/II	14.11.1996	06.03.2000	IV KKN 393/96	Uwzgl.
2.	RPO/250276/97/II	03.09.1997	23.05.2000	IV KKN 488/97	Uwzgl.
3.	RPO/249047/97/II	13.01.1998	01.12.2000	II KKN 24/98	Oddal.

4.	RPO/251271/97/II	11.02.1998	18.04.2000	III KKN 91/98	Uwzgl.
5.	RPO/240184/97/II	24.02.1998	16.05.2000	III KKN 117/97	Uwzgl.
6.	RPO/243227/97/II	31.03.1998	19.09.2000	V KKN 183/98	Uwzgl.
7.	RPO/253502/97/II	03.04.1998	27.10.2000	III KKN 209/98	Oddal
8.	RPO/269249/98/II	11.05.1998	12.07.2000	III KKN 289/98	Uwzgl.
9.	RPO/266310/98/II	12.05.1998	12.07.2000	III KKN 291/98	Uwzgl.
10.	RPO/231077/96/II	22.05.1998	07.12.2000	III KKN 317/98	Oddal.
11.	RPO/223552/96/II	26.05.1998	07.12.2000	III KKN 324/98	Uwzgl.
12.	RPO/272704/98/II	03.06.1998	18.12.2000	III KKN 341/98	Uwzgl.
13.	RPO/276593/98/II	05.06.1998	17.10.2000	V KKN 321/98	Uwzgl.
14.	RPO/266374/98/II	15.06.1998	05.12.2000	V KKN 334/98	Oddal.
15.	RPO/238992/97/II	26.06.1998	18.05.2000	V KKN 359/98	Uwzgl.
16.	RPO/269980/98/II	27.07.1998	17.11.2000	III KKN 460/98	Uwzgl.
17.	RPO/284251/98/II	25.09.1998	17.11.2000	III KKN 594/98	Uwzgl.
18.	RPO/283941/98/II	02.10.1998	23.03.2000	V KKN 571/98	Uwzgl.
19.	RPO/279015/98/II	19.10.1998	19.04.2000	II KKN 478/98	Uwzgl.
20.	RPO/268024/98/II	15.12.1998	01.12.2000	II KKN 580/98	Oddal
21.	RPO/291931/98/II	15.12.1998	29.02.2000	II KKN 584/98	Uwzgl.
22.	RPO/293103/98/II	23.12.1998	06.01.2000	II KKN 744/98	Częśc.
23.	RPO/290092/98/II	28.12.1998	20.07.2000	III KKN 753/98	Uwzgl.
24.	RPO/291578/98/II	28.12.1998	29.02.2000	II KKN 592/98	Uwzgl.
25.	RPO/287568/98/II	30.12.1998	29.02.2000	II KKN 595/98	Uwzgl.
26.	RPO/269497/98/II	30.12.1998	24.02.2000	III KKN 8/99	Bez rozp.
27.	RPO/266826/98/II	25.01.1999	13.04.2000	III KKN 49/99	Uwzgl.
28.	RPO/261518/97/II	28.01.1999	13.04.2000	III KKN 50/99	Uwzgl.
29.	RPO/297183/98/II	28.01.1999	13.04.2000	III KKN 48/99	Uwzgl.
30.	RPO/295067/98/II	09.02.1999	13.04.2000	III KKN 48/99	Uwzgl.
31.	RPO/295411/98/II	09.02.1999	02.02.2000	IV KKN 78/99	Uwzgl.
32.	RPO/295352/98/II	03.03.1999	24.02.2000	III KKN 117/99	Uwzgl.
33.	RPO/283902/98/II	10.03.1999	23.03.2000	V KKN 114/99	Uwzgl.
34.	RPO/295356/98/II	12.03.1999	10.05.2000	III KKN 148/99	Uwzgl.
35.	RPO/294324/98/II	12.03.1999	05.12.2000	N KKN 125/99	Uwzgl.
36.	RPO/295356/98/II	09.06.1999	10.05.2000	III KKN 286/99	Uwzgl.
37.	RPO/296098/99/II	16.06.1999	04.02.2000	V KKN 320/99	Uwzgl.
38.	RPO/287569/98/II	06.07.1999	03.02.2000	II KKN 256/99	Uwzgl.
39.	RPO/289526/98/II	21.07.1999	21.01.2000	II KKN 287/99	Uwzgl.
40.	RPO/291436/98/II	09.08.1999	23.03.2000	V KKN 429/99	Uwzgl.
41.	RPO/310454/99/II	25.08.1999	02.06.2000	II KKN 334/99	Uwzgl.

42.	RPO/290724/98/II	30.09.1999	08.03.2000	III KKN 495/99	Uwzgl.
43.	RPO/293290/98/II	11.10.1999	21.09.2000	IV KKN 535/99	Uwzgl.
44.	RPO/277944/98/II	15.10.1999	10.05.2000	III KKN 528/99	Uwzgl.
45.	RPO/317401/99/II	09.11.1999	29.02.2000	II KKN 426/99	Uwzgl.
46.	RPO/290757/98/II	09.11.1999	30.03.2000	II KKN 428/99	Oddal.
47.	RPO/262402/97/II	16.11.1999	09.08.2000	V KKN 553/99	Uwzgl.
48.	RPO/295514/98/II	26.11.1999	21.09.2000	IV KKN 602/99	Uwzgl.
49.	RPO/303006/99/II	02.12.1999	06.04.2000	III KKN 591/99	Oddal.

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.

1. **RPO/335818/00/V z dnia 18.08.2000 r.** – sprzeczność zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta C. z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.
2. **RPO/345422/00/I z dnia 23.08.2000 r.** – umieszczenie danych osobowych obywateli państwa obcego w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.
3. **RPO/282137/98/IV z dnia 25.08.2000 r.** – sprostowanie treści planu zagospodarowania przestrzennego pozostającego w sprzeczności z założeniami urbanistycznymi. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.
4. **RPO/343104/00/I z dnia 29.08.2000 r.** – umieszczenie danych osobowych obywatela państwa obcego w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.
5. **RPO/319369/99/X z dnia 5.09.2000 r.** – regulamin funkcjonowania systemu parkowania płatnego niestrzeżonego w W. Wyrokiem z dnia 13.12.2000 r. sygn. akt II SA 2268/00 skarga została uwzględniona.
6. **RPO/278968/98/VI z dnia 19.09.2000 r.** – zakres danych osobowych abonentów gromadzonych przez operatora sieci telefonii komórkowej. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.
7. **RPO/354602/00/V z dnia 15.11.2000 r.** – nieuznawanie osób pozbawionych prawa do mieszkania na podstawie orzeczenia sądowego za spełniające kryteria do utrzymania mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy. Do końca 2000 r. skarga nie została rozpoznana.

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie

1.01.2000 r. – 31.12.2000 r.

8. **RPO/278664/98/V z dnia 15.07.1998 r.** – przyznanie dodatku mieszkaniowego. Postępowanie umorzone postanowieniem z dnia 17 maja 2000 r. sygn. akt II SA/Gd 1367, ze względu na cofnięcie skargi przez Rzecznika spowodowane uchycieniem zaskarżonej decyzji.
9. **RPO/317687/99/III z dnia 15.09.1999 r.** – pozbawienie uprawnień kombatanckich wdowy po kombatanckim. Wyrokiem z dnia 7.01.2000 r. sygn. akt II SA/Wr 1482/99 zaskarżona decyzja została uchylona.
10. **RPO/301137/99/V z dnia 5.10.1999 r.** – kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności. Wyrokiem z dnia 16 marca 2000 r. sygn. akt I SA 1807/99 skarga została uwzględniona.
11. **RPO/320487/99/I z dnia 30.06.2000 r.** – odmowa zezwolenia obywatelowi państwa obcego na osiedlenie się. Wyrokiem z dnia 30.06.2000 r. sygn. akt V SA 2982/99 skarga została uwzględniona.

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Spotkanie z wójtem gminy Bukowina Tatrzańska. 22.02.2000 r.
2. Spotkanie z burmistrzem Limanowej. 23.02.2000 r.
3. Spotkanie z Wicemarszałkiem województwa Małopolskiego. 25.02.2000 r.
4. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Zachodniopomorskim – omawianie problemów regionu. 18.04.2000 r.
5. Spotkanie ze Starostą Powiatu w Białogardzie, z władzami Powiatu Białogardzkiego oraz przedstawicielami Powiatowego Urzędu Pracy – rozmowy nt. bezrobocia. 18.04.2000 r.
6. Spotkanie z Prezydentem Koszalina – rozmowy nt. funkcjonowania samorządu. 19.04.2000 r.
7. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Burmistrzem Miasta i Gminy Biały Bór – rozmowy nt. problemów oświaty. 19.04.2000 r.
8. Spotkanie z Zarządem Gminy Czarny Dunajec i przedstawicielami miejscowej społeczności romskiej w sprawie organizacji nauki dzieci romskich w miejscowej szkole podstawowej oraz zakresu pomocy społecznej dla Romów 19.06.2000 r.
9. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Lubelskim. RPO poinformował Wojewodę o zakresie skarg kierowanych do Biura RPO z regionu lubelskiego. Omawiano także problem przeciwdziałania bezrobociu bezdomności i ubóstwu. 15.09.2000 r.

10. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Wielkopolskim – promowanie doświadczeń poznańskich w zwalczaniu bezrobocia i bezdomności. 20.09.2000 r.
11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z członkiem Zarządu Sejmiku Samorządowego województwa Wielkopolskiego – zwalczanie bezrobocia, bezdomności. 20.09.2000 r.
12. Spotkanie z Wojewodą Lubelskim i Marszałkiem województwa lubelskiego. 21.11.2000 r.
13. Spotkanie z Prezydentem Zamościa i Kierownictwem Delegatury UW. 21.11.2000 r.
14. Spotkanie z Prezydentem miasta Chełma. 21.11.2000 r.
15. Spotkanie z Prezydentem Białej Podlaskiej. 22.11.2000 r.
16. Spotkanie z Prezydentem Lublina. 22.11.2000 r.
17. Spotkanie z przedstawicielami Związku Gmin Lubelszczyzny. 22.11.2000 r.
18. Spotkanie RPO z Wojewodą Lubelskim i Marszałkiem Województwa Lubelskiego. 23.11.2000 r.
19. Spotkanie pracowników Biura RPO z Prezydentem Tarnowa w sprawie współpracy samorządu miejskiego z organizacjami społecznymi Romów; udziału władz miejskich w subsydiowaniu działalności Centrum Kultury Romów oraz polityki mieszkaniowej i socjalnej dotyczącej Romów. 27.11.2000 r.
20. Spotkanie z Wojewodą Podkarpackim. Rozmowa nt. aktualne problemy regionu, oświata, służba zdrowia, bezpieczeństwo obywateli i in. ze szczególnym uwzględnieniem problemów dotyczących ruchu granicznego. 13.12.2000 r.
21. Spotkanie z Marszałkiem Województwa Podkarpackiego – omówiono aktualne problemy regionu, oświata, służba zdrowia, ruch graniczny. 13.12.2000 r.

22. Spotkanie RPO z Wojewodą Dolnośląskim. 20.12.2000 r.
23. Spotkanie RPO z Prezydentem Miasta. 20.12.2000 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne dla nieletnich,
badanie przestrzegania praw wychowanków

1. Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci w Mnichowie k/Jędrzejowa. 3.04.2000 r.
2. Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Nieśłyszących w Krakowie. 6.04.2000 r.
3. Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Reymontówka. 13.06.2000 r.
4. Dom Dziecka w Białoleęce. 29.09.2000 r.
5. Pogotowie Opiekuńcze w Tarnobrzegu i Szpital Dziecięcy Rymanów Zdrój. 11-13.10.2000 r.
6. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Warszawa-Miedzyszyn. 21.11.2000 r.

Szpitale, Domy Pomocy Społecznej, Ośrodki Pomocy Społecznej

1. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bukowinie Tatrzańskiej. 22.02.2000 r.
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Limanowej. 23.02.2000 r.
3. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Sączu. 24.02.2000 r.
4. Wojewódzki Zespół Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruźlicy w Otwocku. 7.03.2000 r.
5. Zespół Publicznych Zakładów Neuropsychiatrycznych Opieki Zdrowotnej – Garwolin, Zagórze, Józefów. 21.03.2000 r. i 28.03.2000 r.

6. Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc Uzdrowisko Rabka S.A., Oddział Neuropsychiatrii Klinika Psychiatryczno-Rehabilitacyjna. 4.04.2000 r.
7. Szpital Rehabilitacyjny dla dzieci „Solidarność” w Radziszowie k/Skawiny. 5.04.2000 r.
8. Zakład Leczniczo Wychowawczy Zgrom. Sióstr Felicjanek w Krakowie. 5.04.2000 r.
9. Szpital Miejski w Kołobrzegu. 19.04.2000 r.
10. Zespół Publicznych Zakładów Neuropsychiatrycznych Opieki Zdrowotnej – Zagórze i Józefów. 6.06.2000 r.
11. Dom Pomocy Społecznej, Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy, Aleksandrów Łódzki. 12.06.2000 r.
12. Szpital Dziecięcy im. Korczaka, Zespół Szkół Przyszpitalnych, Łódź. 14.06.2000 r.

Areszty, policyjne izby zatrzymań, izby wytrzeźwień
i zakłady penitencjarne, badanie i ocena poszanowania praw
osób pozbawionych wolności.

1. Areszt Śledczy w Szczecinie. 5-7.01.2000 r.
2. Zakład Karny we Wrocławiu. 9-11.01.2000 r.
3. Areszt Śledczy – Białystok, badania dotyczące stosowania przemocy. 17-18.01.2000 r.
4. Areszt Śledczy – Białoleka, badania dotyczące stosowania kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej. 18.01.2000 r.
i 20.01.2000 r.
5. Zakład Karny – Wojkowice. 14-16.02.2000 r.
6. Izba Wytrzeźwień – Sosnowiec. 21-22.02.2000 r.
7. Areszt Śledczy – Warszawa Mokotów – postępowanie z osobami przebywającymi w areszcie. 25.02.2000 r.
8. Areszt Śledczy – Warszawa Mokotów. 2.03.2000 r.

9. Areszt Śledczy – Opole. 6-8.03.2000 r.
10. Areszt Śledczy – Warszawa Mokotów. 14.04.2000 r.
11. Areszt Śledczy Warszawa – Służewiec. 23.05.2000 r.
12. Areszt Śledczy w Lublinie. 13-14.06.2000 r.
13. Zakład Karny w Gorzowie Wlkp. oraz Zakład Karny w Słońsku. 3-6.07.2000 r.
14. Policyjna Izba Zatrzymań Warszawa. 6 i 10.07.2000 r.
15. Izba Wytrzeźwień oraz Policyjna Izba Zatrzymań w Białymstoku, a także Areszt Śledczy w Hajnówce. 30.07.-1.08.2000 r.
16. Areszt Śledczy i Zakład Karny w Koszalinie. 7-11.08.2000 r.
17. Areszt Śledczy Warszawa Grochów. 23.08.2000 r.
18. Areszt Śledczy Warszawa Białołęka. 11.09.2000 r.
19. Policyjne Izby Zatrzymań w Ostródzie, Iławie, Nidzicy. 11-12.09.2000 r.
20. Policyjna Izba Zatrzymań w Kłodzku. 25.09.2000 r.
21. Zakład Karny w Kłodzku. 26-28.09.2000 r.
22. Areszt Śledczy w Bydgoszczy. 4-6.10.2000 r.
23. Areszt Śledczy w Kielcach. 14.11.2000 r.
24. Zakład Karny w Siedlcach. 27.11.2000 r.

Jednostki wojskowe, policyjne i graniczne, straż pożarna,
kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1. 2 Pomorski Pułk Rakiet – Choszczno. 11.01.2000 r.
2. 8 Flotylla Obrony Wybrzeża – Świnoujście. 12.01.2000 r.
3. 12 Dywizja Zmechanizowana, 2 Pułk Artylerii Mieszanej, Wielonarodowy Korpus „Północny Wschód” – Szczecin. 13.01.2000 r.
4. Komenda Państwowej Straży Pożarnej w Lipsku. 21-22.02.2000 r.
5. 25 Brygada Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim. 1-03.03.2000 r.
6. Spotkanie z dowództwem Wielonarodowego 18.04.2000 r.

Korpusu „Północny Wschód” – sytuacja polskich żołnierzy w I-szej jednostce NATO.

7. Wizytacja przez pracowników Biura RPO drogowych przejść granicznych z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej w Gołdapi, Gronowie i Bezledach oraz Kolejowego przejścia granicznego w Braniewie. 2-04.08.2000 r.
8. Wizyta pracowników Biura RPO w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Lublinie. Zapoznanie się z działaniami policji zmierzającymi do zapewnienia bezpieczeństwa w regionie. 15.09.2000 r.
9. Spotkanie z Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej oraz z Funkcjonariuszami i pracownikami Oddziału – zapoznanie się z warunkami służby i zabezpieczenia socjalnego. 13.12.2000 r.
10. Spotkanie z Komendantem Wojewódzkim Policji, województwa Podkarpackiego. 13.12.2000 r.
11. Spotkanie z Komendantem Miejskim Policji oraz Dyrektorem Urzędu Celnego w Przemyślu. 13.12.2000 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty, w których osadzeni są cudzoziemcy w celu wydalenia, badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1. Badanie na miejscu w Lubuskim Oddziale Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim oraz Komendzie Miejskiej Policji w Zielonej Górze, dotyczące przekraczania dopuszczalnego czasu zatrzymania cudzoziemców w procedurze wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 4-5.09.2000 r.
2. Wizytacja RPO w Centralnym Ośrodku Recepcyjnym dla Uchodźców w Podkowie Leśnej – Dębaku. 11.10.2000 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich.
Przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1. Badanie terenowe – działalność administracji samorządowej na rzecz realizacji równości w dostępie rodzin romskich do świadczeń pomocy społecznej oraz realizacji prawa dzieci z rodzin romskich do nauki, a także egzekwowanie obowiązku szkolnego. Województwo Małopolskie – Bukowina Tatrzańska, Nowy Sącz, Limanowa, Maszkowice, Czarna Góra – Kamienica. 21-25.02.2000 r.
2. Przyjmowanie skarg obywateli w Szczecinie i Koszalinie. 18-19.04.2000 r.
3. Badania terenowe dotyczące sprawy sprzedaży nieczynnych cmentarzy łemkowskich – spotkania z:
 - prezesem Zjednoczenia Łemków w Polsce,
 - przedstawicielami Zarządu Gminy Uście Gorlickie,
 - ordynariuszem Diecezji Przemysko-Nowosądeckiej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego,
 - przedstawicielami Kurii Metropolitalnej Przemysko-Warszawskiej Kościoła Katolickiego Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego,
 - dyrektorem Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Rzeszowie.20-21.06.2000 r.
4. Badania terenowe dotyczące sytuacji obywateli RP powracających do kraju z Obwodu Kaliningradzkiego przez przejście graniczne w Bezledach, spotkanie z Komendantem Oddziału 27.06.2000 r.

Straży Granicznej w Kętrzynie.

5. Wyjazd terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO – przyjmowanie przez Rzecznika, Zastępcę Rzecznika i pracowników Biura skarg obywateli w Lublinie, Chełmie, Białej Podlaskiej i Zamościu. 21-23.11.2000 r.
6. Badania terenowe przeprowadzone przez pracowników Biura RPO, dotyczące respektowania realizacji prawa mniejszości ukraińskiej, łemkowskiej i bojkowskiej do kultywowania pamięci zmarłych, utrzymywania starych cmentarzy ukraińskich, łemkowskich i bojkowskich, w opuszczonych, w wyniku „Akcji Wisła” wsiach na terenie Magurskiego i Bieszczadzkiego Parku Narodowego. 28-29.11.2000 r.

Załącznik Nr 9

**Ważniejsze spotkania, seminaria i konferencje zorganizowane
przez Biuro RPO lub inne instytucje, w których brał udział
Rzecznik lub przedstawiciele Biura RPO**

1. Spotkanie organizowane przez Kancelarię Prezydenta nt. „Ku godnej i aktywnej starości” – raport opracowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa. 20.01.2000 r.
2. Konferencja „Demokratyczne, świeckie państwo prawa”, zorganizowana przez Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa. 11.01.2000 r.
3. Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji nt. „Rola Rzecznika w ochronie praw obywatelskich, Warszawa. 17.01.2000 r.
4. Seminarium organizowane przez sejmową Komisję Ochrony Konkurencji i Konsumenta nt. rynku ubezpieczeń, Warszawa. 18.01.2000 r.
5. Trójstronna Konferencja nt. stosowania w Polsce po roku 1989 Konwencji MOP objętych Deklaracją fundamentalnych zasad i praw w pracy, Warszawa. 24-25.01.2000 r.
6. Konferencja konsultacyjna nt. projektów trzech ustaw stanowiących reformę legislacyjną prawa ubezpieczeń społecznych, Warszawa. 3.02.2000 r.
7. Konferencja „Godność człowieka podstawą praw chorego i pacjenta”. Referat „Prawa pacjenta w praktyce działania RPO”, Warszawa 11.02.2000 r.

8. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika” – 17.02.2000 r.
„Prawa obywatelskie a działalność organów
samorządu terytorialnego w praktyce
Naczelnego Sądu Administracyjnego” –
wprowadzenie do dyskusji wygłosił sędzia NSA
Jan Kacprzak, Warszawa.
9. Spotkanie z kierownikiem delegatury 23.02.2000 r.
Wojewódzkiego Kuratorium Oświaty w Nowym
Sączu
10. Konferencja „Romowie w Polsce – Budowanie 24.02.2000 r.
wspólnej społeczności”, organizowanej przez
Europejski Instytut Na Rzecz Demokracji,
Nowy Sącz.
11. Konferencja „Prawo jako instrument przemian 25.02.2000 r.
ustrojowych w Polsce 1989-1999,
organizowanej przez Dziekana Wydziału Prawa
i Administracji UW, Warszawa.
12. Spotkanie z Kuratorem Oświaty województwa 25.02.2000 r.
małopolskiego.
13. Spotkanie z członkami koła „Homo Politikus” 8.03.2000 r.
z Instytutu Nauk Politycznych Wyższej Szkoły
Pedagogicznej w Kielcach nt. „Problem
integracji Polski w strukturach europejskich
a sprawa przestrzegania praw człowieka
i obywatela w państwie kandydacie do Unii
Europejskiej, Warszawa.
14. Seminarium – „Założenia nowelizacji 14.03.2000 r.
kodyfikacji karnych” – organizowanym przez
Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
15. Seminarium „Reforma ochrony zdrowia i co 18.03.2000 r.
dalej? Jak zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne

- obywateli?” – organizowanym przez Klub Parlamentarny SLD, Warszawa.
16. XIII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Niewidomych, Warszawa. 21.03.2000 r.
 17. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika” – „Prawne skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją” – wprowadzenie do dyskusji prof. dr Zdzisław Czeszejko-Sochacki sędzia Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa. 23.03.2000 r.
 18. Konferencja naukowa organizowana przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu”, Warszawa. 27.03.2000 r.
 19. Udział RPO na zaproszenie Prezydenta RP w Forum nt. funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, Warszawa. 29.03.2000 r.
 20. Konferencja Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych – „Europejskie standardy a polskie prawo rodzinne i nieletnich”, Zakopane. 30.03-1.04.2000 r.
 21. Spotkanie z przedstawicielami Zachodniopomorskiej Kasy Chorych – reforma służby zdrowia na terenie województwa. 18.04.2000 r.
 22. Seminarium zorganizowane przez Ligę Kobiet Polskich nt. „Prawa kobiet prawami człowieka – jak upowszechnić takie myślenie”, Warszawa. 1.04.2000 r.
 23. Seminarium „Rola RPO w ochronie ludzi starszych” – zorganizowanym przez Uniwersytet III Wieku, Warszawa. 3.04.2000 r.
 24. Konferencja naukowa nt. „Sądy powszechne w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju”, 4.04.2000 r.

- zorganizowanej przez Koło Naukowe Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
25. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami ukraińskiej mniejszości narodowej. 19.04.2000 r.
 26. Seminarium nt. „Wolność słowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, Warszawa. 20.04.2000 r.
 27. Udział RPO w uroczystym posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 1000 rocznicę Zjazdu Gnieźnieńskiego, Gniezno. 29.04.2000 r.
 28. Udział RPO w uroczystości zorganizowanej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z okazji rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja 1791 roku nt. „Polskie tradycje konstytucyjne dziedzictwem współczesnego państwa prawnego”, Warszawa. 3.05.2000 r.
 29. Konferencja nt. „Potrzebny jest pakt antykorupcyjny”, zorganizowana przez Instytut Problemów Bezpieczeństwa – Fundacja Naukowa oraz Klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Warszawa. 8.05.2000 r.
 30. II Konferencja Penitencjarna nt. „W drodze do społeczeństwa – działania teoretyków i wolontariuszy na rzecz skazanych”, zorganizowana przez Uniwersytet w Białymstoku wraz z Okręgowym Inspektoratem Służby Więziennej, Nowogród nad Narwią. 11-13.05.2000 r.
 31. Obrady Pierwszego Ogólnopolskiego Forum 18.05.2000 r.

- Budowlanego – „Budownictwo mieszkaniowe w Polsce 2000 roku”, zorganizowane przez Krajową Izbę Budownictwa, Warszawa.
32. Konferencja zorganizowana przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z okazji dziesięciolecia demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej nt. „Demokratyczne prawo wyborcze w III Rzeczypospolitej”, Warszawa. 18.05.2000 r.
33. Światowa konferencja pt. „Osoba niepełnosprawna w społeczności lokalnej”, zorganizowana przez Zarząd Sikoń – Fundacji dla Dzieci Niepełnosprawnych w Zielonej Górze, Zielona Góra. 18-20.05.2000 r.
34. Spotkanie z przedstawicielami społeczności Romów w Swarzędzu k. Poznania. 23.05.2000 r.
35. Posiedzenie Zarządu Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego – „Zamierzenia i kierunki działalności P.T.P.”, Kalisz. 23.05.2000 r.
36. VIII Ogólnopolskie Dni Prawnicze, zorganizowane przez Zrzeszenie Prawników Polskich wraz z Krajową Radą Radców Prawnych i Naczelną Radę Adwokacką pod hasłem: „Człowiek a prawo w Polsce u progu trzeciego tysiąclecia”, Warszawa. 25-28.05.2000 r.
37. Międzynarodowa konferencja nt. „Rola kuratorów i organizacji pozarządowych w polskim systemie prawa i wymiarze sprawiedliwości – odniesienia do doświadczeń europejskich”, Siedlce. 30.05.2000 r.

38. Konferencja prezesów sądów okręgowych, sprawujących nadzór nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich, dyrektorami tych placówek i wizytatorami nadzoru pedagogicznego, Popowo. 29-31.05.2000 r.
39. Konferencja zorganizowana przez Polską Izbę Ubezpieczeń nt. "Ochrona praw konsumentów w działalności zakładów ubezpieczeń na życie", Warszawa. 14.06.2000 r.
40. IV Kongres Europejskiego Stowarzyszenia Legislacji (EAL), Warszawa. 16-17.06.2000 r.
41. Debata zorganizowana przez Kancelarię Prezydenta RP nt. narkomanii w Polsce – „Zaostrzyć kary czy je łagodzić – jaka powinna być znowelizowana ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”, Warszawa. 28.06.2000 r.
42. Konferencja „Polska droga do Schengen”, zorganizowana przez Instytut Spraw Publicznych, Warszawa. 28.06.2000 r.
43. Regionalne seminarium ekspertów nt. ochrony mniejszości i innych grup społecznych oraz umacniania instytucji obrony praw człowieka na szczeblu krajowym, zorganizowanym przez Ministra Spraw Zagranicznych oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Warszawa. 5-7.07.2000 r.
44. Konferencja naukowa „Miejsce Romów w jednoczącej się Europie”, Gorzów Wlkp. 7-9.07.2000 r.
45. Spotkanie z Grahamem Watsonem członkiem Parlamentu Europejskiego, przewodniczącym Komisji Praw i Wolności Obywatelskich oraz 18.07.2000 r.

- Prawa i Spraw Wewnętrznych w ramach grupy parlamentarnej Europejskich Liberalów, Demokratów i Reformatorów, który wygłosił wykład nt. „Prawa obywatelskie w Unii Europejskiej”, Warszawa.
46. Konferencja „Od komunikacji do współpracy”, Jachranka. 11.09.2000 r.
47. Wizyta w Okręgowym Inspektoracie Pracy oraz Instytucie Medycyny Wsi w Lublinie – zapoznanie się z wynikami wizytacji gospodarstw rolnych odnośnie bezpieczeństwa pracy dzieci w gospodarstwach. 15.09.2000 r.
48. Wizyta RPO w Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka” – działania Fundacji na rzecz osób bezrobotnych i bezdomnych, szkolenie wolontariuszy dla innych regionów Polski. 20.09.2000 r.
49. Wyjazdowe posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych 26-28.09.2000 r.
- problemy szkolnictwa i oświaty mniejszości łemkowskiej w województwie małopolskim – Uście Gorlickie,
 - problemy społeczne i majątkowe mniejszości łemkowskiej w województwie małopolskim – Krynica Górską,
 - problemy związane z podtrzymaniem przez mniejszość łemkowską w województwie małopolskim swej tradycji i kultury,
 - problemy kulturalne, edukacyjne i społeczne mniejszości łemkowskiej w województwie podkarpackim.

50. Wizyta w Biurze RPO Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. 3.10.2000 r.
51. Wizyta w Cementowni „Nowiny” w Kielcach – badanie wpływu procesu produkcji na środowisko naturalne oraz zdrowie pracowników i osób przebywających w pobliżu cementowni. 5.10.2000 r.
52. Międzynarodowa konferencja nt. „Konstytucja dla rozszerzającej się Europy” organizowana przez Centrum Konstytucjonalizmu i Kultury Prawnej Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa. 6-7.10.2000 r.
53. Wykład prof. Rainera Arnolda z Uniwersytetu w Ratyźbonie nt. „Unia Europejska a prawo konstytucyjne państw członkowskich”, Warszawa. 10.10.2000 r.
54. VI Spotkanie Prezesów Sądów Najwyższych Europy, nt. „Rola Sądu Najwyższego w zapewnieniu ujednolicenia interpretacji prawa”, Warszawa. 11-13.10.2000 r.
55. IX Ogólnopolska Konferencja Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum” nt. „System pomocy rodzinie w opiece nad dzieckiem”, Mielno. 11-14.10.2000 r.
56. Konsultacyjne posiedzenie senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej, Warszawa. 12.10.2000 r.
57. Dni Edukacji Narodowej – spotkania z pedagogami zakładów dla nieletnich, pracownikami pedagogicznymi rodzinnymi ośrodków diagnostycznych, kuratorami 12.10.2000 r.

- sądowymi, Warszawa.
58. Konferencja nt. „Kobiety w edukacji i kulturze”, Kraków. 14.10.2000 r.
 59. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Biskupem Tarnowskim Ks. W. Skworcem – rozmowa nt. cmentarzy łemkowskich. 14.10.2000 r.
 60. Konferencja sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa. 16-18.10.2000 r.
 61. Spotkanie RPO z przedstawicielami Byłych Jeńców Wojennych – rozmowa nt. wykluczenia tej grupy jeńców z możliwości otrzymania pomocy z Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. 17.10.2000 r.
 62. Spotkanie zorganizowane przez Fundację „Rodzić po ludzku” nt. „Prawa kobiet pacjentek i ich przestrzeganie w lecznictwie ginekologiczno-położniczym, Warszawa. 17.10.2000 r.
 63. Wykład Sir Peter North nt. Universities in transition – an Oxford perspective, zorganizowanym przez Wydział Prawa i Administracji UW, Warszawa. 17.10.2000 r.
 64. Urząd Miasta Krakowa – udział pracownika Biura RPO w Sesji z okazji 10-lecia działalności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Kraków. 18-19.10.2000 r.
 65. Międzynarodowa konferencja z okazji Światowego Dnia Sprzeciwu wobec Nędzy pod egidą ONZ, Poznań. 18-19.10.2000 r.
 66. Konferencja nt. „Tolerancja, Przeciwdziałanie Rasizmowi i Ksenofobii. Wyzwania Jednoczącej się Europy.” – organizowana przez Ośrodek

- Informacji Rady Europy, Warszawa.
67. Konferencja nt. „Probacyjne środki polityki karnej – stan i perspektywy”, Popowo. 20-21.10.2000 r.
 68. Ogólnopolska konferencja nt. „Z tolerancją ku demokracji”, Chełm. 21.10.2000 r.
 69. Konferencja – o zmianach systemu opieki nad dzieckiem i rodziną realizowanych we Wrocławiu, „Dziecko potrzebujące rodziny”, Wrocław. 23.10.2000 r.
 70. Konferencja nt. „Status prawny mniejszości narodowych w Polsce w świetle Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych”, Warszawa. 23-24.10.2000 r.
 71. Konferencja naukowa nt. „Kultura fizyczna w Zakładach Penitencjarnych”, Popowo. 23-25.10.2000 r.
 72. Konferencja „Praca dzieci w indywidualnym gospodarstwie rolnym, Warszawa. 24.10.2000 r.
 73. Konferencja naukowa „Prywatyzacja zadań publicznych” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministra Zdrowia, Radę Legislacyjną przy Prezesie RM, Radę Izby Notarialnej w Warszawie, Warszawa. 25-26.10.2000 r.
 74. Konferencja naukowa nt. „Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo gospodarczej”, Mierki k. Olsztyna. 26-27.10.2000 r.
 75. Lubelski Kongres Kultury Polskiej 2000, konferencja konserwatorium „Język w kręgu wartości”, Lublin. 26-28.10.2000 r.
 76. Konferencja „Forum Przewodniczących Rad Powiatów – bilans reformy”, Warszawa. 27.10.2000 r.

77. Wizyta w Biurze RPO Prezesa i Wiceprezesa Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. 31.10.2000 r.
78. Uroczystość zakończenia V Konkursu Fundacji Instytutu na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej, połączonej z publiczną prezentacją osiągnięć i możliwości niezależnych pism lokalnych, Warszawa. 4.11.2000 r.
79. Posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Mniejszości Narodowych nt. „Szkolnictwo mniejszości narodowych w rok po wprowadzeniu reformy oświaty”, Warszawa. 6.11.2000 r.
80. Wizyta w Biurze RPO Prezesa Stowarzyszenia Pacjentów „Primum Non Nocere”. 7.11.2000 r.
81. Wizyta w Biurze RPO Przedstawicieli Związku Gmin Wiejskich. 7.11.2000 r.
82. Jubileuszowe Posiedzenie Katowickiego Dyskusyjnego Klubu Penitencjarnego „Przestępcy seksualni w więzieniu”, Kule. 7-9.11.2000 r.
83. Międzynarodowa konferencja „Krok za krokiem ku równości szans – niepełnosprawni w Polsce, na Ukrainie i w krajach Unii Europejskiej, Zamość. 9.11.2000 r.
84. Spotkanie RPO z Prezesem Centrum Kultury Romów w Polsce z siedzibą w Tarnowie, spotkanie z rzecznikiem Romów Europy Środkowej Europejskiego Kongresu Romów oraz ks. Stanisławem Opockim – krajowym duszpasterzem Romów. 9.11.2000 r.
85. Wizyta RPO w osiedlu Romów w Maszkowicach, spotkanie z Prezesem 9.11.2000 r.

- Stowarzyszenia Romów w Polsce Okręg Nowy Sącz.
86. Wizyta RPO w Szkole Podstawowej, 9.11.2000 r.
w Maszkowicach, spotkanie z kadrą
pedagogiczną szkoły realizującą proces
kształcenia dzieci romskich.
 87. Spotkanie RPO z dyrekcją oraz nauczycielami 9.11.2000 r.
Szkoły Podstawowej Nr 9 w Nowym Sączu,
realizującymi proces kształcenia dzieci
romskich.
 88. Konferencja nt. funkcjonowania izb 12-13.11.2000 r.
wytrzeźwień, Kielce.
 89. Spotkanie Dyrektorów i Głównych Księgowych 13-15.11.2000 r.
Izb Wytrzeźwień. Temat spotkania zasady
istnienia i działania Izb Wytrzeźwień w Polsce
w świetle Europejskiej Konwencji Praw
Człowieka, Cezdzya.
 90. Konferencja nt. „Media wobec przemocy”, 15.11.2000 r.
Warszawa.
 91. Spotkanie przygotowawcze do „Światowej 15-18.11.2000 r.
konferencji przeciwko rasizmowi, rasowej
dyskryminacji, ksenofobii i związanej z nimi
nietolerancji” organizowane przez Helsińską
Fundację Praw Człowieka i Biuro Wysokiego
Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw
Człowieka, Falenty.
 92. Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich 16.11.2000 r.
w Domu Współpracy Polsko – Niemieckiej
w Gliwicach nt. „Rzecznicy Praw
Obywatelskich w krajach Unii Europejskiej
a sytuacja w Polsce”, Gliwice.
 93. Konferencja „Kształtowanie wizerunku Polski 17.11.2000 r.
w krajach Unii Europejskiej”, Warszawa.

94. Wizyta drogowego przejścia granicznego z Ukrainą w Dorohusku. 21.11.2000 r.
95. Konferencja „Dialog społeczny miraż czy rzeczywistość?”, Warszawa. 21-22.11.2000 r.
96. Spotkanie RPO z Prezesem Związku Ukraińców w Polsce oraz przedstawicielami lokalnych organizacji Związku. 22.11.2000 r.
97. Spotkanie z przedstawicielami powiatów lubelszczyzny i organizacji pozarządowych lubelszczyzny nt. problemów bezdomności oraz formuły aktywizowania wolontariatu. 23.11.2000 r.
98. Spotkanie RPO z Bp. Ablem ordynariuszem Diecezji Chełmsko-Lubelskiej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. 23.11.2000 r.
99. Konferencja „Prawa obywatelskie w Unii Europejskiej i w krajach Grupy Wyszehradzkiej”, Bielsko-Biała. 24.11.2000 r.
100. Konferencja „Ubóstwo jako wyzwanie dla nowej Europy”, Kielce. 24-25.11.2000 r.
101. II Kongres Ruchów i Stowarzyszeń Katolickich „Solidarni w służbie ubogim”, Warszawa. 24-25.11.2000 r.
102. Konferencja dotycząca pracy nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych w Polsce oraz problematyce dostosowania do standardów europejskich polskich regulacji prawnych w zakresie gwarancji praw mniejszości, Warszawa. 25.11.2000 r.
103. Międzynarodowa konferencja „Redukcja przemocy w więzieniu i przygotowanie więźniów do wolności, Siedlce. 27-28.11.2000 r.
104. Konferencja nt. firm prowadzących działalność handlową w systemie sprzedaży wysyłkowej oraz nieprawidłowości i niebezpieczeństw, które wiążą się z tą działalnością, Warszawa. 28.11.2000 r.
105. Konferencja „Przyjazne media”, Warszawa. 28.11.2000 r.

106. Seminarium poświęcone promocji nowego międzynarodowego instrumentu prawnego jakim jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o Zwalczeniu Międzynarodowej Przystępczości Zorganizowanej, Warszawa. 28.11.2000 r.
107. Wizytacja przez pracowników Biura RPO przejścia granicznego między RP a Republiką Ukrainy w Medyce oraz osobowego przejścia kolejowego w Przemysłu. 28-29.11.2000 r.
108. W ramach cyklu „Spotkania u Rzecznika”, „Zjawisko pracy dzieci w Polsce” – wprowadzenie do dyskusji dr Stanisław Leszek Stadniczenko Uniwersytet Opolski, Warszawa. 29.11.2000 r.
109. VII międzynarodowa konferencja „Człowiek żyjący z HIV w rodzinie i społeczeństwie”, Warszawa. 29-30.11.2000 r.
110. Wernisaż prac artystów malujących ustami i nogami zorganizowanego przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa. 1.12.2000 r.
111. XXVI Sympozjum Naukowe nt. „Jakość życia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, Warszawa. 4.12.2000 r.
112. Seminarium nt. „Przetwarzanie danych osobowych na potrzeby ubezpieczeń prywatnych”, Warszawa. 4.12.2000 r.
113. Ogólnopolska konferencja nt. „Prawa kobiet w Polsce – deklaracje i rzeczywistość”, Konstancin-Jeziorna. 4-6.12.2000 r.
114. Wizyta w Biurze RPO Przedstawicieli Unii Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce. 6.12.2000 r.
115. Konferencja nt. „Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe”, Warszawa. 6-7.12.2000 r.
116. Ogólnopolska Konferencja „Powstrzymać 6-8.12.2000 r.

- przemoc wobec dzieci”, Warszawa.
117. Konferencja „Inspiracje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla stanowienia i stosowania prawa w Państwach – stronach EKPCZ, w szczególności w Polsce, Ukrainie, Francji i Wielkiej Brytanii”, Kraków. 6-10.12.2000 r.
118. Konferencja „Służba zdrowia”, Warszawa. 7.12.2000 r.
119. Spotkanie – dyskusja nt. „Pierwszy krok – czy to musi być takie trudne?” – poświęcone problemom osób opuszczających domy dziecka, zorganizowane przez Parlamentarny Zespół ds. Dzieci, Warszawa. 11.12.2000 r.
120. Podpisanie porozumienia z rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego dotyczącego współpracy z Kliniką Prawa. 11.12.2000 r.
121. Wizytacja drogowego przejścia granicznego między RP a Republiką Ukrainy w Hrebennem, przez Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO. 11.12.2000 r.
122. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli Krajowej Rady Notarialnej. Temat rozmowy „Notariusz jako płatnik opłaty skarbowej”. 12.12.2000 r.
123. Spotkanie Rady Opiekuńczej Dla Bezdomnych przy Prezydencie Warszawy. Próba rozwiązania najpilniejszych problemów prawnych z jakimi borykają się osoby bezdomne. 12.12.2000 r.
124. Spotkanie RPO ze Zwierzchnikami Kościołów członkowskich Polskiej Rady Ekumenicznej. Temat rozmowy – nierówne traktowanie Kościołów nierzymskokatolickich przez urzędy państwowe oraz problemy jakimi zajmuje się obecnie Urząd RPO. 12.12.2000 r.
125. Wizyta RPO w Parafii Chrystusa Króla w Jarosławiu – zapoznanie się z działalnością organizacji pozarządowych w zakresie 13.12.2000 r.

- prowadzonej pracy wychowawczej z młodzieżą.
126. Spotkanie z delegacją pielęgniarek w Przemyślu 13.12.2000 r.
– rozmowa nt. płacowego protestu pielęgniarek.
 127. Spotkanie z zespołem Miejskiego Ośrodka 20.12.2000 r.
Pomocy Społecznej poświęcone zmianom
w systemie pomocy dzieciom, w szczególności
dzieciom pozbawionym opieki w naturalnej
rodzinie.
 128. Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich dla 20.12.2000 r.
organizacji pozarządowych działających na
rzecz dzieci, Wrocław.
 129. Spotkanie – rozmowa z grupą wrocławskich 20.12.2000 r.
dziennikarzy reprezentujących media często
informujące o działaniach na rzecz dzieci.
 130. Wizyta w świetlicy osiedlowej przy parafii 20.12.2000 r.
Św. Andrzeja Boboli – nowe formy pomocy
dzieciom.
 131. Posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości 20.12.2000 r.
Narodowych i Etnicznych nt. kryteriów i zasad
podziału środków finansowych na działalność
stowarzyszeń mniejszości narodowych
i etnicznych w 2001 r.

**Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich
na forum międzynarodowym**

1. Wizyta funkcjonariuszy więziennictwa z Kazachstanu przebywających w Polsce na zaproszenie Centralnego Zarządu Służby Więziennej. 18.01.2000 r.
2. Międzynarodowe sympozjum z okazji 80-lecia utworzenia urzędu Parlamentarnego Ombudsmana Finlandii. Helsinki. 7.02.2000 r.
3. Konferencja Europejskiego Instytutu Ombudsmana i posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego E.I.O. Włochy, Saint Vincent. 8.02.2000 r.
4. Spotkanie z Koordynatorem Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). 10.02.2000 r.
5. Wizyta przedstawicielek pozarządowej rosyjskiej organizacji obywatelskiej „Memoriał”. 15.02.2000 r.
6. Spotkanie z przedstawicielem na Polskę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. 7.03.2000 r.
7. Wizyta ekspertów ds. uchodźców programu PHARE z Niemiec i Francji, przebywających w Polsce na zaproszenie MSWiA. 16.03.2000 r.
8. Konferencja „I Okrągły Stół Rady Europy z udziałem Krajowych Instytucji Praw Człowieka – III Europejskie Spotkanie Instytucji Krajowych”, Strasburg. 16-17.03.2000 r.
9. Wizyta przedstawicieli Zgromadzenia Narodowego Socjalistycznej Republiki Wietnamu – gości Biura Stosunków Międzynarodowych Kancelarii Sejmu. 28.03.2000 r.
10. V Międzynarodowe Spotkanie Instytucji 13-15.04.2000 r.

- Narodowych Promocji i Ochrony Praw Człowieka, Rabat (Maroko).
11. Posiedzenie Międzynarodowego Komitetu Koordynacyjnego Narodowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka, Genewa. 17-19.04.2000 r.
 12. Wizyta Antona Canallasa, Ombudsmana, Katalonii, Przewodniczącego Europejskiego Instytutu Ombudsmana. 26-28.04.2000 r.
 13. Międzynarodowa konferencja nt. „Rola instytucji ombudsmana”, Praga. 27-28.04.2000 r.
 14. Wizyta RPO w Kijowie na zaproszenie Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Rady Najwyższej Republiki Ukrainy. 4-7.05.2000 r.
 15. Konferencja nt. „Demokracja, Prawa i Równość – wyzwania i możliwości”, Belfast (Irlandia Północna). 6-11.05.2000 r.
 16. Wizyta delegacji Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu. 8.05.2000 r.
 17. Posiedzenie Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana, Barcelona. 12.05.2000 r.
 18. Międzynarodowa konferencja nt. „Konwencja Praw Dziecka na początku nowego tysiąclecia”, Praga. 12-14.05.2000 r.
 19. Wizyta dr. Hansa York Albrechta z Instytutu Maxa Planka. 16.05.2000 r.
 20. Wizyta przedstawicieli Międzynarodowego Zespołu ds. Ochrony Praw Człowieka z Niemiec 18.05.2000 r.
 21. Międzynarodowa konferencja nt. „Budowa państwa demokratycznego – polskie doświadczenia”, Sofia (Bułgaria). 26-27.05.2000 r.
 22. Staż zawodowy w Biurze RPO Konstantina Frołowa – pracownika Departamentu Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej. 29.05.-1.06.2000 r.

23. Seminarium nt. doświadczeń polskiego Ombudsmana i roli tej instytucji w transformacji ustrojowej, Bratysława (Słowacja) 7.06.2000 r.
24. Wizyta delegacji ekspertów Unii Europejskiej, gości Ministerstwa Sprawiedliwości. 21.06.2000 r.
25. Wizyta delegacji funkcjonariuszy z Pakistanu w ramach programu szkoleń organizowanych przez międzynarodową organizację pozarządową „Penal Reform International” – rozmowy dotyczyły systemu polskiego więziennictwa oraz kompetencji i metod działania RPO w ochronie praw osób pozbawionych wolności. 21.06.2000 r.
26. Spotkanie Ombudsmanów i Rzeczników Praw Człowieka Europy Środkowej i Wschodniej, Budapeszt. 23-24.06.2000 r.
27. Międzynarodowa konferencja nt. „Obywatelstwo Europejskie, Obywatel Unii, Obywatel Państwa a swobodny przepływ osób po rozszerzeniu Unii Europejskiej”, Warszawa. 23-24.06.2000 r.
28. Wizyta prawników ukraińskich, specjalistów prawa karnego – gości Fundacji im. Stefana Batorego. 26.06.2000 r.
29. Posiedzenie Wspólnej Komisji Koordynacyjnej Europejskiego i Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów, Frankfurt n. Menem. 26.06.2000 r.
30. Wizyta pani Nancy Bakir – Dyrektora Departamentu Praw Człowieka z Jordanii, gościa UNDP. 28.06.2000 r.
31. Wizyta grupy uczestników Europejskich Spotkań Młodzieży nt. „Nowe pokolenie młodzieży europejskiej dla XXI wieku”. Informacja o działalności instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. 20.07.2000 r.
32. Wizyta Eliezera Goldberga – Kontrolera 25.07.2000 r.

Państwowego i Rzecznika Praw Obywatelskich Izraela wraz z sekretarzem p. Joshua Roth, przebywających w Polsce na zaproszenie Prezesa NIK

33. Wizyta delegacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Kazachstanu. Wizyta w ramach programu poprawy sytuacji w więziennictwie w Kazachstanie prowadzonego przez organizacje Penal Reform International i International Centre for Prison Studies oraz Fundację Stefana Batorego. Instytucja RPO – kompetencje, metody działania, poznanie polskiego systemu penitencjarnego ze szczególnym uwzględnieniem programu leczenia skazanych uzależnionych. 25.07.2000 r.
34. Wizytacja przejść granicznych między Rzeczpospolitą Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej w Gronowie i Bezledach z udziałem przedstawicieli Biura Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej. 8-9.08.2000 r.
35. Wizyta przedstawicieli Zarządów Służby Więziennej z Gruzji, Mongolii i Ukrainy – uczestników międzynarodowego seminarium nt. „Prezentacja polskiego systemu penitencjarnego, rozwiązań praktycznych i programu szkolenia kadry” organizowanego przez Stowarzyszenie Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. H. Ch. Kofoeda w Siedlcach. Temat rozmowy w BRPO – społeczny nadzór nad wykonaniem kary pozbawienia wolności. 29.08.2000 r.
36. Wizyta Charge d Affaires Ambasady Kanady – rozmowa nt. trudności w wykonywaniu postanowień o egzekucji orzeczeń, o wydaniu 30.08.2000 r.

- dziecka w trybie Konwencji haskiej z 1980 r.
37. Szkolenie dla przedstawicieli ochrony praw człowieka z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, organizowane przez Instytut Raoula Wallenberga w Lund (Szwecja). 2-4.09.2000 r.
 38. Wizytacja polskich jednostek wojskowych wchodzących w skład sił KFOR wykonujących zadania w Kosowie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy. 22-27.09.2000 r.
 39. Wizyta ekspertów penitencjarnych z Kazachstanu, w ramach wizyty studyjnej nt. edukacji kadry więziennej i organizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej we współpracy z Polską Służbą Więzienną i OBWE ODIHR. 3.10.2000 r.
 40. Wizyta przedstawicieli Fundacji „The Social Welfare & Medical Service Corporation”, pomoc i opieka społeczna potrzebującym dzieciom. 10.10.2000 r.
 41. Międzynarodowa konferencja nt. „W kierunku równych praw i możliwości” organizowanej przez Międzynarodową Ligę Stowarzyszeń na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w ramach programu prawnego Unii Europejskiej „Wyrównywanie szans w korzystaniu z praw człowieka przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną w społeczeństwie demokratycznym”. 13-15.10.2000 r.
 42. Wspólna wizytacja przejścia drogowego między RP a Republiką Litwy w Ogrodnikach przez przedstawicieli Urzędu Kontrolerów Sejmowych Republiki Litwy i przedstawicieli Biura RPO. 12.11.2000 r.
 43. Wizyta Przewodniczącej Urzędu Kontrolerów 12-16.11.2000 r.

- Sejmowych Republiki Litewskiej wraz z delegacją – podpisanie umowy o współpracy.
44. Udział RPO w uroczystym posiedzeniu Sejmu Republiki Litewskiej z okazji 50 rocznicy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, na zaproszenie Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Sejmu Republiki Litewskiej; 21.11.2000 r.
- przemówienie RPO na forum parlamentu,
 - spotkanie RPO z Przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego i Kontrolerami Sejmowymi Republiki Litewskiej, Wilno.
45. Wizyta Zastępcy RPO w polskich jednostkach wojskowych UNIFIL i UNDOF na Bliskim Wschodzie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy pełniących służbę w misjach pokojowych ONZ; 23.11.-3.12.2000 r.
- spotkanie z przedstawicielami ministerstwa sprawiedliwości Libanu,
 - spotkanie z Ombudsmanem Izraela,
 - spotkanie z Ambasadorem RP w Syrii i Izraelu oraz radcą Ambasady RP w Libanie.
46. Udział pracownika Biura RPO w prowadzeniu szkolenia dla terenowych przedstawicieli Urzędu Ombudsmana w Uzbekistanie, organizowanego w ramach programu pomocowego ODIHR OBWE dla instytucji Ombudsmana Uzbekistanu. 11-19.12.2000 r.
47. Wspólna wizytacja przejścia granicznego między RP a Republiką Ukrainy w Medyce i kolejowego przejścia granicznego w Przemyślu przez Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka i Rzecznika Praw Obywatelskich 14.12.2000 r.